

Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége

ÉVES JELENTÉS

Összefoglaló



2008

Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége

ÉVES JELENTÉS

Összefoglaló

2008

*A Europe Direct szolgáltatás az Európai Unióval kapcsolatos kérdéseire
segít Önnek választ találni.*

Ingyenesen hívható telefonszám (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(*) Egyes mobiltelefon-szolgáltatók nem engednek hozzáférést a 00 800-as telefonszámokhoz,
vagy kiszámlázzák ezeket a hívásokat.

Jelentős mennyiségű további információt talál az Európai Unióról az interneten.
Az információk az Europa szerveren, a következő címen állnak rendelkezésre: <http://europa.eu>

Katalógusinformáció a kiadvány végén található.

Luxembourg: Az Európai Közösségek Hivatalos Kiadványainak Hivatala, 2009

ISBN 978-92-9192-251-2

© Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége, 2009

A sokszorosítás kereskedelmi célok kivételével engedélyezett, amennyiben a forrást feltüntetik.

Printed in Belgium

KLÓRMENTES FEHÉR PAPIRRA NYOMTATVA

Előszó

A 2008-as éves jelentés az éves jelentések sorában az első olyan, amely az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének (FRA) jogalapja és megbízatása szerint készül, egyszersmind az első olyan, amely az FRA-hoz 2008. június 1-jével belépett Morten Kjærum igazgatósága alatt jelenik meg.

Az EU Alapjogi Ügynöksége a korábbi Rasszizmus és Idegengyűlölet Európai Megfigyelőközpontjára (EUMC) épül. Az EUMC által a rasszizmus, az idegengyűlölet és a kapcsolódó intolerancia terén végzett munkát folytatja, de az FRA lényegesen tágabb megbízatásának keretei között. Az FRA működésének új tematikus területeit az Ügynökség többéves keretprogramjában határozták meg, amelyet az Európai Unió Igazságügyi és Belügyi Tanácsa 2008. február 28-án fogadott el. A Tanács határozata azt jelenti, hogy az Ügynökség mostantól a következő területeken működik:

- a) rasszizmus, idegengyűlölet és a kapcsolódó intolerancia;
- b) a nem, faji vagy etnikai származás, vallás vagy meggyőződés, fogyatékoság, kor vagy szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetés, a kisebbségekhez tartozó személyekkel szembeni megkülönböztetés, valamint a felsoroltak bármely kombinációja (többszörös megkülönböztetés);
- c) az áldozatoknak nyújtott kártérítés;
- d) a gyermekek jogai, a gyermekek védelmét is beleértve;
- e) menedék, bevándorlás és a migránsok integrációja;
- f) vízum- és határellenőrzés;
- g) az uniós polgárok részvétele az Unió demokratikus működésében;
- h) az információs társadalom, és különösen a magánélet tisztelete és a személyes adatok védelme; és
- i) hozzáférés a hatékony és független igazságszolgáltatáshoz.

Az idei éves jelentés lesz az utolsó olyan, amely kizárólag a rasszizmus, az idegengyűlölet és a kapcsolódó intolerancia tematikus területével foglalkozik, az EUMC által létrehozott bejelentési struktúrákból származó információkra építve. Az elkövetkező években az új bejelentési struktúrákra támaszkodva az éves jelentés sokkal tágabb területeket fog lefedni, kitérve az FRA különféle tevékenységi köréhez tartozó alapjogi kérdésekre.

Az FRA ugyanakkor az EUMC munkáját is folytatja, azaz támogatja az Európai Uniót és tagállamait a rasszizmus, az idegengyűlölet és a megkülönböztetés elleni küzdelemben.

A 2008-as éves jelentés először megvizsgálja a rasszizmus és megkülönböztetés elleni jogi fejleményeket és intézményi kezdeményezéseket Európában, hangsúlyt helyezve a faji egyenlőségről szóló irányelv gyakorlati alkalmazására. Ezt követően a rasszista indíttatású bűncselekmények és erőszakos cselekmények terén történt tagállami fejleményeket tárgyalja, ezután pedig a rasszizmus és a megkülönböztetés kérdéseit vizsgálja meg a társadalmi élet négy területén: a foglalkoztatásban, a lakhatásban, az oktatásban és az egészségügyi ellátásban. Az utolsó tematikus fejezet az Unió tagállamaiban előforduló rasszizmus, idegengyűlölet és megkülönböztetés elleni küzdelemben az EU szintjén történt fejleményekkel foglalkozik.

Szeretnénk köszönetet mondani az FRA igazgatótanácsának az éves jelentés elkészítéséhez nyújtott támogatásáért, valamint az FRA munkatársainak és az elmúlt évben megbízott igazgatóként eljáró Constantinos Manolopoulosnak az átmenet nehéz évében tanúsított elkötelezettségükért és kemény munkájukért.

Anastasia Crickley,
az igazgatótanács elnöke

Morten Kjærum,
az FRA igazgatója

Tartalom

| | |
|---|-----------|
| Előszó | 3 |
| 1. Bevezetés | 6 |
| 1.1 Az egészségügyi ellátás szerepeltetése | 7 |
| 1.2 A fogalmak tisztázása | 8 |
| 2. Jogi és intézményes kezdeményezések a rasszizmussal és a megkülönböztetéssel szemben | 9 |
| 3. Rasszista indíttatású erőszakos cselekmények és bűncselekmények | 11 |
| 4. Rasszizmus és megkülönböztetés a társadalmi élet különböző területein és a megelőzésre irányuló kezdeményezések | 13 |
| 4.1 Foglalkoztatás | 13 |
| 4.2 Lakhatás | 14 |
| 4.3 Oktatás | 14 |
| 4.4 Egészségügy | 15 |
| 5. Következtetések | 17 |
| 5.1 A faji egyenlőségről szóló irányelv | 17 |
| 5.2 A megkülönböztetés bizonyítékai | 19 |
| 5.3 A tagállamok közötti különbségek | 22 |
| 5.4 Egészségügy és megkülönböztetés | 23 |
| 5.5 Példák a tendenciákra és a fejleményekre | 24 |
| 5.6 Az FRA által végzett adatgyűjtés és kutatás | 25 |
| 6. Vélemények | 27 |
| 6.1 A faji egyenlőségről szóló irányelv | 27 |
| 6.2 Rasszista indíttatású erőszakos cselekmények és bűncselekmények | 28 |
| 6.3 Kutatás és figyelemfelhívás | 28 |
| 6.4 Szankciók és panaszok | 28 |
| 6.5 Megkülönböztetés elleni képzés | 29 |
| 6.6 Lakhatás | 29 |
| 6.7 Oktatás | 29 |
| 6.8 Adatgyűjtés az oktatásban | 30 |
| 6.9 Adatgyűjtés az egészségügyi ellátásban | 30 |
| 6.10 A migránsok és kisebbségek problémáira érzékeny egészségügyi ellátás | 31 |

1. Bevezetés

Az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének (FRA) 2008-as éves jelentése az EU-ban a rasszizmus és az idegengyűlölet kérdéseivel kapcsolatos információkról, eseményekről és fejleményekről ad áttekintést a 2007-es évre vonatkozóan. Az Alapjogi Ügynökséget a Rasszizmus és Idegengyűlölet Európai Megfigyelőközpontjának (EUMC) jogutódjaként létrehozó tanácsi rendelet 2007. március 1-jén lépett hatályba. Így ez az első olyan éves jelentés, amely az FRA jogalapja és megbízatása alapján készült.¹ A jelentés az EUMC korábbi jelentéseihez hasonló témakörökkel foglalkozik, de felépítésében némileg eltér, és egy új tematikus területtel, az egészségügyi ellátással is kiegészült. A jelentés a rasszizmus és a megkülönböztetés elleni jogi kezdeményezések áttekintésével kezdődik. A következő fejezet a rasszista indíttatású erőszakos cselekményeket és bűncselekményeket tárgyalja, ezt követően pedig négy fejezet foglalkozik a társadalmi élet különböző területeivel – a foglalkoztatással, a lakhatással, az oktatással és az egészségügyi ellátással. A záró tematikus fejezet a rasszizmus és az idegengyűlölet elleni küzdelemmel kapcsolatos politikai és jogalkotási fejleményeket vizsgálja, nem annyira tagállami, mint inkább európai uniós szinten.

A beszámolási időszak során az Európai Unió Tanácsa nem fogadott el az Ügynökségre vonatkozó többéves keretprogramot². Ezért az Ügynökség a 2007. február 15-i 168/2007 tanácsi rendelet 29. cikkének (5) bekezdésével összhangban az FRA első többéves keretprogramjának 2008. februári elfogadásáig továbbra is a rasszizmus, az idegengyűlölet és a kapcsolódó intolerancia elleni küzdelemre kiterjedő tematikus területeken végezte feladatait.

A rasszizmuson és idegengyűlöleten alapuló megkülönböztetéssel foglalkozó uniós jogszabályok közül a legfontosabb a faji egyenlőségről szóló irányelv. Ezért az irányelv gyakorlati, helyszíni alkalmazása képezi az egész éves jelentés egyik legfőbb témáját: a különböző fejezetek részletesen bemutatják a hatásait, tájékoztatnak arról, hogy hogyan és miért használják vagy nem használják, valamint új példákat és problémás eseteket mutatnak be a társadalmi élet különféle területein előforduló megkülönböztetésre, amelyek arról tanúskodnak, hogy az irányelvre változtatlanul szükség van.

A többéves keretprogramban megnevezett területeken túl az Ügynökségnek a rendelet 5. cikkének (3) bekezdése értelmében válaszolnia kell „a 4. cikk (1) bekezdésének c) és d) pontja értelmében az Európai Parlament, a Tanács vagy a Bizottság e tematikus területeket nem érintő megkereséseire is, feltéve hogy ezt az Ügynökség pénzügyi és humán erőforrásai lehetővé teszik”. Az Európai Parlament erre a cikkre hivatkozva 2007 júniusában felkérte az Ügynökséget, hogy állítson össze átfogó jelentést a homofóbiáról és a szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetésről az Európai Unió tagállamaiban. Az Európai Bizottság emellett 2007 júliusában arra kérte az Ügynökséget, hogy dolgozzon ki mutatókat a gyermekjogok

1 Az FRA 2007-es jelentése ugyan az FRA logójával jelent meg 2007 végén, mégsem az FRA éves jelentése volt, mivel az EUMC jogalapja és megbízatása alapján készült.

2 A többéves keretprogram az FRA tevékenységi területeit határozza meg a következő öt évre.

végrehajtásának, védelmének, tiszteletben tartásának és támogatásának mérésére az EU-tagállamokban, és térképezze fel az országos és uniós szinten elérhető adatforrásokat. Mindkét projekt 2007 végén kezdődött meg, alakulásukról az FRA jövőbeni jelentései fognak beszámolni.

