

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

ANAMARIJA PATRICIJA MASTEN

MEHANIZMI EVROPSKE UNIJE V BOJU PROTI RASIZMU IN KSENOFOBII

DOKTORSKA DISERTACIJA

LJUBLJANA, 2010

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

ANAMARIJA PATRICIJA MASTEN

MEHANIZMI EVROPSKE UNIJE V BOJU PROTI RASIZMU IN KSENOFOBII

DOKTORSKA DISERTACIJA

Mentor: prof. dr. Drago Zajc

Somentor: prof. dr. Miro Cerar

LJUBLJANA, 2010

Hvala

*mentorju prof. dr. Dragu Zajcu in somentorju prof. dr. Miru Cerarju
za dragocene usmeritve in napotke pri oblikovanju
dokončne vsebine doktorske disertacije,*

*prof. dr. Bogomilu Ferfili in prof. dr. Miranu Komacu,
ki sta bdela nad ustreznostjo doktorske disertacije
od priprave dispozicije do zagovora,*

*svojim najbližjim
za vso potrpežljivost in spodbudo.*

Odgovorni smo za to, kar delamo,
pa tudi za tisto, česar ne delamo.
(*Voltaire*)

IZJAVA O AVTORSTVU DOKTORSKE DISERTACIJE

Podpisana Anamarija Patricija Masten, z vpisno številko 18271, sem avtorica doktorske disertacije z naslovom Mehanizmi Evropske unije v boju proti rasizmu in ksenofobiji.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predložena doktorska disertacija izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela;
- sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oziroma avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oziroma citirana v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem poskrbela, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oziroma avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem pridobila vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisala v predloženem delu;
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oziroma ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorski in sorodnih pravicah, Uradni list RS, št. 21/95), prekršek pa podleže tudi ukrepom Fakultete za družbene vede v skladu z njenimi pravili;
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za družbene vede;
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko doktorske disertacije ter soglašam z objavo doktorske disertacije v zbirki »Dela FDV«.

V Ljubljani, dne 28. oktobra 2010

Podpis: Anamarija Patricija Masten

MEHANIZMI EVROPSKE UNIJE V BOJU PROTI RASIZMU IN KSENOFOBII

Povzetek

V pričujoči disertaciji je osrednja pozornost namenjena mehanizmom Evropske unije (EU) v boju proti rasizmu in ksenofobiji. V uvodnem delu sta načrtana konceptualni in terminološki okvir, ki proces raziskovanja usmerjata k pridobitvi ciljnega odgovora na vprašanje, ali ukrepanje EU kot nadnacionalne tvorbe lahko poveča učinkovitost ukrepov, ki so jih države članice na podlagi lastne protidiskriminacijske zakonodaje in politik začele samostojno sprejemati že po koncu 2. svetovne vojne.

V luči tega okvira je prikazan razvoj širše protidiskriminacijske politike in zakonodaje EU, katere cilj je odpraviti ali vsaj zmanjšati manifestacije rasizma in ksenofobije, ki jim je EU v zadnjih desetletjih priča vse pogostejše. Vpogled v zgodovinski razvoj protidiskriminacijske strategije EU daje odgovor na vprašanje, ali dejstvo, da so se države članice v času »predskupnostne ureditve« s problemi rasizma, ksenofobije in diskriminacije soočale na različne načine in zato neuspešno, upravičuje potrebo po skupnem ukrepanju na ravni Unije, zlasti z vidika načela subsidiarnosti. Slednje namreč določa, da Unija deluje na področjih, ki niso v njeni izključni pristojnosti, le če in kolikor države članice ciljev predlaganih ukrepov ne morejo zadovoljivo doseči na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni, temveč se zaradi obsega ali učinkov predlaganih ukrepov lažje dosežejo na ravni Unije.

Poleg pravnega in institucionalnega okvira, razvijajočega se prek ustanovitvenih pogodb in njihovih nadaljnjih sprememb in dopolnitev, disertacija obravnava tudi politične odzive EU in držav članic na pojave rasizma, ksenofobije in diskriminacije, s čimer razkriva, kakšen odnos in mnenje se ustvarjata v družbi v tej zvezi ter iz katerih razlogov si EU prizadeva za izvajanje skupne protirasistične in protiksenofobične strategije. V tem delu se avtorica ukvarja tudi z dilemo, ali je res migracijsko vprašanje tisto, ki sproži, da privrejo na dan rasistična in ksenofobična stališča, in na katerega se vežejo zadržki do priznavanja enakopravnosti »drugačnim«. Ali je to vprašanje ključno pri pozicioniranju strank na levo ali desno stran politične osi? Najzanimivejši izsledki tega dela kažejo, da četudi predstavniki političnih družin v Evropskem parlamentu glasno nasprotujejo vsakršni rasistični in ksenofobični privrženosti, ki jo morda izkazujejo predstavniki nacionalnih opcij, pa je njihova dejanska

angažiranost v boju proti diskriminaciji bistveno manjša od retorično izkazane. Na načelni ravni namreč delujejo v skladu s proevropsko idejo, ki naj se odrazi v povezovanju, slogi, enakosti, strpnosti in medsebojnem sodelovanju, medtem ko pri sprejemanju konkretnih odločitev delujejo v skladu z nacionalnimi, strankarskimi ali osebnimi interesi. Prav tako ni enotnega stališča o tem, ali na ravni EU uveljavljati absolutno prepoved diskriminacije in obsojati vsakršno rasistično in ksenofobično mobilizacijo ali pa reševanje teh vprašanj, ker so tako blizu jedru nacionalne identitete, raje prepustiti državam članicam.

Vendar pa na podlagi preučitve mehanizmov EU kaže, da pravni in politični instrumenti niso odločilnega pomena za povečanje učinkovitosti ukrepov zoper rasno diskriminacijo, ksenofobijo in nestrpnost, ki so jih posamezne države članice uveljavile, preden je EU sama začela urejati to področje. Ob tej ugotovitvi se zastavlja vprašanje, kakšen je sploh doseg zakonodaje, da uredi tozadevna vprašanja, in to tudi ob predpostavki, da se na ravni primarnega prava Unije kodificirajo bistvene skupinske determinante in okoliščine. Mnoge pravne in politične odločitve, sprejete v okviru postopka odločanja na ravni EU, so rezultat spornega in nedemokratskega načina pogajanj, katerih namen je čim prej premostiti razhajanja in nesoglasja med državami članicami. V tem kontekstu se poraja vprašanje, ali ne gre pri sprejemanju številnih dokumentov, v katerih EU prepoveduje ali obsoja ksenofobične in diskriminacijske prakse, zgolj za »politično korektnost« EU. Poleg tega se zlasti z vidika protidiskriminacijske politike EU pojavlja svojevrsten paradoks: po eni strani se promovirajo strpnost, pozitivna naravnost do različnosti in solidarnost, po drugi strani pa ravno te za svoj obstoj »zahtevajo« ločevanje med »enimi« in »drugimi«, neenakost ali celo diskriminacijo.

Učinkovitost mehanizmov EU torej ni odvisna samo od uspešnosti implementacije posameznih ukrepov EU v praksi, temveč tudi od širših družbenih dejavnikov, katerih spremembe je mogoče doseči le s postopnim redefiniranjem in prestrukturiranjem družbe kot celote oziroma njenih vitalnih delov.

EU je glede na njen izvor, pravni sistem, institucionalno strukturo in razvoj svojevrstna nadnacionalna tvorba, ki – če želi biti uspešna na obravnavanem področju – potrebuje inovativne mehanizme. Vendar pa mora biti ta inovativnost sprejeta tudi in predvsem na ravni držav članic, saj ustvarjanje pravnega reda in snovanje vrednotnega sistema mimo in brez soglasja stebrov EU, tj. držav članic in njihovih državljani, vodita k demokratičnemu

deficitu in oddaljujeta evropske državljane od vsakršne naklonjenosti do same EU in izvajanja njenih politik.

MECHANISMS OF THE EUROPEAN UNION AGAINST RACISM IN XENOPHOBIA

Abstract

The thesis deals with the mechanisms of the European Union (EU) to combat racism and xenophobia. In order to assess, at the final stage, whether the measures of the EU as a supranational entity are capable of having any positive impact on the outcomes of anti-discrimination legislation and policies, which the Member States have been adopting independently since the end of the Second World War, the authoress starts the research by defining its conceptual and terminological framework.

Under this framework, an evolvement of a broader anti-discrimination policy instruments and legislative measures, aimed at eliminating or at least diminishing racist and xenophobic manifestations, expanding across the EU in the last decades, is being closely examined. Such examination gives an answer to the question, whether the fact, that the Member States had been addressing the issues concerned variously and thus insufficiently, justifies – in accordance with the principle of subsidiarity – a common action at European level. Namely, under the principle of subsidiarity, in areas which do not fall within its exclusive competence, the Union shall act only if and in so far as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States, either at central level or at regional and local level, but can rather, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved at Union level.

In addition to a progressive development of legal and institutional framework, as established by the Treaties and their subsequent amendments, both national and European political responses to the discrimination-related questions, are being put in the forefront, in order to understand the EU's reasons for striving after a common gateway to tackle racism, xenophobia and other forms of discrimination. This part of the thesis also addresses an issue of migration. Is the migration issue of a paramount importance to positioning of political party on the standard left-right scale? The findings reveal that although the members of political groups in the European parliament oppose any and all racist and xenophobic attitudes, which might be demonstrated at national level, their actual anti-discrimination engagement lag behind their rhetorical mission. Pro-European action seems to have some

relevance as a matter of principle only, while the decision-making process is rather vitiated by the traditional sources of attitude polarisations, the national party affiliations towards the immigration issue and the standard left–right positions. Up-to-date there is no consensus among the Member States on the question, whether to implement at European level an absolute prohibition of discrimination and to condemn any racist and xenophobic mobilisation or to leave these issues to be resolved by the Member States, as they are so closely related to national identity.

However, based on the analysis of antidiscrimination mechanisms of the EU, legal and political instruments do not seem to be vital for amplifying the effectiveness of measures against racial discrimination, xenophobia and intolerance, which had already been adopted by the Member States prior to the EU's involvement in this field. Such conclusion raises the question, to what extent the legislation is capable of addressing the issues concerned, even supposing that relevant group determinants and circumstances are codified in primary law of the EU. Many legal and political decisions are the result of rather controversial and undemocratic negotiations held in the framework of the European decision-making process, in order to surpass various clashes of opinions and disagreements between the Member States. In this context, the question of the EU being only “politically correct” by adopting several documents prohibiting or condemning xenophobic and discriminatory practices arises. Moreover, in the light of antidiscrimination policy a peculiar paradox exists. While tolerance, positive attitude and solidarity have been repeatedly promoted in the EU, precisely distinction between “us” and “other”, inequality or even discrimination are needed for tolerance, positive attitude and solidarity to evolve.

The effectiveness of EU mechanisms to combat racism, xenophobia and discrimination therefore depends upon many factors, not just the implementation of EU legislation at national level. Societal factors that affect or direct our life – some of them being considered to be biased or unacceptable – are one of them. Since the understanding of the concepts of equality and non-discrimination is determined by the social factors rather than genetics, a constant and gradual redefinition and restructuring of society are necessary in order to change it.

Whilst the EU – given its origins, legal system, institutional architecture and evolution – is a sui generis entity, this character requires from the EU to be innovative, in order to achieve

efficacy in addressing the phenomena concerned. However, such innovation must be primarily accepted by the Member States as constituent units of the EU. Constituting a new legal order and a system of common European values without the Member States and their citizens being involved leads to democratic deficit and deprives EU citizens of any affection towards the EU and its policies.

KAZALO

1	IZHODIŠČE RAZISKOVANJA.....	13
1.1	PREDSTAVITEV PROBLEMATIKE IN OPREDELITEV PREDMETA RAZISKOVANJA	13
1.2	OBRAZLOŽITEV RAZISKOVALNE RELEVANTNOSTI TEME.....	20
1.3	DELOVNE HIPOTEZE IN METODOLOŠKI PRISTOP RAZISKOVANJA	23
1.3.1	<i>Hipoteze</i>	23
1.3.2	<i>Metodološki pristop</i>	26
1.3.3	<i>Terminološki pristop</i>	33
2	TEMELJNI KONCEPTI: RASIZEM, (RASNA) DISKRIMINACIJA IN KSENOFOBIIJA.....	36
2.1	RASA IN RASIZEM	38
2.1.1	<i>Rasa</i>	39
2.1.2	<i>Rasizem</i>	47
2.2	NAČELI PREPOVEDI (RASNE) DISKRIMINACIJE IN ENAKOSTI V EVROPSKEM PROSTORU	52
2.3	KSENOFOBIIJA	59
2.4	DOSEG KONCEPTUALNIH IZHODIŠČ	62
3	POLITIČNI ODZIVI EU NA POJAVNE OBLIKE RASIZMA, KSENOFOBIIJE IN DISKRIMINACIJE	65
3.1	DEFINICIJSKI PROBLEMI.....	66
3.2	DVIG RADIKALNO DESNIH POPULISTIČNIH STRANK IN KONSTITUIRANJE NJIHOVEGA VOLILNEGA USPEHA.....	70
3.3	POLITIČNA POLARIZACIJA NA RAVNI EU	80
3.3.1	<i>Dvodimenzionalnost evropskega političnega prostora</i>	81
3.3.2	<i>Levo-desna politična usmeritev v institucijah EU</i>	83
3.3.2.1	Evropski parlament.....	83
3.3.2.2	Svet.....	93
3.3.2.3	Evropska komisija	96
3.4	VPLIV EVROPSKE POLITIČNE STRUKTURE NA POJAVNOST RASIZMA, KSENOFOBIIJE IN DISKRIMINACIJE....	98
4	MEHANIZMI EU V BOJU PROTI RASIZMU, KSENOFOBIIJI IN DISKRIMINACIJI	102
4.1	KORAKI K SKUPNI UREDITVI NA RAVNI EU	102
4.2	AKTERJI IN RAZLOGI IZGRAJEVANJA PROTIRASISTIČNE IN PROTIKSENOFOBIIČNE POLITIKE EU	117
4.2.1	<i>Povezanost z migracijsko politiko in vprašanje pristojnosti Skupnosti na tem področju</i>	125
4.2.2	<i>Migracije kot gibalno vedno večje raznolikosti populacije v EU</i>	131
4.3	PRAVNO ZAVEZUJOČI MEHANIZMI EU	138
4.3.1	<i>Pomen sprememb ustanovitvenih pogodb za oblikovanje protidiskriminacijske politike EU</i>	138
4.3.1.2	Amsterdamska pogodba.....	138
4.3.1.3	Pogodba o Ustavi za Evropo.....	141
4.3.1.4	Lizbonska pogodba	141
4.3.2	<i>Sekundarna zakonodaja</i>	152
4.3.3	<i>Sodna praksa Sodišča Evropske unije</i>	160
4.4	DRUGI MEHANIZMI	169
4.4.1	<i>Mednarodni pravni instrumenti</i>	169
4.4.1.1	Standardi Združenih narodov.....	169
4.4.1.2	Vloga Sveta Evrope in Evropskega sodišča za človekove pravice	173
4.4.2	<i>Mnenja in odločitve nacionalnih sodišč in drugih organov</i>	184
5	PRESOJA UČINKOVITOSTI MEHANIZMOV EU	189
5.1	PRISTOPI DRŽAV ČLANIC V BOJU PROTI RASIZMU IN KSENOFOBIIJI PRED ZAČETKOM VELJAVNOSTI ZAKONODAJE EU	191
5.2	SPREMEMBE V PRAVNIH UREDITVAH DRŽAV ČLANIC KOT POSLEDICA OBVEZNOSTI IMPLEMENTACIJE ZAKONODAJE EU	200
5.3	KJE ISKATI VZROKE ZA NEUČINKOVITOST MEHANIZMOV EU?	210
5.3.1	<i>Pravno-sistemske dejavniki</i>	210
5.3.2	<i>Širši družbeni dejavniki</i>	219
5.3.3	<i>Neusklajena protirasistična in protiksenofobična mobilizacija</i>	227
5.3.4	<i>Ugotovitve in opozorila institucij EU</i>	229

6	ALI SO POTREBNI NOVI PRISTOPI?.....	232
6.1	GLAVNI PRISTOPI K PREPREČEVANJU IN ODPRVLJANJU RASIZMA, KSENOFOBIE IN DISKRIMINACIJE ...	232
6.2	POTENCIALNOST IN PROBLEMATIČNOST STRATEGIJ EU V BOJU PROTI RASIZMU, KSENOFOBII IN DISKRIMINACIJI	241
6.2.1	<i>Formalna inkluzija »tujcev« s podelitvijo nacionalnega oziroma evropskega državljanstva in izgrajevanje evropske identitete</i>	<i>241</i>
6.2.2	<i>Spodbujanje strpnosti kot maksime človekovega ravnanja</i>	<i>255</i>
6.2.3	<i>Prepoved diskriminacije kot vrednota EU</i>	<i>263</i>
7	SKLEP.....	273
8	LITERATURA	286
9	STVARNO KAZALO	308
10	IMENSKO KAZALO	314

1 IZHODIŠČE RAZISKOVANJA

1.1 Predstavitev problematike in opredelitev predmeta raziskovanja

Evropska unija (v nadaljnjem besedilu: EU) je zveza, katere nastanek so vodili ekonomski interesi prvotnih držav članic. Namen ustanovitve Evropske skupnosti za premog in jeklo, Evropske skupnosti za atomsko energijo ter Evropske gospodarske skupnosti je bil izključno gospodarski. Postopna ukinitve mej in vzpostavitev enotnega evropskega trga sta bili dobrodošli z vidika možnosti za ekonomski razvoj. Na tem dejstvu sta Eichenberg in Dalton razvila teorijo, da razni nacionalni in mednarodni ekonomski pogoji ter politični dogodki, vključno z nizko inflacijo in prosto trgovino znotraj Unije, skupaj vplivajo na podporo državljanov integraciji, zlasti zaradi njenega pozitivnega vpliva na nacionalne ekonomije držav, katerih državljani so (De Master in Le Roy 2000, 421). Prve širitve Unije so bile zaželeno in v njihovo upravičenost skoraj nihče ni dvomil. S širjenjem Evrope, ki so ga spodbujala in pospeševala sprva spoznanja o gospodarskih prednostih enotnega trga, postopoma pa tudi prednosti skupnega urejanja nekaterih politik na ravni Skupnosti, se je širila ideja »evropskega« državljanstva, pravic in večjih možnosti za državljane držav članic na različnih področjih. Nove teorije so zato izzvale pristope, osredotočene zgolj na učinke ekonomskih pogojev, ki posameznikom prek nacionalnih ekonomij zagotavljajo *posredne* koristi, in med bistvene sestavine svojih analiz vključile tudi *neposredne* koristi, ki jih posamezniki dobijo na podlagi evropskega državljanstva.

Širitve pa niso prinesle zgolj večje ozemeljske celovitosti in možnosti za gospodarski razcvet, temveč tudi spremembe ustanovitvenih pogodb, ki so zaradi potreb in zahtev posameznih držav članic, pa tudi zaradi zagotovitve funkcioniranja vedno bolj razširjene Unije vsebovale nove pravice in obveznosti. Institucije EU so na določenih področjih z vsako novo spremembo in dopolnitvijo pogodb dobile širše ali celo nove pristojnosti, njihova vloga pri urejanju skupnih politik je postajala vse bolj vidna in pomembna. Današnja EU tako ni več le *integracija*, v kateri bi usklajevanje glavnih akterjev potekalo okrog razmerja večja–manjša integracija, ampak tudi *politika* v smislu boja za oblast. Uporaba prvotnega enodimenzionalnega koncepta danes ni več primerna. EU je prešla začetno obdobje izgrajevanja institucij in izoblikovanja pravnopolitičnega sistema. Danes poseduje tri temeljne značilnosti političnega sistema: oblast – izvršilno, zakonodajno in sodno (*government*); boj za

oblast ali tekmovanje glede vrednot, ki naj se odražajo v dosežkih EU (*politics*); oblikovanje javnih politik kot odraz moči vplivanja na porazdelitev dobrin v EU (*policy*). S postopno politizacijo oziroma prehajanjem gospodarske skupnosti v politično je EU postajala vedno večji izziv suverenosti nacionalnih držav, zlasti migracijskim vprašanjem in etničnim odnosom.

Po razpadu Sovjetske zveze leta 1991 so se predstavniki 12 držav Evropske skupnosti zbrali v Maastrichtu na Nizozemskem, da bi se dogovorili o Pogodbi o Evropski uniji (v nadaljnjem besedilu: PEU). Glavni namen PEU je bil poglobiti ekonomsko in politično integracijo; preambula govori o »nadaljevanju postopka oblikovanja vse tesnejše zveze med narodi Evrope, v kateri se odločitve sprejemajo po načelu subsidiarnosti v kar najtesnejši povezavi z državljani«. Medtem ko je 12 držav sicer ratificiralo PEU, so se nekatere izmed njih pri tem soočale z velikimi težavami. Na referendumu v Franciji je bila odločitev sprejeta s komaj 50,7 odstotki, na Danskem pa je bil po neuspelem prvem referendumu potreben še drugi. Spodnji dom britanskega parlamenta je odložil končno glasovanje, dokler Danci niso odobrili ratifikacije, ustanovitvena članica Nemčija pa je PEU ratificirala zadnja. Nepričakovane težave pri doseganju zadostne podpore tej pogodbi so pokazale, da je želja »oblikovati vse tesnejšo zvezo med narodi Evrope« obstajala bolj med pisci osnutka te pogodbe kakor med Evropejci samimi. Težnja po »zapiranju« Unije je razvidna tudi iz nadaljnjih postopanj držav članic, med drugim iz njihovega nasprotovanja predlogu Komisije o vzpostavitvi enotnega in poenostavljenega postopka za vstop delavcev migrantov na ozemlje Unije (predlog direktive o ekonomskem priseljevanju iz leta 2001), ki ni dobil zadostne podpore.¹ Javno posvetovanje o predlaganem horizontalnem okviru, ki naj bi zajel pogoje za sprejem vseh državljanov iz tretjih držav, je razkrilo več pomislekov držav članic glede tako liberalnega pristopa. Čeprav so države članice načeloma spodbujale oblikovanje nebirokratskih in prilagodljivih orodij, ki bodo ponudila »pravičen na pravicah zasnovan pristop za vse priseljence, ki vstopajo na trge dela v EU«, ² pa so po drugi strani želele tudi mehanizme, ki bi omogočali privabiti posebne kategorije delavcev, kakršne EU potrebuje. Komisija je tako morala prvotni predlog popraviti in je decembra 2005 pripravila nov, manj ambiciozen predlog o zakonitem priseljevanju. Ta

¹ Evropski parlament je v svoji resoluciji navedel, da je »obžalovanja vredno, da predlog direktive o priseljevanju za zaposlitvene namene ni bil uspešen«. Glej 38. točko Resolucije o povezavah med zakonitim in nezakonitim priseljevanjem in vključevanjem migrantov (UL C št. 124E z dne 25.5.2006, str. 535).

² Sporočilo Komisije – Načrt politike zakonitega priseljevanja (COM(2005) 669 konč.), str. 5.

se je namesto na vse priseljence, ki želijo vstopiti na trge dela v EU, omejil le na *izbrane* kategorije.

Progresivna evropska unifikacija je dala nacionalnim gibanjem nove možnosti za doseganje njihovih parcialnih ciljev. V letih po »krizi« Maastrichtske pogodbe so bile skrajno-desničarske stranke na nacionalnih volitvah v nekaterih državah članicah zelo uspešne. Najbolj znana je *Front National*, ki je v poznih devetdesetih letih dobila 15 odstotno podporo francoskih volivcev. V Italiji je *Lega Nord* na nekaterih območjih dobila kar 30 odstotno podporo. V Avstriji je *Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ)* leta 1999 dobila skoraj 27 odstotno nacionalno volilno podporo in leta 2000 skupaj z *Österreichische Volkspartei (ÖVP)* oblikovala novo koalicijsko vlado. Med pomembnimi sta še norveška *Fremskrittspartiet* in belgijski *Vlaams Blok*. Povečano podporo tem strankam po vsej Evropi je razumeti kot politični odziv oziroma kot izkazovanje podpore temam v politični areni, ki so usmerjene proti priseljencem in na sploh proti tujcem. Ali je torej razmah vidnega uveljavljanja tovrstnih stališč in debat v političnih krogih vplival na predstavnike institucij EU, da so začeli sprejemati pobude in ukrepe v boju proti spodbujanju h ksenofobiji in razpihovanju rasnega sovraštva? Kje so ob hkratnem zagotavljanju temeljnih, že zagotovljenih demokratičnih pravic (npr. svoboda združevanja in svoboda izražanja) možnosti njihovega omejevanja?

Etnična različnost je v zadnjem desetletju ponovno stopila v ospredje. Podatki kažejo, da je leta 1998 okrog 16 milijonov od 320 milijonov državljanov 12 držav članic EU izviralo iz držav zunaj EU, tj. okrog 5 odstotkov.³ Evropski parlament v Resoluciji o strategijah in sredstvih za vključevanje državljanov tretjih držav v Evropsko unijo⁴ ocenjuje, da je bilo leta 2006 v EU že 40 milijonov priseljencev iz tretjih držav (8 odstotkov), število njihovih potomcev pa je še za nekaj milijonov višje. Verjetno bi bila številka ob upoštevanju neevidentiranih ali ilegalno priseljenih oseb mnogo večja. Zato so države zahodne Evrope postale izjemno usmerjene na glavni strukturni problem: multikulturnost. Za te države je značilen model dinamičnosti demokratične družbe. Integracija nove kolektivnosti in novih političnih akterjev v tak model potrebuje čas, ustrezne pristope in sredstva ter predvsem družbeno in politično zavest, da je taka integracija koristna. Ob upoštevanju zgodovine Evrope, ki je »zgodovina nepojmljivega krutega nasilja, temelječega na ideološkem

³ Commission of the European Communities (1999): Legal instruments to combat racism and xenophobia, str. 7.

⁴ UL C št. 303E z dne 13.12.2006, str. 845 (točka C resolucije).

ekstremizmu in rasni nestrpnosti« (Teršek 2002, 4), je dvom o upravičenosti in potrebnosti širitev in odprtosti do priseljevanja stalno prisoten. Če pa se trenutno zdi, da je tak dvom presežen, se odraža na drugih področjih.

Ksenofobija, rasizem, diskriminacija so pojavi, ki so bolj ali manj stalnica v množici problemov nacionalnih držav, vendar so v okviru EU dobili večje razsežnosti. Njihova kompleksnost odpira vprašanja, na katera ni moč enoznačno odgovoriti, kar se med drugim odraža v obstoju različnih teorij in konceptov.

Ksenofobija, ki je opredeljena kot strah pred tujci ali kot sovraštvo oziroma odpor do tujcev in tujega, lahko ima svojo razumno podlago, kadar jo npr. izraža delavec, čigar služba je ogrožena zaradi vsiljevanja migrantov, ki jih sam dojema kot nepripadajoče in se jih zato boji ali jih sovraži. Vendar velikokrat zavzame iracionalno obliko, saj oseba nastopi ksenofobično iz neutemeljenih ali zmotnih razlogov. Cashmore (1996) opredeljuje ksenofobijo kot nedoločen, nejasen, negotov psihološki koncept, saj gre za spreminjajoča se nelagodna občutenja, strah ali celo sovražno nastrojenost osebe do tujskih posameznikov ali skupin. Tudi rasizem temelji na skupku predsodkov o etničnih razlikah med ljudmi in ga je mogoče tako kot ksenofobijo razumeti kot skrajni vidik agresivnega nacionalizma ali njegov sestavni del.

Kje so temeljni vzroki za vznik navedenih pojavov? Ali sta bila dva fenomena, to sta postopna rast ksenofobije, rasizma in diskriminacije od sredine devetdesetih let ter šibka podpora evropski integraciji pred veliko širitvijo leta 2004, le začasnega značaja ali je treba na te pojave gledati zaskrbljujoče in bolj dolgoročno? Ali so ksenofobična, rasistična in diskriminacijska dejanja odraz ideologije ali zgolj na nek družbeni dogodek, kot so širitev, teroristični napad, gospodarska kriza, vezana reakcija posameznikov oziroma skupin? Za pridobitev ustreznih odgovorov na ta vprašanja je treba te pojave presojati z vidika njihovega izvora, upoštevati je treba razloge in okoliščine, ki so pripeljali do njihove rasti, ter prepoznavati njihove običajne oblike in morebitne nove pojavne elemente, ne sme pa se pozabiti tudi na posledice, ki jih utegnejo imeti.

Vzroki in okoliščine za nastanek oziroma rast navedenih pojavov so v kontekstu EU različni glede na dve ravni njihove pojavnosti. Na ravni nacionalne države lahko identificiramo pojave, ki so »tradicionalno« značilni izključno za določeno nacionalno državo in so praviloma tudi usmerjeni zoper skupine, ki so del zgodovine te države ali so v tej državi celo

formalno priznane kot etnične manjšine. Na ravni EU je mogoče identificirati dve podskupini pojavov, in sicer a) pojave, ki so kot posledica prostega gibanja oseb značilni za območje znotraj Unije in so praviloma usmerjeni na državljane drugih držav članic, ter b) pojave, ki so usmerjeni zoper posameznike, ki niso državljani EU, temveč državljani tretjih držav.

V zadnjem času številni teoretiki poudarjajo, da so vidiki in pristopi, ki se osredotočajo zgolj na nacionalno državo, vedno manj pomembni. Trdijo, da smo vstopili v novo ero, tj. »postnacionalno« ali »transnacionalno« ero (Koopmans in Statham 2000, 39), zato samostojno ukrepanje posameznih držav članic, zlasti na področjih z evropskim oziroma mednarodnim elementom, ne zadostuje več. Potrebne so skupna politika, sporazumna določitev ciljev, še prej pa temeljna analiza pojavov, ki imajo svojevrsten in mnogo bolj globalen značaj. Pri soočanju s to problematiko ima EU velike težave in je v glavnem neuspešna. Ob nerešenih vprašanjih so se s procesi širitev pojavili novi.

Na ravni EU sta na rast ksenofobije, rasizma in diskriminacije vplivala dva sklopa dejavnikov. Prvi sklop se nanaša na znatne premike in spremembe v gospodarstvu. Širitve in odprta, multikulturna evropska politika so sicer prinesle nove možnosti za zaposlovanje, čezmejno opravljanje storitev, prosti pretok blaga in kapitala, obenem pa tudi vrsto težav, s katerimi se danes soočajo nacionalna gospodarstva (padanje tradicionalnih industrij, selitev industrije v države z nizko vrednostjo dela, inflacija, odvisnost od naravnih virov ipd.). V drugem sklopu, ki združuje negospodarske dejavnike, pa so bistveni spremembe v vrednostnih vzorcih, padanje zaupanja v družbeno-politični sistem, dvomi o učinkovitosti zagotavljanja varnosti zaradi terorističnih napadov, negotovost zaradi vedno večje kulturne različnosti itd. Stopnja tolerance družbene večine se namreč znižuje zaradi konfliktov na področju dela, zaposlitve, uporabe jezika, vdora neustaljenih vzorcev vedenja itd. Eatwel (2000, 350) pri presoji ključnih dejavnikov za rast ksenofobije in rasizma loči mikro, mezo in makro pristop, pri čemer poudarja potrebo po integrativni analizi vseh dimenzij. Med bistvene dejavnike na mikro ravni uvršča posameznikove osnovne motive verovanja, vedenja, prepričanj, na mezo ravni so pomembne lokalne socialne organizacije, s pomočjo katerih posamezniki, ki živijo v tem okolju, pridobivajo razna znanja, spoznavajo družbene norme, vzorce vedenja, na makro ravni pa se osredotoča na širše ravni socialnih organizacij (vključno s političnimi strankami) in na njihov vpliv na teme, kot so nacionalna identiteta, družbenoekonomske in politične spremembe itd.

Radikalne stranke se v določeni meri pojavljajo kot populističen odziv na trenutne bojazni in nemire v državah članicah. Weinberg (1997, 279) na primer sklepa, da je vrsta skrajno desne strankarske organiziranosti, kot se danes manifestira v naprednih industrijskih demokracijah, politična sila, katere glavno gibalno predstavljajo vsakodnevne skrbi številnih državljanov. Tudi Ignazi (1997b, 54) v sodobnih skrajno desnih strankah ne prepozna starih, prenovljenih, neofašističnih gibanj, ampak prej odziv, odgovor na novo, postindustrijsko obdobje in nove, v njem ustvarjene postmaterialne vrednote. Dvig etnocentričnih vrednot in vzroke zanj skušajo razložiti tudi teorije etnocentrizma. Po teoriji racionalne izbire sta sedanji rasizem in ksenofobija odraz rivalstva med imigranti in prvotnimi prebivalci, zlasti na trgu delovne sile, na področju stanovanjske politike itd. Funkcionalistična teorija išče vzroke za antagonizem in konflikte v kulturnih razlikah imigrantov. Nadalje teorija diskurza preučuje, kako se pojem »drug« oblikuje v uradnem jeziku, in sicer prek številnih politik in migracijske zakonodaje. Po stališčih fenomenologije sovražnost do tujcev izvira iz splošne krize celotne družbe.

Prvi odzivi na probleme rasizma in ksenofobije v okviru Evropskih skupnosti segajo v srednja osemdeseta leta. Leta 1984 je Evropski parlament ustanovil specializirani preiskovalni odbor, ki se je ukvarjal s porastom fašizma in rasizma ter je decembra 1985 objavil svoje poročilo, bolj znano kot Evrigenisovo poročilo. Na podlagi tega poročila je bila februarja 1986 najprej sprejeta Resolucija o porastu rasizma in fašizma v Evropi, junija istega leta pa so Evropski parlament, Svet ministrov in Komisija sprejeli Skupno izjavo proti rasizmu in ksenofobiji.⁵ S to izjavo so evropske institucije prvič izrecno priznale obstoj in porast ksenofobičnih in rasističnih dejanj in izražanj v Skupnosti, obenem pa so strogo obsodile vse oblike nestrpnosti, sovražnosti in uporabo sile proti osebam ali skupinam oseb na podlagi rase, verske, kulturne, socialne ali nacionalne pripadnosti. Leta 1991 je Evropski parlament objavil še drugo poročilo o teh vprašanjih, t. i. Fordovo poročilo. Vendar tudi to poročilo ni predvidevalo pravnih ukrepov, temveč je vsebovalo le priporočila. V zgodnjih devetdesetih letih so sprejetje evropskih zakonodajnih ukrepov začele spodbujati tudi nevladne organizacije, ki so sestavljale lastne zakonodajne predloge. Nekateri so dobili podporo Evropskega parlamenta in določenih vladnih agencij.

⁵ Declaration against racism and xenophobia (UL C št. 158 z dne 25.6.1986, str. 1).

Kot pomemben del učinkovitejšega boja proti rasizmu, ksenofobiji in diskriminaciji na evropski ravni je bil v letu 1997, ki je bilo proglašeno za evropsko leto proti rasizmu, ustanovljen Evropski center za spremljanje rasizma in ksenofobije, danes Agencija za temeljne pravice (FRA), katere temeljna naloga je, da institucijam EU in organom držav članic zagotavlja čim več informacij o pojavnosti rasizma, ksenofobije in diskriminacije ter jim s tem pomaga pri izvajanju ukrepov za njihovo odpravljanje. Leto 1997 je ponujalo izjemne priložnosti za povečanje podpore evropski strategiji boja proti rasizmu in nestrpnosti. V tem letu je potekala tudi medvladna konferenca, na kateri so udeleženci razpravljali o predlogih sprememb ustanovitvenih pogodb, med katerimi je bil tudi predlog za vključitev protidiskriminacijske klavzule v Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti (v nadaljnjem besedilu: PES). Dejanska vključitev take klavzule se je zgodila z Amsterdamsko pogodbo, ki je začela veljati maja 1999 in je uvedla nov 13. člen.⁶ Ta klavzula sicer le obnavlja prevzete obveznosti Evrope glede človekovih pravic, vendar določa tudi temelje za evropske politike, ki spodbujajo enakost in vrednotijo raznolikost. Evropska komisija je za izvajanje tega člena že novembra 1999 predlagala sveženj ukrepov, ki je pripeljal do sprejetja dveh temeljnih direktiv. Leta 2000 sta bili namreč sprejeti Direktiva Sveta 2000/78/ES z dne 27. novembra 2000 o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu⁷ ter Direktiva Sveta 2000/43/ES z dne 29. junija 2000 o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost.⁸ Hkrati je bil sprejet Sklep Sveta z dne 27. novembra 2000 o določitvi akcijskega programa Skupnosti za boj proti diskriminaciji (2001–2006).⁹

EU v skladu z 2. členom PEU temelji na vrednotah spoštovanja človekovega dostojanstva, svobode, demokracije, enakosti, pravne države in spoštovanja človekovih pravic, vključno s pravicami pripadnikov manjšin. EU nadalje priznava pravice in svoboščine, kot jih zagotavlja Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (6. člen PEU). Te temeljne pravice, pa tudi tiste, ki izhajajo iz ustavnega izročila, skupnega državam članicam, so kot splošna načela del prava Unije. Pravica vseh oseb do enakosti pred zakonom in do

⁶ »Brez poseganja v druge določbe te pogodbe in v mejah pristojnosti Skupnosti po tej pogodbi lahko Svet na predlog Komisije in po posvetovanju z EP soglasno sprejme ustrezne ukrepe za boj proti razlikovanju na podlagi spola, rase ali narodnosti, vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti.« Temeljni akti Evropskih skupnosti (2002), str. 239.

⁷ UL L št. 303 z dne 2.12.2000, str. 16.

⁸ UL L št. 180 z dne 19.7.2000, str. 22.

⁹ UL L št. 303 z dne 2.12.2000, str. 23.

varstva pred diskriminacijo je univerzalna pravica. Priznavajo jo številni dokumenti, med njimi Splošna deklaracija o človekovih pravicah, Konvencija Združenih narodov o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije, Konvencija Združenih narodov o odpravi vseh oblik diskriminacije žensk, Konvencija Združenih narodov o državljanskih in političnih pravicah, Konvencija Združenih narodov o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic. Spoštovanje teh temeljnih pravic in svoboščin, vključno s spoštovanjem pravic manjšin, je bistveno za ustrezno funkcioniranje demokratičnih družb.

Med mehanizme EU v boju proti rasizmu, ksenofobiji in diskriminaciji pa ne spadajo samo pravno-politološki mehanizmi, temveč tudi drugi mehanizmi, zlasti najrazličnejše reakcije in spodbude civilne družbe. V nekaterih državah igrajo pri preseganju navedenih problemov ključno vlogo razna društva in posebna telesa, ustanovljena z namenom boja proti neenakemu obravnavanju, nestrpnosti, diskriminaciji, ksenofobiji. Veliko vlogo pri preseganju navedenih vprašanj ter pospeševanju in spodbujanju ukrepov igra tudi Evropska mreža proti rasizmu (ENAR) – največja¹⁰ in edina mreža nevladnih organizacij, ki jih združujejo prizadevanja v boju proti nestrpnosti, diskriminaciji in predsodkom v EU.

1.2 Obrazložitev raziskovalne relevantnosti teme

Kljub že nekaj letnemu polnopravnemu članstvu Republike Slovenije v EU je globlje poznavanje EU še vedno sorazmerno skromno. Pozablja se na njen primarni namen in zato vedno bolj posega v institute, ki so temelj suverenosti nacionalnih držav. Nepoznavanje strukture EU, njenih ciljev in načina delovanja vpliva na reševanje problemov, ki se pojavljajo ne le v posameznih državah, ampak tudi na ravni EU. Želja po zagotovitvi gospodarske povezanosti, uspešnosti in moči nasproti ostalemu svetu se sprevrča v željo po enotni Evropi na področjih varnosti, zunanjih odnosov, transnacionalnosti. Uresničitev takih teženj pa onemogočajo notranji konflikti, nenehni pritiski in neželeni stranski učinki razvoja EU. Nesoglasja med predstavniki držav članic v institucijah EU so odraz različnih nacionalnih zahtev, pri čemer nekateri preHITEvajo ali skušajo spregledati pojave, ki so temeljnega pomena tako za notranjo enotnost Evrope kot za njeno enotnost navzven. Da je

¹⁰ ENAR združuje več kot 600 civilnodružbenih organizacij s področja človekovih pravic, pravičnosti in medkulturne različnosti.

zavest o bistvenih postulatih nacionalne države še vedno zelo močna in da se prepad med Evropo in Evropejci pogloblja že dolgo, so delno nakazali negativni izidi na referendumih, ki so jih izvajale države članice v zvezi z ustanovitvenimi pogodbami, nenazadnje pa tudi nezmožnost predstavnikov držav, da bi predvsem z državljani in ne zgolj med seboj dosegli konsenz o vprašanjih, ki so sprva le ovirala sprejetje Pogodbe o Ustavi za Evropo, nato pa tudi povzročila njen propad. Tudi bistvo reformne (Lizbonske) pogodbe je ostalo skrito očem javnosti, tihe ratifikacije v parlamentih držav članic so bile zgolj sredstvo, kako se izogniti pojasnjevanju kompleksnega, neatraktivnega in težko berljivega dokumenta. A četudi se je tak način vladajočim koalicijam zdel oportun in je vodil do ratifikacije v posamezni državi članici, se ni končal uspešno. Irci so s svojim »ne« ponovno pokazali, da Unija potrebuje zaupanje njenih državljanov in da mora biti zmožna odpraviti nevednost in strah pred neznanim, ki ga čutijo prebivalci EU.

Intenzivna priprava Republike Slovenije na vstop v EU, priprave na prevzem evra, končno pa tudi predsedovanje Svetu EU so nekoliko zasenčili kulturna in identitetna vprašanja in dolgoročne posledice vključitve. Ukvarjanje s svetovno finančno krizo je tako stanje le še poglobilo. Tudi sicer je raziskovanje na obravnavanem področju sorazmerno majhno. Kolikor ga je zaslediti, se osredotoča na dejstva, na samo ugotavljanje obstoja pojavov ksenofobije, rasizma in diskriminacije, pa še to predvsem ob sklicevanju na stanje v drugih državah članicah. Vendar je ob prevzemanju zavez in odgovornosti, ki jih nalaga članstvo v EU, nujno upoštevati možnost, da lahko proces evropske unifikacije v prihodnosti vodi do prenosa preostalih elementov suverenosti in kolektivne identitete z nacionalnih držav na nadnacionalno raven. Težnje v to smer obstajajo, a je vendarle treba priznati, da širitve EU delujejo prav v nasprotno smer. S širitvijo se namreč večata njena narodnostna oziroma etnična heterogenost. Evropa bo morala razviti mehanizme, ki bodo z vidika družbene večine učinkoviti pri urejanju kulturne različnosti, hkrati pa bodo znali ugoditi zahtevam različnih skupin glede njihovih temeljnih človekovih pravic in svoboščin. Gre za temeljne dileme, ki ne bodo izginile zgolj z oblikovanjem neke nove forme »postnacionalizma«. Republika Slovenija kot polnopravna članica se svojemu delu odgovornosti pri urejanju teh vprašanj ne bo mogla izogniti.

Namen predmetne disertacije je zato širša in poglobljena predstavitev problemov, s katerimi se »stare« države članice EU že dlje časa soočajo, »nove« pa jim v tem pogledu sledijo. Takšna analiza naj bi bistveno prispevala k razumevanju, da je EU v trenutni konstelaciji

zadovoljiva in sprejemljiva le za nekatere politike, ki so sicer v ustanovitvenih pogodbah opredeljene kot skupne, vendar segajo tudi na področja, onkraj teh politik. Ali in v kolikšni meri nacionalne države še ostajajo osrednji akter pri reševanju teh vprašanj? V tej zvezi je nujno poudariti, da imajo na ravni EU samo legitimno izvoljeni ali imenovani predstavniki držav članic možnost izpostaviti določen bodisi zgolj nacionalni bodisi nek širši družbeni interes. Če tega ne storijo, so odgovorni le v primeru, da bi tako morali ravnati, ker jim to nalagajo nacionalni oziroma evropski pravno-politični standardi. Kljub splošni popularnosti globalizacije in evropeizacije še vedno obstajajo teze, ki poudarjajo suverenost nacionalnih držav in kažejo na pomanjkljivost in nesposobnost EU, da ponudi odgovore na temeljna družbena vprašanja. V okviru razpetosti med obema skrajnostma, tj. med zagovorniki nacionalnih držav in zagovorniki evropske integracije, so se pojavili nekateri stereotipi, ki jih je mogoče preseči le z boljšim informiranjem. Šele z natančno opredelitvijo problema je mogoče začeti iskanje ustrezne rešitve.

Cilji raziskovanja so naslednji:

- predstaviti koncepte rasizma, ksenofobije in diskriminacije ter njihove pojavne oblike;
- analizirati odzive držav članic in institucij EU na navedene pojave od ustanovitve Evropskih skupnosti do danes oziroma preučiti razvoj ukrepanja EU na tem področju, vključno z vzroki in motivi za takšno ukrepanje;
- predstaviti in analizirati mehanizme EU v boju proti rasizmu, ksenofobiji in diskriminaciji (*pravni mehanizmi*: mednarodno pravo, zakonodajni ukrepi EU, nacionalna zakonodaja držav članic; *politični mehanizmi*: strategije, resolucije, posamične odločitve in politike držav članic, EU in mednarodnih organizacij; *mehanizmi civilne družbe*)
- oceniti (ne)uspešnost EU pri reševanju teh vprašanj in ugotoviti, kateri so tisti dejavniki, ki vplivajo na (ne)učinkovitost;
- oceniti, kakšne so možnosti za boljše in učinkovitejše ukrepanje EU in njenih držav članic pri soočanju s to problematiko, in predvideti, kateri pristopi so tisti, ki bi lahko prispevali k preprečevanju in zmanjševanju svojevrstnih oblik rasizma, ksenofobije in diskriminacije v EU.

1.3 Delovne hipoteze in metodološki pristop raziskovanja

1.3.1 Hipoteze

Z vidika opredelitve predmeta raziskovanja, namena in ciljev doktorske disertacije sta temeljni hipotezi naslednji.

Države zahodne Evrope so ob prvotni, zlasti gospodarski integraciji v Skupnost zadevna vprašanja na normativni ravni uredile s svojimi nacionalnimi ustavami in zakoni. Nekatere so kot podpisnice različnih mednarodnih pogodb sprejele številne obveznosti in v skladu s tem oblikovale nacionalno zakonodajo. Zdelo se je, da bo taka ureditev zadostovala. Z uspešnim delovanjem Evropske skupnosti, s sprejemanjem določenih skupnih politik in posledično s širitvijo EU pa so posamezni pojavi dobili večje razsežnosti in tako presegli zmožnost držav članic, da jih same uredijo.

Etnična različnost, ki je postala predmet razprav tudi na evropski ravni, je odraz gospodarskega razvoja držav članic, prostega gibanja oseb in opravljanja storitev, večjih možnosti zaposlovanja, globalizacije itd. EU kot gospodarska in vedno bolj tudi politična tvorba je postala tarča migracij. Zahodne države, ki so po trpkih zgodovinskih izkušnjah končno oblikovale skupni imenovalec vrednot in vizije prihodnosti, je presenetil nov val sprememb. Vključitev novih državljanov EU v okvir razumevanja demokracije, kakršnega sprejemajo same, ni enostavna. Potrebni so tehtni in argumentirani postopki, pri čemer je vse bolj jasno, da jih bo ob povečani heterogenosti le še težje doseči.

Disertacija temelji na hipotezi, da zaradi naraščajočih razsežnosti rasizma, ksenofobije in diskriminacije samostojno ukrepanje posameznih držav članic ni zadostovalo, zlasti zaradi različnih pristopov držav članic v boju proti vsem oblikam diskriminacije, zato je bila potrebna skupna določitev ciljev in enotne politike EU.

Za preverjanje prve hipoteze je pri analizi različnih pristopov držav članic uporabljen primerjalno-pravni pristop, s katerim se želijo preučiti osnovni elementi v pravnem okviru teh držav oziroma izhodišča za urejanje obravnavane problematike. Iz tega razloga je v ospredju analize ustavna in zakonodajna ureditev posameznih držav članic EU. Poleg primerjalno-

pravnega pregleda je za preverjanje zgornje hipoteze ključno, da se preuči ozadje izgrajevanja skupne protidiskriminacijske strategije. Aktualno družbenopolitično dogajanje in dileme, ki so bile značilne za obdobje, v katerem se je intenziviralo oblikovanje skupne evropske protidiskriminacijske politike, je mogoče razbrati iz dokumentov institucij EU, predvsem iz dokumentov nezavezujoče narave, kot so resolucije Evropskega parlamenta. Uvodne določbe teh dokumentov praviloma vsebujejo informacije o političnih impulzih in drugih iniciativah na tem področju, razkrivajo prevzete obveznosti institucij EU in držav članic, osvetljujejo ozadje sprejetih odločitev iz preteklih obdobji itd., vse to z namenom, da se pojasnijo razlogi in podajo utemeljitve za sprejetje konkretnega dokumenta. V tem okviru so pomembna tudi poročila internih odborov institucij, ki so bili ustanovljeni ravno z namenom, da proučijo določeno področje in podajo predloge za izboljšave. Poleg uradnih dokumentov institucij EU so za proučevanje relevantna tudi stališča in gradiva, ki razkrivajo izhodišča in smernice za zasedanja Evropskega sveta, ter sklepi, sprejeti na teh zasedanjih. Družbenopolitična vprašanja, ki se uvrstijo visoko na dnevni red sestankov voditeljev držav in vlad, praviloma izvirajo iz konkretnega in aktualnega družbenega dogajanja. Iz pripravljenih izhodišč za razpravo na teh sestankih je tako mogoče (vsaj delno) izluščiti miselnost prebivalstva, ki naj bi se izrazila skozi mehanizme predstavniške demokracije, trenutno stanje in trende v družbi ter etično in moralno držo večine. Pri analiziranju družbenopolitičnih odzivov in njihovega vplivanja na oblikovanje evropske protidiskriminacijske agende je v prvi vrsti uporabljen politološki pristop, ki se mestoma prepleta s pravnim in sociološkim pristopom. Nenazadnje se na aktualne družbene dogodke konstantno odzivata akademska sfera in civilna družba, ki te dogodke morda analizirata in dojemata bistveno drugače od obstoječe politične strukture, saj jih presojata z drugačne perspektive. Vpogled vanje z drugih zornih kotov daje razumevanju pojavnosti obravnavanih fenomenov in razumevanju reakcij na njihove manifestacije dodano vrednost.

Disertacija nadalje izhaja iz hipoteze, da zgolj ukrepanje na ravni EU ne bo povečalo učinkovitosti mehanizmov, ki so jih posamezne države članice na tem področju uveljavile že pred delovanjem v okviru EU. Zato je nujno potrebno, da države članice na podlagi usmeritev EU še naprej aktivno delujejo. Za učinkovit boj proti rasizmu, ksenofobiji in diskriminaciji so potrebni nadaljnji ukrepi v okviru EU, ki morajo biti odraz skupnega ali vsaj večinskega interesa držav članic.

Bistvo druge hipoteze leži v mehanizmih EU v boju zoper ksenofobijo, rasizem in diskriminacijo ter vzrokih za politično oprijemljivost idej, ki so gonilo njihove pojavnosti. Osrednja pozornost je namenjena analizi ustreznosti in učinkovitosti teh mehanizmov. Ker taka analiza terja vpogled v implementacijo direktiv EU v nacionalne pravne rede ter odgovor na vprašanje, v kolikšni meri se spoštujejo temeljna načela in izpolnjujejo obveznosti iz ustanovitvenih pogodb in pravnih aktov EU, na kar kažejo tudi primeri pred Sodiščem Evropske unije, sta kot temeljna raziskovalna pristopa, namenjena preverjanju druge hipoteze, uporabljena pravni in politološki pristop. Pravo kot sredstvo boja proti rasizmu, ksenofobiji in diskriminaciji pomeni okvir in izhodišče za urejanje tovrstnih vprašanj. Vendar morajo formalno in načelno ureditev praviloma dopolnjevati konkretni ukrepi, uveljaviti je treba najboljše prakse, širiti zavest o načelih demokracije in spoštovanju človekovih pravic.

Proučevanje normativnega urejanja je na eni strani prilagojeno institucionalni zasnovi EU in pristojnostim institucij EU pri urejanju obravnavane problematike, na drugi strani pa sistemu delitve oblasti in pristojnostim organov na nacionalni ravni. EU ima za urejanje vprašanj, ki so uvrščena v nekdanji prvi steber (domene Skupnosti), na voljo mehanizme za sprejemanje direktiv in uredb ter postopno harmonizacijo ali celo unifikacijo nacionalnih pravnih redov, vendar je dejanska uveljavitev zahtev, sprejetih na evropski ravni, navsezadnje vedno odvisna od vsake države članice posebej. Pri tem je pomembno načelo subsidiarnosti, ki je eno od temeljnih načel EU in pomeni, da mora EU sprejemati odločitve čim bližje njenim državljanom. EU ukrepa (razen v zadevah, ki so v njeni izključni pristojnosti) samo takrat, ko je njeno delovanje učinkovitejše od ukrepov, sprejetih na državni, regionalni ali lokalni ravni.

Del vprašanj je podvržen analizi aktivnosti samih držav članic, torej sprejemanju samostojnih odločitev in njihovem medsebojnemu sodelovanju, zlasti v času pred določitvijo skupnega okvira ukrepanja na ravni EU. Pri tem se ni mogoče izogniti dilemam, povezanim z oblikovanjem in izvajanjem različnih migracijskih politik posameznih držav. Prav tako je treba upoštevati, da se je veliko vprašanj, ki so tema disertacije, urejalo zunaj domen Skupnosti, ker so spadala na področje nekdanjega drugega (skupna zunanja in varnostna politika) in tretjega (policijsko in pravosodno sodelovanje) stebra.¹¹ Cilji skupne zunanje in

¹¹ Lizbonska pogodba je odpravila tristebno strukturo; zunaj domen EU zdaj ostaja le še skupna zunanja in varnostna politika, v okviru katere je institucionaliziran način sprejemanja odločitev medvladno sodelovanje in odločanje s soglasjem vseh držav članic.

varnostne politike ter cilji policijskega in pravosodnega sodelovanja pa so se v skladu z 12. členom naslova V oziroma v skladu s 34. členom naslova VI PEU, kakršna sta veljala pred uveljavitvijo Lizbonske pogodbe, uresničevali z drugimi mehanizmi, torej ne po metodi Skupnosti in z zakonodajnimi instrumenti, ki so značilni za prvi steber. EU je temeljna vprašanja s teh področij urejala predvsem z določitvijo skupnih načel, smernic in strategij, s sprejetjem skupnih ukrepov, skupnih stališč, okvirnih sklepov in krepitvijo sodelovanja med državami članicami. Za drugi in tretji steber je bilo torej značilno medvladno sodelovanje in soglasno sprejemanje odločitev, kar pomeni, da je lahko katera koli država z vložitvijo veta preprečila sprejetje odločitve. Težišče aktivnosti in končnih odločitev je tako ostajalo na nacionalnih državah.

1.3.2 Metodološki pristop

Strukturna in vsebinska kompleksnost doktorske disertacije zahteva interdisciplinarni pristop proučevanja. Upoštevati je treba zgodovinske, sociološke, politološke in pravne vidike. Prvonavedena prevladujeta v delu, ki se nanaša na predstavitev konceptualne zasnove obravnavanih vprašanj, medtem ko je na slednjih dveh poudarek zlasti v delu, v katerem so natančno prikazani posamezni mehanizmi v boju proti širjenju obravnavanih pojavov. Kljub temu, da se v nekaterih delih disertacije posameznim pristopom daje nekoliko večji poudarek, to še ne pomeni, da so drugi povsem zanemarjeni. Kombinirano proučevanje pravnih, ekonomskih, političnih in socialnih vidikov ter odzivov na ta vprašanja je namreč zaradi kompleksnosti aktivnosti na različnih, vendar neločljivo povezanih področjih (migracijska politika in politika priseljevanja, prosti pretok delovne sile, ekonomski cilji Unije, vprašanje evropske identitete itd.) neizogibno.

Preučevanje temeljnih hipotez disertacije temelji na

- a) teoretičnih spoznanjih, pridobljenih na podlagi deskriptivnega pristopa, v okviru katerega so uporabljeni:
 - deskriptivna metoda, zlasti pri prikazovanju razvoja posameznih pojavov od ustanovitve Evropskih skupnosti do danes in pri spremljanju oziroma razumevanju potreb po uveljavitvi posameznih instrumentov v državah članicah in v okviru EU;

- metoda kompilacije, saj so v besedilu povzeta spoznanja, stališča in ugotovitve mnogih avtorjev, ki so bila pridobljena na podlagi študija vsebine relevantne literature; temeljno literaturo predstavljajo v glavnem tuji viri, ki dajejo bistven prispevek opredeljevanju osnovnih pojmov ter pojasnjevanju temeljnih izhodišč in konceptov;
 - politološki pristop, zlasti pri opisovanju polarizacije evropskega političnega prostora in prikazovanju glavnih ideoloških usmeritev političnih družin;
 - historično-kumulativna metoda, ki služi prikazu rasti preučevanih pojavov in vzporednega razvoja ukrepanja na ravni EU, s katerim se izkazuje odzivnost držav članic na problematično družbeno dogajanje v okviru Unije in zunaj nje;
 - komparativna metoda oziroma primerjalno-pravni pristop, ki je ključen za ugotavljanje, ali in kakšne razlike obstajajo v pristopih in načinih držav članic v boju proti obravnavanim pojavom;
 - sociološki pristop, zlasti pri predstavitvi razlogov oziroma družbenih okoliščin, ki so ugodne za vznik in širjenje obravnavanih pojavov, ter pri pojasnjevanju širših družbenih dejavnikov, ki vplivajo na uspešnost mehanizmov v boju proti tem pojavom;
 - deduktivna metoda, s katero se omogoči sklepanje o razlogih za današnjo situacijo in predvidevanja za nadaljnji razvoj; in na
- b) empiričnih spoznanjih, pridobljenih na podlagi deskriptivnega in analitičnega pristopa, v okviru katerega se raziskovanje vzrokov ključnih pojavov in procesov ter njihove medsebojne odvisnosti odvija s pomočjo:
- kvantitativne (induktivne) metode, zlasti pri zbiranju demografskih podatkov, podatkov o volilnih rezultatih skrajno desnih strank in drugih statističnih podatkov;
 - kvalitativne (deduktivne) metode, s katero je glede na teoretična spoznanja omogočena interpretacija pridobljenih empiričnih podatkov.

V procesu oblikovanja znanstvenih spoznanj so teoretična in empirična spoznanja v stalni prepletenosti, kar omogoča celovito analizo kakovosti odnosov med posameznimi obravnavanimi koncepti in mehanizmi za njihovo preprečevanje. Na podlagi izida preverjanja temeljnih hipotez so na koncu podana celovita ocena uspešnosti boja zoper ksenofobijo, rasizem in diskriminacijo v EU ter predvidevanja glede nadaljnjega razvoja.

V okviru metodološkega pristopa je treba pojasniti, da disertacija ne zapostavlja niti relativno novih pristopov, ki dodobra utemeljene teorije aplicirajo tudi na področje proučevanja rasizma, ksenofobije in diskriminacije.

Proučevanje rasizma, ksenofobije in diskriminacije v EU zajema številna med seboj povezana področja in se mora, če želi dati vsaj delni odgovor na to, kako se učinkovito boriti proti njihovim pojavnostim, dotakniti številnih vprašanj. Mednje spadajo vselej aktualne in povsem vsakdanje družbene teme, ki so vezane na družbenopolitične dogodke, pa tudi tiste, ki se nanašajo na družbene strategije z daljnosežnimi posledicami, kot sta integracijska in migracijska politika. Še pomembnejša, zlasti z vidika poglobljenosti proučevanja, načina argumentiranja in posledične tehtnosti zaključkov, so stališča, ki se oblikujejo v akademskih krogih in se odražajo v okviru različnih teorij, kot so teorija nacionalne države, teorije o načinih oblikovanja identitet, teorije o zaznamovanosti posameznika s kulturo, zgodovino, jezikom in narodnostjo, z njegovo borbo pri uveljavljanju osebnih in kolektivnih pravic, itd. V grobem lahko opredelimo štiri temeljne pristope k proučevanju rasizma, ksenofobije in diskriminacije, s pomočjo katerih se poskušajo pojasniti vzroki za njihove pojavne oblike in ki pravzaprav nadgrajujejo oziroma dopolnjujejo zgoraj omenjene osnovne pristope raziskovanja. Gre za teorijo racionalne izbire, funkcionalizem, teorijo diskurza in fenomenologijo.

Teorija racionalne izbire kot uveljavljen in pomemben teoretičen koncept v sodobnem družboslovju v zadnjem času vse uspešneje prodira tudi na področje etničnih odnosov. Njeno osnovno izhodišče – racionalno motivirano odločanje –, ki so ga utemeljevali mnogi avtorji (Weber, Parsons, Elster), velja za gibalno ravnanja družbenih akterjev, ki vedno izberejo tiste možnosti, ki se jim z vidika stroškov in koristi zdijo najbolj optimalne. Srž te teorije je torej v tem, da za ravnanjem posameznika tiči takšen ali drugačen izračun, kaj se bolj izplača. V kontekstu proučevanja rasizma, ksenofobije in diskriminacije pride temeljna predpostavka te teorije do izraza tako, da so ti pojavi razumeti kot posledica racionalno motiviranega ravnanja družbenih akterjev. Vsakokratno rasistično, ksenofobično ali diskriminacijsko obnašanje izvira torej iz prepričanj in preferenc posameznika, da je v danem trenutku tovrstno obnašanje tista pot, ki ga bo z razpoložljivimi sredstvi pripeljala do zelenega cilja. Dejstvo, da je izbira posameznika odvisna od njemu lastnega dojemanja, kaj se izplača in kaj ne, nikakor ni nepomembno. Na prvi pogled se zdi, da gre pri preferencah in pri načinu uresničevanja teh preferenc za izrazito individualistično ravnanje, s pomočjo katerega si posameznik prizadeva

zadovoljiti zgolj svoje osebne (sebične) interese in potrebe. Vendar pa so nekateri smotri, ki jih posamezniki zasledujejo z danimi sredstvi, relativno stabilni in pomembni za celotno družbo (občutek varnosti, zdravje, blaginja ipd.). V tem pogledu je jasno, da gre za zbir zelo raznolikih ciljev in prizadevanj za njihovo doseganje, ki pa se lahko v etnično heterogeni družbi še nekoliko bolj razlikujejo, kot to velja za homogene skupnosti.

V okviru proučevanja rasizma, ksenofobije in diskriminacije teorija racionalne izbire temelji na argumentu, da so ti pojavi odraz konfliktov med izvornimi prebivalci in priseljenci, ki med seboj tekmujejo za bivanjske in delovne pogoje. Ker naj bi bilo rivalstvo med migranti in prvotnimi prebivalci intenzivnejše v času gospodarskih kriz, so se te razlage v preteklosti posluževale številne vlade držav zahodne Evrope, ki so začele omejevati priseljevanje delavcev. Študije, ki rasizem, ksenofobijo in diskriminacijo proučujejo v odvisnosti od različnih ekonomskih kazalcev (npr. gospodarska rast, rast plač, stopnja brezposelnosti, delež priseljencev itd.), kažejo, da konkurenčnost na trgu dela oziroma ekonomski kazalci nimajo vpliva na kvantiteto etničnih konfliktov. Glede na to, da so take študije redke, še posebej jih manjka v kontekstu, ki bi zajel ozemlje EU, se je nujno opreti na podobne raziskave, torej na študije, ki te pojave umeščajo v ekonomski model. Ena najbolj obširnih in metodološko zanesljivih je študija Olzakove (1993), ki je etnične konflikte in proteste, ki so se med leti 1882 in 1914 dogajali v Združenih državah Amerike, proučevala v povezavi z različnimi gospodarskimi dejavniki (poklicna segregacija, gospodarska recesija, delež priseljencev itd.). Ugotovila je, da delež priseljencev v državi ni imel neposrednega učinka na stopnjo etničnih konfliktov in protestov, se pa je izkazalo, da so nanjo imele učinek spremembe v strukturi priseljencev. Spremembe v številčnosti priseljencev, ki so bili v tem času skoraj izključno belci in so v glavnem prihajali iz srednje, južne in vzhodne Evrope, tako niso bile ključni dejavnik konfliktov. Bistveno je bilo dožemanje posameznikov, katera oseba je kategorizirana kot črnci ali Kitajci. Od vseh evidentiranih konfliktov je bil delež tistih, ki so vključevali črnce, 55 odstotkov, delež konfliktov z belci pa je znašal 30 odstotkov. Iz navedenih podatkov torej izhaja, da intenzivnost in številčnost konfliktov nista odvisni od dejanske tekmovalnosti na trgu dela. Prej izvirata iz dožemanja enakosti in raznolikosti. Ti podatki gotovo niso absolutni v tem smislu, da bi povsem razvrednotili ekonomske argumente, so pa dober pokazatelj, da rasizem, ksenofobija in diskriminacija niso omejeni na trg delovne sile oziroma da so mnogo več od zgolj negativne drže ali strahu pred tujimi delavci. To potrjujejo tudi druge študije, ki kažejo, da negativni odnos do tujcev nikakor ne prevladuje med osebami, od katerih bi morda pričakovali tovrstno negativno obnašanje, to so dlje časa nezaposlene osebe,

osebe, ki se bojijo, da bodo izgubile službo (Hoskin 1985, Silbermann in Hüters 1995), ali osebe, ki dejansko delajo skupaj s tujci (Hoffmann-Nowotny 1973).

Funkcionalistična teorija (Durkheim, Davis in Moore, Parsons) izhaja iz predpostavke, da je funkcija katerega koli dela družbe prispevati k vzdrževanju družbe oziroma v zagotavljanju funkcionalnih predpogojev družbe. Cilj vsakega sistema je namreč v tem, da si zagotovi možnosti za samoohranitev, samovzdrževanje in samoprodukcijo. Strukturiranost oziroma slojevitost družbe se utemeljuje s potrebo, da pomembnejše funkcije družbenih institucij opravljajo sposobnejši ljudje, ki naj se ravno zato tudi razporedijo na funkcionalno najpomembnejše položaje, z različnimi nagradami pa naj se zagotavlja, da ti ljudje te vloge tudi ustrezno opravljajo. Funkcionalisti se tako naslanjajo na položajno rangiranje posameznikov v družbi v odvisnosti od njihove funkcionalne pomembnosti za družbo in v odvisnosti od »razpoložljivosti« oseb, ki lahko te položaje zasedejo. Eden od predpogojev delovanja strukturirane družbe je tudi določena povezanost med deli družbe. Mnogi funkcionalisti zato trdijo, da sta red in stabilnost, ki ju vidijo kot bistvena za ohranjanje družbenega sistema, v veliki meri zagotovljena s soglasjem o vrednotah.

Pristop funkcionalistične teorije k proučevanju rasizma, ksenofobije in diskriminacije se opira na kulturno raznolikost in nekompatibilnost različnih kultur kot osnovo za strukturalno družbeno distanco. Temelji na tezi, da so predvsem prebivalci »tretjega sveta« nezmožni integracije, ker prihajajo iz večinoma agrarnega in pogosto polfevdalnega ali fevdalnega sistema, ki je delno še vedno močno usmerjen v plemensko in rodovno strukturo ter morda prežet z religijami, ki niso izkusile reformacije in razsvetljenstva (Hoffmann-Nowotny 1992, 74). Poleg tega je med vzroki za nezmožnost integracije priseljencev v razredno strukturo družbe gostiteljice najti tudi nizko izobrazbo in pomanjkanje delovnih izkušenj, zato se ti priseljenci na koncu znajdejo na robu, kjer tvorijo getoiziran in marginaliziran nižji delavski razred (prav tam, 25). Ta ideja o nezmožnosti integracije migrantov v strukturo in kulturo večinske družbe vodi slednjo v ksenofobične reakcije in izključevanje ali v izvajanje prisilne asimilacije. Zgodovina je polna takih primerov. Thomas Jefferson je v 18. stoletju nemške priseljence v Združenih državah Amerike nagovoril z naslednjim:

It is for the happiness of those united in society to harmonise as much as possible in matters which they must of necessity transact together... Every species of government has its specific principles. Ours perhaps are more peculiar than those of any other in the universe. It is a composition of the freest

principles of the English constitution, with others derived from natural right and natural reason. To these nothing can be more opposed than the maxims of absolute monarchies. Yet, from such, we are to expect the greatest number of emigrants. They will bring them the principles of the governments they leave, imbibed in their early youth; or, if able to throw them off, it will be in exchange for an unbounded licentiousness, passing, as is usual, from one extreme to another. It would be a miracle where they to stop precisely at the point of temperate liberty.

Tudi britanski uradniki so v 19. stoletju irske in poljske priseljence obravnavali kot nezmožne asimilacije (Miles 1982). Italijanski priseljenci so v Švici predstavljali varnostno tveganje, ker so imeli popolnoma drugačen odnos do države in skupnosti in ker so zlasti revnejši in neizobraženi med njimi že po tradiciji gojili bolj ali manj sovražen odnos do državne oblasti (Hoffmann-Nowotny 1992, 81).

Čeprav kulturne raznolikosti in prisotnost priseljencev drugačnih kultur lahko povzročijo zmedo, strah in defenzivne reakcije večinske družbe, pa zlasti kritike te teorije poudarjajo, da je statičnost pojma kulture presežena in da so posamezniki ne samo zmožni absorbirati elemente drugih kultur, temveč si za tako prevzemanje v različnih migracijskih kontekstih tudi aktivno prizadevajo. Poleg tega realne življenjske situacije kažejo, da so se mnoge manjšine in kulture, čeprav so bile v določenem časovnem trenutku podvržene izključevanju in ksenofobičnim reakcijam večine, integrirale in danes predstavljajo, skupaj z nadaljnjimi generacijami, vitalni del družbe. S tega gledišča rasizem kot ekstremna oblika etnocentrizma nikakor ni »neizbežen« rezultat soočenja kulturno in rasno različnih populacij, kot nakazujejo nekateri socio-biološki pristopi (van den Berghe 1987).

Po teoriji diskurza ideje glede raznolikosti, nezmožnosti za integracijo in nepremostljivih kulturnih razlik tvorijo osnovne elemente pojma »drugačnosti«, prek katerega se ustvarja podlaga za izključevanje priseljencev iz jedra družbe. Zagovorniki te teorije zastopajo stališče, da diskurz izključevanja oblikujejo nosilci oblasti, ki tako prakso institucionalizirajo prek različnih multikulturnih družbenih aktivnosti in politik priseljevanja. Na tak način ostajajo dejanske posledice izvajanja politike oblasti skrite, ker se kot glavni krivec izključevanja priseljencev promovira njihova kulturna različnost, ksenofobija pa je razumljena kot kulturni konflikt. Na enak način diskurz pomeni podlago, na kateri se lahko gradi vsakodnevni oziroma individualni rasizem in oblikujejo stališča skrajno desnih organizacij in strank, saj se glavni problem osredotoča na končno posledico. Multikulturno idejo, da je vsaka kultura vredna zaščite in ji je treba zagotoviti, da se svobodno razvija, je

tako mogoče interpretirati tudi kot pravico prvotnih prebivalcev, da branijo lastno kulturo in domovino pred vdorom drugačnih kultur in se zoperstavijo mešanju kultur na ozemlju, na katerem živijo.

Bistvo preizkusa fenomenološkega pristopa na terenu sociološke teorije, ki sta ga opravila zlasti Berger in Luckmann (1988), je v odgovoru na vprašanje, kako fenomenološko metodo, ki je utemeljena na ravni neposredne interakcije med dvema posameznikoma, dvigniti na raven institucij. Vzajemna odvisnost družbenih struktur in njihove refleksije je tudi tukaj temeljno izhodišče. Ravnanje posameznika, ki je razpeto med njegovo zavestjo in družbenimi strukturami, je rezultat tesne prepletenosti subjektivne in objektivne realnosti. Subjektivnost vsakdanjega odnosa kot odraz neposrednih interakcij med dvema posameznikoma, ki tvorijo vzajemne tipizacije, je za oblikovanje družbenih institucij relevantna šele s prihodom novih generacij. Te generacije namreč tipizacije interakcijskih vzorcev doživljajo kot objektivno danost, ki prek procesa socializacije predstavlja orientacijo za oblikovanje vsakdanjih odnosov.

