EVROPSKI PARLAMENT

2004 *2009*

Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve

ZAČASNO
2005/2008(INI)

24. 2. 2005

OSNUTEK POROČILA

o zaščiti manjšin in protidiskriminacijski politiki v razširjeni Evropi
(2005/2008(INI))

Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve

Poročevalec: Claude Moraes

PR_INI

VSEBINA

Stran

PREDLOG RESOLUCIJE EVROPSKEGA PARLAMENTA.....3

PREDLOG RESOLUCIJE EVROPSKEGA PARLAMENTA

o zaščiti manjšin in protidiskriminacijski politiki v razširjeni Evropi (2005/2008(INI))

Evropski parlament,

– ob upoštevanju zlasti Zelene knjige o enakosti in nediskriminaciji v razširjeni Evropi Komisije (KOM(2004)0379) ter letnih in tematskih poročil, ki jih je sprejel Evropski center za spremljanje rasizma in ksenofobije,

– ob upoštevanju členov 6 in 7 Pogodbe EU, ki določa cilje razvijanja Unije kot območja svobode, varnosti ter pravice in uveljavlja načela svobode, demokracije, varovanja temeljnih pravic in pravne države,

– ob upoštevanju, še zlasti, člena 13 Pogodbe ES, ki določa nalogo Skupnosti, da se bojuje proti diskriminaciji na podlagi spola, rasne ali etnične pripadnosti, vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti, člena 63 Pogodbe ES, ki vzpostavlja okvir za azil in politiko priseljevanja, znotraj katerega se spodbuja vključevanja državljanov tretjih držav, in drugih pravnih podlag za dejavnosti Unije na tem področju,

– ob upoštevanju Pogodbe o Ustavi za Evropo, ki dalje razvija sedanji pravni red, predvsem z vključitvijo listine o temeljnih pravicah, in s tem daje pojmu temeljnih pravic še večji pomen[1],

– ob upoštevanju člena 45 svojega Poslovnika,

– ob upoštevanju poročila Odbora za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve ter mnenj Odbora za zaposlovanje in socialne zadeve, Odbora za kulturo, mladino, izobraževanje, medije in šport ter Odbora za pravice žensk in politiko enakih možnosti (A6-0000/2005),

Politične razsežnosti in nujna potreba po protidiskriminacijski politiki in zaščiti manjšin

1. meni, da je za razširjeno Unijo s 25 državami članicami in 450 milijoni prebivalcev zelo pomembno, da:

   – okrepi povezavo med narodi Unije in projektom, ki ga predstavlja, istočasno pa spodbuja občutek pripadnosti Evropski uniji in priznavanje zgodovine, kulture, identitete in različnosti vsakega posameznika,

   – uskladi dejavnosti in izvajanje pooblastil na lokalni, regionalni, nacionalni ravni in

[1] Ko bo Pogodba o Ustavi začela veljati, se bo pojem „manjšine“ prvič pojavil v primarni zakonodaji, in sicer v dveh določbah: v členu 21 Listine (člen. II-81 Ustave), ki prepoveduje vse oblike diskriminacije na podlagi „pripadnosti narodnostni manjšini“; v členu I-2 Ustave, ki se nanaša na „človekove pravice, vključno s pravicami manjšin“, kot eno od vrednot, na katerih „temelji Unija“. Ustava navaja tudi, da se mora Unija „bojevati proti socialni izključenosti in diskriminaciji ter da Unija spodbuja socialno pravičnost in zaščito, enakost med ženskami in moškimi, solidarnost med generacijami ter zaščito otrokovih pravic“ (člen I-3(3), pododstavek 2).

ravni EU, v skladu z načelom subsidiarnosti, ter

– začne pravočasno izvajati obstoječo zakonodajo na tem področju;

2. opozarja, da še vedno ni opredelitve Skupnosti o tem, kdo lahko velja za pripadnika manjšine, in da je ta pojem še daleč od uskladitve, tudi na ravni Združenih narodov ali Sveta Evrope[1];