1.1 Az egészségügyi ellátás szerepeltetése

Az egészségügyi ellátás kérdése most először kap helyet az éves jelentésben. Az egészségügyi létesítményekhez való hozzáférés és azok használata terén a tagállamokban tapasztalt faji, etnikai és vallási alapú megkülönböztetésről szóló, az Ügynökség RAXEN nemzeti fókuszpontjaitól kapott tájékoztatás, valamint a nemzetközi szervezetektől és a tudományos kutatásokból származó jelentések nyomán az Ügynökség 2007-ben úgy határozott, hogy a társadalmi életnek ezt a fontos területét is felveszi az adatgyűjtési és beszámolási struktúráiba. Mivel e terület vizsgálatára most először került sor, a korábbi évek adatait és információit is feltüntettük, hogy az információk megértéséhez jobb háttérrel szolgáljanak.

Az Európai Közösségeket létrehozó szerződés 152. cikkének (4) bekezdése kimondja, hogy valamennyi közösségi politika és tevékenység meghatározása és végrehajtása során biztosítani kell az emberi egészség magas szintű védelmét. Az Európai Unió megosztott hatáskörrel rendelkezik az egészségügy területén. Ez azt jelenti, hogy miközben az EU közös célkitűzéseket állapíthat meg, a tagállamok szabadon megválaszthatják, hogy ezeket milyen politika útján érik el. E tekintetben az EU egyik fő értéke és célja az egészségügyi egyenlőtlenségek csökkentése, a szubszidiaritás elve alapján pedig a tagállamoktól várják az ennek eléréséhez szükséges politikák és intézkedések bevezetését. Az EU-tagállamok egészségügyi miniszterei 2006 júniusában közös értékeket és alapelveket fogadtak el az EU egészségügyi rendszereinek irányítására, hangsúlyozva, hogy az egészségügyi egyenlőtlenségek csökkentését az egészségügyi rendszerek egyik céljának kell tekinteni.³

A fentiekkel összhangban az FRA nem kíván az egészségüggyel, az etnikai hovatartozással és a migrációval kapcsolatos kérdések mindegyikére kiterjedő, átfogó szemléletet kialakítani, hanem elsősorban a megkülönböztetés és a kirekesztés problémájára helyezi a hangsúlyt, általános megbízatása részeként, ami a faji és etnikai megkülönböztetés kérdéseinek kezelése az EU-tagállamokban. Ennek megfelelően a 2008-as éves jelentés új egészségügyi fejezete főként olyan kérdésekkel foglalkozik, mint az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés akadályai a migránsok és kisebbségek számára vagy a kezelés különböző vonatkozásaiban megnyilvánuló megkülönböztetés. Emellett az olyan pozitív kezdeményezések példáit is megvizsgálja, amelyek célja az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférésben és magában az ellátásban előforduló megkülönböztetés leküzdése, ideértve az egészségügyi szolgáltatás kulturális érzékenységének aktív ösztönzésére szolgáló, az egészségügyi szolgáltatóknak szóló politikákat is.

³ Az Európai Unió Tanácsa (2006): *A Tanács következtetései a közös értékekről és elvekről az európai egészségügyi rendszerekben* (2006/C 146/01), elérhető: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/hu/oj/2006/c_146/c_14620060622hu00010003.pdf (2008. 01. 06.).

1.2 A fogalmak tisztázása

Az Európai Unióban nincs hivatalos közös fogalommeghatározás a migránsokra, illetve az etnikai/nemzeti kisebbségekre. Emiatt az éves jelentésben a „migránsok és kisebbségek” kifejezést mindvégig egyfajta rövidítésként használjuk, az EU mindazon társadalmi csoportjainak megjelölésére, akik potenciálisan rasszizmusnak, idegengyűlöletnek és faji/etnikai megkülönböztetésnek vannak kitéve. Ebben az összefüggésben a kifejezés leggyakrabban az első generációs bevándorlókat és menekülteket, illetve a következő generációk bevándorló származással bíró tagjait jelöli, még akkor is, ha rendelkeznek a lakóhelyük szerinti ország állampolgárságával (néhány országban az „etnikai kisebbségek” kifejezéssel nevezik meg őket), valamint az olyan csoportokat, mint a romák, szintik és travellerek.

2. Jogi és intézményes kezdeményezések a rasszizmussal és a megkülönböztetéssel szemben

A faji egyenlőségről szóló irányelv teljes körű végrehajtása a tagállamokban még mindig nem fejeződött be. Az Európai Bizottság 2007 júniusában bejelentette, hogy 14 tagállamnak hivatalos megkeresést küldött az irányelv teljes körű végrehajtása ügyében.⁴ Az érintett országoknak két hónapjuk volt a válaszra, amelynek elmulasztása esetén a Bizottság az Európai Bíróság elé idézhette őket.

A faji egyenlőségről szóló irányelv az etnikai vagy faji megkülönböztetésre válaszul kötelezővé teszi a hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciókat. 2006–2007 folyamán 15 tagállamban lehetett felfedezni az etnikai vagy faji megkülönböztetés eseteihez kapcsolódó szankciókat és/vagy kártérítést. Az EU-n belül az Egyesült Királyság alkalmazta a leghatékonyabban az etnikai megkülönböztetés leküzdésére irányuló jogszabályokat. A rendelkezésre álló statisztikák azt mutatják, hogy az Egyesült Királyság a szankciók éves mennyiségét és a faji vagy etnikai megkülönböztetéssel kapcsolatos ügyekben kiadott szankciók skáláját tekintve egyaránt az élen jár. Az Egyesült Királyság az adott időszakban több szankciót rótt ki, mint az összes többi tagállam együttevén. Az EU tagállamai közül az etnikai megkülönböztetés leküzdésére irányuló jogszabályait hatékonyabban alkalmazták még a következők: Bulgária, Írország, Franciaország, Olaszország, Magyarország, Románia, Finnország és Svédország. Ezekben az országokban rendszeresebbek és/vagy nagyobb visszatartó erővel bírnak a szankciók, mint az EU többi részén, még ha az Egyesült Királysághoz képest viszonylag ritkának is tűnnek.

2006–2007 folyamán 12 tagállamban (Csehország, Dánia, Németország, Észtország, Görögország, Spanyolország, Ciprus, Litvánia, Luxemburg, Lengyelország, Portugália, Szlovénia) az etnikai vagy faji megkülönböztetés eseteivel kapcsolatban semmilyen szankciót és/vagy kártérítést nem lehetett felfedezni. A szankciók hiánya a legtöbb esetben egybeesik a hatékony esélyegyenlőségi szerv hiányával. A szankciók elmaradásának másik oka az esélyegyenlőségi szervek sajátos szerepében keresendő. Nincsenek, illetve ritkák a szankciók az olyan országokban, ahol az esélyegyenlőségi szervek nem támogatják a megkülönböztetés áldozatait a szankciókhoz vezető eljárások folyamán, vagy nem rendelkeznek megfelelő hatáskörrel arra, hogy saját maguk szankcionáljanak, illetve valamilyen okból nem élnek ezzel a hatáskörrel.

⁴ 2007. június 27-i IP/07/928 sajtóközlemény, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/928&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en> (2007. 11. 12.).

Az is igaz, hogy a szankciók alkalmazásának alacsony szintje nem feltétlenül azt tükrözi, hogy a problémákkal nem foglalkoznak. Ahol például a munkaügyi kapcsolatokban nagyobb hagyománya van a konszenzuskeresésnek, annak is nagyobb a valószínűsége, hogy az esetek még a bírósági szakaszba kerülés előtt megoldódnak. Ennek a szemléletnek azonban egyik hátránya az, hogy a szankciók veszélye csökken, ezt pedig rendszerint kulcsfontosságúnak tekinthetjük ahhoz, hogy a megkülönböztetés áldozatai jobb alkupozícióba kerüljenek. A hiteles, visszatartó erejű szankciók alkalmazásából eredő oktató funkció is elvész, holott ezek alkalmasak lennének a figyelemfelhívásra úgy a lakosság egésze, mint a munkáltatók körében.

Néhány országban a szankciók viszonylagos ritkasága strukturális okokra vezethető vissza. Ez gyakran az esélyegyenlőségi szerv az irányú szerepének korlátozottságával függ össze, hogy segítse és támogassa az áldozatokat a szankciókhoz vezető eljárásokban. A szankciók viszonylagos ritkaságának hátterében álló másik strukturális ok a büntetőjog szerepe az etnikai megkülönböztetés elleni küzdelemben. Szimbolikusan nézve a büntetőjog a legfontosabb eszköz, amihez egy állam az etnikai megkülönböztetés elleni küzdelemben folyamodhat. A gyakorlatban azonban a büntetőjog kevesebb szankció alkalmazásához vezet: nem alkalmazható a bizonyítási teher átruházása, amint azt a faji egyenlőségről szóló irányelv előírja, a büntetőjogi felelősség a megkülönböztetési ügyekben többnyire a megkülönböztetés szándékától függ, és a megkülönböztetés áldozata csak korlátozott mértékben tudja befolyásolni a büntetőeljárást, mivel ez rendszerint az ügyészi hivatalok kezében van. Ennek megfelelően a főként vagy kizárólag a büntetőjogra támaszkodó államokra általában jellemző a szankciók hiánya vagy kis száma, még ha ezek a szankciók visszatartó erejűek is.

Az alább felsorolt országokban a rendelkezésre álló bizonyítékok arra utalnak, hogy egyes esélyegyenlőségi szervek az etnikai vagy faji megkülönböztetés területén nem rendelkeznek a kívánt hatékonysággal: Észtország, Lengyelország, Portugália és Szlovénia. Csehországban, Spanyolországban és Luxemburgban az etnikai vagy faji megkülönböztetés területén operatív esélyegyenlőségi szervet nem lehet találni.

3. Rasszista indíttatású erőszakos cselekmények és bűncselekmények

A 2008-as éves jelentés a korábbi évekhez hasonlóan összességében emelkedő tendenciát mutat a bűnügyi nyilvántartásba vett, rasszista indíttatású bűncselekményeket tekintve; konkrétan:

- A rasszista bűncselekményekről a tendenciák elemzéséhez elegendő adatot gyűjtő 11 tagállam⁵ közül a többség a nyilvántartásba vett rasszista bűncselekmények terén általános emelkedést tapasztalt a 2000-től 2006-ig tartó időszakban (Dánia, Németország, Írország, Franciaország, Ausztria [nagyon kis mértékben], Szlovákia, Finnország, az Egyesült Királyság), csakúgy mint 2005–2006 között (Németország, Írország, Ausztria, Szlovákia, Finnország, Svédország, az Egyesült Királyság).
- Az antiszemita bűncselekményekről a tendenciák elemzéséhez elegendő adatot gyűjtő négy tagállam (Franciaország, Németország, Svédország és az Egyesült Királyság) közül három (Franciaország, Svédország és az Egyesült Királyság) általánosan emelkedő tendenciát tapasztalt 2001 és 2006 között.
- A szélsőjobboldali indítékú bűncselekményekről elegendő adatot gyűjtő négy tagállam (Ausztria, Franciaország, Németország és Svédország) közül kettő (Franciaország és Németország) általánosan emelkedő tendenciát tapasztalt a 2000-től 2006-ig tartó időszakban.