Fenomenološki pristop se v kontekstu etničnih odnosov osredotoča na praznino oziroma na zev, ki je nastala v procesu socialnih sprememb. Vnovično pojavljanje ksenofobičnih gibanj poskuša obrazložiti z upoštevanjem splošne krize celotne družbe. Skupina avtorjev, ki sledijo temu sociološkemu pristopu (Romano 1990, Imhof 1993), trdi, da sovražnost do tujcev, rasizem in diskriminacija izvirajo iz vsakokratnih kriz v družbi, manj pa iz praks birokratskih elit in povečanja deleža tujcev glede na celotno populacijo. Tovrstne krize se vedno pojavljajo po intenzivni fazi modernizacije, še zlasti, ko obljub v zvezi s socialnim modelom družbe (npr. obljube o državi blaginje) ni mogoče več izpolnjevati. Napetost, nestrpnost, pritiski se v takih trenutkih razširijo po vsej družbi. To vodi v krizo kolektivne identitete, občutek varnosti, ki je eden od dejavnikov za ohranjanje neproblematičnih razmerij s tujci ali manjšinami, izgine. Po tej teoriji so rasizem, ksenofobija in diskriminacija opredeljeni kot način, na katerega se ponovno utrjujejo nacionalni jaz in njegove meje, ki poskušajo osmisliti obstoj družbe v času krize.

Na tem mestu je treba opozoriti, da namen strnjene predstavitve zgornjih teorij ni v poskusu konceptualne analize in teoretske integracije, temveč v prispevanju k razumevanju, da razlaga mnogovrstnih družbenih problemov, ki izvirajo iz soobstoja mnogoterih identitet v evropskem

prostoru, ne tiči v eni teoretski misli, ampak v kombinaciji (zgodovinskih) idej, ki se odražajo tako v znanstvenih spoznanjih kot v vsakodnevnih življenjskih vodilih posameznikov.

1.3.3 Terminološki pristop

Skupnost držav članic se je v času od njene vzpostavitve do danes spreminjala ne samo glede na institucionalno arhitekturo, na ustroj njenega prava ali na obseg pristojnosti in politik, ki jih lahko oblikuje in izvaja, temveč tudi glede na pomen oziroma poimenovanje nje same in njenih institucij. Poimenovanja, ki so bila dodeljena organizacijski obliki oziroma ozemeljsko določljivi entiteti, in poimenovanja, ki so bila dodeljena vsebinski komponenti te entitete, zlasti korpusu nalog na različnih področjih, ki jih lahko ureja s pomočjo lastnega prava, se še danes razlikujejo. Razlikovala pa so se tudi v celotnem obdobju obstoja te specifične geopolitične strukture, in sicer v skladu z ustanovitvenimi pogodbami ter njihovimi vsakokratnimi spremembami in dopolnitvami.

V nadaljevanju so na kratko pojasnjeni najpomembnejši mejniki, ki so privedli do razlik v poimenovanjih.

S Pariško pogodbo, podpisano leta 1951, je bila ustanovljena Evropska skupnost za premog in jeklo (ESPJ), prva organizacija, ki je temeljila na načelih nadnacionalizma in katere glavni namen je bil, da po koncu 2. svetovne vojne unificira zahodno Evropo in ustvari temelje za njen sodobni razvoj. Leta 1957 sta bili v Rimu ustanovljeni Evropska gospodarska skupnost (EGS) in Evropska skupnost za atomsko energijo (Euratom). EGS je prinesla skupni trg, ki temelji na štirih svoboščinah: prostem pretoku blaga, ljudi, storitev in kapitala. Usmerjena je bila v gospodarsko združevanje in povezovanje demokratičnih držav zahodne Evrope. Vsaka od skupnosti je imela svoje organe odločanja, zato je bila zaradi potrebe po bolj preglednem, usklajenem in učinkovitem delovanju treh skupnosti leta 1965 v Bruslju podpisana t. i. Pogodba o ustanovitvi enotnega Sveta in enotne Komisije Evropskih skupnosti (t. i. Pogodba o združitvi). V njej se prvič pojavi ime »Evropske skupnosti« (krajše Skupnosti), čeprav so bile te še vedno samostojne pravne osebnosti. Svet Evropskih skupnosti je nadomestil Posebni svet ministrov ESPJ, Svet EGS in Svet Euratom, Komisija Evropskih skupnosti pa je nadomestila Visoko oblast ESPJ, Komisijo EGS in Komisijo Euratom.

Zaradi hitro razvijajočega skupnega trga in širjenja članstva v Evropskih skupnostih je nastopila potreba po reformiranju institucij, ki po uveljavljenem sistemu niso mogle več uspešno odločati, zaradi lažjega izvajanja skupnih politik pa se je izkazalo za potrebno, da te institucije dobijo večje in jasneje opredeljene pristojnosti. Do prvih vsebinskih sprememb je prišlo s sprejetjem Enotnega evropskega akta leta 1986. Ta je razširil sistem glasovanja s kvalificirano večino, uvedel Sodišče prve stopnje kot podporo Sodišču Evropskih skupnosti, dodal nov zakonodajni postopek, znan kot postopek sodelovanja, povečal svetovalno vlogo Evropskega parlamenta, razširil področja pravnega urejanja in prinesel pravno podlago za evropsko politično sodelovanje med državami v okviru Evropskega sveta.

Evropska unija (EU ali Unija), ki ji zaradi razpetosti med konfederacijo in federacijo mnogi pravijo subjekt *sui generis*, je bila ustanovljena šele leta 1992 s Pogodbo o Evropski uniji (t. i. Maastrichtska pogodba). Naziv EU je pravzaprav najočitnejša značilnost te pogodbe, ki pa ne predstavlja zgolj ozemeljsko zaokrožene celote, temveč tudi t. i. tri stebre. Tretji odstavek A. člena Maastrichtske pogodbe je določil, da Unija temelji na Evropskih skupnostih. EU je torej absorbirala vse tri skupnosti, ki so tvorile prvi steber, pri čemer se je EGS uradno preimenovala v Evropsko skupnost (krajše Skupnost). Za druga dva stebra, tj. za področje skupne zunanje in varnostne politike ter za področje pravosodja in notranjih zadev, je bilo značilno medvladno sodelovanje in odločanje. Ker ti dve področji torej nista bili podvrženi pravu Evropskih skupnosti oziroma sta ostali zunaj institucionalnega odločanja, so institucije kljub uvedbi imena EU ohranile dostavek »Evropskih skupnosti«.

Leta 1997 je bila podpisana Amsterdamska pogodba, ki pomeni bolj konsolidacijo kakor širitev pristojnosti Evropskih skupnosti. Ta pogodba je odgovornost za prosto gibanje oseb (vize, nezakonito priseljevanje, azil) prenesla iz tretjega stebra pravosodja in notranjih zadev pod prvi steber (t. i. steber Skupnosti, ki združuje tri Evropske skupnosti), tretji steber pa se je zaradi izvzetja omenjenih področij preimenoval v policijsko in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah. Trije stebri so prenehali obstajati 1. decembra 2009, ko je začela veljati leta 2007 podpisana Lizbonska pogodba, čeprav zunanja in varnostna politika še vedno ni povsem integrirana med domene Unije. In tudi Lizbonska pogodba je poleg vsebinskih sprememb prinesla spremembe v poimenovanjih. Med slednje spada zlasti preimenovanje Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti (prejšnja Pogodba o ustanovitvi EGS), ki se v skladu z 2. členom Lizbonske pogodbe imenuje Pogodba o delovanju Evropske unije. Posledično je prišlo tudi do sprememb v navajanju posameznih besed, ki se navezujejo na

Skupnost oziroma Skupnosti. V 2. členu Lizbonske pogodbe je pod točko A. HORIZONTALNE SPREMEMBE določeno, da se besede »Skupnost« ali »Evropska skupnost« v vseh sklonih nadomestijo z besedo »Unija« v ustreznem sklonu, besede »Evropske skupnosti« ali »EGS« pa se v vseh sklonih nadomestijo z besedama »Evropska unija« v ustreznem sklonu, pridevnik »skupnosti« pa se nadomesti s pridevnikom »Unije«. Lizbonska pogodba tudi izrecno pove, da Unija temelji na Pogodbi o Evropski uniji in na Pogodbi o delovanju Evropske unije (prejšnja Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti), ki imata enako pravno veljavnost. Med splošnimi določbami je še navedeno, da Unija nadomesti Evropsko skupnost in je njena naslednica.

V pričujoči disertaciji se izmenično uporabljajo prav vsa zgoraj navedena poimenovanja. Četudi bi morda razlogi jasnosti, večje preglednosti in lažje berljivosti narekovali uskladitev pojmov ali vsaj odločitev za uporabo le nekaterih od njih, pa to ne bi bilo pravilno. Na primer v delih, kjer je obravnavano časovno razdobje pred uveljavitvijo Lizbonske pogodbe, bi bilo neustrezno govoriti o Sodišču Evropske unije, ker institucija s takšnim poimenovanjem v tem času ni obstajala. Enako velja za vse druge institucije, pogodbe in posamične institute, katerih vsebina in nazivanje sta se sčasoma spreminjala.

Tabela 1.1: Najpogosteje uporabljena poimenovanja in kratice

Poimenovanje	Kratika
Evropska skupnost za premog in jeklo	ESPJ
Evropska gospodarska skupnost	EGS
Evropska skupnost za atomsko energijo	Euratom
Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti	PES
Evropska skupnost	ES
Pogodba o ustanovitvi Evropske unije	PEU
Evropska unija	EU
Pogodba o delovanju Evropske unije	PDEU

2 TEMELJNI KONCEPTI: RASIZEM, (RASNA) DISKRIMINACIJA IN KSENOFOBIA

Rasizem, ksenofobija, diskriminacija – vse to so izrazi, s katerimi danes označujemo pojave, ki so bolj ali manj (odvisno od države in časovnega obdobja) značilni za sodobne družbe. Razloge je iskati v vedno večji raznolikosti populacije, ki prebiva na določenem ozemlju, pa tudi in predvsem v dojemanju te raznolikosti oziroma v pripisovanju pomena tej raznolikosti. Vedno večjo heterogenost družb je mogoče pripisati svetovnim trendom globalizacije, odprtosti mej, razvijajoči se tehnologiji, ki vpliva na vse vrste družbene dejavnosti in večja možnosti za mobilnost, nenazadnje pa ljudi motivira k izkoriščanju teh možnosti, lajša dostopnost do storitev in tako pospešuje migracije. Ti pojavi so bili predmet preučevanj v različnih časovnih obdobjih, pa tudi v okviru različnih geografsko ali kako drugače opredeljenih področij raziskovanja. Če se nanje osredotočimo znotraj EU, od njenega nastanka naprej, ugotovimo, da so stalnica v množici problemov nacionalnih držav, vendar so v okviru EU dobili večje razsežnosti. S širitvami Skupnosti, pa tudi s priseljevanjem državljanov tretjih držav vanjo, ki so bistveno pripomogli k večji migraciji znotraj nje, se je pojavnost navedenih fenomenov povečala. Vpogled v dogajanje na ravni EU kaže, da etnični konflikti in napetosti med prebivalci EU niso začasnega značaja, zato je treba nanje gledati bolj dolgoročno.¹² S tega vidika je nujno spremeniti trenutne integracijske politike, ki se odzivajo na zastarelo paradigmo; temeljijo namreč na premisi, da je migracija enkratni dogodek (Collet 2006, 24).

Če želimo ustrezne odgovore na vprašanja, kot so, kaj vpliva na vznik in rast navedenih pojavov, ali so ksenofobična, rasistična in diskriminacijska dejanja odraz določene ideologije, ali gre morda za, zgodovinsko gledano, ponavljajoče se družbene dogodke, ali so ti pojavi

¹² V prid neustreznosti pripisovanja začasnosti etničnim konfliktom priča tudi t. i. Hansenov zakon (po profesorju Marcusu Lee Hansenu, ki je preučeval zgodovino švedskih priseljencev v Združenih državah Amerike). Izsledki njegove raziskave so pokazali, da prva generacija priseljencev ohrani svojo kulturno identiteto znotraj skupnosti, v katero se je priselila, in to praviloma brez večjih konfliktov. Druga generacija se postopno asimilira in prevzame družbeno-kulturne navade in način življenja širše skupnosti. Vendar pa tretja generacija ponovno oživlja svojo izvorno kulturo, stremi h koreninam svojih prednikov in si želi ohraniti jezikovno in kulturno dediščino. V iskanju in poudarjanju lastnega jezika, religije, običajev in vzorcev prihaja v konflikt z večinsko družbo. Navedeni zakon je najbolj znan po sloganu »what the son wishes to forget the grandson wishes to remember«.

zgolj na nek družbeni dogodek (npr. širitev Unije, teroristični napadi, krize) vezana reakcija posameznikov oziroma skupin, je treba upoštevati njihov izvor, družbenopolitične razloge in okoliščine, ki so pripeljali do njihove rasti, ter prepoznavati njihove znake, nove pojavne elemente in morebitne posledice. Ernst Nolte v študiji o pojavu fašizma v Italiji, Franciji in Nemčiji na začetku 20. stoletja ugotavlja, da je kot skupni vzrok fašizma štet odziv na pojavnosti sodobnosti. Fašizem je izkoristil prisotni strah pred sodobnostjo, ki so ga ustvarili praktični in kognitivni izzivi sodobnosti. Najočitnejše pojavnosti sodobnosti so se razmahnile zaradi birokratizacije javnega in zasebnega življenja, zaradi razosebljanja trga in komercializacije vrednot, zaradi spreminjanja konkretnega družbenega življenja v abstraktno ter zaradi hitre urbanizacije in centralizacije moči (Weiler 2002, 435). Vsekakor sodobnost v njeni nenehno spreminjajoči se preobleki odpira pot brezmejnosti migracij in razkropitvi narodov po celotni zemeljski obli. Čeravno je nesporno, da bi bilo človeštvo brez pestrosti narodov bolj siromašno, pa njihovo prežemanje napoveduje prihodnost tako rasizmu kot ksenofobiji, ki se zdita kot nekakšna stranska produkta. Na tem mestu je treba priznati dobre strani ideje evropske integracije, katere namen je nadzorovati izgrede moderne nacionalne države. »Naddržavnost predvsem na družbeni in individualni ravni, bolj kot na ravni države, uteleša ideal, ki zmanjšuje pomen državnih vidikov državljanstva – ki so sicer najmočnejši sodoben izraz skupinskosti – kot kriterij za čezmejno interakcijo med ljudmi. To je vrednostna plat nediskriminacije.« (Weiler 2002, 449). A vendarle kaže, da se je odnos do evropske ideje spremenil. Pri iskanju odgovora na vprašanje, kaj je v ozadju te spremembe, se je treba odmakniti od politično-gospodarskih parametrov in poseči globlje, v moralno strukturo narodnostno, kulturno in idejno raznolikih ljudi, v njihove občutke nelagodja in nezadovoljstva do EU, ki jih izražajo tudi prek rasističnega in ksenofobičnega obnašanja. Weiler v knjigi Ustava Evrope govori o »čustveni stiski« evropskega državljana in bralca spodbuja k razmisleku, ali ni »Evropska unija izgubila duhovnih vrednot iz zgodnejšega obdobja in ali se je njena vloga res tako spremenila, da predstavlja vir družbenega sovraštva«. Kompleksnost družbenih pojavov, kot so rasizem, ksenofobija, diskriminacija, odpira vprašanja, na katera ni moč na hitro in poenostavljeno odgovoriti. Vse to se odraža v obstoju različnih teorij in konceptov, ki so predstavljeni v nadaljevanju.

2.1 Rasa in rasizem

Najbolj splošno sprejeta opredelitev rasizma se navezuje na prepričanje, da prirojene razlike med ljudmi različnih »ras« določajo njihov družbeni, kulturni in osebni razvoj, vključujoč idejo, da je ena »rasa« nadrejena drugi.

Kljub splošno sprejetemu razumevanju tega pojma se je v okviru dolgoletnega diskurza izoblikovala vrsta opredelitev »rase« in posledično vrsta pojmovanj rasizma oziroma rasne diskriminacije. Raznolikost teh opredelitev in številni poskusi čim enotnejše in vsestranske opredelitve so odraz mnogih družbenih situacij in dogodkov, ki so svojstveni za določeno obdobje. Specifično razumevanje rasizma je tako odvisno od določenega zgodovinskega trenutka in družbe, v kateri se pojavi. Zaradi vezanosti specifičnih manifestacij rasizma na vsakokratni družbeno-zgodovinski kontekst se v literaturi pojavlja vrsta poimenovanj tega fenomena. Nekateri v tem pogledu celo predlagajo, da bi morali govoriti o več »rasizmih« in ne o enem samem.

Enotne formulacije pojma pa ne onemogoča samo družbeno-zgodovinska determinanta. Mnogi avtorji zaradi kompleksnosti tematike in potrebne interdisciplinarnosti proučevanja uvajajo v teoretične razprave številne nove opredelitve, po drugi strani pa se mnogi pojmi, ki opisujejo isti fenomen, uporabljajo izmenjujoče, ne podajajo pa natančno določljivih elementov, na podlagi katerih bi jih bilo mogoče jasno razlikovati. Kljub odsotnosti ene same definicije, ki bi bila primerna za vsak družbeno-zgodovinski kontekst, je iz obstoječih opredelitev vendarle mogoče izluščiti nekatere skupne elemente rasizma: razlikovanje, predsodke, razmerje podrejenosti in nadrejenosti, odklonilno držo do »drugih«, »drugačnih«. In verjetno sta prav iz tega razloga rasna diskriminacija in rasizem danes dva od najpogostejše uporabljenih pojmov, s katerimi se pojasnjuje marginalizacija etničnih skupin.

Namen tega poglavja je predstaviti ključne premike v samem razvoju pojma rase in oblikovanju koncepta rasizma. Vpogled v razvoj koncepta rase in rasizma predstavlja okvir za razumevanje fenomenov rasizma in rasne diskriminacije v sodobni Evropi, ker prek poznavanja zgodovinsko-družbenih kontekstov, v katerih sta se razvijala, omogoča identifikacijo razlik v interpretacijah glede na časovno-prostorsko komponento. V nadaljevanju so predstavljene splošno uveljavljene in sprejete opredelitve, ki osvetljujejo

idejno ozadje rasizma in rasne diskriminacije, razkrivajo vzroke za uporabo pojma »rasa« v družbeno-politične namene in potrjujejo tezo, da je današnji odnos Evrope do »drugačnih« dediščina kolonializma, imperializma in orientalizma.

2.1.1 Rasa

Za razumevanje teoretičnih konceptov rasizma je treba najprej razjasniti razmerje med pojmom rasizma in pojmom, iz katerega je ta izpeljan – iz pojma rase. V zvezi z raso na teoretični ravni že vrsto let obstaja posebna dvotirnost. Na eni strani je rasa dojeta kot nekaj objektivnega, dejansko obstoječega, določenega in od posameznika neločljivega, na drugi strani pa kot ideološki, družbeni konstrukt s potencialnimi družbenimi in političnimi učinki, vendar brez vsakršnega temelja v biološki znanosti. Dodatno k temu se pojmovanja rase glede na kronološko in prostorsko komponento spreminjajo ter so si pogosto celo nasprotujoča, zlasti če v to vključimo še znanstvene utemeljitve na eni strani ter družbene in politične utemeljitve na drugi.

Etimološko gledano se je beseda »rasa« v angleškem jeziku (*race*) pojavila šele v 16. stoletju. V tem času so se tej besedi pripisovali različni pomeni, kot so »generacija«, »ljudje s skupnim poslanstvom«, celo »vino značilnega okusa«. Pomen »nacije«, »naroda« se je besedi rasa dodal šele v 17. stoletju. Izvor besede ni povsem pojasnjen. Nekateri poskusi določitve pravega izvora besede posegajo v arabsko *ra's*, ki pomeni »glava«, pa tudi »začetek«, »izvor«. Drugi se naslanjajo na latinsko besedo *ratio*, ki v pozni latinščini pomeni tudi »rodovno zvezo, skupino (živali, sadežev)«. ¹³

V antropološkem smislu se je pojem »rasa« začel ustaljevati proti koncu 18. stoletja, ko so nastale prve klasifikacije človeštva glede na določene telesne značilnosti (Južnič 1987, 186). Rasne razlike oziroma rase je mogoče utemeljiti z antropološkimi študijami, ki pojasnjujejo način in vrste diferenciacije človeštva oziroma t. i. mikroevolucijo (nastanek ras) ¹⁴ kot posledico stalnega prilagajanja človeške vrste različnim naravnim okoljem. V tem smislu se

¹³ Glej v Snoj (2003, 602).

¹⁴ Za začetnika znanstvene klasifikacije ras človeštva velja Johann Friedrich Blumenbach, nemški antropolog, ki je leta 1775 človeštvo razdelil na pet ras: kavkaško (belo), mongolsko (rumeno), etiopsko (črno), ameriško (rdečo) in malajsko (temno). Več o tem glej Južnič (1987, 203–204).

človeštvo še danes razvršča na tri velike geografske rase, ki zaobjemajo številne podrasne skupine ali mikrorase. Te so:

- evropska (bela) ali kavkaška (kavkazidi), ki se je med vsemi najbolj razširila, predvsem zaradi uveljavljanja superiornosti s pomočjo kolonializma;
- afriška (črna) ali negridna rasa, ki se je razširila v Afriki, južno od Sahare, nato pa tudi v Ameriki zaradi prisilnega izгона črncev, ki je povezan s suženjstvom moderne dobe;
- azijska (rumena) ali mongolidna rasa, ki se je iz osrednje Azije razširila na malajski polotok in arhipelag, nato pa tudi v Ameriko, kjer so del te rase Indijanci.¹⁵

Četudi je razdelitev človeštva na rase antropološko utemeljena in jo gre razumeti kot razlikovanje med ljudmi na ravni tistih razlik, ki so nastale zaradi ločenosti razvoja posameznih človeških skupin, na katere se je človeštvo razdelilo med njegovo ekspanzijo po celotni zemeljski obli, pa se te razlike pogosto »mistificirajo in ideologizirajo« (Južnič 1987, 185). Avtorji današnjega časa so si enotni, da je pojem rase v pomenu, ki mu ga pripisujemo še danes, produkt uveljavljanja svetovnega nazora iz začetka 18. stoletja, ki je ustvaril specifično odklonilno in superiorno držo do Neevropejcev in zakoreninil prepričanje o nepremagljivih razlikah med ljudmi. Smedley (1997) ugotavlja, da se je koncept rase razvil sredi 18. stoletja v Združenih državah Amerike, in sicer v kontekstu zaslužnjevanja Afričanov in sprejemanja posebnih predpisov, ki so veljali samo zanje. Opozarja, da suženjstvo kot tako ni ključno za razvoj koncepta rase, saj so bili mnogi zaslužnjeni brez apliciranja rasne ideologije. Prvi, ki so bili na ameriških tleh obravnavani kot sužnji (v takratnem pomenu delavci), so bili Irci in Indijanci, pa tudi revni Angleži, ki so jim kolonialisti ponujali delo na plantažah. Sistem suženjstva je bil sredstvo za doseganje ekonomskih ciljev kolonialne oblasti in organizacijski način, kako delavce (ne glede na njihov izvor) zavezati k rednemu opravljanju dela. Delovno silo je takrat sestavljalo zelo raznoliko prebivalstvo z različnimi fizičnimi lastnostmi in kulturnimi izhodišči, pa vendar razlikovanje med njimi na podlagi teh razlik ni obstajalo – koncept rase še ni bil vzpostavljen. V drugi polovici 17. stoletja, ko je povpraševanje po delovni sili neizmerno naraslo in ko so tudi obstoječi delavci vedno glasneje zahtevali zemljo in privilegije, je postalo jasno, da gospodarskega napredka in zastavljenih ciljev brez vključevanja ljudi iz drugih celin ne bo mogoče doseči. Invazija Afričanov, ki so bili zaželena delovna sila, med drugim zaradi njihove vestnosti, obrtniškega znanja in veščin ter ročnih spretnosti, ki so jih razvili v svojem domačem okolju, je

¹⁵ Povzeto po Južnič (1987, 210).

povzročila, da so kmalu postali najštevilčnejši med plantažnimi delavci. Vzporedno s tem se je pridobivanje delavcev postopno izrodilo v trgovanje in tisti, ki so bili vanj vključeni, so svoja dejanja upravičevali s trditvijo, da so Afričani nenazadnje le barbari in da je dolžnost vsakega kristjana, da reši njihovo dušo. Nekje do začetka 18. stoletja se je proces zaslužnjevanja Afričanov nemoteno odvijal in globoko zasidral kot moralno nesporno družbeno vedenje. Zaradi številčnosti Afričanov, ki so se vedno bolj upirali zatiralskemu ravnanju kolonialne oblasti, je začela slednja sprejemati zakone, s katerimi je omejevala njihovo moč. A represivna zakonodaja ni zadostovala za umiritev razmer. Gibanje za odpravo suženjstva se je namreč krepilo tudi v Evropi, zato so prosuženjske sile potrebovale nove argumente za ohranitev vzpostavljenega sistema.

Pojem rase, ki je bil sprva zgolj razlikovalni pojem (kot npr. »vrsta«, »sorta«, »tip«) z zelo nejasnim pomenom, se je v 18. stoletju vedno pogosteje uporabljal za označevanje sužnjev (delavcev), po rodu Afričanov, Indijancev in na začetku tudi Evropejcev. In prav s temi dogodki je povezano postopno oblikovanje ideoloških komponent rase. Z osredotočenostjo na fizične in statusne razlike med zaslužnjenimi prebivalci in Evropejci so se v nastajajoči ideologiji združile družbenopolitični status in fizične lastnosti, kar je vodilo v izoblikovanje nove družbene identitete. Voditelji, ki so vztrajali na ohranitvi in krepitvi suženjskega sistema, so tako oblikovali novo ideologijo, ki je povezala vse Evropejce (tako bogate kot revne) in izključila Neevropejce. Vzpostavljen je bil hierarhični družbeni sistem skupin ljudi, ki se razlikujejo po fizičnih lastnostih, predvsem po barvi kože. Za model oblikovanja ras je služila *scala naturale*, teorija o naravni hierarhiji živih bitij, izpeljana iz pisanj grških klasikov. Tako so fizične lastnosti različnih skupin postale pokazatelj oziroma simbol njihovega statusa. V skladu s to rasno ideologijo so družbene, moralne, intelektualne in druge neenakosti različnih skupin veljale za naravne, prirojene, podedovane in nespremenljive, enako kot to velja za njihove fizične lastnosti. Atributi »podrejene« rase so se sčasoma začeli uporabljati tudi za svobodne Afričane, ki v sistem suženjstva sploh niso bili vključeni, kar je raso spremenilo v nov avtonomen mehanizem družbene diferenciacije, ki je presegla idejo suženjstva in se je kot oblika družbene identitete ohranila do današnjega dne.

K utrditvi družbenega prepričanja, da so črnci in suženjstvo neločljivo povezani, da so prvonavedeni že po naravi podrejena skupina ljudi in da so belci superiorna rasa, je prispevala

tudi znanost. Ta je, med drugim na podlagi otipljivih političnih pozivov,¹⁶ pokušala dokazati pravilnost takratnega kolonialističnega nazora. Pri tem je treba opozoriti, da znanost ni ustvarila ideje rase – ta je že bila del popularne kulture –, temveč jo je samo še utrdila.¹⁷ Na znanstvene izsledke takratnega časa se je nato še močneje in bolj suvereno oprla politična elita, ki je prek zakonodaje in javnih politik širila rasno ideologijo in jo prenašala iz roda v rod.

Rasna ideologija je bila mehanizem, s pomočjo katerega se je navzven utemeljevalo in upravičevalo tisto, kar je dejansko obstajalo v obliki neenakih družbenih skupin. Že od samih začetkov je torej sredstvo za določanje, kdo naj ima privilegije, status, moč in bogastvo in kdo ne. Obdobje suženjstva je ključno za kategorizacijo ljudi glede na raso, ker ji je dodalo negativno vrednostno sodbo, na podlagi katere so Evropejci začeli razlikovati *sebe* od *drugih* ter se postavljati v višji, nadrejeni položaj, in to izključno na podlagi fizičnega videza. Na podlagi vzpostavljenega razmerja nadrejenosti in podrejenosti se je postopno izoblikovalo splošno prepričanje o odvisnosti vedenjskih, intelektualnih in moralnih kvalitete od fizičnih razlik. Rasne klasifikacije so postale temelj za upravičevanje izkoriščanja tistih, ki jih je »bela rasa« opredelila za »druge« in istočasno »podrejene rase«. Čeprav se je obdobje kolonializma že zdavnaj končalo, se kolonialistični diskurz še vedno nadaljuje, kar dokazujejo postkolonialne teorije (npr. Said, Spivak, Bhabha) in teorije svetovnih sistemov (Galtung). Kolonialistične in imperialistične ideje se še posebej reproducirajo v obliki t. i. neorasizma (Balibar). Pri tem ne moremo mimo Hitlerjeve, tudi v praksi uveljavljene ideologije, v skladu s katero je »politika uporabljena biologija«, ter njegove ideje o rasni čistosti in dominantnosti arijske rase.

¹⁶ Najbolj odmevna je izjava Thomasa Jeffersona: »I advance it therefore as a suspicion only, that the blacks, whether originally a distinct race, or made distinct by time and circumstances, are inferior to the whites in the endowments both of body and mind.« (Notes on the State of Virginia, 1781).

¹⁷ Samuel George Morton je v monografiji *Crania Americana* iz leta 1839 predstavil prve »dokaze« o tem, da so Afričani v intelektualno podrejenem položaju. Do teh podatkov je prišel na podlagi merjenja človeških lobanj (kranimetrija). Njegovi zaključki so sloneli na ugotovitvi, da imajo črnci manjše lobanje in zato tudi manjše možgane. V tej monografiji je Morton človeštvo razdelil na štiri rase (Evropejci, Azijci, izvirni Američani in Afričani) in za vsako opredelil njene glavne značilnosti. Danes ga mnogi teoretiki štejejo za začetnika znanstvenega rasizma.

Rasa kot produkt evropskega imperializma in kolonializma ostaja ena ključnih ločnic človeške vrste. Naknadno odkrivanje ljudi v drugih delih sveta (ne samo na afriški celini), skupaj z njihovimi fizičnimi, sociološkimi in kulturnimi razlikami, je povzročilo ekspanzijo uporabe te besede. Rase tudi v današnjem, sodobnem kontekstu pomenijo populacije ali skupine, ki se med seboj razlikujejo glede na sklop fizičnih lastnosti oziroma prepričanj o skupnem izvoru. Rasa je »skupnost ljudi z določenimi skupnimi značilnimi telesnimi znaki, ki se dedujejo« oziroma »skupnost ljudi, ki jih druži določeno dejstvo, značilnost«.¹⁸ Razvrščanje ljudi v rase tako še vedno temelji prvenstveno na vidnih (fizičnih) lastnostih, kot so barva kože, poteze obraza, fizionomija telesa itd.

Po zgodovinskih izkušnjah (zlo)rabe biološko opredeljene rase v politične namene so se zlasti v državah zahodne Evrope pojavile težnje po odpravi samega pojma, s čimer naj bi razblinili »mit« o obstoju biološko utemeljenih razlik med ljudmi. K temu so prispevali tudi antropologi, ki so svoja raziskovanja usmerili na dokazovanje (ne)obstoja ras. Njihove ugotovitve kažejo, da na podlagi bioloških raziskovanj ni mogoče uveljaviti klasifikacije, ki bi ljudi razdeljevala po merilu, kakršno je rasa.

Da bi se izognili ponovitvi grozot, nepravilnosti in dejanj proti človeštvu iz 2. svetovne vojne, je bil na institucionalni ravni Unesco prvi, ki je pozval k sprejetju programa o razširjanju znanstvenih dejstev, ki naj bi pripomogla k odpravi družbenega mita rase. V preambuli ustave Unesca, ki je bila sprejeta leta 1945, je izrecno navedeno, da je rasizem družbeno zlo, k boju proti kateremu je bila nova organizacija poklicana. Na konferenci leta 1949 so bile sprejete tri resolucije, s katerimi se je Unesco zavezal k proučevanju in zbiranju znanstvenih gradiv v zvezi z vprašanji rase, k širokemu razširjanju zbranega znanstvenega gradiva in pripravi izobraževalne kampanje, ki naj temelji na teh informacijah. Z namenom pridobitve stabilne in jasne opredelitve rase, s katero bi se strinjali različni znanstveni krogi, je Unesco k sodelovanju povabil mnoge antropologe in sociologe iz različnih držav, ki so s svojim delom začeli decembra 1949. Znanstveniki so bili soglasni v želji po oznanitvi absurdnosti »rasistične dogme«. Rezultat njihovega dela se je odrazil v deklaraciji, ki je bila nato posredovana številnim vodilnim znanstvenikom po svetu, ki so imeli možnost podati svoje pripombe nanjo in predlagati spremembe.

¹⁸ Slovar slovenskega knjižnega jezika.

Znanost je bila s problemom rase soočena že na začetku 19. stoletja, v času oblikovanja evolucijskih teorij. Preučevanje tega problema se je, žal, hitro preusmerilo s povsem znanstvenega področja na področje politike. Posledično so bile razprave na to temo izjemno redko osvobodjene strasti in predsodkov trenutnega časa. Poznavanje resnice namreč ne pomaga vedno spremeniti emocionalnih ravnanj, ki svojo pravo moč črpajo iz podzavesti ali drugih dejavnikov, ki niso povezani z razumom, dejstvi in znanstvenimi doktrinami. Tudi Unesco poudarja, da ima problem rase svoje korenine v »glavah ljudi«. Rasizem pomeni zlasti izprijeno in zlobno izražanje morale družbenega razreda. Vključuje prepričanje v prirojeno in absolutno nadvlado arbitrarno določene skupine ljudi nad drugimi, enako arbitrarno določenimi skupinami. Namesto da bi temeljil na znanstvenih dejstvih, se splošno ohranja ob kljubovanju znanstvene metode. Kot ideologija je rasizem agresiven že po svoji naravi. Ogroža temeljne moralne vrednote, in sicer na način, da zadovoljuje potrebo po dominaciji in poudarja prezir do človeka. Človekovo dostojanstvo zahteva, da so vsi ljudje enaki pred zakonom in da se enako delijo vse možnosti, ki jih zagotavlja zakon, ne glede na njihove morebitne fizične ali intelektualne razlike. Zavest vsega človeštva zahteva, da je to edina resnica za vse ljudi na svetu. Zato ni pomembno, ali je različnost med ljudmi posledica bioloških ali kulturnih dejavnikov. Na tej podlagi je treba k problemu rase pristopiti ne samo z biološkega in sociološkega vidika, temveč tudi z moralnega.

Izjava, ki jo je na podlagi znanstvenih preučevanj objavil Unesco 18. julija 1950, sporoča naslednje.¹⁹ Znanstveniki so dosegli splošno soglasje, da je človeštvo samo eno: vsi ljudje pripadamo isti vrsti, tj. *homo sapiens*. Razlike, ki obstajajo med različnimi skupinami človeštva, so posledica delovanja evolucijskih dejavnikov, kot so izolacija, spremembe v genski strukturi, naravna selekcija itd. Z biološkega vidika je vrsta *homo sapiens* sestavljena iz številnih populacij, ki se med seboj razlikujejo po frekvenci enega ali več genov. Takih genov, ki so vzrok za dedne razlike med ljudmi, je glede na celotno gensko zasnovo človeka in število genov, ki so skupni vsem ljudem, ne glede na populacijo, kateri pripadajo, zgolj nekaj. To pomeni, da so podobnosti med ljudmi bistveno večje od njihovih razlik. Raso je tako z biološkega vidika mogoče opredeliti kot eno izmed populacij, ki oblikujejo vrsto *homo sapiens*. Rasa torej pojmovno določa skupino ali populacijo, za katero so značilne določene koncentracije genov ali fizične lastnosti, ki se zaradi geografske ali kulturne izolacije v

¹⁹ The Race Question. Dostopno prek: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001282/128291eo.pdf> (3. oktober 2008).

časovnem obdobju pojavljajo, spreminjajo in pogosto tudi izginjajo. Kljub znanstvenim dejstvom pa se pojem rase uporablja za vsako skupino ljudi, ki jo posameznik ali skupina posameznikov opiše oziroma določi kot raso. Na podlagi take ohlapne in z vidika biološke znanosti napačne uporabe pojma so bile že v preteklosti kot rase označene številne skupine, ki so se med seboj razlikovale (zgolj) po nacionalnosti, religiji, jeziku ali kulturi. Unesco zato tudi priporoča, da bi bilo bolje govoriti o »etničnih skupinah« in ne o »rasah«. V podporo opredelitvi rasizma kot iracionalnega prepričanja o večvrednosti ene rase nad drugo služijo tudi antropološke študije in raziskave, ki kažejo temeljne podobnosti v mentalnih značilnostih vseh skupin oziroma populacij. Iz teh tudi izhaja, da podedovane in prirojene genske razlike niso glavni dejavnik pri ustvarjanju razlik med kulturami in družbenimi dosežki različnih ljudi ali skupin. Prav nasprotno, dokazujejo, da je glavni dejavnik takih razlik zgodovina izkušenj določene kulture. Če na to apliciramo opredelitev kulture, kakor jo razumemo danes, gre za izkušnje človekovega delovanja in ustvarjanja oziroma za zgodovino dosežkov in vrednot človeške družbe. S tem se približamo tudi spoznanju Konfucija (551–478 pr.n.št.): »Človeške narave so podobne: njihove navade pa jih oddaljijo«. Rasizem temelji na »mitu rase«, ki ga je treba ločiti od biološkega dejstva. Rasa tudi danes ni razumljena in interpretirana kot biološki fenomen, temveč kot družbeni mit, ki je kot tak povzročil in še vedno povzroča razmerja podrejenosti in nadrejenosti med etničnimi skupinami. Ključno pri preseganju iracionalnega razlikovanja med ljudmi je zato spoznanje, da biološke razlike med ljudmi nimajo nobenega pomena, kadar govorimo o družbeni sprejemljivosti, interakcijah in napredku. Edina značilnost, ki je nad vsemi značilnostmi in je skupna človeku oziroma vrsti kot taki, je učljivost, dovzetnost.

Kljub povojni zavzetosti in mobilizaciji znanstvene skupnosti, da dokaže neutemeljenost in iracionalnost predsodkov in nestrpnosti, oblikovanih na konceptu rase, je bila *Deklaracija o rasi in rasnih predsodkih*²⁰ sprejeta šele 27. novembra 1978 v Parizu. Deklaracija med drugim določa, da nobena teorija, ki trdi, da so rasne ali etnične skupine same po sebi nadrejene ali podrejene, in ki na to trditev opira pravico do dominacije ali izključevanja ali ki temelji na vrednostnih sodbah o rasnem razlikovanju, nima znanstvene podlage in je v nasprotju z

²⁰ Declaration on Race and Racial Prejudice. Dostopno prek:

http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13161&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (11. januar 2007).

moralnimi in etičnimi načeli človeštva.²¹ Deklaracija opredeljuje tudi rasizem, vendar na zelo opisen in neizčrpen način.²² Zlasti poudarja, da so rasni predsodki, ki so zgodovinsko povezani z neenakostjo moči in so se s pomočjo ekonomskih in socialnih razlik med posamezniki in skupinami zgolj krepili ter še danes služijo za upravičevanje takih neenakosti, povsem brez podlage.

Temu antropološkemu toku je sledil sociološki in politološki diskurz. Mnogi avtorji so začeli širiti izvorni koncept, tako da so poleg ali namesto morfoloških značilnostih preučevali kulturno determiniranost. Raso so poskušali opredeliti kot semiološko kompleksno, ker poleg morfo-psiholoških lastnosti vključuje še sociološke lastnosti (npr. simbole, jezik, gospodarski sistem, antropološke navade), simbolične in intelektualne lastnosti (politično afiniteto, nazor, prepričanja, način življenja) in fantazmagorične lastnosti (interpretacije dejstev, dogodkov, praks) (Guillaumin 1995). Oblikovanje »rasne skupine« je pravzaprav večfazni proces. V prvi fazi gre za identifikacijo splošnih bioloških in somatskih atributov, ki predstavljajo podlago za uvrščanje ljudi v ločene skupine. V okviru te faze se določene lastnosti (najpogostejše barva kože) identificirajo kot tiste, ki so posebnega pomena in zato ključne za razvrstitev skupin v rase (Miles 1989). Tem značilnostim se nato dodajo še drugi atributi, kot so kultura, običaji, in sicer na način, da se za vsakega, ki izpolnjuje določen biološko opredeljeni profil, predpostavlja, da poseduje enake kulturne značilnosti, ki so tipične za to skupino. V drugi fazi se odvija ideološki proces, kjer se biološki in kulturni identifikatorji, oblikovani v prvi fazi, uporabijo pri oblikovanju družbenih skupin. Tako opredeljene skupine ali »rase« štejejo za naravno obstoječe in zmožne lastnega reproduciranja.

²¹ »Any theory which involves the claim that racial or ethnic groups are inherently superior or inferior, thus implying that some would be entitled to dominate or eliminate others, presumed to be inferior, or which bases value judgments on racial differentiation, has no scientific foundation and is contrary to the moral and ethical principles of humanity.« (prvi odstavek 2. člena deklaracije).

²² »Racism includes racist ideologies, prejudiced attitudes, discriminatory behaviour, structural arrangements and institutionalized practices resulting in racial inequality as well as the fallacious notion that discriminatory relations between groups are morally 'and scientifically justifiable; it is reflected in discriminatory provisions in legislation or regulations and discriminatory practices as well as in anti-social beliefs and acts; it hinders the development of its victims, perverts those who practice it, divides nations internally, impedes international co-operation and gives rise to political tensions between peoples; it is contrary to the fundamental principles of international law and, consequently, seriously disturbs international peace and security.« (drugi odstavek 2. člena deklaracije).

Postopno oddaljevanje od biološko determinirane ideje rase, ki nujno pomeni podlago za neenakost in hierarhijo (Smedley 2007), oziroma njeno nadomeščanje s pojmom kulture v najširšem smislu je vplivalo na to, da se je razlikovanje med superiornimi in inferiornimi »rasami« prelevilo v antagonizem med različnimi »kulturami«. Čeprav rasa in rasizem nista več tako vodilna pojma v sodobni evropski miselnosti, kakor je to veljalo za 19. stoletje, pa rasistična ideja še zmeraj vpliva na teritorialno organizacijo sodobne svetovne ureditve kot tudi na razmerje med »domačini« in »tujci«. Dominantna drža Evrope in njene politike izključevanja niso zamrle. Zato nekateri teoretiki trdijo, da niti izogibanje pojmu rase niti njegova odprava ne bi pripomogla k odpravi »družbenega mita«. Celo nasprotno, odprava pojma bi lahko negativno vplivala na dojemanje nacionalne identitete. V mnogih angleško govorečih državah je namreč »rasa« postala sestavni in očitni del posameznikove identitete, v večini primerov celo pozitivno ovrednoten del identitete.²³ Guillaumin (1995) pojasnjuje, da bi se prizadevanja za odpravo pojma rasa odrazila v iskanju novega pojma, ki bi v svojem bistvu zagotavljal enako razumevanje in pomen, kot ga danes večina pripisuje rasi, saj pri ideji rase ni nič »očitnega« ali »naravnega«. Ne gre za fenomen na povsem abstraktni ali simbolični ravni, temveč za družbena dejstva oziroma družbeno realnost.

2.1.2 Rasizem

Enako kot pri konceptu rase tudi pri konceptu rasizma ni mogoče zaobjeti vseh njegovih elementov tako, da bi bili relevantni za vsak vsebinski in časovni kontekst. Zlasti je njegov domet odvisen od pojmovanja razlikovalnega elementa, na katerem temelji. Zaradi spreminjajoče se narave temelja, na katerem gradi svojo zunanjo manifestacijo, se ne uvršča med statične in povsem določne družbene koncepte. Vsekakor gre za zelo kompleksen sistem, v katerem so z namenom zagovarjanja neenakosti in hierarhije uporabljeni mnogi instrumenti (med njimi politični, religiozni, filozofski itd.). Rasizem ni samo občutek osebe v trenutku, ko zagleda nekoga, ki se na kakršen koli način razlikuje od nje. Gre za mnogo več – gre za to, kako in kakšen pomen ljudje pripisujejo tej različnosti. In to je priučeno ravnanje (Kelley

²³ To stališče se navezuje na ugotovitve, da se rasa ne ustvarja individualno, temveč je družbeni, kolektivni konstrukt (Powell 2003). Obstaja razlika med rasno identiteto, ki je dejansko etiketa za določeno skupino ljudi, in identiteto, ki jo posameznik zaznava sam (Kelley 2002). Vsak posameznik se je namreč zmožen identificirati z različnimi identitetami. Nekatere med seboj tekmujejo, nekatere soobstajajo, nekatere so povsem nezdružljive. Posameznikovo zaznavanje identitet se stalno spreminja.

2005, 5). Zlasti sociologi poudarjajo, da je rasizem poseben sistem privilegijev določene skupine, ki deluje na vseh ravneh družbe, in je povezan s sofisticirano ideologijo o nadvladi te skupine (Cazenave in Maddern 1999, 42). Tako iz akademskih kot iz političnih in pravnih definicij rasizma izhaja, da gre za *prakso* razlikovanja in izključevanja, ki vsebuje element dominantnosti. Vendar se nekateri avtorji še restriktivneje opredeljujejo do rasizma, kajti ta, po njihovem mnenju, za svoj obstoj ne zahteva aktivnega ravnanja in vidnih posledic, temveč zadostujeta že miselnost in prepričanje, da je ena rasa sama po sebi več vredna od druge in ima torej že na tej podlagi pravico do nadvlade. Rasizem se tako, po eni strani, manifestira kot *praksa*, ki se pojavlja v vseh oblikah družbene komunikacije, je politični »projekt« vladajočih elit in pravna struktura države, ki institucionalizira hierarhijo med tistimi, ki bivajo na ozemlju te države (Guillaumin 1995). Po drugi strani pa gre za *ideologijo*, ki se nujno ne odrazi v praksi izključevanja, nezakonitega razlikovanja in nasilja. Miles (1989) zagovarja stališče, da je razlikovanje med ideologijo in prakso potrebno, ker uporaba pojma rasizem v smislu, ki avtomatično vključuje določena ravnanja in družbene procese, presega njegov pravi pomen. Pri tem poudarja, da določene družbene aktivnosti niso nujno posledica rasistične ideologije. Kljub temu pa tudi sam priznava, da povsem strogo razlikovanje med ideologijo in prakso ni mogoče.

Rasizem ostaja težko opredeljiv in varljiv koncept, zato ni presenetljivo, da so nekateri sociologi predlagali njegovo opravo (npr. Banton 1977). Umestitev koncepta v kontekst EU je veliko bolj problematična od njegovega preučevanja v okviru nacionalne države. Pri tem ne gre spregledati dejstva, da bolj poskušajo biti sociološke definicije rasizma natančne, bolj abstraktne in nezgodovinske postajajo, pri čemer nas ovirajo na poti do razumevanja zgodovinskih sprememb v naravi in delovanju rasizma. Sam koncept v kontekstu EU nima jasno začrtanih okvirov. Vsekakor ga ne gre razumeti kot izključno zgodovinskega koncepta, temelječega na biološkem razumevanju rase, temveč se njegova ideja navezuje predvsem na soobstoj različnih kultur in etničnih skupin na geografsko omejenem ozemlju. Privrženost EU ideji kulture, ki je v začetku 20. stoletja vzniknila kot alternativa konceptu rase (Wainryb 2005, 226), je razumljiva glede na izkušnje 2. svetovne vojne, ki so mnoge teoretike spodbudile k poglobljenemu preučevanju rasizma, politične strukture pa k sprejemanju ukrepov v boju proti rasizmu.

Čeprav se danes med temeljnimi cilji evropskega združevanja poudarjajo zlasti gospodarski interesi prvotnih držav članic, je združevanje Evrope obsegalo tudi politično ambicijo

zagotavljanja miru in blaginje Evrope. Z usmeritvijo idejnih vodij Schumana in Adenauerja, katerih cilj je bil predvsem sprava med Francijo in Nemčijo, je uresničitev evropskega povezovanja prinesla tudi najdaljše obdobje miru v Evropi (COMECE 2007, 10). »Želja po stanju, ko bi bila vojna tako nemogoča kot nepojmljiva, in stremljenje k obnovi materialnega blagostanja v okviru čezmejne solidarnosti sta bila ključna elementa evropskega idealizma.« (Weiler 2002, 435). Evropska ideja je torej že od svojih začetkov zasidrana v skupnih vrednotah evropskega prebivalstva in obsega etično dimenzijo družbenega razvoja. Slednja je razvidna tudi iz namena združevanja Evrope, tj. dosegati skupno dobro, ki ne pomeni zgolj vsote oziroma usklajevanja nacionalnih interesov, temveč njihovo preseganje.²⁴

EU se je v svojih dolgoletnih prizadevanjih v boju proti rasizmu približala ideji, da je treba v prvi vrsti spremeniti miselnost o diferenciaciji človeštva na skupine, ki se med seboj razlikujejo tako po družbenem vedenju kot po sposobnostih, zaradi česar naj bi jih bilo potrebno in upravičeno rangirati glede na razmerje nadrejenosti in podrejenosti. Negativne vrednostne sodbe, ki se posledično uporabijo za upravičevanje neenake porazdelitve družbenih sredstev in moči, ki iz teh izvira, je treba odpraviti. Pojem rasizma se danes uporablja v najširšem možnem smislu, torej tudi za opisovanje predsodkov in nestrpnosti do skupin, katerih razlikovalni element ni nujno rasa. Med povezovalne dejavnike skupin spada vrsta okoliščin, kot so jezik, religija, kultura, narodnost, nenazadnje tudi kombinacija teh in drugih značilnosti, pri čemer ni mogoče zanemariti njihove spremenljivosti.²⁵ To potrjujejo tudi dokumenti institucij EU, iz katerih je jasno razviden lingvistični preobrat: iz prvenstvene osredotočenosti na obsojanje rasizma in ksenofobije v uporabo pojmov kulturne raznolikosti in etničnih skupin. Najlepši pokazatelj tega preobrata so izjave in resolucije institucij, v katerih se ti pojmi danes redno uporabljajo, medtem kot so v zgodnejših obdobjih Skupnosti že v samih naslovih vsebovale predvsem pojme rasizem, ksenofobija in antisemitizem.²⁶ V resoluciji o porastu rasističnega nasilja in homofobije v Evropi je med drugim zapisano, da Evropski parlament »poziva države članice, da začnejo s kampanjami in projekti [...], da bi spodbujali kulturno raznolikost kot obliko bogastva in ekonomske dinamike, enakost spolov,

²⁴ Temu naj bi v praksi služila tako imenovana metoda Skupnosti, ki pa jo v zadnji letih nadomešča medvladni pristop s poudarkom na nacionalnih interesih.

²⁵ Etnična skupina lahko spreminja svoj povezovalni element glede na prostor in čas, v katerem živi in ustvarja. Poleg tega se lahko več skupin poveže in oblikuje novo identiteto na povsem novi podlagi.

²⁶ Na primer Declaration against racism and xenophobia (UL C št. 158 z dne 25.6.1986, str. 1) in Resolution on racism and xenophobia (UL C št. 342 z dne 20.12.1993, str. 3).

boj proti diskriminaciji, strpnost, dialog in integracijo».²⁷ Hkrati s prepričanjem, da je treba vse kulture in etnične skupine (neodvisno od nacionalnega okvira) enako spoštovati in si prizadevati za njihov kakovosten soobstoj, se je v Evropi postopno razvil predvsem na kulturo²⁸ vezan koncept rasizma.

Mnogi danes govorijo o razcvetu neorasizma, saj se tisto, kar je veljalo za biološko utemeljeno raso, nadomešča z najširšo možno paletto družbenih identifikatorjev. Odstop od pojmovanja rasizma, ki temelji izključno na bioloških razlikah med ljudmi, predstavlja torej teorija, ki govori o »rasizmu brez ras«, tj. o razlikovanju, ki se ne opira na idejo »rasne« (biološko utemeljene) hierarhije. Tak rasizem gradi svoj smisel na prepričanju, da jezik, tradicija, vera in vrednotni sistem določenih skupin niso kompatibilni s tistimi, ki pripadajo dominantni družbi (Balibar 1988/1991, 17–28). Gre za t. i. »razlikovalni« rasizem, ki vztraja na ideji, da je potreba po razlikovanju in distanci med družbenimi skupinami naravna, torej da je potreba po ohranjanju ločnice med skupinami ljudem lastna in prirojena, zato je mešanje posameznikov in skupin ter odpravljanje meja med njimi zanje škodljivo. Kritika te teorije se osredotoča na argument, da gre za strategijo, ki razlikovanje med ljudmi utemeljuje z naravno potrebo po ločevanju in ga na tej podlagi interpretira kot nerasistično (ker ne vzpostavlja razlik na podlagi bioloških danosti), medtem ko hkrati zagotavlja temelj za rasistično obnašanje. Če bi rasizem temeljil izključno na zgodovinskem konceptu rase, bi ga že zdavnaj presegli. A rasizem ne potrebuje ras, potrebuje le idejo o več- in manjvrednosti ljudi. Ali kot pravi Baskar (2004), pod navidezno zatrjevano enakovrednostjo in relativnostjo kultur se skriva zakoreninjeno prepričanje o manjvrednosti nekaterih kultur. In vsa evropska hegemonija, ki smo ji priča tudi v okviru EU, izvira iz ideje, da je evropska identiteta v primerjavi z neevropskimi ljudstvi in kulturami superiorna (Said 1978/1996, 18–19, 398–399).

²⁷ Resolucija Evropskega parlamenta o porastu rasističnega nasilja in homofobije v Evropi (UL C št. 300E z dne 9.12.2006, str. 491).

²⁸ Pojem kulture še vedno stoji kot ključen pri utemeljevanju ideje človeške različnosti (Wainryb 2005, 226). Kultura v najširšem smislu pomeni »skupek dosežkov, vrednot človeške družbe kot rezultat človekovega delovanja, ustvarjanja« (Slovar slovenskega knjižnega jezika), ki jih posameznik ponotranji in prevzame v procesu socializacije. Za določeno kulturo se domneva, da jo je mogoče prenašati z ene generacije na drugo, da je neločljivo povezana s posameznikom in tako bistven del določene skupine ali skupnosti.

Etničnost in rasizem v današnji Evropi stremita k ukoreninjenosti, inkluzivnosti, identiteti in moči. Izrazi »rasa«, »priseljenc«, »manjšina« so zlasti pri njihovi uporabi v odnosu do izvorno neevropskih skupnosti povezani z ekskluzivnostjo, fragmentacijo, ksenofobijo, sovražnostjo in izključevanjem. Kombinacija nacionalizma in rasizma je iz Evrope naredila močan in na nacijo skoncentriran patriarhalni prostor. Številni politični akterji, ne samo tisti na skrajno desnem polu politične osi, pogosto izražajo svoje nasprotovanje priseljevanju tujcev v Evropo in prisotnosti »rasnih manjšin« znotraj evropskega prostora ravno na podlagi rasističnih in kulturnih argumentov. Njihov napor je usmerjen k ohranitvi Evrope, ki se je zmožna braniti in je primerna za evropsko civilizacijo (Mac Laughlin 1998, 1014–1015). Čeprav Balibar in Wallerstein (1991) poudarjata, da se je svetovni sistem iz relativno delujoče geografske enote, sestavljene iz medsebojno odvisnih ekonomij, ki so rezultat rigorozne delitve med nekdanjimi kolonizacijskimi in koloniziranimi deli sveta, preoblikoval v eno cono akumulacije kapitala in monopolizirano področje komunikacij, sta »jedro« in »periferija« znotraj te cone še naprej ločena eden od drugega v smislu delitve moči. Rasna kategorizacija pa v rasno urejenem evropskem političnem prostoru in v hierarhično strukturiranem evropskem družbenem redu še vedno služi kot posrednik med prvotnimi prebivalci in tujci (Mac Laughlin 1998, 1016). Nacionalizem in rasizem sta globoko vtisnjena v moralno podobo sodobne Evrope. Zagotavljata okvir, v katerem je mogoče v bran zaščititi evropske civilizacije pred invazijo tujcev in vsiljevanjem tujih kultur uporabiti rasistične argumentacije. Kljub dejstvu, da se EU »trudi razgaliti izkrivljeno zavest, ki jo je ustvaril nacionalizem« (Weiler 2002, 449), in želi izkoreniniti oblike izključevanja drugih narodnosti in kultur, ter ne glede na teze proevropskih privrženecv o eroziji nacionalnih držav so te kot zgodovinski sistemi izključevanja in dominacije še vedno zibelka in dom nacionalizma. Močna vitalna vez med ljudmi, zgodovino in domovino je bila zmeraj v središču nacionalizma. Nacionalizem, ki je v 19. stoletju pomenil predvsem meščansko ideologijo in politiko, ki je poudarjala narod kot celoto in zagovarjala njegove interese, se je danes ohranil kot prepričanje o večvrednosti lastnega naroda, kar vodi v uveljavljanje njegovih koristi ne glede na obveznost spoštovanja pravic drugih narodov. Poudarjena je njegova negativna sestavina, ki vzpostavlja prezir in sovraštvo do drugih narodov in etničnih skupin, kar se kaže v obliki rasizma, ksenofobije in diskriminacije. Vsi tisti, ki na določenem ozemlju nimajo lastnih korenin, so bili bodisi prisiljeni k asimilaciji bodisi podvrženi nenehni družbeni kontroli. Številne izmed teh skupin so pod drobnogledom ravno zato, ker veljajo za grožnjo »evropskemu« kulturnemu napredku in izkoriščevalce socialne blaginje države.

Moderna teorija evropske nacionalne državne organizacije državo pojmuje predvsem kot organizacijskih okvir, znotraj katerega vlada zagotavlja varnost in blaginjo, ki sta predpogoj za izvajanje državnih funkcij. Celotni aparat norm in navad narodu omogoča, da izgrajuje občutek pripadnosti in izvirnosti. Vendar so za občutek pripadnosti in izvirnosti naroda pomembne meje, ne glede na to, ali gre za jezikovne, etnične, geografske. V evropskem smislu so še vedno najbolj izstopajoče prav geografske meje, s katerimi države članice ohranjajo ozemeljsko celovitost in suverenost (kolikor je niso prenesle na raven EU). A četudi je Skupnost od nekdaj priznavala vrednote liberalne nacionalne države, jih po drugi strani omejuje do te mere, da poskuša na novo opredeliti pojem zunanjih meja, meja med narodom in državo ter notranjih meja. Poleg tega obstajajo tudi navzven manj vidne ali sploh neopazne meje. Te se sčasoma »vtisnejo v kolektivno in individualno zavest tako globoko, da se zdi, da so naravno dane« (Weiler 2002, 446). Navkljub dejstvu, da naddržavni evropski konstrukt strogo prepoveduje diskriminacijo na podlagi osebnih značilnosti posameznika, pa kulturnih, etničnih in drugih za narod²⁹ ali skupino svojstvenih razlik ne želi striktno kodificirati v pravnih aktih, temveč jih izraža bolj ohlapno in spontano. S takšnim pristopom je EU prek integracije protirasizma v institucionalno strukturo vsaj na načelni ravni zavrla t. i. institucionalni rasizem kot dovršeno in opravičljivo politiko izključevanja posameznikov, medtem ko to ne velja za zasebno sfero, kjer ima t. i. individualni ali vsakodnevni rasizem še vedno svoje mesto.

2.2 Načeli prepovedi (rasne) diskriminacije in enakosti v evropskem prostoru

Diskriminacija kot pojem, ki opredeljuje določen družbeni pojav, se pojavi leta 1628 (Kuzmanič 2005, 132). V tem času se je pojem uporabljal kot izposojenka iz latinščine (*dicriminatio*), ki izvira iz besede *discrimen*, *discriminis* (meja, razlika). Etimološko gledano je tako diskriminacija zgolj oznaka za razlikovanje oziroma ločevanje dveh ali več subjektov. Kot pojem se pojavi z nastankom potrebe po (jezikovnem) ločevanju oziroma razlikovanju subjektov. Ta potreba se je pojavila v določenem zgodovinskem trenutku in okoliščinah – v času kolonializma, za katerega je značilno naraščajoče »rasno« razlikovanje. Na samem

²⁹ Državnost ni nujen pogoj za obstoj ali vitalnost naroda. Prekrivanje pojma naroda in države tudi ni vedno najbolj koristno, zlasti ko pride do zlorabe meje med narodom in državo. »Zloraba med narodom in državo je najizrazitejša, ko država ni več le sredstvo, ki bi pomagalo družbi in posameznikom, da se zavejo svojih možnosti, temveč postane sama sebi namen.« (Weiler 2002, 447).

začetku je bilo treba ustvariti pogoje za opredelitev razlik oziroma mej med subjekti, kar se je po sami naravi stvari izvedlo preko jezika – ustvariti in vpeljati je bilo treba ustrezen pojem, oznako. Če se vrnemo k etimološkemu razumevanju pojma diskriminacije in njenemu nevtralnemu pomenu za opredeljevanje razlik med subjekti, diskriminacija sama po sebi ne pomeni nekaj negativnega, slabega. Tak pomen je dobila šele na podlagi vrednostnih sodb, ki so se skozi zgodovino vezale na prvotno sicer nevtralno razlikovanje med posamezniki, skupinami, narodi.

Vrednotenje kot človeku lastni proces njegovega dojetja samega sebe in okolice je tisti element, ki je vplival na samo opredelitev pojma diskriminacije – ta je tako v teoriji kot v praksi privzel vrednostno negativen prizvok in pomen. Družbena in pravna teorija diskriminacijo danes obravnava skoraj izključno kot pojem, s katerim se opredeljuje neutemeljeno, nepravilno, celo nezakonito razlikovanje ali ločevanje subjektov. Kljub navedenemu pa je diskriminacija še danes izrazito časovno in civilizacijsko pogojen pojem, zlasti če vrednotenje razumemo kot jedro in gibalno razvoja tega pojma. Vrednotenje se namreč spreminja tako v času kot v prostoru. S tega vidika je skozi zgodovinska obdobja mogoče identificirati številna vrednotenja razlik med ljudmi, skupinami ljudi, narodi, civilizacijami itd. Tudi prostorska dimenzija, ki praviloma pomeni ne samo okoljsko, temveč tudi kulturno in mišljenjsko različnost, privede do identifikacije različnih vrednotenj razlik med subjekti (Cerar v Zagorac 2005, 21–22). Zanimivo je tudi dejstvo, da se je diskriminacija – torej po svoji izvorni plati povsem nevtralen pojem – razvila v vrednostno negativni pojem. Razlikovanje je namreč mogoče tudi pozitivno ovrednotiti. Še več, ta dualnost (pozitivno–negativno) je sama po sebi lastna značilnost vrednotenja. Vrednostne opredelitve se namreč vedno izkazujejo v korelativnih (pozitivno–negativnih) pojmi, kot so dobro–slabo, lepo–grdo, pravično–nepravilno. Prav mogoče bi bilo diskriminacijo razumeti kot vrednostno pozitivni pojem, saj ne gre spregledati spoznanja, da »razlike med ljudmi izhajajo šele iz privzetega mentalnega, energetskega oziroma subtilnega ter nenazadnje materialnega oziroma grobo-snovnega 'balasta', ki nas v takšni ali drugačni manifestaciji spremlja in zaznamuje v našem zemeljskem življenju« (prav tam, 24).

Prve jasnejše konceptualne opredelitve diskriminacije nastanejo šele okoli leta 1866 (Kuzmanič 2005, 132). Do srede osemdesetih let 20. stoletja je za diskriminacijo značilna dvojnost koncepta. Po eni strani je stroka vztrajala na »kategorialni« diskriminaciji (*categorical discrimination*), po drugi strani pa na »statistični« diskriminaciji (*statistical*

discrimination). Prva je bila osredotočena na vzrok, temelj, osnovo za diskriminacijo. Kategorialna diskriminacija je pomenila razlikovanje oseb ali skupin oseb, ki so se jim pripisovale določene posebnosti, na podlagi katerih je bilo razlikovanje sploh mogoče uveljaviti (rasa, spol, vera itd.). Ko se na podlagi družbene okoliščine oziroma kategorije vzpostavi razlikovalni element, je mogoče (samo po sebi nevtrarno) razlikovanje nadgraditi v kategorialno razločevanje, delitev. Tudi kategorialna delitev sama po sebi še nima vrednostnega elementa. Šele ko je taka delitev podvržena človekovi (družbeni) vrednostni opredelitvi, ki je lahko pozitivna ali negativna, se premaknemo v razumevanje diskriminacije kot koncepta in ne več zgolj kot nevtralnega pojmovanja razlikovanja med subjekti. Smer, v katero se bo tako vrednotenje razvilo, je pravzaprav odvisna od družbenih okoliščin, klime in vrednot v določenem času in okolju. Kajti družbene razlike so, kot že omenjeno, v določenem času in prostoru različno vrednotene. Paradoks družbe pa se ne kaže samo v relativnosti vrednotenja, ki se izjemno hitro spreminja. Značilnost sodobne družbe je predvsem ta, da se na eni strani zavzema za odpravo oziroma zmanjševanje negativnega vrednotenja razlik med subjekti ter skuša pravno in politično vzpostaviti mehanizme za boj proti diskriminaciji, medtem ko na drugi strani spodbuja strpnost, toleranco, s katero se ustvarjajo oziroma ohranjajo pogoji za diskriminacijo. Kot pravi Kuzmanič (2005, 142), »pri toleranci ne gre za ekvivalentno menjavo [...], pač pa za neenakost in neenako družbeno ne-menjavo«. Statistično diskriminacijo zaradi njenih prvih izvajanj v ekonomske namene, posebno na področju zaposlovanja, mnogi štejejo kot izraz ekonomske teorije neenakosti. Tovrstna diskriminacija se naslanja na statistične kategorije. Za tiste, ki se glede na določeno družbeno »posebnost«, uvrstijo v takšno kategorijo, se verjame, da bodo bolj verjetno kot drugi posedovali osnovne značilnosti te kategorije, ki so večinoma opredeljene z »negativnimi atributi«. Diskriminiranje posameznikov in skupin je zato razumljeno kot racionalen odziv na »že znane« vedenjske značilnosti določene kategorije.

Kadar govorimo o rasni diskriminaciji, gre v smislu vrednotenja torej za negativno razlikovanje na podlagi identifikacije razlik med »rasami«. Vendar koncept rase, vsaj v sodobnem času, združuje mnoge razlike, od naravno danih do družbeno vrednotenih. Ne glede na izvor teh razlik rasna diskriminacija temelji na zavedanju o različnosti in napetostih na relaciji »mi« – »oni«. In takoj ko »oni« po »našem« mnenju postanejo zunanja (tudi samo iracionalna) grožnja, stopimo na stran stereotipov, vrednostnih sodb, nestrpnosti, saj lastno skupino dojemamo kot superiorno. Taka zloraba lastnih identitet izvira iz zlorabe našega občutka pripadnosti. A morda na tem mestu ni odveč spomniti, da je občutek pripadnosti

izjemno močan mehanizem, ker služi kot odgovor na eksistencialistične težnje po smislu in pravem namenu človekove biti ter njegovega ustvarjanja. Ob tem se tovrstna zloraba zdi že skoraj pričakovana. Kljub težnji po razumevanju in upravičevanju te zlorabe se rasistična, ksenofobična in izrazito nacionalistična občutenja danes razglašajo kot negativna in nemoralna družbena drža, konkretna manifestacija te ideologije pa pomeni kršitev temeljnih človekovih pravic in svoboščin. Ali kot pravi Weiler (2002, 433): »Kdo bo danes priznal, da je nacionalist? Beseda kot taka ima slabšalen prizvok. Kdo si bo drznil v družbi, ki multikulturnost kuje v nebo, zavzemati za koncept ljudstva ali celo nacionalnega državljanstva? Pa četudi si kdo upa, bo to storil z namenom, da ponazori družbo 'drugih'.« EU sicer spodbuja prevladovanje pozitivnih elementov oblikovanja identitete, kjer so močni občutki prepoznavanja in zavedanja pripadnosti pozitivna orientacija v človekovem življenju. Vendar pa je realnost veliko bližja zlorabi lastnih identitet za izključevanje drugih identitet.

Diskriminacija kot taka pomeni v pravu neupravičeno in zato nedopustno razlikovanje oziroma pravno neenakost. Standardi enakosti (kot odraz koncepta formalne enakosti) so se izoblikovali v številnih dokumentih s področja človekovih pravic, prav tako tudi v sodni praksi na nacionalni, nadnacionalni in mednarodni ravni. V svoji abstraktni, teoretični obliki je načelo enakosti splošno opisano kot pravica, da se enaki primeri obravnavajo enako in različni različno. Formalni pristop se praviloma omejuje na prvi del, torej na pravico, da se enaki primeri obravnavajo enako, medtem ko se vsebinski, materialni pristop osredotoča na drugi del, tj. na neenako obravnavanje primerov, ki ga terja njihova naravna neenakost.

V konkretni pravni normi je načelo enakosti običajno zoženo na formalno komponento. Glede na to, da celotni pravni okvir Skupnosti v osnovi temelji na doseganju ekonomskega cilja, tj. nemotenega delovanja in širjenja enotnega trga, je to tendenco omejevanja na formalno enakost v evropskem pravu mogoče razložiti z njeno umestitvijo v ekonomski kontekst. Pri tem je treba upoštevati, da formalna enakost v svoji pravni strukturi služi ciljem liberalizma (Barnard v O'Keeffe 1999, 385–387). V kapitalističnem okolju je delovanje tržnih sil svobodno oziroma prepuščeno trgu. Posamezniki se obravnavajo kot enakovredni dejavniki proizvodnje. To stališče sloni na domnevi, da posamezniki na trgu delujejo avtonomno in o svojih korakih svobodno odločajo, zato šteje, da je njihov položaj na konkurenčnem trgu odraz njihovih individualnih zaslug. Koncept formalne enakosti se dobro prilega v ta kontekst, ker identificira zgolj osebne sposobnosti posameznikov, ki lahko vplivajo na njihov status na trgu, ne upošteva pa drugih dejavnikov. Vendar pa dopušča (ne pa tudi zahteva), da

se v te dejavnike poseže, kolikor bi bilo to potrebno. Ker torej aktivno delovanje velja kot odstopanje od načela enakosti, ga je treba razumeti kot izjemo in razlagati restriktivno, da se stanje zaradi uvedbe takega delovanja na trgu ne bi izkrivljalo. Vendar to še ne pomeni, da formalna enakost nima nobenega vpliva na trg. Prav nasprotno. Če bi bila formalna enakost uveljavljena v celovitem in popolnem obsegu, bi bili tržni akterji prisiljeni, da ravnavo nearbitrarno in učinkovito. Dokler individualna pristranskost ni dovoljena, lahko formalna enakost spodbuja pristno konkurenco, ki temelji na posameznikovih dejanskih zaslugah in prizadevnosti. Kljub temu pa formalni pristop k pravni enakosti v veliki meri ignorira individualne in družbene raznolikosti, zaradi katerih se ljudje znajdejo v različnih situacijah. V skladu s tem modelom je zakonodaja, ki zagotavlja enakost, locirana onkraj dosega tistih, ki zaradi socialnih ali osebnih razlogov ne izpolnjujejo kriterija »enakosti«.

Če k formalnemu pristopu dodamo še materialnega in načelo formalne enakosti apliciramo v popolnosti, ugotovimo, da načelo ne samo dopušča, ampak celo zahteva neenako obravnavanje neenakih subjektov. V tem pogledu je obstoječo raznolikost mogoče uporabiti samo v obsegu, ki še upravičuje neenako obravnavanje. Iz tega je razvidno, da formalna enakost ne upošteva temeljne domneve enakosti kot človekove pravice, ki izhaja iz ideje, da so vsi ljudje enakovredni in enako pomembni ne glede na njihove razlike. V skladu s to interpretacijo enakosti je napisan tudi 1. člen Splošne deklaracije o človekovih pravicah iz leta 1948, ki določa, da se »[v]si ljudje [...] rodijo svobodni in imajo enako dostojanstvo in enake pravice«. Kritika formalne enakosti se v glavnem nanaša na njeno neodzivnost na dejansko stanje v družbi. Formalna enakost je nujno simetrična, ker za namen uporabe pravne norme ni pomembno, ali določeno ravnanje škodi, na primer, invalidnim ali neinvalidnim osebam. Predvideva namreč, da je različno obravnavanje v škodo obema kategorijama oseb. Vendar pa v družbi obstajajo (in se ustvarjajo) okoliščine, zaradi katerih so nekateri posamezniki prikrajšani. Dvom, da je samo s formalnim pristopom mogoče doseči resnično enakost med subjekti, izvira tudi iz dejstva, da tak pristop ponuja zgolj prilagoditev k dominantnemu standardu. Oblikovan je namreč tako, da ustvarja enake posledice samo za tiste, ki so v enakem položaju. S tega vidika formalna enakost dejansko spodbuja subjekte, da težijo k dominantnim družbenim vzorcem in se prilagodijo obstoječim večinskim vrednotam.

