PARLAMENT EUROPEJSKI

2004 *2009*

Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

WERSJA TYMCZASOWA
2005/2191(INI)

27.3.2006

PROJEKT SPRAWOZDANIA

w sprawie niedyskryminacji i równych szans dla wszystkich – strategia ramowa
(2005/2191(INI))

Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

Sprawozdawca: Tatjana Ždanoka

Sprawozdawca komisji opiniodawczej (*):
Claire Gibault, Komisja Praw Kobiet i Równouprawnienia

(*) Ściślejsza współpraca między komisjami - art. 47 Regulaminu

PR_INI

SPIS TREŚCI

Strona

PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO 3

PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

w sprawie niedyskryminacji i równych szans dla wszystkich – strategia ramowa (2005/2191(INI))

Parlament Europejski,

– uwzględniając art. 13 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, przekazujący tejże kompetencje związane z podejmowaniem środków koniecznych do zwalczania wszelkich form dyskryminacji opartej na płci, pochodzeniu rasowym lub etnicznym, religii, przekonaniach, niepełnosprawności, wieku lub orientacji seksualnej,

– uwzględniając dyrektywę 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych,

– uwzględniając dyrektywę 200/43/WE Rady z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzającą w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne[1] oraz dyrektywę 2000/78/WE Rady z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającą ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy[2], zakazujące wszelkiej dyskryminacji bezpośredniej lub pośredniej opartej na pochodzeniu rasowym lub etnicznym, religii, przekonaniach, niepełnosprawności, wieku i orientacji seksualnej,

– uwzględniając art. 21 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej zakazujący wszelkich form dyskryminacji opartej na między innymi na płci, pochodzeniu rasowym, etnicznym lub społecznym, kolorze skóry, cechach genetycznych, języku, religii, przekonaniach, opiniach politycznych i innych, przynależności do mniejszości narodowej, zasobach finansowych, urodzeniu, niepełnosprawności, wieku i orientacji seksualnej,

– uwzględniając różnorakie instrumenty prawne przyjęte w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych i Rady Europy, zakazujące wszelkich form dyskryminacji z zakresu przynależnych praw, w szczególności zaś Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Wolności Podstawowych oraz konwencję ramową Rady Europy o ochronie mniejszości narodowych,

– uwzględniając komunikat Komisji zatytułowany „Niedyskryminacja i równe szanse dla wszystkich – strategia ramowa" (COM(2005)0224),

– uwzględniając przedstawione przez sieć ekspertów z zakresu praw podstawowych sprawozdanie roczne za rok 2004 oraz opublikowane w tym samym roku sprawozdanie tematyczne w sprawie mniejszości,

– uwzględniając art. 45 Regulaminu,

– uwzględniając sprawozdanie Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych oraz opinię Komisji Praw Kobiet i Równouprawnienia (A6-0000/2006),

A. mając na uwadze, że walka z dyskryminacją stanowi centralną kwestię wszelkiego

[1] Dz.U. L 180 z 19.7.2000, str. 22.
[2] Dz.U. L 303 z 2.12.2000, str. 16.

rodzaju polityki integracyjnej stawiającej sobie za cel wypracowanie spójności społecznej i stanowiącej instrument niezbędny do zwalczania wykluczenia społecznego,

B. mając na uwadze, że dyskryminacja wypływa w znacznej mierze z niewiedzy i strachu przed innymi, czemu przeciwdziałać należy u źródła poprzez prowadzenie konkretnych działań nakierowanych na propagowanie, od wieku najmłodszego, tolerancji i różnorodności, a także stwierdzając, że w zakresie tym programy Sokrates, Leonardo i Młodzież odgrywać mogą rolę determinującą,

C. mając na uwadze, że zdaniem Europejskiego Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii rozpowszechnianie przez odnośne władze na poziomie krajowym praktycznych informacji z zakresu niedyskryminacji pozostaje ograniczone i winno zostać rozszerzone na grupy docelowe oraz organizacje je wspierające; mając na uwadze, że rządy z większym przekonaniem winny uznawać, iż społeczeństwo obywatelskie może być właściwym partnerem w zwalczaniu dyskryminacji rasowej, a także wspierać wszelkie działania mające na celu zapobieganie dyskryminacji,