A rasszista bűncselekmények problémájának elismerésével és hatékony kezelésével az EU tagállamai demonstrálni tudják, hogy elítélik ezeket a cselekményeket, és együtt éreznek az áldozatokkal. Egyelőre azonban továbbra is elmondható, hogy a rasszista bűncselekmények nyilvántartásba vételére szolgáló tagállami mechanizmusok terén nagyon csekély előrehaladás történt; konkrétan:

- Az EU 27 tagállama közül 16-ból csak meglehetősen korlátozottan számolnak be néhány bírósági ügyről, illetve olyan általános számadatokat közölnek a megkülönböztetésről, amelyek rasszista bűncselekménynek minősülő incidenseket is tartalmazhatnak, vagy esetleg egyáltalán nincs semmilyen, nyilvánosan hozzáférhető hivatalos igazságszolgáltatási adat a rasszista bűncselekményekről. Ezek a tagállamok a következők: Belgium, Bulgária, Észtország, Görögország, Spanyolország, Olaszország, Ciprus, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Magyarország, Málta, Hollandia, Portugália, Románia és Szlovénia.
- Az EU-n belül az Egyesült Királyság rendelkezik a legátfogóbb rendszerrel a rasszista bűncselekmények nyilvántartására. Nyilvánosan bejelentett incidensekből

⁵ Csehország, Dánia, Németország, Írország, Franciaország, Ausztria, Lengyelország, Szlovákia, Finnország, Svédország, az Egyesült Királyság.

és bűncselekményekből bármely 12 hónapos időszakban többet vesz nyilvántartásba, mint a többi 26 tagállam összesen.

Mivel a rasszista bűncselekményekről a tagállamok többségében nincs jó adatgyűjtés, az idei jelentés azt állapítja meg, hogy:

- A rasszista bűncselekmények terén korlátozott hivatalos bejelentési rendszerekkel rendelkező vagy ilyenekkel egyáltalán nem rendelkező tagállamok nincsenek megfelelő helyzetben ahhoz, hogy a problémára bizonyítékokon alapuló politikai válaszokat tudjanak kidolgozni.

Mindezen hiányosságok ellenére akadnak pozitív fejlemények is, abban az értelemben, hogy a tagállamok kezdik felismerni a rasszista bűncselekmények mint társadalmi rossz jelentőségét. A német EU-elnökség alatt elért politikai megállapodás a rasszizmus és az idegengyűlölet elleni küzdelemről szóló tanácsi kerethatározatról kedvező fejlemény e téren, amelyet a bizonyítékokon alapuló politika érdekében az adatgyűjtés javításával kellene kiegészíteni.

A korábbi évekhez hasonlóan továbbra is problémát jelentenek a kiszolgáltatott kisebbségekkel szembeni bűnüldözői visszaélésekről és erőszakos cselekményekről szóló jelentések. A jelentés felhívja a figyelmet arra a tényre, hogy a tagállamok többségében nincs külön, független rendőrségi panaszkezelő hatóság az ilyen visszaélések nyilvántartásba vételére és megválaszolására, eltekintve a minisztériumokkal közvetlen kapcsolatban lévő hivataloktól vagy a panaszok rendőrségi vagy ombudsmani hivatalokon keresztül történő nyilvántartásba vételének rendszeres csatornáitól. Ennek érdekében jelentős mértékben javítani kell a rendőrségi panaszkezelési mechanizmusokat.

A nyilvántartásba vett bűncselekmények számának emelkedő tendenciával összefüggésben a jelentés néhány tagállamból több olyan új kezdeményezést is fel tud mutatni a több ügynökséget összefogó, a rendőrséget és a közösségeket egyaránt felölelő partnerségek terén, amelyek kísérletet tesznek a probléma orvoslására. Közülük külön említésre méltók a rasszista bűncselekményeket a „gyűlöletbűncselekmények” tágabb körén belül kezelő kezdeményezések.

4. Rasszizmus és megkülönböztetés a társadalmi élet különböző területein és a megelőzésre irányuló kezdeményezések

4.1 Foglalkoztatás

A 2007-ben közölt adatok és információk a korábbi évekhez hasonlóan igazolták a közvetlen és közvetett faji/etnikai megkülönböztetés működését a foglalkoztatás különféle színhelyein, és jelezték a lehetséges megnyilvánulási formáit, amilyen például a felvételi és leépítési gyakorlatokban előforduló megkülönböztetés, a munkahelyi sértések és fizikai zaklatás vagy a megkülönböztetésre való felbujtás harmadik felek részéről. Miközben a megkülönböztetés többnyire láthatatlanul működik, és csak a vizsgálatok vagy kutatások tudják felszínre hozni, néhány tagállamban továbbra is meglepően nyíltan történik, mint például olyan megkülönböztető álláshirdetések formájában, amelyek egyenesen kimondják, hogy külföldiek ne jelentkezzenek.

A vallási öltözékek és jelképek a munkahelyen kérdésben több olyan fejlemény is történt, amelyek általában korlátozóak voltak; köztük például az ilyen ruhadarabok viselésére több belga városban bevezetett tilalom a köztisztviselők esetében, vagy a rendőregyenruha részeként viselt turbán engedélyezésének megtagadása a szikhek esetében az írországi állami rendőrségnél. Ebben a kérdésben azonban továbbra is igen változatos gyakorlatot tapasztalhatunk a tagállamokban.

Az FRA/EUMC korábbi jelentései megjegyezték, hogy egyre nagyobb számban jelennek meg olyan kutatási tanulmányok, amelyek a kisebbségi népességben belül a csoporttagok megkülönböztetéssel kapcsolatos szubjektív tapasztalatait járják körül. Az idén emellett a kutatás több esetben a többségi népességben belüli csoportokkal foglalkozott – ilyenek például a munkáltatók –, és a kisebbségekkel kapcsolatos hozzáállásukat és esetleges megkülönböztető gyakorlataikat vizsgálta.

A megelőző kezdeményezések számos típusáról érkeztek jelentések. Külön programok indultak a kirekesztett kisebbségeknek szóló képzés és tanácsadás érdekében, hogy segítsék őket a munkaerőpiacon; a többségi társadalomnak szóló programok pedig a megkülönböztetés elleni küzdelmet, illetve a figyelemfelhívást helyezték az előtérbe, de akadtak példák a mentori közreműködésre és a felvételnél alkalmazott pozitív fellépésre is, valamint újabb kísérletek történtek a szerződéses betartása és a névtelen álláspályázatok terén is. Ezenkívül újabb bizonyítékok utaltak arra, hogy a sokféleség kezelésére szolgáló, viszonylag ambiciózus politikák egyre több tagállamban kezdenek meggyökeresedni vagy kapnak támogatást.

4.2 Lakhatás

A legtöbb tagállamban a lakhatás területén továbbra sincs etnikai hovatartozás szerint csoportosító adatgyűjtés. Az EU sok országában végzett diszkriminációs próbák azonban ugyancsak adatokkal szolgálhatnak a lakhatásban előforduló megkülönböztetésről.

A bevándorlók és etnikai kisebbségek hátrányos helyzete a jó minőségű, megfizethető lakhatáshoz való hozzáférésben tovább erősíti társadalmi kirekesztettségüket. A helyzet visszafordításának egyik módja az alacsony bérleti díjú, állami tulajdonú lakások biztosítása. Az állami lakások kiutalására országos, regionális vagy helyi szinten alkalmazott kritériumok azonban még mindig tartalmazhatnak olyan rendelkezéseket, amelyek a bevándorlókkal és az etnikai kisebbségekkel szemben diszkriminatívak.

A lakhatási feltételeket illetően a romák, szintik és travellerek a legkiszolgáltatottabb csoportok közé tartoznak. A feltételek javítására tett intézkedések ellenére helyzetüket szerte az EU-ban a nyílt megkülönböztetés, az elégtelen lakáskörülmények és a kényszer-kilakoltatások jellemzik. Ráadásul több tagállamból jelentették, hogy az állami és egyéb hatóságok megtagadják vagy kerülnek a roma telepek közművesítését, ami a megkülönböztetés kevésbé közvetlen formája.

Végezetül néhány helyes gyakorlat is napvilágra került. Különösen kedvező kezdeményezésnek minősül a bevándorlóknak, romáknak és más kiszolgáltatott csoportoknak szánt, megfizethető lakásállomány állami támogatás révén történő bővítése. Bár az EU egész területén hatályban vannak a megkülönböztetés elleni jogszabályok, összehangolt erőfeszítésre van szükség annak érdekében, hogy a lakók és az ingatlanügynökök körében felhívják a figyelmet e jogszabályokra. Az ilyen figyelemfelhívó törekvéseket tükrözik az éves jelentés lakhatásról szóló részének végén megemlített magatartási kódexek és tájékoztató kampányok példái.

4.3 Oktatás

Az FRA/EUMC korábbi jelentései már rámutattak, hogy a megbízható információk elérhetősége elengedhetetlen előfeltétel a kiszolgáltatott, hátrányos helyzetű csoportok oktatási helyzetének javításához. Ezt a közelmúltban a PISA 2006-os oktatási teljesítményvizsgálat ismét megerősítette. A 2006-os PISA vizsgálat szerint erőteljes pozitív összefüggés mutatkozott azközött, hogy az iskolák figyelik és értékelik az elért eredményeket, és az eredményekről szóló adatokat nyilvánosságra hozzák, illetve hogy a diákok jobban teljesítenek a teszten. A legtöbb tagállamban azonban nem működik kielégítően a megfigyelő és értékelő rendszer, vagy egyáltalán nincs ilyen. A jövőre nézve komoly kihívás ennek az akadálnak a leküzdése, amely egyelőre korlátok közé szorítja az egyenlőtlenség és a megkülönböztetés elleni hatékony fellépést.

A kiszolgáltatott csoportok sok nehézséggel kerülnek szembe a minőségi oktatáshoz való hozzáférésben. Ennek fő okai a diszkriminatív beiratkozási eljárás-

sokban és felvételi tesztekben, az iskolára felkészítő létesítmények hiányában vagy hozzáférhetetlenségében, az iskoláktól való nagy távolságokban, illetve az illegális tartózkodási státus lelepleződésétől való félelemben keresendők. A gyakorlati akadályok különösen a romák, szintik és travellerek gyermekeit, valamint a menedékkérők és a rendezetlen jogállású bevándorlók gyermekeit választják el az oktatástól.