3. opaža dejstvo, da vprašanja manjšin v Uniji na splošno niso bila dovolj visoko na dnevnem redu Unije in da jim je sedaj treba posvetiti več pozornosti za povečanje učinkovitosti ukrepov, ki so jih sprejeli organi oblasti na tem področju; meni, da mora v zvezi s tem prihodnja Agencija za temeljne pravice igrati ključno vlogo;

4. zagovarja celostni pristop h kakovosti in nediskriminaciji ter vključitev teh pojmov v ustrezne politike EU; meni, da je cilj zagotoviti, da države članice učinkovito in ustrezno obravnavajo vedno večjo raznolikost svojih družb glede na etnično pripadnost, vero, starost, invalidnost ali spolno usmerjenost;

Kako najti ravnotežje med vključevanjem in spodbujanjem raznolikosti

5. meni, da je iz zgoraj opisanih okoliščin razvidno, da:

– ni enotne rešitve za izboljšanje položaja za vse manjšine v vseh državah članicah,

– da se lahko razvije nekaj skupnih in najmanjših ciljev za organe oblasti v EU, ob upoštevanju izkušenj mnogih držav članic in na osnovi izvajanja konvencij Sveta Evrope, kot sta FCNM in Evropska listina o regionalnih ali manjšinskih jezikih;

6. ugotavlja, da je Komisija te standarde že upoštevala v okviru kopenhagenskih meril[2] med pristopnimi pogajanji z državami iz Srednje in Vzhodne Evrope, Ciprom in Malto ter s sedanjimi državami kandidatkami;

7. opozarja na dejstvo, da Unija z izvajanjem politike o zaščiti manjšin in protidiskriminaciji ne poskuša dvomiti v pravno in ustavno strukturo držav članic ali v načelo, da so vsi enaki pred zakonom;

Pomanjkljivosti v odzivih držav članic na ukrepe, ki temeljijo na členu 13 PES

8. zato meni, da mora Unija, v dogovoru z državami članicami in ob uporabi obstoječih pravnih podlag, dati prednost podpori skladni politiki vključevanja s sprejetjem zakonodajnih ukrepov in zagotovitvijo finančne podpore z namenom, da se odstranijo ovire in poveča zaščita kulturne raznolikosti;

[1] V skladu z Okvirno konvencijo za varstvo narodnostnih manjšin (FCNM) morajo države pogodbenice opredeliti, kaj je mišljeno z manjšinami (posebna pravica, priznana v FCNM, zaradi česar so romske skupnosti v nekaterih državah priznane kot narodnostna manjšina, vendar ne v drugih).
[2] Eden od treh kopenhagenskih meril se nanaša na: stabilno demokracijo, pravno državo, človekove pravice ter spoštovanje in zaščito manjšin.

9. obžaluje pomanjkanje napredka držav članic, še zlasti pri prenosu Direktive 2000/43/ES[1] (Direktiva o rasni enakosti) in poziva Komisijo, da med cilji Evropskega leta enakih možnosti (2007) ohrani potrebo, da se najde primerna rešitev za preprečitev težav v zvezi:

   – s poznim ali nepopolnim prenosom s strani držav članic[2],

   – z neustanovitvijo organov za enakost[3],

   – z usposabljanjem in krepitvijo zmožnosti, ki sta izredno pomembna za to, da bo protidiskriminacijska zakonodaja učinkovita (obstaja jasna potreba, da se sodnikom, odvetnikom, zastopnikom NVO itd. zagotovi usposabljanje na področju ključnih določb in pojmov, kot so opredelitve neposredne in posredne diskriminacije, dokaznega bremena itd.),

   – z razširjanjem podatkov, ker direktiva zahteva, da države članice obveščajo ljudi o določbah protidiskrimiacijske zakonodaje (vključitev NVO in socialnih partnerjev je pomembna za večjo ozaveščenost ter za zagotovitev, da so podatki o priložnostih, ki jih daje direktiva, posredovani potencialnim žrtvam diskriminacije);

Manjšine, diskriminirane zaradi številnih razlogov, vključno z raso, etnično pripadnostjo, spolno usmerjenostjo, vero, invalidnostjo in starostjo[4]