D. mając na uwadze, że art. 21 Karty Praw Podstawowych, ujęty w ramach art. II-81 Traktatu Konstytucyjnego, ma zakres szerszy niż art. 13 Traktatu WE i wymienia motywy dyskryminacji poprzednio pominięte, takie jak kolor skóry, pochodzenie społeczne, cechy genetyczne, język, przekonania polityczne i inne, przynależność do mniejszości narodowej, zasoby finansowe i urodzenie; wyrażając tym bardziej żal, iż wspomniana szersza definicja nie przekłada się na instrumenty prawnie wiążące w przypadkach rzeczywistych,

E. mając na uwadze, że, jak ostatnio przypomnieli to przedstawiciele sieci ekspertów, wdrażanie przez państwa członkowskie instrumentów legislacyjnych przyjętych na podstawie art. 13 Traktatu WE winno odpowiadać zasadom praw podstawowych stanowiących ogólny trzon prawa Wspólnoty Europejskiej, w tym również prawom, wolnościom i zasadom określonym w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej,

F. będąc świadomym, iż nadawanie statusu pierwszeństwa w ramach uregulowań prawnych niektórym rodzajom dyskryminacji stanowi o pewnej hierarchizacji motywów tejże dyskryminacji, co jest rzeczą nie do przyjęcia,

G. przypominając, iż istnieją różne rodzaje podejścia do kwestii dyskryminacji, uzależnione od kontekstu indywidualnego bądź grupowego, a także iż ochrona praw obywateli jako jednostek nie zawiera tych samych uwarunkowań praktycznych co ochrona grup osób,

H. mając na uwadze, że działania pozytywne stanowią instrument nakierowany na propagowanie równego udziału wszystkich kategorii populacji w sektorach i na szczeblach, w przypadku których ważne jest, by całość populacji była reprezentowana w sposób sprawiedliwy; podkreślając, że omawiana kwestia nie powinna ograniczać się wyłącznie do spraw związanych z zatrudnieniem, a także iż winna ona wybiegać również poza zasady poszanowania równości płci,

I. będąc świadomym, iż w celu wykorzenienia wcześniejszej niesprawiedliwości i dyskryminacji konieczne może okazać się tymczasowe odwołanie do działań pozytywnych, związanych z ,,proaktywnym'' aspektem pojęcia sprawiedliwości i

mogących przyjmować formy bardzo zróżnicowane; przypominając, że ustanowienie udziałów procentowych winno być postrzegane jako środek nadzwyczajny, stosowany wyłącznie zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich i w poszanowaniu zasady proporcjonalności,

J. mając na uwadze, że w przypadku niektórych szczególnie poszkodowanych grup społecznych, takich jak Romowie, osoby, których prawa są naruszane i bezpaństwowcy, wprowadzenie działań pozytywnych, tudzież uregulowań specjalnych, jest niezbędne w celu zagwarantowania ich efektywnego udziału w życiu społecznym, szczególnie zaś w życiu politycznym, w sposób umożliwiający im wpływanie na decyzje ich dotyczące,

K. zwracając uwagę na fakt, iż w niektórych państwach członkowskich umieszczanie dzieci romskich w klasach specjalnych lub też w ośrodkach dla osób upośledzonych umysłowo przypomina formę dyskryminacji rasowej, czemu przeciwstawić należy bezzwłocznie politykę desegregacyjną,

L. mając na uwadze zachęty do wprowadzania działań pozytywnych na rzecz członków szczególnie poszkodowanych społeczności mniejszościowych kierowane przez Komitet Doradczy Konwencji Ramowej,

M. mając na uwadze, że Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych ONZ wyraża przekonanie, iż obowiązkiem państw będących stronami Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych ONZ jest zapewnienie właściwego preferencyjnego traktowania osób niepełnosprawnych, co związane jest z osiągnięciem wyznaczonych celów z zakresu pełnego udziału wszystkich takich osób w życiu społecznym,

N. mając na uwadze, że Europejskie Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii stwierdza, iż rzeczywisty wymiar i charakter problemów natury rasistowskiej pozostaje trudny do określenia ze względu na brak lub też nieefektywność zarówno oficjalnego, jak i nieoficjalnego rejestrowania danych w państwach członkowskich,

O. mając na uwadze, że Europejskie Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii podkreśla, że bez oficjalnych danych statystycznych z zakresu pochodzenia etnicznego i narodowego oraz wyznawanej religii trudno będzie zapewnić dokładny wgląd w zagadnienia o charakterze dyskryminacyjnym oraz prawidłowość podejmowanych w tym zakresie działań, a brak wystarczających danych statystycznych służących odzwierciedlaniu i ocenie poziomu dyskryminacji uniemożliwia ustanowienie strategii niedyskryminacji opartej między innymi na działaniach pozytywnych na rzecz określonych grup,