A rendelkezésre álló adatok azt mutatják, hogy a kisebbségi csoportok és a harmadik országok állampolgárai az Európai Unió egész területén túlréprezentáltak az alap- és középfokú speciális oktatásban, ugyanakkor alulréprezentáltak a felsőbb szintű oktatásban. A kisebbségi csoportok és külföldi állampolgárok esetében emellett az osztályismétlésnek és a korai lemorzsolódásnak is nagyobb a valószínűsége. A migránsok és kisebbségek, illetve a többségi népesség között különösen szembetűnő a különbség azokban az országokban, ahol a tanulmányi pályákat korán szétválasztó iskolarendszerek működnek. A PISA 2006-os teljesítményvizsgálat magyarázatot ad erre. A 2006-os PISA vizsgálat szerint a diákok korai kiválogatása külön intézményekbe vagy programokba különösen negatív hatással van a társadalmi-gazdasági vagy nyelvi szempontból hátrányos helyzetű tanulókra. Az ilyen oktatási rendszerek hozzájárulnak a népesség kiváltságosabb és a kevésbé kiváltságos csoportjai közötti iskolázottsági különbségek növekedéséhez.

2007-ben folytatódott több, a roma gyermekek oktatási helyzetének javítására irányuló program végrehajtása. Ugyanakkor azonban a romákkal szembeni megkülönböztető politikák és gyakorlatok is magas szinten maradtak az EU-ban. A romáknak, szintiknek és travellereknek még mindig alkalmatlan oktatási rendszerekkel kell szembesülniük, ami szegregációhoz és egyenlőtlen esélyekhez vezet. 2007 novemberében azonban az Emberi Jogok Európai Bírósága fontos ítéletet hozott, amelyben bírálta Csehországot a roma gyermekek iskolai elkülönítésében megnyilvánuló megkülönböztetésért.

Miközben az oktatáshoz való jogot törvények garantálják, a menedékkérők és a rendezetlen jogállású bevándorlók gyermekeit sok tagállamban az oktatásból való kizárás veszélye fenyegeti. A legtöbb tagállamban mégsem indult semmilyen kezdeményezés annak érdekében, hogy megfigyeljék és értékeljék a menedékkérők gyermekeinek helyzetét a megfelelő oktatáshoz való hozzáférés szempontjából.

4.4 Egészségügy

Kevés tagállam rendelkezik mérvadó hivatalos vagy nem hivatalos adatokkal az egészségügy területén történő faji/etnikai megkülönböztetéssel kapcsolatos panaszokról, és még azokban is csak nagyon kevés panasz került nyilvántartásba. A fő probléma inkább a közvetett, semmint a közvetlen megkülönböztetés, mivel a szakmai kódexek és kötelezettségek szerint eljáró egészségügyi személyzet esetében kisebb a valószínűsége a megkülönböztetésnek vagy az egészségügyi ellátás nyílt megtagadásának, miközben az igazgatásra nagyobb eséllyel jellemző, hogy szigorúan ragaszkodik a bonyolult hivatalos eljárásokhoz, amelyek esetleg akadályozzák az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférést.

Az egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférés terén előforduló problémák különösen a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárait, az elutasított menedékkérőket és a roma közösségek tagjait érintik. A romákat az a veszély fenyegeti, hogy kizárják őket az állami egészségbiztosításból, ha tartósan munkanélküliek – mint Bulgáriában és Romániában –, illetve ha nem rendelkeznek a szükséges személyazonosító okmányokkal, mint Romániában és Szlovéniában. A romáknak sok esetben olyankor is problémáik támadnak az egészségügyi ellátáshoz való hozzáféréssel, ha elszigetelt vidéki térségekben – mint például Görögországban, Spanyolországban és Magyarországon – vagy a városok körüli táborokban élnek, ahol a tömegközlekedési lehetőségek korlátozottak vagy egyáltalán nem is léteznek (mint Görögországban, Spanyolországban, Olaszországban és Magyarországon).

Az országban illegálisan tartózkodó bevándorlók és a visszautasított menedékkérők gyakran csak a sürgősségi egészségügyi ellátáshoz jutnak hozzá, amelynek definíciója országonként változik. Sok esetben nem is szívesen kérnek orvosi segítséget, attól félve, hogy esetleg jelentik őket a rendőrségnek, és ebből kifolyólag kitoloncolják őket.

A kulturális akadályok azonban – amilyen például a nyelv vagy a vallás – még az országban legálisan tartózkodó bevándorlókat is visszariaszthatják az egészségügyi szolgáltatások igénybevételétől. A muzulmán nők például nem feltétlenül engedik, hogy férfi egészségügyi személyzet vizsgálja meg őket, a kórházi étkezés esetleg nem felel meg a muzulmán vallási előírásoknak stb.

A bevándorlók, menedékkérők és kisebbségek helyzetéről az Unió egészségügyi ellátórendszereiben számos transznacionális jelentés is kiegészítő információkkal szolgált, például a következőkről: az egészségügyi ellátáshoz jutni próbáló, rendezetlen jogállású bevándorlók által tapasztalt jogi és gyakorlati akadályok azonosítása; annak bemutatása, hogy a migráció hogyan tehet kiszolgáltatottá a fizikális, mentális és szociális egészségügyi problémákkal szemben; a romákkal szemben az egészségügyi ellátásban alkalmazott megkülönböztetés dokumentálása és a jogok ismeretének hiánya; olyan esetek, amikor a rendezetlen státusú migránsoktól megtagadták a kezelést. Más jelentések arra hívták fel a figyelmet, hogy a megkülönböztetés elleni jogszabályok az egészségügyi szakemberek, az adminisztratív személyzet és a betegek körében nem ismertek, és megállapították, hogy ezen a téren szűkösek a szisztematikusan összegyűjtött adatok.

Az egészségügyi ellátásban előforduló egyenlőtlenségek terén a migránsok és kisebbségek helyzetének javítására irányuló, pozitív kezdeményezésekről a kormányzat és a civil társadalom részéről egyaránt beszámoltak, és a tagállamoknak néhány fontos politikát is sikerült bevezetniük az EU egész területén.

5. Következtetések

5.1 A faji egyenlőségről szóló irányelv

Az FRA egyik feladata az információgyűjtés arról, hogy a faji egyenlőségről szóló irányelvet ténylegesen hogyan alkalmazzák az egyes tagállamokban, illetve hogy a szakosodott szervek hogyan működnek a gyakorlatban. Elsőként említendő, hogy a beszámolási időszak végére három tagállamban még mindig nem alakult meg a szakosodott szerv, és az összes tagállam közel felében semmilyen szankciót nem alkalmaztak a faji/etnikai megkülönböztetés eseteiben. A szankciókat alkalmazó tagállamokban óriási különbségeket lehetett tapasztalni a kiszabott bírságok szintjét tekintve.

A szankciók ritkasága a legtöbb tagállamban azért probléma, mert a faji egyenlőségről szóló irányelv kötelezővé teszi a hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciók alkalmazását. A hatékony szankciók azért fontosak, hogy el lehessen nyerni az áldozat populáció bizalmát, és a népesség széles körében felhívni a figyelmet a jogszabályra és a benne foglalt alapelvekre. Hatékony szankciók nélkül nem valószínű, hogy a népesség széles rétegei, a vállalatok és a jog gyakorló szakemberei nagyon komolyan vennék a megkülönböztetés elleni jogszabályt, és vennék a fáradságot, hogy tájékozódjanak erről a jogszabályról.

Az is igaz, hogy ahol az ügyeknek csak kis része kerül bíróság elé, és kevés szankciót alkalmaznak, ez még nem feltétlenül jelenti azt, hogy nem foglalkoznak a problémákkal. Néhány tagállamban például nagyobb hagyománya van a konszenzuseresésnek a munkaügyi kapcsolatokban: ennek szellemében a szociális partnerek és más szervek együtt dolgoznak azon, hogy a nézeteltéréseket mediáció és tárgyalás útján megoldják, ezáltal nagyobb a valószínűsége annak, hogy az ügyek még a bírósági szakasz előtt rendeződnek. Hollandia esetében például az egyenlő bánásmódról szóló törvény arra is szolgál, hogy ösztönözze a vitás kérdések ilyen jellegű, bírósági szakaszt megelőző rendezését. Ennek a szemléletnek egyik hátránya az, hogy a szankcióktól való félelem csökken, ami rendszerint kulcsfontosságú a megkülönböztetés áldozatainak jobb alkupozícióba kerülése szempontjából. A hiteles, visszatartó erejű szankciók alkalmazásából eredő oktató funkció is elvész, holott ezek alkalmasak lennének a figyelemfelhívásra úgy a lakosság egésze, mint a munkáltatók körében.

Néhány esetben az alacsony számadatok egyértelmű problémákat takarnak. Szlovéniában például az emberi jogi ombudsman jelentése szerint a probléma a jogszabály homályos, használhatatlan megfogalmazásából ered; Portugáliában a jelentések a panaszok értékelésének hosszú és bonyolult eljárását jelölték meg a probléma forrásául.

A másik tényező a büntetőjog használata. Néhány tagállamban azok a büntetőjogi szankciók, amelyeket elméletben alkalmazni lehet a megkülönböztetés eseteiben, nagyon is visszatartó erejűnek tűnnek. Amikor azonban ez a büntető-

jog keretében létezik, és nem a polgári jogban, kicsi a valószínűsége, hogy ilyen súlyos szankciókat a gyakorlatban is alkalmazzanak. Azokban a tagállamokban, ahol a polgári jogot használják az etnikai megkülönböztetés elleni küzdelemben, a bizonyítási teher sokkal kisebb, és a szankciók tényleges megvalósulásának is nagyobb a valószínűsége.

A szakosodott szerv vagy szervek részére biztosított hatáskörök több tagállamban túl korlátozottnak bizonyultak ahhoz, hogy hozzájáruljanak a hatékony szankciók gyakorlati alkalmazásához. Némelyik szervnek sem a szankciók kiszabására nincs hatásköre, sem az áldozatokat nem képes támogatni a szankciókhoz vezető eljárások során. Még ha egy szakosodott szerv rendelkezik is a szankciók kiszabásához szükséges hatáskörrel, hozhat olyan politikai döntést, hogy e stratégiát elkerülve inkább a mediációra helyezi a hangsúlyt, ahogyan az Cipruson történik.

A panaszok kis száma

Először is, a jelentések szerint a szakosodott szervezetekhez és a rasszizmus elleni NGO-khoz (nem kormányzati szervek) érkező panaszok száma meglehetősen alacsony. A panaszok kis száma persze önmagában még nem feltétlenül jelenti azt, hogy valami hiba van – előfordulhatna, hogy csak a valóságot tükrözi, azaz a megkülönböztetés valóban ilyen alacsony szintű. A 2008-as éves jelentés foglalkoztatásról, lakhatásról és egészségügyről szóló részei azonban – a korábbi években gyűjtött adatokhoz hasonlóan – egyértelműen bizonyítják az etnikai megkülönböztetés különféle megnyilvánulásainak meglétét, melyek közül sok az erre irányuló kutatások megállapításai nélkül nem is jutott volna a nyilvánosság tudomására. Az adatok és kutatások különböző fajtái évek óta azt mutatják, hogy a megkülönböztetés áldozatainak többsége, ha tehetne is panaszt, nem él ezzel; a legutóbbi ilyen a foglalkoztatási fejezetben említett felmérés volt, amely szerint Szlovéniában a munkahelyi – többek között – faji vagy szexuális zaklatás áldozatainak többsége nem jelentette be az incidenst.