10. poziva ustanove Evropske unije, države članice in vse evropske demokratične politične stranke, da:

   – obsodijo vse oblike nestrpnosti ter spodbujanje k rasnemu sovraštvu ter vse oblike ustrahovanja ali rasnega nasilja,

   – obsodijo vsa dejanja in izraze antisemitiszma in islamofobije,

   – obsodijo vsa nasilna dejanja, storjena zaradi verskega ali rasnega sovraštva ali nestrpnosti, vključno z napadi na verske kraje, mesta in svetišča,

   – obsodijo dejstvo, da se diskriminacija na podlagi vere in etnične pripadnosti nadaljuje na različnih stopnjah, kljub pomembnim ukrepom, ki jih je sprejela Evropska unija pri uporabi člena 13 Pogodbe ES;

---

[1] UL L 180, 19.7.2000, str. 22.

[2] Komisija je že sprožila postopke za ugotavljanje kršitve zaradi „nesporočanja“ proti Avstriji, Finski, Nemčiji, Grčiji, Luksemburgu in Češki republiki. Prvi sodbi SES (Finska in Luksemburg) se pričakujeta 24. februarja. Postopek za ugotavljanje kršitve zaradi „neskladnosti“ bo sprožen proti več starejšim in novim državam članicam pozneje v letu 2005, ko bodo odvetniki Komisije končali z oceno zakonodaje in drugih podatkov, ki so jih predložili nacionalni organi.

[3] Komisija resno dvomi v neodvisnost in/ali sposobnost organov za enakost, ki ju zahteva Direktiva 2000/43/ES: takšni organi v mnogih državah članicah (Španija, Luksemburg, Nemčija, Francija, Madžarska in Malta) še ne obstajajo ali pa še ne delujejo popolnoma.

[4] Za zagotovitev, da vsi, ki živijo v EU, uživajo ugodnosti pravne zaščite pred diskriminacijo, ima Unija na razpolago dve direktivi: Direktiva 2000/43/ES in Direktiva Sveta 2000/78/ES o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu (UL L 303, 2.12.2000, str. 16).

11. poziva Svet ter Komisijo in različne lokalne, regionalne ter nacionalne ravni vlad v državah članicah, da uskladijo svoje ukrepe za boj proti antisemitizmu in napadom na manjšine, vključno z Romi in državljani tretjih držav, da se podprejo načela strpnosti in nediskriminacije ter da se spodbuja družbeno, gospodarsko in politično vključevanje;

12. je prepričan, da morajo ta prizadevanja vključevati tudi spodbujanje dialoga in sodelovanja med različnimi segmenti družbe na lokalnih in nacionalnih ravneh, vključno z dialogom in sodelovanjem med različnimi kulturnimi, etničnimi in verskimi skupnostmi;

13. znova potrjuje svoje prepričanje, da sta spomin in izobrazba bistveni sestavini prizadevanj, da nestrpnost, diskriminacija in rasizem postanejo zadeve preteklosti, ter poziva Svet, Komisijo in države članice, da okrepijo boj proti antisemitizmu in rasizmu s spodbujanjem ozaveščenosti in:

   – z razvijanjem zmožnosti učinkovitega preprečevanja in obravnavanja diskriminacije, še zlasti s krepitvijo sposobnosti organizacij za ukrepanje ter s podpiranjem izmenjevanja podatkov in dobre prakse ter s povezovanjem v mreže na evropski ravni, pri čemer se upoštevajo posebnosti različnih oblik diskriminacije;

   – s spodbujanjem in razširjanjem vrednot in metod boja proti diskriminaciji, vključno z ukrepi za dvig ozaveščenosti o problemu, ker meni, da je preprečevanje diskriminacije enako pomembno kot boj proti njej;

Romska skupnost

14. meni, da ta skupnost potrebuje posebno zaščito, ker je po širitvi Unije največja manjšina v Uniji in je bila kot skupnost v preteklosti marginalizirana ter ji je bilo preprečeno, da bi se razvijala na nekaterih ključnih področjih: romska kultura, zgodovina in jezik so pogosto zanemarjeni ali očrnjeni;