P. przypominając, że przetwarzanie danych o charakterze osobowym regulowane jest na poziomie wspólnotowym w ramach dyrektywy 95/46/WE, a także iż, jak podkreślili to członkowie sieci eksperckiej, nie istnieje konflikt pomiędzy ochroną danych osobowych a monitorowaniem zjawiska dyskryminacji za pomocą metod statystycznych, z zastrzeżeniem, iż celem takiego monitorowania jest pozyskanie większej wiedzy na temat występowania nadreprezentacji lub podreprezentacji niektórych grup w konkretnych sektorach lub na niektórych szczeblach, a także dokonywanie, w celu określenia potrzeb i najskuteczniejszego rodzaju działań, pomiarów osiąganych postępów,

Q. mając na uwadze, że w celu stwierdzenia przypadków dyskryminacji pośredniej, wyraźnie zakazanej uregulowaniami wspólnotowymi, konieczna jest możliwość oparcia się na miarodajnych danych statystycznych, szczególnie w przypadku niektórych grup o własnych cechach charakterystycznych, oraz że w przypadku braku właściwych danych potencjalne ofiary dyskryminacji pośredniej zostają de facto pozbawione narzędzia niezbędnego do uznania ich praw,

R. podkreślając, że interpretacja elementów umożliwiających ewentualne stwierdzenie zaistnienia dyskryminacji bezpośredniej i pośredniej dokonywana jest w zgodzie z prawem krajowym lub praktykami krajowymi, a także iż w chwili obecnej odwoływanie się do danych statystycznych jako dowodu w sprawach dyskryminacji pośredniej pozostaje w wolnej gestii państw członkowskich, co prowadzi nie tylko do dysproporcji, lecz wręcz do niemożności napiętnowania niektórych form dyskryminacji bezpośredniej w krajach nieuznających tego rodzaju praktyki;

Kwestie ogólne

1. wyraża przekonanie, że poza wprowadzeniem właściwych instrumentów legislacyjnych, oraz drogi odwoławczej, zwalczanie dyskryminacji musi bezwzględnie opierać się również na uświadamianiu konsekwencji społecznych i gospodarczych omawianego zjawiska, wspieranym przez organizacje pozarządowe, które państwa członkowskie winny ściśle powiązać z prowadzoną polityką walki z dyskryminacją;

2. wyraża przekonanie, że istotne jest zbieranie oraz zapewnienie rozpowszechniania informacji z zakresu dobrych praktyk wprowadzanych w państwach członkowskich w celu zwalczania dyskryminacji, a także iż w kontekście tym pożądane byłoby wzmocnienie sieci odpowiedzialnych w tym zakresie organów krajowych (Equinet) i zachęcanie do udziału wszystkich państw członkowskich; wyraża również przekonanie, że zadanie zbierania i rozpowszechniania informacji, a także koordynacji oraz inicjowania działań mogłoby zostać w przyszłości powierzone Agencji Praw Podstawowych;

3. z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji związaną z ustanowieniem Europejskiego Roku Równych Szans (2007), a także wyraża życzenie by instytucja ta współdziałała w wysiłkach na rzecz zwiększenia poziomu świadomości z zakresu różnorakich form dyskryminacji, w tym dyskryminacji złożonej, oraz zapoznania ludności z dostępnymi drogami odwoławczymi; wyraża jednakże życzenie, by w przyszłości tego rodzaju inicjatywy przygotowywane były z większym wyprzedzeniem;

4. nalega, by Komisja, w ramach zobowiązania do ustalenia zgodności jej uregulowań i aktów legislacyjnych z Kartą Praw Podstawowych, zwróciła szczególną uwagę na wykrycie wszelkich form dyskryminacji (z większym naciskiem położonym na dyskryminację pośrednią), jaka mogłaby dotknąć różnorakie kategorie osób; wyraża przekonanie, że Agencja Praw Podstawowych winna być bezpośrednio związana z prowadzonymi w tym zakresie analizami wpływu;

5. podobnie jak Komisja wyraża przekonanie, że w celu zaradzenia wyraźnej

niesprawiedliwości przybierającej charakter „endemiczny”, „strukturalny”, bądź też „kulturowy”, a tym samym przywrócenia poważnie zachwianej równowagi, w niektórych przypadkach może okazać się konieczne tymczasowe odstąpienie od zasady równości opartej na jednostce na rzecz „sprawiedliwości dystrybucyjnej” opartej na grupie osób, przy jednoczesnym wprowadzeniu w życie tak zwanych działań pozytywnych;