Az éves jelentés foglalkoztatási és egészségügyi fejezetében szereplő különféle példák némi ízelítőt adnak abból, hogy milyen okok húzódnak a hivatalos panasztétel elmaradása vagy halogatása mögött a megkülönböztetés áldozatainak esetében. Egyesek esetleg nem bíznak a törvényben, ha úgy látják, hogy nem megfelelő; más áldozatok a bírósági ügyek pénzügyi vonzatai miatt aggódnak, vagy más költségektől, illetve következményektől félnek; a határozott idejű szerződéssel vagy ideiglenes munkavállalási engedéllyel rendelkező munkavállalók jogilag túlzottan kiszolgáltatottnak érezhetik magukat ahhoz, hogy panaszt tegyenek. Az ügyek ritkasága azonban mást is tükrözhet, például a megkülönböztetés áldozatai előtt nyitva álló jogorvoslati lehetőségek alacsony ismertségét az általános népességben (amint azt az éves jelentés egészségügyi fejezete mutatja: eszerint Görögországban a betegekkel készült interjúkból kitűnt, hogy nem tudják, hogyan lehet panaszt tenni az egészségügyi ellátásban elszenvedett megkülönböztetés esetén). A tagállamok némelyikében kevés nyilvános vita folyt ezen a téren, és semmilyen nyilvános kampánynak nem volt nyoma, ami a faji egyenlőségről szóló irányelv átültetése után intézményesített nemzeti intézkedésekre próbálta volna felhívni a figyelmet.

A foglalkoztatási fejezet megjegyzi, hogy az egyik tagállamban a panaszok kezelését végző szakszervezeti szervezet szándékosan dönt úgy, hogy az ügyeket nem terjeszti a nemzeti esélyegyenlőségi hatóság elé. Egyértelmű, hogy ezen a téren célzottabb kutatásra van szükség, hogy fényt derítsünk azokra a különféle strukturális és társadalmi erőkre, amelyek közreműködnek annak eldöntésében, hogy az etnikai megkülönböztetés eseteit bejelentik-e és kezelik-e a 27 tagállamban, és ha igen, hogyan.

Az újabb fejlemények alapján az összképhez képest kivételt jelent Franciaország esete, ahol a megkülönböztetés elleni hivatalos szervhez, a HALDE-hoz 2006 óta jelentős és egyre növekvő számban érkeznek a panaszok. A HALDE-nek a saját maga és a megkülönböztetés kérdésének megismertetésére irányuló tájékoztató kampányai segítségével sikerült határozott arculatot kialakítania a nyilvánosság szemében, a frissebb felmérések pedig azt mutatták, hogy a francia lakosság egyre inkább tudatára ébred a problémának.

5.2 A megkülönböztetés bizonyítékai

Miközben az éves jelentés jogi kérdésekről szóló fejezete tájékoztat a faji egyenlőségről szóló irányelv működéséről, az ezt követő fejezetekben a társadalmi élet négy területéről közölt információ mindenekelőtt az irányelv eredeti szükségességét hivatott megerősíteni, a közvetlen és közvetett megkülönböztetés példáinak és eseteinek bemutatásával a foglalkoztatás, a lakhatás, az oktatás és az egészségügy területéről. Mindezekben a területeken elmondhatjuk, hogy a pusztán a hivatalos statisztikákból és a bírósági ügyekből a megkülönböztetés mértékét és formáját illetően levonható következtetések meglehetősen ingatagok, ezért kutatások és vizsgálatok eredményeivel kell kiegészíteni őket. Az EUMC korábbi éves jelentéseihez hasonlóan a kutatási példák a foglalkoztatási fejezetben ezúttal is három csoportban szerepelnek: ezek a diszkriminációs próbák, az áldozatok tanulmányozása és a többségi társadalommal foglalkozó kutatás.

A lakhatás és a foglalkoztatás terén a megkülönböztetés jelenlétének kimutatására szolgáló diszkriminációs tesztek példáiról évről évre több beszámoló szól. A foglalkoztatás terén sok tagállamból jelentették a módszer alkalmazását (Görögországban egy nagyszabású, a foglalkoztatást tesztelő projekt keretében 2007-ben először végeztek ilyet). A módszer alkalmazását a lakhatás területén 2007-ben három tagállamból jelentették, Franciaországból pedig egy olyan esetről is beszámoltak, ami az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférést tette próbára.

Az FRA/EUMC korábbi jelentéseiben az elmúlt években egyre nagyobb számban szerepeltek olyan tanulmányok, amelyek a kisebbségek megkülönböztetéssel kapcsolatos szubjektív tapasztalatait dolgozzák fel (az „áldozatok tanulmányozása”). Ebben a legutóbbi beszámolási időszakban minden eddiginél több ilyen tanulmány volt: 11 tagállamból jelentettek a foglalkoztatási megkülönböztetésről szóló példákat, egy tagállamban pedig az egyenlő bánásmóddal foglalkozó nemzeti törvények és szervek hatását tették próbára ezzel a módszerrel, amint arról a jogi fejezet beszámol. Most először az egészségügyi ellátás területéről is beszámoltak három felmérésről, amelyek az egészségügyi ágazatban dolgozók által szubjektíven

tapasztalt rasszizmust és megkülönböztetést vizsgálták öt tagállamban. Ez a fajta vizsgálat hasznos, mivel olyan problémákat hoz a felszínre, amelyek egyébként könnyen észrevétlenül maradhatnak, tekintettel az áldozatok bizonyított vonatkozására a hivatalos panasztétellel szemben.

A többségi társadalomról szóló tanulmányok összességében kevésbé általánosak ezen a téren. Azt gondolhatnánk, hogy az ilyen vizsgálatok a problémafeltárás szempontjából nem sok haszonnal járnak, mivel nem elvárható, hogy a munkáltatók készségesen nyilatkozzanak a kutatóknak saját rasszista hozzáállásukról vagy törvénytelen gyakorlataikról. Ennek ellenére a foglalkoztatási fejezet három tagállamból is említ olyan munkáltatói felméréseket, amelyeken a válaszadók többsége bevallotta, hogy bevándorlókat vagy romákat nem venne fel.

Az idén ismét bebizonyosodott, hogy a társadalmi élet mind a négy területén – a foglalkoztatásban, a lakhatásban, az oktatásban és az egészségügyben – a romák és a menedékkérők szenvedik el a megkülönböztető bánásmód legszűcsősebb túlzásait. Emellett – amint a korábbi éves jelentések is megemlégtették – a jogaikban korlátozott és ezáltal bizonytalan migráns munkavállalók ugyancsak rosszabb munkakörülményeket tapasztalnak, mint a többségi munkavállalók, és a munkahelyi kizsákmányolással szemben kevesebb lehetőségük van az önvédelemre vagy a panasztételre. Az ilyen munkavállalók bizonyos értelemben nincsenek kizárva a foglalkoztatásból – ehelyett aránytalanul nagy számban vannak jelen a legkevésbé vonzó foglalkozásokban. A rendezetlen jogállású migránsok és a menedékkérők által elszenvedett kirekesztést az oktatásról és az egészségügyi ellátásról szóló fejezet szemlélteti. A menedékkérők gyakran az oktatási létesítményektől távol lévő menekülttáborokban élnek, a rendezetlen jogállású migránsok gyermekeit pedig az is visszatartja az iskolalátogatástól, hogy a hatóságoknak nyilvántartásba kell venniük és be kell jelenteniük a státusukat. Ugyanez az ok sokszor a rendezetlen jogállású migránsokat az egészségügyi létesítményektől is távol tartja, ha attól félnek, hogy esetleg a rendőrségen jelentenek és kitoloncolnák őket.

Pozitív fellépéssel a megkülönböztetés ellen

Az egyenlőségről szóló irányelvek kifejezetten megengedik a külön kompenzációs intézkedések, például a pozitív fellépés bevezetését. Bár a megkülönböztetés hatásai ellen indított, pozitív fellépésnek minősülő intézkedések nem különösebben gyakoriak az EU-ban, általában minden évben beszámolnak néhány újabb példáról. A tavalyi FRA-jelentésben⁶ bemutatott berlini példát követve – ahol pozitív fellépést vezettek be a kisebbségek felvételében a berlini rendőrséghez – 2007-ben hasonló példákat jelentettek Romániából, Bulgáriából és Csehországból is, minden esetben a pozitív fellépés módszerét alkalmazva a kisebbségi csoportok tagjainak a rendőrségi felvételére, Franciaországban pedig a fegyveres erőkhöz való felvételben vezettek be hasonlót.

6 FRA (2007): *Jelentés a rasszizmusról és az idegengyűlöletről az EU tagállamaiban*, 67. o.

2007-ben voltak olyan fejlemények az EU szintjén, amelyek hozzájárultak a pozitív fellépésről szóló vitához: 2007 áprilisában egy európai konferenciát tartottak Rómában, „Esélyegyenlőség mindenkinek: Milyen szerepet játszanak a pozitív intézkedések?” címmel, és ugyancsak 2007-ben jelent meg „A formális egyenlőség túl – pozitív intézkedések a 2000/43/EK és a 2000/78/EK irányelvek szerint” című európai kiadvány⁷. Mindkettő arra a következtetésre jutott, hogy az EU egyenlőséggel foglalkozó menetrendjében pozitív fellépésre van szükség. A pozitív fellépés célja, hogy kárpótoljon a jelenlegi és múltbeli megkülönböztetésért, kiegészítve a törvények és a panaszok szerepét, amelyek önmagukban nem elegendőek a megkülönböztetés és hatásai leküzdéséhez. A szálláshoz való hozzáférést illetően a Szociális Jogok Európai Bizottságának a 2008-as éves jelentés lakhatási fejezetében bemutatott határozata⁸ komoly jelentőséggel bír, mivel a bulgáriai romákkal a lakhatási jogok terén alkalmazott egyenlőtlen bánásmód hosszú évei után a bizottság arra a megállapításra jutott, hogy pozitív fellépésnek minősülő intézkedésekre van szükség a romák többségi társadalomba való beilleszkedéséhez.

A pozitív fellépés gyakorlata azonban továbbra is ellentmondásos, két fő okból: először is azért, mert a köztudatban gyakorta összekeverik a pozitív diszkriminációval, a kvótákkal vagy más, egyesek által társadalmilag igazságtalannak ítélt eszközökkel; másrészt pedig azért, mert a hatékony pozitív fellépés egyik minimumkövetelménye, hogy pontos adatok álljanak rendelkezésre az érintett kisebbségi népességről. Erre azért van szükség, hogy meg lehessen ítélni a politika kezdeti szükségességét, és – ami ugyanilyen fontos – hogy el lehessen dönteni, mikor tekinthető megszűntnek a probléma, azaz mikor lehet leállítani a pozitív fellépésnek minősülő intézkedéseket. Amint azonban azt a 2008-as éves jelentésben és más jelentésekben is megállapították, a tagállamok között igen nagy különbségek vannak az „etnikai statisztika” elvének kérdésében: néhány országban ez a hivatalos népszámlálás része, és széles körben használatos, míg máshol erősen ellenkezik a nemzeti normákkal, sőt, helyenként nemzeti törvényben is tiltják. Úgy tűnik, hogy tovább kell vizsgálni, hogy az adott tagállamon belül az érintett népességre vonatkozó pontos statisztikák előállítására való képesség hiánya mennyiben akadályozza a pozitív fellépés elfogadását, illetve hogy módosítja-e az ilyen intézkedések formáját vagy kimenetelét az adott országban.