Omejitve načela formalne enakosti so vodile do razvoja koncepta dejanske enakosti. Za izhodišče tega koncepta služi druga komponenta enakosti, tj. materialni pristop: neenake primere je treba obravnavati na način, ki odraža njihovo neenakost. Pri preučevanju

neenakosti se koncept dejanske enakosti bolj približa družbeni stvarnosti, saj izpostavlja dejavnike, ki determinirajo položaj oseb v družbenem okolju. Usmerja se torej na ustvarjanje socialnih pogojev, potrebnih za zagotovitev enakega obravnavanja. V okviru tega koncepta sta se poleg zagotavljanja enakih možnosti, ki je osredotočeno pretežno v formalno enakost, ustalila še dva druga, a prekrivajoča se pristopa: pozitivna diskriminacija in upravljanje z različnostjo. Vsi omenjeni pristopi so kot politike za preprečevanje in odpravljanje diskriminacije uporabljeni tudi na ravni EU. Čeravno se na prvi pogled zdi, da koncept dejanske enakosti odpravlja pomanjkljivosti in slabosti formalne enakosti, to velja le v omejenem obsegu. Glavni dilemi lahko združimo v dve vprašanji: prvič, kaj naj služi kot podlaga za razlikovanje, in drugič, v kolikšnem obsegu naj se razlike upoštevajo. Nesporno je, da vsake individualne karakteristike posameznika ni mogoče upoštevati. Tak pristop bi vodil k oblikovanju neomejenih in stalno reproducirajočih se manjšinskih skupin z nejasnimi in nedoločljivimi okviri. Kar zadeva drugo vprašanje, bi se družbeno prilagajanje, ob predpostavki, da je treba vse potrebe in zahteve različnih skupin vedno in povsod upoštevati, prej ali slej izrodilo v brezciljno, nekontrolirano in nesmotrno sledenje parcialnim interesom ter se postopno oddaljilo od osnovnega namena zagotavljanja dejanske enakosti, tj. spoštovanja človekovega dostojanstva. Očitno je, da so določena merila in parametri vendarle potrebni. Pri vzpostavitvi teh meril pa ponovno naletimo na nujnost nenehnega utemeljevanja in interpretiranja izbranih parametrov, ki sta odvisna od stalnega redefiniranja splošne sprejemljivosti teh parametrov v družbi.

Prepoved diskriminacije in enakost pred zakonom sta sicer temeljni načeli prava človekovih pravic, je pa vendarle vredno spomniti, da tako koncept univerzalnih človekovih pravic kot pravo Skupnosti v določenih okoliščinah dopuščata diskriminacijo, na primer na podlagi državljanstva. Konvencija Združenih narodov o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije določa, da se konvencija ne nanaša na razlike, omejitve in prednosti, ki jih določena pogodbenica konvencije ustvarja, ko gre za državljane in nedržavljanke (drugi odstavek 1. člena). Poleg tega je že sama inkorporacija univerzalnih človekovih pravic in njihovo uresničevanje v pristojnosti nacionalnih držav. Generatorji postnacionalnih pravic (Združeni narodi, Svet Evrope, EU) tako ravnanje celo sami legitimizirajo. V pravu Skupnosti je razlikovanje na podlagi državljanstva že ves čas prepovedano samo na področjih, ki spadajo v izključno pristojnost EU, na področjih deljene pristojnosti pa le, če je taka prepoved izrecno

določena.³⁰ Vendar pa državljanstvo ni edini razlikovalni element, ki bi, če v določenem obsegu ne bi bil priznan kot legitimen ali vsaj dopusten, lahko determiniral dejansko neenakost med ljudmi. Na konceptu državljanstva je mogoče prikazati, da kot podlaga dejanske neenakosti služijo mnoge družbene razlike in da neenakosti ni mogoče enačiti z diskriminacijo, prav tako odsotnost diskriminacije še ne pomeni, da v realnem življenju ni neenakosti. Dragoš in Leskošek (2003, 23) govorita o dveh vrstah družbenih razlik: o razlikah, ki so nastale neodvisno od narave, in o naravnih razlikah, ki so vrednotno kvalificirane. Med najpogostejšimi družbenimi razlikami so razlike med spoloma, razlike v starosti, jeziku, etničnosti, poklicu, razlike v telesnih in duševnih zmožnostih posameznika, razlike v družinskem poreklu, v religiji itd. Z vidika EU, ki vedno bolj poudarja pomen multikulturalnosti in spoštovanja raznolikosti, tako ni presenetljivo, da se njeni naporii usmerjajo v zagotavljanje dejanske enakosti. Ta je za razliko od formalne enakosti, katere osrednja tarča je posameznik, skupinsko naravnana, kar zlasti pomeni, da stremi k zmanjševanju družbenih neenakosti med skupinami. Med produkte te osnovne ideje zagotavljanja dejanske enakosti vseh na ozemlju EU prebivajočih ljudi lahko uvrstimo razširitev osnovnega koncepta diskriminacije (na posredno in neposredno diskriminacijo), izgrajevanje modela za izvajanje skupne in usklajene politike priseljevanja in vključevanja, nenazadnje pa tudi uvedbo evropskega državljanstva, ki naj bi vsaj s psihološkega vidika pozitivno vplivalo na občutek pripadnosti evropskim vrednotam in prihodnosti. A naj nas ta prizadevanja ne zaslepijo. Paul Boateng (1989) kritično pristopa k strategijam EU in opozarja, da je lahko svoboda gibanja znotraj EU pridobljena na račun državljanov tretjih držav, katerih vstop vanjo, mobilnost znotraj nje, dostop do dela, razne ugodnosti in splošna varnost so lahko ogroženi. Zanje torej obstaja nevarnost, da bo EU postala »trdnjava« z izrazito strogimi kontrolami na zunanjih mejah. Hkrati dodaja: »Europe finds it hard enough to agree on what it means to be European. But there seems, in some quarters at least, to be a rapidly developing consensus about who is to be excluded from any access to any definition which might emerge.«

Da tudi državljanstvo, čeprav trenutno priznано kot legitimno sredstvo razlikovanja med državljani EU in državljani tretjih držav, delno pa tudi znotraj same EU (na trgu dela),

³⁰ 18. člen PDEU (prejšnji 12. člen PES) se glasi: »Kjer se uporablja ta pogodba in ne da bi to vplivalo na njene posebne določbe, je prepovedano vsakršno razlikovanje glede na državljanstvo. Evropski parlament in Svet lahko po rednem zakonodajnem postopku sprejmeta predpise, s katerimi prepovesta takšno razlikovanje.«

predstavlja izziv univerzalnim človekovim pravicam in da tudi popolna uveljavitev načela prepovedi diskriminacije ne zadostuje za doseganje enakosti, lepo ponazarja ugotovitev Sivanandana (1989, 90): »Citizenship may open Europe's borders to blacks and allow them free movement, but racism which cannot tell one black from another, a citizen from an immigrant, an immigrant from refugee [...] is going to make such movement fraught with difficulty.«

2.3 Ksenofobija

Ksenofobija je bistveno manj razdelan in jasen koncept, kot to velja za rasizem in (rasno) diskriminacijo. Že sam pojem, kot ga razumemo danes v najbolj splošnem pomenu, se navezuje na evropski projekt, zato je na evropskih tleh tudi najbolj zaživel. Prav ideja povezovanja Evrope je spodbudila razmišljanja o individualni in kolektivni identiteti, nekateri govorijo celo o transnacionalni ali nadnacionalni identiteti. Vprašanja o novem, evropskem etosu so tesno povezana z načinom, kako ravnamo z »drugimi«, »drugačnimi«, kako jih dojemamo in, predvsem, kakšen pomen pripisujemo tej »drugačnosti«. Ksenofobijo je kot nov evropski fenomen identificiral v letu 1985 ustanovljeni odbor Evropskega parlamenta, ki se je ukvarjal s pojavnimi oblikami fašizma in rasizma v Evropi. K razmahu tega pojma naj bi prispevalo tudi dejstvo, da se v Nemčiji beseda *Rassismus* povezuje z ero nacizma. Iz tega razloga so nemški predstavniki v institucijah EU raje uporabljali besedo *Fremdenfeindlichkeit*, ki v prevodu pomeni sovražnost do tujcev in tujega (Cashmore 1996, 382).

V evropskem kontekstu so ksenofobijo mnogi preučevali z vidika njenega potencialnega vpliva na podporo evropski integraciji. To velja za začetno obdobje izgrajevanja institucionalne in politične strukture Skupnosti, ko je bila pozornost evropskih akterjev usmerjena bolj na integracijo kot na oblikovanje in izvajanje skupnih politik. V okviru teh preučevanj je bila ksenofobija definirana kot način, kako posamezniki dojemajo in obravnavajo tujce znotraj družbe, v kateri živijo, pri čemer kot tujci niso bile opredeljene le osebe, ki niso imele državljanstva določene države, temveč so bile uporabljene splošnejše opredelitve. Za tujce so štele vse osebe, ki so se od večine razlikovale še posebej po elementih, pomembnih za narodnostno (torej ne nujno zgolj nacionalno) identiteto, to so jezik, etnično poreklo, barva kože, verska pripadnost. Tovrstna preučevanja so temeljila na

tezi, da obstaja zelo velika verjetnost, da je dojemanje tujcev v družbi tesno povezano s podporo evropski širitvi in integraciji, zlasti zato, ker nadaljnje povezovanje Evrope povečuje tako migracijske tokove med nacionalnimi državami kot tudi vpliv interesov in pritiskov priseljencev na politike držav, v katerih se ti nastanijo.

Ksenofobija je samo ena vrsta odnosov, ki jih ljudje gojijo do tujcev. Gre za izrazito negativno držo, kar po drugi strani omogoča njeno lažjo identifikacijo in evidentiranje. Etimološko beseda izvira iz grških besed *phobos* (strah) in *xenos* (nepoznan, tuj). V splošni rabi ksenofobija pomeni izražanje nezaupanja, strahu oziroma sovraštva do tujcev, kar je povezano z identifikacijo naroda oziroma nacije kot predstavnika kulture. Tujci veljajo za nosilce drugačne kulture, ki potencialno ogroža neokrnjenost in celovitost lastne nacije. Domneva, da je nacija utelešena kultura, izvira iz prepričanja, da je narod arena, v kateri se vrednote in miselnost prenašajo na razvijajoče se člane. Glede na to, da je vsaka kultura edinstvena mešanica orientacij, tujci predstavljajo neizbežno grožnjo, da se bo domača kultura prek uvajanja novih orientacij spremenila. Ker se članstvo v naciji pogosto enači z etnično oziroma kulturno dediščino, se lahko kulture zdijo kot relativno fiksne, nespremenljive in značajsko zelo različne ena od druge. Ta kulturna identiteta prispeva k ksenofobičnemu dojemanju trdnih, absolutnih in nezdružljivih razlik med skupinami različnih kultur. »Tujstvo«, ki predstavlja jedro ksenofobije, je zasidrano v očitni neenakosti med narodi in njihovimi kulturami. Ta tujost ne ustvarja strahu samo zato, ker so tuje kulture same po sebi drugačne, nepoznane, nenavadne, ampak predvsem zato, ker obstaja prepričanje, da bodo nenehni stiki in mešanje s temi kulturami domačo, poznano kulturo spremenili in jo preoblikovali v tujo, neznano. Nacionalna država (*nation-state*) kot taka zagotavlja oprijemljivo in očitno zaščito pred vplivi drugih kultur, ker že na pravno-politični ravni razlikuje lastno kulturo od drugih kultur. S tem ko jamči suverenost nad celotno areno, v kateri se kultura izraža in prenaša na naslednje generacije, do določene mere celo blaži ksenofobijo. Če je posameznik zaradi enačenja nacije in kulture izpostavljen zaskrbljenosti glede tujcev, potem je po vsej verjetnosti izpostavljen tudi dvomu o političnih spremembah, katerih cilj je večja stopnja integracije in posledično večja interakcija s tujci. Če posamezniki opazijo neranljivost nacije in s tem kulture, ki jo morajo po pričakovanjih ščititi politične strukture, je manj verjetno, da bodo ksenofobijo izkazovali navzven. Četudi se lahko še vedno bojijo tujcev in tujega, pa varstvo, ki ga zagotavlja nacionalna država, blaži potrebo po izražanju takega strahu. V primeru, da bi bila suverenost nacionalne države ogrožena, bi se aktivna ksenofobija povečala, in sicer kot odgovor na domnevno nevarnost, ki preti naciji in

njeni pripadajoči kulturi. Evropska integracija bi lahko predstavljala tako grožnjo, če bi jo posamezniki videli kot poskus podreditve nacionalnih držav določeni večji entiteti, ki posameznike mnogovrstnih narodov z bolj ali manj raznolikimi kulturami sili v povezovanje in prepletanje. Ob upoštevanju teh preudarkov lahko ksenofobija v državah članicah EU pomeni negativni odziv na težnje po večji integraciji kot oblike politične transformacije, ki ogroža suverenost nacionalnih držav.

Na tej podlagi so mnoge teorije (med najpomembnejšimi sta gotovo teorija politične kulture in teorija političnih sprememb) oblikovale tezo, da bodo posamezniki, ki razodevajo ksenofobične občutke in izražanje, manj podpirali evropsko integracijo in širitve. Po drugi strani bodo tisti, ki ne izražajo ksenofobije, bolj naklonjeni integraciji ali bodo imeli o njej vsaj bolj pozitivno mnenje. Gre torej za domnevano obratno sorazmerje med ksenofobijo in podporo aktivnostim institucij EU. V tej zvezi obstajajo tudi nasprotna stališča, v skladu s katerimi je kultura transcendenčna narodnost, kjer si manjša ali večja skupina od nacije in sama nacija delita in izmenjujeta nekatere orientacije, s čimer se ustvarja edinstvena kultura. Poleg tega se lahko posamezniki identificirajo z več kakor eno kulturo, pri čemer prevzemajo in vzdržujejo le tiste pozitivne elemente, ki jim ustrezajo. S tega vidika se lahko posamezniki uvrščajo tako v nacionalno kulturo (npr. francosko, irsko itd.) ali celo v nadnacionalno (evropsko, ameriško itd.), pri čemer sploh ni nujno, da katera koli od teh vsebuje etnične prvine kulture, iz katere posameznik izvira. Pri tej samoidentifikaciji v širšem kontekstu kulture obstaja manjša verjetnost, da bi povzročila stanje, kjer bi ljudje dojemali tujce kot grožnjo njihovi lastni kulturi. In ker tudi politične spremembe ne veljajo kot nevarnost za kulturno integracijo, se zdi, da nadnacionalni vidik kulture napoveduje manjšo verjetnost ksenofobije. Nekateri torej v evropskem konstrukt, katerega glavni gradniki so še vedno države in narodi, vidijo možnosti, da se nacionalizem znotraj države članice, ki subjekte drobi in je bil že večkrat vzrok za fanatizem in predsodke, preseže. Weiler (2002, 454) pravi, da je »nacionalizem, ki priznava večkulturne subjekte, pozitiven koncept, ki ne razdružuje, temveč združuje«. V tem kontekstu evropsko državljanstvo razume kot »odsev naddržavnosti in kot del liberalnega nacionalnega projekta«. A temu optimizmu navkljub ostaja realist, ko pravi:

Narodnost je eros: že iz časa predmodernosti močno vpliva na čustva, spominja na romantično vizijo družbene organizacije in ponuja odgovor na eksistencialistično hrepenenje po smislu, umeščenem v čas in prostor. Narodnost z miti in legendami priskrbi preteklost in prihodnost; in vedno gre za zgodovino in usodo v prostoru in času, za zgodbo, ki je hkrati spremenljiva in nespremenljiva. Nevarnosti so očitne.

Naddržavnost je civilizacija: drzno vzbuja človekov racionalni pol in kot razsvetljenski neoklasični humanizem brzda eros. Pomembno je, da je odnos med modernizmom in racionalnostjo krožen. [...] Nenazadnje pa bi lahko evropsko državljanstvo označevalo tudi liberalne napore, ki si želijo pri življenju ohraniti eros narodnosti in hkrati njegove demonske značilnosti podrediti civilizacijskim omejitvam.

Pri tem ne smemo prezreti, da se v evropskem kontekstu ksenofobiji, ki je sicer opredeljena kot strah pred tujci ali sovraštvo in odpor do tujcev in tujega, pripisujejo tudi razumne podlage, na primer, kadar so taki občutki značilni za delavca, čigar služba je ogrožena zaradi vedno večje konkurenčnosti migrantov, saj so ti pripravljeni delati za bistveno nižje plačilo ali celo brez zagotavljanja socialnih prispevkov. Vendar vprašanje, v kolikšnem obsegu in v katerih okoliščinah ksenofobična ravnanja zavzamejo iracionalno obliko, tj. ko osebe nastopijo ksenofobično iz neutemeljenih ali zmotnih razlogov, ostaja odprto. Ob apliciranju definicije ksenofobije kot »psihološkega stanja« (*psychological condition*) (Cashmore 1996, 382), ki je sam po sebi neogibno nedoločen, nejasen in negotov, na dejstvo, da moč posameznega evropskega državljana pada (Weiler 2002, 455), so razsežnosti ksenofobije v smislu občutij strahu, prezira in sovražnosti do »drugih« ljudi ali skupin v Evropi neomejene, njena intenzivnost pa prepuščena prostoru in času. Povezovalni element med rasizmom in ksenofobijo mnogi vidijo v tem, da oba temeljita na skupku predsodkov o mnogoterih etničnih razlikah med ljudmi in ju zato tudi razumejo kot skrajni vidik nacionalizma.

2.4 Doseg konceptualnih izhodišč

V pričujoči disertaciji je osrednja pozornost namenjena mehanizmu, katerih cilj je odpraviti ali vsaj zmanjšati pojavnost rasizma in ksenofobije v EU. Zaradi izjemne kompleksnosti predmeta raziskovanja je nujno, da se preučevanje čim bolj jasno omeji, in sicer na podlagi vnaprej določenih meril. Prvo merilo je vsebinske narave. Disertacija se v tem pogledu prvenstveno naslanja na dva koncepta, tj. na rasizem in ksenofobijo, kot izhodiščne njunega nadaljnjega obravnavanja pa služita najbolj splošni in razširjeni opredelitvi. Rasizem je danes razumljen kot »miselnost ali ravnanje, ki temelji na rasnem razlikovanju, zlasti glede na družbeno vrednost, pravice«.³¹ Ta definicija dejansko združuje pravni in sociološki pristop k opredeljevanju koncepta rasizma. V pravi pojem rasizem kot tak sicer ni uveljavljen, je pa uveljavljen pojem *rasna diskriminacija*, ki ga je vpeljala leta 1966 sprejeta in s 4. januarjem

³¹ Slovar slovenskega knjižnega jezika.

1969 veljavna Mednarodna konvencija o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije. Zanimivo pri tem je, da definicija rasne diskriminacije ne razlikuje med narodnostjo in raso, delno tudi zato, ker je to ločevanje z antropološkega vidika še danes vprašljivo. Drugi del definicije se nanaša na ugotovitev sociologov, ki so si ne glede na pestrost socioloških definicij rasizma v temelju enotni: rasizem je sistem skupinskih privilegijev.

S ksenofobijo, izvirajočo iz besed *xeno*, ki pomeni »obiskovalca, neznanca, osebo, ki je drugačna, tujca«, in *phobia*, ki pomeni »strah, grozo ali nenaklonjenost,³² pojmujeemo strah ali odpor, ki ga določena oseba lahko goji ne samo do oseb, ki prihajajo iz drugih držav, temveč tudi do pripadnikov drugih kultur, oseb z drugačnimi prepričanji in navadami, do ljudi, ki svoja življenjska vodila črpajo iz drugih vrednotnih sistemov, govorijo drugačen jezik ipd. Gre torej za »sovražstvo, odpor do tujcev in tujega«. ³³ Čeprav nekateri trdijo, da gre tukaj za razmerje (vsaj) med dvema družbenima skupinama (praviloma večinsko in manjšinsko), pri čemer naj bi v ciljno skupino, tj. skupino, podvrženo pojavnim oblikam ksenofobije, spadale vse osebe, ki jih družba ne sprejema oziroma jih celo izključuje iz svojega jedra, pa je pravzaprav samo ksenofobična oseba tista, ki verjame, da ta ciljna skupina ali njen pripadnik ni ali ne bi smel biti del družbe. Vir ksenofobije je torej v ksenofobični osebi sami oziroma v njenih notranjih občutkih, ki se navzven odražajo na različne načine, najpogosteje kot negotovanje, izražanje negativnih stališč in opazk v zvezi s posamezniki ali skupinami, ki se po neki značilnosti razlikujejo od nje same ali od skupnosti, v kateri ta oseba živi.

Kljub tej načelni konceptualni omejitvi je vendarle potrebna določena razširitev. Ne samo zato, ker se pod oba koncepta združujejo številna globalno relevantna vprašanja, pač pa tudi zato, ker se disertacija v skladu z drugim, po naravi geografskim merilom osredotoča na EU. V okviru EU je namreč relevanten tudi tretji koncept – koncept diskriminacije, ki je bil na ravni Unije kot celote uveljavljen šele trideset let po sprejetju omenjene Konvencije o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije. Vendar pa je bil ta koncept v takratnih državah članicah že dobro poznan, saj sta bili prepoved diskriminacije in enakost pred zakonom kot temeljni načeli skupni ustavnim tradicijam držav članic, iz katerih je EU črpala svoje vrednotne temelje.

³² Oxford English Dictionary.

³³ Slovar slovenskega knjižnega jezika.

Čeprav so temeljni koncepti predstavljeni v luči teoretičnih premislekov, katerih izplen so bolj ali manj široke definicije, je treba razizem, ksenofobijo in diskriminacijo, vsaj v okviru predmetne disertacije, razumeti v najširšem možnem smislu, kot zbir raznorodnih okoliščin in dejanj, katerih razumevanje je odvisno od vsakokratnih reakcij družbe. Ne glede na njihovo zgodovinsko spremenljivost oziroma razvojno naravnost in ne glede na njihovo umeščenost v evropski kontekst gre za nepogrešljive pojme, saj njihove konkretne manifestacije v zgodovinskih in današnjih momentih EU uokvirjajo celotni proces proučevanja pravnih, političnih in družbenih odzivov nanje ter presojanja uspešnosti mehanizmov, za katere se domneva, da bi lahko prispevali k zmanjšanju njihove pojavnosti.

3 POLITIČNI ODZIVI EU NA POJAVNE OBLIKE RASIZMA, KSENOFOBIE IN DISKRIMINACIJE

Zadnjih sto let so Evropo zaznamovali totalitarna vojna, holokavst, etnično čiščenje in iskanje grešnih kozlov med »drugimi«, »drugačnimi«. V začetku 20. stoletja so se v osrednji in jugovzhodni Evropi krepili ekscesi desnice (fašizem in nacizem),³⁴ medtem ko se je v vzhodni Evropi dvignila levica s svojim komunizmom. Eni teoretiki so govorili o zlomu političnega konsenza, drugi o krizi demokracije, spet tretji o političnem in gospodarskem zatonu. Države zahodne Evrope so ubrale svojo in, kakor se je izkazalo čez čas, nekoliko uspešnejšo pot. Koncept pravne države so razširile z državo socialne blaginje, njihovo prizadevanje za načrtno, postopno in temeljito preseganje družbenih problemov je bilo z vidika konsolidacije demokratičnih institucij poplačano. Zmaga liberalnih demokratičnih idej se je zdela dokončna. Kot je izjavil Giovanni Sartori, demokracija je postala oznaka za vse in vse je demokracija. Uveljavila se je torej demokracija – ureditev, v kateri vlada ljudstvo; »posebna oblika razmišljanja in življenja, katere idejni temelj je v toleranci, v ravnanju brez razrednega, rasnega ali drugega sovraštva«; sistem, ki daje »organizacijsko jamstvo in s tem sredstvo za učinkovito izražanje socialnih in individualnih pravic« (Šinkovec 1992, 869). Demokracija je edina družbena ureditev, ki nudi ali vsaj skuša nuditi enakovrstna oziroma enako učinkovita sredstva vsem članom skupnosti. Prav v omogočanju pluralnosti je najti njeno šibko točko. Demokracija namreč omogoča tako strankarsko organiziranost, ki lahko odraža najrazličnejše koncepte in ideologije, tudi rasizem in ksenofobijo, ki se kažeta kot posebna oblika

³⁴ Četudi se oba termina velikokrat pojavljata skupaj, italijanskega fašizma ne gre enačiti z nemškim nacizmom. Fašizem je mogoče opredeliti kot politično ideologijo, ki jo gre na splošno šteti za desno usmerjeno diktaturo, ali kot poseben režim v 20. stoletju, ki ga je vzpostavil Benito Mussolini. Nacizem, ki je bil v Nemčiji prevladujoča ideologija med leti 1933 do 1945, je tako v politični misli kot v akademski sferi praviloma obravnavan kot oblika fašizma. Čeprav obe struji zavračata ideologije, kot so demokracija, liberalizem in marksizem, je težko oblikovati popolno definicijo obeh pojmov. Morda največja razlika med njima izhaja iz njunih temeljnih izhodišč. Osrednja tema fašizma je namreč država, ki je superiorna, najpomembnejša in odločilna entiteta, medtem ko je osrednja tema nacizma rasa. Italijanski fašizem je slonel na ideji, da je treba vse elemente v družbi združiti v enotno državo, ki bo uokvirjala stabilno nacijo, pri čemer rasa ni bila tako pomembna. Po drugi strani pa je nemški nacizem poudarjal arijsko raso oziroma načelo ljudstva, ki mu država zgolj služi, da udejanji svojo superiornost nad drugimi rasami. V tem pogledu je nacizem težil k popolni podrejenosti drugih ras oziroma k njihovi eliminaciji, medtem je fašizem druge skupine sprejemal pod pogojem, da so zavrnilo lastno kulturo, jezik in vero ter prevzele lastnosti, ki jih je propagiral nadrejeni nacionalizem. Fašizem je torej želel izkoreniniti kulturo in ne ljudi.

diskriminacije. Čeprav se s postavljanjem zahtev, da morajo posamezni člani skupnosti, razne skupine in nenazadnje tudi oblast delovati v skladu z načelom demokratičnosti, skuša onemogočiti, da bi se demokratična ureditev sprevrgla v kakršen koli sistem z demokraciji vrednotno nasprotujočimi načeli, pa njihove samovolje, nepredvidljivega ravnanja in možnosti za rušenje načel demokratične družbe ni mogoče povsem izključiti.

Vedno bolj opazna organiziranost in očiten porast političnih strank s programi, ki so odražali ksenofobične in rasistične ideje in koncepte, zlasti skrajno desnih populističnih strank, sta v kontekstu EU povzročila strah pred vrnitvijo pojavov iz totalitarne preteklosti. Evropski parlament je že v letih 1984–89 v svojih vrstah zabeležil veliko število predstavnikov radikalnih skupin. V tem obdobju je v političnih krogih najbolj odmevalo dejstvo, da je Le Penova *Front National* dobila 10 poslanskih sedežev.

3.1 Definijski problemi

Pojem »skrajna desnica« (*extreme right*) je predmet številnih poskusov čim natančnejše opredelitve, vendar je rezultat teh poskusov današnji definijski pluralizem in ne poenotena in vsestranska definicija. Teoretiki se zavedajo težav pri oblikovanju vsebinsko najustreznjše in z več relevantnimi komponentami (čas, prostor, država) skladnega termina. Nekateri se temu celo izogibajo, priznavajoč, da gre za »nadležno« orodje političnih analiz (Billig 1989, 146). Spet drugi se oklepajo tez, po katerih skrajne desnice ni treba dojemati kot nespremenljiv in enoten skup značilnosti, ki so v bistvenem homogene (Payne 1980, 21). Vsekakor je skrajna desnica danes izjemno kompleksen fenomen.

Ne glede na bolj ali manj široke interpretacije tega pojma lahko skrajno desnico razumemo kot politično družino, katere tvorni deli kažejo nekatere skupne poteze, vendar jo lahko na podlagi posamičnih razlik razdelimo v podskupine. Ignazi (1997a, 300–303) razlikuje med starimi, tradicionalnimi skrajno desnimi strankami in novimi, postindustrijskimi, da bi na ta način poudaril njihovo ideološko raznolikost. V članih skrajne desnice prepozna stranke, ki so daleč na desni strani političnega spektra in odražajo idealno ideološko povezavo s fašizmom ter izražajo niz prepričanj, ki skušajo spodkopati temelje oblike vladanja (*polity*). V ta sklop vključuje stranke neofašističnega tipa, kakršne so *Alleanza Nazionale* v Italiji, *British National Party* v Veliki Britaniji in *Deutsche Volksunion* v Nemčiji. V drugo kategorijo

uvršča protidržavne stranke, ki ob vzdrževanju distance do fašističnih teženj v svojih političnih nagovorih izražajo protidemokratske vrednote. Ta podskupina naj bi zajemala avstrijsko *FPÖ*, belgijski *Vlaams Blok*, nemško *Die Republikaner*.

Na splošno se stranke med seboj razlikujejo tako po ideologiji kot po družbeno-ekonomski strukturi njihove podpore. Ideološka nagnjenja in vrednote strank so praviloma tesno povezani s temeljnimi človekovimi potrebami: potrebo po identiteti, varnosti, ozemlju, pomembnosti. V tem pogledu je ključni razlikovalni element med strankami tudi ta, na kakšen način zadovoljiti te potrebe. Nekatere se pri tem zatekajo k nasilju in izključevanju vseh tistih, ki po arbitrarni odločitvi teh strank niso na »njihovi strani« (najsi gre za interese, vrednote, kulturo, vero, raso, prepričanje itd.). Taka splošna opredelitev »drugih«, ki lahko temelji na celi vrsti razlikovalnih okoliščin, tudi dokazuje, da je nesprejemljivo trditi, da so vse skrajno desne stranke v osnovi rasistične oziroma ksenofobične. Rasistično in ksenofobično obnašanje je namreč širok kompleks interakcij, ki jih ni mogoče zreducirati zgolj na nasilje, s pomočjo katerega naj bi se dosegli določeni ideološki ali politični cilji. Ta okoliščina kaže, da je smiselno narediti ločnico med rasizmom kot obliko izražanja oziroma izvršitvenim dejanjem in rasizmom kot gonilno silo oziroma motivom neke dejavnosti. V nekaterih primerih sta rasistična oba, motiv in dejanje.

Sodobne skrajno desne stranke niso odraz zgodovinskih stališč in prepričanj, ampak so proizvod sedanjega razvoja. V času, ko so se države zahodne Evrope najbolj distancirale od zgodovinskih oblik političnega ekstremizma, kakor sta bila nacizem in fašizem, so bile te stranke celo bolj uspešne na volitvah v teh državah kot sicer. Stranke skrajne desnice, ki so uspešne zaradi svojih desno avtoritativnih ali populističnih protidržavnih sporočil, se v glavnem pojavljajo v najbolj naprednih postindustrijskih demokracijah (Kitschelt 1995, 48). Weinberg (1997, 279) sklepa, da je vrsta radikalno desnega političnega ekstremizma, kakor se danes manifestira v naprednih industrijskih demokracijah, politična sila, katere glavno gibalno predstavljajo vsakodnevne skrbi številnih državljanov. Te stranke se torej danes pojavljajo kot populističen odziv na trenutne bojazni in nemire v državah. Tudi Ignazi (1997b, 54) v sodobnih skrajno desnih strankah ne prepozna starih, prenovljenih, neofašističnih gibanj, ampak prej odziv, odgovor na novo, postindustrijsko obdobje in nove, v njem ustvarjene postmaterialne vrednote.

Glavne razprave v zvezi s temi strankami se osredotočajo na vprašanje, ali gre za »skrajno desne«, »radikalno desne«, »neofašistične« ali »populistične« stranke? Ali gre za »novo desnico«? Kakšna tipologija je sprejemljiva in primerna za današnji čas?

Van Leeuwen (2005, 3–8) na podlagi opredelitve razlik med fašističnim gibanjem, sodobno skrajno desnico, radikalno desnico in populizmom ugotavlja, da je nov politični val v Evropi pokazal tako elemente populizma kot skrajne desnice, zato lahko v evropskem kontekstu govorimo o družini »radikalno desnih populističnih strank« (*radical right populist parties*).³⁵ Te stranke poskušajo klasično liberalno držo glede posameznika in gospodarstva spojiti z nekaterimi elementi družbenopolitične agende skrajne desnice in tak program na skoncentriran in poenostavljen način ponuditi tistim volivcem, ki so razočarani nad svojimi življenjskimi možnostmi, z usmerjenostjo družbenega razvoja in s političnim sistemom nasploh (Betz 1994, 4).

V osemdesetih letih sta se v evropskem političnem sistemu dvignili dve novi strankarski družini. Ena je obsegala levo-liberalne in zelene stranke, druga pa bolj desne in populistične stranke. Obe strankarski družini združujeta idejno in nazorsko raznolike stranke, ki so velikokrat opredeljene kot *single-issue* stranke, torej stranke, ki se ukvarjajo z enim samim vprašanjem ali, širše, z enim samim področjem ali eno samo politiko (zaposlovalno, okoljsko, gospodarsko ipd). Kljub številčnosti področij, ki lahko predstavljajo temelj in osrednjo temo programov teh strank, pa se t. i. *single-issue* koncept najpogosteje povezuje z imigracijskim vprašanjem. Husband (1991) gre celo dlje, ko pravi, da je imigracija njihov *raison d'être*. In ker je večina strank na desnem polu političnega spektra programsko bolj naklonjena protekcionizmu, velja prepričanje, da je ta koncept mogoče aplicirati na vse stranke skrajno desnega populističnega bloka. Dokazovanja Husbandove trditve se je lotil Mudde (1999, 182), ki je pri postavitvi hipotez t. i. *single-issue* stranko opredelil kot stranko:

- a) katere volivci nimajo značilne socialne strukture,
- b) ki jo volivci podpirajo zaradi njene usmerjenosti v en sam cilj,
- c) ki ima eno ciljno skupino volivcev,
- d) ki je brez ideološkega programa,
- e) ki se osredotoča le na en vseobsegajoč problem.

³⁵ Ta izraz se v nadaljevanju uporablja enotno za vse stranke iz te politične družine.

V zvezi s socialno strukturo volivcev radikalno desnih populističnih strank empirične študije kažejo, da je število mladih volivcev nesorazmerno višje kakor pri drugih strankah, da privabijo več volivcev kakor volivk, da nimajo podpore ljudi, zaposlenih v javnem sektorju, in da vključujejo nesorazmerno veliko število ljudi brez religiozne pripadnosti (Mudde 1999, 184). Kar zadeva zagotavljanje podpore stranki izključno zaradi njene usmerjenosti v en sam cilj, študije kažejo, da je velik del volivcev sovražen do imigrantov ali do priseljevanja nasploh. Vendar to še ne pomeni, da je stališče volivca do priseljencev in priseljevanja tudi glavni motiv za oddajo svojega glasu taki stranki. Kljub temu je mogoče sklepati, da je proti imigrantom in priseljevanju usmerjena drža bistveni element podpore takim strankam (prav tam, 185–186). Pri opredeljevanju skupine volivcev Mudde ugotavlja, da je imigracija sicer zelo pomembno vprašanje za volivce, ni pa edino (prav tam, 187). Zato je skupina volivcev praviloma razdeljena, pri čemer se vsak njen del združuje glede na skupne partikularne cilje in interese. Čeprav nekateri kategorično zanikajo, da obstaja en sam in enoten sestav volivcev teh strank, in menijo, da gre kvečjemu za več skupin volivcev z različnim ozadjem, pa je vendarle mogoče razbrati, da njihova notranja diferenciacija, kadar do nje pride, ne temelji na bistvenih razkolih. Zanimivo je tudi vprašanje, ali so te stranke voljene na podlagi podpore ali protesta. Ob upoštevanju teh preudarkov zaključuje, da volivce radikalno desnih populističnih strank sestavljajo oboji, pristaši skrajne desnice in razpršeni protistrankarski protestniki. Veliko avtorjev opredeljuje te stranke kot stranke brez nje lastne ideologije, a komparativne študije kažejo, da imajo tudi te stranke svojo ideologijo (prav tam, 187–188). Jedro radikalno desne ideologije predstavlja nacionalizem, prepričanje, da morata biti država (politična enota) in nacija (kulturna enota) skladni. Radikalno desne stranke so v prvi vrsti nacionalistične, čeprav se lahko razdelijo v tiste, ki poudarjajo državni nacionalizem, in tiste, ki poudarjajo etnični (kulturni) nacionalizem. Vse tovrstne stranke si prizadevajo za (ponovno) vzpostavitev »monokulturne« ali »čiste« nacionalne države. Doseganje tega cilja je podvrženo postopku notranjega poenotenja, ki vključuje aktivno državno politiko repatriacije (vračanja v domovino). Državni nacionalisti dopuščajo tudi možnost asimilacije. Državo pojmujejo kot temelj človekove organizacije in solidarnosti. Vsak, ki je bodisi rojen na ozemlju države bodisi živi na njenem ozemlju in se želi naturalizirati, šteje za del nacije. Glavni cilj je oblikovanje nacije, ki je kulturno, ne pa nujno tudi etnično homogena. Po drugi strani pa etnični nacionalisti za edino veljavno opcijo doseganja notranje homogenizacije sprejemajo postopek repatriacije. Nacijo (ali etnično skupnost) opredeljujejo na podlagi etničnega merila, v glavnem krvnih vezi. S tega vidika se nacija uvršča pred državo, ki velja za politično orodje nacije. Poleg notranje enovitosti je cilj etničnih nacionalistov tudi zunanja izključenost, tj.

vključitev vseh članov (in ozemlja) nacije znotraj mej nacionalne države. Druga, z jedrom nacionalizma povezana značilnost je ksenofobija. Ta značilnost izstopa v strankarski propagandi, zlasti v volilnih kampanjah, manj pa v programih strank. Vse radikalno desne populistične stranke se bojijo »invazije« tujcev, katerim pripisujejo vse vrste problemov, kot so nezaposlenost, kriminal, izguba temeljnih družbenih vrednot. Kljub temu pa ksenofobično vedenje teh strank ni omejeno le na tujce, ampak na vse, kar je v nasprotju z njim lastnim načinom življenja in vrednotami. Zadnja, vendar ne najmanj pomembna značilnost radikalno desnih populističnih strank je zaupanje v red in zakon. S tega vidika bi država morala ohranjati strogi pravni red in ga tudi aktivno uveljavljati. Zaverovanost v red in zakon vključuje tudi moralno dimenzijo, čeprav ta ni vedno lastnost strankarske ideologije. Red in zakon sta velikokrat povezana z nacionalizmom, vendar ta vez ni nujno potrebna. Še več, nacionalizem je en argument branjenja reda in zakona, poleg katerega se pogosto uporabljajo tradicionalno konservativni in religiozni argumenti.

Iz zgoraj navedenega je mogoče povzeti, da koncepta *single-issue stranke* ni mogoče generalno aplicirati na vse radikalno desne populistične stranke. Pri volivcih večine tovrstnih strank lahko zaznamo in opredelimo posebno socialno strukturo. Prav tako njihova podpora tem strankam ne izhaja zgolj iz dejstva, da je imigracijsko vprašanje pomemben del problematike, ki jo naslavlja program stranke. Te stranke imajo jasno in razločno ideološko jedro ter zavzemajo stališča glede različnih tem. Zato je ustrezen zaključek naslednji: imigracija je bila in ostaja *glavno* vprašanje *nekaterih* strank v *določenih* časovnih obdobjih.

3.2 Dvig radikalno desnih populističnih strank in konstituiranje njihovega volilnega uspeha

Konec 2. svetovne vojne je pomenil začetek dolgega obdobja marginalizacije skrajne desnice v zahodni Evropi. Sam izid vojne in nenazadnje tudi genocid, ki se ga je splošna javnost v celoti zavedla šele po končanju vojne, sta delegitimizirala skrajno desnico, ki je temeljila na »starem« ideološkem okviru. Čas po vojni ni več prenesel niti biološkega rasizma in antisemitizma niti protidemokratske kritike trenutnega družbenega reda. S tem tudi ni bilo več prostora za logiko »stare« skrajne desnice. Glavni elementi, na katerih je temeljila in jih uporabljala za svojo propagando, so bili povsem stigmatizirani in sprejeti kot uničujoči za človeštvo. Enako je veljalo za vse, kar bi bilo lahko povezano z nacizmom in fašizmom.

Skrajna desnica je bila tako v času od konca 2. svetovne vojne do srede osemdesetih let bolj ali manj nerazpoznavna in na obrobju političnega dogajanja.

Če upoštevamo zgornji zaključek, da se z imigracijskim vprašanjem poistovetijo le *nekater*e stranke v *določenih* časovnih obdobjih, se vendarle postavlja vprašanje, kakšen je bil vpliv razmer v EU ter politične agende in programov, ki so jih v *določenem* obdobju izvajale in promovirale institucije EU, na dvig *nekaterih* strank v *določenem* časovnem obdobju, oziroma ali sploh lahko govorimo o kakršni koli povezavi med navedenima kategorijama. Kar zadeva časovno komponento uspeha radikalno desnih populističnih strank na volitvah, gre za pozna devetdeseta leta, torej za obdobje, ki je sledilo večletnemu pretresanju s priseljevanjem povezanih tem. Imigracijsko vprašanje je v strankarski propagandi prevladovalo zlasti v poznih osemdesetih in zgodnjih devetdesetih letih, ko se je problematiziranje priseljevanja v vseh državah članicah EU uvrščalo v sam vrh javne in politične agende. Tudi predstavniki institucij EU so se v svojih razpravah vedno znova dotikali tem, povezanih s priseljevanjem, ksenofobijo, liberalizacijo trga dela. Prevladujoči odgovor na vprašanje, zakaj je bila vsa pozornost ali vsaj večina nje usmerjena v migracije in tujce, ki so se iz različnih razlogov zatekli v države članice EU, izhaja iz ekonomskih in socialnih okoliščin takratnega časa. Postindustrializacija držav zahodne Evrope je spodkopala veličino in enotnost ekonomskega razreda in oblikovala nove svobodnejše skupine, dojemljive za politična sporočila, ki kombinirajo kulturni protekcionizem, ksenofobični šovinizem, populistično kritiko oblasti in kličejo k vrnitvi »dobrih starih včerajšnjih vrednot« (Betz 1994).

Kar zadeva radikalno desne populistične stranke, ki so v obravnavanem obdobju, torej v devetdesetih letih, dosegle presenetljive volilne rezultate, gre v glavnem za stranke iz Italije, Nemčije, Francije in Belgije. Pomenljiv podatek je tudi ta, da gre za ustanovitvene države članice, od ideje in soglasja katerih je bil dejansko odvisen nastanek današnje Unije. Najbolj znana je francoska *Front National*, ki je leta 1986 z 9,7 odstotno podporo volivcev dobila 35 sedežev v parlamentu. Leta 1997 je po prvem krogu dobila celo 14,95 odstotkov podpore, kar pomeni, da je zanjo volilo 3.800.785 volivcev. V devetdesetih letih je bila zelo uspešna na lokalnih volitvah, saj so njeni predstavniki leta 1995 zmagali v treh pomembnih mestih južne regije Provence-Alpes-Côte d'Azur (gre za regijo z veliko stopnjo nezaposlenosti in

evidentiranimi konflikti med lokalnimi prebivalci in priseljenci).³⁶ Tudi v primeru volitev v Evropski parlament je stranka v drugem in tretjem parlamentarnem mandatu pridobila 10 sedežev (z 11 oziroma 11,8 odstotno podporo), v četrtem parlamentarnem obdobju pa 11 (z 10,5 odstotno podporo). V Italiji je *Lega Nord* leta 1996 dobila 10,1 odstotno podporo, na nekaterih območjih pa se je ta dvignila celo nad 20 odstotkov.³⁷ Tudi *Alleanza Nazionale* je imela leta 1996 kar 15,7 odstotno podporo, čeprav je bila ustanovljena šele leto prej.³⁸ Z nekaj manj odstotki podpore (10,3) se je ponašala leta 1999, ko so potekale volitve v Evropski parlament. V Avstriji je *FPÖ* leta 1999 dobila 26,9 odstotno nacionalno volilno podporo in s tem 52 sedežev v parlamentu. Devetdeseta leta so bila za to stranko najuspešnejša,³⁹ kar jo je leta 2000 pripeljalo v koalicijsko vlado. Med pomembnimi sta še norveška napredna stranka (*Fremskrittspartiet*), ki je imela leta 1997 15,3 odstotno podporo in 25 sedežev v norveškem parlamentu, in belgijski *Vlaams Blok*, ki je leta 1999 beležil 9,7 odstotno podporo in je na tej podlagi pridobil 15 poslanskih sedežev.

Literatura ponuja različne odgovore na vprašanje, zakaj je skrajna desnica potrebovala toliko časa, da je ponovno (vendar na drugačen način) pritegnila pozornost volivcev, oziroma kateri so tisti razlogi, ki so njen uspeh in dvig s političnega dna sploh omogočili.

Za razumevanje hitrih dvigov in padcev teh strank je treba po mnenju Eatwella (2000) ločiti makro, mezo in mikro pristop. Mikro pristop se osredotoča na posameznika in njegove osnovne motive verovanja, vedenja, prepričanj. Mezo pristop se osredotoča na lokalne družbene organizacije, prek katerih posamezniki pridobivajo razna znanja in veščine, spoznavajo družbene norme, vzorce vedenja. Marko pristop pa zajema višje ravni družbenih organizacij, običajno na nacionalni ravni. Osredotoča se na vpliv teh struktur na oblikovanje nacionalne identitete, širše družbeno-ekonomske strategije, vizije prihodnosti. Eatwell opozarja, da je potrebna integrativna analiza vseh treh dimenzij s poudarkom na dejavnikih, ki vplivajo na odziv posameznikov na sporočila tovrstnih strank. Večine podpore tem strankam

³⁶ V mestu Orange je Jacques Bompard v drugem krogu zmagal s 36 odstotki, v mestu Marignane je s 37 odstotki v drugem krogu zmagal Daniel Simonpieri, v mestu Toulon pa je prav tako s 37 odstotki v drugem krogu zmagala Jean-Marie Le Chevallier.

³⁷ V Lombardiji je dobila 25,5 odstotkov, v Benečiji pa 29,3 odstotke.

³⁸ Največjo podporo je dobila v Laciju (28,9 odstotkov) in Kalabriji (23,4 odstotkov).

³⁹ Leta 1990 je s 16,6 odstotki dobila v parlamentu 33 sedežev, leta 1994 (22,5 odstotkov podpore) 42 sedežev, leta 1995 (22 odstotkov podpore) 41 sedežev.

ne gre razumeti kot obliko negativnega protesta, čeprav so volivci teh strank brez dvoma sovražno nastrojeni proti večinskim, vodilnim strankam in velikokrat celo proti političnemu sistemu kot takemu. Stranke dajejo ali vsaj poskušajo dati svojim ciljnim volivcem občutek pripadnosti, med drugim tudi z določitvijo, kdo je »drug«, »drugačen«. Kljub temu so potrebni nekateri pogoji, da taka stranka na volitvah uspe. Eatwell mednje šteje: a) legitimnost uporniške in protestne drže stranke (*insurgent group legitimacy*), b) osebno prepričanost pripadnikov teh strank o lastni učinkovitosti (*rising personal efficacy*) in c) padanje zaupanja v sistem (*declining system trust*). Prvi dejavnik pomeni, da morajo biti v prvi vrsti sama stranka, nato pa tudi njeni podporniki prepričani, da je doseganje ciljev z javnim izražanjem nezadovoljstva in nasprotovanjem upravičeno in zakonito. Cilji, ki se na tak način zasledujejo, morajo veljati za dosegljive in prave, pri utrjevanju takega prepričanja ji lahko pomagajo mediji, elite. Bistvo vedno večje učinkovitosti je v tem, da morajo posamezniki, ki prihajajo iz manj- ali neprivilegiranih skupin ali ki so se znašli v slabšem družbeno-ekonomskem položaju, začutiti lastno učinkovitost. Za izgrajevanje tega občutka so pomembna tako organizacijska sredstva, ki jih imajo politične stranke na voljo (npr. članstvo v skupini, možnost zasedbe vidnejših mest in funkcij) kot tudi programska (ideološka) sredstva (npr. skupinska identiteta, komunikacija, zbori, kongresi). Tretji dejavnik je povezan z družbeno-ekonomsko oziroma družbeno-politično situacijo v državi. Zaupanje v sistem lahko rušijo šibko vodstvo, korupcija, ekonomska neučinkovitost, negotovost, krize.

Kitschelt (1995), ki je razvil poseben modul, s katerim razlaga, zakaj so nekatere zahodnoevropske radikalno desne populistične stranke uspele na volitvah, kot dejavnike uspeha navaja: a) spremembe v vrednostnih vzorcih, b) združevanje glavnih strank okrog centra ali oblikovanje t. i. politične oportunistične strukture in c) sprejetje zmagovalne programske formule, ki presega okvire klasičnega fašizma in pri kateri gre za mešanico protipriseljenskih stališč in tržnega liberalizma. Vprašanje, ali je stranka sprejela t. i. zmagovalno formulo (*winning formula*), pravzaprav predstavlja jedro teorije dviga radikalno desnih populističnih strank. Formula odraža ekonomsko desno, tj. liberalno tržno, ter politično in kulturno avtoritativno usmerjenost stranke.⁴⁰ Čeprav razne radikalno desne

⁴⁰ Tradicionalna dimenzija levo–desno se nanaša na razmerje večja–manjša regulacija trga, to je na ideološko držo političnih strank pri ekonomskih vprašanjih. Desne stranke poudarjajo zmanjševanje ekonomske vloge oblasti, leve stranke pa želijo, da oblast ohrani aktivno vlogo v gospodarstvu. Hooghe in Marks (2002) pojasnjujeta, da tudi na evropski ravni nesoglasje izhaja iz tekmovanja med dvema širšima projektoma, ki obsegata glavne cilje politične strukture glede na bolj splošne cilje ekonomske politike. Na eni strani ideološke

populistične stranke uporabljajo močno neoliberalistično retoriko, njihovi programi ostajajo v popolni skladnosti z nacionalizmom. Ker je nacija (nacionalna država) najpomembnejša enota, gospodarstvo služi naciji in ne obratno. Tudi zato naj bodo nacionalni posli in delavci zaščiteni pred tujimi konkurenti.

Van Leeuwen (2005) med ključnimi za kreiranje katerega koli političnega gibanja, torej tudi radikalno desne populistične skupine, navaja povpraševanje, ponudbo in mobilizacijo. Povpraševanje predstavljajo politična stališča prebivalcev, ponudba pomeni platformo ali stranko, prek katere je taka stališča mogoče izraziti v širšem političnem dogajanju, mobilizacija pa je tista vez, ki omogoča komunikacijo in interakcijo med ponudbo in povpraševanjem. Glede na dejstvo, da stranke, zaznamovane kot del radikalno desne populistične opcije, praviloma ne štejejo za eno od dobro vzpostavljenih in zgodovinsko utrjenih strank, so njihova slišnost, zunanja prepoznavnost in končni uspeh nekoliko bolj odvisni od mobilizacije in kampanj, kot pa to velja za običajne, v političnem prostoru bolj ali manj stalno prisotne stranke. Poleg tega so tiste stranke, ki so kadar koli že bile pomembni koalicijski ali opozicijski partner, bolj medijsko izpostavljene in imajo s tega gledišča več priložnosti za nagovarjanje širše javnosti. Zato so radikalno desne populistične stranke odvisne od neobičajnih in inovativnih načinov mobilizacije. Pomemben dejavnik v takšni mobilizaciji so karizma in retorične sposobnosti vodilnih članov stranke. Najboljše rezultate prinaša taki stranki v javnosti prepoznavni vodja, ki se s spretnim in populističnim govorništvom obrača na potencialne volivce in jih z osebnim pristopom poskuša prepričati, naj mu sledijo ne samo v ideji, temveč tudi v dejanjih. V svojih nastopih opozarja na vsakodnevno problematiko državljanov in tako postopno prodira z miselnostjo, da je ravno stranka, ki jo vodi, tista, ki bo rešila skrbi in tegobe ljudstva. V tem okviru uporablja poulični jezik in izraze, ki jih vsakdo zlahka razume. Kar zadeva povpraševanje, van Leeuwen poudarja, da k nastanku povpraševanja po radikalno-populistični vsebini prispevajo v glavnem štiri dejavniki. Prva dva dejavnika, tj. gospodarska kriza in nezaposlenost na eni strani ter globalizacija in evropska integracija na drugi strani, sicer nista edinstvena za obravnavano politično skupino, saj se jima tudi leva opcija ne more izogniti. Izbira med levo in desno opcijo je odvisna le od razlik v idejah, na kakšen način rešiti probleme, ki jih omenjeni procesi prinašajo. Dejavnika, ki naj bi značilno vplivala na izgradnjo radikalno-

razcepljenosti je *neoliberalni projekt*, ki si prizadeva za osamitev trga od političnih posegov, na drugi pa *projekt evropskega urejenega kapitalizma*, ki teži k povečanju zmoglosti evropskih institucij za urejanje trga.

populističnega povpraševanja, sta priseljevanje in nezadovoljstvo s političnimi razmerami in sistemom. Pritok velikega števila priseljencev prinaša določene spremembe v družbi in lahko povzroča proti priseljencem nastrojena razmišljanja in ravnanja. Zato tisti del populacije, ki ga skrbi, kako bodo tujci vplivali na obstoječo in predvsem prihodnjo družbeno situacijo, in ki se ne strinja z multikulturnostjo v lastnem okolišu, nima prav veliko možnosti, katero opcijo izbrati. Diskurz na temo politike priseljevanja je namreč v zahodni Evropi že tradicionalno omejen na vodilne stranke (Golder 2003). Drugi faktor so razmere, v katerih ljudje izgubijo zaupanje v politiko ali obstoječe politične stranke. Še zlasti, če se leve in desne stranke vedno bolj pomikajo proti centru ali celo tvorijo koalicijo, volivcem ne preostane veliko izbire, vedno manj prostora pa ostaja tudi za pravo (močno in konstruktivno) opozicijo, ne glede na to, katera od opcij je dejansko na oblasti. Praviloma bodo tisti, ki niso zadovoljni s stanjem v družbi in z izvajanjem javnih politik, poskušali to spremeniti prek oddaje svojega glasu na volitvah. Vendar pa bodo sicer nezadovoljni, a ravnodušni volivci svoj protest do demokratičnih političnih institutov prej izrazili tako, da se volitev sploh ne bodo udeležili, ali pa tako, da bodo volili skrajne, radikalne stranke (bodisi leve bodisi desne). Kar se tiče platforme, prek katere se ustvarjajo razmere za izražanje radikalno desnih populističnih mnenj, je opaziti, da te stranke nekoliko bolj odstopajo od klasičnih političnih strank, čeravno je tudi tukaj potrebno, da je njihova prisotnost relativno trajna in zmerna. Ti dve značilnosti sta odvisni od politične situacije v državi, od velikosti stranke ter od organizacijske in strukturne zasnove stranke. V prid predmetnim strankam naj bi bil proporcionalni volilni sistem, pomikanje poglavitnih, tradicionalnih strank proti centru, ignoriranje migracijskih problemov s strani koalicijskih strank, zunanja prepoznavnost in številčnost ljudi, ki te stranke podpirajo, dobra organizacijska struktura s karizmatičnim idejnim vodjem na čelu, populistični slog in usmerjenost na sloj, ki predstavlja jedro populacije (van Leeuwen 2005, 16–18).

Tudi Rydgren (2005) ponuja zanimiv model, s pomočjo katerega razlaga vzpon družine skrajno desnih populističnih strank (*extreme right-wing populist parties*). V model združuje tri dejavnike, ki so prispevali k oblikovanju okolja, plodnega za vzpon teh strank: a) izkoriščanje struktur političnih priložnosti, b) razvoj novega (ideološkega) okvira, c) razvoj mreže, prek katere se je novi okvir začel širiti v druge države. V okviru prvega sklopa dejavnikov se Rydgren sklicuje na Tarrowovo opredelitev političnih priložnosti. Slednji te razume kot medsebojno skladne, vendar ne nujno formalne, stalne ali nacionalne vire, ki na

določeno stranko ali gibanje delujejo od zunaj. Gre torej za vire, ki se v družbi pojavijo v določenem časovnem momentu in so torej »dani na voljo«, ne da bi jih stranka ustvarila sama ali bi na njihovo pojavnost znatno vplivala. Ključne med temi viri so t. i. vrzeli, ki se v političnem prostoru pojavijo zaradi razkoraka med volivci, ki so na politični osi neenakomerno razporejeni ali pa sploh (še) niso politično opredeljeni, in predvidenimi pozicijami strank v tem istem prostoru. Te vrzeli so idealno izhodišče za nove stranke, ki jih te lahko zapolnijo s pridobitvijo trenutno neopredeljenih volivcev. Zapolnitev teh vrzeli je delno mogoča tudi zaradi časovnega zamika med gibanjem volivcev in prilagajanjem strank. Kadar se volivci začnejo nagibati v eno smer in se podpora strankam na določenem polu začne večati, se bodo stranke temu toku praviloma prilagodile in se začele pozicionirati v tej smeri, zlasti če bodo hotele zadržati volivce. Pri tem ne gre spregledati dejstva, da so stranke bistveno manj fleksibilne kot volivci, iz česar je mogoče sklepati, da se bo v primeru takih premikov praviloma vzpostavil določen časovni zamik med gibanjem volivcev in gibanjem pozicije stranke, ki je tako ključen za oblikovanje vrzeli v političnem prostoru. Pozicioniranje nove stranke v to vrzel je odvisna tudi od vsebine oziroma vprašanj, ki jih nova stranka opredeli kot ključne in jih postavi v ospredje svoje agende. Verjetnost nastanka vrzeli je večja, če gre za problematiko, s katero se uveljavljene stranke niso želele ukvarjati ali so bile pri njenem reševanju neuspešne. Rydgren navaja, da se v takih primerih uveljavljene stranke iz strateških razlogov pogosto odpovejo povezovanju z »novo« dimenzijo in posledičnemu pozicioniranju ali vsaj poskusu pozicioniranja v vrzel in se raje pozicionirajo blizu konca enega od polov (če je nova dimenzija odgovor ali reakcija na ustaljeni način razmišljanja) ali v bližini centra političnega spektra (če so bile stranke do tega trenutka neopredeljene do nove dimenzije).

Za obravnavano obdobje je značilnih kar nekaj političnih priložnosti. Zunanji, dani viri, kot so transformacija iz industrijske v postindustrijsko dobo ter ekonomska, politična in kulturna globalizacija, so povzročili nezadovoljstvo, stres in druge frustracije tistih, katerih situacija se je kot rezultat teh sprememb poslabšala. Pri tem niti ni nujno, da gre za realno in ekonomsko opredmeteno poslabšanje ali izgubo določenega statusa; zadostuje že subjektivna ocena oziroma lastno ovrednotenje položaja samega sebe in družbe kot celote. Ker so te spremembe neposredno vplivale na posameznikovo dožemanje družbene stvarnosti, so spodbudile njegov interes pri odzivanju na te spremembe. Nekatere skupine volivcev so se tako (nezavedno) združile v miselnosti oziroma si delile mnenja in stališča v zvezi s temi (po njihovem dožemanju negativnimi) družbenimi spremembami. Del volivcev je te spremembe razumel in

obravnaval z vidika grožnje njihovi identiteti. Poleg tega so te spremembe vplivale na mnenje dela volivcev, da obstoječa politična struktura ni zmožna rešiti družbenih anomalij in negativnih učinkov teh sprememb (npr. visoka stopnja nezaposlenosti), kar je povečalo distanco med volivci in obstoječimi političnimi strankami. Navedeni pomisleki nekaterih skupin volivcev in njihovo postopno oblikovanje idejne neprivrženosti in kritike neučinkovitosti obstoječe politične strukture tako kažejo, da so posamezne družbene skupine postale bolj dojemljive za nove politične programe – predvsem take, ki vključujejo proti obstoječi politični oblasti usmerjeni populizem, zahtevo po ohranitvi nacionalne identitete, nasprotovanje ideji multikulturnosti ter etnonacionalistično in ksenofobično izražanje. Hkrati je pomembna tudi povsem psihološka predispozicija, ki se pojavi ob dimenziji staro–novo. Za povojno obdobje je bilo namreč značilno uvajanje »novega«, »alternativnega« (skratka, od »starega« razlikujočega se) razumevanja družbe, s katerim naj bi se presegli stari, preživeti in negativni (predvsem na podlagi vojne izkušnje opredeljeni) okviri razumevanja stvarnosti. S tega vidika so tudi tisti ljudje, ki niso nujno posedovali izrecne privrženosti k ohranjanju nacionalne identitete ali ki niso izgubili neposrednega zaupanja v obstoječe politične strukture, začeli izkazovati povečano dojemljivost za nove okvire nasploh (kot edino možnost za preseganje in opustitev starih).

Za države zahodne Evrope sta tako značilni dve glavni dimenziji, ekonomska (ki delavce postavlja nasproti kapitalu in se osredotoča na stopnjo vključenosti države v gospodarstvo) in družbeno-kulturna (ki obravnava vprašanja, kot so priseljevanje, red, vrednotni sistem itd.). Obe sta v tem času odigrali in še danes igrata temeljno vlogo pri umeščanju strank v politični prostor. EU, ki je v svojih začetkih temeljila izključno na ekonomski dimenziji, je, kakor je razvidno tudi iz določb ustanovitvenih pogodb, drugo, družbeno-kulturno dimenzijo postavila v ozadje oziroma jo podredila ekonomski. Ker je verjela in vse napore usmerila v ekonomski cilj, tj. vzpostavitev enotnega trga in pridobivanje ekonomskih dobrin, so tudi ukrepi za doseganje tega cilja temeljili na ekonomskih načelih. Iz določb Rimskih pogodb je razvidno, da je del, ki se nanaša na družbeno-kulturno dimenzijo, vseboval zelo ohlapne, načelne, abstraktne cilje. Še več, za njihovo doseganje niso bili predvideni nobeni zavezujoči ali vsaj konkretno zastavljeni ukrepi. Za odgovore na splošna družbena in kulturna vprašanja, ki so nato v Skupnosti vzniknila delno kot odziv na dogajanja v gospodarski sferi, delno pa kot rezultat same ideje Skupnosti (kot nove družbene pogodbe), tako ni bilo vnaprej predvidenih odgovorov niti mehanizmov za zagotavljanje teh odgovorov. Smer, v katero naj bi se Skupnost na tem področju v prihodnosti razvijala, ni bila načrtovana. Politizacija novih, odprtih

vprašanj pa ni prispevala le k redefiniciji nove družbene pogodbe, pač pa je tudi ena izmed pomembnih političnih priložnosti.

Če se vrnemo k Rydgrenovemu modelu, so politične priložnosti samo en del obrazložitve uspeha skrajne desnice. Poleg teh je ključno še oblikovanje nove strukture, okvira, pristopa, taktike (Rydgren v tem kontekstu uporablja besedno zvezo *new master frame*, Kitschelt pa *winning formula*). Skrajna desnica je v poznih sedemdesetih in začetku osemdesetih let oblikovala novo strategijo, ki je bila deležna preučevanja šele po volilnem preboju *Front National* v Franciji leta 1984. »Stari« *master frame* je vseboval elemente biološkega rasizma, antisemitizma in protidemokratsko (radikalno) kritiko političnega sistema. »Novi« *master frame* je hkrati izpolnjeval naslednje pogoje: zadostno fleksibilnost, da se (v spremenjeni obliki) uvrsti v drugačen politični in kulturni kontekst; zadostno prežetost z izkušnjami, držo in predsodki večine ljudi; zadostno osvobojenost stigme oziroma pečata, vezanega na fašizem in nacizem. Te pogoje je zatorej izpolnjeval pristop, ki je kombiniral etnonacionalistični, kulturni rasizem in proti politični strukturi usmerjeni populizem. Najpomembnejša novost francoske nove desnice (*Nouvelle Droite*) je bila zamenjava starega, biološko utemeljenega pojmovanja rasizma z »etničnim pluralizmom«, ki vzpostavlja temelje za »novi rasizem« (Barker 1981) ali »kulturni rasizem« (Wieviorka 1998). »Etnopluralizem« poudarja, da je treba ljudi ločevati, da bi tako ohranili edinstvene etnične značilnosti različnih ljudi. Mešanje različnih etnij vodi izključno v kulturno izumrtje. Nadalje doktrina etničnega pluralizma pojmuje kulturo in etnijo kot determinirani in monolitni. Ta doktrina se tako v bistvenem loči od praviloma levega političnega pojmovanja različnosti, na katerem temelji doktrina multikulturalizma (v skladu s katero naj bi imeli migranti pravico ohraniti navade in tradicijo svoje matične države). V nasprotju s tradicionalnim konceptom rasizma doktrina etnopluralizma ni hierarhična, kar pomeni, da različne etnije niso nujno superiorne ali inferiorne, vendar (zgolj) različne in nezdružljive. Stranke skrajne desnice so tako na podlagi doktrine etnopluralizma (čeprav v praksi pogosto niso upoštevale ideje nehierarhičnosti) lahko mobilizirale ksenofobična in (v smislu kulturnega rasizma) rasistična izražanja in mnenja, ne da bi bile pri tem stigmatizirane kot rasistične (v smislu tradicionalnega, starega rasizma, ki je veljal za nedopustnega in človeštvu nevarnega). Kot pojasnjuje Rydgren (2005, 427), je *Front National* prevzela tako pojmovanje od *Nouvelle Droite*, h kateremu je dodala še populistično, proti obstoječi oblasti usmerjeno strategijo. Stranka, ki uporablja tako strategijo, poskuša zgraditi takšno lastno podobo, kakor da deluje kot opozicija političnega razreda, hkrati pa si aktivno prizadeva, da ne bi dajala vtisa nedemokracije. Stranka, ki jo ljudje

vidijo kot nedemokratično, bo takoj etiketirana in postavljena na obrobje, ker je skoraj celotno volilno telo naklonjeno demokraciji. Cilj te strategije je lastno stranko predstaviti kot edino realno opozicijo političnemu razredu, medtem ko mora ves čas skrbno paziti, da ne prestopi meje tistega, kar družbena večina sprejema za demokratično. S tega vidika se mora taka stranka pozicionirati med običajno, že obstoječo opozicijo in nedemokratične skupine (če obstajajo).

Obravnavana sklopa dejavnikov, torej politične priložnosti in pomembnost oblikovanja nove strategije, sicer osvetljujejo razloge za vzpon strank iz družine skrajno desnih populističnih strank v *določeni* državi, vendar ne zadostujeta za pojasnitev razlogov uspeha teh strank v *različnih* državah. Uspeh *Front National* je sprožil proces t. i. mednacionalne razpršenosti (*cross-national diffusion*), kar pomeni, da so vzpostavljeno, novo strategijo prevzele tudi skupine oziroma stranke iz drugih držav. Pri tem je treba opozoriti, da samo prevzemanje strategije še ne zadošča, da bo stranka v drugi državi enako ali celo bolj uspešna od stranke, od katere je prevzela model in celotno strategijo, skupaj z retoričnim profilom. Pomembne vloge pri procesu prevzemanja tako nimata zgolj izvorna stranka in stranka prevzemnica, temveč tudi in predvsem vsebine, ki se prenašajo. Naraščajoča potreba po redefiniranju družbeno-kulturne dimenzije, ki je v tem obdobju vzniknila v Skupnosti, je bila skupna vsem državam članicam. Politika priseljevanja, vprašanje nacionalne identitete, prosti pretok delovne sile, odprtost mej in vsi drugi elementi, v katerih se je lahko usidrala doktrina etnopluralizma, vse to so bile takrat »nove« teme, ki so kar klicale po politizaciji na nacionalni ravni. Vprašanje priseljevanja, ki se je razvilo iz »birokratskega fenomena«, tj. značilnosti povojnega obdobja, ki je politiko priseljevanja vezala izključno na potrebe rekonstrukcije (Lahav 1997, 378), je predstavljalo eno izmed ključnih političnih priložnosti takratnega časa. Vendar tudi prenašajoče se vsebine in strategije v drugi državi velikokrat ni mogoče neposredno aplicirati. Večje ali manjše prilagoditve so potrebne zlasti zaradi ustreznega umeščanja v politični in kulturni kontekst določene države.

Imigracijsko vprašanje se je pojavilo v trenutku, ko so se državljani držav članic soočili s samo idejo njihove nacionalne države oziroma z izzivi, ki so ji stali nasproti. Oblikovanje Evrope, ob hkratnem poskusu skupnega urejanja vprašanj, kot je npr. migracijsko vprašanje, odstira obstoječe raznovrstnosti kultur, političnih tradicij, družbenih in vrednotnih vzorcev, zlasti pri obravnavanju konceptov, ki so tako blizu jedru identitete, kot je pojmovanje tujcev oziroma priseljencev. Že na ravni posameznih držav članic je imigracija vedno terjala

večplastno obravnavo. Znotraj splošnega okvira je bilo treba odgovoriti na celo vrsto vprašanj, od vprašanja (ne)odpiranja mej, ki se dotika odločitev v zvezi z nadzorom in urejanjem, do načina vključevanja tujcev v primeru sprostitev mej. S tega vidika je imigracija v Skupnosti bila in je še vedno večplasten fenomen, ki terja obravnavo migracijske populacije kot take, določanje pogojev vstopa na določeno ozemlje, dodelitev pravnega statusa priseljencem v državi gostiteljici itd. Države članice so glede na svoje zgodovinske, politične, ekonomske in kulturne afinitete in izkušnje oblikovale lastne politike priseljevanja. Narava razprav na tem področju se je na ravni Skupnosti bistveno spremenila, postala je znatno bolj zapletena, ker odraža in multiplicira probleme, s katerimi se soočajo države članice na nacionalni ravni. Ob upoštevanju številnih pristopov in pravil, uveljavljenih v državah članicah, in glede na težnje in prepričanja teh držav, da je njihov pristop za državo najustreznejši (v nasprotnem primeru ga verjetno tudi ne bi uveljavile), je razumljivo, da hitra in popolna uskladitev na tem področju ni bila mogoča. Pri tem je treba upoštevati še dejstvo, da se je z vzpostavitvijo enotnega trga spremenilo pojmovanje, kdo so tujci. Z opustitvijo notranjih mej državljani ene izmed držav članic ni bil (vsaj formalno in idejno gledano) tujec v drugih državah članicah. Če k tej spremembi prištejemo še tradicionalno, nacionalno raznolikost urejanja socialne in integracijske politike, izobraževanja in zaposlovanja, ugotovimo, da rešitev imigracijskega vprašanja na ravni Skupnosti ni odvisna samo od uspešnosti harmonizacije nacionalnih trendov na področju politike priseljevanja in dostopa do nacionalnega državljanstva, temveč od ustreznih odgovorov na skoraj nedoločljivo število vprašanj.

3.3 Politična polarizacija na ravni EU

Spremembe, ki jih je Evropa doživljala konec osemdesetih in v začetku devetdesetih let 20. stoletja, so bistveno vplivale na podobo modernega političnega zemljevida stare celine. S krepitvijo političnega značaja EU je stopilo v ospredje tudi vprašanje, kako na nadsocijalno raven prenesti v članicah ustaljeni model polarizacije političnega prostora na levo in desno. Kljub ustanovitvi evropskih transnacionalnih strank, ki na osnovi članstva združujejo idejno sorodne nacionalne stranke, proces jasnega profiliranja njihove podobe in vloge v Uniji še zmeraj ni končan. A vendarle ne moremo trditi, da vpliv strank v EU ni zaznaven. Nasprotno, predvsem v Evropskem parlamentu, ki je »vox populi« članic, je polarizacija levo–desno zelo prisotna. Čutiti jo je tudi pri procesu sprejemanja odločitev v Svetu EU. Idejne opredelitve se

izražajo zlasti v stopnji naklonjenosti integracijskim procesom, nadaljnji širitvi Unije, pri oblikovanju socialnih politik in instrumentov cele palete ekonomskih politik, kjer so mnenja o vlogi države v gospodarski sferi zelo deljena. Vprašanje, kako bo na evropski ravni dokončno opredeljena vloga strank, ki so osnovna postavka demokratičnih družb zahodnega tipa, bo ključno za prihodnost EU. Na preizkušnji bo predvsem nacionalna država, kajti nacionalne stranke si do zdaj za uspeh na evropskih volitvah niso prizadevale tako kakor na nacionalnih. Prihodnost Unije pa je verjetno prav v sistemu močnih strank, ki bodo pokrivale vse ali veliko večino držav članic. Hix (2006, 26) poudarja, da današnji izziv, po petdesetih letih izgrajevanja nove kontinentalne nadstrukture, ni več v manjši ali večji politični integraciji, temveč v iskanju odgovora na vprašanje, kaj storiti z na ravni EU vzpostavljeno politično strukturo. Edini pravi odgovor po njegovem mnenju je, da se demokratičnim političnim strankam postopno zagotovi osrednja vloga v delovanju EU. Po drugi strani pa so upoštevanja vredni tudi preudarki o koristnosti neodvisnih regulatornih institucij, ki so izolirane od politike, in o slabostih politizacije EU, na katero opozarjata Majone (2002) in Moravcsik (2002). Lizbonska pogodba prinaša v obstoječi okvir odločanja številne spremembe. Kako pomemben je za države članice njihov glas oziroma vpliv v postopku odločanja, so pokazale ne le burne razprave pri oblikovanju besedila Pogodbe o Ustavi za Evropo, ki so razkrile nepopustljivost manjših in novih držav članic pri težnjah velikih in starih, temveč tudi neuspeh njene ratifikacije, nenazadnje pa tudi za mnoge sporna in nedemokratična pogajanja pri sprejemanju Lizbonske pogodbe, ki so se nato prelevila v iskanje scenarijev za premostitev irskega »ne«.