15. pozdravlja objavo zgoraj omenjene Zelene knjige, ki obravnava probleme, s katerimi se spopadajo Romi v razširjeni EU, organizacijo delavnice za nacionalne organe o uporabi strukturnih skladov za pomoč Romom in drugim prikrajšanim skupinam ter uvedbo posebnega pripravniškega programa Komisije za pripadnike romske skupnosti; vseeno meni, da se lahko najočitnejše prikrajšanosti odpravijo:

   – z izvajanjem skupnih projektov vključevanja držav članic, v kateri živijo pripadniki te skupnosti, zato da se, v roku desetih let, odpravijo najočitnejše prikrajšanosti, s katerimi se spopadajo Romi,

   – s spodbujanjem skupnih projektov, financiranih iz Evropskega sklada za regionalni razvoj,

   – s spodbujanjem znanja jezikov držav, v katerih živijo pripadniki te skupnosti, in učenja svojega skupnega jezika kot načina krepitve svoje kulture in socialne kohezije,

– z izboljšanjem dostopa do zaposlitve, nastanitve, socialnih storitev in pokojninskih sistemov;

Novi priseljenci

16. meni, da lahko zadnji priseljenci doživijo posebne vrste diskriminacij, ki se v nekaterih pogledih razlikujejo od diskriminacije, s katero se soočajo pripadniki etničnih manjšin, ki so državljani EU in druga, tretja ali četrta generacija priseljencev;

Ustaljene etnične manjšine s priseljenskim ozadjem

17. meni, da je pomembno razlikovati med novo prispelimi priseljenci in ljudmi, ki pripadajo nastanjeni etnični manjšini, ki lahko doživijo drugačne oblike diskriminacije; z zaskrbljenostjo ugotavlja, da so nastanjene etnične manjšine še vedno diskriminirane, na primer na delovnem mestu, čeprav so podobno ali bolje usposobljene kot tisti, ki ne pripadajo manjšini; priznava, da nastanjene etnične manjšine predstavljajo večino državljanov EU z etničnim poreklom;

Različne etnične ali narodne manjšine, ki živijo na ozemlju države članice

18. meni, da je najnujnejša naloga te manjšine, da se čim prej vključijo v družbo, vključno z nadaljnjo poenostavitvijo postopka naturalizacije; spodbuja vlade tistih držav članic, ki še morajo ratificirati FCNM[1], da to takoj storijo;

Zakonodajni ukrepi, ki jih je treba sprejeti, preden začne veljati Ustavna pogodba

19. čestita Komisiji za njeno delo na členu 13 in jo poziva, da nadaljuje z izvajanjem splošne koherentne strategije za rešitev problemov manjšin v Uniji, tako da nadaljuje z izvajanjem obstoječih protidiskriminacijskih zakonov in preuči nadaljnje možne ukrepe na osnovi naslednjih členov iz pogodbe:

    (a) člen 13 o protidiskriminacijski politiki; ob uporabi te pravne podlage, ki je v zvezi z zaščito manjšin najbolj daljnosežna, lahko Unija na osnovi svojih izkušenj razvije naslednje ukrepe, ki so že bili izvedeni, in okrepi različne člene FCNM, kot so člen 3(1), člen 4(2) in (3) ter člena 6 in 8 FCNM,

    (b) člen 18 PEC, ki obravnava prosto gibanje in pravico do prebivanja, je lahko močna podlaga za olajšanje gibanja ljudi, ki pripadajo manjšinam, kar bi preprečilo njihovo izolacijo ali ustvarjanje novih „getov“,

    (c) členi 49, 95 in 151 PES lahko Uniji nudijo močan temelj za varovanje načel, ki so zapisani v členu 9 FCNM, kot je svoboda izražanja ali prepoved diskriminacije pri dostopu do medijev,

    (d) člena 65 PES in 31 PEU, ki obravnavata pravosodno sodelovanje in pomoč ter zajemata podobno osnovo kot člen 10(3) FCNM, sta izredno pomembna za