A 2008-as éves jelentésben élesebb ellentmondásként merül fel az az intézkedés, amely túlmutat a pozitív fellépésen. A lakhatási fejezet arról számolt be, hogy a külföldiekre és az etnikai német bevándorlókra legalább egy német városban hivatalosan rögzített kvóták vonatkoznak a város bizonyos kerületeiben, a társadalmilag kiegyensúlyozott lakóterületek fenntartása érdekében. Az intézkedés látszólag ellentmond a pozitív intézkedés bizonyos alapelveinek, például abban, hogy rögzített kvótákat vesz alapul, és feltehetően nem „ideiglenes különleges intézkedésnek” szánják, hanem sok évre szól. Ez a politika még ellentmondásosabbnak bizonyult; a bírálói azt állították, hogy a kvóták már önmagukban is a kisebbségi csoportok

⁷ M. De Vos, *Európai Bizottság, Brüsszel (2007), Beyond Formal Equality: Positive Action under Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC (A formális egyenlőség túl – pozitív intézkedések a 2000/43/EK és a 2000/78/EK irányelv szerint)*, elérhető: http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/legnet/bfe07_en.pdf.

⁸ 31/2005 sz. panasz, Európai Romajogi Központ kontra Bulgária – lásd a 4.2.3 pontot, FRA, Éves jelentés 2008.

tagjaival szembeni közvetlen megkülönböztetésnek minősülnek. A támogatói válasz azzal érveltek, hogy a cél szentesíti az eszközt, és hogy az intézkedés a kisebbségekkel szembeni megkülönböztetés és kirekesztés leküzdésére irányuló kezdeményezés része, ami a lakóközösségekben méltányosabb egyensúlyt ér el, mint ha az eloszlást a piaci erőkre bíznák. Nyilvánvaló, hogy az ilyen politikákat szélesebb körű tudományos vizsgálat és nyilvános vita tárgyává kell tenni.

5.3 A tagállamok közötti különbségek

Az „etnikai statisztikák” kérdése nem az egyetlen, ami rávilágít az egyes tagállamok migránsokkal kapcsolatos kérdésekben tanúsított hozzáállásának szembevető ellentéteire. A korábbi éves jelentések már foglalkoztak azzal a vitával, hogy a tanulók az iskolában, illetve a munkavállalók a különböző ágazatokban viselhetnek-e vallási öltözetet, és világosan megmutatták, hogy ebben a kérdésben az elfogadhatóságot és a gyakorlatot illetően egyaránt rendkívül nagy a változatosság az EU területén. Még egy tagállamon belül is szembevető különbségek akadnak: például Németország szövetségi államai között vagy Belgiumban a két fő nyelvi közösség között. Más különbségek is részletesen szerepelnek a jelentésben. A 2008-as éves jelentés jogi kérdésekről szóló fejezete megjegyzi, hogy Franciaországban egy 2007-es bírósági döntés egyértelművé tette, hogy a szekularizmus elve, amivel például a fejkendőviselés kizárását szokták indokolni, a szolgáltatásnyújtásban csak az állami hatóságokra vonatkozik, azaz a magáncégek nem alkalmazhatják. Ennek megfelelően Franciaországban (és Németországban) vannak olyan esetek, amelyek megerősítik, hogy egy alkalmazottat törvénytelenül bocsátottak el fejkendőviselés miatt.⁹ Amint azonban a 2006-os éves jelentés megállapította, Dániában például a legfelsőbb bíróság döntése szerint nem minősült megkülönböztetésnek, amikor egy szupermarket alkalmazottját fejkendő viselése miatt elbocsátották.¹⁰

A vita középpontjában rendszerint a nők fejkendőviselése áll. A 2008-as éves jelentés oktatási és foglalkoztatási fejezete a fejkendővel vagy fátylakkal kapcsolatban új vitákról vagy ügyekről is beszámol Belgiumból, Bulgáriából, Dániából, Németországból, Spanyolországból, Franciaországból, Hollandiából és az Egyesült Királyságból. 2007-ben azonban ugyanez a kérdés Európa több pontján a szikh férfiak turbánviselésével kapcsolatban is felmerült. 2007-ben Franciaországban a jelentések szerint a szikh fiúk fellebbeztek, miután turbánviselés miatt kizárták őket az iskolából, és – ugyancsak Franciaországban – azt is megállapították, hogy a vezetői engedélyhez szükséges fényképeken is tilos a turbán viselése. Ezzel egy időben Írországból azt jelentették, hogy a nemzeti rendőrségnél megtiltották a rendőregyenruha részeként viselt turbánt. Néhány tagállamban ugyanakkor ez a kérdés nem vált ki vitát. Az Egyesült Királyságban például a rendőrségnél és a különféle fegyveres erőknél régóta engedélyezett a turbánviselés az egyenruha részeként, Svédországban pedig – amint az FRA tavalyi jelentésében szerepel – a rendőrség a sokszínű-

⁹ N. Nathwani (2007): *Islamic Headscarves and Human Rights: A Critical Analysis of the Relevant Case Law of the European Court of Human Rights (Az iszlám fejkendők és az emberi jogok: Az Emberi Jogok Európai Bírósága vonatkozó ítélkezési gyakorlatának kritikai elemzése)*, *Netherlands Quarterly of Human Rights* 25. évf. 2. szám, 2007, 221–254. o.

¹⁰ EUMC (2006): *Éves jelentés a rasszizmus és az idegengyűlölet helyzetéről az EU tagállamaiban*, 25. o.

ségről szóló tervben azt is kimondja, hogy a rendőrtiszteknek szolgálatban is joga van fejkendőt, turbánt vagy zsidó kipát viselni¹¹. Az Európai Bizottság megbízásából 2007-ben készült, a megkülönböztetésre vonatkozó észlelésekről szóló külön Eurobarométer-felmérésben született megállapítások közzététele megerősítette, hogy az egyes tagállamok közvéleménye nagyon megosztott ebben a kérdésben. Amikor az uniós polgárokat arról kérdezték, hogy egyetértenek-e azzal az állítással, miszerint „a látható vallási jelképek munkahelyi viselése elfogadható”, az egyetértés mértéke a különböző országokban 29% (Litvánia) és 79% (Málta) között mozgott.¹²

5.4 Egészségügy és megkülönböztetés

Az idei az első olyan év, amikor az egészségügyi ellátás is helyet kap az éves jelentésben. Az első benyomás az volt, hogy a társadalmi élet másik három területéhez viszonyítva az egészségügyben történő etnikai megkülönböztetésről mintha nehezebb lenne adatokat és információkat találni, és a rasszizmus és a megkülönböztetés kérdéseinek ismertsége általában véve alacsonyabbnak tűnt. Ennek ellenére sok tagállamból jelentettek olyan eseteket, amikor a migráns vagy kisebbségi személyek eltérő, rosszabb bánásmódban részesültek, illetve visszaélést szenvedtek el az egészségügyi személyzet részéről, és a különféle tudományos vagy NGO-jelentésekben bizonyítékok is szerepelnek azokra a különböző tényezőkre, amelyek a kisebbségek – például a romák, a menedékkérők és a rendezetlen jogállású munkavállalók – esetében csökkentik az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférést.

A kutatások szerint a bevándorlók és az etnikai kisebbségek gyakran problémákba ütköznek az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférésben és a szolgáltatások igénybevételében. Még ha az ilyen szolgáltatásokhoz való hozzáférés törvényben garantált is, az ilyen csoportok gyakran nem veszik őket igénybe, vagy azért, mert nincsenek tisztában a jogaikkal, vagy mert vallási meggyőződésük miatt kifogásolják a velük szembeni bánásmódot, illetve nyelvi akadályokba ütköznek. Ennek következtében ki vannak téve annak a veszélynek, hogy az orvosi diagnózis, az ellátás és a megelőzés terén nem megfelelő szolgáltatásban részesülnek.

Bár már számos esetben beszámoltak a migránsok és kisebbségek egészségügyi ellátásának javítására és kiterjesztésére irányuló pozitív kezdeményezésekről, olyat nehezebb volt találni, amelyben kifejezetten a megkülönböztetés kezelését és leküzdését célzó elemek is lettek volna. Arról a problémáról pedig csak néhány jelentés szólt, hogy az egészségügyi ágazatban dolgozó kisebbségi személyzet is ki van téve a rasszizmusnak vagy a megkülönböztetésnek, holott e kevés jelentés mindegyike nagyon is súlyos problémára hívta fel a figyelmet. Ez a probléma valószínűleg elterjedtebb annál, mint amennyire az emberek körében ismert. A kutatás révén betekintést nyerhettünk annak okaiba, hogy az egészségügyi ellátásban dolgozók miért nem hajlandók egyénileg panaszt tenni. Ha viszont a probléma a panaszok révén nem kerül napvilágra, kutatással kell feltárni, hogy az egészségügyi ellátó szervezeteket a megfelelő politika alkalmazása melletti fellépésre lehessen ösztönözni.

11 FRA (2007): *Jelentés a rasszizmusról és az idegengyűlöletről az EU tagállamaiban*, 74. o.

12 *Megkülönböztetés az Európai Unióban*, Európai Bizottság, Eurobarometer, 2007, 15. o., http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_263_sum_en.pdf (2008. 05. 15.).

Nyilvánvalóan nem elfogadható, hogy a dolgozók egyes csoportjainak eseti alapon kelljen eldönteniük, mi a megfelelő válasz, ha például egy rasszista beteg sérteget egy etnikai kisebbségi származású nővért, vagy emiatt elutasítja a kezelést.