6. podkreśla, że pojęcia „działania pozytywnego”, „równości wspieranej”, czy też „sprawiedliwości dystrybucyjnej” obejmują ten sam zakres istoty rzeczy, a jego punktem wyjściowym jest uznanie, iż w niektórych przypadkach właściwe zwalczanie dyskryminacji implikuje aktywne interweniowanie władz mające na celu przywrócenie zachwianej równowagi; podkreśla, że tego rodzaju interwencji nie należy identyfikować z jakąkolwiek formą dyskryminacji, nawet „pozytywnej”, a także iż definicji działania pozytywnego nie należy redukować do ustanawiania udziałów procentowych; przypomina, że wspomniane działania mogą konkretyzować się w niezmiernie różnych formach, takich na przykład jak gwarantowanie rozmów kwalifikacyjnych, priorytetowy dostęp do ścieżek kształcenia umożliwiających integrację w ramach zawodów, w których pewne kategorie osób nie są odpowiednio reprezentowane, komunikowanie niektórym społecznościom ogłoszeń o pracy w pierwszej kolejności oraz branie pod uwagę doświadczenia zawodowego, nie zaś wyłącznie uzyskanych dyplomów;

7. przypomina, że zasada równego traktowania nie uniemożliwia państwom członkowskim utrzymywania bądź wprowadzania środków specjalnych, nakierowanych na zapobieganie lub kompensowanie niekorzyści związanych z motywami dyskryminacji określonymi w art 13 Traktatu WE; nalega również, by zakres wspomnianych środków specjalnych rozszerzony został na wszystkie dziedziny, w których zaobserwowano poważne nierówności, niezależnie od tego czy kwestia dotyczy edukacji, zakwaterowania, dostępu do dóbr i usług, czy też innych sektorów;

8. jest świadom, iż niskie wskaźniki reprezentacji niektórych grup w ramach danych kategorii zatrudnienia mogą prowadzić do efektu zwrotnego w postaci demotywacji do nabywania umiejętności niezbędnych przy dostępie do konkretnego zawodu, co z kolei wywołuje zjawisko zaklętego koła; w związku z powyższym zaleca umożliwienie zaistnienia warunków pozwalających wszelkim kategoriom osób na dostęp do wszystkich rodzajów oraz poziomów kształcenia i szkolenia, przy jednoczesnym przyjmowaniu w niezbędnych przypadkach działań pozytywnych z myślą o integracji w ramach cyklów kształcenia, uniwersyteckiego bądź ustawicznego, poszkodowanych grup, które w innym przypadku nie miałyby odpowiedniego dostępu;

9. podkreśla konieczność zagwarantowania migrantom pochodzenia romskiego oraz osobom niebędącym obywatelami państwa równości w zakresie praw społecznych i politycznych; zachęca państwa członkowskie oraz kraje kandydujące do wypracowania strategii mającej na celu zwiększenie udziału Romów i osób niebędących obywatelami państwa w wyborach, zarówno w formie biernej jak i czynnej, na wszystkich poziomach;

Zbieranie danych statystycznych

10. wyraża przekonanie, że dyrektywa 95/46/WE, nie stanowiąca przeszkody dla zbierania danych osobowych związanych między innymi z pochodzeniem etnicznym lub wyznaniem religijnym, ustanawia dostateczną i pożądaną ochronę przeciwko nadużyciom

w wykorzystaniu danych wrażliwych gromadzonych dla potrzeb statystycznych;

11. wyraża przekonanie, że pożądane jest, by ustanowiona w myśl dyrektywy 95/46/WE Grupa Artykułu 29 wydała opinię mającą na celu uściślenie postanowień dyrektywy mogących utrudniać zbieranie danych statystycznych odnoszących się do niektórych kategorii osób, zapewniając tym samym jednolitą interpretację uregulowań we wszystkich państwach członkowskich;

12. zwraca uwagę na fakt, iż po zapewnieniu dla celów statystycznych anonimowości danych osobowych, informacji zawartych w odnośnych statystykach nie należy już postrzegać jako danych o charakterze osobowym; przypomina, że istnieją właściwe techniki, respektujące anonimowość i tradycyjnie wykorzystywane przy naukach społecznych, pozwalające na utworzenie bazy danych statystycznych opartych na kryteriach uznawanych za wrażliwe;

13. z satysfakcją zauważa, że Komisja Europejska nosi się z zamiarem wypracowania, przy współpracy z władzami krajowymi oraz innymi zainteresowanymi stronami, narzędzi statystycznych przeznaczonych do oceny przypadków dyskryminacji; z zainteresowaniem oczekuje na publikację instrukcji z zakresu zbierania danych przewidzianą na rok 2006;