[1] Te konvencije niso ratificirale Belgija, Francija, Grčija, Latvija in Luksemburg.

pripadnike manjšine, ki potrebujejo pomoč v civilnih ali kazenskih postopkih,

(e) člen 62 PES, ki obravnava politiko preseljevanja, ki je šest let po začetku veljavnosti Amsterdamske pogodbe še vedno nepopolna (upoštevati je treba nujnost vključitve priseljencev v družbo, ki že dolgo zakonito bivajo v EU, kot je to navedeno v resoluciji o Gaubertovem poročilu o povezanosti med zakonitim in nezakonitim priseljevanjem),

(f) člen 137(1)(g), (h), (i) in (j), ki obravnava zaposlitev državljanov tretjih držav, vključitev oseb, ki so izključene iz trga dela in boj proti socialni izključenosti, bi bil močna osnova za nove pobude, osredotočene na manjšine,

(g) člen 149 PES o izboljšanju dostopa do izobraževanja lahko prispeva, s pomočjo izobraževanja, k boljšemu vključevanju manjšin v družbo, kot je to določeno v členih 12 in 14 FCNM,

(h) člena 151 in 163 PES, ki obravnavata kulturo in raziskovanje, sta lahko pomembna za razvijanje skupnih programov za manjšine na teh področjih (kot je to določeno v členu 12 FCNM);

Prihodnji gospodarski in finančni ukrepi

20. meni, da mora Unija ukrepe držav članic na lokalni, regionalni in nacionalni ravni ustrezno finančno dopolniti:

– tako da se manjšinam olajša uživanje ugodnosti iz strukturnih skladov, kohezijskega sklada, Evropskega socialnega sklada ter iz pobude Skupnosti Equal,

– tako da se ustanovijo novi pilotni projekti in solidarnostne mreže na osnovi zgoraj omenjenih členov iz pogodb ter ustrezne pobude s tretjimi državami, iz katerih izvirajo manjšine;

v zvezi s tem poziva države članice, da nekaj pristojnosti odločanja o strukturnih skladih prenesejo na regionalne in lokalne organe, v skladu z decentralizacijsko politiko Unije;

Izvedbeni ukrepi in mehanizmi povratnih informacij

21. pozdravlja nedavne pobude Komisije na tem področju, in sicer:

– ustanovitev Skupine komisarjev za temeljne pravice, ki jo je ustanovil predsednik Komisije in ki mora igrati ključno vlogo pri zaščiti manjšin in nediskriminaciji,

– ustanovitev medslužbene skupine, ki združuje predstavnike 14 različnih služb Komisije;

22. je prepričan, da mora biti v skladu z načelom subsidiarnosti tesnejše sodelovanje med predstavniki manjšin in lokalnih, regionalnih, nacionalnih in evropskih ustanov; meni, da mora takšno sodelovanje temeljiti na:

– jasni primerjalni analizi, tako da se lahko preveri, ali je sprejeti ukrep v skladu s prej določenimi standardi,

– odprti metodi sodelovanja, ki združuje organe različnih držav članic in zastopnike evropskih ustanov;

23. meni, da je izredno pomembno, da Agencija za temeljne pravice, v tesnem sodelovanju z nacionalnimi ustanovami, ki se ukvarjajo s temeljnimi pravicami, postane koristno sredstvo sodelovanja z evropskimi ustanovami; je prepričan, da mora agencija spremljati tudi učinek politik, opisanih v tej resoluciji, ter redno poročati Evropskemu parlamentu in nacionalnemu parlamentu;

24. poziva Komisijo, da začne s pregledom uporabe Direktive 2000/43/ES, da se okrepijo protidiskriminacijski ukrepi Evropske unije, in organizacijo velike konference z vsemi zadevni udeleženci, še zlasti političnimi predstavniki in predstavniki javnih ustanov na nacionalni, regionalni in lokalni ravni, predstavniki NVO ter združenj, ki so dejavna na tem področju;

25. pooblašča predsednika, da pošlje to resolucijo Svetu, Komisiji ter vladam in parlamentom držav članic in držav kandidatk.