5.5 Példák a tendenciákra és a fejleményekre

Az erre vonatkozó statisztikák általános gyenge pontjai miatt viszonylag kevés a lehetőségünk arra, hogy megbízható általánosításokat fogalmazzunk meg a rasszizmus és az idegengyűlölet kérdéseiben tapasztalt sokéves tendenciákról az EU-ban. Emiatt az időbeli fejleményekről szóló észrevételek közül sok óhatatlanul csak benyomásokat rögzít, és jellemzően inkább minőségi, semmint statisztikai jellegű. Ezen állítás alól a rasszista indíttatású erőszakos cselekményekről és bűncselekményekről szóló fejezet jelenti a kivételt, amelyben annak a 11 tagállamnak a felsorolása található, melyek elegendő adatot gyűjtenek a tendenciák elemzéséhez. Elmondhatjuk, hogy ezek többségében – nyolc országban – a nyilvántartásba vett rasszista bűncselekményeket tekintve felfelé mutató tendenciát érzékeltek a 2000–2006 közötti időszakban. Arról a négy tagállamról, amely elegendő adatot gyűjt az antiszemita bűncselekményekről, ugyancsak elmondható, hogy hárman közülük felívelő tendenciát tapasztaltak a 2001-től 2006-ig tartó időszakban, a szélsőjobboldali bűncselekményekről elegendő adatot gyűjtő négy tagállam közül pedig kettőben észleltek emelkedő tendenciát 2000–2006 között. A kisebb egységeket tekintve – amint a 2008-as éves jelentés oktatási fejezete mutatja – az egyik német szövetségi államban, Brandenburgban, ahol összegyűjtik az iskolákban előforduló, szélsőjobboldali háttérű incidenseket, az ilyen incidensek folyamatos csökkenését tapasztalták, amióta a 2000/2001-es tanévben bevezették az ilyen bűncselekmények nyilvántartásának rendszerét. A rasszista erőszakos cselekményekről szóló fejezet a minőségi szempontokra is ad néhány példát – úgy tűnik például, hogy az elmúlt néhány évben több tagállamban is megkezdődött az a pozitív tendencia, hogy nagyobb figyelmet fordítanak a rasszista bűncselekményekre, reagálnak a gyűlölet-bűncselekményekre, és intézkedéseket vezetnek be annak érdekében, hogy ösztönözzék a kisebbségek felvételét a rendőrség soraiba.

A másik, „helyes gyakorlatnak” minősülő tendencia a foglalkoztatás terén figyelhető meg. Mióta a RAXEN hálózat 2000/2001-es létrehozását követően megkezdődött a helyes gyakorlatokról szóló esettanulmányok bejelentése az EUMC felé, évről évre több „sokszínűségi” vagy a „sokszínűséget kezelő” politikáról számoltak be, az állami és a magánszektor szervezeteinél egyaránt. A kormányzati hatóságok, munkáltatók, NGO-k (nem kormányzati szervek) vagy ezek kombinációi által szervezett, a sokszínűség kezelésére irányuló úgynevezett „ösztönző intézkedések” terén ugyancsak jól látható volt a folyamatos növekedés, ami különféle kampányok és tanfolyamok, tanácsadás és a sokszínűségi politikák elfogadásához a szervezeteknek nyújtott ösztönzők formájában nyilvánult meg. (Ezekből minden évben csak néhány

kiválasztott példát lehetett kinyomtatni az Ügynökség éves jelentéseiben – az FRA InfoBase adatbázisában¹³ viszont több is található.) Az is megfigyelhető, hogy a sokszínűségi politikák egyre több tagállamhoz jutnak el, közülük sokhoz most először. Az Európai Bizottság 2005-ben tette közzé a sokszínűség kezelésére irányuló gyakorlatokról az EU 25 országában elvégzett nagyszabású felmérés eredményeit¹⁴, amelynek egyik megállapítása az volt, hogy a dél-európai országokban és az EU-hoz 2004-ben csatlakozott tagállamokban akkor nagyon kevés bizonyíték (illetve semmi sem) utalt a sokszínűség kezelésére. Ezt a következtetést most talán módosítani kell, mivel a legutóbbi FRA-jelentés Olaszországban¹⁵ már tapasztalt a sokszínűség kezelésére irányuló tevékenységet, 2007-ben pedig – amint a mostani jelentés foglalkoztatási fejezete mutatja – Cipruson, Máltán, Portugáliában és Romániában is megfigyelhetők voltak a sokszínűség kezelésére irányuló tevékenységek jelei.

5.6 Az FRA által végzett adatgyűjtés és kutatás

Az FRA által összegyűjtött adatok és információk kiegészítik a máshol gyűjtött adatokat. A politikusok és a jogi hatóságok támaszkodhatnak rájuk, de az újabb kutatásokat igénylő területek megkereséséhez is hasznosak lehetnek.

A jogi adatok kiegészítése

Az FRA által ezen a területen összegyűjtött jogi és szociológiai adatok kiegészítik a más szervek által összegyűjtött, hivatalosabb anyagokat. Jó példa erre a 2007-ben létrehozott „politikai index a migránsok integrációjáról” (MIPEX), amely a migránsok integrációjára irányuló politikák felmérésére szolgál a 25 EU-tagállamban (plusz három nem uniós országban), több mint 100 politikai mutató használatával.¹⁶ Az index a tagállamok teljesítményét hasonlítja össze, a migránsok integrációjának szempontjából releváns területeken. Az egyik ilyen összehasonlítás azt méri, hogy a tagállamok hogyan teljesítenek a megkülönböztetés elleni jogszabály végrehajtásában rendelkezésre álló különféle szankciók szerint; ezt az értékelést tekintve például Görögország, Lengyelország és Portugália áll az élen a „bevált gyakorlatok” alkalmazásában. Ezzel az a probléma, hogy az értékelés az elméletben rendelkezésre álló szankciók mérlegelésén alapul, ennek azonban olykor kevés köze van a tényleges gyakorlathoz. A MIPEX-besorolás teljes ellentétként az FRA EU-tagállamokról készített saját értékelése szerint Görögország, Lengyelország és Portugália gyengén teljesít, mivel valójában semmilyen szankciót nem alkalmaztak a beszámolási időszak során (lásd a 2008-as éves jelentés 2.1.1. pontját), ráadásul Lengyelországot és Portugáliát azon országok közé sorolja, ahol az esélyegyenlőségi szerv nem hatékony (2.1.3. pont). Az FRA által gyűjtött szociológiai-jogi adatok ilyenformán az elméleti jogi rendelkezések és a gyakorlatban megmutatkozó társadalmi valóság közötti gyakori különbségek megjelenítésére is használhatók.

13 <http://infobase.fra.europa.eu> (2008. 01. 28.).

14 Európai Bizottság (2005): *The Business Case for Diversity: Good Practices in the Workplace* (A sokszínűség üzleti értékelése – helyes gyakorlatok a munkahelyen), Az Európai Közösségek Hivatalos Kiadványainak Hivatala.

15 FRA (2007): *Jelentés a rasszizmusról és az idegengyűlöletről az EU tagállamaiban*, 71–72. o.

16 <http://www.integrationindex.eu/> (2008. 04. 09.).

A bírósági határozatokhoz adott tájékoztatás

Az FRA által közölt statisztikák és információk másik gyakorlati haszna, hogy jogi határozatokban hivatkozni lehet rájuk. Ezt szemlélteti a 2008-as éves jelentésben említett eset, amikor az Emberi Jogok Európai Bírósága 2007-ben Csehország ellen hozott ítéletet; a döntés meghozatalakor pedig az FRA elődje, az EUMC által a romák oktatási helyzetéről összegyűjtött információkra hivatkozott.

Az FRA elsődleges kutatásai

Az FRA/EUMC sokéves, az EU egészére kiterjedő adat- és információgyűjtésének egyik eredménye, hogy felhívta a figyelmet arra, hogy ezen a téren szinte lehetetlen olyan másodlagos adatokat találni, amelyek lehetővé tennék a tagállamok közötti jelentőségteljes összehasonlítást. A rasszista bűncselekmények területén például – mint azt a 2008-as éves jelentés harmadik fejezete világosan kimondja – egy tagállamon belül össze lehet hasonlítani a rasszista bűncselekmények időbeli alakulására vonatkozó statisztikákat, de ugyanez a tagállamok között már nem lehetséges. Emiatt az FRA most megkezdte saját kutatásának megtervezését és végrehajtását, amelyben az összehasonlíthatóság eleve része a módszertannak, a cél pedig a tagállamonként közvetlenül összehasonlítható adatok előállítását a fontos problémás területekről. Ezek közül az egyik első 2008-ban már megkezdődött: egy „áldozattanulmány” a migránsok és kisebbségek megkülönböztetéssel, rasszista bűncselekményekkel és rendfenntartással kapcsolatos tapasztalatairól a 27 EU-tagállamban. Az ebből és az Ügynökség hasonló kutatásaiból származó megállapításokat az FRA jövőbeni éves jelentései fogják bemutatni.

6. Vélemények

6.1 A faji egyenlőségről szóló irányelv

A hatékony és visszatartó erejű szankciók kulcsfontosságúak az etnikai és faji megkülönböztetés elleni küzdelemhez. Ezek nélkül kevés a valószínűsége annak, hogy a diszkriminatív hozzáállás és viselkedési minták megváltozzanak, az áldozatok pedig védtelenek maradnak. A problémák rendezése is a szankciók elérhetőségén múlik, mivel ezek erősítik az áldozatok tárgyalási pozícióját. 2006–2007 folyamán 12 tagállamban nem lehetett felfedezni az etnikai vagy faji megkülönböztetés eseteihez kapcsolódó szankciókat és/vagy kártérítéseket. A szankciók hiánya egyes esetekben egybeesik a hatékony esélyegyenlőségi szerv hiányával. Ez a megállapítás nyomatékosítja az esélyegyenlőségi szervek központi fontosságát és szerepét.

- A tagállamoknak gondoskodniuk kell arról, hogy az esélyegyenlőségi szervek rendelkezzenek a fontos feladataik ellátásához szükséges forrásokkal. Kellő függetlenséget is kell élvezniük, hogy számíthassanak az áldozatok bizalmára.

A szankciók elmaradásának másik oka az esélyegyenlőségi szervek szerepében keresendő. Nincsenek, illetve ritkák a szankciók az olyan országokban, ahol az esélyegyenlőségi szervek nem támogatják a megkülönböztetés áldozatait a szankciókhoz vezető eljárások folyamán, nem rendelkeznek megfelelő hatáskörrel arra, hogy saját maguk szankcionáljanak, illetve valamilyen okból nem élnek ezzel a hatáskörrel.

- A tagállamoknak gondoskodniuk kell arról, hogy az esélyegyenlőségi szervek kellő hatáskörrel rendelkezzenek ahhoz, hogy az áldozatokat támogatni tudják a szankciókhoz vezető eljárásokban. Az esélyegyenlőségi szerveknek képesnek kell lenniük arra, hogy egyrészt alacsonyküszöbű hozzáférési pontként működjenek az áldozatok számára, másrészt olyan szervként lépjenek fel, amely támogatja az áldozatokat a valódi jogorvoslat és a teljes kártérítés elnyerésében.

Néhány országban a szankciók relatív ritkaságának hátterében strukturális, a büntetőjog etnikai megkülönböztetés elleni küzdelemben betöltött szerepével kapcsolatos okok állnak. Szimbolikusan nézve a büntetőjog bizonyosan a legfontosabb eszköz, amihez egy állam az etnikai megkülönböztetés elleni küzdelemben folyamodhat. A gyakorlatban azonban a büntetőjognak megvannak a hátrányai: nem alkalmazható a bizonyítási teher átruházása, amint azt a faji egyenlőségről szóló irányelv előírja, és a megkülönböztetés áldozata sokszor csak korlátozott mértékben tudja befolyásolni a büntetőeljárást, mivel ez rendszerint a bűnvádi hatóságok kezében van.