3.3.1 Dvodimenzionalnost evropskega političnega prostora

Pri oblikovanju novega političnega prostora se predvsem v tranzicijskih državah pojavlja prepričanje, da je klasična delitev na levo in desno usmeritev političnih strank presežena. Nove politične grupacije iščejo lasten »modus vivendi« v sproti oblikujočih se razmerah, črpajo iz specifičnih okoliščin in običajno združujejo svoje članstvo na drugačnih idejnih osnovah kakor v zahodni Evropi. Tudi članice EU se soočajo s številnimi spremembami, čeprav jim kontinuiteta pluralističnega političnega prostora nudi drugačna, veliko bolj jasno opredeljena izhodišča. Zato je za ta prostor delitev na leve in desne stranke ustrežnejša kakor pa za stvarnost postsocialističnih držav. S postopno politizacijo oziroma prehajanjem iz gospodarske skupnosti v politično zvezo se je v EU postavilo vprašanje, kako opredeliti ta

prostor v popolnoma političnih kategorijah. Treba je bilo določiti skupni imenovalec razmerjem moči posameznih političnih usmeritev v članicah in ugotoviti način, kako naj se ta idejna obarvanost najustrezneje odraža na nadnacionalni ravni.

Politični prostor EU je bil sprva konceptualiziran kot enodimenzionalni prostor. Usklajevanje glavnih akterjev je potekalo glede na razmerje večja–manjša integracija. Uporaba tega enodimenzionalnega koncepta danes ni več primerna, saj sodobna EU ni več le *integracija*, ampak tudi *politika* v smislu boja za oblast. Danes poseduje tri temeljne značilnosti političnega sistema: oblast – izvršilna, zakonodajna, sodna (*government*); boj za oblast ali tekmovanje glede vrednot, ki naj se odražajo v dosežkih EU (*politics*); oblikovanje javnih politik kot odraz moči vplivanja na porazdelitev dobrin v EU (*policy*). Predvsem pri oblikovanju javnih politik stopata v osredje dve klasični dimenziji nacionalnih politik, vzdolž katerih se usmerja razvoj ekonomske in politične integracije. Prva se nanaša na vprašanje, kako daleč se lahko v javnem interesu poseže v socialno in politično svobodo. S tega vidika so liberalci in socialisti naklonjeni »svobodi«, medtem ko krščanski demokrati in konservativci dajejo prednost »urejanju/oblasti«. Na ravni EU je ta dimenzija pomembna v zadevah, kot so državljanstvo Unije, okoljska politika, biotehnologija in genetski inženiring, pravosodje in notranje zadeve, enakost med spoloma. Druga dimenzija se nanaša na vprašanje, kako daleč se lahko v javnem interesu poseže v posameznikovo ekonomsko svobodo. Tukaj socialisti in tradicionalni krščanski demokrati odobravajo »intervencijo«, medtem ko se konservativci in liberalci zavzemajo za »prosti trg«. V EU je ta dimenzija pomembna na večini področij, povezanih z urejanjem enotnega trga, na področju konkurence in državnih pomoči, v makroekonomskih zadevah v okviru monetarne unije, na področju socialne in ekonomske kohezije ter zaposlovanja. Ti dimenziji se združujeta v t. i. dimenzijo levo–desno. Po eni strani je ta dimenzija prilagodljiv koncept, ki omogoča uporabo enega koncepta pri analiziranju številnih družbenih okoliščin. Po drugi strani pa tudi omogoča, da politike konceptualiziramo kot kontinuum (od levega proti desnemu) in kot dihotomijo (levo proti desnemu). Te posebnosti so konceptu levo–desno v vseh političnih sistemih onemogočile ostati temeljni okvir za nespremenljiv ustroj in usklajevanje akterjev (Hix, v McNamara in drugi 1998). Enako velja tudi za EU. Kakor hitro je EU prešla od *integracije* k *politiki*, so se akterji poleg sprva prevladujoče dimenzije integracija–neodvisnost uvrstili tudi v dimenzijo levo–desno. Politični prostor EU je danes tako opredeljen z dvema dimenzijama: s tradicionalno dimenzijo levo–desno in dimenzijo neodvisnost–integracija.

3.3.2 *Levo-desna politična usmeritev v institucijah EU*

V preteklosti je politiko EU obvladovala zgolj dimenzija razmerja med neodvisnostjo in integracijo, medtem ko je oblikovanje nacionalnih politik usmerjala tradicionalna dimenzija levo-desno. S širitvami EU je slednja postopoma začela prehajati na raven Unije in tako vedno bolj vplivati na oblikovanje skupnih politik. Razmerje levo-desno na ravni Unije, ki se vedno konstituira na podlagi političnih razmerij, prevladujočih v nacionalni državi, in neodvisnost obeh dimenzij se v največjem obsegu odražata v procesu odločanja v glavnih institucijah EU, predvsem v Evropskem parlamentu, pa tudi v Svetu in Komisiji. Strukturo posameznih institucij, njihove pristojnosti in način delovanja določajo ustanovitvene pogodbe z vsemi svojimi spremembami. Zato je smiselno upoštevati tudi ozadje teh sprememb, predvsem katera strankarska politična družina je sprožila zahtevo po spremembah, v kakšnem obsegu in na katerih področjih.

3.3.2.1 Evropski parlament

V Evropskem parlamentu so bili sprva vsi poslanci tudi predstavniki nacionalnih parlamentov. Imeli so torej dvojni mandat. Šele Akt o neposrednih volitvah,⁴¹ sprejet 20. septembra 1976, je določil sistem neposrednih volitev evropskih poslancev. Vendar s tem aktom ni bil določen enotni volilni postopek. PES predvideva, da Evropski parlament pripravi predlog za splošne neposredne volitve po enotnem volilnem postopku v vseh državah članicah ali v skladu z načeli, ki so skupna vsem državam članicam (četrty odstavek 190. člena). Lizbonska pogodba to določbo nekoliko spreminja, ker besedno zvezo »predlog za splošne neposredne volitve« nadomešča s predlogom določb, potrebnih za volitve svojih članov s splošnim in neposrednim glasovanjem. Po odobritvi Evropskega parlamenta Svet soglasno sprejme ustrezne določbe, ki začnejo veljati šele, ko jih države članice potrdijo v skladu s svojimi ustavnimi pravili. Države članice tako same prosto izbirajo način volitev evropskih poslancev. Kritike, ki jih je deležna sama sestava Evropskega parlamenta, zadevajo zlasti nesorazmerno zastopanost, ker naj bi imele manjše države glede na število prebivalcev nesorazmerno več poslancev kakor velike.

⁴¹ Act concerning the election of the representatives of the Assembly by direct universal suffrage (UL L št. 278 z dne 8.10.1976, str. 5).

Od leta 1979 poslanci ne sedijo v Evropskem parlamentu glede na nacionalno pripadnost, ampak glede na pripadnost posameznim političnim strankam. 191. člen PES določa, da so politične stranke na evropski ravni pomemben povezovalni dejavnik v okviru Unije in da prispevajo k oblikovanju evropske zavesti in izražanju politične volje državljanov EU. Pogodba iz Nice je dodala, da Svet pripravi predpise o političnih strankah na evropski ravni in zlasti pravila, ki se nanašajo na njihovo financiranje. Lizbonska pogodba spremembe v tem kontekstu ne uvaja. Je pa pripadnost političnim strankam v zadnjih letih predmet številnih raziskav, analiz, preučevanj, iz katerih različni avtorji izpeljujejo različne sklepe, večina teh sklepov pa naj bi pripomogla k razumevanju politične strukture EU in k njenemu vplivu na izvajanje politik, postopek širitve in reševanje temeljnih vprašanj skupne zunanje in varnostne politike.

Demokracije zahodnega tipa si brez političnih strank ni mogoče predstavljati. Logična posledica takšnega prepričanja je, da je torej nujno imeti tudi evropske stranke in ne samo posameznih nacionalnih strank. Tako bi bilo tudi mogoče celovito udeležiti strankarsko življenje na nadnacionalni ravni. Hkrati pa se postavlja vprašanje, kaj v tem primeru storiti z nacionalnimi strankami, ki krojijo življenje v državah članicah in predstavljajo interese tamkajšnjih elit. Posledica navedene dileme je dolgotrajnost procesa uveljavljanja evropskih strank, ki še vedno ni končan, čeprav so bile posamezne evropske stranke formalno ustanovljene že pred desetletji. Najstarejša je zveza konservativnih strank, katere začetek seže v junij leta 1953, postopen razvoj pa je iz Skupine krščanskih demokratov (*Christian Democrat Group*) julija leta 1999 pripeljal do oblikovanja danes najštevilnejše skupine v Evropskem parlamentu, Skupine Evropske ljudske stranke (Krščanskih demokratov) in Evropskih demokratov (*Group of the European People's Party (Christian Democrats) and European Democrats – EPP-ED*). Skupina evropskih socialdemokratov, danes poimenovana Skupina socialdemokratov v Evropskem parlamentu (*Party of European Socialists – PES, zdaj Socialist Group in the European Parliament*), je precej mlajša, saj je bila ustanovljena šele leta 1992, razvila pa se je iz leta 1974 ustanovljene Konfederacije socialističnih strank evropske skupnosti. Za začetek Evropske liberalne, demokratske in reformne stranke (*European Liberal, Democrat and Reform Party – ELDR*) šteje leto 1976, stranka pa je današnjo podobo in ime (*Group of the Alliance of Liberals and Democrats for Europe – ALDE/ADLE*) dobila s spremembo statuta septembra 2001 (Lukšič 2002, 567–568). To seveda niso edine evropske stranke, so pa v trenutnem razmerju moči v Evropskem parlamentu, kjer se strankarsko življenje najživahneje odraža, najmočnejše.

Evropska komisija je julija 2001 izdala belo knjigo z naslovom *Evropsko vladanje*,⁴² v kateri je govor o političnih voditeljih, nacionalnih parlamentih in vladah, državah članicah, državljanih, institucijah, regijah, mestih in civilni družbi, o odnosih med temi kategorijami in podobno. Zanimivo pa je, da v poročilu ni poglavja o strankah. Vse, kar je navedeno v zvezi z njimi, je, da so evropske politične stranke pomemben dejavnik evropske integracije in da prispevajo k evropski ozaveščenosti in slišanosti skrbi državljanov. Na splošno je v literaturi o EU, predvsem tisti, ki jo izdajajo evropske institucije same, zelo malo pozornosti namenjene političnim strankam. Pravzaprav o njih na kratko govori le PES v svojem 191. členu, ki jih opredeljuje kot »pomemben povezovalni dejavnik«. Glede na prepričanje, da so stranke temelj sodobnega, demokratičnega političnega življenja, je zadržanost pri njihovi obravnavi več kot presenetljiva (Lukšič 2002, 567). Lizbonska pogodba politične stranke uvršča med določbe o demokratičnih načelih (te se iz PEU tudi premeščajo v PES), pri čemer poudarja, da so državljani na ravni Unije neposredno zastopani v Evropskem parlamentu, politične stranke na evropski ravni pa prispevajo k oblikovanju evropske politične zavesti in k izražanju volje državljanov Unije (novi 8a. člen PES).

Nekoliko bolj se transnacionalnim strankam posveča akademska sfera, a tudi ta strankarsko življenje na evropski, nadnacionalni ravni pretresa manj kakor druga, z EU povezana področja. Mnenje, na katerega v strokovnih krogih pogosto naletimo, je, da so transnacionalne stranke mrtvorojeni otroci (Bell in Lord 1998, 56). Prizma, skozi katero jih proučujemo, je še zmeraj prizma »pravih«, to je nacionalnih strank z organiziranimi in učinkovitimi volilnimi kampanjami in z osrednjim strankarskim telesom, ki je vsaj deloma sposobno delovati neodvisno od članskega telesa.

Vloga evropskih strank se je nedvomno krepila z naraščanjem pristojnosti Evropskega parlamenta. Pomanjkanje lastne parlamentarne legitimnosti je EU do zdaj uravnavala z vzpostavitvijo povezave z volivci prek nacionalnih parlamentov in parlamentarnim nadzorom njihovih predstavnikov v Svetu EU. Pričakovati pa je, da bo uveljavitev Lizbonske pogodbe, če bo do nje prišlo, takšne razmere spremenila. Nacionalni parlamenti namreč dobivajo z Lizbonsko pogodbo okrepljeno vlogo. Institucije jih bodo morale obveščati ne le o dogajanju na evropski ravni, ampak jim tudi predložiti osnutke zakonodajnih aktov. Način sodelovanja

⁴² European Governance: A White Paper. (COM (2001) 428 final).

podrobneje določa Protokol o vlogi nacionalnih parlamentov v EU. Poleg tega se nacionalnim parlamentom priznava pravica veta na sklepe Evropskega sveta, s katerimi se določa bodisi večina, potrebna za sprejemanje odločitev v Svetu, bodisi vrsta zakonodajnega postopka.

S krepitvijo političnega značaja EU se bo verjetno v ozadje umaknilo tudi do sedaj najbolj prisotno razumevanje povezovanja Unije in državljanov, ki je bilo na nacionalni ravni že politično poraženo, namreč perspektiva vsemogočnega trga. V ospredje se tako prebijajo tudi druge dimenzije življenja, ne zgolj gospodarska. Hkrati pa je pomanjkanje pozornosti do transnacionalnih strank samo zaradi prepričanja, da niso popolnoma sposobne odigrati tradicionalne vloge nacionalnih strank, škodljivo. S tem namreč tvegamo, da bomo spregledali potencialno kritičen razvoj, ki bi lahko bistveno vplival na procese vladanja oziroma upravljanja v EU (Lukšič 2002, 571). Transnacionalne stranke so tudi dobra priložnost, da na novo premislimo vlogo strankarskega sistema in ga odlepimo od ustaljenega razumevanja delovanja strank na nacionalni ravni. Edinstveno okolje, ki ga ustvarja nadnacionalna tvorba EU, in institucionalne ter navsezadnje tudi vedenjske prilagoditve, ki jih to okolje zahteva, oblikujejo dobro podlago za takšna razmišljanja.

Levo-desna polarizacija v Evropskem parlamentu

Strankarske skupine v Evropskem parlamentu se oblikujejo svobodno in glede na politično, svetovnonazorsko, ideološko in še kakšno afiniteto nacionalnih strank ali celo posameznih poslancev, ki imajo sedež v Evropskem parlamentu. Število skupin, njihovi uradni nazivi, predvsem pa njihova moč, ki se odraža v številu članov posamezne skupine, so se zato ves čas spreminjali. Obseg pričujočega poglavja je premajhen, da bi sledili natančni sestavi Evropskega parlamenta in vsem spremembam, ki so se dogajale od prvih volitev naprej. Na tem mestu je dovolj podatek, da so se v Evropskem parlamentu v izraziti kontinuiteti ves čas pojavljale predvsem tri skupine: demokrščansko-konservativno-ljudska, socialistična in liberalna skupina.

Politične stranke oziroma njihove skupine v trenutni sestavi Evropskega parlamenta (sedmo parlamentarno obdobje):⁴³

⁴³ Parlamentarna obdobja: 1979–1984 (prvo), 1984–1989 (drugo), 1999–1994 (tretje), 1994–1999 (četrto), 1999–2004 (peto), 2004–2009 (šesto), 2009–2014 (sedmo).

1. *EPP-ED – Group of the European People's Party (Christian Democrats) and European Democrats*: Skupina Evropske ljudske stranke (Krščanskih demokratov) in Evropskih demokratov
2. *PES – Socialist Group in the European Parliament*: Skupina socialdemokratov v Evropskem parlamentu
3. *ALDE/ADLE – Group of the Alliance of Liberals and Democrats for Europe*: Skupina zavezništva liberalcev in demokratov za Evropo
4. *Greens/EFA – Group of the Greens / European Free Alliance*: Skupina Zelenih / Evropske svobodne zveze
5. *UEN – Union for Europe of the Nations Group*: Skupina združenje za Evropo narodov
6. *GUE/NGL – Confederal Group of the European United Left / Nordic Green Left*: Konfederalna skupina Evropske združene levice / Zelene nordijske levice
7. *IND/DEM – Independence/Democracy Group*: Skupina neodvisnosti/demokracije

Poslanci, ki ne pripadajo nobeni politični skupini, so samostojni poslanci (*NI – Non-attached*)

Na prvi pogled ni težko opredeliti, katere stranke v Evropskem parlamentu ležijo levo in katere desno na politični osi. Predvsem je tudi za transnacionalne stranke značilno, da bi se zaradi čim večje podpore volivcev in večje možnosti povezav rade znašle čim bolj v sredini. Hrbtenico strankarske strukture v Evropskem parlamentu nedvomno oblikujeta največji skupini EPP-ED (desna sredina) in PES (leva sredina). Desnosredinski naj bi bili tudi liberalci (ALDE/ADLE), še bolj na desno na polarizacijski osi pa UEN in večina pripadnikov skupine NI. Med trenutno oblikovanimi strankarskimi skupinami v Evropskem parlamentu so levo na polarizacijski osi GUE/NGL in Greens/EFA.

Če vzamemo te strankarske skupine pod drobnogled, predvsem če upoštevamo njihove predhodnike in sestave v prejšnjih mandatih, vidimo, da je klasična polarizacija tukaj porušena. Tudi prehajanje iz ene v drugo skupino jo ruši. Še najbolj je to opazno na izjemno razdrobljeni in raznoliki desnici.

Skupina Evropske ljudske stranke (Krščanskih demokratov) in Evropskih demokratov – EPP-ED

EPP-ED je bila tako v mandatu 1999–2004 kot v mandatu 2004–2009 najmočnejša poslanska skupina v Evropskem parlamentu. Na volitvah junija 2009 je v primerjavi s prejšnjimi volitvami (36,7 odstotkov) sicer zabeležila nekoliko nižji rezultat (35,9 odstotkov), vendar ima z 264 poslanci še vedno veliko prednost pred drugo največjo skupino. V njeni pisani sestavi so se znašle evropske ljudske stranke, stranke krščansko-demokratske provenience in stranke, ki se preprosto deklarirajo kot demokratske. Ta močna desnosredinska politična opcija izrazito podpira integracijske procese, se zavzema za tako imenovano socialno tržno gospodarstvo, ekonomsko in monetarno unijo, večji vpliv Evropskega parlamenta, na dnevni red pogosto postavlja vprašanje skupne evropske zunanje in obrambne politike, zavzema pa se tudi za zaščito tradicionalnih družinskih vrednot. Znotraj močnega in na videz monolitnega bloka EPP-DE obstaja precej razlik v oblikovanju stališč do posameznih vprašanj. Kadar gre na primer za vprašanje splava ali razveze, so krščanski demokrati bolj desno na polarizacijski osi od demokratov, ko pa se zastavljajo bolj gospodarsko obarvani problemi krščanski demokrati dobijo bolj levičarske barve v primerjavi z demokratskimi kolegi. Tudi kar zadeva podporo integracijskim procesom, so krščanski demokrati, ki izhajajo iz univerzalne pozicije Cerkve in vere, na sploh veliko bolj naklonjeni integraciji (75 odstotna podpora) kakor tradicionalno bolj nacionalno obarvani demokrati (54 odstotna podpora) (Hix in Lord 1997, 29). Tako kakor v vseh političnih skupinah v Evropskem parlamentu, ki jih sestavlja množica predstavnikov različnih, čeprav sorodno usmerjenih nacionalnih strank, se tudi v EPP-DE kaže paleta nazorov in ideoloških izročil. Biti krščanski demokrat v Skandinaviji je nekaj drugega, kakor biti pripadnik stranke z enakim imenom, na primer, v Italiji. Tudi stranke, ki se deklarirajo kot demokratske in ljudske, imajo glede na okolja, iz katerih izhajajo njihovi člani, veliko posebnosti. Zato se znotraj vseh političnih skupin tudi kaže to značilno nihanje med desnimi in levimi idejami ter različna podpora integracijskih procesom.

Skupina socialdemokratov v Evropskem parlamentu – PES

Kot nakazuje že ime, skupino sestavljajo predvsem poslanci iz evropskih socialdemokratskih strank. Njihova programska izhodišča so jasna in socialno usmerjena: boj proti brezposelnosti, ekonomska in socialna kohezija, spodbujanje mednarodnega razvoja, v evropskih okvirih pa si prizadevajo za ekonomsko in monetarno unijo, pomembna točka njihovega programa je tudi varstvo okolja. Na splošno te stranke zagovarjajo zmanjšanje državnega vmešavanja v socialne in politične pravice posameznika (kot je na primer pravica

do splava, spolna svoboda in podobno). Poslanci PES tudi podpirajo integracijske procese, čeprav v skrbi za socialno varnost državljanov EU bistveno manj kakor poslanci EPP-ED ali ALDE/ADLE. Povprečna podpora integraciji v PES je bila v četrtem parlamentarnem mandatu (1994–1999) sicer 64 odstotna,⁴⁴ vendar so v skupini stranke, ki širitve pravzaprav ne podpirajo (v istem mandatu so na primer danski Socialdemokrati izražali le 21 odstotno podporo integracijskim procesom). Ta skupina je na zadnjih volitvah doživela največje zmanjšanje števila sedežev v Evropskem parlamentu, saj 161 poslancev, ki jih združuje pod svojim okriljem, ustreza 21,9 odstotkom, medtem ko je na volitvah 2004 dosegla 27,6 odstotkov.

Skupina zavezništva liberalcev in demokratov za Evropo – ALDE/ADLE

Liberalci so tretja najmočnejša poslanska skupina v Evropskem parlamentu. Že če bežno pogledamo razvoj strankarske porazdelitve v Evropskem parlamentu, se nedvoumno pokaže, da je tretje mesto za to skupini stalnica. ALDE/ADLE, ki ima velik razpon, od stroge sredine, pa vse do bolj desnih pozicij, se zavzema za zaščito pravic posameznika, odprto in svobodno gospodarstvo, večjo vlogo Evropskega parlamenta, gospodarsko in monetarno unijo ter svobodno mednarodno trgovino. Tudi ALDE/ADLE močno podpira integracijske procese – povprečje znotraj te politične skupine je bilo v mandatu 1994–1999 75 odstotkov. ALDE/ADLE se prav tako kakor druge skupine sooča z različnostjo znotraj lastnih vrst. Hix in Lord (1997, 33) razlikujeta med radikalnimi, ekonomskimi in celo agrarnimi liberalci. Slednji prihajajo zlasti iz skandinavskih držav in Irske. Številne članice ALDE/ADLE so glede na levo-desno polarizacijo precej blizu krščanskim demokratom. Tudi ta skupina je v primerjavi z volitvami leta 2004 izgubila nekaj podpore (znižanje z 12,7 na 10,9 odstotkov).

Zeleni in združena levica

Gre za dve skupini, ki sta posrkali stranke s skrajno levega konca polarizacijske osi. V GUE/NGL danes tako najdemo postkomunistične stranke (iz Italije, Grčije, Francije in tudi iz nekaterih novih držav članic) in nekatere socialistične stranke. Skupina Greens/EFA je zadržala bolj tipično »zeleno« podobo, saj se v njej združujejo predvsem zelene stranke članic. Nedvomno prihajajo ekološka vprašanja v ospredje, to ni več samo prioriteta zelenih.

⁴⁴ Glede na dejstvo, da je Evropski parlament aprila 2003 z veliko večino potrdil širitev EU, so odstotki podpore danes morda nekoliko drugačni. Številke, ki se omenjajo v teh podpoglavjih, so vzete iz knjige Simona Hixa in Christopherja Lorda *Political Parties in the European Union* iz leta 1997 in se nanašajo na mandat 1994–1999.

To potrjujejo tudi rezultati zadnjih volitev v Evropski parlament, na katerih se je skupina Greens/EFA s petega mesta prebila na četrto. Gre za edino skupino, kateri se je volilni rezultat izboljšal (s 5,5 na 7,2 odstotka). Ker je v teh skupinah veliko radikalnih levičarjev, so močno izražene tudi klasične levičarske ideje, ki jih povezujejo s PES, le da so bolj radikalno zaostrene. Zeleni se sicer v političnem pogledu zavzemajo za korak naprej od trenutno veljavnega in v stvarnosti najuspešnejšega modela reprezentativne demokracije. Hkrati si prizadevajo, da življenja ne bi več opredeljevali le družbeno-ekonomski pogoji. Ta idealistična, deloma nedvomno tudi naivna drža pa seveda ni značilna za vse stranke, ki so našle mesto v eni od obeh zeleno obarvanih skupin. Hix in Lord (1997) govorita tudi o zelenih realistik, ki si prizadevajo za sodelovanje z drugimi strankami znotraj obstoječega reprezentativnega sistema. Kar zadeva podporo integracijskim procesom, zeleni niso zelo enotni. V mandatu 1994–1999 je bila povprečna podpora »le« 63,4 odstotna. Najnižja je bila prav pri najuglednejši zeleni stranki – nemških Zelenih (55 odstotkov), sledili pa sta grška in belgijska frankofonska ekološka stranka. Če pa upoštevamo še dejstvo, da so predvsem v GUE/NGL skrajno leve stranke, je treba pogledati podporo, ki jo je skrajna levica že tradicionalno namenjala integracijskim procesom. Ta podpora je izjemno majhna, v omenjenem mandatu je znašala le 34,4 odstotka.

Desnica

Desne stranke v Evropskem parlamentu so bile za opazovalce zmeraj trd oreh. To je namreč najbolj raznolika skupina z zelo zanimivimi povezavami, različnimi ozadji in celo paletto interesov. Lep primer za to je *Združenje za Evropo narodov* – UEN, majhna skupina, ki jo sestavljajo člani francoske *Mouvement pour l'Autre Europe* in portugalske *Partido do Centro Democrático e Social*, člani italijanske *Alleanza Nazionale*, danske *Dansk Folkeparti* in irske *Fianna Fáil*. V mandatu 1999–2004 je imela v Evropskem parlamentu svoje poslance tudi *Skupina za Evropo demokracij in razlik* (*Europe of Democracies and Diversities* – EDD), ki so se po volitvah leta 2004 skupaj s poslanci iz novih držav članic družili v IND/DEM. EDD, ki se je že glede na svoje ime zavzemala za Evropo razlik, so resnično družile le – razlike. V tej skupini je bilo najti člane *United Kingdom Independence Party*, pa člane dveh francoskih strank, in sicer stranke *Chasse, Pêche, Nature, Traditions* in stranke *Mouvement pour l'Autre Europe*, člane nizozemske stranke *Staatkundig Gereformeerde Partij* ter danske *JuniBevægelsen*.

Med desne stranke so v petem mandatu (1999–2004) spadali še t. i. skupina neodvisnih članov (*Technical Group of Independents – TGI*) in neodvisni (*NI*), ki pravzaprav niti ne oblikujejo posebne strankarske skupine. Ohlapno so povezani le v organizacijskem smislu. Vprašanje je, če kateremu od članov ne delamo krivice, ko ga uvrščamo k radikalni desnici, ampak če upoštevamo, da je v NI najbolj desno usmerjena stranka v Evropskem parlamentu francoska *Front National* ali pa belgijski *Vlaams Blok*, nismo daleč od resnice. Glede na zelo različne interese posameznih strank v kateri koli od navedenih desnih strankarskih skupin, je težko na kratko govoriti o programskih izhodiščih omejenih skupin. Še najlažje jih je opredeliti glede njihove podpore integracijskim procesom. To so skupine, ki so že tradicionalno najmanj podpirale širitev EU. V mandatu 1994–1999 je bila njihova podpora le 17,6 odstotna (Hix in Lord 1997). Vendar pa so volitve za sedmo parlamentarno obdobje (2009–2014) dodobra prevetrile, predvsem pa okrepile članstvo skupine NI. Volilni rezultati namreč kažejo, da v njihovo skupino spada kar 93 poslancev, kar je 12,6 odstotkov (pretekli mandat je ta skupina beležila le 3,8 odstotka). Pravzaprav je ta skupina glede na število poslancev, ki jih združuje, tretja največja skupina. Poleg tega ni zanemarljivo dejstvo, da v njej deluje 21 poslancev, ki so člani italijanske *Partito Democratico*, 25 poslancev iz britanske *Conservative Party*, devet poslancev iz vrst češke *Občanská demokratická strana* in pet avstrijskih poslancev (trije iz *Liste »Dr. Martin – für Demokratie, Kontrolle, Gerechtigkeit«* ter dva iz *Freiheitliche Partei Österreichs*), trije poslanci iz francoske *Front National* ter dva poslanca iz belgijske *Vlaams Blok*.

Vprašanje naklonjenosti posameznih strank integracijskim procesom je očitno stalnica pri preučevanju značaja strankarskega življenja na ravni EU. Že v prejšnjih poglavjih je bil omenjen tudi odnos strank do vloge oblasti oziroma politike v gospodarstvu. Ti dve temeljni dimenziji sta sestavini standardnega modela dinamike evropskega sistema političnih strank. Dejstvo, da je EU sistem upravljanja na več ravneh (*multilevel governance*), v katerem akterji sodelujejo v procesih odločanja na različnih ravneh, daje strankam možnost delovanja na nacionalni ravni in ravni EU. Politične stranke so najpomembnejši agregat interesov, ki prevladujejo v zahodnoevropskih državah. Stališča, ki jih zavzamejo pri politikah Skupnosti, so v določeni meri odraz raznih delitev. Nacionalna delitev levo-desno ima največji vpliv na evropsko tekmovanje pri doseganju skupnih ciljev. Kot je že bilo omenjeno, se tradicionalna dimenzija levo–desno nanaša na razmerje večja–manjša regulacija trga, to je na ideološko držo političnih strank pri ekonomskih vprašanjih. Desne stranke poudarjajo zmanjševanje ekonomske vloge oblasti, leve stranke pa želijo, da oblast ohrani aktivno vlogo v

gospodarstvu. Tudi na evropski ravni nesoglasje izhaja iz tekmovanja med dvema širšima projektoma, ki obsegata glavne cilje politične strukture glede na bolj splošne cilje ekonomske politike (Hooghe, v McNamara in drugi 1998, 5). Na eni strani ideološke razcepljenosti je *neoliberalni projekt*, ki si prizadeva za osamitev trga od političnih posegov, na drugi pa *projekt evropskega urejenega kapitalizma*, ki teži k povečanju zmožnosti evropskih institucij za urejanje trga (Hooghe in Marks 2002). Že Amsterdamska pogodba iz leta 1997, v nasprotju s prejšnjimi pogodbami, ne odraža temeljev neoliberalnega projekta, združljivega s skupnim trgom, enotnim trgom ali evropsko in monetarno unijo. Ta pogodba namreč ureja številna področja, bistvena za projekt urejenega kapitalizma, vključno z zaposlitvijo, socialno politiko, okoljem, večanjem pooblastil Evropskemu parlamentu. Razlog za takšno vsebino je v tem, da so se o zadevah, urejenih z Amsterdamsko pogodbo, pogajale predvsem večinsko levo ali levosredinsko usmerjene vlade.⁴⁵

V povezavi z drugo dimenzijo pa skrajne stranke delijo evroskepticizem, medtem ko sredinske stranke podpirajo evropsko integracijo. William Riker (1986) pojasnjuje, da je to zato, ker se vsaka stranka nagiba k t. i. strateški manipulaciji vprašanj, da bi tako dosegla lastne cilje, pri čemer uspešne stranke nimajo želje po preoblikovanju strankarskih pozicij. Druga možna razlaga temelji na ideologiji. Evroskepticizem strankarskih skupin ne izvira zgolj iz njihovega nasprotovanja politikam Skupnosti, ampak tudi iz zavračanja ideologije o oblikovanju EU. EU je namreč proizvod strankarskih, desno-sredinskih, v manjšem obsegu pa tudi levo-sredinskih akterjev, ki zadnjih petdeset let obvladujejo proces političnega odločanja (Hooghe in Marks 2002, 969). Evropska integracija je v prvi vrsti tržno-liberalni projekt, ki vključuje tudi nekatere ukrepe urejenega kapitalizma. Strankarska podpora evropski integraciji torej pada z oddaljenostjo stranke od središča. Res pa je, da so socialdemokratske stranke postale bolj prointegracijske z uvrstitvijo bistvenih tem urejenega kapitalizma na

⁴⁵ V tednih pred vrhom Evropskega sveta v Amsterdamu sta sicer trčila tradicionalni socialistični program za intervencionistično, regulatorno Evropo, ki ga je propagiral francoski premier Lionel Jospin, in nov levosredinski projekt, ki ga je vodil britanski premier Tony Blair. Slednji se je oddaljil od svojih konzervativnih stališč in privolil v tradicionalno socialne cilje, tj. zaposlitev in socialno blaginjo. Kljub temu pa je ostal skeptičen do zavezujoče regulacije in intervencije na ravni Unije. Da bi se le nekoliko oddaljil od povsem socialnega oziroma socialno-demokratskega pristopa, je vztrajal na tem, da se Evropska socialna listina vključi v Pogodbo samo pod pogojem, da se zagotovi fleksibilnost trga in prepreči prevelika regulacija trga. Blair je skupaj s takratnim nemškim kanclerjem Kohlom zavrnil vsako možnost harmonizacije ali bistvenega evropskega financiranja EU na področju zaposlovanja, saj je nasprotoval staromodni državni intervenciji in regulaciji (Pollack, v McNamara in drugi 1998).

evropski dnevni red. Po drugi strani pa skrajne stranke nasprotujejo evropski integraciji le na izbranih področjih, v skladu z njihovo naravnostjo v levo ali desno. V evropskem boju za politično prevlado in vpliv na oblikovanje politik Skupnosti je opazno spreminjanje vzorca politične tekmovalnosti, in sicer od velike koalicije dveh glavnih strankarskih skupin v sestavi parlamenta med leti 1994–1999 do nove strukture levo–desne tekmovalnosti v sestavi parlamenta med leti 1999–2004. Razpad trdne koalicije med desnosredinsko EPP-DE in levosredinsko PES je imel pomembne posledice za razvoj evropskega parlamenta po letu 1999. Odprle so se možnosti, da postane »pravi« parlament, tj. ideološko usmerjan, razpoznaven po pripadnosti levo–desno in tako primerljiv z nacionalnimi parlamenti. To naj bi pripomoglo k temu, da bi državljani EU dojemali Evropski parlament kot resničen odraz demokracije in zanesljivosti celotnega sistema evropske integracije. Rezultat naj bi bil povečanje legitimnosti ne le Evropskega parlamenta, temveč EU kot celote.

3.3.2.2 Svet

Razmerje levo–desno pride v Svetu do izraza pri sprejemanju odločitev. Prej veljavni 203. člen PES je določal, da Svet sestavlja po en predstavnik posamezne države članice na ministrski ravni, ki je pooblaščen za prevzemanje obveznosti v imenu vlade svoje države. Lizbonska pogodba je ta člen sicer razveljavila, vendar njegova vsebina ostaja, saj se le prenaša v novi 16. člen PEU. Vlado vsake države članice tako v okviru Sveta predstavlja eden izmed njenih članov. V Svetu ni stalne sestave, ampak je odvisna od obravnavane tematike. Svet je na podlagi sistema, ki je bil v veljavi pred uveljavitvijo Lizbonske pogodbe, odločal z večino svojih članov, razen v primerih, kadar je pogodba sama določala drugače (prejšnji 205. člen PES). Kadar je moral Svet odločati s kvalificirano večino, so se glasovi njegovih članov ponderirali na način, kot je bil določen s Pogodbo iz Nice in pristopnimi pogodbami novih držav članic.

Temeljno vprašanje pri presojanju razmerja levo–desno se veže na razloge, ki vplivajo na glasovalno obnašanje predstavnikov vlad v Svetu. Zakaj predstavniki nekaterih nacionalnih vlad glasujejo proti večini članov Sveta? Rezultati empirične analize (Mattila 2004) kažejo, da na glasovalni vzorec članov Sveta vplivajo delno nacionalni dejavniki, delno pa dejavniki na ravni Skupnosti. Potencialne dejavnike vpliva na glasovalno obnašanje članov Sveta lahko razdelimo na ideološke in institucionalne.

Ideološki dejavniki

Dejstvo, da je bilo treba s procesom širitve prevladujoči politični prostor v EU opredeliti kot dvodimenzionalni prostor, pomeni, da na člane Sveta pri odločanju vplivata obe že navedeni dimenziji. Dimenzija neodvisnost–integracija nakazuje naklonjenost vlade posamezne članice glede večje ali manjše integracije. V praksi sprejema Svet večino odločitev na predlog Komisije. Ker pa je Komisija veliko bolj naklonjena večjemu povezovanju v okviru politik Skupnosti kakor morebiti posamezna sestava članov Sveta, je končni izid pri sprejemanju določene odločitve Sveta na predlog Komisije veliko bolj prointegracijski. Predstavniki v Svetu, ki se tudi sicer zavzemajo za večje povezovanje držav članic, bodo zato manj verjetno glasovali proti večinski odločitvi. Sklep je torej naslednji: bolj vlada države članice podpira integracijo, manjša je verjetnost, da bo njen predstavnik v Svetu glasoval proti večini.

Tudi tradicionalna dimenzija razmerja levo–desno na prav poseben način posredno oblikuje glasovalni vzorec članov Sveta. Hix (1997) na podlagi svojih študij evropskih političnih strank zaključuje, da so leve stranke manj naklonjene integraciji kakor konzervativne ali krščanskodemokratske stranke. Vendar poudarja, da so leve stranke postale v devetdesetih letih bolj naklonjene integraciji, čeprav glede tega še vedno zaostajajo za desnimi. V zadnjem desetletju so največja prointegracijska skupina postale socialdemokratske stranke, tudi v Evropskem parlamentu. Iz navedenega izhaja, da bodo socialdemokratske vlade veliko manj verjetno glasovale proti večini v Svetu kakor desne stranke.

Institucionalni dejavniki

Z institucionalnimi dejavniki razumemo pravila in postopke odločanja v posameznih institucijah EU, katerih oblikovanje so pogojevali zlasti velikost in politični viri držav članic. Odločitve v Svetu se sprejemajo z glasovanjem, pri čemer ima vsaka država določeno število glasov. Osnovno pravilo »več ima država prebivalcev, več ima tudi glasov« je nekoliko korigirano v dobro državam članicam z manj prebivalci.

Trenutno imajo Nemčija, Francija, Italija in Združeno kraljestvo po 29 glasov, Španija in Poljska po 27, Romunija 14, Nizozemska 13, Belgija, Češka, Grčija, Madžarska in Portugalska vsaka po 12, Avstrija, Bolgarija in Švedska po 10, Danska, Irska, Litva, Slovaška

in Finska vsaka 7, Ciper, Estonija, Latvija, Luksemburg in Slovenija imajo 4 glasove ter Malta 3, kar skupaj zneso 345. Na nekaterih posebno občutljivih področjih, kot so npr. skupna zunanja in varnostna politika in obdavčenje, morajo biti odločitve Sveta sprejete soglasno, kar dejansko pomeni, da lahko vsaka od držav članic na teh področjih blokira sprejetje odločitve oziroma ima pravico veta. Kljub temu Svet v večini zadev odloča s kvalificirano večino, ki je dosežena, če se s predlogom strinja večina (v nekaterih primerih dvotretjinska večina) držav članic in če glasuje »za« najmanj 255 glasov (kar predstavlja 73,9 odstotka skupnega števila glasov). Ta režim je po uveljavitvi Lizbonske pogodbe določen le še kot prehodni režim, in sicer do 31. oktobra 2014 (določbe o odločanju s kvalificirano večino do navedenega datuma so vključene v Protokol št. 36 o prehodni ureditvi, ki je priloga k Lizbonski pogodbi). Lizbonska pogodba namreč uvaja glasovanje s kvalificirano večino kot splošno pravilo. Glasovanje je drugačno le v primeru, da tako določata pogodbi. Dodatno k temu je kvalificirana večina na novo opredeljena. Nov sistem odločanja se bo začel uporabljati 1. novembra 2014, vendar bo lahko v obdobju zadnjenavedenim datumom in 31. marcem 2017 član Sveta pri odločanju s kvalificirano večino zahteval, da se uporabi trenutno veljavni sistem. Prav tako bo v tem obdobju še vedno mogoče, da član Sveta zahteva preverbo, ali države članice, ki tvorijo kvalificirano večino, predstavljajo najmanj 62 odstotkov prebivalstva. Če se izkaže, da ni tako, odločitev ni sprejeta. Nov način odločanja je podrobneje zapisan v 238. členu PDEU, ki določa, da je kvalificirana večina, kadar Svet ne odloča na predlog Komisije ali visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko, najmanj 72 odstotkov članov Sveta, ki predstavljajo države članice, ki imajo skupaj najmanj 65 odstotkov prebivalstva Unije. V primerih, ko pa ne glasujejo vsi člani Sveta, je kvalificirana večina najmanj 55 odstotkov članov Sveta, ki predstavljajo udeležene države članice, ki imajo skupaj najmanj 65 odstotkov prebivalstva teh držav. Manjšina, ki lahko prepreči sprejetje odločitev, mora vključevati najmanj minimalno število članov Sveta, ki predstavljajo več kot 35 odstotkov prebivalstva udeleženih držav članic, in dodatnega člana (to pomeni, da lahko sprejetje odločitve preprečijo štiri države članice).

Vidimo, da imajo štiri največje države vse po 29 glasov. Poleg tega je dana možnost, da se obstoječi način ponderiranja glasov članov Sveta uporablja vse do konca marca 2017. Vpliv največjih držav pa je znatnejši tudi v pripravljalnih fazah sprejemanja posamezne odločitve, kar vodi k naslednjemu sklepu: večji delež glasov ima država, manjša je verjetnost njenega nasprotovanja večini. Po drugi strani pa večje države pogosteje glasujejo proti večini kakor

manjše (Mattila 2004, 7), kar je posledica številnih dejavnikov, ki presegajo doseg tega poglavja.

Nenazadnje je kot pomemben institucionalni dejavnik šteti tudi institut rotirajočega predsedovanja Svetu. Predsedujoča država članica je v šestmesečnem obdobju prevzela vlogo posrednika med ostalimi državami članicami in skušala najti sprejemljive rešitve za probleme, o katerih se je v danem trenutku razpravljalo. Pri opravljanju te naloge je morala vsaj delno predstaviti in oblikovati svoja stališča. Le tak način ji je omogočal uspešno vlogo kolektivnega predstavnika držav članic EU. Zaradi tega predsedujoča država praviloma ni glasovala proti večini v Svetu. Vendar pa je Lizbonska pogodba v tej točki prinesla spremembo, saj je dosedanje šestmesečno rotirajoče predsedstvo nadomestil visoki predstavnik EU za zunanje zadeve in varnostno politiko, ki vodi Svet za zunanje zadeve in je hkrati podpredsednik Evropske komisije. V tej novi funkciji sta se 1. decembra 2009 združili vlogi visokega predstavnika za skupno zunanjo in varnostno politiko in komisarja za zunanje zadeve.

Ker EU ni zgolj politična institucija, ampak v veliki meri ekonomska, pri čemer naj bi vsaj na dolgi rok enotni trg povečal ekonomsko blaginjo v vseh državah članicah, so pomembna tema v procesu političnega odločanja tudi plačila držav članic v proračun EU in koliko denarja dobijo iz njega. Na podlagi razlage finančnih transferjev med državami članicami lahko sklepamo naslednje: večjo finančno korist ima država od proračuna EU, manjša je verjetnost njenega glasovanja proti večini v Svetu (Mattila 2004).

3.3.2.3 Evropska komisija

Z Evropsko komisijo je v prvi vrsti mišljenih 27 komisarjev in komisark, ki so imenovani za vodenje institucije in odločanje. Evropsko komisijo, imenovano med dnem začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe in 31. oktobrom 2017, sestavlja po en državljan vsake države članice, vključno z njenim predsednikom in visokim predstavnikom EU za zunanje zadeve in varnostno politiko. Njen mandat je pet let. Pred imenovanjem celotne Evropske komisije, ki je v domeni Evropskega sveta, mora njeno sestavo potrditi še Evropski parlament. Kljub jasni razdelitvi resorjev, ki jih pokrivajo komisarji, je bila Evropska komisija z vsako širitvijo deležna vedno večje graje na račun njene obsežnosti, okornosti in neučinkovitosti. Že

Pogodba iz Nice, v skladu s katero je bil za vsako državo članico predviden samo en komisar, je poskušala zamejiti nadaljnje širjenje sestave Evropske komisije in s tem prispevati k njeni konsolidaciji. Vendar pa je Lizbonska pogodba v tem pogledu šla še dlje, saj ima njena uveljavitev za posledico, da se število komisarjev sploh ne bo več povečevalo, ampak bodo države članice do komisarjev upravičene po načelu rotacije. Sistem rotacije, enak za vse države, bo določal, iz katerih držav bodo komisarji v določenem mandatu. Od 1. novembra 2014 bo torej število članov Komisije ustrezalo dvema tretjinama števila držav članic, pri čemer bodo člani izbrani med državljani držav članic po sistemu popolnoma enakopravne rotacije med državami članicami.

Komisarji so v splošnem interesu Unije neodvisni od lastne vlade, delujejo pod političnim vodstvom svojega predsednika, kar pomeni, da od nacionalnih vlad ne smejo prejemati nikakršnih navodil oziroma biti tarča vplivov, ki bi ogrozili njihovo avtonomno naravo.

Pri Evropski komisiji je veliko bolj kakor dimenzija levo–desno pomembna druga dimenzija, tj. podpora Evropske komisije tistim politikam, ki učinkujejo povezovalno. Že na splošno je Evropska komisija zaradi funkcij, ki jih ima po ustanovitvenih pogodbah, veliko bolj prointegracijska. Ena izmed njenih temeljnih funkcij je namreč predstavljanje Unije na mednarodni ravni in sklepanje mednarodnih sporazumov, zlasti na področju trgovine in konkurence. Edina izjema je področje skupne zunanje in varnostne politike. Za zagotovitev ustreznega delovanja in razvoja skupnega trga nadzira izvajanje ustanovitvenih pogodb in aktov, ki jih institucije sprejemajo na njihovi podlagi. Skupaj s Sodiščem Evropskih skupnosti je t. i. varuh pravilnega uveljavljanja prava EU. Prav tako je usklajevalno, izvršilno in upravno telo, odgovorno za izvajanje evropske zakonodaje, proračuna in politik ter za izvajanje pobud za letno in večletno načrtovanje EU, katerega namen je doseči medinstitucionalne dogovore. Vse to so naloge, ki terjajo od Evropske komisije jasno in začrtano vizijo evropske integracije.

Pravica Evropske komisije dajati predloge za sprejetje sekundarnih aktov EU sicer omogoča prepoznavanje njene privrženosti glede na dimenzijo levo–desno, vendar v veliko manjši meri kakor v Evropskem parlamentu in Svetu. Razlogov je več. Predlogi Evropske komisije se nanašajo na področja, opredeljena s pogodbami. Sem spadajo zlasti promet, industrija, kmetijstvo, okolje, regionalni razvoj itd. Lizbonska pogodba izrecno našteva, na katerih področjih ima Unija izključno pristojnost (3. člen PDEU). To so: carinska unija, določitev

pravil o konkurenci, potrebnih za delovanje notranjega trga, monetarna politika držav članic, katerih valuta je evro, ohranjanje morskih bioloških virov v okviru skupne ribiške politike in skupna trgovinska politika. Hkrati je Evropska komisija omejena tudi z načelom subsidiarnosti, v skladu s katerim na področjih, ki niso v izključni pristojnosti Unije, ukrepa le, če države članice ne morejo zadovoljivo doseči ciljev predlaganih ukrepov in jih torej zaradi obsega ali učinkov predlaganih ukrepov lažje doseže sama. Cilj podajanja predlogov je braniti interese Unije in njenih državljanov, ne pa morebiti parcialnih interesov države članice ali posameznega sektorja. Iz povedanega lahko sklepamo, da bodo predlogi Evropske komisije pretežno prointegracijski.

Evropska komisija predstavi predlog Svetu in Evropskemu parlamentu, nakar se v želji po sprejetju zadovoljive rešitve začne usklajevanje teh institucij po ustreznem postopku. Glede na dejstvo, da strankarska podpora evropski integraciji pada z oddaljenostjo stranke od središča levo–desno, lahko sklepamo, da bodo morali predlogi Evropske komisije, če jih bo ta na vsak način hotela uresničiti, vsaj delno odsevati cilje, ki jih podpirajo sredinske stranke. V kolikor pa se bodo nagibali k rešitvam, ki jih podpirajo skrajno leve ali desne stranke, bo Evropska komisija najverjetneje uspešna le na posameznih, izbranih področjih politik EU.

3.4 Vpliv evropske politične strukture na pojavnost rasizma, ksenofobije in diskriminacije

Torzija različnih interesov EU kot nadnacionalne tvorbe in posameznih nacionalnih držav povzroča, da se strankarsko življenje na ravni EU še ni povsem izoblikovalo in da je politični prostor v tem pogledu še zmeraj v nekakšni tranziciji. Politične stranke kot svoj poligon moči in vpliva še zmeraj vidijo predvsem v lastni državi, evropska politična scena in krepitev transnacionalnih strank, v katere so vključene, pa jih ne zanima toliko. Z ustvarjanjem negativne podobe institucij in organov EU, obširnega birokratskega aparata ter zapletenih postopkov doseganja odločitev in njihovega izvajanja pa se manjša tudi interes volivcev za evropske volitve. Udeležba na teh volitvah je tako povsod bistveno manjša kakor na nacionalnih, poleg tega pa tudi neprestano pada.⁴⁶

⁴⁶ Volilna udeležba po letu volitev: 1979 – 61,99 odstotkov, 1984 – 58,98 odstotkov, 1989 – 58, 41 odstotkov, 1994 – 56, 67 odstotkov, 1999 – 49, 51 odstotkov, 2004 – 45, 47 odstotkov in 2009 – 43,10 odstotkov.

Kljub navedenim dejstvom pa že na sedanji stopnji razvitosti evropskega strankarskega prostora nedvomno drži, da ima strankarska pripadnost določen vpliv, predvsem na sprejemanje odločitev v Evropskem parlamentu in Svetu. Evropski parlament je prizorišče prizadevanj za prevlado posameznih političnih usmeritev, ki postajajo z naraščanjem njegovih pristojnosti vse bolj pomembna in opazna. Čeprav so se posamezne usmeritve glede podpore integraciji približale podobnim mnenjem, je razlika med desnimi strankami, ki so integracijske procese ves čas močno podpirale, in levimi, ki so se v tem pogledu »odtajale« šele v devetdesetih letih, še zmeraj opazna. Podpora širitvi EU je v Evropskem parlamentu torej precej prepričljiva, kar je dokazalo tudi glasovanje evropskih poslancev 9. aprila 2003, ko so z ogromno večino podprli vstop desetih novih članic. Če je vpliv posameznih političnih opcij v Evropskem parlamentu odvisen od vsakokratnega volilnega rezultata, pa je njihov vpliv v Svetu, v katerem sedijo imenovani predstavniki vlad članic, veliko bolj »institucionaliziran«. Pravila in postopki odločanja so znani, vsaka članica ima pravico do določenega števila glasov, odločanje pa je odvisno od »obarvanosti« trenutno vladajoče stranke ali koalicije v posamezni državi. Tudi sistem rotirajočega predsedstva Sveta EU omogoča vpliv vladajoče opcije v predsedujoči državi.

S predzadnjo širitvijo EU so se tudi razmerja znotraj nje postavila na nove temelje. V proces pisanja Pogodbe o Ustavi za Evropo in nato še Lizbonske pogodbe, ki naj bi po večletni negotovosti prvonavedene začrtala prihodnjo ureditev in razvoj EU, so bile pritegnjene tudi v tistem trenutku še države pristopnice, od 1. maja 2004 pa že polnopravne članice EU. Tako je bil vsaj na evropski politični in birokratski ravni dosežen resnično širok konsenz o načinu in ureditvi življenja v prihodnje. A kljub podpisu Lizbonske pogodbe je vizij o razvoju EU še vedno veliko. Ne glede na to, da je veliko držav članic izkazalo podporo novi pogodbi (čeprav je v pretežni meri kopija Pogodbe o Ustavi za Evropo) in niso javno napovedovale zapletov pri ratifikacijah, je vse odvisno od socialno-ekonomskega razpoloženja in okoliščin, ki bodo v državah članicah obstajale v času, ko bodo napovedane spremembe te pogodbe dejansko zaživele v praksi in ko se bodo pokazale njene prve implikacije. Zato je še vedno odprto vprašanje, katere vizije naj se v prihodnje realizirajo na ravni EU – tiste, ki se zavzemajo za EU kot bolj ali manj povezano federacijo, ali tiste, ki želijo ohraniti bolj neodvisen položaj članic. Ne glede na uresničitev ene ali druge, je krepitev strankarskega sistema verjetno nujna. Morda najprimernejši je koncept sorodnosti, ki predvideva troje: prvič, da se vsaka nacionalna stranka odloči, kateri evropski stranki je najbližje; drugič, da ni pripadnikov različnih strank iz iste države v isti evropski stranki; in tretjič, da bi imela vsaka evropska stranka svojo

organizacijsko enoto v vsaki od držav članic. V to smer je šla tudi praksa, saj se za evropske lahko štejejo stranke, ki v Evropskem parlamentu oblikujejo politično skupino, za katere sestavo je potrebnih najmanj 20 poslancev, v njej pa mora biti zastopana najmanj ena petina držav članic.⁴⁷ Pri tem morajo izpolnjevati vsa merila demokratičnosti, standarde pravne države in spoštovati človekove pravice.

Čeprav je šele z močnimi evropskimi strankami in jasno postavljenimi pravili igre mogoče dejansko uveljavljati vizije posameznih političnih opcij in četudi je izjemno težko izoblikovati merila, na podlagi katerih bi bilo mogoče odgovoriti na vprašanje, kako se politična usmeritev vodilne politične opcije v določenem nacionalnem okolju manifestira na evropski ravni oziroma ali vpliv neke stranke ali koalicije sploh ustreza dometu te politične opcije v prostoru EU,⁴⁸ pa je na podlagi zgornjih izvajanj vendarle mogoče zaključiti, da evropske stranke oziroma njihovi predstavniki niso imeli nobenega večjega vpliva na rast ksenofobije in na razcvet ekstremističnih idej v državah članicah. V devetdesetih letih, ko so bili primeri izražanja ksenofobije številni in so predvsem na nacionalni ravni politično zelo odmevale dileme, ki so se pojavljale ob obravnavanju vprašanj glede večjega ali manjšega priseljevanja, so na evropski ravni prevladoval tako levosredinske kot desnosredinske stranke, oboje pa so izkazovale veliko podporo tako integraciji kot protidiskriminacijski klavzuli, ki je bila leta 1997 uvedena z Amsterdamsko pogodbo. Zato ni mogoče trditi, da so poslanci Evropskega parlamenta, četudi so po nacionalni afiniteti spadali v stranke skrajno desne populistične družine, eden izmed ključnih dejavnikov evidentirane rasti ksenofobije in rasizma v EU. Tudi

⁴⁷ Z junijem 2009 (volitve v Evropski parlament za sedmo parlamentarno obdobje) se je ta meja zvišala na 25 poslancev, ki predstavljajo vsaj četrtino držav članic (tj. sedem držav članic).

⁴⁸ Zanimiv primer nudi že Slovenija, ki ima v Evropskem parlamentu sedem parlamentarcev. Ti so namreč že v času, ko še niso bili voljeni, ampak zgolj imenovani in so v omejenem obsegu zastopali našo državo do volitev junija 2004, nakazovali zanimivo situacijo. V takratnem času je bila namreč šibka opozicija v nacionalnem parlamentu veliko bolje pozicionirana v Evropskem parlamentu, ker se je pridružila daleč najmočnejši parlamentarni Skupini evropskih ljudskih strank (krščanskih demokratov) in evropskih demokratov (EPP-ED), medtem ko je bila takrat najmočnejša vladna stranka (Liberalna demokracija Slovenije) članica Skupine Evropske liberalne, demokratske in reformne stranke (ELDR). Volitve junija 2009 te situacije niso koreniteje spremenile. Opozicijska Slovenska demokratska stranka (SDS) se je z dvema poslancema pridružila največji politični skupini EPP (prav tako en poslanec Nove Slovenije, ki se na nacionalnih volitvah 2008 ni uvrstila v Državni zbor), medtem ko so se poslanci koalicijskih strank razvrstili na naslednji način: dva poslanca Socialnih demokratov (SD) sta se pridružila drugi največji politični stranki PES, poslanca iz Liberalne demokracije Slovenije (LDS) in iz stranke Zares pa tretji najmočnejši politični skupini ALDE.

Svet EU in Komisija nista služila kot sredstvo za razširjanje ekstremističnih in etnocentričnih idej. Vzpostavljena poslovniška pravila in postopki odločanja v institucijah, nenazadnje pa tudi njihova zasnova oziroma sestava, so bili tisti elementi, ki so tvorili svojevrstno »institucionalno oviro« vsakršnim poskusom preboja in uveljavitve izrazito radikalnih, skrajno desnih, rasističnih in ksenofobičnih pogledov. Na dlani je torej, da struktura strankarske organiziranosti na ravni EU ni bila generator ali vsaj spodbujevalec razširjanja rasističnih, ksenofobičnih in diskriminacijskih stališč.

4 MEHANIZMI EU V BOJU PROTI RASIZMU, KSENOFOBII IN DISKRIMINACIJI

4.1 Koraki k skupni ureditvi na ravni EU

Vključevanje protirasizma v politike in programe Unije je danes institucionalno sprejeta družbena skrb, ki je deležna tako akademskega kot družbenopolitičnega diskurza. Boj proti rasizmu je – delno kot reakcija na zaskrbljujoč dvig skrajne desnice v številnih državah članicah EU – tradicionalno značilnost leve, ⁴⁹ a je v zadnjem desetletju pritegnil pozornost celotnega političnega spektra, pa tudi medijev in civilne družbe. Vsi, ki se borijo proti rasizmu, se zavedajo tega širokega protirasističnega etosa in poskušajo tisto, kar dojemajo kot univerzalno sprejeta načela, preliti v specifične družbene in politične iniciative. Vendar pa relativno visoka angažiranost civilne družbe še ne pomeni, da bodo njena prizadevanja vodila do enostavno in nesporno sprejetih političnih odločitev in do usklajenih institucionalnih pobud. V času od ustanovitve Evropskih skupnosti do danes so pobudam protirasističnih gibanj nasprotovale, jih redefinirale, pa tudi ignorirale mnoge, zlasti desno usmerjene politične koalicije na nacionalni ravni. Vendar je na ravni EU mogoče zaznati nekoliko manj omejitev in ovir za prodor t. i. protirasističnega mainstreaminga, saj predstavniki institucij EU, zlasti Evropskega parlamenta, praviloma ne izražajo niti ne podpirajo stališč, ki motivirajo pripadnike skrajno desnih populističnih strank. Čeprav je torej v kontekstu EU mogoče govoriti o bistveno manjših preprekah za protirasistične in protiksenofobične iniciative, je EU potrebovala kar 40 let, da je v ustanovitvenih pogodbah dobila konkretno pravno podlago za ukrepanje v boju proti rasizmu, ksenofobiji in diskriminaciji.

Za izhodišče protidiskriminacijske politike v Evropskih skupnostih nekateri štejejo 119. člen Pogodbe o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (v nadaljevanju: Pogodba EGS) iz leta 1957, ki je določil temelje za enako plačilo žensk in moških. ⁵⁰ Razlogi za uvedbo posebnega člena v to pogodbo so bili dejansko ekonomski in manj socialni, saj je bil takratni

⁴⁹ Tudi o Amsterdamski pogodbi, ki je z novim 13. členom PES uvedla protidiskriminacijsko klavzulo, so se pogajale predvsem leve oziroma levosredinske vlade držav članic.

⁵⁰ Navedeni člen je določal: »Vsaka država članica med prvo fazo zagotovi, nato pa ohranja uporabo načela, naj moški in ženske prejemajo enako plačilo za enako delo.«

namen držav članic zmanjšati morebitno izkrivljanje konkurence zaradi nižjih plač žensk v nekaterih državah članicah (Dhami in drugi 2006, 25). Namen te določbe tako ni bil spodbujanje enakega obravnavanja žensk in moških, je pa določba odprla prostor razpravam o enakosti, temeljnih človekovih pravicah in načelih demokratične družbe, predvsem s pomočjo preudarkov in ugotovitev, ki jih je v svojih odločitvah povzelo Sodišče Evropskih skupnosti.

Leta 1977 so Evropski parlament, Svet in Komisija ob upoštevanju dejstva, da so vse države članice pogodbenice Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (podpisane v Rimu, 4. novembra 1950), sprejeli skupno izjavo o temeljnih pravicah,⁵¹ s katero so izrazili pomembnost varstva temeljnih človekovih pravic in se zavezali, da pri izvajanju pooblastil in pri doseganju ciljev Evropskih skupnosti spoštujejo in bodo še naprej spoštovali te pravice. Prvotne, abstraktne in načelne določbe so predvsem povzemale zaveze iz obstoječih mednarodnih konvencij. Kmalu pa so se institucije osredotočile tudi na urejanje bolj konkretnih vprašanj in znotraj institucionalnega okvira Evropskih skupnosti. Poleg tega je njihovo proaktivnost narekovala nenehna potreba po zagotavljanju demokratične legitimnosti »evropskega projekta«.

Prvi odzivi na probleme rasizma in ksenofobije znotraj institucionalnega okvira Evropskih skupnosti segajo v sredino osemdesetih let, čeprav so se pisna vprašanja poslancev Evropskega parlamenta zunanjim ministrom takratnih držav članic začela pojavljati že konec sedemdesetih let.⁵² Razprave, ki so se na to temo v naslednjih letih nadaljevale, so Evropski parlament spodbudile k bolj sistematični analizi tem, ki so jih odpirali poslanci.⁵³ Leta 1984 je

⁵¹ Joint Declaration by the European Parliament, the Council and the Commission concerning the protection of fundamental rights and the European convention for the protection of human rights and fundamental freedoms (UL C št. 103 z dne 27. 4. 1977, str. 1).

⁵² Written question No 431/79 by Mr Glinne: Measures to combat racism (UL C št. 322 z dne 24. 12. 1979, str. 5).

⁵³ Written question No 140/83 by Mr Roger-Gerard Schwartzberg to the Council: Displays of racism in the Greek press (UL C št. 212 z dne 8. 8. 1983, str. 24); Question No 20 by Mr Adamou (H-407/83) to the Council: Persecution of migrant workers - xenophobia – racism (Debates of the EP (English ed.): No 304 p. 159); Question No 96 by Mrs Squarcialupi (H-532/84) to the Council: Declaration against racism and xenophobia in Europe (Debates of the EP (English ed.): No 321 p. 178); Written question No 1336/84 by Mr Kyrkos to the Commission: Acts of racism against immigrants (UL C št. 111 z dne 6. 5. 1985, str. 16); Oral question document B 2-1379/85 with debate, by Mr Ford, Mr Evrigenis, Mr Prag *et. al*, on behalf of the socialist group to the Commission: Rise of fascism and racism in Europe (UL št. 36 z dne 17. 2. 1986, str. 76).

Evropski parlament ustanovil specializirani preiskovalni odbor, ki se je ukvarjal s problemi porasta fašizma in rasizma ter je decembra 1985 objavil svoje končno poročilo, znano kot Evrigenisovo poročilo. Na podlagi tega poročila je bila februarja 1986 najprej sprejeta Resolucija o porastu rasizma in fašizma v Evropi,⁵⁴ junija istega leta pa so Evropski parlament, Svet ministrov in Komisija sprejeli še Skupno izjavo proti rasizmu in ksenofobiji.⁵⁵ S to izjavo so evropske institucije prvič izrecno priznale obstoj in porast ksenofobičnih dejanj, ekstremističnih gibanj in nasilja v Skupnosti, ki so bila pogosto usmerjena proti priseljencem. V tej izjavi obsojajo vse oblike nestrpnosti, sovražnosti in uporabo sile proti osebam ali skupinam oseb na podlagi rasnih, verskih, kulturnih, socialnih ali nacionalnih razlik, ta obsodba pa temelji zlasti na zavedanju, da delavci, ki izvirajo iz drugih držav članic ali iz tretjih držav, torej držav zunaj Skupnosti, pozitivno prispevajo in bodo tudi v prihodnosti pozitivno prispevali k razvoju države članice, v kateri zakonito prebivajo, in Skupnosti kot celote. Institucije so se s to izjavo tudi zavezale, da bodo ščitile individualnost in dostojanstvo vsakega člana družbe in zavračale vsakršno obliko segregacije tujcev. Nenazadnje je izrecno poudarjena pomembnost ustreznih in objektivnih informacij ter ozaveščanja državljanov o nevarnostih rasizma in ksenofobije.

Na podlagi naraščajoče nestrpnosti (ki je v skladu s takratnim razumevanjem veljala za realno grožnjo ekonomski prihodnosti Skupnosti) je Komisija leta 1988 Svetu predložila predlog za sprejetje resolucije o boju proti rasizmu in ksenofobiji,⁵⁶ katere glavni namen je bil poudariti pomembnost in potrebnost premika od splošnih načel, izraženih v izjavi iz leta 1986, h konkretnjšim pravnim ukrepom na tem področju. Po podatkih iz leta 1988 je namreč en državljan Unije od treh menil, da je v njegovi državi preveč ljudi druge narodnosti ali rase.⁵⁷ Kljub omenjeni pobudi sta minili še dve leti do sprejetja te resolucije.⁵⁸ Slednja države članice med drugim poziva k ratifikaciji mednarodnih instrumentov in sprejetju vseh potrebnih zakonodajnih in institucionalnih ukrepov, usmerjenih v preprečevanje vseh vrst rasističnih in ksenofobičnih ravnanj. Pomembnost boja proti vsem oblikam diskriminacije, vključno z

⁵⁴ Resolution on the rise of racism and fascism in Europe (UL C št. 36 z dne 17. 2. 1986, str. 142).

⁵⁵ Declaration against racism and xenophobia (UL C št. 158, 25. 6. 1986, str. 1).

⁵⁶ Proposal for a Council Resolution on the fight against racism and xenophobia (UL C št. 214 z dne 16. 8. 1988, str. 32).

⁵⁷ Special Eurobarometer 41, str. 42.

⁵⁸ Resolution of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 29 May 1990 on the fight against racism and xenophobia (UL C št. 157, 27. 6. 1990, str. 1).

diskriminacijo na podlagi spola, barve, rase, lastnega mnenja in prepričanj, je bila poudarjena tudi v Listini Skupnosti o temeljnih socialnih pravicah delavcev iz leta 1990.⁵⁹ Kot odgovor na petletno neodzivnost Komisije in Sveta je Evropski parlament ponovno sklical preiskovalni odbor s ciljem globlje preučitve obravnavane tematike, ki je decembra 1990 pripravil drugo, obširnejše t. i. Fordovo poročilo (Ford 1990). Vendar tudi to poročilo ni predvidevalo pravnih ukrepov, temveč je vsebovalo 77 priporočil. Kljub nezavezujoči naravi teh priporočil so bila ta zastavljena jasno in konkretno, med najodmevnejšimi pa je bilo priporočilo o pripravi osnutka direktive, ki naj zagotovi zakonodajni okvir Skupnosti boja proti diskriminaciji na podlagi pripadnosti etnični skupini, naciji, veri, rasi ali religiji in ki bi zajemala vse rezidente Skupnosti (priporočilo št. 31).

V zgodnjih devetdesetih letih so posamezne nevladne organizacije začele spodbujati sprejetje evropskih zakonodajnih ukrepov in sestavljati svoje lastne predloge, ki so nato dobili podporo Evropskega parlamenta in nekaterih vladnih agencij. Ta čas je bil tudi čas burnih razprav v okviru Evropskega parlamenta,⁶⁰ ki so vodile do sprejetja številnih resolucij.⁶¹ Med pomembnejšimi sta Resolucija o oživitvi rasizma in ksenofobije v Evropi in nevarnosti nasilja skrajno desnih ekstremistov, sprejeta 21. aprila 1993, in Resolucija o rasizmu in ksenofobiji, sprejeta 2. decembra 1993.⁶² Resolucije so bile delno odziv na posebne oblike rasističnih dejanj v posameznih državah članicah, delno pa oblika srednjeročnega političnega programa, v okviru katerega je Evropski parlament kontinuirano izražal svoje stališče, da je treba okrepiti ukrepanje na evropski ravni, in s tem spodbujal tudi druge evropske institucije in organe k večji angažiranosti na tem področju. Tako je, na primer, Ekonomsko-socialni odbor

⁵⁹ Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers (1990). Dostopno prek: http://aei.pitt.edu/4629/01/003998_1.pdf (19. januar 2009).

⁶⁰ Po podatkih iz baze EUR-Lex je v obdobju med letom 1990 in letom 1994 evidentiranih več kakor 70 poslanskih pisnih in ustnih vprašanj na temo rasizma in ksenofobije v Evropi.

⁶¹ Resolution on the Rise of Racism in Europe and the Criminal Attacks Against Turkish Citizens in Germany (UL C št. 194 z dne 19. 7. 1993, str. 204); Resolution on the Situation of Gypsies in the European Community (UL C št. 128 z dne 9. 5. 1994, str. 372); Resolution on Racism, Xenophobia and anti-Semitism (UL C št. 323 z dne 21. 11. 1994, str. 154); Resolution on Racist Murders in Austria (UL C št. 56 z dne 6. 3. 1995; str. 106); Resolution on the Acts of Racist Violence in France and Italy (UL C št. 89 z dne 10. 4. 1995; str. 158); Resolution on Racism, Xenophobia and Anti-Semitism (UL C št. 126 z dne 22. 5. 1995; str. 75).

⁶² Resolution on the resurgence of racism and xenophobia in Europe and the danger of right-wing extremist violence (UL C št. 150 z dne 31. 5. 1993, str. 127) in Resolution on racism and xenophobia (UL C št. 342 z dne 20. 12. 1993, str. 3).

v svojem mnenju v zvezi z Belo knjigo Komisije o socialni politiki poudaril, da je treba varstvo pravic državljanov zagotoviti tako, da se določba o prepovedi diskriminacije na podlagi vrste okoliščin vključi v samo Pogodbo.⁶³ Tudi Odbor regij je v svojem mnenju v zvezi z omenjeno Belo knjigo Komisije izpostavil ključno vlogo lokalnih in regionalnih oblasti v boju proti rasizmu in ksenofobiji ter podprl namero Evropske komisije, da preuči vprašanje izrecnega sklicevanja na prepoved diskriminacije v sami Pogodbi.⁶⁴

Pri obravnavanju vprašanj rasizma in ksenofobije ne moremo mimo pomembne vloge Evropskega sveta, ki je na svojih srečanjih sprejel številne sklepe ter javnost in institucije pozival k aktivnostim tako na nacionalni ravni kot na ravni Skupnosti. V devetdesetih letih so bila vprašanja rasizma in ksenofobije obravnavana in sklepi s tega področja sprejeti na skoraj vseh srečanjih Evropskega sveta.⁶⁵ Štiri pomembne izjave so bile soglasno sprejete v Dublinu (maj 1990), Maastrichtu (december 1991), Edinburgu (december 1992), Københavnu (junij 1993). Eden izmed sklepov predsedstva edinburškega vrha določa, da je treba po vsej Evropi sprejeti stroge in učinkovite ukrepe v boju proti rasizmu, in sicer tako na področju izobraževanja kot na področju prava. V Københavnu je Evropski svet ponovno spomnil na svoje že dane izjave in zaveze ter hkrati sklenil intenzivirati napore, vložene v ugotavljanje pravih vzrokov za te pojave. Nenazadnje so države članice izrazile pripravljenost, da bodo storile vse, kar je v njihovi moči, da bodo zavarovale priseljence, begunce in vse državljane EU pred manifestacijami rasizma in nestrpnosti. Na zasedanju na Krfu (junija 1994) je Evropski svet naredil korak naprej, saj je na eni strani sprejel sklep o razvoju globalne strategije na ravni Unije, katere cilj je boj proti vsem rasističnim dejanjem in ksenofobičnemu nasilju, na drugi strani pa realiziral francosko-nemško pobudo proti rasizmu in ksenofobiji, tj. sprejel odločitev o ustanovitvi posvetovalnega odbora o rasizmu in ksenofobiji (t. i. Kahnov odbor). Temeljna naloga tega odbora, ki so ga sestavljali po en predstavnik vsake države članice, dva predstavnika Evropskega parlamenta, predstavnik Komisije in opazovalec iz Sveta Evrope, je bila v zagotavljanju priporočil glede sodelovanja med vladami in različnimi socialnimi partnerji, vse z namenom spodbujati strpnost in medsebojno razumevanje. Odbor

⁶³ Opinion of the Economic and Social Committee on the White Paper on European Social Policy (UL C št. 397 z dne 31. 12. 1994; str. 33).