14. przypomina, że pojęcie dyskryminacji pośredniej jest ściśle związane z kryteriami ilościowymi, a co za tym idzie utrudnianie zbierania danych statystycznych związanych z niektórymi cechami charakterystycznymi, przy powoływaniu się na uregulowania z zakresu ochrony danych o charakterze osobowym, jest bezproduktywne, jako że bez tychże danych dostarczanie dowodów na istnienie dyskryminacji pośredniej okazuje się niemożliwe;

15. wyraża przekonanie, że w celu skutecznego zwalczania wszelkich form dyskryminacji pośredniej, a tym samym dokonania właściwej transpozycji zakazujących ich dyrektyw wspólnotowych, konieczne jest umożliwienie dostarczania materiałów dowodowych w postaci danych statystycznych;

16. zwraca się do państw członkowskich o rozwinięcie narzędzi statystycznych w sposób pozwalający na dysponowanie danymi związanymi z zatrudnieniem, zakwaterowaniem, edukacją i dochodem każdej kategorii osób mogącej podlegać dyskryminacji opartej na jednym z kryteriów wymienionych w art. 13 Traktatu WE;

17. zwraca uwagę na fakt, iż w celu korzystania przez osoby z traktowania preferencyjnego związanego z przynależnością do jednej z grup chronionych, konieczne jest ich zidentyfikowanie jako takich, a co za tym idzie dysponowanie danymi wrażliwymi dotyczącymi tychże osób; przypomina jednakże, iż wspomniane dane mogą być przetwarzane jedynie w zgodzie z odnośnymi uregulowaniami, w szczególności z art. 3 ust. 1 konwencji ramowej w sprawie ochrony mniejszości narodowych;

Koniecznośc uzupełnienia legislacji

18. wyraża głęboki żal w związku z faktem, iż w chwili obecnej Komisja Europejska nie nosi się z zamiarem wypracowania całościowych uregulowań z zakresu dyskryminacji;

ponawia wezwanie do przedstawienia w najbliższej przyszłości nowego instrumentu legislacyjnego, przejmującego całość motywów dyskryminacji określonych w art. 13 Traktatu WE i posiadającego zakres zastosowania taki, jak w przypadku dyrektywy 2000/43/WE;

19. wzywa państwa członkowskie do uwzględnienia w ramach praktyki legislacyjnej różnorakich motywów dyskryminacji przejętych w art. 21 Karty Praw Podstawowych, a to w celu zapewnienia tejże właściwej wiarygodności, osłabianej jak dotąd przez brak charakteru prawnie wiążącego;

20. wzywa państwa członkowskie do podjęcia, w ramach postanowień wypływających z traktatów z zakresu praw człowieka, nieobwarowanych zastrzeżeniami lub restryktywnymi deklaracjami zobowiązań związanych z ochroną osób przynależących do mniejszości oraz innych grup podatnych na zagrożenie, a także do honorowania w dobrej wierze tychże zobowiązań;

21. wzywa Komisję do aktywnego wypełniania obowiązków z zakresu ochrony traktatów, a także do natychmiastowego podjęcia kroków przeciwko państwom członkowskim łamiącym uregulowania zakazujące dyskryminacji określonej w art. 13 Traktatu WE. Nowe państwa członkowskie, które nie dokonały transpozycji odnośnych dyrektyw muszą podlegać postępowaniu w sprawie naruszenia prawa wspólnotowego w tej samej mierze, co pozostałe państwa członkowskie;

22. wzywa Komisję do wykazania w trakcie najbliższej rewizji uregulowań antydyskryminacyjnych szczególnego zainteresowania problematyką dyskryminacji złożonej oraz zbliżonej formą do dyskryminacji segregacji osób, a także do redefinicji pojęcia dyskryminacji pośredniej poprzez niepodważalne uznanie materiałów dowodowych opartych na danych statystycznych;

23. wzywa Radę do przyjęcia przedstawionego przez KE projektu decyzji ramowej Rady w sprawie zwalczania rasizmu i ksenofobii, określającej przemoc na tle rasistowskim i ksenofobicznym w kategoriach przestępstwa karnego, co związane jest z nieocenionym wkładem tejże decyzji w usprawnianie zbierania niezbędnych danych z zakresu przemocy i przestępczości na tle rasowym w Unii Europejskiej;

o
o o

24. zobowiązuje swojego Przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji Radzie oraz Komisji.