- A főként vagy kizárólag a büntetőjogra támaszkodó tagállamoknak kiegészítő polgári és közigazgatási eljárásokat kell létrehozniuk az etnikai vagy faji megkülönböztetés áldozatai számára, hogy valódi jogorvoslatot és teljes kártérítést nyerhessenek.

6.2 Rasszista indíttatású erőszakos cselekmények és bűncselekmények

A tagállamoknak el kell ismerniük, hogy a rasszista bűncselekményekről szóló adatgyűjtés alapvető fontosságú a probléma kezelésére és megelőzésére alkalmas, tényeken alapuló politikák kidolgozásához, egyúttal annak a jelzésére is szolgál, hogy vajon a rasszista bűncselekményekről szóló jogszabály ténylegesen oda irányul-e, ahol a legnagyobb szükség van rá.

- Ha a tagállamokban nem vagy csak korlátozott mértékben folyik adatgyűjtés a rasszista bűncselekményekről, átfogó, a nyilvános bejelentést és a pontos nyilvántartást ösztönző adatgyűjtési mechanizmusokat kell létrehozniuk. Ehhez a tagállamok felhasználhatják azoknak a tagállamoknak a tapasztalatait, ahol már vannak bevált adatgyűjtési gyakorlatok.

A korábbi éves jelentésekhez hasonlóan ezúttal is szó esett a bűnüldöző hatóságok részéről a kiszolgáltatott kisebbségekkel szemben elkövetett visszaélések problémájáról. A rendőrség iránti közbizalom fontos tényező a demokratikus társadalmakban.

- A tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a lakosság egy független rendőrségi panasztételi hatóságnak jelenthesse be a rasszista rendőrségi visszaéléseket és erőszakos cselekményeket. Ezeknek a hatóságoknak funkcionálisan kívül kell esniük a minisztériumokon és más kormányhivatalokon.

6.3 Kutatás és figyelemfelhívás

A foglalkoztatáshoz, lakhatáshoz és egészségügyi ellátáshoz való hozzáférésben előforduló megkülönböztetés tesztelésére irányuló kísérletek új példái a beszámolási időszakból azt erősítik meg, hogy a módszer egyedülálló, értékes szerepet játszik a láthatatlan problémák napvilágra hozatalában.

- Felhívjuk a tagállamokat, hogy mérlegeljék a megkülönböztetés szélesebb körű, szisztematikusabb tesztelésének („szituációs tesztelésnek”) a bevezetését, hogy ezzel elősegítsék a foglalkoztatásban, a lakhatásban és az egészségügyi ellátásban alkalmazott megkülönböztetés mértékének és mechanizmusainak világosabb felmérését, valamint arra, hogy a hivatalos adatokat kiegészítő bizonyítékokkal szolgáljanak.

6.4 Szankciók és panaszok

A 2008-as éves jelentésben több fejezetben is bebizonyosodott, hogy a megkülönböztetés áldozatait, akikről elvárható lenne, hogy panaszt tesznek, ezt nem teszik meg.

- Kutatásokat kell végezni a faji egyenlőségről szóló irányelv működése és hatásai terén, hogy felszínre kerüljenek azok az erők, amelyek a megkülönböztetés áldozatait rábírnák a panasztételre, vagy épp ellenkezőleg, a panasz elkerülésére kényszerítik, valamint annak okai, hogy a szakosodott szervek vagy a bíróságok miért alkalmazzák, illetve nem alkalmazzák a szankciókat.

6.5 Megkülönböztetés elleni képzés

Az éves jelentés foglalkoztatási és egészségügyi fejezetében szereplő bizonyítékok egyaránt azt mutatják, hogy a munkaszervezetek alkalmazottainak szükségése lenne a megkülönböztetés elleni képzésre.

- A kormányzatoknak és a munkáltatóknak mind az állami, mind a magánszektorban dolgozó alkalmazottak számára hozzáférhetővé kellene tenniük a megkülönböztetés elleni és a sokszínűségről szóló képzést.
- Az egészségügyi ágazatban a munkáltatóknak rendszeresen biztosítaniuk kellene a megkülönböztetés elleni képzést a magán- és állami egészségügyi szolgáltatók számára. A megkülönböztetés elleni képzés tantárgyait az orvosi egyetemek és főiskolák tantervébe is fel kell venni.

6.6 Lakhatás

Az alacsony lakbérű, államilag támogatott lakásokhoz való hozzáférés az egyik legfontosabb eszköz a bevándorlók, a romák és más etnikai kisebbségek általánosan rossz lakáskörülményeinek javítására.

- A tagállamokat felhívjuk az alacsony bérű, államilag támogatott lakásállomány növelésére, valamint az igazságos kritériumok alkalmazásának biztosítására – ha kell, kikényszerítésére – a megfizethető állami lakások kiutalásában. Különösen annak érdekében kell megtenniük minden szükséges intézkedést, hogy biztosítsák, hogy ezek a kritériumok ne jelentsenek megkülönböztetést a bevándorlók, romákkal és más etnikai kisebbségekkel szemben.

6.7 Oktatás

A migránsok és kisebbségek oktatáshoz való hozzáféréseinek és tanulmányi teljesítményeinek egyenlőtlensége a többségi társadalomhoz viszonyítva különösen azokban az országokban szembetűnő, ahol a tanulmányi pályákat korán szétválasztó iskolarendszerek működnek. A 2006-os PISA teljesítményvizsgálat szerint a diákok korai kiválogatása külön intézményekbe vagy programokba különösen negatív hatással van a társadalmi-gazdasági vagy nyelvi szempontból hátrányos helyzetű tanulókra.

- A tagállamoknak mérlegelniük kellene az integráltabb iskolarendszerek bevezetését, hogy az oktatás terén visszaszorítsák az egyenlőtlenséget.
- Szilárd jogi és gyakorlati feltételekkel kell garantálni az oktatáshoz való hozzáférést a népesség valamennyi csoportja számára, a menedékkérőket és a rendezetlen jogállású migránsokat is beleértve. Fel kell számolni a gyakorlati akadályokat, például a megkülönböztető beiratkozási eljárásokat és felvételi tesztet, az iskolára felkészítő létesítmények hiányát, illetve az iskoláktól való, irreálisan nagy távolságot.
- A szegregált oktatási formákat vagy teljesen el kell törölni, vagy rövid távú, a migráns és kisebbségi gyermekek rendes iskolába való beilleszkedéséhez vezető felkészítő osztályokra kell korlátozni. A tagállamoknak le kell vonniuk a tanulságot az Emberi Jogok Európai Bíróságának a roma gyermekek speciális iskolákba történt elkülönítése ügyében hozott ítéletéből.

6.8 Adatgyűjtés az oktatásban

A megbízható információk összegyűjtése, értékelése és nyilvános terjesztése elengedhetetlen előfeltétel a kiszolgáltatott, hátrányos helyzetű csoportok oktatási helyzetének javításához. Ezt a közelmúltban a PISA 2006-os oktatási teljesítményvizsgálat ismét megerősítette, mivel erőteljes pozitív összefüggést mutatott azok között, hogy az iskolák figyelik és értékelik az elért eredményeket, és az eredményekről szóló adatokat nyilvánosságra hozzák, illetve hogy a diákok jobban teljesítenek a teszten. A legtöbb tagállamban nem működik kielégítően a megfigyelő és értékelő rendszer, vagy egyáltalán nincs ilyen.

- A tagállamoknak mérlegelniük kellene a migráns és etnikai kisebbségi tanulók tanulmányi eredményeinek megfigyelését lehetővé tevő rendszerek bevezetését.

6.9 Adatgyűjtés az egészségügyi ellátásban

Jobban meg kell ismernünk az EU-ban élő bevándorlók és etnikai kisebbségek egészségének, jóllétének dinamikáját. E célból a tagállamoknak lépéseket kell tenniük a szisztematikus adatgyűjtés érdekében, hogy a tények biztosítsák a szükséges alapot, amelyet a politikai döntéshozók és tervezők fel tudnak használni az országos és uniós stratégiák kialakításakor.

- A tagállamoknak mechanizmusokat kell kidolgozniuk és végrehajtaniuk az egészségügyben előforduló egyenlőtlenségről és megkülönböztetésről szóló, nyilvánosan hozzáférhető adatok összegyűjtésére. Az egészségügyi állapotról és az egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáféréssel kapcsolatos adatokat az egészségügyi felmérésekben, nyilvántartásokban és nyilvános információs rendszerekben etnikai hovatartozás szerinti bontásban kell rögzíteni és nyilvánosan hozzáférhetővé tenni, amennyiben a nemzeti statisztikai titoktartási szabályok megengedik az ilyenfajta bontást.

6.10 A migránsok és kisebbségek problémáira érzékeny egészségügyi ellátás

Az egészségügyi szolgálatokat arra hívjuk fel, hogy a kulturális, társadalmi, nyelvi és egészségügyi háttér szerepének felismerésén túl annak a nehéz, rosszul meghatározott közegnek a szerepét is ismerjék el, amelyben a migránsok sok esetben élni és dolgozni kényszerülnek.

- A tagállamoknak és az EU-nak ösztönöznie kellene az egészségügyi munkaerő kulturálisan fogékony képzését. Az egészségügyi ágazatban indított személyzeti fejlesztési és képzési programoknak a romák sajátos egészségügyi igényeivel kapcsolatos elemeket is tartalmaznia kell.

Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége

Éves jelentés

Összefoglaló

2008

Tervezés és nyomdai előkészítés: red hot 'n' cool, Bécs

2009 – 31 oldal – 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-9192-251-2

Az Európai Unió Alapjogi Ügynökségéről még rengeteg információ olvasható az interneten.
Az FRA weboldaláról érhető el (<http://fra.europa.eu>).

Hogyan lehet hozzájutni az EU kiadványaihoz?

Térítés ellenében hozzáférhető kiadványok:

- az EU-könyvesbolt (EU Bookshop) útján (<http://bookshop.europa.eu>);
- könyvkereskedőtől a könyv címe, kiadója és/vagy ISBN száma alapján;
- közvetlenül értékesítési ügynökeinktől. Elérhetőségeik megtalálhatóak a <http://bookshop.europa.eu> honlapon, vagy lekérdezhetőek a +352 2929-42758 faxszámra küldött üzeneten keresztül.

Ingyenes kiadványok:

- az EU-könyvesbolt útján (<http://bookshop.europa.eu>);
- az Európai Bizottság képviselőitől és küldöttségeitől. Elérhetőségeik megtalálhatóak a <http://ec.europa.eu> honlapon, vagy lekérdezhetőek a +352 2929-42758 faxszámra küldött üzeneten keresztül.



FRA – Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége
A-1040 Wien, Schwarzenbergplatz 11
Tel.: +43 1 580 30 - 0
Fax: +43 1 580 30 - 693
E-Mail: information@fra.europa.eu
<http://fra.europa.eu>