⁶⁴ Opinion of the Committee of the Regions on the White Paper on European Social Policy – A way forward for the Union (UL C št. 210 z dne 14. 8. 1995, str. 67).

⁶⁵ Sklepi Evropskega sveta so dostopni prek: <http://europa.eu.int/en/record/florence/flore-en.htm> (16. oktober 2008).

je jasno izrazil svoje prepričanje, da je bistveni predpogoj za učinkovito ukrepanje Skupnosti na tem področju sprememba PES, s katero bi v besedilo vključili posebno določbo o boju proti rasni diskriminaciji. Do tega datuma namreč PES ni vsebovala določbe, ki bi kot cilje ali zaveze Skupnosti določala boj proti rasni diskriminaciji niti ni Skupnosti zagotavljala pristojnosti, da na tem področju kakor koli ukrepa. Na vrhu v Essnu (december 1994) je Evropski svet pozval Komisijo k pospešitvi njenih razprav na različnih področjih, zlasti pa na področju izobraževanja in usposabljanja, medijev ter policijskih in pravosodnih zadev. Že na naslednjem zasedanju (Cannes, junij 1995) je Evropski svet pozval Kahnov odbor, naj razširi svoje delo in v tesnem sodelovanju s Svetom Evrope preuči možnosti za ustanovitev Evropskega centra za spremljanje rasizma in ksenofobije. V tem kontekstu sta pomembna še srečanje predstavnikov držav in vlad v Madridu (decembra 1995) in Firencah (junija 1996).

Odločitev o oblikovanju posebnega svetovalnega telesa, ki je v tem obdobju skrbno preučevalo konkretna dejanska in pravna vprašanja na področju rasizma in ksenofobije, se je izkazala za ključno v smislu premikov v iniciativnosti evropskih institucij. Na podlagi priporočila Kahnovega odbora je Komisija decembra 1995 objavila Sporočilo o rasizmu, ksenofobiji in antisemitizmu,⁶⁶ v katerem je opozorila, da je ob upoštevanju nadaljujoče se prisotnosti rasizma, ksenofobije in antisemitizma po vsej Evropi ter njihovim transnacionalnim dimenzijam težko zanikati potrebo po ustreznem ukrepanju na ravni EU. Poudarek sporočila je bil torej na potrebi po spremembi PES in na predlogu za razglasitev leta 1997 za evropsko leto proti rasizmu. Komisija je kmalu zatem pripravila predlog Uredbe Sveta o vzpostavitvi Evropskega centra za spremljanje rasizma in ksenofobije (EUMC),⁶⁷ ki je bil ustanovljen leta 1997 s ciljem in temeljnimi nalogami, da EU in državam članicam zagotavlja objektivne, zanesljive in primerljive podatke o obravnavanih fenomenih ter jim tako pomaga pri oblikovanju in sprejemanju ukrepov za njihovo odpravljanje. EUMC je bil med drugim zadolžen za opravljanje študij in preučevanje primerov dobre prakse, sprejemanje različnih sklepov in mnenj ter objavljanje letnih poročil o svojem delu.⁶⁸ Vendar pa je leto

⁶⁶ Communication from the Commission on racism, xenophobia and anti-Semitism (COM(95) 653 final).

⁶⁷ Predlog uredbe (COM(96) 615 final) in Uredba Sveta (ES) št. 1035/97 z dne 2. junija 1997 o ustanovitvi Evropskega centra za spremljanje rasizma in ksenofobije (UL L št. 151 z dne 10. 6. 1997, str. 1).

⁶⁸ S 1. marcem 2007 se je EUMC preoblikoval v Agencijo za temeljne pravice (FRA), ki je postala pravna naslednica EUMC. V jedru ostajajo njeni cilji enaki ciljem EUMC, s poudarkom na zagotavljanju pomoči in strokovnega znanja institucijam in drugim organom EU ter državam članic pri implementaciji prava Skupnosti na področju človekovih pravic. Več o tem glej <http://fra.europa.eu/>.

1997, proglašeno za leto boja proti rasizmu, tudi sicer ponujalo izjemne možnosti za okrepitev strategije Skupnosti v boju proti rasizmu in ksenofobiji. Za aktivnosti v tem letu je bilo namenjenih 4,7 milijona ECU.⁶⁹ Komisija je 3,2 milijona ECU namenila sponzoriranju 176 različnih projektov na evropski, nacionalni, regionalni in lokalni ravni. Poleg tega je 15 nacionalnih koordinacijskih odborov, ki so predstavljali široko paleto akterjev s področja boja proti rasizmu, vse leto koordiniralo razne aktivnosti, ki so potekale v državah članicah, dodatno k temu so se njihovi predstavniki redno sestajali v Bruslju, da bi tako zagotovili usklajeno in usmerjeno delovanje ter ustrezno izmenjavo informacij.

K bistvenemu napredku na tem področju je prispevala medvladna konferenca, ki se je začela 29. marca 1997 in na kateri se je po več pozivih mnogoterih akterjev, predvsem pa Evropskega parlamenta, razpravljalo o vključitvi protidiskriminacijske klavzule v PES. Kako resno je bilo prizadevanje Evropskega parlamenta za sprejetje pravnega instrumenta, na podlagi katerega bi bilo mogoče ukrepanje institucij Unije, kaže tudi podatek, da je Evropski parlament v svoji resoluciji, sprejeti v zvezi z Belo knjigo o evropski socialni politiki,⁷⁰ Komisijo pozval k predložitvi predloga direktive, ki bi vsebovala ukrepe za okrepitev pravnih instrumentov držav članic, usmerjenih v preprečevanje rasizma in ksenofobije (40. točka resolucije), četudi je bilo splošno znano, da Komisija nima pristojnosti za takšno ravnanje. Podobno razkriva resolucija Evropskega parlamenta, sprejeta v zvezi s Sporočilom Komisije o politiki priseljevanja in azilni politiki, v kateri je zapisano, da je trditev, da boj proti rasizmu in ksenofobiji spada v prvi steber Skupnosti, mogoče utemeljiti, zato poziva Komisijo k predložitvi predloga za sprejetje protidiskriminacijske direktive.⁷¹

⁶⁹ ECU (*European Currency Unit*) je bil s 1. januarjem 1999 nadomeščen z evrom.

⁷⁰ Resolution on the White Paper on European Social Policy – A way forward for the Union (UL C št. 43 z dne 20. 2. 1995, str. 63).

⁷¹ Resolution on the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on immigration and asylum policies (UL C št. 269 z dne 16. 10. 1995, str. 156). V 36. točki resolucije je navedeno: *The European Parliament »[i]s of the opinion, inter alia on the basis of the case law of the Court of Justice, that there are grounds for arguing that the combating of racism and xenophobia falls within the first pillar of the Union Treaty; calls on the Commission to submit an anti-discrimination directive; is also of the opinion that, on the basis of the principle of subsidiarity, action to combat racism and xenophobia is the responsibility of all public authorities and social institutions; calls likewise on the Commission to take seriously the recommendations of the Committee of Inquiry into Racism and Xenophobia in Europe«.*

Ne samo Komisija, tudi vse ostale institucije in drugi zainteresirani subjekti so se z vprašanjem pristojnosti Unije intenzivno ukvarjali. Na eni strani so k temu prispevali zagovorniki evropske protidiskriminacijske strategije in politike, ki so vztrajno opozarjali na ekonomske in socialne posledice, ki jih že ima oziroma jih bo imela opustitev reševanja z rasizmom in ksenofobijo povezanih vprašanj. Pod okriljem enotnega trga so propagirali potrebo po ureditvi razmer na ravni Skupnosti, predlagali rešitve in izražali svoje ideje na različnih forumih, vse z namenom vzbuditi pozornost tako na evropski kot nacionalni ravni in pridobiti podporo potencialnih zaveznikov in ključnih subjektov pri oblikovanju evropske politike. Po drugi strani pa je tudi Komisija sama opozorila, da PES ne vsebuje posebne določbe, ki bi Skupnosti podeljevala pristojnost za ukrepanje na tem področju, in poudarila, da je izčrpala vse možnosti, ki so na voljo v skladu s PES: zvišanje ravni in kakovosti življenja (2. člen PES), spodbujanje ekonomskega in socialnega razvoja s krepitvijo ekonomske in socialne kohezije (B. člen PEU), spoštovanje temeljnih pravic (drugi odstavek 6. člena PEU) ter polno uresničevanje pravice do nediskriminacije na podlagi državljanstva (12. člen PES). Komisijo so v njenih aktivnosti vodila naslednja načela:⁷²

- boj proti rasizmu zahteva sodelovanje vseh, ki jih ta zadeva;
- glavni cilj kakršne koli strategije proti rasizmu mora biti preventiva;
- s sodelovanjem vseh relevantnih akterjev je treba postaviti prioritete;
- Komisija bo v razvoju svojih aktivnosti na tem področju strogo spoštovala načelo subsidiarnosti.

Našteta načela so sicer služila kot okvirna podlaga za delovanje Komisije, a se je ta, v svoji želji po oblikovanju skupne protidiskriminacijske politike Unije in pridobitvi pristojnosti za dajanje zakonodajnih pobud s tega področja, od njih velikokrat oddaljila. Iz tega razloga so politike in zakonodaja EU še danes razpršene, nepregledne in nedosledne. Komisija je svoje aktivnosti zastavila precej ambiciozno, s kar največjo možno razširitvijo teh na mnoga druga, sicer med seboj povezana področja. Tako so bile njene primarne dejavnosti usmerjene v spodbujanje integracije in odpiranje poti za vključevanje vseh priseljencev in etničnih skupin v družbo, spodbujanje enakih možnosti in odpravljanje diskriminacije, ozaveščanje javnosti in preseganje predsodkov, preprečevanje rasističnega obnašanja in nasilja, spremljanje in sankcioniranje rasističnih kaznivih dejanj, spodbujanje mednarodnega sodelovanja ter v izgrajevanje poti za sprejemanje evropske protidiskriminacijske zakonodaje.

⁷² Communication from the Commission on racism, xenophobia and anti-Semitism (COM(95) 653 final), str. 7.

Boj proti rasizmu in ksenofobiji je sestavni del vseh politik, katerih cilj je ob spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin zagotoviti prosto gibanje oseb znotraj Skupnosti. To zajema delavce migrante v Skupnosti (ki so lahko žrtve rasističnih predsodkov in ravnanj) in člane njihovih družin (ki so lahko državljani tretjih držav), pa tudi državljane nekaterih tretjih držav, ki imajo v skladu z določenimi pridružitvenimi sporazumi po poteku predpisane dobe redne zaposlitve pravico do integracije v državi članici gostiteljici. Še več, Sodišče Evropskih skupnosti je potrdilo, da je spoštovanje človekovih pravic sestavni del splošnih načel prava Skupnosti.⁷³ Ob upoštevanju teh stališč je Komisija v Beli knjigi o evropski socialni politiki⁷⁴ navedla, da mora Skupnost, če resnično želi udeležiti prosti pretok na skupnem trgu, vsem ljudem zagotoviti varstvo pred diskriminacijo. Komisija je tako izhajala iz stališča, da je treba odgovoriti na dve neločljivo povezani vprašanji: kako zagotoviti, da bi se zakonodaja Skupnosti uporabljala brez razlikovanja na celotnem ozemlju Skupnosti, in na kakšen način v pravo Skupnosti vpeljati širši protidiskriminacijski zakonodajni instrument (ali s PES ali prek sekundarne zakonodaje).

Pri iskanju ustreznega odgovora na ti vprašanji se je razprava osredotočila na tri glavne možnosti:

- a) vključitev splošne klavzule o prepovedi diskriminacije v PES, ki bi nato avtomatično veljala pri uporabi vseh aktov Skupnosti,
- b) uvedba horizontalnega instrumenta, ki bi za države članice predstavljal splošni cilj uporabe zakonodaje Skupnosti brez vsakršnega razlikovanja,
- c) vključitev klavzule, podobne 14. členu Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki govori o prepovedi vsakršnega razlikovanja pri uporabi konvencije, v sprejete instrumente na področju pristojnosti Skupnosti.

Prva možnost je bila preferenca Komisije, prav tako je bil omenjena v končnem poročilu t. i. mnenjske skupine (*Reflecion Group*), delujoče v okviru priprav na medvladno konferenco leta 1996. Kar zadeva drugo vprašanje, tj. vprašanje uvedbe širšega protidiskriminacijskega zakonodajnega instrumenta, je Komisija večkrat poudarila potrebo po okrepitvi določb PES in napovedala svojo namero, da bo vztrajala pri posebnih pristojnostih evropskih institucij v

⁷³ Glej sodbo Sodišča z dne 17. decembra 1970 v zadevi C-11/70 *Internationale Handelsgesellschaft proti Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* (4. točka), sodbo z dne 14. maja 1974 v zadevi C-4/73 *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung proti Komisiji Evropskih skupnosti* (13. točka) ter sodbo z dne 13. decembra 1979 v zadevi 44/79 *Liselotte Hauer proti Land Rheinland-Pfalz* (15. točka).

⁷⁴ European Social Policy – A Way Forward for the Union (COM(94) 333 final).

boju proti rasni diskriminaciji, ki jih je treba določiti s Pogodbo.⁷⁵ Tudi ta predlog je bil vključen v gradiva, namenjena medvladni konferenci. Tretjo možnost pa je Komisija delno implementirala že pred sprejetjem dokončne odločitve na medvladni konferenci.⁷⁶

Na vrhu v Amsterdamu, ki je potekal 16. in 17. junija 1997, je bilo Skupnosti začrtano (formalno novo) poslanstvo, saj je uvedba novega 13. člena PES z Amsterdamsko pogodbo⁷⁷ pomenila, da lahko »Svet na predlog Komisije in po posvetovanju z Evropskim parlamentom soglasno sprejme ustrezne ukrepe za boj proti diskriminaciji na podlagi spola, rase ali narodnosti, vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti«.

V času od sprejetja Amsterdamske pogodbe (1997) do začetka njene veljavnosti (1999) so se aktivnosti evropskih institucij na tem področju nadaljevale. Leta 1998 je bil sprejet t. i. Akcijski načrt proti rasizmu,⁷⁸ ki je predlagal sodelovanje vseh akterjev (držav članic, nevladnih organizacij, socialnih partnerjev, lokalnih oblasti itd.), vključenih v dejavnosti na področju boja proti rasizmu po vsej Uniji. Načrt je zajemal štiri temeljne sklope, na katerih je potrebno še bolj učinkovito in usmerjeno delovanje omenjenih akterjev: oblikovanje izhodišč za zakonodajne iniciative, integracija boja proti rasizmu v politike in programe EU, razvijanje in izmenjava novih načinov boja proti rasizmu, skupaj z zagotavljanjem sredstev za projekte in pobude, krepitev sodelovanja in izmenjave informacij. Temu načrtu je sledil Dunajski akcijski načrt,⁷⁹ ki se je osredotočil na vprašanje, kako v največji meri implementirati določbe Amsterdamske pogodbe na področju svobode, varnosti in pravice, še posebno tiste, ki se navezujejo na rasizem in ksenofobijo, oziroma kako v boju proti njima najbolj učinkovito uporabiti evropski (skupinski, harmonizirani) pristop. Določil je prioritete za obdobje naslednjih petih let. Predvideval je skladen okvir za razvoj ukrepov na ravni EU, ob hkratnem

⁷⁵ European Social Policy – A Way Forward for the Union (COM(94) 333 final), str 30.

⁷⁶ Tak primer je npr. Direktiva Sveta št. 89/552/EGS z dne 3. oktobra 1989 o usklajevanju nekaterih zakonov in drugih predpisov držav članic o opravljanju dejavnosti razširjanja televizijskih programov (UL L št. 298 z dne 17. 10. 1989, str. 23), ki v 12. členu določa, da televizijsko oglaševanje ne sme vsebovati nikakršne diskriminacije na podlagi rase, spola ali državljanstva, v 22. členu pa še, da so države članice dolžne poskrbeti, da programske vsebine ne vsebujejo nobenega spodbujanja k sovraštvu na podlagi rase, spola, veroizpovedi ali državljanstva.

⁷⁷ Podpisana je bila 2. oktobra 1997, veljati pa je začela maja 1999.

⁷⁸ Communication from the Commission – An action plan against racism (COM(1998) 183 final).

⁷⁹ UL C št. 19 z dne 23. 1. 1999, str. 1. Akcijski načrt je bil sprejet 3. decembra 1998 na zasedanju Evropskega sveta na Dunaju. Nastal je na podlagi poziva voditeljev držav in vlad, ki so se junija istega leta zbrali v Cardiffu.

zagotavljanju večjega sodnega nadzora Sodišča Evropskih skupnosti in demokratičnega nadzora Evropskega parlamenta. V tem duhu je bilo sprejeto Sporočilo Komisije o boju proti rasizmu, ksenofobiji in antisemitizmu v državah kandidatkah,⁸⁰ ki jih je EU budno spremljala tudi v tem pogledu.

Pomemben del izgrajevanja širše protidiskriminacijske strategije na ravni EU predstavljajo ukrepi na področju kazenske zakonodaje. Kar zadeva odkrivanje in sankcioniranje kaznivih dejanj, povezanih z rasizmom, je Komisija sicer podpirala nekatere projekte, ki so jih izvajale nevladne organizacije, da bi razvile merila in postopke za spremljanje rasističnih incidentov,⁸¹ a kaj več ni bilo mogoče. Glavno oviro ukrepanju Komisije na tem področju je predstavljala pristojnost Unije, ki je bila omejena zgolj na »podporo« ukrepom držav članic. Določbe o policijskem in pravosodnem sodelovanju v kazenskih zadevah namreč spadajo v tretji steber Skupnosti in samo Svet lahko določi pogoje in omejitve, v skladu s katerimi lahko organi Skupnosti (npr. Europol) in pristojni organi ene države članice delujejo na ozemlju druge države članice, pa še to le v povezavi in po dogovoru z organi te druge države članice. Na področjih, ki se vsebinsko uvrščajo v tretji steber, se torej države članice v Svetu medsebojno obveščajo in posvetujejo, da bi uskladile svoje ukrepe, odločitve pa sprejemajo soglasno. Harmonizacija zakonodaje držav članic, ki bi omogočila enotno uporabo sankcij po vsej EU, pri čemer bi države članice ohranile pristojnost oblikovanja in izvajanja lastnih strategij in politik, se je zdela, kot je bilo priznано že na zasedanju Evropskega sveta na Krfu (1994), sprejemljiva rešitev za vse in hkrati ustrezen odgovor na vprašanje, kako najbolj učinkovito izboljšati sodelovanje v pravosodnih zadevah. Kar največja odločnost Unije v boju proti rasizmu in ksenofobiji je bila izražena na Evropskem svetu v Firencah dne 21. in 22. junija 1996, na katerem je bila med drugim potrjena prednostna naloga Unije, da ustanovi posebni

⁸⁰ Commission Communication: countering racism, xenophobia and anti-Semitism in the candidate countries (COM(1999)256 final).

⁸¹ Posamezni projekti so se pred začetkom veljavnosti Amsterdamske pogodbe skoncentrirali v projekt Cities Against Racism (1995–1997). V projekt so bile vključene lokalne oblasti in nevladne organizacije iz 30. evropskih mest. Cilj projekta je bil spodbujati razvoj in izvajanje dobrih praks in jih povezati z informacijami, ki obstajajo na ravni EU. V okviru tega projekta naj bi se identificirale uspešne strategije za izgradnjo širših lokalnih koalicij v boju proti rasizmu in za ozaveščanje ljudi o pomembnosti priseljencev in etničnih manjšin za celotno družbo. Drugi odmevni projekt je bil Local Integration/Partnership Action (1996–1998), znan tudi kot projekt LIA. Čeprav se je osredotočal na razvoj integracijskih strategij, je bistveno prispeval k boju proti rasizmu. 23 mest, ki so sodelovala v projektu, se je namreč zavezalo k razvijanju in izvajanju proti rasizmu usmerjenih akcijskih načrtov na lokalni ravni.

evropski center za spremljanje rasizma in ksenofobije. Najpomembnejši ukrep na področju notranjih in pravosodnih zadev je realizacija predloga španskega predsedstva (na srečanju Evropskega sveta v Madridu 15. in 16. decembra 1995) o sprejetju t. i. skupnega ukrepa (*joint action*), enega izmed instrumentov v okviru tretjega stebra Skupnosti. Svet je tako leta 1996 sprejel skupni ukrep o boju proti rasizmu in ksenofobiji,⁸² ki vzpostavlja pravila, katerih cilj je storilcem rasističnih in ksenofobičnih kaznivih dejanj preprečiti, da bi se zaradi prostega pretoka oseb znotraj EU izognili kazenskemu pregonu. Kot temeljno izhodišče za ta ukrep je služilo dejstvo, da imajo države članice, ki ostajajo ključni akterji pri naslavljanju vprašanj v okviru tretjega stebra, na tem področju zelo raznoliko zakonodajo in da so dejanja rasizma in ksenofobije zato različno kvalificirana (če sploh). Zaradi prostega pretoka oseb in ker ponekod rasizem in ksenofobija sploh nista opredeljena kot kaznivi dejanji, obstaja možnost, da se storilci uspešno izognejo kazenskemu pregonu ali prestajanju kazni v določeni državi članici, in sicer že zgolj s preselitvijo v državo, ki tovrstne zakonodaje nima. Prav tako je zaradi razlik med sistemi kazenskega prava oteženo mednarodno sodelovanje na tem področju.

Države članice so torej s tem skupnim ukrepom dosegle sporazum in se zavezale k pravosodnemu sodelovanju v zvezi s kaznivimi dejanji, ki temeljijo na:

- a) javnem spodbujanju k diskriminaciji, nasilju ali rasnem sovraštvu v zvezi s skupino ljudi, opredeljeno glede na barvo, raso, vero ali nacionalno ali etnično poreklo, ali v zvezi s članom take skupine;
- b) javnem opravičevanju zločinov proti človeštvu in kršitev človekovih pravic iz rasističnih nagibov ali iz nagibov ksenofobije;
- c) javnem zanikanju zločinov, opredeljenih v 6. členu Listine Mednarodnega vojaškega sodišča v dodatku k Londonskemu sporazumu z dne 8. aprila 1945, če vključuje vedenje, ki zaničuje ali ponižuje skupino oseb, opredeljeno glede na barvo, raso, vero ali nacionalno ali etnično poreklo;
- d) javnem širjenju razprav, slik ali drugega gradiva, ki izražajo rasizem in ksenofobijo;
- e) sodelovanju v dejavnostih skupin, organizacij ali združenj, ki vključujejo diskriminacijo, nasilje ali rasno, etnično ali versko sovraštvo.

⁸² Skupni ukrep 96/443/PNZ z dne 15. julija 1996 na podlagi člena K.3 Pogodbe o Evropski uniji o boju proti rasizmu in ksenofobiji (UL L št. 185, 24. 7. 1996, str. 5). Ta sklep je bil razveljavljen z Okvirnim sklepom Sveta 2008/913/PNZ z dne 28. novembra 2008 o boju proti nekaterim oblikami in izrazom rasizma in ksenofobije s kazensko-pravnimi sredstvi (UL L št. 328 z dne 6. 12. 2008, str. 55).

Navedeni dokument je že nakazoval težnjo EU, da se določena ravnanja v zakonodaji držav članic opredelijo kot kazniva dejanja. V A. točki je namreč navedeno, da se v interesu boja proti rasizmu in ksenofobiji vsaka država članica zavezuje »storiti vse potrebno, da se tako vedenje z zakonom opredeli kot kaznivo dejanje«, ali, če to ni mogoče, da odstopi od načela identitete norme oziroma dvojnega kaznovanja.

Kljub Skupnemu ukrepu iz leta 1996 je Komisija na podlagi svojih študij ugotovila, da je potrebna dodatna harmonizacija predpisov držav članic, zlasti ker je želena učinkovitost pravosodnega sodelovanja še vedno omejena, kar je v veliki meri rezultat raznolikosti pravnih sistemov in pristopov držav članic v boju proti rasizmu in ksenofobiji. Države članice EU poznajo različne zakonodajne koncepte v boju proti rasizmu in ksenofobiji. Praviloma se s splošnimi določbami kazenskega prava uredijo le temelji za uveljavljanje kazenske odgovornosti storilcev kaznivih dejanj, kar pomeni, da se s temi določbami zajamejo številne vrste dejanj, ne glede na dejanske motive storilcev. Ob upoštevanju pomembnosti rasističnih in ksenofobičnih motivov je zakonodaja, katere namen je sicer preprečevati pojavne oblike rasizma in ksenofobije, sledi pa standardni strukturi kazenskega prava, ki znake kaznivih dejanj natančneje določa v posebnih kazensko-pravnih normah, izpostavljena mnogim težavam. Pri pripravi tovrstne zakonodaje namreč ne moremo mimo ključnih vprašanj, kot so, ali naj se motivi storilcev kaznujejo (»rasizem« kot kaznivo dejanje) ali naj štejejo »le« za obteževalno okoliščino; ali naj se v zakonodajo vključijo nova dejanja, ki še niso zajeta z določbami kazenskega prava; ali je z dodajanjem teh dejanj treba poseči v obstoječe splošne institute kazenskega prava itd. Poleg tega so odgovori na ta vprašanja odvisni od osnovnega koncepta zakonodaje, ki je uveljavljen v posamezni državi članici, pa tudi od njenih zgodovinskih, kulturnih, pravnih in političnih okoliščin.

Na področju rasizma in ksenofobije obstajajo najmanj trije osnovni pristopi normiranja:

- a) *maksimalni obseg normiranja* zajema vse oblike izražanja rasizma in ksenofobije, lahko pa kot kaznivo dejanje vključuje tudi »rasizem« kot tak. V to smer se nagiba Evropska komisija proti rasizmu in nestrpnosti (ECRI), strokovni organ Sveta Evrope, ki je v svojem Priporočilu št. 7 opredelil pojem »rasizem« in predlagal, da se kaznujejo vsa javna izražanja rasističnega obnašanja v širšem smislu.
- b) *minimalni obseg normiranja* se v korist svobode izražanja in drugih temeljnih pravic (npr. svoboda združevanja) izogiba konkretnim in podrobnim določbam. Kaznivost rasističnih ravnanj je dojeta kot kaznivost motivov, zato bi se z inkriminacijo teh

kršilo temeljno načelo kazenskega prava, ki zahteva le kaznovanje navzven zaznavnih škodljivih družbenih ravnanj, ne pa tudi neželenih nagibov in motivov posameznikov.

- c) *srednji obseg normiranja* priznava potrebo po konkretnější zakonodaji, vendar samo za nekatere oblike ravnanj. Namen tega pristopa ni, da preobremeni kazensko pravo s pričakovanji, ki jih ta veja prava ne more izpolniti. V okviru tega koncepta je kazensko pravo razumljeno kot fleksibilno sredstvo, ki lahko reagira na nevarne in škodljive trende v družbi, pri čemer naj služi preprečevanju najhujših kaznivih dejanj na eni strani in varuje pravice in dostojanstvo oseb, prizadetih zaradi rasizma in ksenofobije, na drugi strani.

Pristopi k zagotavljanju varstva pred rasističnimi in ksenofobičnimi dejanji prek kazenskega prava se v državah članicah razlikujejo, kar je posledica pomembnih razlik v pravnih tradicijah in miselnosti, nenazadnje pa tudi političnih strategij in pobud civilne družbe v boju proti njim. ECRI v svojih poročilih, ki obravnavajo stanje v državah članicah Sveta Evrope,⁸³ opozarja na veliko raznolikost in v določenih delih celo nekompatibilnost kazenske zakonodaje in si prizadeva za spremembe na področju sankcioniranja v primerih, ko so v ozadju kaznivih dejanj rasistični in ksenofobični nagibi. Iz teh poročil je razvidno, da nobena od držav članic EU ne prakticira zgolj enega od omenjenih pristopov, je pa mogoče identificirati posamezne elemente, iz katerih je moč razbrati, ali se praksa države pri normiranju bolj nagiba k enemu, drugemu ali tretjemu pristopu.

Dunajskemu akcijskemu načrtu o najboljšem načinu izvajanja določb Amsterdamske pogodbe o območju svobode, varnosti in pravice so sledile nadaljnje zakonodajne iniciative za poenoteno ukrepanje vseh držav članic, ki so bile med drugim izražene v sklepih Evropskega sveta v Tampereju z dne 15. in 16. oktobra 1999,⁸⁴ v resoluciji Evropskega parlamenta z dne 21. septembra 2000 v zvezi s skupnim stališčem Unije na svetovni konferenci proti rasizmu⁸⁵ ter v Sporočilu Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu o napredku pri vzpostavljanju

⁸³ Poročila ECRI za vsako državo članico so dostopna na spletni strani http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri/.

⁸⁴ <http://ue.eu.int/en/Info/eurocouncil/index.htm>.

⁸⁵ European Parliament resolution on the European Union's position at the World Conference Against Racism and the current situation in the Union (UL C št. 146 z dne 17. 5. 2001, str. 110).

območja »svobode, varnosti in pravice« v EU.⁸⁶ Še dodatno je k večji zavzetosti pozval Svet Evrope, in sicer na Evropski konferenci proti rasizmu leta 2000, na kateri je bilo izrecno poudarjeno, kako pomembno se je boriti proti nesankcioniranju kaznivih dejanj z rasističnimi in ksenofobičnimi motivi.⁸⁷ Ob upoštevanju navedenega in na podlagi rezultatov presoje načela sorazmernosti, torej da države članice posamično ne morejo v zadovoljivi meri doseči cilja, tj. da se v vseh državah članicah za kazniva dejanja rasizma in ksenofobije zagotovi vsaj najnižja stopnja učinkovitih sankcij, in ker naj bi bilo ta cilj lažje doseči na ravni Unije, je Komisija leta 2001 predlagala sprejetje Okvirnega sklepa o boju proti rasizmu in ksenofobiji.⁸⁸ Po mnenju Komisije rasizem in ksenofobija predstavljata grožnjo skupinam oseb, ki so tarča takšnega vedenja, zato je opredelitev skupnega kazenskopravnega pristopa za boj proti njima nujna. S tem naj bi se zagotovilo, da so ista dejanja določena kot kazniva v vseh državah članicah. V omenjenem predlogu je zapisano, da so evropske družbe multikulturne, narodnostno mešane in da je njihova raznolikost pozitiven dejavnik. Žal pa rasistična in ksenofobična dejanja še vedno obstajajo. Dogodki v različnih delih Evrope namreč razkrivajo nadaljevanje rasističnih in ksenofobičnih incidentov. S tega vidika se zdi ukrepanje držav članic in EU kot celote nujno potrebno. Med sredstva, ki lahko pripomorejo k učinkovitemu boju proti rasizmu in ksenofobiji, spadajo ukrepi kazenskega preganjanja in sankcioniranja rasističnih in ksenofobičnih dejanj. Zato je Komisija v predlogu poudarila, da so ustrezni ukrepi s področja kazenskega prava pomembno orodje pri preprečevanju rasističnih ekscesov. Po mnenju Komisije imajo ti ukrepi ne le kaznovalno moč, temveč pomemben odvračilni učinek.⁸⁹ Kljub vsej zavzetosti in vztrajanju Komisije pri sprejetju besedila tega sklepa pa se je izkazalo, da države članice niso bile pripravljene nemudoma in brez oklevanja pristopiti k zavezam, zapisanim v predlogu sklepa.⁹⁰

⁸⁶ Commission's Communication to the Council and the European Parliament on the biannual update of the scoreboard to review progress on the creation of an area of "freedom, security and justice" in the European Union (COM(2000) 782 konč).

⁸⁷ EUROCONF (2000) 7 final. General Conclusions of the European Conference against racism; Strasbourg, 16. oktober 2000 (7. odstavek).

⁸⁸ Proposal for a Council Framework decision on combating racism and xenophobia (COM(2001) 664 final).

⁸⁹ Prav tam, str. 5.

⁹⁰ Po dolgih letih snovanja besedila tega dokumenta, ki bi vsaj delno zadovoljilo potrebe in poglede držav članic, kako ukrepe zoper rasizem in ksenofobijo ustrezno vpeti v kazenskopravno materijo, so države članice 19. aprila 2007 vendarle podpisale osnutek sklepa, sklep pa je bil dokončno sprejet 27. novembra 2008. Jacques Barrot, podpredsednik Komisije je ob tej priložnosti 1. decembra 2008 izjavil, da rasizem in ksenofobija nimata prostora v Evropi, niti ga ne bi smela imeti v nobenem drugem delu sveta. Dialog in razumevanje bi morala preseči

Obdobje pred letom 2000 je torej mogoče označiti kot podaljšano pripravljalno obdobje oblikovanja evropske protidiskriminacijske strategije in politike. Od svojih začetkov (ki so bili omejeni na zagotavljanje enakosti med spoloma) do uvedbe novega 13. člena PES je Skupnost postopno izoblikovala bolj koherenten in integriran pristop v boju proti diskriminaciji in razvila širšo politično strategijo, ki presega meje enakosti med spoloma. V tem obdobju so bila v ospredju opozorila glede ekonomskih in socialnih posledic opustitve reševanja oziroma odpravljanja povečane nestrpnosti v družbi. Potreba po ureditvi razmer na ravni Skupnosti se je propagirala izključno pod okriljem in v imenu funkcioniranja enotnega trga. Pri tem pa ne gre prezreti, da je bilo pozitivno vrednotenje različnosti in multikulturalnosti ter spodbujanje strpnosti in solidarnosti sekundarnega pomena. Vrednotenje raznolikosti in spodbujanje tolerance v smislu pozitivno vrednotenega ravnanja ali etične države državljanov takratne Skupnosti ni spadalo v sklop prednostnih nalog. Kljub temu je v posamičnih političnih dokumentih že najti pozive k strpnosti kot ključni za prihodnost Unije. Izjava Sveta in predstavnikov vlad držav članic o spoštovanju raznolikosti iz leta 1997 navaja, da Evropa, za katero sta značilna solidarnost in bogata kulturna mešanica, temelji na spoštovanju različnosti in na toleranci (prva uvodna izjava).⁹¹ Tudi Evropski svet je ob številnih priložnostih spodbudil institucije Unije, naj vzdržujejo in spodbujajo reden, neposreden in pregleden dialog s civilno družbo, pri tem pa poudarjajo bistvene vrednote, ki so državljanom Evrope skupne – med drugim strpnost, dialog in solidarnost.

4.2 Akterji in razlogi izgrajevanja protirasistične in protiksenofobične politike EU

Kronološka predstavitev dokumentov, ki so bili v okviru EU sprejeti pred letom 2000, kaže na intenzivno politično in normativno aktivnost evropskih institucij na tem področju. Ključno vprašanje pri tem je, kako in zakaj je vprašanje rasne diskriminacije in ksenofobije postalo ena od rednih točk evropske agende oziroma kateri so tisti razlogi in dejavniki, da so se temeljni premiki v tej zvezi na ravni EU zgodili (še) v sredini devetdesetih let in ne prej. Rezultati omenjenega normativnega in političnega delovanja institucij so odraz vztrajnosti in

sovraštvo in izzivanje. Glej sporočilo za javnost z dne 1. decembra 2008, dostopno prek: http://ec.europa.eu/commission_barroso/barrot/news/archives_2008_sk.htm.

⁹¹ Declaration by the Council and the representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 16 December 1997 on respecting diversity and combating racism and xenophobia (1997).

prizadevanj tistih subjektov, ki so sooblikovali evropsko protidiskriminacijsko strategijo in odigrali pomembno vlogo pri identifikaciji problemov in oblikovanju podlag za skupno ukrepanje Skupnosti. So pa tudi odraz okoliščin in posameznih družbenih dogodkov v državah članicah, na katere so se ti subjekti opirali pri utemeljevanju svojih predlogov. Vprašanje pa je, ali in v kolikšni meri so bili bistveni argumenti, s pomočjo katerih so se snovali začetki skupne protidiskriminacijske agende, ustrezni in relevantni.

Pri preučevanju, kdo so bili glavni akterji nenehnega spodbujanja, da se vprašanja rasizma in ksenofobije dvignejo na raven Skupnosti in postanejo »vredni« njenega ukrepanja, je treba ločiti dva sklopa akterjev: a) akterji, delujoči na transnacionalni, evropski ravni, in b) nacionalni akterji, delujoči na ravni držav članic in posredno tudi na ravni Skupnosti (prek njene institucionalne strukture). Kljub tej grobi razdelitvi glede na raven delovanja pa akterji, tako v medsebojnih razmerjih znotraj ene skupine kot v razmerjih med tema skupinama, zavzemajo ogromno različnih oblik tako glede števila njihovih pripadnikov kot glede ciljev, ki jih zasledujejo. Njihove cilje je izjemno težko opredeliti, ker so se protirasistični in protiksenofobični protesti in programi akterjev izvajali v številnih kontekstih in časovnih okvirih, ki nujno ne sovpadajo s specifičnimi geopolitičnimi dogodki. Zagovorniki urejanja rasnih in etničnih razmerij na ravni Skupnosti so potrebo po oblikovanju skupne protirasistične in protiksenofobične politike utemeljevali na različnih podlagah:

- ker je pravica do rasne nediskriminacije temeljna človekova pravica, ki jo priznavajo številni mednarodnopravni instrumenti,
- ker rasizem na evropskem trgu delovne sile predstavlja resno ekonomsko oviro za nadaljnji razvoj enotnega trga,
- ker je rasizem tesno povezan s povečanjem števila migrantov in zato tudi z migracijsko politiko na skupnem trgu in s politiko priseljevanja na ozemlje Skupnosti,
- ker so ekstremistične skupine, vključno s skrajno desnimi političnimi skupinami, rezultat in v določeni meri tudi razlog za rast rasizma in ksenofobije,
- ker je rasizem sestavni del socialne dimenzije EU, v okviru katere naj se socialna vprašanja obravnavajo celostno, itd.

Med vodilne akterje na evropski ravni, ki so izoblikovali začetke in nato nadaljevali z izgrajevanjem protidiskriminacijske mreže v okviru Skupnosti, spadajo v prvi vrsti poslanci oziroma politične skupine v Evropskem parlamentu, Komisija in ustanovitelji transnacionalnih nevladnih organizacij, ki nastopajo v vlogi lobistov, ob njih pa so pomembni

tudi predstavniki drugih evropskih institucij in organov. Poleg članov transnacionalne, evropske mreže so enako pomembni nacionalni akterji, tj. vladajoče politične koalicije držav članic in njihovi predstavniki, ki sodelujejo v Evropskem svetu in Svetu ministrov. Ti so, kot bo razvidno v nadaljevanju, odigrali zelo raznolike vloge in z vidika izgrajevanja skupnega, evropskega pristopa v boju proti rasizmu in ksenofobiji delovali prej antagonistično (zaradi različnih idej, koristi, nacionalnih interesov itd.) ter bolj na obrobju in pod vplivom protidiskriminacijske transnacionalne mreže. Kljub temu so odločilno vplivali na časovni okvir sprejemanja odločitev, delno pa tudi na vsebino predlogov, ki so jih praviloma pripravili transnacionalni akterji.

Transnacionalno zagovorniško koalicijo so v jedru sestavljali institucionalni akterji (primarno Evropski parlament in Komisija) in mreže nevladnih organizacij, ki so redno kandidirale pri črpanju evropskih sredstev. Kar zadeva slednje, so bila med najbolj zavzetimi zagovorniki vloge Skupnosti pri reševanju vprašanj rasizma in ksenofobije v Evropi tista gibanja, katerih glavno vodilo je bil boj proti socialni izključenosti in diskriminaciji. V okvir teh gibanj spadajo različne organizacije: tiste, ki se ukvarjajo bodisi izključno z vprašanji rasizma bodisi s celo vrsto socialnih vprašanj, npr. s pravicami žensk, invalidov ali etničnih manjšin, razna društva in interesne skupine, ki zastopajo interese migrantov, beguncev, prosilcev za azil in drugih zapostavljenih posameznikov ali skupin, pa tudi organizacije, ki se zavzemajo za spoštovanje človekovih pravic, aktivno delujejo proti brezposelnosti in revščini, opozarjajo na posledice segregacije in marginalizacije itd.

Boj proti rasizmu in ksenofobiji je bil torej zasidran v širši socialni kontekst, saj je bil vedno del obširnejših programov sindikatov, socialno usmerjenih strank in drugih gibanj iz levo-liberalne družine, katerih ideologija ni bila notranje skladna. Ideološka kriza je ena od dveh vrst dejavnikov, ki so onemogočali večji vpliv protirasističnih gibanj na institucije Skupnosti (Ruzza 2000, 166–167). Bonnett (1993) poudarja, da se današnji protirasizem ne ukvarja več z nekaterimi tradicionalnimi problemi, temveč se je skoncentriral na vztrajno reagiranje na radikalno desno propagando in nasilje, vendar je to nezadovoljiva strategija. Tovrstni rasizem se namreč naslanja na nepredvidljive dogodke, npr. rasistične incidente in izbruhe nasilja, ne obravnava pa bistvenih ideoloških delitev znotraj protirasističnih gibanj, ki preprečujejo usklajeno nastopanje navzven. Čeprav se je usklajeno in poenoteno delovanje različnih skupin izkazalo za nedosegljivo v primeru mnogih gibanj, pa je njihova sinergija ključna za osvojitve političnih priložnosti. Druga vrsta dejavnikov izvira iz globalnega družbenega konteksta.

Stopnjevanje migracij in večja pojavnost rasističnih in ksenofobičnih incidentov sta se pojavila v obdobju, v katerem je bilo za države članice nesprejemljivo iskati centralizirane rešitve na ravni EU, razen če je bilo to nujno potrebno. Mnoge države se namreč niso bile pripravljene spustiti v skupne evropske razprave, v okviru katerih bi se presojala ustreznost njihovih politik priseljevanja in iskale rešitve, ki bi se na koncu morda izkazale za nekompatibilne z obstoječo ureditvijo posameznih držav članic. Kljub temu sta večstopenjsko okolje oblikovanja evropskih politik in sama institucionalna struktura odločanja na ravni Skupnosti različne organizacije, ki so pogosto zastopale parcialne interese, prisilila k postopnemu združevanju in medsebojnemu sodelovanju. Njihova moč se je tako krepila, še posebej v srednjih devetdesetih letih, ko so nevladne organizacije in tudi posamezni vladni organi (npr. Commission for Racial Equality v Veliki Britaniji⁹²) kritično presojali in izpodbijali na nacionalni ravni izoblikovane politike, predvsem s pomočjo mednacionalnih odnosov, ki so jih postopno vzpostavili, ter z lobiranjem ne samo na ravni Skupnosti, temveč predvsem na nacionalni in lokalni ravni.

Pobude za skupno ukrepanje pa se niso kreirale le znotraj mreže nevladnih organizacij, temveč tudi znotraj institucionalne strukture. Preboj so tukaj ovirali dinamika postopkov odločanja, delitev pristojnosti med Skupnostjo in državami članicami, organizacijske težave znotraj institucij, pa tudi ideološka vprašanja, na primer, ali na ravni Skupnosti ubrati strategijo oziroma model asimilacije ali multikulturnosti. Čeprav so institucije Skupnosti poleg Sveta Evrope edine, na katere se lahko transnacionalna gibanja sploh obrnejo (Ruzza 2000, 164), tj. naslavlajo svoje predloge in zahteve, da bi se tako udeležili premiki na ravni Skupnosti, pa so se tudi te soočale z marsikaterimi problemi. Organizacijsko gledano gre, vsaj kar zadeva Komisijo, za zelo razdrobljeno delovanje, saj se vprašanja protirasizma navezujejo na mnoge politike, katerih oblikovanje in izvajanje spadata v pristojnost različnih generalnih direktoratsv Komisije (prav tam, 155). Hitrejše in vidnejše rezultate aktivnosti Komisije je preprečeval tudi postopek odločanja, ki je veljal za področje socialne politike. Zaradi pravila o odločanju s kvalificirano večino je lahko Svet ministrov brez večjih težav zavrnil predloge

⁹² Commission for Racial Equality (CRE) je zunajresorski javni organ v Veliki Britaniji, katerega temeljni nalogi sta odzivanje na rasno diskriminacijo in spodbujanje rasne enakosti. Ustanovljen je bil na podlagi *Race Relations Act* iz leta 1976 in je edini organ z zakonskimi pooblastili za izvajanje tega predpisa. Delo CRE zajema vsa področja, za katera velja prepoved diskriminacije po *Race Relations Act*. Več o CRE na <http://www.cre.gov.uk>.

Komisije ali pa jih je morala ta, če je želela doseči vsaj delni uspeh, bistveno spremeniti.⁹³ Komisija je bila tako prisiljena iskati sogovornike in graditi izhodišča za tesnejše sodelovanje s številnimi nevladnimi organizacijami in vladnimi agencijami, pri katerih je identificirala privrženost njenim interesom. Na ta način je posredno lobirala pri nacionalnih vladah, raziskovala in spoznavala njihova stališča in trenutno politično voljo ter pridobila primerljive informacije o nacionalnih politikah, veljavni zakonodaji in možnostih za spremembe v posameznih državah članicah. Te informacije so okrepile njena pogajalska izhodišča, ker so ji omogočile, da je strateške in ključne argumente za njene predloge razdelila na način, da so bili (bolj) sprejemljivi za vsako državo članico. Na podlagi rezultatov dobro načrtovanih pripravljanih ukrepov je Komisija pridobila odločujočo prednost in si zagotovila prostor za (morebitno) »vsebinsko manipulacijo«.

Za obdobje od konca sedemdesetih do sredine devetdesetih let so značilne raznolike in ne povsem jasne strategije politične mobilizacije. Na nedoločljivost in razpršenost političnih idej niso vplivali samo »postopkovni in organizacijski« dejavniki (med katere lahko uvrstimo številčnost in interesno neenotnost evropskih in nacionalnih akterjev, neusklajenost dejavnosti razvijajoče se transnacionalne mreže itd.), temveč predvsem odsotnost konkretne utemeljitve potrebe in upravičenosti za ukrepanje na ravni Skupnosti, kar je negativno vplivalo na ciljno usmerjenost posameznih akterjev in posledično na neenoten predmet diskusije vseh udeleženi razpravljavcev.⁹⁴ Številne poskuse utemeljitve potrebe in iskanja ustrezne (formalne) podlage za ukrepanje na ravni Skupnosti je mogoče izluščiti iz skoraj vseh dokumentov institucij Skupnosti. Iz slednjih so razvidne tudi najrazličnejše interpretacije

⁹³ Kot se je izrazil nekdanji komisar za socialne zadeve in zaposlovanje, Manuel Marín: »It is easy for the Commission to submit documents or initiatives to the Council of Ministers, but our work does not end here. As there is strong reluctance on the part of the Council of Ministers to approve measures by a qualified majority, in the sense of Article 118 A of the 1986 European Single Act for the implementation of social policy, initiatives are either subject to long delays in the Council of Ministers or they are watered down, if not completely abandoned, by the Commission on the grounds of political necessities, believing that unanimous approval will not be obtained.« (v Ford 1990, 99).

⁹⁴ Glede številčnosti in raznovrstnosti idej morda ni odveč podatek, da so se v tem obdobju v transnacionalno mrežo povezovala raznovrstne skupine in organizacije, katerih skupni imenovalec je bil boj proti socialni izključenosti. Med pomembnejšimi so bile Social Platform, Solidar, Youth Forum, European Federation for Intercultural Learning, European Human Rights Foundation. Šele v letu 1997, letu boja proti rasizmu, so nekatere organizacije razglasile, da je njihova osnovna ali vsaj prevladujoča skrb rasizem (npr. European Migrants' Forum, Starting Line, Anti-Poverty Lobby) (Ruzza 2000, 153).

določb, na katere so se evropski akterji opirali z namenom vzpostavitve okvira za oblikovanje skupne protidiskriminacijske politike. Konkretnost in določnost vsebine teh določb se je s časom povečevala.

Iz dokumentov, sprejetih pred letom 1995 (v glavnem gre za široko paleto izjav in resolucij), še ni povsem jasno razvidno, kateri so bili osnovni razlogi oziroma argumenti, ki bi nedvoumno utemeljevali potrebo po ukrepanju na ravni Skupnosti. Kar zadeva razloge, iz katerih naj bi bilo treba o rasizmu ne le razpravljati, temveč se proti njemu tudi aktivno boriti, so se dokumenti sprva sklicevali na zelo splošna in abstraktna zaznavanja problemov, ki naj bi obstajali v družbi. Leta 1977 je bil boj proti rasizmu in ksenofobiji omejen in razumljen kot del širšega konteksta varstva temeljnih pravic, k spoštovanju katerih so se zavezale institucije Skupnosti.⁹⁵ Šele dejstvo, da je Evropski parlament v mandatu 1984–89 v svojih vrstah zabeležil veliko število predstavnikov skrajno desnih populističnih skupin, je privedlo do tega, da je začel vprašanjem rasizma, ksenofobije in ekstremizma posvečati več pozornosti. Mnogi poslanci so govorili o ponovni oživitvi rasizma in ksenofobije v Evropi, kar je sprožilo plaz pisnih in ustnih vprašanj poslancev na to temo. Evrigenisovo poročilo (1985) je bil prvi dokument, ki je vseboval podatke o družbenem stanju v državah članicah. Ti so služili za utemeljevanje nujnosti ukrepanja na ravni Skupnosti. Poleg poudarjanja pomembnosti varstva človekovih pravic in obsojanja incidentov v državah članicah so posebno mesto zavzemala tudi vprašanja v zvezi s prostim pretokom delovne sile in ciljem vzpostavitve enotnega trga. Svet je na primer v svoji resoluciji⁹⁶ iz leta 1985 poudaril, da je treba zaradi harmoničnega sobivanja državljanov držav članic ter delavcev migrantov in njihovih družin pobude razviti tudi na ravni Skupnosti. V nekoliko širšem kontekstu je relevanten tudi Enotni evropski akt,⁹⁷ v katerem so države članice izrazile svojo odločnost sodelovanja pri spodbujanju demokracije.⁹⁸ Obstoj in rast ksenofobičnih in rasističnih ravnanj in nasilja v Evropi priznava

⁹⁵ Glej prvo uvodno izjavo Joint Declaration by the European parliament, the Council and the Commission concerning the protection of fundamental rights and the European convention for the protection of human rights and fundamental freedoms (UL C št. 103 z dne 27. 4. 1977, str. 1).

⁹⁶ Council Resolution of 16 July 1985 on guidelines for a Community policy on migration (UL C št. 186 z dne 26. 7. 1985, str. 3).

⁹⁷ Podpisan v Luxembourgju 17. februarja 1986. Veljati je začel 1. julija 1987.

⁹⁸ Države članice so odločene »sodelovati pri spodbujanju demokracije na podlagi temeljnih pravic, zlasti svobode, enakosti in socialne pravičnosti, priznanih v ustavah in zakonih držav članic, v Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter v Evropski socialni listini«. (str. 1).

tudi skupna izjava proti rasizmu in ksenofobiji iz junija 1986.⁹⁹ Tri leta po podpisu te izjave je Evropski parlament ocenil, da je treba izvajanje zavez iz te izjave vzeti pod drobnogled in pripraviti obsežnejše in podrobnejše poročilo o vprašanjih in vidikih, ki se nanašajo na rast rasizma, ksenofobije in diskriminacije. Prav tako je menil, da je treba podatke iz Evrigenisovega poročila ažurirati in dopolniti s podatki, relevantnimi za Španijo in Portugalsko,¹⁰⁰ poleg tega je bilo treba upoštevati podpis Enotnega evropskega akta. Konec osemdesetih let je postalo jasno, da bodo imeli izravnalni ukrepi, sprejeti v zvezi z odpravo notranjih meja, velik vpliv na politiko priseljevanja oseb iz držav, ki niso članice Skupnosti. Ob upoštevanju teh pomislekov je Evropski parlament sprejel odločitev o nadaljnjem preučevanju tega področja. Fordovo poročilo (1990), ki je temu sledilo, tako zajema izsledke formalnih in neformalnih poizvedovanj o stanju v državah članicah ter navaja posamične dogodke in incidente z elementi rasizma in ksenofobije. Vendar pa so se bili posamezni dogodki, ki so se razmahnili v državah članicah, šele leta 1995 uporabljeni kot podlaga za opredelitev problema in so se od tedaj v ta namen tudi podrobneje navajati v uradnih dokumentih evropskih institucij.¹⁰¹ Na ta način se je poleg dojemanja razsežnosti problema širila tudi argumentacija o upravičenosti skupnega ukrepanja.

Pri iskanju odgovorov na vprašanja, ali in zakaj je (bilo) ukrepanje na ravni Skupnosti sploh potrebno in od kje izvira glavna ideja protirasistične mobilizacije, se je treba dotakniti več področij. Zanimivo pri tem je, da se evropski, transnacionalni akterji, kot je razvidno iz pravnih in političnih dokumentov, v prvi vrsti sploh niso ukvarjali s proučevanjem vzrokov za porast rasističnega obnašanja znotraj Skupnosti, temveč so izhajali iz obstoječih razmer in se na tej podlagi omejili na predvidevanja glede posledic, ki naj bi jih nadaljevanje takega trenda imelo na dokončno vzpostavitev trga brez notranjih meja. Čeprav so bili v prvi fazi oblikovanja skupnega trga glavni nacionalni in evropski akterji primorani obravnavati različna vprašanja, od človekovih pravic do načel in vrednot demokratične družbe, pa se je evropsko institucionalno jedro primarno ukvarjalo z logiko enotnega trga in prostega pretoka oseb. Na tej stopnji je prišlo do prvega trka med ekonomsko in socialno sfero, v katerega so se vmešali tudi nacionalni interesi in vprašanje suverenosti držav članic. Kljub naporom transnacionalnih akterjev, da začrtajo jasne temelje za oblikovanje skupne

⁹⁹ Joint Declaration against racism and xenophobia (UL C št. 158 z dne 25. 6. 1986, str. 1).

¹⁰⁰ V Skupnost sta vstopili leta 1986.

¹⁰¹ Tak primer sta Resolution on Racist Murders in Austria (UL C št. 56 z dne 6. 3. 1995, str. 106) in Resolution on the Acts of Racist Violence in France and Italy (UL C št. 89 z dne 10. 4. 1995, str. 158).

protidiskriminacijske politike, se je zlasti Komisija kot institucija z zakonodajno iniciativo morala soočiti z nepopustljivostjo in nasprotovanjem držav članic, ki so hotele prvenstveno zaščititi lastni trg delovne sile, nacionalno suverenost in samostojno urejati dostop do državljanstva.

Pronicljivost nacionalnih interesov na evropskem prizorišču je razvidna tudi iz naslednjega dogodka. Še preden je Evropski parlament dejansko ustanovil odbor, ki bi preučeval porast rasizma in fašizma v Evropi (gre za odbor, ki je leta 1985 pripravil t. i. Evrigenisovo poročilo), je Le Pen v imenu Skupine evropske desnice na Sodišču Evropskih skupnosti vložil tožbo za razglasitev ničnosti sklepa o imenovanju tega odbora. Čeravno je Sodišče ugotovilo, da tožba ni dopustna, so priporočila tega, navsezadnje ustanovljenega odbora naletela na gluha ušesa držav članic (Ford 1990, 100). K temu je delno prispeval tudi odnos Sveta ministrov do skupne izjave iz leta 1986, saj je takratna predsednica Sveta, Irmgard Adam-Schwätzerjeva, izjavila, da ne gre za priporočila, ki jih ta nalaga državam članicam, temveč zgolj za izjavo kot tako. Odgovor Adam-Schwätzerjeve je bil pravzaprav v nasprotju s stališčem, ki ga je Svet pred tem podal kot odgovor na pisno vprašanje poslanskih skupin, tj. katere ukrepe Svet predvideva za uresničitev priporočil iz Evrigenisovega poročila. Svet je namreč zatrjeval, da sta rasizem in ksenofobija kot taka sicer predmet javne politike vsake države članice, vendar sta lahko kljub temu ovira dejanskemu uresničevanju pravice do prostega gibanja oseb, zlasti delavcev znotraj Skupnosti (prav tam, 100). Glede na to, da je Svet navedeno izjavo štel za načelni dokument, je ta tudi dejansko ostala zgolj list papirja, saj se na njeni podlagi niso realizirale nikakršne zaveze držav članic, še manj pa se je preverjalo, ali so priporočila morda le zaživel v praksi. Medtem ko je večina od 40 priporočil, ki so bila zapisana v prvem poročilu preiskovalnega odbora, ostala neuresničena, pa je bila na ravni Skupnosti vendarle izvedena študija o rasizmu in ksenofobiji v Skupnosti. Podatki Evrobarometra so potrdili upoštevanja vredno stopnjo rasizma in ksenofobije v Evropi; med drugim so pokazali, da je leta 1988 eden od treh Evropejcev verjel, da v njegovi državi prebiva preveč ljudi druge narodnosti ali rase.¹⁰²

¹⁰² Special Eurobarometer 41, str. 42.

4.2.1 Povezanost z migracijsko politiko in vprašanje pristojnosti Skupnosti na tem področju

Številni spori na ravni Skupnosti, ki se nanašajo na pristojnosti na področju boja proti rasizmu, ksenofobiji in diskriminaciji, so vzniknili in so še danes povezani z razmerji med dvema neločljivima področjema socialne politike: delovnim pravom in migracijsko politiko.

Od podpisa Rimskih pogodb je bilo za migracijsko politiko Skupnosti ključno leto 1968, ko je bil za takratne države članice v celoti uveljavljeno prosto gibanje delavcev v Skupnosti.¹⁰³ Ekonomski in socialni pogoji so se od sredine šestdesetih do sredine osemdesetih let bistveno spremenili. Medtem ko je visoka gospodarska rast v petdesetih in šestdesetih letih povzročila priseljevanje številnih delavcev iz tretjih držav v Skupnost in večjo migracijo delavcev znotraj Skupnosti, pa je stopnja migracije med državami članicami in priseljevanja iz držav, ki niso bile del Skupnosti, v začetku sedemdesetih let znatno padla. Prvi alarmantni znaki hitro rastoče brezposelnosti so se pojavili v letih 1973–74, vendar to države članice ni spodbudilo k odpiranju mej in stimulativnim imigracijskim kampanjam. Prav nasprotno, države članice so se v tej krizi zatekle k sprejemanju ukrepov za preprečitev ali vsaj strogo omejitev zaposlovanja in priseljevanja delavcev iz tretjih držav. Hkrati so postajale nezadovoljne s priseljenci, ki so v Skupnosti že prebivali, a se večinoma niso nameravali izseliti. Skupnost je v tem obdobju večkrat¹⁰⁴ poskušala razrešiti vprašanja, ki so bila povezana s težavami, s katerimi so se soočale države članice (pomanjkanje delovnih mest, uvedba novih tehnologij, družbene strukturne spremembe, nezadovoljiva socialna in izobraževalna infrastruktura, težave pri kulturni asimilaciji itd.). V sredini osemdesetih let so bile izdane smernice za migracijsko politiko Skupnosti,¹⁰⁵ s katerimi je Komisija želela upravičiti usklajevanje politik

¹⁰³ Regulation (EEC) No 1612/68 of the Council of 15 October 1968 on freedom of movement for workers within the Community (UL L št. 257 z dne 19. 10. 1968, str. 2).

¹⁰⁴ Nekateri ukrepi, sprejeti na tem področju :

- Action programme in favour of migrant workers and their families (COM(74) 2250), December 1974; dostopno prek: http://aei.pitt.edu/1278/01/action_migrant_workers_COM_74_2250.pdf
- Council Resolution of 9 February 1976 on an action programme for migrant workers and members of their families (UL C št. 34 z dne 14. 2. 1976, str. 2)
- Direktiva Sveta z dne 25. julija 1977 o izobraževanju otrok delavcev migrantov (UL L št. 199 z dne 6. 8. 1977, str. 32)
- Resolution on the problems of migrant workers (UL C št. 342 z dne 19. 12. 1983, str. 139).

¹⁰⁵ Guidelines for a Community policy on migration (COM(85) 48 final); Bulletin of the European Communities, Supplement 9/85; dostopno prek: http://aei.pitt.edu/1256/01/migration_policy_COM_85_48.pdf

držav članic, da bi tako zagotovila boljšo integracijo državljanov držav članic in državljanov tretjih držav. Vendar pa je Komisija pri izdaji teh smernic naletela na veliko nasprotovanje držav članic, njihove argumente pa je posredno podprl tudi Svet, ki je sicer v načeloma pozitivnem odzivu na te smernice opozoril na jurisdikcijo držav članic na nekaterih področjih migracijske politike.¹⁰⁶ Kljub temu je Komisija nadaljevala s pritiskom na države članice in na podlagi 118. člena¹⁰⁷ Pogodbe EGS sprejela Odločbo št. 85/381,¹⁰⁸ s katero je državam članicam naložila, da Komisijo in druge države članice obvestijo o vsakem ukrepu, ki ga nameravajo sprejeti v zvezi z vstopom, prebivanjem, zaposlitvijo, integracijo in vrnitvijo delavcev iz tretjih držav (1. člen). Kot je pojasnjevala Komisija, je predhodni postopek posvetovanja v zvezi s politikami priseljevanja iz tretjih držav najboljši način za razvoj njenih posebnih pravic in pristojnosti na področju priseljevanja ter predvsem za poskus uskladitve nacionalnih politik priseljevanja (Ford 1990, 102). Na podlagi vnaprej zagotovljenih informacij bi lahko bodisi Komisija bodisi država članica začela postopek posvetovanja med Komisijo in državami članicami, v okviru katerega bi si izmenjale informacije o skupnih problemih in poskušale poiskati usklajeno rešitev. Ta bi bila vključena v ukrepe in smernice Skupnosti, ki bi države članice spodbujali k njihovi realizaciji na nacionalni ravni.

¹⁰⁶ Uvodna izjava v Council Resolution of 16 July 1985 on guidelines for a Community policy on migration (UL C št. 186 z dne 26. 7. 1985, str. 3) se glasi: »whereas, however, matters relating to the access, residence, and employment of migrant workers from third countries fall under the jurisdiction of the governments of the Member states, without prejudice to Community agreements concluded with third countries«.

¹⁰⁷ 118. člen Pogodbe EGS določa:

»Brez poseganja v druge določbe te pogodbe in v skladu s svojimi splošnimi cilji ima Komisija nalogo, da podpira tesno sodelovanje med državami članicami na socialnem področju, zlasti glede zadev, ki se nanašajo na:

- zaposlovanje;
- delovno pravo in delovne pogoje;
- osnovno in nadaljnje poklicno usposabljanje;
- socialno varnost;
- preprečevanje nesreč pri delu in poklicnih boleznih;
- higieno dela;
- pravico združevanja ter kolektivna pogajanja med delodajalci in delavci.

V ta namen Komisija tesno sodeluje z državami članicami z izdelavo študij, dajanjem mnenj in s pripravo posvetovanj glede težav, ki se pojavljajo na nacionalni ravni, pa tudi glede tistih, ki zadevajo mednarodne organizacije.«

¹⁰⁸ Commission Decision 85/381/EEC of 8 July 1985 setting up a prior communication and consultation procedure on migration policies in relation to non-member countries (UL L št. 217 z dne 14. 8. 1985, str. 25).

Samo nekaj mesecev pozneje je pet držav članic (Zvezna republika Nemčija, Velika Britanija, Nizozemska, Danska in Francija) izpodbijalo navedeno odločbo Komisije pred Sodiščem Evropskih skupnosti, in sicer z obrazložitvijo, da 118. člen Pogodbe EGS Komisiji ne daje pooblastil za izdajo zavezujočih odločb, še manj pa na področju migracijske politike v zvezi z osebami, ki niso državljani držav članic. Tožeče stranke so trdile, da migracijska politika ne spada na področje uporabe 118. člena Pogodbe EGS oziroma da to področje spada v izključno pristojnost držav članic. Sodišče Evropskih skupnosti je odločilo, da migracijska politika, vključno z integracijo delavcev iz tretjih držav, spada v okvir uporabe 118. člena, ker se izdaja te odločbe nanaša na socialno politiko Skupnosti, zlasti na politiko trga dela.¹⁰⁹ Poleg tega je Sodišče odločilo, da ima Komisija na podlagi navedenega člena vsa pooblastila za izdajo zavezujočih odločb na tem področju. Kljub navedenemu pa je Sodišče sporno odločbo v delu razglasilo za nično, ker je Komisija presegla svoja pooblastila, prvič, z razširitvijo obsega posvetovalnega postopka na kulturno integracijo državljanov tretjih držav in, drugič, z naložitvijo vsebinske obveznosti, katere namen je bil, da se državam članicam prepreči sprejemanje ukrepov, ki morda ne bi bili v skladu s politikami Skupnosti.¹¹⁰

Opreznost držav članic in njihovo budno spremljanje dejavnosti Skupnosti, zlasti na področju politike priseljevanja, sta razvidna tudi iz Splošne izjave o členih 13 do 19 Enotnega evropskega akta, ki določa, da te določbe v ničemer ne posegajo v pravice držav članic, da sprejmejo ukrepe, kakršni se jim zdijo potrebni za nadzor nad priseljevanjem iz tretjih držav. Vztrajnost držav članic pri ohranitvi izključne pristojnosti na tem področju je bila glavna ovira za zagovornike skupne politike Skupnosti proti diskriminaciji, ki je med drugim vključevala pravico do enakega obravnavanja in do svobode gibanja državljanov tretjih držav. Dokler pristojnosti Skupnosti niso bile jasno določene v pogodbah, so države članice vztrajale pri ohranitvi nadzora nad nacionalnimi mejami in priseljevanjem na njihovo ozemlje, poleg tega so abstraktne in dokaj načelne določbe ustanovitvenih pogodb omogočale mnoge interpretacije.

Iz zgornjih izvajanj je razvidno, da so države članice, še posebej v osemdesetih letih, postale precej zaskrbljene glede erozije suverenosti na področju migracijske in socialne politike – z

¹⁰⁹ Glej 16. točko sodbe z dne 9. julija 1987 v združenih zadevah 281, 283, 284, 285 in 287/85 *Zvezna republika Nemčija in drugi proti Komisiji Evropskih skupnosti* (Recueil 1987, str. 3203).

¹¹⁰ 34. in 35. točka iste sodbe.

vsakim novim korakom institucij k večji evropski integraciji in z vsako formalno izjavo o zavezanosti k dokončni uveljavitvi notranjega trga so še bolj vztrajale na lastnih nacionalnih politikah priseljevanja. Komisija je z namenom omejevanja politične moči držav članic nenehno poudarjala, da vzpostavitev enotnega trga, po definiciji in logiki, terja svobodo gibanja za vse posameznike, ki v Skupnosti zakonito prebivajo. Za okrepitev te trditve je države članice opozarjala, da so politike, vezane na dokončno oblikovanje notranjega trga, v izključni pristojnosti Skupnosti. Pri tem se je zatekala celo k uporabi programskih sloganov, kakršen je: »Vzpostavitev notranjega trga ni zgolj ključ do blaginje Skupnosti, je ključ do prihodnosti Skupnosti.«¹¹¹

V okviru prizadevanj in taktik Komisije, kako »omehčati« države članice na tem področju, ne moremo mimo razmerja med državljani in nedržavljeni Skupnosti, katerega bistvo predstavlja prav svoboda gibanja delavcev.¹¹² To razmerje je bilo namreč na eni strani glavna ovira, da bi bile države članice voljne brez težav sprejeti ali vsaj privoliti v razvoj enotne protidiskriminacijske politike, po drugi strani pa odskočna deska za napredek na tem področju. Predstavljalo je osnovo, da so države članice sploh lahko oblikovale lastne imigracijske politike. Razlikovanje med državljani in nedržavljeni je tako nujnost, pravzaprav predpogoj, da je mogoče pravila, ki naj veljajo za »ene« in za »druge«, sploh vzpostaviti. Ohranitev tega razlikovanja je državam članicam omogočala, da še naprej ohranjajo obstoječe in razvijajo nove politike na tem področju. Omeniti je treba tudi dejstvo, da z vidika državljanstva za državo članico ni pomembno, ali je ta »drug« (tujec) državljan druge države članice in na tej podlagi *spada* v Skupnost ali pa prihaja iz države, ki ni članica Skupnosti. Nacionalno državljanstvo je bil tako ključni element, ki so se ga države članice oklepale in ohranjale kot podlago za oblikovanje svojih imigracijskih politik. Pri tem ne gre zanemariti povsem psihološkega vidika, da bo oseba iz tretje države (ker v kontekstu držav članic Skupnosti ni del »nas«) verjetno še v nekoliko slabšem položaju, hkrati pa obstaja večja verjetnost, da se bodo njena kulturna, zgodovinska, vrednostna, politična in druga izhodišča bolj razlikovala od tistih, ki jih posedujejo državljani države, v katero vstopa. Argumenti zagovornikov skupne protidiskriminacijske politike, ki so bili usmerjeni v opredeljevanje tega razmerja, so se v tej zvezi osredotočali na dvojje. Prvič, na svobodo gibanja *državljanov*, ki naj

¹¹¹ Glej dokument Komisije z dne 17. novembra 1988: Completing the internal market: an area without internal frontier (COM(88) 650 final).

¹¹² Splošna obveznost držav članic, tj. odprava ovir pri prostem pretoku oseb med državami članicami, je bila kot ena izmed dejavnosti Skupnosti določena že v Pogodbi EGS (točka c) 3. člena).

bi bila oslabljena oziroma omejena zaradi neobstoja določb Skupnosti o prepovedi rasne diskriminacije. Državljeni v manjšini naj bi bili prikrajšani ravno zaradi odsotnosti skupne politike, ki bi omogočala uskladitev različnih ravni varstva v državah članicah, saj v primeru rasne diskriminacije niso imeli možnosti za uveljavljanje enakovrednih pravnih sredstev in tako dejansko niso bili v polnem obsegu deležni ugodnosti svobode gibanja, kar je cilj Pogodbe EGS. In drugič, na odsotnost pravice *nedržavljanov*, ki v Skupnosti zakonito prebivajo, do prostega gibanja v Skupnosti. Ta okoliščina naj bi jih v primerjavi z državljani postavljala v manj ugoden položaj, kar je okrepilo neenako obravnavanje subjektov na skupnem trgu. Da bi torej državljanom Skupnosti in ndržavljanom, ki v Skupnosti zakonito prebivajo, omogočili ne samo navidezno, temveč tudi dejansko svobodo gibanja (predpogoj za to naj bi bilo oblikovanje enotne ravni varstva pravice do prostega gibanja oseb v vseh državah članicah), hkrati pa ohranili razlikovanje med državljani in ndržavljani (s čimer se je ohranjal temelj za samostojno nacionalno urejanje migracijskih vprašanj), so se evropski akterji zatekli k propagiranju prepovedi kategorialne (rasne) diskriminacije. Prepoved diskriminacije na podlagi državljanstva pa je, razen znotraj Skupnosti, ostala v okviru tistega, kar je ne zgolj družbeno sprejemljivo, temveč tudi legitimno. Prepoved kategorialne diskriminacije naj bi pozitivno vplivala na prvi element, tj. na državljane Skupnosti in njihovo svobodo gibanja. Čeprav bi se državljani v primerih diskriminacije lahko zatekli k sklicevanju na prepoved diskriminacije na podlagi državljanstva, to še vedno ne bi zadovoljivo rešilo vprašanja »rasne« diskriminacije. Sklep je bil torej naslednji: zaradi odsotnosti skupne politike proti rasni diskriminaciji je obstoječa pravica prostega pretoka oseb zgolj slepilo in pomeni dozdevno svobodo gibanja. Skupna protidiskriminacijska politika pa bi pozitivno vplivala tudi na drugi element. Pravna neenakost je bila namreč interpretirana in razglašena kot oblika »institucionalnega rasizma«. Zatorej je to enakost mogoče odpraviti le z ustrezno, proti rasni diskriminaciji usmerjeno politiko.

Pravzaprav v nobenem primeru, torej niti pri državljanih držav članic niti pri državljanih tretjih držav, ki bivajo v Skupnosti, ne moremo govoriti zgolj o diskriminaciji na podlagi državljanstva ali na podlagi njihovega statusa (npr. status begunca, status rezidenta za daljši čas, status študenta itd.), temveč o diskriminaciji zaradi kulturnih razlik, razlik v barvi kože, etnični pripadnosti, veri, obnašanju, vrednotah itd. Vse te kombinacije pa evropski akterji že od samih začetkov vrednotenja posameznih dogodkov v družbi in propagiranja potreb po ukrepanju na ravni Skupnosti zaobjemajo v pojem »rasizem in ksenofobija«. Iz teh preudarkov se je razvila ideja o splošni in neizčrpni klavzuli o prepovedi diskriminacije, kot

je danes zapisana v 19. členu PDEU (prejšnji 13. člen PES). Glede na to, da so države članice ves čas navajale argument »nepristojnosti« Skupnosti, je Komisija opustila prvotno zamisel, da bi predlagala sprejetje direktive, ki bi sicer temeljila na modelu direktive iz leta 1976,¹¹³ a bi se osredotočila le na obravnavanje »rasne« diskriminacije. Zato je bila Komisija, ob podpori evropske mreže, primorana spremeniti svojo strategijo. Izkoristila je ponavljajoč ugovor držav članic v zvezi z nepristojnostjo in se usmerila na lobiranje za najbolj očitno rešitev – vzpostavitev pristojnosti, za kar je bila potrebna sprememba ustanovitvene pogodbe. Države članice so se znašle v dokaj nezavidljivem položaju, saj so bile soočene s predlogom za rešitev problema, ki so ga prvenstveno uporabljale za to, da so se izognile rešitvi. Na tej točki se tako niso mogle več verodostojno opirati na prej zatrjevani problem, možnosti za nadaljnje argumentirano vztrajanje, da zadevnih vprašanj ni mogoče urediti na evropski ravni, so bile izgubljene. Kljub temu so se države članice odzvale z določeno stopnjo zadržanosti in poskušale voditi prihajajoča pogajanja. V tej vlogi so poskušale vzpostaviti čim večji nadzor nad vsebino razprav in kar najbolj vplivati na končne rešitve. Francosko-nemška naveza je predlagala vzpostavitev posvetovalnega odbora, ki bi izdelal priporočila v tesnem sodelovanju z vladami držav članic in drugimi nevladnimi akterji na tem področju, kar se je tudi uresničilo (ustanovljen je bil že omenjeni Kahnov odbor).¹¹⁴

¹¹³ Direktiva Sveta z dne 9. februarja 1976 o izvrševanju načela enakega obravnavanja moških in žensk v zvezi z dostopom do zaposlitve, poklicnega usposabljanja in napredovanja ter delovnih pogojev (UL L št. 39 z dne 14. 2. 1976, str. 40).

¹¹⁴ Točka III.1: The European Council condemns the continuing manifestations of intolerance, racism and xenophobia and affirms its determination to step up the fight against these phenomena. It welcomes the joint Franco-German initiative against racism and xenophobia in which it is proposed in particular to: (a) constitute a Consultative Commission composed of eminent personalities charged with making recommendations on co-operation between governments and the various social bodies in favour of encouraging tolerance and understanding of foreigners; (b) develop a global strategy at the Union level aimed at combating acts of racist and xenophobic violence; (c) set up training efforts for officials in those parts of the national administrations most concerned by these phenomena. [...] Finally, the European Council approved a detailed timetable and work plan with a view to the adoption by the European Council by the end of June 1995 of an overall strategy of the Union (Annex III). Sklepi predsedstva Evropskega sveta z dne 24. in 25. junija 1994; Dostopni prek: <http://www.dpt.gov.tr/abigm/abtb/Zirveler/1994%20Corfu%2024-25%20Haziran.htm>.

4.2.2 *Migracije kot gibalno vedno večje raznolikosti populacije v EU*

Še preden lahko proučujemo vprašanja o načinu, kako ravnamo z »drugim«, kako ga dojemamo in kakšne posledice ima ta odnos na evropski etos, mora biti izpolnjen pogoj soobstoja vsaj dveh raznolikih entitet na določenem območju. Masovna gibanja ljudi oziroma migracije so gonilna sila tovrstnega soobstajanja. Evropa ima v primerjavi z Avstralijo in Združenimi državami Amerike, ki se tudi same identificirajo kot države priseljencev, kratko zgodovino velikega obsega priseljevanja. Kljub temu pa imajo evropske države eno skupno značilnost: zavračanje priseljevanja (Penninx 2004, 138).

V povojnem obdobju je večina evropskih držav na svojem ozemlju beležila povečanje števila »novih« skupin, zlasti tujih delavcev in beguncev iz različnih regij in držav sveta. Po drugi strani se v nekaterih državah njihovo število sploh ni povečalo ali pa vsaj ne bistveno. Dolgoročni podatki na področju priseljevanja v Franciji, na primer, kažejo, da se delež tujcev ni bistveno povečal. Čeprav je po letu 1954 zaznati stalno naraščanje števila tujcev, pa se delež tujcev v letu 1982 (6,8 odstotkov) ni bistveno razlikoval od tistega izpred šestdesetih let (5,2 odstotka v letu 1931).¹¹⁵ Od leta 1975 naprej se je priseljevanje ne samo ustalilo, ampak tudi upočasnilo. Glavna demografska sprememba tako ni bila v povečanju števila priseljencev, temveč predvsem v njihovi kulturni in etnični raznolikosti. Kar zadeva Francijo, so priseljence iz prej večinoma osrednje in vzhodne Evrope nadomestili priseljenci iz Afrike. Večina priseljencev je kot ciljne države izbrala nekdanje kolonialne države, torej Belgijo, Francijo, Nizozemsko in Veliko Britanijo. Migracija znotraj Skupnosti se je omejila na Nemčijo in še posebej na Luksemburg, ki je imel v poznih osemdesetih letih najvišji delež tujih delavcev (več kot 27 odstotkov celotne populacije). Mediteranske države (Grčija, Španija, Portugalska in Italija), ki so tradicionalno države emigracije, so se šele na začetku devetdesetih let začele soočati s pritokom oseb, zlasti iz Afrike in bližnjega vzhoda. Za migracije v Evropi je bilo do začetka devetdesetih let značilno, da so bodisi lokalnega značaja bodisi povezane s kolonialno preteklostjo držav. Poleg tega se je v takratnih državah članicah Skupnosti izjemno povečalo število beguncev in prosilcev za azil. Po podatkih Komisije so se prošnje za politični azil v obdobju od leta 1987 do leta 1991 v povprečju potrojile. Največji dvig sta zabeležili Velika Britanija (s 5200 na 57 700 vlog) in Nemčija (s 57 400 na 256 100

¹¹⁵ Legal instruments to combat racism and xenophobia (1992), str. 6.

vlog). Četudi je bil v skladu s takratno nemško zakonodajo status priznan približno sedmim odstotkom vseh prosilcev, Komisija ocenjuje, da je bistveni del teh priseljencev ostal na ozemlju Skupnosti bodisi ilegalno bodisi na podlagi Konvencije o statusu beguncev (1951), ki določa manj stroga merila, kot jih je v tistem času določala nemška zakonodaja.

V številnih državah, najbolj očitno pa v Veliki Britaniji, so posamezniki, ki so prihajali iz nekdanjih kolonij, pridobili državljanstvo ali vsaj dovoljenje za bivanje, medtem ko so razlike v barvi kože in navadah ustvarile posamične »rasne« identitete znotraj večine. Nasprotno sta Nemčija in Danska, kot državi brez kolonialne preteklosti, najprej na lastno iniciativo povabili, posledično pa postali atraktivni za mnoge »začasne« delavce iz drugih držav, vendar v pričakovanju, da se bodo ti po določenem času vrnili v matično državo. Kljub temu pričakovanju in pravici delavcev, da se vrnejo tja, od koder so prišli, jih je velika večina ostala ter si postopno začela urejati dovoljenja za stalno prebivanje in ustvarjati družine, praviloma znotraj manjšinskih skupnosti. Na splošno sta pri ekonomski situaciji manjšin oziroma tujcev značilni dve skrajnosti. Bodisi so tujci v državi gostiteljici nezaposleni in živijo v revščini bodisi zasedajo delovna mesta kot visoko kvalificiran kader. Za Evropo je značilno, da večina priseljencev ali začasnih delavcev spada med slabo plačano in nekvalificirano delovno silo. Iz tega razloga so ekonomsko prikrajšani, kar negativno vpliva na njihove nastanitvene pogoje, zdravstveno oskrbo in družbeni položaj kot tak. Dodatno k temu je za priseljence značilno, da se najprej nastanijo v večjih urbanih naseljih ali glavnih mestih, kjer so življenjski stroški večji kot drugje.

Nov val masovnih gibanj je Evropo zajel šele po koncu hladne vojne, danes pa je mogoče status etničnih skupin razumeti samo še v globalnem kontekstu (Castles in Miller 1994). Po podatkih iz leta 1992 je okrog 16 milijonov od 320 milijonov državljanov 12 držav članic EU izviralo iz držav zunaj EU, tj. okrog 5 odstotkov (Evropska komisija 1992, 7). Evropski parlament v svoji Resoluciji o strategijah in sredstvih za vključevanje državljanov tretjih držav v Evropsko unijo ocenjuje, da je bilo leta 2006 v EU že 40 milijonov priseljencev iz tretjih držav (8 odstotkov). Eurostat (2006–07, 75) navaja, da se je v enem desetletju (1994–2004) neto migracija v EU-25 povečala s 590 000 oseb na 1,85 milijona oseb. Verjetno bi bila številka ob upoštevanju nedokumentiranih ali ilegalno priseljenih oseb še višja. S širjenjem Evrope, ki so ga spodbujala in pospeševala sprva spoznanja o gospodarskih prednostih enotnega trga, postopoma pa tudi prednosti skupnega urejanja nekaterih politik, se torej niso večale zgolj ozemeljska celovitost in možnosti za gospodarski razcvet, temveč tudi etnična,

kulturna, verska in jezikovna raznolikost. Z njo pa se je večala tudi pojavnost rasizma, diskriminacije in ksenofobije. Skoraj vse države so poročale o povečanju števila rasističnega in ksenofobičnega nasilja nad tujci ter pripadniki etničnih, rasnih ali jezikovnih manjšin. Leta 1997 je 45 odstotkov prebivalcev EU menilo, da je v njihovi državi preveč tujcev.¹¹⁶ Poleg tega je 33 odstotkov ljudi same sebe odkrito opisalo kot precejšnje ali velike rasiste.¹¹⁷

Razprave o pluralizmu, večkulturnosti in protirasizmu so v šestdesetih in sedemdesetih letih temeljile na prepričanju, da se je množično priseljevanje v Evropo končalo, kar naj bi omogočalo stabilizacijo priseljenkega prebivalstva. V zadnjih 30 letih pa so se migracijski tokovi bistveno spremenili, in to zaradi več okoliščin. Prvič, mobilnost znotraj EU se je povečala. Vzpostavitev skupnega trga in uveljavitev prostega pretoka oseb na enotnem ozemlju EU sta postavili pod vprašaj nacionalne migracijske politike, predvsem držav EU-15.¹¹⁸ Tudi koncept državljanstva EU je prispeval k drugačnemu razumevanju in dojemanju selitev oseb med državami članicami, ki so zdaj sprejete in razumljene bolj naravno in spontano. Drugič, poleg mobilnosti se je povečala tudi raznolikost migrantov, kar je posledica vedno bolj med seboj povezanega sveta. Migranti prihajajo iz številnih držav po svetu, pri čemer je tudi znotraj teh držav združenih mnogo raznolikih skupnosti. Nenazadnje so migracijski tokovi postali izjemno kompleksni tako v smislu gibanj migrantov kot v smislu njihovega pravnega statusa. Napredek v prevoznih in komunikacijskih poteh omogoča hitrejšo in večjo mobilnost. Vedno večji del migracijske populacije je »transnacionalen«, kar pomeni, da migranti delo opravljajo v eni državi, medtem ko v drugi državi stalno prebivajo in tam ustvarjajo in tkejo socialne vezi. Na omenjeno kompleksnost kaže tudi dejstvo, da se je število (pravnih) kategorij, v katere se migranti uvrščajo (praviloma) na podlagi razlogov za migracije (študij, delo, združitev družine itd.), močno povečalo, ob tem pa ne gre zanemariti dejstva, da migranti pogosto prehajajo iz ene v drugo kategorijo. Urejanja tovrstne problematike se je lotila britanska vlada, ki je leta 2006 predlagala uvedbo novega pristopa k sistemu reguliranja priseljevanja. Cilj reforme je bil poenostaviti strukturo, po kateri so imeli potencialni migranti na voljo 50 različnih načinov, da se prijavijo za delo ali študij v Veliki Britaniji. Če to situacijo pomnožimo s številom vseh držav članic in pri tem upoštevamo

¹¹⁶ Standard Eurobarometer 48, str. 71.

¹¹⁷ Special Eurobarometer 113, str 2.

¹¹⁸ EU-15 so sestavljale Belgija, Nizozemska, Luksemburg, Nemčija, Italija, Francija, Španija, Portugalska, Grčija, Finska, Švedska, Danska, Irska, Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska, Avstrija.

obstoječi nabor pravic in upravičenj migrantov tako na ravni posameznih držav članic kot na ravni EU, je izjemna kompleksnost teh vprašanj na ravni EU očitna.

Novi vali migracij so posledica prestrukturiranja gospodarstev in trga delovne sile v zahodni Evropi (Mac Laughlin 1998, 1018). Zanj so posebej značilni deindustrializacija, rast storitvenega sektorja, erozija tradicionalnih virov in načinov zaposlovanja, kar je prispevalo k fragmentaciji in polarizaciji delovne sile. Vključevanje priseljencev (tudi ilegalnih), prosilcev za azil in beguncev v že tako nestabilno socialno strukturo je vplivalo na trend napetosti med prvotnimi prebivalci in priseljenci. Države so bile iz ekonomskih in socialnih razlogov prisiljene reagirati na več področjih: gospodarstvo je terjalo zagotavljanje poceni delovne sile, vse večji priliv delavcev iz drugih držav je narekoval spremljanje in nadzorovanje migracijskih tokov, z vidika blaginje države je bilo treba zniževati socialne transferje, povečana nestrpnost je mobilizirala sile za ohranjanje javnega reda in miru, politične strukture so zahtevale bodisi integracijo rasnih in etničnih manjšin v okvir nacionalne države bodisi njihovo vrnitev v matične države itd. Kombinacija družbenih, političnih in gospodarskih dejavnikov je pripeljala do kompleksnih in kontradiktornih migracijskih in integracijskih politik držav, nenazadnje pa tudi do ugotovitve, da niti te politike niti koncept temeljnih človekovih pravic ne zadostujejo za obvladovanje in reševanje problemov diskriminacije. Posledično je preseljevanje postalo srž ne samo nacionalnega, temveč tudi nadnacionalnega političnega dogajanja.

Dejstvo je, da globalizacija in razvoj sodobnih tehnologij odpirata pot brezmejnosti migracij in razkropitvi narodov po celotni zemeljski obli. Ján Figel', evropski komisar za izobraževanje, usposabljanje, kulturo in mlade, je leta 2005 izjavil, da je v »zadnjih letih [...] Evropa z zaporednimi širitvami Unije, povečano mobilnostjo zaradi enotnega trga ter povečanim pretokom ljudi in blaga preko svojih meja doživela pomembne spremembe. To je sprožilo medsebojno vplivanje med Evropejci in različnimi kulturami, jeziki, etničnimi skupinami in religijami na kontinentu in drugod.«¹¹⁹ Ob predpostavki, da narodnostno mešanje pomembno vpliva na stopnjo rasizma, ksenofobije in diskriminacije, potem zgornje družbenopolitične in gospodarske okoliščine takšno prežemanje le še spodbujajo, to pa

¹¹⁹ Sporočilo za javnost z dne 5. oktobra 2005. Dostopno prek:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/1226&format=HTML&aged=1&language=SL&guiLanguage=sl>.

napoveduje prihodnost tako rasizmu kot ksenofobiji, ki se zdita kot nekakšna stranska produkta. Pri iskanju odgovora na vprašanja, ali se je odnos do evropske ideje, v skladu s katero naj povezovanje evropskih držav zagotavlja mir med narodi Evrope, spremenil, kaj je v ozadju te spremembe in kako revitalizirati vrednote idejnih vodij tega povezovanja, se je treba distancirati od politično-ekonomskih parametrov in poseči globlje, v moralno strukturo narodnostno, kulturno in idejno raznolikih ljudi, v njihove občutke nelagodja in nezadovoljstva do EU, ki jih izražajo tudi prek rasističnega in ksenofobičnega obnašanja. Odgovoriti je treba na vprašanje, od kje izvira »čustvena stiska« evropskega državljana, kot jo opisuje Weiler (2002, 435), oziroma ali in na kakšen način je EU sploh zmožna osvoboditi državljana te stiske.

Prve dvome o nadaljnjih širitvah in splošno nezadovoljstvo s stanjem v EU je širša javnost izrazila ob ratifikaciji PEU, katere glavni namen je bil poglobiti gospodarsko in politično povezanost držav članic. Medtem ko je 12 držav sicer ratificiralo PEU, so se nekatere izmed njih pri tem soočale z velikimi težavami, ki so pokazale, da je želja po nadaljevanju »postopka oblikovanja vse tesnejše zveze med narodi Evrope« (preambula PEU) obstajala bolj med pisci osnutka pogodbe kakor med Evropejci samimi. Na referendumu v Franciji je bila odločitev sprejeta s komaj 50,7 odstotki, na Danskem pa je bil po neuspelem prvem referendumu potreben še drugi. Spodnji dom britanskega parlamenta je odložil končno glasovanje, dokler Danci niso odobrili ratifikacije, ustanovitvena članica Nemčija pa je PEU ratificirala zadnja. Težnja po »zapiranju« EU je razvidna tudi iz nasprotovanja predlogu Komisije o vzpostavitvi enotnega in poenostavljenega postopka za vstop delavcev migrantov na ozemlje EU (predlog direktive o ekonomskem priseljevanju iz leta 2001). Javno posvetovanje o predlaganem horizontalnem okviru, ki naj bi zajel pogoje za sprejem vseh državljanov iz tretjih držav, je razkrilo več pomislekov držav članic glede tako liberalnega pristopa. Čeprav so države članice načelno spodbujale oblikovanje nebirokratskih in prilagodljivih orodij, ki bodo ponudila »pravičen na pravicah zasnovan pristop za vse priseljence, ki vstopajo na trge dela v EU«, ¹²⁰ pa so po drugi strani želele tudi mehanizme, ki bodo omogočali privabiti posebne kategorije delavcev, kakršne EU potrebuje. Komisija je tako morala prvotni predlog popraviti in je decembra 2005 pripravila nov, manj ambiciozen predlog o zakonitem priseljevanju. Ta se je namesto na vse priseljence, ki želijo vstopiti na trge dela v EU, omejil le na *izbrane* kategorije: visoko kvalificirane delavce, sezonske

¹²⁰ Sporočilo Komisije – Načrt politike zakonitega priseljevanja (COM(2005) 669 konč., str. 5).

delavce, delavce, ki jih delodajalec začasno napoti na delo v tujino, in plačane pripravnike. Tudi sicer je evropska zakonodaja na tem področju šibka. Minimalne standarde (ki so pravzaprav samo povzeli nacionalno zakonodajo, obstoječo v času oblikovanja predloga direktive) zagotavljata Direktiva Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas,¹²¹ in Direktiva sveta 2003/86/ES z dne 22. septembra 2003 o pravici do združitve družine.¹²² Nujnost razprave o ekonomskem priseljevanju v EU izpostavlja Haaški program, ki ga je potrdil Evropski svet na svojem zasedanju 4. in 5. novembra 2004. A še vedno govorimo o izrazito ekonomski ciljni naravnosti EU, ki priseljence iz tretjih držav obravnava pozitivno predvsem zato, ker se domneva, da so ključnega pomena za njen nadaljnji (gospodarski) razvoj. Ta usmerjenost je lepo razvidna že iz samega sklepa omenjenega zasedanja Evropskega sveta, ki je tovrstno razpravo videl kot podlago za »načrt politike zakonitega priseljevanja, ki bo zajel tudi sprejemne postopke in tako omogočil hitro odzivanje na nihajoče potrebe po priseljenki delovni sili na trgu dela« (Priloga I, § III 1.4.). Po drugi strani pa je želja držav članic po nadzoru nad lastnim trgom dela tako močna, da so dovoljeni celo posegi v zloglasno enotnost skupnega trga. Omejitve prostega gibanja delavcev namreč ne veljajo zgolj za državljane tretjih držav, temveč so z uvedbo zaposlitvenih kvot začele veljati tudi za državljane »novih« držav članic.

Pri iskanju odgovorov na vprašanje, kakšen je pravzaprav namen prizadevanj EU, da EU ne bi bila »vir družbenega sovraštva (Weiler 2002, 435), ne gre spregledati demografskih problemov, s katerimi se sooča, niti dilem glede njenega bodočega gospodarskega in družbenega razvoja. Relativno hitro staranje prebivalstva ob hkratnem zniževanju rodnosti pomeni, da bo evropska delovna sila postopno upadla na zaskrbljujočo raven. Komisija ocenjuje, da se bo število delavcev v naslednjih 25. letih zmanjšalo za 20 milijonov.¹²³ Po podatkih Eurostata (STAT/05/48) bo v EU rast prebivalstva do leta 2025 predvsem rezultat neto priseljevanja, saj bo od leta 2010 naprej število smrti presegalo skupno število rojstev. Eden izmed scenarijev demografskih gibanj predvideva, da po letu 2025 učinek neto priseljevanja ne bo več mogel nadomestiti negativnega naravnega prirastka prebivalstva. V

¹²¹ UL L št. 16 z dne 23. 1. 2004, str. 44.

¹²² UL L št. 251 z dne 3. 10. 2003, str. 12.

¹²³ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on immigration, integration and employment (COM(2003) 336 final, str. 12).

primeru uresničitve teh predvidevanj bo delež delovno sposobnega prebivalstva močno upadel, in sicer s 67,2 odstotkov (2004) na 56,7 odstotkov (2050), kar v absolutni številki znaša 52 milijonov ljudi. Priseljevanje je tako postala delna, vendar nikakor ne celovita rešitev demografskih težav. Čeprav se v dokumentih institucij EU nenehno poudarja potreba po priseljevanju v EU, pa vprašanje, na kakšen način to priseljevanje regulirati in nadzirati, še vedno ostaja odprto. In to ne le na ravni Unije, temveč tudi znotraj posameznih držav članic, ki ostajajo ključni akterji pri oblikovanju integracijskih politik in politik priseljevanja. Različnost in kompleksnost nacionalnih politik je predvsem odraz raznolikosti prioritet in potreb vsake države, nenazadnje pa tudi politične volje in zgodovinske logike, ki kreira nastajanje nacionalnih javnih politik. Medtem ko so bili visoko izobraženi delavci v državah članicah vedno dobrodošli, tega ne moremo trditi za nizko kvalificirano delovno silo. Poleg tega mnoge države članice potrebujejo delovno silo samo na določenih področjih in v določenih sektorjih (npr. na področju informacijske tehnologije, v zdravstvenem sektorju ipd.). Z namenom pridobivanja ustreznega kadra so zato nekatere države oblikovale specializirane politike priseljevanja, da bi pritegnile izključno tiste delavce, ki jih v danih situacijah najbolj potrebujejo.

Razloge za oblikovanje skupne, na ravni EU koordinirane evropske strategije, ki bi vključevala ukrepe za preprečevanje rasističnih in ksenofobičnih izgrede, je torej primerno iskati v evidentirani povečani nestrpnosti znotraj Unije, ki se je pojavila kot posledica kulturne, narodnostne, jezikovne in verske raznolikosti, vzpodbujene z migracijami. Kot je razvidno iz predstavljenih pravno-političnih dokumentov EU, so bila prizadevanja evropskih institucij v prvih štirih desetletjih obstoja Skupnosti usmerjena na oblikovanje splošnega zakonodajnega okvira, ki bi omogočal aktivno delovanje v boju proti vsem oblikam diskriminacije. Razumljivo je, da se je EU na omenjeno nestrpnost najprej odzvala z določevalnimi (negativnimi) ukrepi, ki so podrobneje analizirani v nadaljevanju.

4.3 Pravno zavezujoči mehanizmi EU

4.3.1 *Pomen sprememb ustanovitvenih pogodb za oblikovanje protidiskriminacijske politike EU*

Pri razvoju strategije boja proti rasizmu, ksenofobiji in diskriminaciji so spremembe ustanovitvenih pogodb igrale pomembno vlogo. Ustanovitveni (Rimski) pogodbi iz leta 1957 nista vsebovali nobene določbe, ki bi izrecno predvidevala instrumente za preprečevanje rasizma, ksenofobije in diskriminacije v Skupnosti. Kljub naraščanju teh pojavov in navkljub dejstvu, da so Evropski parlament in druge institucije sprejele številne resolucije na to temo, so na tem področju izvajane politike Skupnosti nekje do druge polovice 90. let ostale relativno šibke in z omejenim dosegom uspešnosti. Tedanji ukrepi so namreč temeljili na splošnih določbah pogodb, ki so le povzemale abstraktne in načelne zaveze, h katerim so države članice že pristopile na podlagi mednarodnih konvencij in sporazumov, ali pa so bili sprejeti izven pogodbenih pooblastil, kar se je odražalo v njihovi neformalni in nezavezujoči naravi.

4.3.1.2 Amsterdamska pogodba

Skupnost si je pravzaprav že v zgodnjih letih obstoja trudila izoblikovati dodelan in celosten pristop v boju proti diskriminaciji in razviti širšo politično strategijo, ki bi presegala meje enakosti med spoloma. Leta 1996 je Svet na podlagi prejšnjega maastrichtskega tretjega stebra sprejel Skupni ukrep o boju proti rasizmu in ksenofobiji,¹²⁴ tj. dokaj ohlapen politični instrument, ki je države članice spodbujal k učinkovitemu pravosodnemu sodelovanju v zvezi s kaznivimi dejanji, povezanimi z rasizmom in ksenofobijo. Tudi države članice so že pred začetkom veljavnosti Amsterdamske pogodbe (maja 1999) sprejemale posamične ukrepe proti rasizmu, ksenofobiji in diskriminaciji. Mnogo teh je bilo vezanih na razglasitev leta 1997 za evropsko leto proti rasizmu. Vendar so bili vsi ti dokumenti sprejeti zunaj domene Skupnosti in so urejali vprašanja, ki so spadala bodisi v drugi bodisi v tretji steber Skupnosti. Čeprav prizadevanja za formalno vključitev boja proti rasizmu, ksenofobiji in diskriminaciji med

¹²⁴ Skupni ukrep z dne 15. julija 1996 Sveta na podlagi člena K.3 Pogodbe o Evropski uniji o boju proti rasizmu in ksenofobiji (UL L št. 185 z dne 24. 7. 1996, str. 5).

domene Skupnosti segajo že v prvo desetletje njenega obstoja, je pomembnejše spremembe prinesla šele Amsterdamska pogodba iz leta 1997, ki je tako s spremembo PES kot s spremembo PEU odpravila pri sprejemanju na ravni EU usklajenih odločitev. Nov 13. člen PES je določil, da lahko »Svet na predlog Komisije in po posvetovanju z Evropskim parlamentom soglasno sprejme ustrezne ukrepe za boj proti diskriminaciji na podlagi spola, rase ali narodnosti, vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti«. Sprememba PEU pa se je odrazila v prvem odstavku 29. člena, v skladu s katerim je »cilj Unije zagotoviti državljanom visoko stopnjo varstva na območju svobode, varnosti in pravice [...] s preprečevanjem rasizma in ksenofobije in bojem proti njima«.

Besedilo 13. člena PES je rezultat večletnega oblikovanja evropske protidiskriminacijske politike in določa temelje za izvajanje politik, ki spodbujajo enakost in vrednotijo raznolikost. Vendar pa na tem mestu ni odveč opozoriti, da ta protidiskriminacijska klavzula le obnavlja prevzete obveznosti Evrope glede človekovih pravic. Načelno zavezanost EU k spoštovanju temeljnih pravic, kakršne zagotavlja Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin iz leta 1950 in ki kot splošna načela prava Skupnosti izhajajo iz ustavnih izročil držav članic, je PEU že določala (drugi odstavek prejšnjega F. člena). Amsterdamska pogodba je navedeni člen nekoliko razširila (6. člen PEU) in dodala, da EU temelji na načelih svobode, demokracije, spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pravne države – na načelih torej, ki so skupna vsem državam članicam. Prav tako ne moremo mimo dejstva, da je pravica vseh oseb do enakosti pred zakonom in do varstva pred diskriminacijo univerzalna pravica. Priznavajo jo številni dokumenti, med njimi Splošna deklaracija o človekovih pravicah, Konvencija Združenih narodov o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije, Konvencija Združenih narodov o odpravi vseh oblik diskriminacije žensk, Konvencija Združenih narodov o državljanskih in političnih pravicah ter Konvencija Združenih narodov o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah. Veliko držav članic je podpisalo, nekatere pa so celo ratificirale Protokol št. 12 k Evropski konvenciji (o splošni prepovedi diskriminacije).¹²⁵ Večina teh dokumentov državam pogodbenicam nalaga, da se ne samo vzdržijo diskriminacije, temveč tudi sprejmejo pozitivne ukrepe za uveljavljanje prepovedi diskriminacije. Nenazadnje so v skladu z uveljavljeno sodno prakso Evropskega

¹²⁵ Protokol je podpisalo 19 držav članic EU, ratificiralo pa le 7 (Slovenija je le podpisnica Protokola). Več o tem na <http://conventions.coe.int>.

sodišča za človekove pravice države pogodbenice zavezane temeljito in učinkovito preiskovati sume in obtožbe v zvezi z diskriminacijo.¹²⁶

Kljub široki paleti protidiskriminacijskih določb iz mednarodnih dokumentov in v nekaterih državah članicah že uveljavljeni protidiskriminacijski zakonodaji je EU zaradi samostojnega in neposrednega sprejemanja ukrepov potrebovala izrecno določitev pristojnosti na tem področju. Z Amsterdamsko pogodbo uvedene spremembe PES so bile torej ključne za nabor pravnih instrumentov v boju proti rasizmu in ksenofobiji znotraj EU. Evropski parlament je v eni izmed svojih resolucij izrazil razočaranje, da prepoved diskriminacije z Amsterdamsko pogodbo ni dobila statusa »temeljnega načela«, ki bi ga bilo mogoče neposredno uresničevati na podlagi prava Skupnosti.¹²⁷ Omenjena določba namreč najprej zahteva sprejetje izvedbenih ukrepov, ki jih mora Svet sprejeti soglasno. Ta določba se tako ne uporablja neposredno, ampak je za njeno uveljavitev potrebna nadaljnja intervencija institucij EU. A kljub pomislekom Evropskega parlamenta, da bodo te relativno visoke zahteve otežile in časovno podaljšale dejansko angažiranje EU, je bil v enem letu po začetku veljavnosti 13. člena PES sprejet prvi sveženj ukrepov. Leta 2000 so bili tako sprejeti Direktiva Sveta 2000/78/ES o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu, Direktiva 2000/43/ES o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost in Sklep o določitvi akcijskega programa Skupnosti za boj proti diskriminaciji (2001–2006). Komisija je z namenom ozaveščanja družbe o problemu diskriminacije in v želji, da v čim večjem obsegu razširi informacije o pravnih aktih EU s tega področja, sprožila kampanjo »Za raznolikost. Proti diskriminaciji.«¹²⁸ Da se je Komisija na to problematiko odzvala bolj strateško in celovito, kaže tudi njen Akcijski načrt proti rasizmu¹²⁹ iz leta 1998. Ta našteva več področij, na katerih je treba boj proti diskriminaciji vključiti že v samo oblikovanje politik. Akcijskemu načrtu so sledili številni dokumenti, med drugim Poročilo Komisije o izvajanju Akcijskega

¹²⁶ Sodba v zadevi *Bekos & Koutropoulos proti Grčiji* z dne 13.12.2005.

¹²⁷ »The European Parliament [...] regrets that the Treaty of Amsterdam fails to enshrine non-discrimination as a fundamental principle with immediate effect under Community law and that the provisions of the new Article 13 of the EC Treaty first require implementing measures to be taken, which must furthermore be adopted unanimously by the Council« (Resolution on racism, xenophobia and anti-Semitism and the results of the European Year Against Racism (1997) (UL C št. 56 z dne 23. 2. 1998, str. 35)).

¹²⁸ Dostopno prek: <http://www.stop-discrimination.info/>.

¹²⁹ Commission Communication of 25 March 1998 concerning an action plan against racism (COM(1998) 183 final).

načrta proti rasizmu,¹³⁰ in dokumenti, povezani z mednarodno konferenco Združenih narodov proti rasizmu v Durbanu leta 2001. Čeprav so ravno spremembe PES tiste, ki še danes predstavljajo temeljno izhodišče boja proti rasizmu, ksenofobiji in diskriminaciji v EU, pa ne gre zanemariti zdajšnjega 308. člena PES. Ta določa je splošna pravna podlaga, ki v primerih, kadar Pogodba ne zagotavlja posebnih pristojnosti ali pooblastil, Svetu omogoča, da soglasno in po posvetovanju z Evropskim parlamentom sprejme ukrepe, da bi se dosegli cilji Unije.

4.3.1.3 Pogodba o Ustavi za Evropo

Čeprav Pogodba o Ustavi za Evropo (v nadaljevanju: Ustavna pogodba) nikdar ni začela veljati, jo vredno omeniti zaradi razumevanja razvojnih teženj na področju boja proti diskriminaciji. Zanimiva je zlasti z vidika uporabe konkretnejše retorike pri obsojanju rasizma in ksenofobije ter odločitve o vključitvi Listine Unije o temeljnih pravicah med primarne vire prava. A četudi slednja predstavlja pomemben institucionalni korak v smeri učinkovitejšega uresničevanja prepovedi diskriminacije, je ne moremo šteti za revolucionarno. Vsekakor pa je Ustavna pogodba nakazala smer, ki so jo družbenopolitične strukture že dolga leta zarisovali, zlasti prek odzivanja na negativne trende v razširjeni Evropi. Tukaj sta zlasti mišljeni povečana nestrpnost ter večja pojavnost rasnega sovraštva in ksenofobije. Vprašanja o rasizmu in ksenofobiji so se tako zlila v celostno preučevanje protidiskriminacijske politike. Potreba po njihovi analizi v širšem družbenem, ekonomskem in političnem, pa tudi moralnem kontekstu EU je povzročila, da so bila ta vprašanja v procesu oblikovanja in sprejemanja končnega besedila Ustavne pogodbe deležna posebne pozornosti, še posebej pri povzemanju skupnih vrednot in ciljev EU ter vzpostavljanju izhodišč za skupno politiko priseljevanja. Navsezadnje je bila obravnava tovrstnih vprašanj nujna, kajti uspeh ratifikacij Ustavne pogodbe v državah članicah je bil odvisen tudi od videnj socialnih in državotvornih možnosti EU.

4.3.1.4 Lizbonska pogodba

Že preambula Lizbonske pogodbe, ki se sklicuje na kulturno, versko in humanistično dediščino Evrope, iz katere so se razvile »univerzalne vrednote nedotakljivosti in

¹³⁰ Commission report on the implementation of the Action Plan against Racism: Mainstreaming the fight against racism (2000).

neodtujljivosti človekovih pravic, svobode, demokracije, enakosti in pravne države«, nakazuje, v kakšnem duhu so zapisane spremembe, ki jih ta pogodba uvaja v PEU in PES. Poudarjeni sta socialna in moralno-etična dimenzija EU. Zasidranost v ta okvir potrjuje njen 1a. člen, v skladu s katerim »Unija temelji na vrednotah spoštovanja človekovega dostojanstva, svobode, demokracije, enakosti, pravne države in spoštovanja človekovih pravic, vključno s pravicami pripadnikov manjšin. Te vrednote so skupne vsem državam članicam v družbi, ki jo označujejo pluralizem, nediskriminacija, strpnost, pravičnost, solidarnost in enakost žensk in moških.« Gre za nadgradnjo prej veljavnega 6. člena PEU, na katerem temelji politični del kopenhagenskih meril,¹³¹ ki kot temeljno zahtevo za vstop nove države v EU postavljajo spoštovanje vrednot Unije. Evropski akterji so z Lizbonsko pogodbo izkoristili priložnost za razširitev obsega temeljnih vrednot in redefinicijo sprejemljivih vedenjskih vzorcev v razširjeni EU, vendar je bil pomen spoštovanja vrednot EU bistveno bolj poudarjen v Ustavni pogodbi. Njen I-59. člen je celo predvideval mirovanje nekaterih pravic, ki izhajajo iz članstva v EU, če bi katera od držav članic huje in vztrajno kršila njene vrednote. Lizbonska pogodba te določbe ni ohranila, kar je verjetno posledica dejstva, da se podobna določba že zdaj nahaja v 7. členu PEU, prav tako se v praksi še ni postavilo vprašanje o tovrstnem ukrepanju zoper državo članico, ki krši temeljne vrednote EU. Še najboljši približek sega v leto 2000, ko se je EU zaradi vstopa takratne Haiderjeve Svobodnjaške stranke v vladno koalicijo odločila za uvedbo političnih sankcij proti Avstriji.¹³² Konec januarja 2000 je namreč Belgija poslala portugalskemu predsedstvu Sveta EU predlog o skupnem ukrepanju 14 držav članic EU zoper prihajajočo vladno koalicijo, ki se

¹³¹ Gre za pristopna merila, ki jih je leta 1993 določil Evropski svet v Københavnu, leta 1995 pa jih je Evropski svet v Madridu še okrepil. Ta merila so politična (stabilne institucije, ki zagotavljajo demokracijo, pravno državo, spoštovanje človekovih pravic in varstvo manjšin) in gospodarska (delujoče tržno gospodarstvo in sposobnost obvladovanja konkurence in tržnih sil, poleg tega pa vključujejo sposobnost države, da sprejme obveznosti članstva, da se zavzema za cilje politične, gospodarske in denarne unije ter se zaveže prevzeti pravni red Skupnosti in ga učinkovito izvajati. Kopenhagenska merila prvič omenja tudi Lizbonska pogodba. Čeprav jih izrecno ne našteva, pa se nanje vseeno sklicuje. Skladno z Lizbonsko pogodbo bo morala država kandidatka o prošnji za članstvo v EU po novem obvestiti tudi nacionalne parlamente držav članic ter Evropski parlament, vendar bo o pristopu še vedno odločal Svet soglasno.

¹³² To je bila prva evropska vlada, v katero so bili vključeni ekstremni desni populist. Vladno koalicijo sta sestavljali ljudska stranka (ÖVP) in svobodnjaška stranka (FPÖ) z geslom »Odgovornost za Avstrijo«. Čeprav je ljudska stranka sklenitev tovrstne koalicije opravičevala s tem, da hoče svobodnjaško stranko »udomačiti« in iz nje narediti normalno konservativno stranko, pa niti Evropa niti Severna Amerika nista verjeli v možnost spreobrnitve te stranke. Več o oblikovanju koalicij v Avstriji glej Zajc (2009, 53– 76).

je po jesenskih volitvah leta 1999 v Avstriji v tistem času še vedno oblikovala. Na podlagi tega poziva je portugalsko predsedstvo 31. januarja 2000 izdalo posebno izjavo,¹³³ s katero so bile državam članicam dane usmeritve, kako naj v prihodnje ravnajo, takoj zatem pa je z lastno izjavo o skupnem nastopu zoper Avstrijo odreagirala tudi Evropska komisija.¹³⁴ Kljub odzivu avstrijskih pravnih strokovnjakov, da predsedstvo Sveta EU sploh nima pristojnosti, da v imenu zgolj nekaterih držav članic izdaja tovrstne izjave, in kljub dejstvu, da se je v notranjepolitičnem prostoru čedalje več avstrijskih strank negativno opredelilo do uvedenih sankcij, češ da so neupravičene, neprimerne in celo nezakonite, pa je nekaj več kot sedemmesečno politično »sankcioniranje« omenjene države. Tozadevno grajanje oziroma napadanje sicer radikalnega, ksenofobično nastrojenega in populističnega voditelja stranke, ki je svoje mesto na koncu vendarle prepustil S. Riess-Passerjevi in se umaknil z vodilnega položaja, je tej stranki odvzel enega izmed ključnih elementov, zaradi katerih radikalno desne populistične stranke tako dobro funkcionirajo – karizmatičnega in retorično podkovanega vodilnega člana stranke, ki na populističen način spreobrača vsakodnevne skrbi državljanov v politično odmevne dogodke in poskuša ljudi mobilizirati z dajanjem vtisa o osebni angažiranost in vnemi po ukrepanju. Takšne lastnosti so Haiderju tudi pomagale, da je kljub njegovemu delovanju v zaledju »naredil udar proti lastni ministrski ekipi in 'razstrelil' stranko (Zajc 2009, 60), zaradi česar je prišlo v Avstriji leta 2002 do razpustitve vladne koalicije in parlamenta ter do predčasnih volitev.

¹³³ Ta izjava je obsegala tri glavne točke:

- »1. Governments of XIV Member States will not promote or accept any bilateral official contacts at political level with an Austrian Government integrating the FPÖ.
2. There will be no support in favour of Austrian candidates seeking positions in international organizations.
3. Austrian Ambassadors in EU capitals will only be received at a technical level.« Dostopno prek www.portugal.ue-2000.pt/uk/frame.htm.

¹³⁴ Commission statement on Austria:

»The Commission notes the agreed joint view expressed by 14 Member States of the Union on January 31st and shares the concerns which underlie that decision.

The Commission will continue to fulfil its duty as guardian of the provisions and values set down in the Treaties, which provide that the Union is founded on the principles of liberty, democracy, respect of human rights and fundamental freedoms and the rule of law, as set out notably in Articles 6 and 7 of the Treaty on European Union.

At this stage the working of the European institutions is not affected. In this context the Commission, in close contact with the Governments of the Member States, will follow the situation carefully, maintaining its working relations with the Austrian authorities.«

Neodvisno od pomena in dosega določbe o možnem mirovanju pravic države članice pa je bila ta določba predmet številnih kritik tudi zato, ker je bila po mnenju mnogih preveč nejasna, dokončna odločitev o takšnem mirovanju pa preveč odvisna od postopka predhodnega ugotavljanja nevarnosti, da bi država članica kršila skupne vrednote, oziroma od presoje, ali kršitev sploh obstaja in kako resna je, takšno postopanje pa nujno vključuje tehtanje nacionalnih in evropskih interesov v dani situaciji.

Kar zadeva cilje EU, Lizbonska pogodba nadomešča prejšnji 2. člen PEU z novim, ki med drugim določa, da se EU bori proti socialni izključenosti in diskriminaciji ter spoštuje svojo bogato kulturno in jezikovno raznolikost. Glavno »sankcijo« v povezavi z zavezo EU k uresničevanju lastnih ciljev je najti v spremembah, ki se nanašajo na PES,¹³⁵ in sicer v novem 2f. členu, v skladu s katerim EU skrbi za notranjo usklajenost svojih politik in dejavnosti ob upoštevanju vseh svojih ciljev (po preštevilčenju 7. člen PDEU). Četudi ga beremo v povezavi z novim 5a. členom PES, po katerem EU pri opredeljevanju in izvajanju svojih politik in dejavnosti upošteva zahteve, ki so povezane s spodbujanjem visoke stopnje zaposlenosti, zagotavljanjem ustrezne socialne zaščite, bojem proti socialni izključenosti itd. (po preštevilčenju 9. člen PDEU), določba še vedno bolj spominja na nezavezujočo politično formulacijo kakor pa na sankcionirano obveznost.

Lizbonska pogodba prinaša še eno novost. Novi 1a. člen PEU (po preštevilčenju 2. člen PEU) izrecno navaja »pravice pripadnikov manjšin«. Gre za termin, prevzet iz mednarodnega prava o varstvu manjšin, njegova vključitev v primarno pravo Skupnosti pa je bila predmet razprav že v času medvladne konference leta 2003, na kateri se je oblikovalo besedilo Ustavne pogodbe.¹³⁶ Navedeni termin, ki je bil v Lizbonsko pogodbo navsezadnje le umeščen, za vse države članice nima enakega pomena in je lahko v njihovem specifičnem pravno-političnem kontekstu različno dojet. V Franciji, na primer, so bila z vidika načela primarnosti prava Skupnosti izpostavljena številna vprašanja v zvezi s priznavanjem različnih skupin, vključno z manjšinami, zlasti glede na morebitno navzkrižje z unitarističnim konceptom.¹³⁷ Vključitev manjšin v Lizbonsko pogodbo je politična in zgolj simbolna zaveza tudi zato, ker na ravni EU

¹³⁵ PES se je z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe preimenovala v Pogodbo o delovanju Evropske unije (PDEU).

¹³⁶ CIG 60/03, Add 1, 9. december 2003.

¹³⁷ Iz podobnih razlogov Francija še danes ni podpisala Okvirne konvencije Sveta Evrope o varstvu narodnih manjšin (ETS št. 157), ki je začela veljati 1. februarja 1998. Podpisalo jo je 43 držav, od tega jo je 39 držav tudi ratificiralo. Več o tem na: <http://conventions.coe.int>.

ni enotnega standarda v zvezi z zagotavljanjem varstva manjšin, ki bi ga vse države članice morale upoštevati in uporabljati pri izvajanju te določbe. Takšna situacija delno izvira iz pomanjkanja sodne prakse v zvezi z Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (v nadaljevanju: ECHR), ker njen 14. člen, ki vsebuje sklic na »pripadnost narodni manjšini«, ne zagotavlja avtomatične pravice do nediskriminacije. Poleg tega ni pojasnjeno, ali se ta navedba nanaša samo na t. i. avtohtone narodne manjšine, ki jim je z nacionalnimi ustavami držav članic zagotovljeno posebno varstvo, ali obsega tudi t. i. nove manjšine, vključno s skupinami državljanov tretjih držav, ki se na ozemlje Skupnosti priseljujejo vse od 2. svetovne vojne naprej. Iz dosedanje prakse je sklepati, da bo imelo sklicevanje na pravice manjšin tudi v prihodnje predvsem politični odmev in ne bo kmalu privedlo do usklajenih in enotnih nacionalnih politik znotraj EU.

Z bojem proti rasizmu, ksenofobiji in diskriminaciji je neločljivo povezano tudi vprašanje kulturne in jezikovne raznolikosti. V tej zvezi so zaveze EU zapisane zelo na splošno in dosežejo zgolj »spoštovanje« take raznolikosti, namesto da bi jo EU spodbujala oziroma delovala proaktivno.¹³⁸ Ta določba je pravzaprav velik približek klavzule, vsebovane v 22. členu Listine Unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) v zvezi s spoštovanjem kulturne, verske in jezikovne raznolikosti.¹³⁹ Listina je priznana kot pravno zavezujoč dokument (prvi odstavek novega 6. člena PEU), v njej zapisane pravice, svoboščine in načela se razlagajo v skladu s splošnimi določbami o njeni razlagi in uporabi. EU v skladu z navedenim členom tudi pristopi k ECHR, pri čemer ta pristop ne spreminja pristojnosti EU po pogodbah. Ta posebna pravna podlaga je pomembna predvsem zato, ker je Sodišče Evropskih skupnosti v Mnenju o pristopu Evropske skupnosti k ECHR izrazilo stališče, da tak pristop ni mogoč niti na podlagi 308. člena PES niti na podlagi katere koli druge določbe PES.¹⁴⁰ Za sodno varstvo temeljnih pravic je ključnega pomena tudi tretji odstavek novega 6. člena PEU (ki povzema besedilo prejšnjega drugega odstavka), in sicer, da so »[t]emeljne pravice, kakor

¹³⁸ »[Unija] spoštuje svojo bogato kulturno in jezikovno raznolikost ter skrbi za varovanje in razvoj evropske kulturne dediščine.« (glej četrti pododstavek tretjega odstavka spremenjenega 2. člena PEU (po preštevilčenju 3. člena PEU)).

¹³⁹ Sprejeta je bila 7. decembra 2000 v Nici in sprva vključena v Ustavno pogodbo kot njen II. del. Prvi odstavek I-9. člena je določal, da »Unija priznava pravice, svoboščine in načela, vsebovana v Listini o temeljnih pravicah, ki tvori II. del Ustave«. Po neuspeli ratifikaciji Ustavne pogodbe je bila Listina prilagojena (12. decembra 2007) in sklic nanjo vključen v Lizbonsko pogodbo.

¹⁴⁰ Več o tem glej Mnenje Sodišča 2/94 z dne 29.3.1996.

jih zagotavlja Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin in kakor izhajajo iz skupnega ustavnega izročila držav članic [...], del prava Unije«. Ta določba dejansko kodificira sodno prakso Sodišča Evropskih skupnosti na področju temeljnih pravic iz 60. in 70. let. Sodišče Evropske unije bo po uveljavitvi Lizbonske pogodbe po vsej verjetnosti moralo definirati razmerje med prvim in tretjim odstavkom novega 6. člena PEU, kot tudi določiti področje uporabe Listine v razmerju do nacionalnega prava. Listina namreč določa, da se »[d]oločbe te listine [...] uporabljajo za institucije, organe urade in agencije Unije ob spoštovanju načela subsidiarnosti, za države članice pa samo, ko izvajajo pravo Unije« (51. člen). Prvo vodilo pri razlagi razmerja med Listino in nacionalnim pravom so vsekakor pojasnila, pripravljena za razlago njenih določb. Pojasnila so bila v prvi vrsti pripravljena za predsedstvo konvencije leta 2000, a so bila zaradi njihovega pozitivnega doprinosa k razumevanju vloge Listine izrecno omenjena v Ustavni pogodbi (v preambuli k II. delu in v sedmem odstavku II-112. člena).¹⁴¹ Te določbe se v Lizbonski pogodbi pojavljajo v nekoliko spremenjeni obliki, kljub temu pa pomen pojasnil ni zmanjšan. Nov, z Lizbonsko pogodbo uveden 6. člen PEU namreč določa, da se »pravice, svoboščine in načela Listine [...] razlagajo v skladu s splošnimi določbami naslova VII Listine o njeni razlagi in uporabi ter ob ustreznem upoštevanju pojasnil iz Listine, ki navajajo vire teh določb«. Če torej pogledamo v vsebino teh pojasnil z vidika razmerja Listine do nacionalnega prava, ugotovimo, da se pojasnila sklicujejo na sodno prakso Sodišča Evropskih skupnosti. V tej zvezi navajajo, da iz sodne prakse nedvoumno izhaja, da je spoštovanje temeljnih pravic, opredeljenih v kontekstu EU, za države članice zavezujoče le, kadar delujejo v okviru prava Skupnosti.¹⁴² To stališče je Sodišče Evropskih skupnosti še odločnejše potrdilo v zadevi *Karlsson*: zahteve, ki sledijo iz varstva temeljnih pravic v pravnem redu Skupnosti, so za države članice zavezujoče tudi, kadar izvajajo pravila Skupnosti.¹⁴³ To pravilo pa ne velja le za državne organe, temveč tudi

¹⁴¹ Preambula: »V tem okviru sodišča Unije in držav članic Listino razlagajo ob ustreznem upoštevanju pojasnil, oblikovanih pod vodstvom predsedstva Konvencije, ki je Listino sestavila, in ki so bila dopolnjena pod vodstvom predsedstva Evropske konvencije.«

Sedmi odstavek II-112. člena: »Sodišča Unije in držav članic ustrezno upoštevajo pojasnila, pripravljena kot vodilo za razlago Listine o temeljnih pravicah.«

¹⁴² Zadeva 5/88 *Hubert Wachauf proti Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft*, zadeva C-260/89 *Elliniki Radiophonia Tiléorassi in Panellinia Omospondia Syllogon Prossopikou proti Dimotiki Etairia Pliroforissis in Sotirios Kouvelas in Nicolaos Avdellas ter drugim*, zadeva C-309/96 *Daniele Annibaldi proti Sindaco del Comune di Guidonia in Presidente Regione Lazio*.

¹⁴³ Glej zadevo C-292/97 *Kjell Karlsson in drugi*.

za regionalne ali lokalne.¹⁴⁴ V kontekstu boja proti rasizmu, ksenofobiji in diskriminaciji se s pravno zavezujočo naravo Listine potrjuje, da se pravica do nediskriminacije uvršča med temeljne pravice.¹⁴⁵ Glede na to, da je Listina v svoji uporabi omejena na EU in njene države članice, ni pričakovati, da bi se prek nje razširilo področje uporabe direktiv o enakem obravnavanju, ki nimajo neposrednega horizontalnega učinka.¹⁴⁶ Določba Listine o prepovedi diskriminacije je namreč omejena na nediskriminacijo v formalnem smislu, brez kakršnega koli maneverskega prostora za pozitivne ukrepe in brez možnosti, da zajame posredno diskriminacijo. Čeprav se je Sodišče Evropskih skupnosti v času nezavezujočega statusa Listine izogibalo neposrednemu sklicevanju nanjo, se odpira vprašanje, v kakšnem kontekstu se bo (ob upoštevanju prej omenjene vezanosti njene uporabe na izvajanje prava Skupnosti) nanjo sklicevalo po njenu uveljavitvi.

V zvezi s prejšnjim 29. členom PEU, ki preprečevanje rasizma in ksenofobije in boj proti njima opredeljuje kot osrednji cilj EU na območju svobode, varnosti in pravice, prinaša Lizbonska pogodba institucionalno spremembo, ker navedeni člen ne samo nadomešča z novim členom, temveč njegovo vsebino hkrati premešča iz PEU v PES (PDEU). Ta kvazipopolna združitev oblikovanja politik na področju svobode in varnosti s standardnimi pravili o institucijah in sprejemanju evropske zakonodaje tako odpravlja ločeni steber za policijsko in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah. Kljub temu se ohranja pravica držav članic do zakonodajne pobude na tem področju, za kar je potrebna četrtina držav članic (prejšnji 61i. člen PES). Z navedenim členom (prejšnji tretji odstavek 61. člena PES; po

¹⁴⁴ Glej zadevo 103/88 *Fratelli Costanzo SpA proti Comune di Milano*.

¹⁴⁵ Glede na dejstvo, da pojem prepovedi diskriminacije zaradi svoje abstraktnosti terja določen razlagalni napor, ki šele daje možnosti za uporabo tega pojma, se postavlja vprašanje, ali je v tem kontekstu sploh mogoče govoriti o pravici ali pa gre prej za načelo, saj je vrednost oziroma uporabnost tega pojma odvisna tudi od tega, v kolikšni meri resnično veže zakonodajalca. O tej dilemi se podrobneje razpravlja zlasti v poglavju o pravno-sistemskih dejavnikih neučinkovitosti mehanizmov EU.

¹⁴⁶ Neposredni učinek določb direktiv je izključno posledica neizpolnitve obveznosti države članice, da primerno prenese direktivo z nacionalnimi predpisi. V tem primeru nacionalno sodišče določbi direktive prizna kvaliteto neposredne učinkovitosti (če je določba take narave, da je to mogoče), kar pa ne spremeni dejstva, da je država članica kršila svojo obveznost, ker ni sprejela ustreznih predpisov za prenos direktive. Direktive imajo lahko samo vertikalni neposredni učinek, ne pa tudi horizontalnega. Ker je neposredni učinek direktive sam po sebi posledica neizpolnitve obveznosti prenosa v pravni red države članice, lahko velja samo proti državi, ne pa tudi proti posamezniku, ki ne more biti odgovoren, da država na podlagi direktive ni sprejela ustreznih predpisov, čeprav bi jih morala.

preštevilčenju tretji odstavek 67. člena PDEU) se je EU zavezala, da si bo prizadevala zagotoviti visoko raven varnosti, in sicer z ukrepi za preprečevanje kriminala, rasizma in ksenofobije ter za boj proti njim, pa tudi z ukrepi za uskladitev in sodelovanje med policijskimi in pravosodnimi ter drugimi pristojnimi organi. Ta določba je dokaj varljiva, ker daje občutek, da bodo v nadaljevanju sledile konkretnije določbe o teh ukrepih. Vendar rasno in ksenofobično motivirana kazniva dejanja niso omenjena med izrecno navedenimi področji »posebno hudih oblik kriminala s čezmejnimi posledicami«, med katerimi so med drugim terorizem, trgovina z ljudmi, spolna zloraba žensk in otrok, nedovoljen promet s prepovedanimi drogami in orožjem, pranje denarja, korupcija itd. (prejšnji drugi odstavek 69b. člena PES). V skladu z drugim odstavkom 69b. člena je boj proti rasizmu in ksenofobiji prek kazenskega prava mogoč, če se izkaže, da je približevanje določb kazenske zakonodaje in drugih predpisov držav članic nujno zaradi zagotovitve učinkovitega izvajanja politike EU na področju, za katerega veljajo usklajevalni ukrepi. V tem primeru se lahko z direktivami določijo minimalna pravila glede opredelitve kaznivih dejanj in sankcij na zadevnem področju. Iz navedenega izhaja, da Lizbonska pogodba ne prinaša pomembnejših novosti pri obravnavi rasizma in ksenofobije kot kaznivih dejanj. Na težave pri doseganju sporazuma glede skupnih standardov v boju proti rasnemu kriminalu kaže tudi dolgotrajnost sprejemanja okvirnega sklepa, ki ga je Komisija predlagala že leta 2001.¹⁴⁷ Po dolгих letih snovanja besedila, ki bi vsaj delno zadovoljilo potrebe in poglede držav članic, kako ukrepe zoper rasizem in ksenofobijo ustrezno vpeti v kazenskopravno materijo, so države članice 19. aprila 2007 vendarle podpisale osnutek sklepa, ki je bil dokončno sprejet 27. novembra 2008.¹⁴⁸

Iz besedila Lizbonske pogodbe je torej razvidno, da je uporabljeno izrazoslovje sicer nekoliko agresivnejše kot v obstoječih pogodbah, vendar se le malo razlikuje od vrste izražanja,

¹⁴⁷ Predlog okvirnega sklepa Sveta o boju proti nekaterim oblikam in izrazom rasizma in ksenofobije v skladu s kazenskim pravom (2001/0270/CNS).

¹⁴⁸ Okvirni sklep Sveta 2008/913/PNZ z dne 28. novembra 2008 o boju proti nekaterim oblikami in izrazom rasizma in ksenofobije s kazensko-pravnimi sredstvi (UL L št. 328 z dne 6. 12. 2008, str. 55). Države članice so za kazniva dejanja, povezana z rasizmom in ksenofobijo, ter za hujskanje, pomoč in podpiranje kot minimalno zaporno kazen določile razpon med enim in tremi leti zapor. Vendar imajo države članice tudi možnost, da se odločijo za kaznovanje le tistih dejanj, ki imajo lahko za posledico bodisi motenje javnega reda in miru bodisi grožnje, zmerjanje ali žaljenje. Prav tako se državam članicam ni uspelo uskladiti glede kaznivosti rasističnih in ksenofobičnih motivov, zato 4. člen sklepa določa, da se v primerih s tem sklepom inkriminiranih dejanj rasistični in ksenofobični motivi obravnavajo kot obteževalna okoliščina oziroma jih je mogoče upoštevati pri izrekanju kazni.

kakršna je uporabljena v paleti dokumentov institucij EU in celo Evropskega sveta s področja socialnih zadev. Na primer, v novem 5a. člen PES (po preštevilčenju 9. člen PDEU)¹⁴⁹ so navedene le nekatere socialne zahteve, ki naj jih EU »upoštevata«. Podoben doseg ima drugi odstavek prejšnjega 3. člena PES, ki je uveljavitvijo Lizbonske pogodbe postal samostojni, neoštevilčeni člen z določbo, da si EU v vseh svojih dejavnostih prizadeva odpraviti neenakosti. Slednjo določbo lahko štejemo kot odraz politične vizije dejanske enakosti, ki z razširitvijo na ekonomsko, socialno in politično enakost sega dlje od formalne enakosti. Vendar pa spremembe, ki jih v primarno zakonodajo uvaja Lizbonska pogodba, ne prinašajo napredka glede pristojnosti institucij EU, pa tudi ne posebnega sklicevanja na protidiskriminacijsko politiko kot izrecno določeno področje deljene pristojnosti, čeprav je bilo že iz besedila prejšnjega 13. člena PES razvidno, da je to področje dejansko v deljeni pristojnosti, ker ima EU formalno zakonodajno moč. Protidiskriminacijska klavzula iz prejšnjega 13. člena PES, ki je v Lizbonski pogodbi v pretežni meri ponovljena v 5b. členu PES (po preštevilčenju 19. člen PDEU), zagotavlja pravno podlago za sprejetje ukrepov za boj proti diskriminaciji na podlagi spola, rase ali narodnosti, vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti. Obsega torej vse, v pravnem normiranju ustaljene razloge za diskriminacijo in zajema primere tako neposredne kot posredne diskriminacije, kakor sta opredeljeni Direktivi Sveta 2000/43/ES (t. i. Rasna direktiva).¹⁵⁰ Natančna določitev pomena in razsežnosti te določbe ostaja v rokah Sodišča Evropskih skupnosti, ki bo v prihodnje vsekakor odločalo o razlagi pojmov iz 1. člena te direktive. Ti pojmi so namreč v pravu Skupnosti relativno novi, zlasti izraza »rasa« in »narodnost«, poleg tega zaradi številnih socialnih in pravnih konceptov rasizma v državah članicah terjajo konkretnjšo opredelitev oziroma razlago Sodišča Evropskih skupnosti.

Vendar pa 5b. člen PES (19. člen PDEU) ni omejen zgolj na integracijo protirasizma v dejavnosti institucij EU. Slednje zavezuje k takšnemu postopanju, da bodo imela vprašanja o enakih možnostih osrednjo vlogo pri oblikovanju politik. Tovrstno ravnanje je posebej zahtevno v okoliščinah, kadar bi bilo upoštevanje enega izmed razlogov za diskriminacijo v nasprotju z drugim razlogom zanj. S tega vidika ta določba predstavlja velik izziv EU pri

¹⁴⁹ »Pri opredeljevanju in izvajanju svojih politik in dejavnosti Unija upošteva zahteve, ki so povezane s spodbujanjem visoke stopnje zaposlenosti, zagotavljanjem ustrezne socialne zaščite, bojem proti socialni izključenosti in visoko stopnjo izobraževanja in usposabljanja ter varovanjem človekovega zdravja.«

¹⁵⁰ Direktiva Sveta 2000/43/ES z dne 29. junija 2000 o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost (UL L št. 180 z dne 19. 7. 2000, str. 22).

razvijanju usklajene politike enakosti in vrednotenja različnosti. Ker zgolj izvajanje protidiskriminacijske zakonodaje ne zadostuje za odpravljanje »večplastnih in globoko zakoreninjenih vzorcev neenakega obravnavanja«, ¹⁵¹ mora EU odpraviti strukturne ovire, s katerimi se srečujejo posamezne skupine in ne le posamezniki. Vendar upoštevanje dejstva, da so lahko posamezniki in skupine diskriminirani iz različnih razlogov, otežuje realizacijo Komisija potrebnih ukrepov, še posebej na področjih, ki so negativnim trendom bolj izpostavljena. Odgovor na vprašanje, ali bo v tej zvezi uporabljen individualni pristop, ki naj zajame vsak razlog diskriminacije posebej, ¹⁵² ali splošni pristop, po katerem naj se pri oblikovanju politik enakovredno upoštevajo vsi razlogi za diskriminacijo skupaj, je odvisen od izida posvetovanj med institucijami EU v zakonodajnem postopku, zlasti pa od Komisije, ki ima zakonodajno iniciativo. Prihodnost glede uporabe enega ali drugega pristopa ni povsem jasna, da pa so vprašanja na to temo že bila predložena Komisiji, dokazuje njena Zelena knjiga o enakosti in prepovedi diskriminacije. ¹⁵³ Trenutno dejavnosti EU temeljijo na mešanici pravnih podlag, kar vodi v njihovo razpršenost in nepreglednost. Rezultat je viden tako na normativni ravni (paleta predpisov, ki poudarjajo enakopravnost) kot tudi na izvedbeni ravni (vrsta programov o spodbujanju enakosti in vrednotenju raznolikosti), za obe ravni pa je značilno, da se sprejeti akti, načrti in programi med seboj razlikujejo glede na razloge za diskriminacijo, ki še vedno stojijo kot ključni pri utemeljevanju njihove potrebnosti. ¹⁵⁴

Kljub na prvi pogled nekoliko obetavnejšim določbam Lizbonske pogodbe in okrepljenim političnim zavezam je v praksi manj tistega, kar bi dokazovalo, da je boj proti rasizmu, ksenofobiji in diskriminaciji resna prioriteta EU. Upad v zanimanju za reševanje te problematike je bilo dejansko zaznati tudi v političnih krogih. Od amsterdamskega vrha junija 1997 do leta 2001 so prav vsi sklepi Evropskega sveta, najvišjega političnega telesa EU, vsaj

¹⁵¹ Sporočilo komisije: Nediskriminacija in enake možnosti za vse – okvirna strategija (COM(2005) 224 konč.), str. 2.

¹⁵² V EU je tak pristop že uporabljen za prepoved razlikovanja med spoloma.

¹⁵³ Equality and non-discrimination in an enlarged European Union (COM(2004) 379).

¹⁵⁴ Na področju enakosti spolov je EU razvila t. i. *mainstreaming* – prakso integracije načela enakosti med ženskami in moškimi v vse politike EU. Tak pristop je uveljavljen tudi na področju boja proti rasizmu (Aksijski načrt proti rasizmu) in pri spodbujanju vključevanja invalidov (Enake možnosti za invalide – Evropski akcijski načrt). Več o tem glej Sporočilo komisije: Nediskriminacija in enake možnosti za vse – okvirna strategija (COM(2005) 224 konč.), str. 6.

omenili potrebo po neprekinjenem boju proti rasizmu in ksenofobiji, kar je seveda posledica sprememb določb pogodb, ki jih je uvedla Amsterdamska pogodba, v prvi vrsti na področju človekovih pravic in protidiskriminacijskih ukrepov, pa tudi dejstva, da je bilo leto 1997 razglašeno za evropsko leto proti rasizmu. Od Evropskega sveta v Laekenu decembra 2001 dalje pa sta se pojma rasizem in ksenofobija redko pojavila v sklepih predsedstva.¹⁵⁵ Medtem ko so torej drugo polovico 90. let zaznamovala intenzivna politična prizadevanja na področju boja proti rasizmu, so v začetku naslednjega desetletja ta začela pojenjati, in to kljub dejstvu, da sta bili leta 2000 sprejeti dve ključni direktivi, ki od držav članic zahtevata prilagoditev oziroma sprejetje ustrezne nacionalne protidiskriminacijske zakonodaje. Rasizma in ksenofobije se je v svojih sklepih sicer ponovno dotaknil Evropski svet v Bruslju novembra 2004, pa še to v luči predloga Komisije, da se Evropski center za spremljanje rasizma in ksenofobije (EUMC) preoblikuje v Agencijo za temeljne pravice (FRA). Šele posvetovanja in razprave držav članic in zainteresirane javnosti v okviru oblikovanja besedila Ustavne pogodbe in nato v času doseganja dogovora o Lizbonski pogodbi so ponovno nakazale potrebo po kontinuiranem pretresanju možnosti za aktivnejše delovanje EU. A kljub evropskem letu enakih možnosti za vse (2007) in evropskemu letu medkulturnega dialoga (2008), ki naj bi zaznamovala obdobje po sprejetju Lizbonske pogodbe, je njena vsebina razočaranje za mnoge nevladne organizacije, socialne partnerje in druge subjekte, ki so dejavno vključeni v preprečevanje diskriminacije. Nezadovoljstvo izvira iz vsebinske praznosti besedila, pa tudi iz dejstva, da se možnosti institucij EU za učinkovitejše ukrepanje niso povečale. Čeravno drži, da je na najvišji ravni načrtan pravno-sistemi in institucionalni okvir zgolj ogródje, ki kot tako samo po sebi ne more v celoti urediti problemov mnogoterih identitet, kakršne soobstajajo na ozemlju EU, pa je vendarle treba priznati, da že v osnovi širša izhodišča dajejo več priložnosti za zaobjetje raznovrstnih družbenih, socialnih in moralnih kontekstov. V tem pogledu velja Lizbonska pogodba za zamujeno priložnost, saj obstoječega okvira ni razširila.

¹⁵⁵ Zanimivo je tudi to, da se je politična distanca do teh vprašanj vzpostavila ravno v zelo občutljivem obdobju (Laekenski vrh je namreč potekal kmalu po terorističnih napadih v ZDA 11. septembra 2001).

4.3.2 Sekundarna zakonodaja

Današnji pravni protidiskriminacijski okvir temelji na splošni določbi o prepovedi diskriminacije, ki je zaobsežena v prejšnjem 13. členu PES (zdaj 19. člen PDEU), uvedenem z Amsterdamsko pogodbo. Navedeni člen se glasi:

Brez poseganja v druge določbe te pogodbe in v mejah pristojnosti Skupnosti po tej pogodbi lahko Svet na predlog Komisije in po posvetovanju z Evropskim parlamentom soglasno sprejme ustrezne ukrepe za boj proti razlikovanju na podlagi spola, rase ali narodnosti, vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti.¹⁵⁶

Ta določba pomeni osnovo za oblikovanje politik, ki spodbujajo enakost in vrednotijo raznolikost. Poleg tega pa služi kot pravna podlaga za sprejemanje zavezujočih pravnih aktov EU, katerih cilj je bodisi unifikacija bodisi harmonizacija pravnih redov držav članic. Evropska komisija je za izvajanje tega člena že novembra 1999 predlagala sveženj ukrepov, ki so vodili do sprejetja dveh direktiv in akcijskega programa.¹⁵⁷ Z vidika boja proti rasni

¹⁵⁶ Z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe je bilo besedilo te določbe deležno manjših prilagoditev, zato se zdaj glasi:

»1. Brez poseganja v druge določbe Pogodb in v mejah pristojnosti Unije po Pogodbah lahko Svet po posebnem zakonodajnem postopku in po odobritvi Evropskega parlamenta soglasno sprejme ustrezne ukrepe za boj proti diskriminaciji na podlagi spola, rase ali narodnosti, vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti.

2. Z odstopanjem od odstavka 1, Evropski parlament in Svet lahko po rednem zakonodajnem postopku sprejmeta temeljna načela za spodbujevalne ukrepe Unije, ki so namenjeni podpori delovanja držav članic, pri čemer je izključeno kakršno koli usklajevanje zakonodaj in drugih predpisov držav članic, zato da bi prispevali k doseganju ciljev iz odstavka 1.«.

¹⁵⁷ Direktiva Sveta 2000/78/ES o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu, Direktiva Sveta 2000/43/ES o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost ter Sklep o določitvi akcijskega programa skupnosti za boj proti diskriminaciji za obdobje 2001–2006. Slednji je bil namenjen spodbujanju ukrepov za boj proti neposredni in posredni diskriminaciji na podlagi rase ali narodnosti, vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti za obdobje od 1. januarja 2001 do 31. decembra 2006. Cilji programa so obsegali:

- izboljšanje razumevanja z diskriminacijo povezanih problemov, in sicer z izboljšanjem poznavanja tega pojava ter ocenjevanjem učinkovitosti politik;
- razvijanje možnosti učinkovitega preprečevanja diskriminacije, predvsem z izmenjavo dobre prakse in informacij med državami članicami;

diskriminaciji in posredno ksenofobiji je še posebej pomembna Direktiva Sveta 2000/43/ES z dne 29. junija 2000 o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost (v nadaljevanju: direktiva).

Direktiva v svojih uvodnih določbah poudarja, da je pravica vseh oseb do enakosti pred zakonom in do zaščite pred diskriminacijo univerzalna pravica in jo je zato treba spoštovati. Namen direktive je določiti okvir za boj proti diskriminaciji, ki temelji na rasi in narodnosti, zato da bi v državah članicah uresničevali načelo enakega obravnavanja. To načelo pa se lahko uresničuje le s prepovedjo posredne in neposredne diskriminacije. Neposredna diskriminacija po tej direktivi pomeni, da oseba je bila, je ali bi bila obravnavana manj ugodno kakor druga oseba v primerljivem položaju zaradi rase ali narodnosti. Posredna diskriminacija pa pomeni, da na videz nevtralna določba, merilo ali praksa postavlja osebo določene rase ali narodnosti v primerjavi z drugimi osebami v slabši položaj, razen če tako določbo, merilo ali prakso upravičuje zakoniti cilj ter so sredstva za doseg tega cilja nujna in primerna. Za diskriminacijo šteje tudi nadlegovanje, če pride do nezaželenega ravnanja, povezanega z raso ali narodnostjo osebe, katerega cilj ali posledica je kršenje dostojanstva te osebe in ustvarjanje zastrašujočega, sovražnega, ponižujočega, sramotilnega ali žaljivega okolja. Direktiva za diskriminacijo šteje tudi navodilo, naj se določena oseba diskriminira iz zgoraj omenjenih prepovedanih razlogov.

– uveljavljanje in razširjanje vrednot, ki so podlaga boju proti diskriminaciji, med drugim tudi z različnimi kampanjami.

Izkušnje z ukrepi na ravni Skupnosti so namreč pokazale, da je za boj proti diskriminaciji potrebno kombiniranje najrazličnejših ukrepov. Zato je ta program za doseganje svojih ciljev določal tri sklope ukrepov: (a) analiziranje in evalvacija oblik diskriminacije, (b) izboljševanje usposobljenosti in uspešnosti ciljnih akterjev, dejavnih v boju proti diskriminaciji, (c) ozaveščanje.

Program je bil pod določenimi pogoji dostopen javnim in/ali zasebnim institucijam, udeležnim v boju proti diskriminaciji, predvsem pa državam članicam, lokalnim in regionalnim organom oblasti, socialnim partnerjem, nevladnim organizacijam, univerzam in raziskovalnim inštitutom, medijem, nacionalnim statističnim uradom. Poleg tega je bil program odprt tudi za udeležbo držav Evropskega združenja za prosto trgovino, ki sodelujejo v Evropskem gospodarskem prostoru (EFTA/EGP), pod pogoji iz Sporazuma o Evropskem gospodarskem prostoru, za udeležbo držav kandidatk srednje in vzhodne Evrope v skladu s pogoji iz evropskih sporazumov in odločitev pridružitvenih svetov ter za udeležbo Cipra, Malte in Turčije. Referenčni znesek za izvajanje programa za obdobje 2001–2006 je znašal 98,4 milijarde evrov.

Diskriminacija se pojavlja na vseh ravneh družbenega življenja. Zato je bilo treba določiti področja, na katerih se direktiva uporablja. 3. člen direktive določa, da njene določbe veljajo za vse osebe bodisi v javnem bodisi v zasebnem sektorju, v zvezi s:

- pogoji za dostop do zaposlitve, samozaposlitve ali dela, vključno z izbirnimi merili in pogoji za sprejem na delovno mesto, in sicer neodvisno od dejavnosti ali hierarhije delovnega mesta, kar velja tudi pri napredovanju;
- dostopom do vseh vrst in ravni poklicnega svetovanja, usposabljanja, izpopolnjevanja in prekvalificiranja, vključno z delovno prakso;
- zaposlitvenimi in delovnimi pogoji, vključno z odpustitvijo in plačilom;
- članstvom ter sodelovanjem v organizaciji delavcev in delodajalcev ali v kateri koli drugi organizaciji, katere člani opravljajo določen poklic, vključno z ugodnostmi, ki jih take organizacije zagotavljajo;
- socialnim varstvom, vključno s sistemom socialne varnosti in zdravstvenega zavarovanja;
- socialnimi ugodnostmi;
- izobraževanjem;
- dostopom do dobrin in storitev, ki so na voljo javnosti, vključno s stanovanji, ter oskrbo s temi dobrinami ali storitvami.

Direktiva posebej določa, da v njen okvir ne spada različno obravnavanje na podlagi državljanstva ter da ne posega v določbe in pogoje v zvezi z vstopom državljanov tretjih držav in oseb brez državljanstva na ozemlje držav članic in njihovim bivanjem na tem ozemlju, prav tako pa ne posega v kakršno koli obravnavanje teh oseb na podlagi njihovega pravnega statusa.

Direktiva države članice zavezuje k zagotovitvi sodnih in/ali upravnih postopkov za uresničevanje obveznosti, ki jih nalaga, nevladnim organizacijam, ki imajo zakoniti interes pri izpolnjevanju določb direktive, pa dovoljuje, da v primeru diskriminacije sprožijo pravne postopke. Dokazno breme je na domnevnem povzročitelju diskriminacije, ki mora dokazati, da ni prišlo do kršitve načela enakega obravnavanja. Vendar pa to pravilo ne velja v kazenskih postopkih. Nenazadnje se pomembnost sprejetja direktive kaže tudi v tem, da državam članicam nalaga uvedbo, vzdrževanje in krepitev dialoga med delavci in delodajalci ter med državnimi organi in nevladnimi organizacijami, ki sodelujejo pri pospeševanju boja proti diskriminaciji.

Države članice so se pred sprejetjem evropskih protidiskriminacijskih norm na vprašanja diskriminacije odzivale različno. Svojo protidiskriminacijsko zakonodajo so dopolnjevale in kombinirale z različnimi politikami, najpogosteje z integracijskimi in imigracijskimi. Ne glede na različne pristope, s katerimi države članice tudi danes samostojno urejajo status priseljencev, je sprejetje evropskih direktiv prineslo pomembne spremembe. Direktive so namreč vrsta sekundarnih pravnih aktov, katerih cilj je uskladitev nacionalnih zakonodaj na določenem področju, zato določajo samo cilj, ki ga morajo države članice v določenem roku doseči, prepuščajo pa jim obliko in način njegovega doseganja. V tem smislu je direktiva določila, da morajo države članice najpozneje do 19. julija 2003 sprejeti zakone in druge predpise, ki so potrebni za uskladitev s to direktivo, ali pa to naložiti socialnim partnerjem, ki jih zavezuje isti rok. Države članice morajo v tem okviru odpraviti vse zakone in druge predpise, ki so v nasprotju z načelom enakega obravnavanja. Kljub temu pa lahko sprejmejo ali ohranijo določbe o varovanju načela enakega obravnavanja, ki so ugodnejše od določb direktive. Vendar pa države članice direktive ne smejo izkoristiti za znižanje tiste ravni zaščite, ki jo že zagotavljajo.

Iz poročil EUMC je razvidno, da so se države članice na implementacijo direktive pripravljale na različne načine.¹⁵⁸ Nekatere so oblikovale posebne delovne skupine, ki so morale najprej opraviti analizo, da bi lahko odgovorile na vprašanje, ali in v kolikšnem obsegu je uskladitev nacionalne zakonodaje z direktivo potrebna. Kot primer navajamo Dansko, ki je kljub zelo razviti in napredni protidiskriminacijski zakonodaji ustanovila odbor za enakost, katerega glavni namen je bil oblikovati predloge za uskladitev z direktivo. Odbor so sestavljali predstavniki različnih ministrstev, organizacij, katerih delovno področje obsega obravnavo statusa etničnih manjšin in spremljanje primerov diskriminacije, predstavniki delodajalcev in sindikatov. Člani odbora so morali svoje delo končati v dveh letih od sprejetja Direktive (do 1. avgusta 2002). Švedska vlada je za uskladitev svojih predpisov z direktivo februarja 2001 sprejela celo akcijski načrt proti rasizmu, ksenofobiji, homofobiji in diskriminaciji, medtem ko je vlada Združenega kraljestva objavila posvetovalni dokument, v katerem je strokovni javnosti predstavila svoje predloge glede načina harmonizacije. EUMC je na podlagi preučitve nacionalnih zakonodaj v svojih poročilih že sama podala okvirne ocene in ugotovitve glede stopnje uskladitve pravnih redov držav članic. Tako je, na primer, pri

¹⁵⁸ Letna poročila EUMC (FRA) so objavljena na spletni strani

http://fra.europa.eu/fra/index.php?fuseaction=content.dsp_cat_content&catid=41bf16ffcf4ae.

Portugalski presodila, da njena zakonodaja ni povsem v skladu z direktivo. Podala pa je tudi konkretnjša, izvedbena priporočila, med drugim to, da je treba načela iz ustavnih in zakonskih določb dosledno uveljaviti v praksi, sodelovanje med priseljenci oziroma njihovimi združenji na eni strani ter javnimi organi na drugi strani pa okrepiti. Tudi v primeru Nizozemske je izrazila stališče, da mora predpise uskladiti z direktivo, zlasti v delu, ki se nanaša na nadlegovanje, opredelitev posredne in neposredne diskriminacije ter sankcije, ki jih lahko naloži posebna komisija o enakem obravnavanju.

Analize in poročila EUMC kažejo, da niti ena država članica ni imela takšne zakonodaje, ki bi v celoti in popolnoma izpolnjevala zahteve iz direktive. Vse to nakazuje na dvojne možnih domnev. Prvič, da je bila protidiskriminacijska zakonodaja držav članic, tam kjer je obstajala v obliki formalnih pravnih aktov, zelo raznolika in je posameznikom zagotavljala različno pravno varstvo. Če ta domneva drži, je mogoče razumeti in utemeljiti težnje po uskladitvi nacionalnih zakonodaj. Po drugi strani pa se zdi, da je Komisija kot predlagateljica zakonodajnih aktov ubrala nekoliko drugačen pristop in v direktivo vpeljala instrumente, ki ne odražajo konceptov in pristopov, ki so večinsko uveljavljeni v državah članicah. S tega vidika je sama ustvarila potrebo po uskladitvi nacionalnih zakonodaj z direktivo, čeprav ne moremo prezreti dejstva, da so v postopku priprave končnega besedila direktive države članice sodelovale in so ga navsezadnje tudi soglasno sprejele. Da druga domneva ni povsem irelevantna, je razvidno iz poročila Komisije v zvezi z uporabo direktive, v katerem priznava, da je bilo »končno besedilo Sveta v mnogočem inovativno«.¹⁵⁹ Med temeljne konceptualne novosti spada jasna in podrobna opredelitev diskriminacije. Uvedeno je razlikovanje med neposredno in posredno diskriminacijo. Definicija neposredne diskriminacije temelji na zakonodaji s področja prepovedi diskriminacije med spoloma,¹⁶⁰ medtem ko opredelitev posredne diskriminacije temelji na sodni praksi Sodišča Evropskih skupnosti.¹⁶¹ Direktiva pa ne opredeljuje samo posredne in neposredne diskriminacije, pač pa kot obliko diskriminacije šteje tudi nadlegovanje. To je opredeljeno kot nezaželeno ravnanje na prepovedani podlagi, katerega cilj ali posledica je kratenje dostojanstva osebe in ustvarjanje zastrašujočega, sovražnega, poniževalnega, sramotilnega ali žaljivega okolja. Tudi dajanje navodila, naj se

¹⁵⁹ Poročilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu: Uporaba Direktive Sveta 2000/43/ES z dne 29. junija 2000 o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost (COM(2006) 643. konč.).

¹⁶⁰ Direktiva Sveta 97/80/ES z dne 15. decembra 1997 o dokaznem bremenu v primerih diskriminacije zaradi spola (UL L št. 14 z dne 20. 1. 1998, str. 6).

¹⁶¹ Zadeva C-237/94 *John O'Flynn proti Adjudication Officer*.

nekoga diskriminira, šteje za diskriminacijo in je torej prepovedano. Inovativnost sekundarne protidiskriminacijske zakonodaje se kaže tudi v tem, da državam članicam nalaga obveznost vzpostavitve organa za spodbujanje enakega obravnavanja. Čeprav so nekatere države članice že imele take organe, pa je večina njih take organe morala šele ustanoviti ali razširiti pristojnosti obstoječih. Njihove naloge med drugim obsegajo zagotavljanje neodvisne pomoči žrtvam diskriminacije, opravljanje neodvisnih raziskav v zvezi z diskriminacijo, objavljanje poročil in dajanje priporočil.

Zaradi težavnosti dokazovanja primerov diskriminacije je bilo s sekundarno zakonodajo uvedeno obrnjeno dokazno breme, ki se izraža v zahtevi, da se breme dokazovanja prevale na toženo stranko takoj, ko domnevna žrtev predloži dejstva, na podlagi katerih se lahko domneva obstoj diskriminacije. Natančneje, direktiva določa, da mora tožena stranka dokazati, da ni bilo kršeno načelo enakega obravnavanja, če osebe, ki menijo, da jim je bila storjena krivica, ker ni bilo uporabljeno načelo enakega obravnavanja, na sodišču ali pred drugim pristojnim organom predstavijo dejstva, na podlagi katerih se lahko domneva, da je prišlo do neposredne ali posredne diskriminacije.¹⁶² To pomeni, da do prenosa dokaznega bremena na toženo stranko ne pride avtomatično. Dokazno breme ne preide že na podlagi trditve tožeče stranke, da je bila diskriminirana, temveč šele takrat, ko *predstavi dejstva*, na podlagi katerih se lahko domneva, da je prišlo do diskriminacije. Katera so ta dejstva, je odvisno od domače zakonodaje in prakse. Vendar dokazno breme ne more biti obrnjeno v kazenskih in prekrškovnih postopkih.¹⁶³ V nekaterih državah članicah se obrnjeno dokazno breme tudi ne uporablja v postopkih, v katerih mora sodišče ali drug pristojni organ raziskati relevantna dejstva v zvezi s primerom (preiskava).¹⁶⁴ Pomembno je tudi, da obrnjeno dokazno breme ni omejeno zgolj na sodne postopke, ampak velja tudi v postopkih pred drugimi pristojnimi organi, kakršni so upravni. Medtem ko je taka zahteva že obstajala pri dokazovanju diskriminacije na področju zaposlovanja, pa je direktiva to pravilo razširila še na vsa druga področja, na katerih se uporablja. Ideja o obrnjenem dokaznem bremenu je postala del prava Skupnosti skozi sodno prakso Sodišča Evropskih skupnosti, ki se je oblikovala na področju prepovedi diskriminacije med spoloma, zlasti v zadevah o neenakem plačilu moških in žensk za enako delo. V teh postopkih so posameznice izpostavile in dokazovale razlike v

¹⁶² 8. člen direktive.

¹⁶³ Tretji odstavek 8. člena direktive.

¹⁶⁴ Peti odstavek 8. člena direktive.

plačilu, ki naj bi bile izključno posledica razlikami med spoloma, sodišče pa je od delodajalca zahtevalo obrazložitev. Najpogostejše citirana zadeva v tej zvezi je *Enderby*.¹⁶⁵ V duhu ugotovitev in stališč, izraženih v tej sodbi, je bila sprejeta Direktiva Sveta 97/80/ES z dne 15. decembra 1997 o dokaznem bremenu v primerih diskriminacije zaradi spola.¹⁶⁶ Kljub obrnjenemu dokaznemu bremenu je dokazovanje diskriminacije še vedno težavno. Gre za bistveno oviro, ki domnevnim žrtvam diskriminacije onemogoča ali vsaj otežuje uveljavljanje njihovih pravic. Zato so na voljo mnogi postopkovni instrumenti, ki lahko žrtvam diskriminacije pomagajo pri zagovarjanju dejstva, da je prišlo do diskriminacije. Ti instrumenti vključujejo testiranje, uporabo statistik, video in avdio posnetkov. Tudi direktiva v svojih uvodnih izjavah izrecno omenja uporabo statistik v primerih posredne diskriminacije.¹⁶⁷ Komisija je na nekatere posebno težavne ali pomembne vidike implementacije te direktive v pravne rede držav članic opozorila v zgoraj omenjenem posebnem poročilu, ki ga je oktobra 2006 posredovala Svetu in Evropskemu parlamentu.¹⁶⁸ V tem poročilu je izpostavila temeljne, z direktivo uvedene koncepte in poskušala opredeliti dobre prakse, da bi nacionalne organe in sodišča seznanila s pravim namenom določb in jim s tem olajšala obravnavo primerov diskriminacije. Vendar pa je za interpretacijo konceptov iz direktive še vedno najpomembnejša praksa Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP) in Evropskega odbora za socialne pravice (EOSP).¹⁶⁹

V okviru sekundarne zakonodaje je pomembno omeniti akt, sprejet na podlagi prejšnjega 29. in 31. člena ter točke b) drugega odstavka prejšnjega 34. člena PEU. To je Okvirni sklep Sveta 2008/913/PNZ z dne 28. novembra 2008 o boju proti nekaterim oblikami in izrazom

¹⁶⁵ Zadeva C-127/92 *Enderby proti Frenchay Health Authority in Secretary of State for Health*.

¹⁶⁶ UL L št. 14 z dne 20. 1. 1998, str. 6.

¹⁶⁷ V 15. uvodni izjavi je navedeno, da je »[p]resoja dejstev, iz katerih je mogoče sklepati obstoj neposredne ali posredne diskriminacije, [...] predmet nacionalnih pravosodnih ali drugih pristojnih organov v skladu s predpisi nacionalne zakonodaje ali prakse. Taki predpisi lahko določajo, da se predvsem posredna diskriminacija ugotavlja z vsemi sredstvi, vključno na podlagi statistične evidence.«

¹⁶⁸ Poročilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu: Uporaba Direktive Sveta 2000/43/ES z dne 29. junija 2000 o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost (COM(2006) 643. konč.).

¹⁶⁹ Glej *European Anti-Discrimination Law Review* (Issue No. 1, 2005; Issue No. 2, 2005 in Issue No. 3, 2006) in De Schutter (2005): *The Prohibition of Discrimination under European Human Rights Law, Relevance for EU Racial and Employment Equality Directives*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.

rasizma in ksenofobije s kazensko-pravnimi sredstvi.¹⁷⁰ Kljub dolgotrajnemu nastajanju končnega besedila tega dokumenta EU ni bila zmožna doseči popolnega poenotenja kazensko-pravnih norm na tem področju. Tako že šesta uvodna izjava sklepa navaja, da popolna uskladitev kazenskih zakonodaj trenutno ni mogoča zaradi kulturnih in pravnih tradicij držav članic, ki se na tem področju do neke mere razlikujejo. Navedeni sklep je v svojem 1. členu kot kazniva določil naslednja dejanja, povezana z rasizmom in ksenofobijo:

- a) javno spodbujanje k nasilju ali sovraštvu, usmerjenemu proti skupini ljudi, opredeljeni glede na raso, barvo kože, vero, poreklo ali nacionalno ali etnično pripadnost, ali proti članu te skupine;
- b) zagrešitev dejanja iz točke a) z javnim razpošiljanjem ali razdeljevanjem letakov, slik ali drugega gradiva;
- c) javno opravičevanje, zanikanje ali grobo zmanjševanje pomena genocida, zločinov proti človeštvu in vojni zločinov, kakor so opredeljeni v 6., 7. in 8. členu Statuta Mednarodnega kazenskega sodišča, ki so usmerjeni proti skupini ljudi, opredeljeni glede na raso, barvo kože, vero, poreklo ali nacionalno ali etnično pripadnost, ali proti članu te skupine, če so dejanja izvršena na način, ki lahko spodbudi nasilje ali sovraštvo proti tej skupini ljudi ali članu te skupine;
- d) javno opravičevanje, zanikanje ali grobo zmanjševanje pomena zločinov, opredeljenih v 6. členu Listine Mednarodnega vojaškega sodišča, ki je dodana Londonskemu sporazumu z dne 8. avgusta 1945, usmerjenih proti skupini ljudi, opredeljeni glede na raso, barvo kože, vero, poreklo ali nacionalno ali etnično pripadnost, ali proti članu te skupine, če so dejanja izvršena na način, ki lahko spodbudi nasilje ali sovraštvo proti tej skupini ljudi ali članu te skupine.

Pri tem ne gre spregledati napovednega stavka 1. člena, ki pravi, da mora vsaka država članica kaznovati »naklepna« dejanja. Upoštevan je torej najvišji standard posameznikove krivde.¹⁷¹ Poleg tega pa je državam članicam dopuščeno, da se odločijo za kaznovanje zgolj tistih dejanj, katerih posledica so lahko bodisi motenje javnega reda in miru bodisi grožnje, zmerjanje ali žaljenje. V 2. členu je določeno, da sta v primeru dejanj, navedenih v točkah c) in d) zgoraj, kaznivi tudi pomoč pri zagrešitvi teh dejanj in njihovo podpiranje. Glede vseh, v 1. členu opredeljenih dejanj pa je kaznivo tudi spodbujanje (hujskanje) k tem dejanjem.

¹⁷⁰ UL L št. 328 z dne 6. 12. 2008, str. 55.

¹⁷¹ V skladu s 25. člen Kazenskega zakonika (Uradni list RS, št. 55/08) je kaznivo dejanje storjeno z naklepom, če se je storilec zavedal svojega dejanja in ga je hotel storiti ali če se je zavedal, da lahko zaradi njegovega ravnanja nastane prepovedana posledica, pa je privolil, da taka posledica nastane.

Zanimivo je, da države članice niso podprle predloga Komisije, da se v sklep vnese definicija rasizma in ksenofobije, ki je bila sprva predvidena že takoj v 1. členu predloga.¹⁷² Kar zadeva kazni, so države članice dosegle sporazum, da se kazniva dejanja iz 1. in 2. člena kaznujejo z najvišjimi zagroženimi kaznimi, vendar najmanj med enim in tremi leti zapora. V tem delu končno besedilo bistveno odstopa od prvotnega predloga Komisije, ki je predlagala, naj bo minimalna zaporna kazen določena na dve leti, za najhujše oblike dejanj pa je bila predvidena možnost izročitve storilcev. Predvideno je bilo še izrekanje stranskih ali alternativnih kazni in naložitev denarnih kazni ali plačil v dobrodelne namene. Prav tako se državam članicam ni uspelo uskladiti glede kaznivosti rasističnih in ksenofobičnih motivov, zato 4. člen sklepa določa, da se v primerih s tem sklepom inkriminiranih dejanj rasistični in ksenofobični motivi obravnavajo kot obteževalna okoliščina oziroma jih je mogoče upoštevati pri izrekanju kazni. Posebne kazni so predvidene za pravne osebe, iz pojma pravne osebe pa so izvzete države, nosilci javnih pooblastil in javne mednarodne organizacije. Rok za usklajitev nacionalne zakonodaje držav članic s tem sklepom je dvoletni, saj je treba ukrepe v ta namen sprejeti do 28. novembra 2010.

4.3.3 Sodna praksa Sodišča Evropske unije

Sodišče Evropske unije (prej Sodišče Evropskih skupnosti; v nadaljevanju: Sodišče) je do sedaj obravnavalo majhno število zadev, ki se nanašajo na protidiskriminacijsko sekundarno zakonodajo, pa še te so večinoma v zvezi z Direktivo 2000/78/ES, ki prepoveduje vsakršno diskriminacijo pri zaposlovanju,¹⁷³ ne pa tudi v zvezi z Direktivo 2000/43/ES, ki prepoveduje diskriminacijo na podlagi narodnosti ali rase. Prva sodba v zvezi z razlago določb Direktive 2000/43/ES je bila razglašena šele 10. julija 2008, in sicer v zadevi *Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding proti Feryn NV* (C-54/07).

¹⁷² V točki a) 1. člena predloga sklepa je bilo navedeno:

»'racism and xenophobia' shall mean the belief in race, colour, descent, religion or belief, national or ethnic origin as a factor determining aversion to individuals or groups.«.

¹⁷³ Nacionalna sodišča so predloge za sprejetje predhodne odločbe (*preliminary ruling*) vložila v naslednjih zadevah: C-303/06 *Coleman proti Atridge Law in Steve Law*; C-267/06 *Maruko proti Versorgungsanstalt der deutschen Bühnen*; C-87/06 *Garcia proti Confederación Hidrográfica del Duero*; C-411/05 *Palacios de la Villa proti Cortefiel Servicios SA*; C-13/05, *Chacón Navas proti Eurest Colectividades SA*; C-144/04 *Mangold proti Rüdiger Helm*.

Vprašanja, ki so povezana z vsebino predmetnih direktiv, lahko Sodišče obravnava bodisi v okviru postopka ugotavljanja kršitev pravnega reda EU bodisi v okviru postopka za sprejetje predhodne odločbe.

V primeru postopka ugotavljanja kršitev pravnega reda EU (*infringement procedure*) je Sodišče tisto, ki odloči o kršitvi obveznosti države članice, če se država članica in Komisija v predhodnih fazah postopka ne usmeta uskladiti in razrešiti spornih vprašanj. Postopek proti državi članici lahko sproži Komisija, lahko pa tudi druga država članica. Če je Komisija prepričana, da država članica krši pravo Skupnosti, ravna v skladu z 258. členom PDEU (prejšnji 226. člen PES). To v praksi pomeni, da na državo članico naslovi uradni opomin, s katerim jo obvesti, da Komisija ne razpolaga s podatki o sprejetih nacionalnih ukrepih za prenos direktive (torej da država članica krši obveznost uradnega obveščanja Komisije o ukrepih, ki jih mora sprejeti, da bi v nacionalnem pravnem redu zagotovila izvajanje direktive), lahko pa v njem že zavzame stališče, da sprejeti nacionalni ukrepi niso v skladu s pravom Skupnosti. Uradni opomin zaradi neobveščanja Komisije o nacionalnih predpisih je posledica neaktivnosti države članice oziroma neupoštevanja roka, ki je za tovrstno sporočanje predpisan. Za vsako sprejeto direktivo je namreč poleg roka za njen prenos v nacionalno pravo določen tudi rok, v katerem morajo države članice obvestiti Komisijo o opravljeni implementaciji, in vse države članice so ta rok dolžne spoštovati, razen v primeru dogovorjenih odstopanj ali izjem. Po izteku tega roka lahko Komisija nemudoma sproži postopek zoper državo članico, saj je v vlogi varuha pravnega reda EU poklicana k bdenju nad zagotovitvijo popolnega prenosa direktiv in doseganjem njihovih ciljev v praksi. Komisija državi članici omogoči, da predloži svoja pojasnila in pripombe, in v ta namen določi praviloma dvomesečni rok za odgovor. Če sporna vprašanja v tej fazi niso razrešena in Komisija še vedno utemeljeno verjame, da država članica krši pravo Skupnosti, jo ponovno pozove k odpravi kršitve, tokrat z obrazloženim mnenjem. Tudi v tem primeru je rok praviloma dvomesečni. Šele kadar država ne ravna v skladu z obrazloženim mnenjem, se lahko Komisija odloči za predložitev zadeve Sodišču. V primeru, da Sodišče ugotovi, da je država članica z določenim ravnanjem ali z opustitvijo kršila pravni red EU oziroma da ni izpolnila določene obveznosti, ji s sodbo naloži, kaj mora storiti ali opustiti. Naložitev povprečnine ali denarne kazni, ki je predvidena v 260. členu PDEU (prejšnji 228. člen PES), pride v poštev šele, kadar država članica tudi po tem, ko ji je Komisija dala možnost, da se o razlogih za neizvršitev sodbe izjasni, in določila nov rok za izpolnitev s sodbo naloženih obveznosti, ne sprejme ukrepov, ki so potrebni za izvršitev sodbe Sodišča. Glavna tri merila,

ki jih Sodišče upošteva pri naložitvi finančnih sankcij, so načeloma naslednja: a) resnost kršitve, b) trajanje kršitve in c) zmožnost države članice, da plača kazen.¹⁷⁴ Zlasti Sodišče preuči vpliv neizpolnitve obveznosti na zasebne in javne interese.

Rok za prenos Direktive 2000/43/ES je potekel 19. julija 2003, rok za prenos Direktive 2000/78/ES pa 2. decembra 2003. Za 10 novih držav članic, vključno z Republiko Slovenijo, je rok za prenos direktiv iztekel 1. maja 2004.¹⁷⁵ Navzlic dejstvu, da je Komisija zoper tiste države članice, ki v roku niso prenesle direktiv in tudi niso zaprosile za podaljšanje roka za prenos, sprožila postopke ugotavljanja kršitev pravnega reda EU,¹⁷⁶ pa je lahko čas, v katerem država ne izpolnjuje svojih obveznosti, izjemno pomemben za posameznika, ki je žrtev diskriminacije. Pri tem je treba spomniti, da obstaja v primeru, kadar država članica ne prenese direktive v nacionalni pravni red ali jo prenese na pravno neustrezen način, vrsta načinov, s pomočjo katerih lahko posameznik uveljavlja svoje pravice iz direktiv, četudi te niso bile pravilno ali popolno prenesene v nacionalno pravo. Kadar je domnevni povzročitelj diskriminacije država ali javni organ, se je mogoče na določbe direktiv, ki so jasne, natančne in brezpogojne, sklicevati neposredno pred nacionalnimi sodišči in so jih ta dolžna varovati.¹⁷⁷ Take določbe imajo »vertikalni neposredni učinek«. Po ustaljeni sodni praksi Sodišča pa to ne velja, kadar posameznik želi uveljavljati svoje pravice v razmerju do posameznikov in zasebnih subjektov (»horizontalni neposredni učinek«).¹⁷⁸ Pri tem ni

¹⁷⁴ Zadeva C-119/04 *Evropska komisija proti Italijanski republiki*.

¹⁷⁵ Direktiva 2000/78/ES je državam članicam dovoljevala dodatno obdobje za implementacijo določb glede diskriminacije na podlagi starosti in invalidnosti, kar je bilo združeno z obveznostjo, da Komisiji pošljejo letno poročilo o napredku. V zvezi z diskriminacijo na podlagi starosti so skrajni rok za prenos podaljšale Švedska, Velika Britanija, Nemčija, Belgija in Nizozemska, in sicer za polna tri leta, torej do 2. decembra 2006, Danska pa je obdobje podaljšala za eno leto, torej do 2. decembra 2004. V zvezi z invalidnostjo so rok za prenos podaljšale Velika Britanija in Francija (za tri leta) ter Danska (za eno leto).

¹⁷⁶ V primeru Direktive 2000/43/ES je Komisija je pred Sodiščem Evropskih skupnosti vložila pet tožb, in sicer proti Luksemburgu (UL C št. 228 z dne 11. 9. 2004, str. 33), Avstriji (UL C št. 239 z dne 25. 9. 2004, str. 8), Nemčiji, Finski in Grčiji (vse objavljene v UL C št. 239 z dne 25. 9. 2004, str. 7). Pri vseh navedenih državah (razen v primeru Grčije, kjer je Komisija tožbo umaknila) je Sodišče Evropskih skupnosti razsodilo, da države članice niso izpolnile obveznosti iz direktive, saj v predpisanem roku niso izvršile njenega prenosa v nacionalne pravne rede.

¹⁷⁷ Združeni zadevi C-6/90 in C-9/90 *Andrea Francovich, Danila Bonifaci in drugi proti Italijanski republiki* (11. točka) in zadeva C-62/00 *Marks & Spencer proti Commissioners of Customs & Excise* (25. do 30. točka).

¹⁷⁸ Zadeva C-152/84 *M. H. Marshall proti Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching)* (48. točka), zadeva C-91/92 *Paola Faccini Dori proti Recreb* (20. točka) in zadeva C-201/02 *The*

pomembno, ali je bila nacionalna zakonodaja sprejeta pred uveljavitvijo direktive ali po njej.¹⁷⁹ To še posebej velja v primeru spora pred nacionalnim sodiščem, ki se nanaša na uporabo domačih določb, ki so bile uveljavljene z namenom prenosa direktive in podelitve pravic posameznikom. Nacionalno sodišče mora domnevati, da je imela država članica pri uresničevanju njene diskrecijske pravice, na kakšen način prenesti direktivo, namen izpolniti obveznosti, ki izvirajo iz zadevne direktive.¹⁸⁰ Druga možnost, ki jo imajo posamezniki na voljo za uveljavljanje svojih pravic, je sklicevanje na koncept odgovornosti države (*state liability concept*). Če po izteku roka za prenos ni nacionalnega predpisa za prenos direktive ali je nacionalni predpis v nasprotju s pravom Skupnosti, je država članica odškodninsko odgovorna za vsako dejansko škodo, ki jo je utrpel posameznik in ki neposredno izvira iz neizpolnitve obveznosti države članice, da prenese direktivo.¹⁸¹ Izpolnjeni morajo biti trije pogoji:

- a) kršena določba Skupnosti mora posamezniku podeljevati pravice;
- b) kršitev mora biti dovolj resna;
- c) obstajati mora vzročna zveza med neizpolnitvijo države in škodo, ki jo je utrpel posameznik.

Vprašanje, ali je država članica kršila obveznost prenosa direktive, se lahko naslovi na nacionalno sodišče. Če nacionalno sodišče ugotovi kršitev države članice, bo tožeča stranka upravičena do pravnih sredstev, ki jih zagotavlja nacionalno pravo.

V okviru postopka za sprejetje predhodne odločbe po 267. členu PDEU (prejšnji 234. člen PES) (*preliminary ruling*) nacionalna sodišča *lahko* naslovijo vprašanja o razlagi določenih določb direktiv na Sodišče, ki nato preuči vprašanje in nacionalnemu sodišču predloži pravilno razlago določbe prava Skupnosti. Nacionalno sodišče lahko vprašanje postavi tudi v zvezi z nacionalnim pravom, na primer, ko ni prepričano, ali je prenos direktive ustrezen. Sodišča najvišje stopnje (zoper odločbe katerih ni pritožbe) pa so *dolžna*, da taka vprašanja naslovijo na Sodišče. Sodbe Sodišča, izdane v postopku t. i. predhodnega odločanja, so pomemben vir za pravilno in enotno uporabo določb direktiv. Odgovori na vprašanja, ki so jih postavila nacionalna sodišča in drugi organi, so bila bistvena tudi pri razlagi evropske

Queen, na predlog Delene Wells, proti Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions (56. točka).

¹⁷⁹ Glej zadevo C-106/89 *Marleasing proti La Comercial Internacional de Alimentacion* (8. točka).

¹⁸⁰ Zadeva C-334/92 *Teodoro Wagner Miret proti Fondo de garantía salarial* (20. točka).

¹⁸¹ Zadeva C-9/90 *Andrea Francovich, Danila Bonifazi in drugi proti Italijanski republiki*.

zakonodaje na področju enakosti med spoloma. Da bi se razjasnile določbe direktiv in preverila ustreznost njihove implementacije v pravo posameznih držav članic so se tega postopka posluževale tudi osebe zasebnega prava, nevladne organizacije, sindikati in druge zainteresirane organizacije. Enak trend je zaslediti na področju enakega obravnavanja pri zaposlovanju, ki ga ureja Direktiva 2000/78/ES.¹⁸²

Kot že omenjeno, je bila prva sodba v zvezi z razlago Direktive 2000/43/ES izdana v zadevi *Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding proti Feryn NV*. Prvonavedena stranka, Center za enake možnosti in boj proti rasizmu (belgijski organ, ustanovljen na podlagi 13. člena direktive), je od belgijskega delovnega sodišča zahteval ugotovitev, da je družba Feryn uporabljala diskriminacijsko zaposlovalno politiko. Center je svojo trditev utemeljeval z javnimi izjavami direktorja te družbe, ki je poudarjal, da je njegovo podjetje v bistvu želelo zaposliti monterje, vendar ni moglo zaposliti »priseljencev«, ker so njihove stranke izrazile zadržanost, da bi zaposlenim priseljencem v času izvajanja del dovolile vstop v svoja bivališča. Delovno sodišče v Bruslju je postopek prekinilo in Sodišču

¹⁸² V zadevi C-144/04 (*Werner Mangold proti Rüdigerju Helmu*) je nemško sodišče prve stopnje na Sodišču naslovilo vprašanje o skladnosti določbe nacionalnega prava z Direktivo 2000/78/ES v zvezi s pogodbami za določen čas. 56-letni gospod Mangold je na delovnem sodišču v Münchnu sprožil postopek zoper delodajalca, v katerem je izpodbijal časovno omejenost njegove pogodbe. Po nemškem zakonu, ki ureja pogodbe za določen čas (*Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge und zur Änderung und Aufhebung arbeitsrechtlicher Bestimmungen* – TzBfG), je sklepanje takih pogodb dovoljeno samo v primerih, ki jih upravičuje objektivni razlog. Vendar pa ta zakon določa tudi izjemo, v skladu s katero je mogoče z osebami, ki so stare 58 let, take pogodbe skleniti tudi brez objektivnega razloga. S spremembo zakona iz leta 2003 se je starostna meja znižala na 52 let. Delovno sodišče v Münchnu je na Sodišču naslovilo vprašanje, ali so nemška pravila glede pogodb za določen čas za starejše delavce v skladu s 6. členom direktive. Sodišče je v svoji sodbi z dne 22. novembra 2005 razsodilo, da nacionalne določbe, ki z osebami, ki so dosegli starost 52 let, dopuščajo sklepanje pogodb za določen čas brez vsakršnih omejitev, ustvarjajo diskriminacijo na podlagi starosti, kar krši splošno načelo enakosti, ki je zagotovljeno v pravu Skupnosti, hkrati pa tudi 6. člen direktive. Sodišče je sicer priznalo, da je bil cilj nemškega zakona upravičen, ker se je zasledoval v javnem interesu, saj je spodbujal vključevanje brezposelnih starejših delavcev na trg dela, vendar je menilo, da so bila sredstva za doseg tega cilja nesorazmerna. Izpostavilo je možnost, da bi se na podlagi takih določb lahko vsem delavcem, starim 52 let in več, zakonito ponujala sklenitev pogodbe za določen čas, vse do njihove upokojitve. Ta primer je zanimiv še z enega vidika. Sodišče je navedlo, da splošno načelo enakega obravnavanja, zlasti glede starosti, ne sme biti pogojevano z iztekom obdobja za prenos direktive v nacionalni pravni red. V tej zvezi je odločilo, da je nacionalno sodišče odgovorno za zagotovitev popolne učinkovitosti splošnega načela enakega obravnavanja ne glede na starost že s tem, da ne uporabi nobene določbe nacionalnega prava, ki je lahko v nasprotju s pravom Skupnosti. To pa velja ne glede na to, ali je rok za prenos direktive že potekel.

predložilo več vprašanj, in sicer o obsegu pojma neposredne diskriminacije glede na javne izjave delodajalca v okviru postopka zaposlovanja, o pogojih, v katerih se lahko uporabi pravilo obrnjenega dokaznega bremena, in o vrstah sankcij, ki bi lahko štele za ustrezne v obravnavnem primeru. Irska in Združeno kraljestvo, ki sta intervenirala na strani tožene stranke, tj. družbe Feryn, sta trdila, da v tem primeru ni šlo za neposredno diskriminacijo, ker domnevna diskriminacija izhaja iz javnih izjav delodajalca o svoji zaposlovalni politiki, ni pa tožnika, ki bi ga bilo mogoče določiti oziroma ki bi bil žrtev te diskriminacije. Sodišče se je sicer strinjalo z navedeno trditvijo, vendar je poudarilo, da četudi ni določljivega tožnika, ni mogoče izključiti obstoja kakršne koli neposredne diskriminacije. Pri tem se je oprlo na enega izmed ciljev direktive, izraženih v osmi uvodni izjavi, tj. vzpostaviti ugodnejše pogoje za trg delovne sile, ki temelji na družbenih integracijah. V ta namen točka a) prvega odstavka 3. člena direktive tudi določa, da se ta direktiva uporablja zlasti v zvezi z izbirnimi merili in pogoji zaposlovanja. Sodišče meni, da bi bilo vzpostavitev ugodnejših pogojev za trg delovne sile, ki temelji na družbenih integracijah, težko doseči, če bi bilo področje uporabe direktive omejeno le na primere, ko bi kandidat, ki ni bil izbran za delovno mesto in ki meni, da je bil žrtev neposredne diskriminacije, sprožil sodni postopek zoper delodajalca. Že samo dejstvo, da je delodajalec javno izjavil, da ne bo zaposlil delavcev določene narodnosti oziroma rase, resno odvrča nekatere kandidate, da bi predložili svoje kandidature, s tem pa ustvarja oviro za njihov dostop do trga dela, zato takšno ravnanje šteje za neposredno diskriminacijo. Obstoj take neposredne diskriminacije namreč ne predpostavlja, da je treba najprej določiti tožnika, ki bi zatrjeval, da je žrtev take diskriminacije. V zvezi z vprašanjem, kako uporabiti pravilo obrnjenega dokaznega bremena v situaciji, ko se obstoj diskriminacijske zaposlovalne politike utemeljuje s sklicevanjem na besede, ki jih je javno izjavil delodajalec, je Sodišče pojasnilo, da 8. člen direktive jasno določa, da je v primeru, če obstajajo dejstva, na podlagi katerih se lahko domneva, da je prišlo do neposredne ali posredne diskriminacije, tožena stranka tista, ki mora dokazati, da ni bilo kršeno načelo enakega obravnavanja. Obveznost predložitve nasprotnega dokaza, ki torej bremeni domnevnega storilca diskriminacije, je odvisna le od ugotovitve domneve o diskriminaciji, če ta temelji na dokazanih dejstvih. Na tej podlagi je Sodišče zaključilo, da izjave, s katerimi delodajalec javno naznani, da v okviru svoje zaposlovalne politike ne bo zaposlil delavcev določene narodnosti oziroma rase, lahko sodijo med dejstva, na podlagi katerih je mogoče domnevati o diskriminacijski zaposlovalni politiki. V tem primeru mora torej delodajalec dokazati, da načelo enakega obravnavanja ni bilo kršeno (na primer tako, da izkaže, da dejanska zaposlovalna praksa podjetja ni odraz teh izjav). Nacionalno sodišče pa nato odloči o tem, ali je dejstva tožeče stranke, ki se navajajo v

breme navedenega delodajalca, šteti za dokazana. Nadalje je predložitveno sodišče želelo izvedeti, katere sankcije lahko štejejo za primerne v primeru diskriminacije pri zaposlovanju, ki je dokazana na podlagi javnih izjav delodajalca. Direktiva namreč govori le o učinkovitih, sorazmernih in odvračilnih sankcijah, ki lahko zajemajo plačilo nadomestila žrtvi, državam članicam pa prepušča izbiro takšnih sankcij. Sodišče je v tem okviru opozorilo, da morajo biti sankcije učinkovite, sorazmerne in odvračilne tudi v primeru, ko neposredne žrtve diskriminacije ni. Sodišče sugerira, da je lahko sankcija v takem primeru že to, da se ugotovitev sodišča ali pristojnega upravnega organa o obstoju diskriminacije objavi, stroški take objave pa se naložijo toženi stranki. Lahko gre tudi za naložitev obveznosti delodajalcu, da z ugotovljeno diskriminacijsko prakso preneha, če je potrebno, pa se mu naloži še ustrezna denarna kazen.

Vprašanje o razlagi načela prepovedi diskriminacije kot temeljnega načela prava Skupnosti je Sodišču postavilo tudi madžarsko sodišče, ki je v kazenskem postopku obravnavalo gospoda Vajnaja, podpredsednika madžarske delavske stranke, in sicer zaradi domnevne kršitve 269/B. člena madžarskega kazenskega zakonika (*Büntető Törvénykönyv*), ki sankcionira uporabo totalitarističnih simbolov v javnosti.¹⁸³ Obdolženi je na demonstracijah v Budimpešti nosil na svojih oblačilih petokrako zvezdo premera 5 cm. Policist, ki je zaznal kršitev, mu je na kraju dogodka naložil odstranitev simbola, kar je obdolženi tudi storil. Sodišče v Pestu (*Pesti Központi Kerületi Bíróság*) je obdolženega na podlagi omenjene določbe kazenskega zakonika obsodilo, zaseglo simbol, izvršitev kazni pa je odložilo za eno leto. Vajnai se je zoper sodbo pritožil, pritožbeno sodišče pa je Sodišču postavilo vprašanje, ali je s temeljnim načelom prepovedi diskriminacije prava Skupnosti združljiv 269/B. člen madžarskega kazenskega zakonika, po katerem oseba, ki v javnosti uporablja ali nosi simbol, sestavljen iz peterokrake rdeče zvezde, stori prestop, pri tem pa niso izpolnjeni znaki težkega kaznivega dejanja. Predložitveno sodišče tudi sprašuje, ali 6. člen PEU (v skladu s katerim EU temelji na načelih svobode, demokracije, spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin), Direktiva 2000/43/ES (ki se prav tako nanaša na temeljne svoboščine) ali 10., 11. in 12. člen Listine o temeljnih pravicah dovoljujejo, da oseba, ki želi svoja politična prepričanja izražati s simboli, ki ta prepričanja predstavljajo, tako tudi ravna v vsaki državi članici. Predložitveno sodišče je v svojem predložitvenem sklepu navedlo, da je v mnogih državah članicah, na primer v Italiji, rdeča zvezda ali kladivo in srp simbol levih strank. V tem pogledu opozarja,

¹⁸³ Zadeva C-328/04 *Attila Vajnai*.

da je članom italijanskih levih organizacij in strank omogočeno, da na javnih shodih predstavljajo svoja prepričanja tudi s pomočjo takšnih simbolov, ki so na Madžarskem prepovedana. Po mnenju predložitvenega sodišča se postavlja vprašanje, ali je določba ene države članice, ki z grožnjo kazenskega pregona prepoveduje uporabo emblema rdeče peterokrake zvezde kot simbola mednarodnega delavskega gibanja v širši javnosti, diskriminacijska določba, saj izkazovanje takega simbola na ozemlju druge države članice ni sankcionirano. Sodišče se je v tej zadevi oprlo na svojo sodbo v zadevi *Kremzow*,¹⁸⁴ v kateri je razsodilo, da Sodišče v primerih, kadar nacionalne določbe ne spadajo na področje uporabe prava Skupnosti, predložitvenemu sodišču ne more dati navodil o razlagi, ki bi mu omogočila presojo skladnosti teh določb s temeljnimi pravicami, ki jih Sodišče varuje. Kadar je torej nacionalna določba zunaj dosega prava Skupnosti in kadar predmet spora na noben način ni povezan s situacijami, ki jih upoštevajo določbe ustanovitvenih pogodb, Sodišče nima pristojnosti, da odgovori na vprašanje o razlagi teh določb. Tako je bilo tudi v obravnavani zadevi, saj je očitno, da položaj pritožnika Vajnaija ni v ničemer povezan s področjem, ki ga ureja pravo Skupnosti, zato se je Sodišče izreklo za nepristojno za dajanje odgovora na predloženo vprašanje. Naj na tem mestu ne bo odveč informacija, da se je Vajnai pritožil tudi pred ESČP, in sicer s trditvijo, da je Madžarska kršila 10. člen ECHR (svoboda govora).¹⁸⁵ ESČP je v svoji sodbi z dne 8. julija 2008 razsodilo, da je v tem primeru prišlo do ekršenja pritožnikove pravice do svobode izražanja, saj jo država lahko omeji le v posebnih in jasno določenih situacijah. Dodalo je še, da ni nobenega dokaza o tem, da bi na Madžarskem, ki je tudi zaradi polne integracije vrednotnega sistema Sveta Evrope in ECHR postala članica EU, obstajala resna in dejanska nevarnost, da bi katero koli politično gibanje ali stranka obnovila komunistično diktaturo. Prav tako madžarska vlada obstoja take nevarnosti ni izkazala pred uvedbo omenjene prepovedi, s katero bi jo morda lahko upravičila.

Trditev o kršitvi določb Direktive 2000/43/ES se je pojavila še v eni zadevi, tokrat pred Sodiščem prve stopnje.¹⁸⁶ Elizabeth Afari je pred navedenim sodiščem vložila tožbo na ugotovitev ničnosti odločbe Evropske centralne banke, s katero ji je bil izrečen opomin, in na povrnitev domnevno nastale škode. Tožeča stranka je trdila, da je predložila dejstva, na podlagi katerih je bilo mogoče domnevati, da je bila pri svojem delodajalcu, torej v Evropski

¹⁸⁴ Sodba Sodišča z dne 29. maja 1997 v zadevi C-299/95, *Friedrich Kremzow proti Republiki Avstriji*.

¹⁸⁵ Zadeva *Vajnai proti Madžarski*, vloga št. 33629/06.

¹⁸⁶ Zadeva T-11/03 *Afari proti Evropski centralni banki*.

centralni banki (v nadaljevanju: ECB), diskriminirana. Pri tem se je sklicevala na določbe 8. člena¹⁸⁷ direktive o dokaznem bremenu, ki naj bi bil kršen, saj delodajalec predstavljenih dejstev ni upošteval. ECB je v svojem zagovoru trdila, da je direktiva začela veljati šele 19. julija 2000, to je precej časa po tem, ko je tožeča stranka začela obdolževati sodelavce, da jo diskriminirajo, povrh pa je rok za prenos direktive potekel tri leta pozneje. S tega vidika je izpostavila vprašanje pravnih posledic, ki bi jih direktiva utegnila imeti v obravnavani zadevi, hkrati pa dodala, da je interni postopek potekal v skladu z določbami direktive. Sodišče je v svoji sodbi z dne 16. marca 2004 pojasnilo, da mora ECB v skladu s točko c) 9. člena Pogojev za zaposlitev uporabljati vsa pravila iz uredb in direktiv Skupnosti v zvezi s socialno politiko, ki so naslovljene na države članice. Sodišče meni, da kljub pomislekom tožene stranke v zvezi s potencialnimi pravnimi učinki zadevne direktive pred iztekom roka za prenos o tem vprašanju ni treba odločiti, saj zadostuje ugotovitev, da trditev tožeče stranke ni podprta z dejstvi. Poleg tega Sodišče poudarja, da se pravilo o obrnjenem dokaznem bremenu, ki ga določa 8. člen direktive, uporablja samo, kadar oseba, ki meni, da ji je bila storjena krivica, predstavi »dejstva, na podlagi katerih se lahko domneva, da je prišlo do neposredne ali posredne diskriminacije«. Sodišče je na podlagi svoje proučitve predmetnega tožbenega razloga zaključilo, da tožeča stranka ni izkazala, da bi v postopku pred ECB dejansko navedla dokaze, na podlagi katerih bi bilo mogoče domnevati, da je bilo njeno neugodno obravnavanje, ki naj bi ga po njenih navedbah izvajala njen sodelavec in ECB, povezano z rasnimi ali etničnimi razlogi. Prav tako ni predložila dokazov za domnevo, da bi lahko sporno ravnanje postavilo osebo določene rase ali narodnosti v manj ugoden položaj v primerjavi z drugimi osebami. Ker torej tožeča stranka ni navedla nobenih dejstev, s pomočjo kateri bi bilo mogoče domnevati o obstoju neposredne ali posredne diskriminacije v smislu direktive, je Sodišče tožbeni razlog zavrnilo kot neutemeljen.

¹⁸⁷ Prvi odstavek navedenega člena se glasi:

»1. Države članice skladno s svojimi nacionalnimi pravosodnimi sistemi sprejmejo potrebne ukrepe, s katerimi zagotovijo, da mora toženec dokazati, da ni bilo kršeno načelo enakega obravnavanja, če osebe, ki menijo, da jim je bila storjena krivica, ker ni bilo uporabljeno načelo enakega obravnavanja, na sodišču ali pri drugem pristojnem organu predstavijo dejstva, na podlagi katerih se lahko domneva, da je prišlo do neposredne ali posredne diskriminacije.«

4.4 Drugi mehanizmi

4.4.1 Mednarodni pravni instrumenti

Mednarodni instrumenti varstva človekovih pravic na splošno prepovedujejo rasizem in rasno diskriminacijo. Čeprav imata rasizem in ksenofobija nekatere skupne elemente, se to dejstvo v pravnem kontekstu ne odraža. Medtem ko mednarodno in nacionalno pravo obsojata rasizem in rasno diskriminacijo, je pomen ksenofobije in iz nje izvirajoče diskriminacije manj jasen. Z vidika prepovedi rasne diskriminacije so v prvi vrsti pomembni naslednji mednarodni standardi.

4.4.1.1 Standardi Združenih narodov

Standardi Združenih narodov, ki so narekovali vsebino prvotne zakonodaje držav članic na tem področju, so vsebovani v Splošni deklaraciji o človekovih pravicah (1948), Mednarodnem paktu o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (1966), Mednarodnem paktu o državljanskih in političnih pravicah (1966) ter Mednarodni konvenciji o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije (1965). **Splošna deklaracija o človekovih pravicah**, ki jo je Generalna skupščina Združenih narodov sprejela in razglasila 10. decembra 1948 z resolucijo št. 217 A (III), v 2. členu določa, da je

vsakdo [...] upravičen do uživanja vseh pravic in svoboščin, ki so razglašene s to deklaracijo, ne glede na raso, barvo kože, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, narodno ali socialno pripadnost, premoženje, rojstvo ali kakršnokoli drugo okoliščino. Nadalje ni dopustno nikakršno razlikovanje glede na politično ali pravno ureditev ali mednarodni položaj dežele ali ozemlja, ki mu kdo pripada, pa naj bo to ozemlje neodvisno, pod skrbništvom, nesamoupravno ali kakorkoli omejeno v svoji suverenosti.

Kar zadeva formalno enakost iz 7. člena, deklaracija pravi, da so vsi enaki pred zakonom in da imajo vsi pravico do enakega pravnega varstva. Poleg tega isti člen določa, da imajo vsi »pravico do enakega varstva pred sleherno diskriminacijo, ki bi kršila to Deklaracijo, kakor tudi pred vsakim škovanjem k takšni diskriminaciji«.

Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, sprejet 16. decembra 1966, je ratificiralo vseh 27 držav članic. V 2. členu je določeno, da se vsaka država pogodbenica tega pakta zavezuje, da bo »sama ter z mednarodno pomočjo in sodelovanjem, zlasti na ekonomskem in tehničnem področju, v največji mogoči meri izkoristila vire, s katerimi razpolaga in z vsemi ustreznimi sredstvi, všteti zlasti zakonodajne ukrepe, skrbela, da bi bilo postopoma doseženo polno uresničenje pravic, ki so priznane v tem Paktu«. Poleg tega države pogodbenice tega pakta prevzemajo jamstvo, da bodo »v njem razglašene pravice lahko uveljavljane brez kakršnekoli diskriminacije, temelječe na rasi, barvi, spolu, jeziku, veri, političnem ali drugem prepričanju, narodnem ali socialnem poreklu, premoženju, rojstvu ali kaki drugi okoliščini«.

Podobno določa tudi **Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah**, sprejet istega dne. Tudi ta v 2. členu določa, da se države pogodbenice zavezujejo, da bodo »spoštovale in vsem ljudem, ki so na njihovem ozemlju in pod njihovo pristojnostjo, zagotovile v tem Paktu priznane pravice, brez razlikovanja glede na raso, barvo, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, narodno ali socialno poreklo, premoženje, rojstvo ali kakršnokoli drugo okoliščino«. Iz drugega odstavka istega člena izhaja, da je vsaka država članica dolžna, če tega še ni storila, »sprejeti nujne ukrepe v skladu s svojimi ustavnimi postopki in določbami tega Pakta za sprejetje takih zakonskih ali drugih ukrepov, ki bi lahko bili potrebni za uresničevanje pravic, priznanih v tem Paktu«. Nenazadnje se države pogodbenice zavezujejo, da bodo vsakomur, ki so mu kršene s tem paktom priznane pravice, zagotovile učinkovito pravno sredstvo (tretji odstavek 2. člena). Z vidika boja proti rasizmu in ksenofobiji je pomemben še 20. člen pakta, ki določa, da mora biti »[v]sako hujskanje k nacionalnemu, rasnemu ali verskemu sovraštvu, ki bi pomenilo spodbujanje k diskriminaciji, sovražnosti ali nasilju, [...] z zakonom prepovedano.« Načelo pravne enakosti je vključeno v 26. člen. V tem smislu mora zakon prepovedovati sleherno diskriminacijo in zagotavljati vsem enako in učinkovito varstvo pred kakršnim koli razlikovanjem, zlasti na podlagi rase, barve, spola, jezika, vere, političnega ali drugega prepričanja, narodnega ali socialnega porekla, rojstva ali kakršne koli druge okoliščine. Glede na to, da je v 27. členu¹⁸⁸ inkorporiran t. i. pluralistični pristop k urejanju vprašanj etničnih manjšin, ki lahko povzroči

¹⁸⁸ »V tistih državah, v katerih živijo etnične, verske ali jezikovne manjšine, osebam, ki pripadajo takim manjšinam, ne bo odvzeta pravica, da skupaj z drugimi člani svoje skupine uživajo svojo lastno kulturo, izpovedujejo in prakticirajo svojo vero ali uporabljajo svoj lasten jezik.«

težave v tistih državah, ki sledijo asimilacijskemu ali individualističnemu pristopu, je Francija edina država članica, ki je k temu členu podala pridržek.¹⁸⁹

Najbolj obsežne mednarodne obveznosti držav članic v boju proti rasizmu in rasni diskriminaciji so vsebovane v **Mednarodni konvenciji o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije**, ki je bila odprta za podpis in ratifikacijo 21. decembra 1965. Rasna diskriminacija je v tej konvenciji opredeljena v 1. členu.¹⁹⁰ Nekatere države (Danska, Francija, Italija, Nizozemska, pa tudi Slovenija¹⁹¹) so dodatno priznale pristojnost Odboru za odpravo rasne diskriminacije (v nadaljevanju: odbor), ki je bil prvi nadzorni mehanizem, ustanovljen v okviru Organizacije Združenih narodov za preverjanje dejavnosti in ukrepov, ki jih države članice izvajajo za izpolnjevanje obveznosti, določenih v mednarodnih pogodbah s področja človekovih pravic. Ustanovitev odbora določa 8. člen zgoraj omenjene konvencije. 18 članov odbora prek sistema rednega poročanja držav nadzoruje uresničevanje te konvencije, obravnava pa lahko tudi pritožbe državljanov tistih držav, ki so podale izjavo po 14. členu te konvencije in s tem odboru priznale pristojnost. Vendar je vloga tega odbora v

¹⁸⁹ »In the light of article 2 of the Constitution of the French Republic, the French Government declares that article 27 is not applicable so far as the Republic is concerned.«

Glej http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/treaty5_asp.htm.

¹⁹⁰ 1. člen se glasi:

»1. In this Convention, the term "racial discrimination" shall mean any distinction, exclusion, restriction or preference based on race, colour, descent, or national or ethnic origin which has the purpose or effect of nullifying or impairing the recognition, enjoyment or exercise, on an equal footing, of human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural or any other field of public life.

2. This Convention shall not apply to distinctions, exclusions, restrictions or preferences made by a State Party to this Convention between citizens and non-citizens.

3. Nothing in this Convention may be interpreted as affecting in any way the legal provisions of States Parties concerning nationality, citizenship or naturalization, provided that such provisions do not discriminate against any particular nationality.

4. Special measures taken for the sole purpose of securing adequate advancement of certain racial or ethnic groups or individuals requiring such protection as may be necessary in order to ensure such groups or individuals equal enjoyment or exercise of human rights and fundamental freedoms shall not be deemed racial discrimination, provided, however, that such measures do not, as a consequence, lead to the maintenance of separate rights for different racial groups and that they shall not be continued after the objectives for which they were taken have been achieved.«

¹⁹¹ Izjava po 14. členu Mednarodne konvencije o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije (Uradni list RS, št. 70/2001).

praksi zmanjšana na najmanjšo možno mero, kar dokazuje tudi dejstvo, da je bilo odboru predloženo minimalno število zadev. Najodmevnejši primer je *Yilmas-Dogan proti Nizozemski*, v katerem je odbor ugotovil kršitev pritožnikove pravice do dela.

Pomembne so še **Konvencija (št. 111) o diskriminaciji pri zaposlovanju in poklicih** (1958), **Konvencija proti diskriminaciji v izobraževanju**, **Konvencija o odpravi vseh oblik diskriminacije žensk** (1979) ter **Konvencija proti mučenju in drugim oblikam okrutnega, nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja** (1984). Iz normativnega okvira Organizacije združenih narodov, ki si vse od 2. svetovne vojne naprej intenzivno prizadeva za spoštovanje univerzalnih človekovih pravic in za vzpostavitev demokratičnega okolja po vsem svetu, so države članice EU črpale ključne postulate in standarde, ki so jih na svojstvene načine ter ob upoštevanju lastnih ideoloških orientacij in aktualnih družbenih dogodkov vpeljevale v svoj pravni in politični sistem. Mnogi nezavezujoči standardi, deklaracije in priporočila Organizacije združenih narodov¹⁹² so sicer ostali zgolj črka na papirju, kljub temu pa še danes služijo kot referenca pri oblikovanju

¹⁹² Med standardi nezavezujoče narave je vredno omeniti naslednje:

- Deklaracija o temeljnih načelih glede prispevka množičnih občil h krepitvi miru in mednarodnega razumevanja, k pospeševanju človekovih pravic in k preprečevanju rasizma, apartheida in hujskanja k vojni (1978)
- Deklaracija o rasi in rasnih predsodkih (1978)
- Deklaracija o človekovih pravicah oseb, ki niso državljani države, v kateri živijo (1985)
- Mednarodna konvencija o varstvu pravic vseh delavcev migrantov in njihovih družinskih članov (1990)
- Deklaracija o pravicah pripadnikov narodnih ali etničnih, verskih in jezikovnih manjšin (1992)
- Deklaracija o socialnem razvoju (1995)
- HRC Splošno priporočilo št. 15 – Položaj tujcev po Paktu (1986)
- HRC Splošno priporočilo št. 18 – Ne-diskriminacija (1989)
- HRC Splošno priporočilo št. 23 – 27. člen (1994)
- HRC Splošno priporočilo št. 25 – 25. člen (1996)
- CERD Splošno priporočilo VII – uresničevanje 4. člena Konvencije (1985)
- CERD Splošno priporočilo VII – interpretacija in uporaba 1. in 4. paragrafa 1. člena Konvencije (identifikacija s posebno rasno ali etnično skupino) (1990)
- CERD Splošno priporočilo XI – ne-državljeni (1993)
- CERD Splošno priporočilo XII – države naslednice (1993)
- CERD Splošno priporočilo XIX – 3. člen Konvencije (prepoved rasne segregacije in apartheida) (1995)
- CERD Splošno priporočilo XX – 5. člen Konvencije (1996)
- CERD Splošno priporočilo XXII – 5. člen Konvencije in begunci in razseljene osebe (1996)
- CERD Splošno priporočilo XXVI – 6. člen Konvencije (2000).

predlogov protidiskriminacijske politike in so bistvenega pomena prav v času, ko se določena politična struja, zavestno ali nezavedno, odmika od temeljnih demokratičnih načel in vrednot.

4.4.1.2 Vloga Sveta Evrope in Evropskega sodišča za človekove pravice

Navkljub dejstvu, da so bolj ali manj vse države članice EU podpisale in tudi ratificirale temeljne mednarodne konvencije Združenih narodov, pa so največji doprinos na področju prepovedi rasne diskriminacije prinesli instrumenti Sveta Evrope. Politike in zakonodajo držav članic EU so močno zaznamovali programi in ukrepi Sveta Evrope, ki pokrivajo rasizem v različnih kontekstih, kot so migracije, izobraževanje, mediji. Organi Sveta Evrope so pomembno vlogo odigrali tudi v razmerju do evropskih institucij, saj so slednje v veliki meri sledile že vzpostavljenim doktrinom in rešitvam ter jih prek lastnih instrumentov in prava Skupnosti aplicirale na situacijo v državah članicah. Na tak način so jim v novi preobleki dale ponovni zagon in jih dvignile v sam vrh politične agende.

Ključni prispevek Sveta Evrope k sodobnemu razumevanju človekovih pravic še danes predstavlja sprejetje **Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin** (v nadaljevanju: ECHR), ki pomeni primarni mednarodni instrument na področju varstva človekovih pravic. Cilj ECHR je zajamčiti in varovati nekatere pomembne pravice in svoboščine posameznikov pred posegi in avtoritarnostjo države. ECHR tako vpliva na razmerje med posamezniki in državo, ne posega pa v razmerja med posamezniki oziroma med posameznikom in drugimi zasebnopravnimi subjekti. S tega vidika posamezniku ne prepoveduje določenega ravnanja. Z vidika rasizma, ksenofobije in diskriminacije je urejanje razmerja med državo in posameznikom pomembno. Namreč tudi država lahko krši pravice posameznika, če je sama vključena v rasistične in ksenofobične aktivnosti ali če ne sprejme vseh potrebnih ukrepov, da bi svoje državljane zaščitila pred takšnimi dejavnostmi drugih. Iz tega izhaja, da se na pravice iz konvencije ni mogoče uspešno sklicevati v tožbi proti posamezniku, temveč v tožbi proti državi v skladu z mednarodnim pravom človekovih pravic.

ECHR, poleg palete pravic in svoboščin, katerih varstvu je namenjena, vzpostavlja enega najbolj razvitih in učinkovitih postopkov uveljavljanja pravnih sredstev posameznikov v okviru instrumentov mednarodnega prava. Leta 1999 je bil dvodelni sistem, ki sta ga sestavljala Evropska komisija za človekove pravice in Evropsko sodišče za človekove pravice

(v nadaljevanju: ESČP), nadomeščen s slednjim. ECHR je kot instrument mednarodnega prava naslovljena na države in ne na posameznike. Vsaka država pogodbenica je odgovorna, če s svojo zakonodajo ali z ravnanjem javnih organov krši ECHR, prav tako mora na svojem ozemlju zagotoviti varstvo pravic iz konvencije. Poleg tega so države pogodbenice v skladu z njenim 1. členom zavezane, da vsakomur, ki spada pod njihovo pristojnost, priznavajo pravice in svoboščine, ki so opredeljene v prvem delu konvencije. Ta določba je bila sicer mnogokrat podvržena interpretaciji, a morda najpomembnejša je odločitev ESČP, da so države zavezane ne le *priznavati* pravice in svoboščine, temveč tudi *sprejeti* ukrepe, da posamezniki, ki spadajo pod njihovo pristojnost, niso podvrženi kršenju pravic iz konvencije. Z vidika prepovedi diskriminacije (14. člen ECHR) so tako države odgovorne, če same kršijo pravico do nediskriminacije, dodatno pa tudi, če ne varujejo oseb pod njeno jurisdikcijo pred rasističnimi dejanji drugih posameznikov ali skupin. V skladu s 13. členom ima vsakdo, čigar s konvencijo zajamčene pravice in svoboščine so kršene, pravico do učinkovitih pravnih sredstev pred domačimi oblastmi, in sicer tudi v primeru, če je kršitev storila uradna oseba pri opravljanju uradne dolžnosti.

V tej zvezi je treba omeniti, da mora biti za začetek presoje ESČP, ali gre za rasistično obnašanje, najprej izpolnjen pogoj, da gre bodisi za določeno ravnanje države bodisi za opustitev dolžnega ravnanja države. Načeloma lahko primere pred ESČP, ki vključujejo oblike rasističnega ravnanja, razvrstimo v dve kategoriji. V prvo kategorijo spadajo primeri, ko država določeno rasistično dejavnost določi za kaznivo dejanje, nato pa se posameznik, ki ga država preganja zaradi tega kaznivega dejanja ali mu je zaradi ukrepa države »preprečeno«, da bi tako ravnal, obrne na ESČP z argumentom, da država krši njegove temeljne pravice. Mnogi od teh primerov se nanašajo na prepoved objavljjanja publikacij z rasistično vsebino in na ustanavljanje organizacij, katerih namen je rasistična propaganda ali delovanje zoper določene skupine. Sodišče je te primere v glavnem obravnavalo pod okriljem 10. in 11. člena ECHR. Prvonavedeni se nanaša na svobodo govora,¹⁹³ drugo navedeni pa na

¹⁹³ 10. člen: »Vsakdo ima pravico do svobodnega izražanja. Ta pravica obsega svobodo mišljenja ter sprejemanja in sporočanja obvestil in idej brez vmešavanja javne oblasti in ne glede na meje. Ta člen ne preprečuje državam, da zahtevajo dovoljenje za delo radijskih, televizijskih in kinematografskih podjetij.

Izvrševanje teh svoboščin vključuje tudi dolžnosti in odgovornosti in je zato lahko podvrženo obličnostim pogojem, omejitvam ali kaznim, ki jih določa zakon in ki so nujne v demokratični družbi zaradi varnosti države, njene ozemeljske celovitosti, zaradi javne varnosti, preprečevanja neredov ali zločinov, za zavarovanje zdravja

svobodo zbiranja in združevanja.¹⁹⁴ V drugo kategorijo spadajo primeri, ko država s svojim ravnanjem ali nedelovanjem krši pravice posameznika. Na rasizem in ksenofobijo se je mogoče osredotočiti zgolj skozi prizmo v ECHR določenih pravic in svoboščin. Sodna praksa kaže, da so tožeče stranke poskušale svoje zahteve, ki dejansko lahko vključujejo rasistično motivirano kaznivo dejanje, uvrstiti v okvir varstva ene od pravic in svoboščin iz konvencije. Razloge za tako postopanje je iskati v sodni praksi, iz katere je razvidno, da ESČP le redko upošteva možnost, da so bile pravice kršene ravno zato, ker je tožeča stranka določene narodnosti, spola, državljanstva. ESČP se bistveno bolj osredotoča na kršitve pravic posameznika, čigar pravice so bile kršene zaradi njegove pripadnosti narodni manjšini.

Vpogled v sodno prakso ESČP je v povezavi s sekundarno evropsko zakonodajo koristen predvsem pri obravnavi pojmov neposredne in posredne diskriminacije, s katerima je EU razširila osnovni koncept diskriminacije, ter pri presoji pravil o obrnjenem dokaznem bremenu. Oba elementa sta v kontekstu evropskega boja proti rasizmu, ksenofobiji in diskriminaciji noviteta, zato jima je v nadaljevanju posvečeno nekaj več pozornosti.

Koncept diskriminacije po ECHR

Večina primerov pred ESČP, ki se sklicujejo na obstoj rasizma in ksenofobije, je sprožena na podlagi 14. člena ECHR. Gre za edino določbo v njenem normativnem delu, ki obravnava diskriminacijo na podlagi rase. Navedena določba se glasi:

Uživanje pravic in svoboščin, določenih s to konvencijo je zagotovljeno vsem ljudem brez razlikovanja glede na spol, raso, barvo kože, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, narodnosti ali socialni izvor, pripadnost narodni manjšini, lastnino, rojstvo ali kakšne druge okoliščine.

ali morale, za zavarovanje ugleda ali pravic drugih ljudi, za preprečitev razkritja zaupnih informacij ali za varovanje avtoritete in nepristranskosti sodstva.«

¹⁹⁴ 11. člen: »Vsakdo ima pravico, da mirno zboruje in se svobodno združuje, vključno s pravico, da ustanavlja sindikate in se jim pridruži, da bi zavaroval svoje interese.

Izvrševanje teh pravic je mogoče omejiti samo z zakonom, če je to nujno v demokratični družbi zaradi državne ali javne varnosti, za preprečitev neredov ali zločinov, za zaščito zdravja ali morale ali za zavarovanje pravic in svoboščin drugih ljudi. Ta člen ne preprečuje, da bi pripadnikom oboroženih sil, policije ali državne uprave z zakonom omejili izvrševanje teh pravic.«

Področje uporabe te določbe je izrecno omejeno na »[u]živanje pravic in svoboščin, določenih s to konvencijo«. Zato mora biti vsak zahtevek po 14. členu vezan na pravico ali svoboščino, ki jo zagotavlja kateri koli drug člen ECHR. Pri tem ne smemo spregledati, da 14. člen kljub temu, da prepoveduje diskriminacijo na podlagi navedenih razlogov, ne prepoveduje *vseh* razlogov za neenako obravnavanje. Če bi bil namen ECHR prepovedati vse možnosti za neenako obravnavanje, bi s tem izključila primere pozitivne diskriminacije in druge pristope, ki služijo zagotavljanju dejanske enakosti.

Pri odgovoru na vprašanje, katera so tista ravnanja, ki pomenijo prepovedano diskriminacijo, in katera so tista, pri katerih je razlikovanje sprejemljivo, uporablja ESČP poseben test, s katerim ugotovi, a) ali zadevno razlikovalno obravnavanje zasleduje legitimni cilj in b) ali so pri tem uporabljena sredstva sorazmerna temu cilju.¹⁹⁵ Tudi vprašanje o sorazmernosti je odvisno od predmeta zadeve, dejanskega stanja in drugih okoliščin primera. Čeprav navedena presoja oži področje uporabe 14. člena, se je nanj sklicevalo veliko pritožb. Kljub temu je bil uspeh pritožnikov bistveno manjši od pričakovanega. Razlog za to je v tem, da ESČP v mnogih primerih ne ugotavlja, ali je šlo za kršitev 14. člena, če poprej ugotovi, da je bila kršena katera od drugih temeljnih pravic, na katere se pritožnik sklicuje v povezavi s 14. členom. ESČP torej najprej ugotavlja morebitno kršitev pravice, ki je samostojno zajeta v določbah členov ECHR. Če v takem primeru ugotovi, da kršitev obstaja, praviloma ne obravnava zahtevka v zvezi z diskriminacijo.¹⁹⁶ Iz sodbe *Dudgeon proti Združenemu kraljestvu* izhaja večkrat ponovljeno stališče ESČP, da 14. člen ni samostojen, vendar igra pomembno vlogo pri dopolnjevanju drugih določb konvencije in protokolov, ker posameznike, ki se znajdejo v podobnih situacijah, varuje pred diskriminacijo pri

¹⁹⁵ Zadeva *Belgian Linguistic* (vloge št. 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994, 63 in 2126/64), sodba z dne 23. julija 1968, 10. odstavek. Sodišče je na podlagi načel, ki so skupna številnim demokratičnim državam, zavzelo stališče, da je načelo enakega obravnavanja kršeno, če za tako razlikovanje ni niti objektivnega niti utemeljenega razloga. Obstoj takega razloga je treba oceniti v povezavi s ciljem in učinki ukrepov, pri čemer je treba upoštevati načela, ki običajno veljajo v demokratičnih družbah. Neenako obravnavanje pri uresničevanju pravic iz konvencije ne sme zgolj zasledovati legitimnega cilja: 14. člen je namreč prav tako kršen, kadar je jasno ugotovljeno, da ni nobene razumne sorazmerne povezave med uporabljenimi sredstvi in ciljem, ki naj se doseže.

¹⁹⁶ Čeprav ne gre za pravilo *per se*, je tovrstna praksa Sodišča uveljavljena v skoraj vseh takih primerih. Glej npr. *Open Door and Dublin Well Woman proti Irski* (vlogi št. 14234/88 in 14235/88), sodba z dne 29. oktobra 1992, 81. odstavek; *Chassagnou in drugi proti Franciji* (vloge št. 25088/94, 28331/95 in 28443/95), sodba z dne 29. aprila 1999, 89. odstavek.

uresničevanju pravic, določenih v drugih določbah. Kadar se pritožba sklicuje tako na samostojni člen kot tudi na 14. člen ECHR in če ESČP ugotovi kršitev določbe iz samostojnega člena, ESČP praviloma ni zavezano, da primer preuči še v skladu s 14. členom. Situacija pa se spremeni, če je očitno neenako obravnavanje pri uveljavljanju zadevnih pravic bistvo primera.¹⁹⁷ Šele ko ESČP ne ugotovi kršitve pravic, ki so določene v samostojnem členu, podrejeno presoja morebitno kršitev 14. člena, pa še to le, kadar a) dejansko stanje primera spada na področje uporabe enega od samostojnih členov in b) kadar neenako obravnavanje pri uživanju neodvisnih pravic predstavlja temelj primera.

Tovrstno prakso ESČP so kritizirali mnogi, med drugim sodniki sami, in sicer v svojih ločenih odklonilnih mnenjih. Sodnik Matscher, na primer, v svojem odklonilnem mnenju¹⁹⁸ izraža naslednji pomislek: ko je sodišče poklicano, da odloči o kršitvi konvencije, ima dolžnost (pod pogojem, da je pritožba dopustna) o tem odločiti tako, da odgovori na bistvena vprašanja, ki so bila izpostavljena. Sodišče se po njegovem mnenju ne more izogniti odgovornosti na način, da uvaja formule, s katerimi se prekomerno omejuje področje uporabe 14. člena in se mu tako odreka vso praktično vrednost. Hkrati priznava, da obstajajo (izjemne) situacije, v katerih je neenako obravnavanje tako majhno, da ne vsebuje nobenega dejanskega fizičnega ali moralnega predsodka do obravnavanih oseb. V tem primeru diskriminacije v smislu 14. člena ni mogoče identificirati, četudi je včasih morda težko oblikovati objektivno in racionalno obrazložitev neenakega obravnavanja. In samo v teh pogojih je po njegovem mnenju dopustna maksima »*de minimis non curat praetor*«.

Koncept posredne diskriminacije je ESČP razdelalo v zadevi *Thlimmenos proti Grčiji*.¹⁹⁹ Pritožbo je vložila oseba, Jehova priča, katere imenovanje na delovno mesto revizorja je bilo zavrnjeno zaradi njene pretekle kaznovanosti za nepokorščino, ker ni pristala na nošenje vojaške uniforme. Pritožnik je trdil, da veljavni predpisi ne razlikujejo med osebami, obsojenimi za dejanja, ki so bila storjena izključno zaradi verskega prepričanja osebe, in osebami, obsojenimi zaradi drugih dejanj. ESČP je ugotovilo, da ni bilo nobenega objektivnega in razumnega razloga, da se pritožnika ni obravnavalo drugače kot druge osebe, obsojene za huda kazniva dejanja, in odločilo, da je prišlo do kršitve 14. člena ECHR. V

¹⁹⁷ Glej tudi *Airey proti Irski* (vloga št. 6289/73), sodba z dne 9. oktobra 1979, 30. odstavek.

¹⁹⁸ Zadeva *Dudgeon proti Združenemu kraljestvu* (vloga št. 7525/76), sodba z dne 22. oktobra 1981.

¹⁹⁹ Vloga št. 34369/97, sodba z dne 6. aprila 2000.

skladu z obrazložitvijo obsodba zaradi zavrnitve nošenja vojaške uniforme iz verskih ali filozofskih razlogov ne more pomeniti nepoštenosti in moralne sprevrženosti, ki bi verjetno zmanjševala storilčevo sposobnost opravljati ta poklic, zato izključevanje pritožnika, ker naj bi bil neprimeren, ni bilo upravičeno.

ESČP je o posredni diskriminaciji odločilo tudi v primeru *Dahlab proti Švici*.²⁰⁰ Pritožnica, učiteljica v osnovni šoli, je prevzela muslimansko vero in začela nositi muslimansko naglavno ruto, vse z namenom, da bi spoštovala v koranu zapisano zapoved. Vendar je s takim ravnanjem po mnenju oblasti kršila regionalne predpise, namenjene zagotavljanju spoštovanja političnih in verskih prepričanj učencev in staršev. Ker pritožnica pred švicarskim sodiščem ni uspela z razveljavitvijo odločitve, ki ji je prepovedovala nošenje rute v službi, je vložila pritožbo pred ESČP. Poleg trditve, da je bila kršena njena pravica do svobode izražanja veroizpovedi, je pritožnica navedla, da prepoved, ki so jo uvedle švicarske oblasti, pomeni diskriminacijo na podlagi spola po 14. členu ECHR. Svojo trditev je oprla na dejstvo, da moški muslimanske vere lahko uči v državni šoli, ne da bi zanj veljala kakršna koli prepoved, ženska pa ne. Vendar je ESČP odločilo, da v danem primeru ni bilo diskriminacije na podlagi spola. V sodbi je navedlo, da pravilo, po katerem je bilo pritožnici izključno v kontekstu njenih poklicnih zadolžitev prepovedano nositi muslimansko naglavno ruto, ni bilo naperjeno proti njej kot predstavnici ženskega spola, temveč je zasledovalo legitimen cilj zagotavljanja nevtralnosti državnega sistema osnovnega šolstva. Takšno pravilo bi veljalo tudi nasproti moškemu, ki bi v podobnih okoliščinah nosil oblačila, po katerih bi bil jasno prepoznan kot predstavnik druge veroizpovedi.

Dokazno breme

V skladu s sodno prakso ESČP je oseba, ki trdi, da je bila diskriminirana, tista, ki mora dokazati, da je bila v primerljivih okoliščinah obravnavana manj ugodno od drugih in da je razlog, na katerem je temeljilo tako obravnavanje, eden izmed prepovedanih razlogov. Kakor hitro oseba dokaže obstoj neenakega obravnavanja, se dokazno breme prenese na domnevnega povzročitelja diskriminacije, ki mora dokazati obstoj *objektivnega in utemeljenega razloga* za takšno obravnavanje. Dokazni standard, ki se zahteva pri pritožniku,

²⁰⁰ Vloga št. 42393/98, sodba z dne 15. februarja 2001.

je t. i. dokaz »onkraj razumnega dvoma«.²⁰¹ Že ob vzpostavitvi tega standarda je ESČP navedlo, da gre za zelo visok standard in da lahko izhaja iz soobstoja primerno čvrstih, jasnih in skladnih sklepov ali iz podobnih, neovrgljivih domnev o dejstvih. Tudi v poznejših sodbah je bil standard večkrat kritiziran, češ da je nerazumno visok in da predstavlja dodatno oviro pri vlaganju pritožb v primeru rasne diskriminacije.²⁰² Med argumenti, ki govorijo v prid tej kritiki, je še posebej pogosto najti sklicevanje na druge mednarodne in nacionalne organe s področja človekovih pravic, ki pri presoji zatrjevanih primerov diskriminacije uporabljajo nižji standard, po katerem se dokazno breme prenese na drugo stran takoj, ko je vzpostavljen *prima facie* dokaz o obstoju diskriminacije.

ESČP se v dveh pomembnih sodbah v zvezi z dokazovanjem diskriminacije, tj. v zadevah *Nachova*²⁰³ ter *Bekos in Koutropoulos*,²⁰⁴ med drugim neposredno sklicuje na Direktivo 2000/43/ES in njene določbe o dokazovanju diskriminacije. Primera imata podobno dejansko stanje, podobna pa je tudi končna odločitev. V prvem primeru so pritožniki trdili, da je v obravnavanem dogodku (vojaška policija je ustrelila dva sorodnika pritožnikov) prišlo do kršitve 2. člena ECHR. V drugem primeru pa sta pritožnika trdila, da sta bila podvržena policijskemu nasilju, s čemer je prišlo do kršitve 3. člena ECHR. ESČP je odločilo v korist pritožnikov. V obeh primerih so pritožniki tudi navajali, da je bil kršen 14. člen ECHR, ker naj bi bila dejanja policije rasistično motivirana. Žrtve so bile namreč v obeh primerih romskega rodu, trditev, da je ravnanje policije posledica diskriminacijskega odnosa do žrtev, pa je bila podprta z nekaterimi dokazi (verbalno nasilje, uporaba rasističnih žaljivk itd.). ESČP je odločilo, da v zvezi s trditvami o rasistično motiviranih ravnanjih ni mogoče govoriti o kršitvi 14. člena. Ugotovilo pa je kršitev 14. člena v delu, ki se nanaša na opustitev dolžnosti države, da stori vse potrebno, da se razišče obstoj takega rasističnega motiva. Sodišče je v tej sodbi navedlo, da imajo državni organi pri preiskovanju nasilnih incidentov

²⁰¹ Zadeva *Irska proti Združenemu kraljestvu* (vloga št. 5310/71), sodba z dne 18. januarja 1978, 161. odstavek.

²⁰² Glej delno odklonilno mnenje sodnika Bonella v zadevi *Anguelova proti Bolgariji* (vloga št. 38361/97), sodba z dne 13. junija 2002. Med drugim pravi: Dokler bo Sodišče v sporih s področja človekovih pravic vztrajalo na dokaznem bremenu, ki se je v petdesetletni praksi izkazalo za nerealno in neizvedljivo, bo ta institut še vedno le navidezno koristil jamstvom, ki jih je nato nemogoče realizirati. Prihodnost, po njegovem mnenju, leži v radikalni in kreativni prevetritvi pristopa ESČP, ki naj odpravi obstoječe ovire, zaradi katerih se ESČP na nekaterih pomembnih področjih človekovih pravic kaže kot nepotreben skrbnik ECHR (13. odstavek).

²⁰³ Sodba z dne 6. julija 2005 (vlogi št. 43577/98 in 43579/98).

²⁰⁴ Sodba z dne 13. decembra 2005 (vloga št. 15250/02).

dodatno dolžnost, da opravijo vsa razumna dejanja za odkritje morebitnih rasističnih motivov in da ugotovijo, ali je narodnostno sovraštvo ali predsodek lahko vplival na te incidente (69. točka sodbe).

Iz navedenega izhaja, da je ESČP, predvsem zaradi uveljavljene interpretacije 14. člena, pri obravnavi primerov rasne diskriminacije zelo omejeno. In tudi takrat, ko je obravnavalo kazniva dejanja, storjena proti pripadnikom manjšin, ni preučevalo morebitnih rasističnih motivov. Najbolj odmevno kritiko tovrstnega sodnega postopanja je v že omenjeni zadevi *Anguelova* podal sodnik Bonello (2. in 3. odstavek):

I consider it particularly disturbing that the Court, in over fifty years of pertinacious judicial scrutiny, has not, to date, found one single instance of violation of the right to life (Article 2) or the right not to be subjected to torture or to other degrading or inhuman treatment or punishment (Article 3) induced by the race, colour or place of origin of the victim [...]. Leafing through the annals of the Court, an uninformed observer would be justified to conclude that, for over fifty years democratic Europe has been exempted from any suspicion of racism, intolerance or xenophobia. The Europe projected by the Court's case-law is that of an exemplary haven of ethnic fraternity, in which peoples of the most diverse origin coalesce without distress, prejudice or recrimination. The present case energises that delusion. Frequently and regularly the Court acknowledges that members of vulnerable minorities are deprived of life or subjected to appalling treatment in violation of Article 3; but not once has the Court found that this happens to be linked to their ethnicity. Kurds, coloureds, Muslims, Roma and others are again and again killed, tortured or maimed, but the Court is not persuaded that their race, colour, nationality or place of origin has anything to do with it. Misfortunes punctually visit disadvantaged minority groups, but only as the result of well-disposed coincidence.

Kakor izhaja že iz zgornjih ugotovitev, trenutna praksa ESČP bistveno omejuje možnosti črpanja informacij o obstoju rasizma v Evropi. ESČP se namreč izogiba presoji, ali gre v primerih, ki se obravnavajo pred njim, za diskriminacijo v smislu, kot je prepovedana po ECHR. Takšna praksa ima za posledico, da v sodbah ESČP ni izražena realnost glede rasizma v Evropi. Če pri tem upoštevamo dejstvo, da je prav sodna praksa tako nacionalnih sodišč kot Sodišča Evropskih skupnosti sprožila spremembe v normiranju in usmerjala družbenopolitično videnje in dožemanje konkretnih stanj v družbi, se ta neizraženost kaže kot izgubljena priložnost za napredek na tem področju. Hkrati zmanjšuje zaupanje ljudi in predvsem žrtev diskriminacije v mednarodne pravne institute, še posebej pa v jamstva, ki naj bi jih zagotavljali na področju temeljnih človekovih pravic in svoboščin. Kot odgovor na večkrat očitane pomanjkljivosti sodnega naziranja in omejen domet 14. člena ECHR je bil 4.

novembra 2000 sprejet Protokol št. 12 o splošni prepovedi diskriminacije (v nadaljevanju: protokol). Veliko držav članic EU je podpisalo in nekatere so celo ratificirale ta protokol.²⁰⁵ Namen protokola je razširiti prepoved diskriminacije na uživanje pravic, ki jih zagotavlja nacionalno pravo, zlasti pravic, ki po nacionalnem pravu izhajajo iz obveznosti javnih organov, njihove diskrecijske moči in kakršnega koli ravnanja ali opustitve na njihovi strani. V skladu s protokolom prepoved diskriminacije velja ne glede na izvor pravic, to pomeni ne glede na to, ali so priznane z nacionalno zakonodajo, običajnim pravom ali mednarodnim pravom. Pričakuje se, da bo uveljavitev protokola spodbudila ESČP h globljemu obravnavanju vprašanj o enakosti in tako vodila do obsežnejše in konkretnejše jurisprudence o diskriminaciji. Edina hiba navedenega protokola je ta, da ne lajša sorazmernostnega testa in ne znižuje standarda dokaznega bremena. Vendar pa omejitve v zvezi s 14. členom ECHR in majhno število ratifikacij protokola še ne pomenijo, da se ESČP v obravnavanih zadevah sploh ne sooča s problemom rasizma. Med najpogostejše primere spadajo trditve, da prepoved rasistično obarvanega govora posega v pravico do svobodnega izražanja. V zadevi *East African Asians*²⁰⁶ se je ESČP izreklo, da neenako obravnavanje, ki temelji na rasističnih motivih, lahko pomeni ponižujoče obravnavanje v smislu 3. člena²⁰⁷ ECHR. Z vidika upravnih praks, za katerimi lahko stojijo ksenofobični in rasistični nagibi, je pomembno, da ECHR poleg prepovedi diskriminacije uvaja tudi določeno stopnjo zaščite pred izgonom tujcev iz države. Neodvisno od njenih določb, ki prepovedujejo nečloveško in ponižujoče ravnanje (3. člen) ter zagotavljajo pravico do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja (8. člen), v povezavi s pravico do učinkovitega pravega sredstva pred nacionalnimi oblastmi (13. člen), je posebna zaščita tujcev predvidena v 4. členu Protokola št. 4 (prepovedan je skupinski izgon tujcev) in v 1. členu Protokola št. 7.²⁰⁸ Slednji, ki ga ni ratificirala le peščica držav članic (Belgija, Nemčija, Nizozemska, Španija in Velika Britanija, ki ga ni niti podpisala), določa nekatera procesna jamstva v zvezi z izgonom tujcev, ki zakonito prebivajo na ozemlju zadevne države. Za države, ki niso ratificirale Protokola št. 7, je Evropska komisija o človekovih pravicah odločila, da odločitev o izgonu osebe iz države ne vključuje

²⁰⁵ Protokol je podpisalo 19 držav članic EU, ratificiralo pa le 6 (Republike Slovenija je le podpisnica Protokola). Več o tem na <http://conventions.coe.int>.

²⁰⁶ Glej odločitev z dne 6. marca 1978 (vloga št. 4626/70 in druge), str. 8.

²⁰⁷ Nikogar se ne sme mučiti ali nečloveško in ponižujoče z njim ravnati ali ga kaznovati.

²⁰⁸ Besedilo protokolov je dostopno prek:

<http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/200393FD-EAD3-434F-BD46-41BE147A18E9/0/SlovenianSlovène.pdf>.

odločanja o njenih civilnih pravicah in obveznostih ali o kakršnih koli kazenskih obtožbah zoper njo v smislu 6. člena ECHR.²⁰⁹

V kontekstu boja proti rasizmu, ksenofobiji in diskriminaciji v Evropi ter z vidika temeljev za izgrajevanje širše protidiskriminacijske politike EU je med instrumenti Sveta Evrope primerno omeniti še **Evropsko konvencijo o preprečevanju mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja** (1989), **Evropsko listino o regionalnih ali manjšinskih jezikih** (1992), **Okvirno konvencijo za varstvo narodnih manjšin** (1995) in **Evropsko socialno listino** (1996). Nekaj držav članic (Francija, Italija, Nizozemska, Portugalska, Španija, Švedska) je ratificiralo **Evropsko konvencijo o pravnem statusu delavcev migrantov** (1977).²¹⁰

Kar zadeva priporočila in smernice, ki naj države vodijo pri oblikovanju takih nacionalnih politik, ki bodo spodbujale enakost in zagotavljale enako obravnavanje, je Evropska komisija proti rasizmu in nestrpnosti (ECRI), o ustanovitvi katere so voditelji držav in vlad članic Sveta Evrope odločali na Dunajskem vrhu leta 1993, izdala več dokumentov na področju delovanja proti rasizmu, sovraštvu do tujcev, antisemitizmu in nestrpnosti.²¹¹ Med najpomembnejšimi je Priporočilo št. 7 – Nacionalna zakonodaja za boj proti rasizmu in nestrpnosti iz leta 2002. Priporočilo določa glavne elemente, ki naj jih države, z namenom boja proti rasizmu in ksenofobiji, vključijo v svojo nacionalno zakonodajo. Konkretna priporočila v veliki meri odražajo izkušnje držav na tem področju in so na tej podlagi usmerjena na reševanje težav, ki so razvidna iz poročil, pripravljenih za posamezne države. Čeprav priporočilo upošteva ukrepe, sprejete na evropski in mednarodni ravni, pa je v prvi vrsti namenjeno uvedbi ustrezne zakonodaje na nacionalni ravni, in to na vseh področjih prava, vključno z ustavnim, civilnim, upravnim in kazenskim. Sprejetje priporočila je še posebej vplivalo na razvoj slednjega. Ne glede na določbe ustanovitvenih pogodb in direktiv

²⁰⁹ Glej npr. zadevo *X. proti Združenemu kraljestvu* (vloga št. 7902/77) in zadevo *Uppal in Singh proti Združenemu kraljestvu* (vloga št. 8244/78).

²¹⁰ Zanimivo je, da nobena država članica EU ni pristopila k Mednarodni konvenciji o varstvu pravic delavcev migrantov, ki je bila sprejeta 18. decembra 1990 in je začela veljati 1. julija 2003. Podatki o ratifikacijah so dostopni prek: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/ratification/13.htm>.

²¹¹ Na primer: Splošno priporočilo št. 3 – Boj proti rasizmu in nestrpnosti proti Romom/Ciganom, Splošno priporočilo št. 5 – Boj proti rasizmu in nestrpnosti proti muslimanom (2000), Splošno priporočilo št. 7 – Nacionalna zakonodaja za boj proti rasizmu in nestrpnosti.

EU, ki konkretizirajo določbe pogodb in državam članicam nalagajo sprejetje ukrepov za uveljavitev prepovedi neposredne in posredne diskriminacije, je nacionalna zakonodaja držav še vedno zelo pomemben dejavnik pri sankcioniranju rasistično motiviranih dejanj, zlasti v zvezi z določanjem standardov dokazovanja in sankcij. Direktiva 2000/43/ES namreč določa, da se dokazno breme, kakor je uvedeno s to direktivo,²¹² ne uporablja v kazenskih postopkih. Na področju kazenskega prava ima torej nacionalna država še vedno primarno vlogo.

V primerjavi z drugimi mednarodnimi instrumenti se posebnost priporočila kaže v definiciji rasizma:

»racism« shall mean the belief that a ground such as race,²¹³ colour, language, religion, nationality or national or ethnic origin justifies contempt for a person or a group of persons, or the notion of superiority of a person or a group of persons.

Že obrazložitveni memorandum navaja, da je treba navedeno definicijo razumeti v širšem smislu, tj. vključno s fenomenom ksenofobije, antisemitizma in nestrpnosti. V primerjavi z drugimi pravnimi instrumenti na področju boja proti diskriminaciji, priporočilo med prepovedane razloge zanjo uvršča tudi jezik, religijo in državljanstvo. V zvezi z državljanstvom je izrecno poudarjeno, da se termin navezuje na opredelitev iz 2a. člena Evropske konvencije o državljanstvu, v skladu s katerim državljanstvo pomeni pravno razmerje med osebo in državo, ne pa narodnosti te osebe. Vključitev dodatnih razlogov v opredelitev rasizma temelji na mandatu ECRI, ki je poklicana k boju proti rasizmu, antisemitizmu, ksenofobiji in nestrpnosti. ECRI meni, da ti koncepti, ki so podvrženi nenehnemu spreminjanju, danes obsegajo različne oblike ravnanj, usmerjenih proti osebam ali skupinam oseb zaradi njihove rase, barve kože, religije, jezika, državljanstva, narodnosti. Zato »rasizem« in »rasna diskriminacija« obsegata vse pojavnne oblike. Z namenom čim širšega

²¹² Prvi odstavek 8. člena: »Države članice skladno s svojimi nacionalnimi pravosodnimi sistemi sprejmejo potrebne ukrepe, s katerimi zagotovijo, da mora toženec dokazati, da ni bilo kršeno načelo enakega obravnavanja, če osebe, ki menijo, da jim je bila storjena krivica, ker ni bilo uporabljeno načelo enakega obravnavanja, na sodišču ali pri drugem pristojnem organu predstavijo dejstva, na podlagi katerih se lahko domneva, da je prišlo do neposredne ali posredne diskriminacije.«

²¹³ »Since all human beings belong to the same species, ECRI rejects theories based on the existence of different "races". However, in this Recommendation ECRI uses this term in order to ensure that those persons who are generally and erroneously perceived as belonging to "another race" are not excluded from the protection provided for by the legislation.«

zajetja vseh obstoječih in na novo nastajajočih manifestacij rasizma je v priporočilu uporabljeno besedilo »razlogi, kot so«, da bi se s tem vzpostavil neomejen seznam razlogov, iz katerih družba reagira zoper določene osebe ali skupine. Zanimivo je tudi to, da je opredelitev rasizma določena za namene tega priporočila, medtem ko je državam članicam Sveta Evrope prepuščena odločitev o vključitvi te definicije v nacionalno pravo. Poleg tega imajo odprto pot, da v kazenskem pravu sprejmejo natančnejšo definicijo rasizma in vpeljejo seznam taksativno naštetih razlogov in tako zagotovijo spoštovanje temeljnih načel kazenskega prava.

Kljub dodatni obrazložitvi koncepta rasizma je njegova definicija še vedno šibka in negotova, ker temelji na »prepričanju« (*belief*) osebe, kar je v okviru prava izjemno težko preganjati. In tudi pri opredelitvi neposredne rasne diskriminacije je priporočilo bistveno manj strogo kot v Direktivi 2000/43/ES, saj dopušča možnost objektivnih in razumnih razlogov za različno obravnavanje, čeprav se je v sodobni družbeni realnosti vsaj na načelni ravni že ustalilo stališče, da neposredne diskriminacije, zlasti na podlagi rase, nikoli ni mogoče upravičiti.

4.4.2 Mnenja in odločitve nacionalnih sodišč in drugih organov

Direktiva kot instrument harmonizacije pravnih sistemov držav članic določa le najnižje skupne standarde, državam pa prepušča izbiro metod in sredstev za doseganje v njej zapisanih ciljev. Tudi iz tega razloga države članice na obravnavanem področju na različne načine pristopajo k ugotavljanju, ali je v posamičnem primeru resnično prišlo do diskriminacije. V nadaljevanju predstavljeni primeri samo delno ponazarjajo, kako zahtevno je vzpostaviti mehanizme, s katerimi bi v praksi čim učinkoviteje prepoznavali in reševali vedno bolj razširjeno in kompleksno diskriminacijsko obnašanje. Prebivalci EU se namreč z diskriminacijo soočajo na več področjih (na področju zaposlovanja, izobraževanja, socialne varnosti, zdravstvenega varstva, stanovanjske politike itd.), diskriminirani pa so lahko iz več razlogov, ki ponekod celo sovpadajo. Ker je treba vsak primer presojati ločeno od drugih, pavšalno in avtomatično apliciranje pravne norme na konkretni dejanski stan ne pride v poštev. To velja za vse vidike primera, ki se obravnava, najsi gre za uporabo pravil o dokaznem bremenu ali za vprašanje, za kakšno vrsto diskriminacije sploh gre.

V zvezi z razumevanjem posredne diskriminacije je zanimiv primer, ki ga je obravnavala nizozemska komisija za enako obravnavanje.²¹⁴ Čeprav gre za kvazisodni specializirani organ, katerega odločbe niso pravno zavezujoče, je odločitev pomembna, saj je komisija, kljub težavnosti dokazovanja posredne diskriminacije, obravnavani primer označila za posredno diskriminacijo. Dejansko stanje se je nanašalo na pravila glede vstopa v restavracijo tožene stranke, v katerih je bilo med drugim zapisano, da so za vstop obvezna ustrezna oblačila. Športni čevlji in pokrivala, ki se v kombinaciji s preostalimi oblačili ne skladajo s pravili oblačenja restavracije, so prepovedani. Namen pravil je bil, da se v restavracijo privabijo uglajeni in nekoliko starejši obiskovalci. Ta pravila so grajale štiri pritožnice, dekleta muslimanske veroizpovedi, ki so v skladu s svojim prepričanjem nosile naglavne rute. Vsem štirim je bil vstop v restavracijo prepovedan, ker niso hotele sneti rut. Po mnenju komisije pravica do nediskriminacije na podlagi veroizpovedi vključuje ne samo pravico do veroizpovedi kot take, temveč tudi pravico vesti se v skladu s to veroizpovedjo. Glede na to, da pravila restavracije niso bila izrecno naperjena proti muslimanskim ženskam, ki nosijo naglavno ruto, temveč proti vsem osebam, ki nosijo pokrivala, je komisija odločila, da sporna pravila ne pomenijo neposredne diskriminacije na podlagi vere. Zaključila je, da je bil cilj restavracije, tj. privabiti starejše, elegantno oblečene ljudi, legitimen in sam po sebi ni bil diskriminacijske narave. Vendar pa sredstva za doseg tega cilja niso bila niti primerna niti potrebna. Primerna niso bila zato, ker so sporna pravila izključevala tudi ljudi, ki so bili dejansko urejeni. Poleg tega pa niso bila potrebna, ker bi se isti cilj lahko dosegel z drugimi, nediskriminacijskimi sredstvi. Ob upoštevanju ugotovitve, da so bila predmetna pravila nesorazmerna, je komisija odločila, da predstavljajo posredno versko diskriminacijo.

Na Cipru²¹⁵ se je organizacija RAXEN National Focal Point obrnila na varuha človekovih pravic, in sicer v zvezi z obrazcem za prijavo na delovno mesto v javni upravi. S tem obrazcem se je od kandidatov zahtevala navedba številnih osebnih podatkov, med drugim družinski status, dekliško ime zakonca, narodnost zakonca ob rojstvu, veroizpoved in kraj rojstva kandidata in zakonca, število, spol in starost otrok, veroizpoved kandidatovih staršev. Ombudsman je ugotovil, da informacije, ki se zahtevajo v obrazcu, niso potrebne za namen imenovanja na delovno mesto, in predlagal, da se predpis brez odlašanja spremeni, ker ustvarja nezakonito posredno diskriminacijo.

²¹⁴ Primer št. 2004/112 z dne 8. septembra 2004.

²¹⁵ Glej European Anti-Discrimination Law Review (Issue No. 2, 2005).

V zvezi z nadlegovanjem je zanimiva odločba, ki jo je izdalo češko Vrhovno sodišče.²¹⁶ Tožnik, po izvoru Rom, je tožil lastnika restavracije, ki je v prostorih restavracije razstavil kip antične grške boginje, ki je imela v rokah palico za baseball z vidnim napisom »Dajmo jih cigane«. Ker v češkem pravu v času obravnavanja sporne zadeve ni bilo izrecnih določb o nadlegovanju na področju dostopa do storitev se je Vrhovno sodišče oprlo na določbe civilnega prava o varstvu osebnih pravic. Sodišče je obrazložilo, da nadlegovanje sramoti človekovo dostojanstvo s podobno intenzivnostjo kot drugi posegi v elemente »posameznikove osebnosti«, ki so navedeni v civilnopravnem zakoniku. Tako stališče je bilo ključno za ugotovitev, da določbe o varstvu osebnosti veljajo tudi za primere nadlegovanja. Nadalje je sodišče navedlo, da tovrstni primeri posegov v osebnostne pravice ne zajemajo zgolj dejanj, ki so naperjena proti konkretnim posameznikom, temveč tudi dejanja, ki so izražena bolj na splošno in lahko prizadenejo določeno skupino.

Češko Vrhovno sodišče je obravnavalo tudi primer, ki je pomemben z vidika dokazovanja diskriminacije.²¹⁷ Tožniki romske narodnosti v restavraciji dlje časa niso bili postreženi. Ko so vprašali, kakšni so razlogi za to, jim je natakar odgovoril, da jim ne bodo postregli, približno 20 minut zatem pa je na njihovo mizo postavil znak »rezervirano«. Toženec, lastnik restavracije, je ugovarjal, da je šlo za nesporazum in ne za diskriminacijo. Tako lastnik kot njegovi uslužbenci so sicer trdili, da je bila miza rezervirana, a so v zvezi s podrobnostmi pričali različno. Sodišče prve stopnje je uporabilo doktrino obrnjenega dokaznega bremena in ugotovilo, da tožencu ni uspelo dokazati, da v tem primeru ni šlo za diskriminacijo. Rezervacija, ki naj bi bila upravičen razlog za zavrnitev postrežbe, ni bila dokazana z zadostno stopnjo verjetnosti. Zato je sodišče tožencu naložilo plačilo odškodnine. A je Vrhovno sodišče sodbo prvostopenjskega sodišča zaradi ugotovljenih nekonsistentnosti v izpovedbah tožečih strank in njihovih prič razveljavilo ter odločilo, da je tožena stranka z zadostno stopnjo verjetnosti dokazala, da je bil razlog za zavrnitev postrežbe rezervacija in da torej ni šlo za diskriminacijo.

²¹⁶ Sodba št. 30 Cdo 1630/2004-156 z dne 30. junija 2005.

²¹⁷ Sodba št. 1 CO 321/2003-196 z dne 17. avgusta 2004.

Podoben je primer iz Finske,²¹⁸ kjer je tožnica, po rodu Rusinja, trdila, da ji ena izmed restavracij v Helsinkih ni dovolila vstopa zaradi njene narodnosti. Poleg tega je trdila, da je restavracija kršila prepoved viktimizacije, saj ji je bil po tem, ko je vložila pritožbo, ponovno zavrnjen vstop. Lastnik restavracije je po drugi strani trdil, da je bil razlog za zavrnitev vstopa v obeh primerih prejšnje neprimerno obnašanje tožnice. Odločitev nacionalnega odbora za diskriminacijo z dne 26. aprila 2005 je bila sprejeta v korist tožnice, saj je odbor zaključil, da je toženec onemogočil tožnici dostop do storitev na podlagi njene narodnosti, prav tako mu na podlagi pravil o dokaznem bremenu ni uspelo podati zadostnih dokazov, da bi izpodbil domnevo o diskriminiranosti tožnice. V zvezi s prepovedjo viktimizacije je odbor ugotovil, da tožnici ni uspelo dokazati kršitve prepovedi viktimizacije. Nenazadnje je zavzel stališče, da določba o obrnjenem dokaznem bremenu ne velja za viktimizacijo.

Na Švedskem²¹⁹ je uslužbenec po postavitvi diagnoze multiple skleroze prejel sporočilo, da bo v postopku reorganizacije podjetja odpuščen kot presežni delavec. Do takrat je bil v podjetju zaposlen približno dve leti. Druga dva delavca, ki sta bila v podjetju bistveno krajši čas, sta bila v tej reorganizaciji na podlagi švedskega zakona o varstvu zaposlitve izločena kot »pomembna delavca« in tako nista bila vključena na seznam presežnih delavcev. Sodišče je na koncu ugotovilo, da podjetje s svojo obrambo ni bilo dovolj prepričljivo in tako v skladu z obrnjenim dokaznim bremenom ni dokazalo, da odpustitev tožnika ni bila povezana z njegovo invalidnostjo. Sodišče je zaključilo, da je bil tožnik obravnavan manj ugodno kot drugi zaposleni, čeprav so bili vsi v primerljivih situacijah. V zvezi z določbami zakona o varstvu zaposlitve, ki dopuščajo izločitev »pomembnih delavcev«, se je sodišče oprlo na določbo, po kateri so lahko delodajalčevi razlogi za izločitev delavcev podvrženi sodni presoji, če odločitev ni v skladu s protidiskriminacijsko zakonodajo. Zahtevku tožnika, ki je od podjetja zahteval odškodnino zaradi diskriminacije, je bilo ugodeno.

Direktiva 2000/43/ES omogoča, da nacionalni pravosodni ali drugi pristojni organi v skladu s svojo nacionalno zakonodajo ugotavljajo obstoj diskriminacije z vsemi sredstvi, torej vključno s statističnimi evidencami in testiranjem. Testiranje je bilo v dokazne namene

²¹⁸ Glej European Anti-Discrimination Law Review (Issue No. 2, 2005, str. 53).

²¹⁹ Sodba z dne 30. marca 2005 v zadevi 32/2005 *Sveriges Civilingenjörsförbund in M.K., Stockholm proti T. & N. Management Aktiebolag, Stockholm*.

uporabljeno v treh primerih na Češkem.²²⁰ V prvem primeru se je ženska romskega rodu prijavila na razpisano delovno mesto v lekarni, a so ji povedali, da je delovno mesto že zasedeno. Le nekaj minut pozneje je bil ženski, ki je bila z namenom testiranja opremljena s skritim snemalcem zvoka, ponujen intervju in kljub temu, da ni imela opravljenega usposabljanja niti zahtevanih izkušenj, ji je namestnik poslovodje povedal, da ima dobre možnosti za sprejem na delovno mesto. Sodišče je toženki naložilo, da se mora tožnici opravičiti in plačati odškodnino za nematerialno škodo. V drugem primeru se je ženska, prav tako romskega rodu, odzvala na oglas za delovno mesto pomočnika v trgovini, vendar so ji takoj povedali, da je delovno mesto že zasedeno. Nekaj minut po zavrnitvi je bila na intervju za isto delovno mesto povabljen ženska, po narodnosti Čehinja, kateri je bilo tudi sporočeno, da ima veliko možnosti za pridobitev delovnega mesta. Sodišče je tudi v tem primeru toženki naložilo obveznost opravičila in plačila odškodnine. V tretjem primeru je bila pripadnikom romske skupnosti v lokalu zavrnjena postrežba. Natarica jim je dejala, naj odidejo, češ da se v lokalu odvija zasebni dogodek. Le nekaj minut pozneje je bila skupina aktivistov iz češke nevladne organizacije normalno postrežena, zato so vložili pritožbo.

V kazenski zadevi²²¹ pred francoskim kasacijskim sodiščem se je kot dokaz za diskriminacijo pri dostopu do najema stanovanja dopustilo testiranje prek telefona. Sodišče je v dokaznem postopku dopustilo predvajanje posnetkov telefonskih pogovorov, iz katerih je razvidno, da je nepremičninski agent obveščal stranke o razpoložljivosti stanovanj na podlagi merila, ali so bili njihovi priimki slišati francosko. Vendar je sodišče zaključilo, da naj o teži teh dokazov odloči sodnik, ki bo vodil postopek.

²²⁰ Glej European Anti-Discrimination Law Review (Issue No. 2, 2005, str. 50). Dostopno prek: http://www.migpolgroup.com/multiattachments/3133/DocumentName/Lawrev2005_2.pdf.

²²¹ Sodba št. 04-87354 z dne 7. junija 2005.

5 PRESOJA UČINKOVITOSTI MEHANIZMOV EU

Prepričanja in predsodke je težko, če ne celo nemogoče spremeniti s pomočjo prava, čeprav zakonodaja lahko in velikokrat tudi stremi k spodbujanju dejanske enakosti, strpnosti in družbene harmonije. Zato se, splošno gledano, pravni standardi usmerjajo na navzven vidne pojavne oblike rasizma, ksenofobije in diskriminacije, to pomeni na konkretna izvršitvena dejanja, prepoznavna po svojstvenih elementih teh pojavov. Iz pravnega normiranja so torej izvzeta tista, ki jih sicer lahko motivira strah ali sovraštvo do tujcev in določenih skupin, morda celo prepričanje o lastni večvrednosti, vendar jih zaradi odsotnosti na zunaj prepoznavnih znakov ni mogoče opredeliti kot rasistična ali ksenofobična. Tudi najširše sprejeta definicija rasne diskriminacije, ki na ozemlju EU velja v kontekstu mednarodnega prava in izhaja iz 1. člena Konvencije Združenih narodov o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije, je osredotočena na določeno ravnanje oziroma na zunaj zaznavno posledico tega ravnanja. V skladu z navedenim členom je »rasna diskriminacija«:

kakršno koli razlikovanje, izključevanje, omejevanje ali dajanje prednosti na temelju rase, barve kože, porekla, narodnega ali etničnega izvora, ki ima namen ali dejanski učinek onemogočiti kogar koli ali ga prikrajšati za enakopravno priznavanje, uživanje ali uresničevanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin na političnem, gospodarskem, socialnem, kulturnem in vsakem drugem področju javnega življenja.

V povojnem obdobju so skoraj vse evropske države v svoje pravne rede vključile ustavne določbe o enakosti in prepovedi diskriminacije ter sprejele predpise, ki so te določbe implementirale na zakonski in podzakonski ravni. Francija je leta 1972 sprejela obsežno zakonodajo s ciljem boja proti rasizmu in diskriminaciji, prav tako je uvedla nekatere ukrepe za večji nadzor nad priseljevanjem. Enako je leta 1981 storila Belgija. Združeno kraljestvo, sicer država brez pisane ustave, kot jo poznajo druge evropske države s kontinentalno pravno tradicijo, je bilo prvo, ki je sprejelo zakonodajo s tega področja, in sicer *Race Relations Acts* iz leta 1965 (ki je bil pozneje večkrat spremenjen, med drugim leta 1968 in 1976). Slednjega so spremljala vedno strožja pravila za vstop priseljencev v državo. Kljub zgodnjemu normiranju tega področja so se mnoge države članice samostojni definiciji rasne diskriminacije dolgo časa izogibale. V Veliki Britaniji, na primer, »rasizem« ni bil pravni pojem. *Race Relations Act* iz leta 1976 je navajal le razloge za diskriminacijo, ki so vključevali barvo kože, raso, državljanstvo, narodnost. Podobno je irski zakon o prepovedi

spodbujanja k sovraštvu (*Prohibition on Incitement to Hatred Act*) iz leta 1989 opredeljeval le sovraštvo do skupine oseb zaradi njihove rase, barve, nacionalnosti, vere, narodnosti.

Politika omejevanja priseljevanja je še danes osnovno in neposredno sredstvo boja proti diskriminaciji v večini evropskih držav, skupaj z dolgoročnim ciljem vključevanja priseljencev in urbanizacije središč oziroma skupnosti, v katerih ti živijo. Neodvisno od poskusov preprečevanja in odpravljanja rasizma, diskriminacije in ksenofobije s pomočjo omejevanja priseljevanja splošni pregled zakonodaje in politik držav članic razkriva, da je poudarek na določevalnih (negativnih) ukrepih, tj. na prepovedi diskriminacije, medtem ko je manj pozornosti posvečene spodbujanju rasne ali etnične sloge in vključevanju priseljencev. Tovrstna praksa delno izvira iz svojstva pravnih norm, saj je prepovedi lažje zapisati in izvrševati kot programske ukrepe, čeprav so slednji z vidika omejevanja posameznikove svobode manj restriktivni.

Države članice so se pred sprejetjem glavnih direktiv EU, katerih namen je uresničevanje načela enakega obravnavanja, na vprašanja diskriminacije, rasizma in ksenofobije odzivale različno. V Evropi se je začela rasna diskriminacija v nacionalne ustave uvrščati šele po 2. svetovni vojni, čeprav je posamezna protirasistična zakonodaja obstajala že pred tem (Fennema 2000, 120). S terminom »rasna diskriminacija«²²² se je pravna praksa v večini zahodnih držav srečala leta 1965, ko je bila sprejeta Mednarodna konvencija o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije (v nadaljevanju: ICERD). Implementacija ICERD je tudi odločilno vplivala na oblikovanje nacionalnih politik držav, zlasti integracijskih. Prvi zavezujoči pravni instrumenti, ki državam članicam nalagajo ukrepanje na področju boja proti diskriminaciji, so bili na ravni EU sprejeti leta 2000. Zametki skupne evropske protidiskriminacijske strategije sicer segajo v čas pred tem letom, vendar pa države članice v pravnem smislu vse dotlej niso bile zavezane ravnati v skladu s stališči in priporočili institucij EU.

V nadaljevanju so predstavljeni temeljni predpisi držav članic, kakršni so v državah članicah t. i. skupine EU-15 veljali v letih po 2. svetovni vojni in pred sprejetjem direktiv EU, natančneje pred sprejetjem Direktive 2000/43/ES. Podan je le strnjen pregled glavnih

²²² Rasna diskriminacija pomeni razlikovanje, izključevanje, omejevanje ali privilegiranje ljudi na podlagi rase, barve kože in/ali narodnostne ali etnične pripadnosti. Onemogoča ali omejuje enakopravno uživanje človekovih pravic na političnem, gospodarskem ali kateremkoli drugem družbenem področju (Pravo: leksikon Cankarjeve založbe 2003, 310).

značilnosti pravne ureditve, saj je namen te predstavitev izluščiti jedro širšega pravno-političnega pristopa k reševanju obravnavane problematike in njegove osnovne parametre, iz katerih je razvidno, na kakšen način in s katerimi instrumenti so države članice razvijale svojo protidiskriminacijsko zakonodajo. Vse države s pisanimi ustavami, ki so bile članice EU pred letom 2000, so v tem obdobju poznale splošne ustavne določbe o enakosti za vse posameznike ali vsaj za vse državljane. Ponekod so te določbe dopolnjevale posebne določbe, ki so prepovedovale diskriminacijo na podlagi rase, narodnosti ali drugih meril. Tiste države, ki takih posebnih določb niso vpele v svoje ustave, so stale na stališču, da splošno priznavanje enakosti zadošča za boj proti rasizmu, diskriminaciji in ksenofobiji. Nadalje je ta pregled umesten, saj zajema skupnost držav, katerih ureditev je služila kot podlaga prizadevanjem transnacionalne evropske mreže, da bi na ozemlju celotne EU veljala enaka pravila. Ravno razmere in okoliščine v državah članicah skupine EU-15 so bile tiste, na podlagi katerih je bilo mogoče ugotavljati dejansko stanje v EU, opravljati analize o (ne)učinkovitosti pravnih norm in politik, ki so jih posamezne države sprejemale in izvajale na področju boja proti rasizmu, ksenofobiji in diskriminaciji, ter graditi argumentacijo v prid vzpostavitvi pravil in postopkov za usklajeno delovanje EU. Končno je ta pregled potreben tudi zato, da bi se ugotovilo, ali so bile nacionalne zakonodaje res tako različne, da je ta raznolikost negativno vplivala na pravno varstvo domnevnih žrtev diskriminacije in s tem načenjala idejo prostega gibanja oseb znotraj EU ter je bila iz teh razlogov njihova harmonizacija nujno potrebna in upravičena.

5.1 Pristopi držav članic v boju proti rasizmu in ksenofobiji pred začetkom veljavnosti zakonodaje EU

*Francija*²²³

Prvi korak k preprečevanju diskriminacije je bil v Franciji storjen leta 1939 s t. i. Marchendaujevim zakonom. Besedilo zakona je urejalo samo tista diskriminacijska ravnanja, ki jih je spremljala zloraba ali obrekovanje. Ker se je francoska ustava iz leta 1958, za katero so značilni načelo enakosti, nepriznavanje statusa manjšin in tendenca po odpravi merila narodnosti pri uveljavljanju človekovih pravic in svoboščin, v glavnem osredotočila na delitev

²²³ Več o tem glej Niessen in drugi (2002m).

oblasti, se samo en člen izrecno nanaša na enakost. Gre za 2. člen, ki določa, da je Francija nedeljiva, sekularna, demokratična in socialna republika. Vsem državljanom zagotavlja enakost pred zakonom, brez razlikovanja glede na raso ali religijo. Nezakonitost diskriminacije kot take je bila prvič uvedena šele leta 1972, in sicer z uvedbo 416. člena Kazenskega zakonika, ki za kazniva šteje nekatera dejanja, kolikor so bila povezana s pripadnostjo ali nepripadnostjo oškodovane osebe določeni etnični skupini, naciji, rasi ali veri. Leta 1975 je bila prepoved diskriminacije razširjena tudi na okoliščini spola in družinskega položaja, 15 let pozneje pa tudi na invalidnost in zdravstveno stanje. Julija 1991 je Conseil d'Etat prvič potrdil, da pravice posameznika zagotavljata, poleg navedene ustavne določbe, Deklaracija o pravicah iz leta 1789 in preambula k ustavi iz leta 1946. Conseil d'Etat je te določbe interpretiral širše – tudi v smislu boja proti rasni, etnični in nacionalni diskriminaciji. Novi Kazenski zakonik, ki je začel veljati 1. marca 1994, je poenostavil in razjasnil znake kaznivih dejanj, kar je vodilo do sprememb protidiskriminacijskih določb. Med novostmi so bile uvedba prepovedi diskriminacije na podlagi političnega mišljenja, preprečitev vsake možnosti oblikovanja zakonitega motiva, ki bi upravičeval diskriminacijo, in zvišanje obstoječih kazni. Kljub določbam kazenskega zakonika pa Francija ni imela nobene določbe, ki bi implementirala načelo enakega obravnavanja ali bi imela za cilj boj proti diskriminaciji na podlagi rase, etničnega porekla, nacionalnosti, vere ali prepričanja. Francosko pravo najprej in predvsem temelji na načelu enakosti pred zakonom, ki je vpeljeno v številne ustavne in zakonske določbe.

*Portugalska*²²⁴

Klub temu, da je portugalska zakonodaja v splošnem protidiskriminacijsko naravnana, in čeprav Portugalska izvaja politiko spodbujanja vključevanja imigrantov, so študije pokazale, da so pogoji za življenje in delo veliko slabši za priseljence kakor za Portugalce. Priseljivanje na Portugalsko in posledično oblikovanje etničnih manjšin, čeprav brez njihove pravne opredelitve, sta se začela s koncem kolonialne vojne (1974–75). V prvih desetletjih je večina priseljencev izvirala iz portugalsko govorečih držav, zlasti iz bivših afriških kolonij. Čeprav jezikovne ovire ni bilo, so se te osebe soočale s stanovanjskimi problemi, za enako delo so bile praviloma slabše plačane in postopno odrinjene na obrobje, kar je pospeševalo tihi rasizem proti etničnim manjšinam afriškega izvora. Za Portugalsko so značilni tudi novi vali

²²⁴ Več o tem glej Niessen in drugi (2002l).

priseljavanja prebivalstva iz Brazilije in držav vzhodne Evrope, še posebej Ukrajine in Romunije. Temeljna načela enakega obravnavanja na podlagi rase in spola so zapisana v Ustavi Republike Portugalske. Portugalska je prav tako ratificirala najpomembnejše mednarodne konvencije, ki so sestavni del portugalskega prava.

*Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska*²²⁵

Glavni predpisi, ki temeljijo na civilnem pravu in zagotavljajo zaščito pred rasno diskriminacijo, so naslednji: *Race Relations Act* iz leta 1976, spremenjen leta 2000, ki velja za Veliko Britanijo, in *Race Relations Order* iz leta 1997, ki velja za Severno Irsko. Že prva različica zakona je prepovedovala, da bi bila določena oseba zaradi rase, barve kože, narodnosti ali državljanstva obravnavana slabše od drugih oseb. Ta prepoved je veljala na področju zaposlovanja, izobraževanja, usposabljanja, zagotavljanja storitev itd. Novela iz leta 2000 je varstvo pred tovrstno diskriminacijo le še okrepila, saj je sledila priporočilu odbora, ki je deloval pod vodstvom Stephena Lawrenca, in prepovedala rasno diskriminacijo na vseh javnih funkcijah, prej veljavne izjeme v tej sferi pa so bile zmanjšane na najmanjšo možno mero. Nadalje je sprememba prinesla tudi seznam subjektov, za katere velja splošna zakonska dolžnost spodbujanja rasne enakosti. Na področju zaposlovanja so bile nekatere določbe še bolj konkretizirane, kar je razvidno iz *Fare Employment Act* iz leta 1976 (spremenjen leta 1989), ki velja za Veliko Britanijo, in *Fare Employment and Treatment Order* iz leta 1998, ki velja za Severno Irsko.

*Irska*²²⁶

Irska je sprejela vrsto zakonov o enakosti in človekovih pravicah. Glavna predpisa, ki urejata področje prepovedi diskriminacije, sta *Employment Equality Act* iz leta 1998 in *Equal Status Act* iz leta 2000. Oba prepovedujeta diskriminacijo na podlagi devetih prepovedanih razlogov, pri čemer se prvi uporablja na področju zaposlovanja, drugi pa pri dostopu do blaga in storitev, pri izobraževanju, nastanitvi. Leta 2000 je bil sprejet še *Human Rights Commission Act*, s katerim je bil ustanovljen odbor, katerega glavne naloge so spodbujanje, zaščita in razvoj človekovih pravic.

²²⁵ Več o tem glej Niessen in drugi (2002k).

²²⁶ Več o tem glej Niessen in drugi (2002i).

*Danska*²²⁷

Danska na večini področij zagotavlja posebno zakonodajno zaščito pred rasno, etnično in versko diskriminacijo. Poleg tega je mednarodne standarde človekovih pravic v zvezi s prepovedjo diskriminacije implementirala prek kazenskega prava. Diskriminacijo na podlagi rase in vere na trgu delovne sile prepoveduje poseben zakon. Za Dansko je značilno, da pridejo v civilnih sodnih postopkih, v okviru katerih se rešujejo primeri različnega obravnavanja, v poštev številni predpisi o pravni pomoči, vključno z zagotavljanjem brezplačne pravne pomoči. Ministrstvo za pravosodje lahko posameznikom celo zagotovi finančno podporo, da bi lažje pokrili stroške sodnega postopka. Do brezplačne pravne pomoči so upravičene tudi nepridobitne organizacije, pripadniki etničnih manjšin pa lahko dobijo pravno in finančno pomoč sindikatov, katerih člani so.

*Luksemburg*²²⁸

Kazniva dejanja, ki vključujejo diskriminacijska ravnanja, in sankcije zanje so bili v nacionalni pravni sistem Luksemburga uvedeni leta 1980, tj. po ratifikaciji ICERD. Najpomembnejša določba je 454. člen Kazenskega zakonika, ki prepoveduje razne oblike diskriminacije in zanje določa kazenske sankcije. Zanimivo je, da ta člen koncept diskriminacije razširja tudi na pravne osebe, skupine ali skupnosti oseb in ne le na posameznika.

*Grčija*²²⁹

Pred sprejetjem direktiv EU je boj proti rasni diskriminaciji v Grčiji prvenstveno temeljil na vsebini ICERD iz leta 1965 ter na Zakonu o preprečevanju ravnanj in dejavnosti, povezanih z rasno in versko diskriminacijo, iz leta 1979. Leta 1997 se je varstvo posameznikov okrepilo, zlasti s sprejetjem Zakona o varstvu osebnih podatkov. ICERD in zakon iz leta 1979 nista bila zadostna podlaga za preprečevanje ravnanj v zvezi z diskriminacijo. Bistvena pomanjkljivost

²²⁷ Več o tem glej Niessen in drugi (2002j).

²²⁸ Več o tem glej Niessen in drugi (2002h).

²²⁹ Več o tem glej Niessen in drugi (2002g).

zakona iz leta 1979 se je nanašala na aktivno legitimacijo. Tožbo je namreč lahko vložila le oškodovana stranka. Leta 1997 je Grčija v duhu evropskega leta boja proti rasizmu in ksenofobiji predlagala spremembe tega zakona. Postopek se na podlagi teh sprememb zdaj lahko začne tudi po uradni dolžnosti, v kazenskih postopkih pa lahko sodelujejo celo organizacije, ki se ukvarjajo s človekovimi pravicami ali so vključene v boj proti diskriminaciji, in druge nevladne organizacije. Treba je še povedati, da se ta zakon uporablja samo za priseljence, ne pa tudi za grške državljane, ki so lahko žrtve diskriminacije na podlagi njihovega rasnega ali etničnega izvora.

*Finska*²³⁰

Finska nacionalna zakonodaja ne pozna splošnega zakona o enakosti, vendar določbe, ki prepovedujejo diskriminacijo, med drugim na podlagi rase ali narodnosti, obstajajo. Taka diskriminacija je prepovedana s Kazenskim zakonikom. Osrednji problem na Finskem je fenomen neporočanja. Študija EUCM je pokazala, da je izjemno malo primerov diskriminacije ali nadlegovanja javljenih policiji. Drugi problem, s katerim se soočajo imigranti in pripadniki etničnih manjšin, se nanaša na nepriznavanje poklicne usposobljenosti in izobrazbe na finskem trgu delovne sile, ki so jo te osebe pridobile zunaj Finske. Gre za obliko posredne diskriminacije, ki jo je težko dokazati. Edino področje, na katerem je Finska od leta 1980 naprej vzpostavila jasen pravni okvir, je področje enakosti med spoloma. Zakon o enakosti med ženskami in moškimi (*Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta*) določa okvir za spodbujanje enakosti med spoloma. Namen tega zakona, kakor je opredeljeno v njegovem 1. poglavju, je preprečevati diskriminacijo na podlagi spola ter spodbujati enakost med ženskami in moškimi, zlasti z izboljšanjem položaja žensk pri zaposlovanju in delu. Zakon se uporablja v javnem in zasebnem sektorju, ne velja pa niti za verske skupnosti niti za razmerja med družinskimi člani in druga razmerja v zasebnem življenju. Zakon tudi vsebuje definicijo diskriminacije na podlagi spola ter določa sankcije in ukrepe spremljanja na tem področju. Vzpostavlja posebnega varuha enakosti, ki ima posebna pooblastila za izrekanje predpisanih sankcij. Zakon je vpeljal pravilo o obratnem dokaznem bremenu, kar pomeni, da primeri, ki so po tem zakonu opredeljeni kot diskriminacija, štejejo za take, razen če se dokaže nasprotno. Kljub dobri zasnovi in relativno uspešnemu izvajanju zakona pa zlasti

²³⁰ Več o tem glej Niessen in drugi (2002f).

primeri, ki so povezani z zaposlitvijo za določen čas, nosečnostjo in materinstvom ter plačilom žensk v primerjavi z moškimi, ostajajo zunaj njegovega dosega.

*Belgija*²³¹

Belgijska, pred letom 2000 uveljavljena zakonodaja je bila, kar zadeva mednarodne in evropske zahteve v zvezi z bojem proti neenakemu obravnavanju, relativno zadovoljiva. Zakon o zaščiti pred nekaterimi ravnanji rasizma in ksenofobije iz leta 1981 je imel široko področje uporabe in opredeljeval njune številne pojavne oblike. Vendar njegovo izvajanje in učinkovitost v mnogih pogledih nista bila zadostna. Nekatero praznino so bile zapolnjene z ustavnimi in zakonskimi amandmaji. Glavna reforma se je zgodila leta 1999, da bi se zagotovilo učinkovito sankcioniranje kršitev protirasističnega prava, povzročenih prek medijev. 150. člen ustave je bil spremenjen tako, da so za kazniva dejanja z rasistično vsebino, povzročena z mediji, postala pristojna kazenska sodišča in ne več civilna. Ustanovljen je bil tudi center za enake možnosti in za boj proti rasizmu. Vlada je leta 2000 sprejela Program za boj proti rasizmu in drugim oblikam diskriminacije (*Plan de lutte contre le racisme et les autres formes de discriminations*), ki določa različne komplementarne ukrepe, s čimer naj bi se povečala uspešnost boja proti diskriminaciji.

*Švedska*²³²

Protidiskriminacijske določbe so vsebovane v predpisih delovnega in kazenskega prava. Razkorak med formalno sprejetimi pravili in njihovim dejanskim uresničevanjem v praksi je precejšnji. Zakon o ukrepih proti diskriminaciji na delovnem mestu (med drugim na podlagi rase, etničnega porekla in verskega prepričanja) je začel veljati leta 1999. Dejstvo, da se lahko učinkovanje na novo sprejete zakonodaje v praksi ocenjuje šele čez nekaj let, je značilno tudi za Švedsko. Poseben zakon ureja vprašanja neenakega obravnavanja zaradi spola, hendikepiranosti ali spolne usmerjenosti in tudi tukaj obstajajo vrzeli v njegovi implementaciji. Kazenski zakonik prepoveduje diskriminacijo na podlagi rasnega ali etničnega porekla in verskega prepričanja osebe tudi v gospodarskih dejavnostih. Švedska pozna še posebnega varuha pred etnično diskriminacijo.

²³¹ Več o tem glej Niessen in drugi (2002e).

²³² Več o tem glej Niessen in drugi (2002d).

*Italija*²³³

Ustava Italije med temeljnimi načeli določa načelo enakosti. V okviru tega zahteva, da se enaki primeri obravnavajo enako, okoliščine, kot so rasa, spol, vera, jezik in politično prepričanje, ne smejo upravičevati različnega obravnavanja. Zakon, s katerim je Italija leta 1975 implementirala ICERD, nekatera rasistična ravnanja določa kot kazniva. Vendar je bila temeljna zakonodaja v zvezi z diskriminacijo na podlagi etnične ali rasne pripadnosti uvedena šele leta 1998, in sicer v okviru protiimigracijske politike in migracijskega prava. V Italiji je povečanje ksenofobičnega obnašanja zaznati na številnih področjih, delno tudi zaradi porasta skrajno desnih političnih skupin. Iz tega razloga je bil leta 1993 sprejet zakon št. 205 (t. i. Mancinov zakon), s katerim so bili uvedeni nujni ukrepi na področju rasne, etnične in verske diskriminacije, ki med drugim vključujejo prepoved vsakršnega razširjanja rasističnih idej in sovraštva.

*Španija*²³⁴

Zakonodaja, ki ureja enako obravnavanje ter rasno in etnično diskriminacijo, je zelo razpršena, nejasna in neusklajena, kar otežuje njeno uporabo. Število evidentiranih primerov rasne ali verske diskriminacije je majhno. Pomemben napredek v razvoju na političnem področju se je zgodil šele 31. maja 2001, ko sta dve glavni španski politični stranki (*Partido Popular* in *Partido Socialista Obrero Español*) podpisali deklaracijo, s katero sta se zavezali reformirati pravosodni sistem. Kriza pravosodnega sistema naj bi se v letih po podpisu te deklaracije odpravila z izboljšanjem delovanja sistema ter z njegovim približevanjem potrebam in interesom državljanov. Deklaracija je vsebovala 23 potrebnih sprememb in izboljšav.

²³³ Več o tem glej Niessen in drugi (2002c).

²³⁴ Več o tem glej Niessen in drugi (2002b).

Nizozemska²³⁵

Učinkovito preprečevanje diskriminacije na Nizozemskem so ovirale težave, vpete v sam sistem civilnega prava. Dokazno breme je bilo namreč na tožniku. V primerih neposredne diskriminacije praviloma ni bilo težav z dokazovanjem, pri obravnavanju primerov posredne diskriminacije pa so bile te precejšnje. V skladu z nizozemsko zakonodajo je Sodišče imelo možnost, da dokazno breme obrne na način, da je treba dokazati neobstoj diskriminacije, vendar mora tožnik še vedno vztrajati, da obstaja utemeljen sum o obstoju diskriminacije, ta sum pa mora biti podprt s *prima facie* dokazom. Drugi problem so predstavljali stroški in dolgotrajnost sodnih postopkov. Čeprav je obstajal sistem pravne pomoči socialno šibkim, so imeli pripadniki srednjega in spodnjega družbenega razreda še vedno težave s plačilom sodnih stroškov in stroškov odvetnika. Zakon o enakem obravnavanju je vzpostavil komisijo za enako obravnavanje. Postopek pred to komisijo ima nekatere prednosti pred rednim civilnim postopkom, saj je postopek brezplačen, stranke ne potrebujejo pooblaščenca, dokazno breme je ugodnejše za žrtve itd. Po drugi strani pa je slabost tega postopka v tem, da Komisija ne dodeljuje materialnih ali nematerialnih nadomestil za škodo, ki je morebiti nastala zaradi diskriminacije. Vendar ima oškodovana stranka po odločitvi komisije še vedno možnost, da se obrne na sodišče in vloži odškodninsko tožbo. Policija in javni tožilci mnoga leta kazenskih določb sploh niso uporabljali za primere diskriminacije. Šele leta 1993 je minister za pravosodje izdal predpis, v katerem je kot glavno načelo navedeno, da je treba vse primere diskriminacije preganjati.

Avstrija²³⁶

Avstrijski pravni okvir boja proti diskriminaciji temelji na njenih ustavnih določbah o enakem obravnavanju ter kazenskih določbah kazenskega in upravnega prava. Avstrija je uvedla posebne kazenskopravne določbe, naperjene proti (neo)nacionalsocialistični ideologiji, propagandi in drugim sovražnim dejanjem (*Nationalsozialistengesetz*). Obstoječe kazenske določbe, razen tistih, ki zagotavljajo zaščito pred nacionalsocialističnimi aktivnostmi, so bile v glavnem sprejete zaradi implementacije ICERD. Avstrijsko civilno pravo izrecno ne prepoveduje rasne in verske diskriminacije, vendar vsebuje klavzulo o enakem obravnavanju

²³⁵ Več o tem glej Niessen in drugi (2002a).

²³⁶ Več o tem glej Niessen in drugi (2002o).

v Splošnem civilnem zakoniku (*Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch*), ki se lahko uporablja za varstvo osebnih pravic. Poleg tega civilnopravne določbe zajemajo tudi enakost med spoloma, ki se povezuje s področji, kakršno je področje zaposlovanja. Zvezna vlada se je pri oblikovanju Zakona o enakem obravnavanju (*Gleichbehandlungsgesetz*) izčrpno posvetovala s posameznimi zveznimi ministrstvi in lokalnimi vladami.

*Nemčija*²³⁷

Nemčija ni poznala posebne zakonodaje v zvezi z diskriminacijo na podlagi rasnega ali etničnega porekla. Leta 1969 je podpisala ICERD z vidika, da obstoječi pravni okvir zagotavlja zadostno varstvo pred diskriminacijo v javnem in zasebnem sektorju. Ta pravni okvir sloni na protidiskriminacijskih določbah nemške ustave, zlasti na členu 3.1 in 3.3, ter na določbah Kazenskega zakonika (*Strafgesetzbuch*), po katerem je vsakršno spodbujanje in razpihovanje rasnega sovraštva ali obrekovanja kaznivo. V Nemčiji so poročali o številnih kazenskih primerih, v katerih je rasizem igral pomembno vlogo v motiviranju storilcev kaznivih dejanj. Na področju civilnega in upravnega prava pa v zvezi z diskriminacijo ni prav veliko sodne prakse. Kolikor obstaja, se navezuje na diskriminacijo med spoloma.

Zasnova moderne pravne države, ki je sad zgodovinskega razvoja, je zelo široka. Prvine pravne države so lahko bolj ali manj razčlenjene, vendar njena poglobljena razsežnost ostaja vsebinski in postopkovni pravni okvir. Pravnost je v pravni državi posebej poudarjena kakovost. Zanj velja, da ustava, zakoni in drugi formalni pravni viri obravnavajo pravne subjekte enako, kar je poznano pod imenom načelo pravne enakosti, pravice in dolžnosti pravnih subjektov so določene z zakonom, najpomembnejše med njimi pa so kot temeljne pravice vsebovane v ustavi ali drugem ustavnopravnem dokumentu. Države članice skupine EU-15 so z določitvijo enakosti pred zakonom in razglasitvijo temeljnih človekovih pravic na pravno obličen način vzpostavile mejo, ki je državna oblast ne sme prestopiti. Iz strnjene pregleda ustavnih in zakonskih določb, ki so bile sprejete pred uveljavitvijo evropskega svežnja protidiskriminacijskih ukrepov, je razvidno, da so se države članice pri naslavljanju obravnavanih problemov posluževale različnih pristopov. V sodobni teoriji je splošno sprejeto, da med kontinentalno in angloameriško vladavino prava ni bistvenih razločkov

²³⁷ Več o tem glej Niessen in drugi (2002n).

(MacCormick 1984, 65). Oba sistema imata vsebinsko isti cilj, le približujeta se mu po nekoliko drugačni poti. V vladavini prava velja, da morajo biti pravna pravila relativno določno opredeljena (*lex certa*), kar je ustavnosodna praksa večkrat izpostavila.²³⁸ V tem pogledu ni razlik med obravnavanimi državami. Navsezadnje je povezovanje teh držav v povojnem obdobju temeljilo na enakih vrednostnih merilih, ki so usmerjala vsebinsko opredeljevanje pravnih pravil in njihovo razumevanje. Ni sporno, da so evropske države, četudi so bile sprva usmerjene v gospodarski napredek, ki naj odpravi povojno opustošenje in privede do družbene blaginje, združevala enotna (pravna) načela. Zatorej je temeljno razliko med državami članicami najti le v pravnih ukrepih oziroma pravilih, ki skupna načela vsebinsko napolnjujejo. V tem pogledu je mogoče potegniti ločnico med tistimi državami, ki so se problemov rasizma, diskriminacije in ksenofobije lotile s pomočjo klasičnega varstva človekovih pravic in svoboščin, in tistimi, ki so etičnim, jezikovnim in drugim skupinam priznale status manjšin in jim nudile posebno varstvo. Izbira enega ali drugega pristopa prej izvira iz zgodovinskih in ideoloških razlogov, kakor pa iz prepričanja, da je en pristop učinkovitejši od drugega. Medtem ko je prvo razlikovanje vezano na vsebinski pravni okvir, je druga očitna razlika v pravnih ukrepih držav članic postopkovne narave. Videti je, da so nekatere države oblikovale svojo zakonodajo na poenoten in dovršen način, druge pa so se zatele k sprejemanju posameznih predpisov, s čimer so v svoj pravni red vnesle tudi večjo razpršenost, nejasnost in neusklajenost protidiskriminacijskih mehanizmov.

5.2 Spremembe v pravnih ureditvah držav članic kot posledica obveznosti implementacije zakonodaje EU

Direktiva Sveta 2000/43/ES o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost (v nadaljevanju: direktiva) je bila prva direktiva, ki je bila sprejeta na podlagi novega, z Amsterdamsko pogodbo uvedenega 13. člena PES. Pogoj za njeno sprejetje je bilo soglasje Sveta, kar pomeni, da so države članice privolile v besedilo, v kakršnem je bila na koncu sprejeta. To soglasje pa se ne nanaša samo na privolitev k vsebini direktive, temveč obsega tudi strinjanje z rokom za njen prenos. Ta je potekel 19. julija 2003, za države članice, ki so v EU vstopile po tem datumu, pa je potekel šele z dnem njihovega pristopa, saj je bila

²³⁸ Pravna pravila morajo biti opredeljena »jasno in določno, tako da jih je mogoče izvajati, da ne omogočajo arbitrarnega ravnanja izvršilne oblasti in da nedvoumno ter dovolj določno opredeljujejo pravni položaj subjektov, na katere se nanašajo«. Gled npr. odločbe US RS: U-I-312/97-16, U-I-411/06-21 in U-I-24/07-66.

direktiva uvrščena na seznam aktov, ki je bil sestavni del programa približevanja nacionalne zakonodaje pravnemu redu EU. Kljub soglasni določitvi roka, v katerem so se države članice zavezale uskladiti nacionalno zakonodajo z vsebino iz direktive, pa so nekatere države pri tem zamujale. V mnogih primerih so države članice zelo pozno obvestile Komisijo o predpisih, ki so jih sprejele v ta namen, nekatere pa sploh niso poslale nobenih informacij. Proti tem državam članicam je Komisija sprožila postopke za ugotavljanje kršitev prava Skupnosti (v prvi fazi gre praviloma za t. i. uradni opomin zaradi nenotifikacije), ki pa so bili večinoma končani, saj so države članice po pozivu Komisije vendarle sprejele in posredovale besedila sprejetih ukrepov. Komisija je pred Sodiščem Evropskih skupnosti vložila le pet tožb (proti Luksemburgu, Avstriji, Nemčiji, Finski in Grčiji).²³⁹ V primeru prvih štirih držav je Sodišče Evropskih skupnosti izdalo sodbe, s katerimi je ugotovilo, da države s tem, ko niso v celoti prenesle direktive, niso izpolnile njihovih obveznosti iz te direktive.²⁴⁰ V primeru Grčije pa je Sodišče Evropskih skupnosti s sklepom z dne 12. maja 2005 odredilo izbris zadeve pod opr. št. C-326/04, saj je Evropska komisija tožbo umaknila.²⁴¹

Iz poročila, ki ga je pripravila Komisija v zvezi z uporabo obravnavane direktive, je razvidno, da so morale prav vse države, tudi tiste z dolgo časa uveljavljeno zakonodajo na področju rasne diskriminacije, uvesti posamične spremembe, da bi se tako popolnoma uskladile z zahtevami in novostmi, ki jih je prinesla direktiva. V nekaterih državah pa je direktiva terjala tako korenite spremembe v pravnem okviru, da so se države raje odločile za celostno prenovitev protidiskriminacijske zakonodaje.²⁴²

Avstrija

Pred implementacijo direktive v nacionalno pravo je avstrijski pravni sistem vseboval ustavne, upravne in kazenske določbe proti diskriminaciji. Kljub temu je bila glavnina

²³⁹ Tožbe Komisije proti Luksemburgu (UL C št. 228 z dne 11. 9. 2004, str. 33), Avstriji (UL C št. 239 z dne 25. 9. 2004, str. 8) ter Nemčiji, Finski in Grčiji (vse objavljene v UL C št. 239 z dne 25. 9. 2004, str. 7).

²⁴⁰ Sodba z dne 24.2.2005 v zadevi C-320/04 *Komisija proti Luksemburgu*, sodba z dne 24.2.2005 v zadevi C-327/04 *Komisija proti Finski*, sodba z dne 28.4.2005 v zadevi C-329/04 *Komisija proti Nemčiji* in sodba z dne 4.5.2005 v zadevi C-335/04 *Komisija proti Avstriji*.

²⁴¹ UL C št. 229 z dne 17. 9. 2005, str. 11.

²⁴² Podatki o nacionalni zakonodaji, sprejeti za prenos Direktive 2000/43/ES, so dostopni na spletni strani EUR-Lex, pa tudi na spletni strani Komisije <http://europa.eu.int/comm/antidiscrimination>.

protidiskriminacijske zakonodaje vpeta v okvir upravnega prava in v splošni del kazenskega prava. V paketu predpisov, ki so začeli veljati 1. julija 2004 in s katerimi so se odpravile določene neskladnosti med prej obstoječo zakonodajo in direktivo, je bil zakon o enakem obravnavanju,²⁴³ ki prepoveduje diskriminacijo na podlagi spola, narodnosti, vere, prepričanja, starosti in spolne usmerjenosti in velja tako v zaposlitvenih kot v drugih, z direktivo predvidenih razmerjih. Poleg tega sta bila sprejeta zvezni zakon o enakem obravnavanju,²⁴⁴ ki ureja protidiskriminacijska vprašanja pri zaposlovanju javnih uslužbencev na zvezni ravni, in zakon, ki vzpostavlja t. i. komisijo o enakem obravnavanju in posebnega ombudsmana na tem področju.²⁴⁵ Do marca 2006 je tudi vseh devet zveznih dežel sprejelo direktivi ustrezno zakonodajo.

Belgija

Belgija je splošni zakon o prepovedi diskriminacije sprejela 25. februarja 2003, s katerim je bil spremenjen zakon z dne 15. februarja 1993, s katerim je bil ustanovljen Center za enake možnosti in boj proti rasizmu (*Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding*).²⁴⁶ Ta zakon spodbuja enako obravnavanje ter zagotavlja varstvo pred rasno in druge vrste diskriminacijo, v ta namen pa vsebuje civilnopravne in kazenskopravne določbe. Sodnik lahko na podlagi 19. člena tega zakona odredi odpravo diskriminacijskega akta in objavo svoje odločitve, na podlagi 20. člena zakona pa lahko povzročitelju diskriminacije naloži denarno kazen. Tudi zakon o zaščiti pred nekaterimi ravnanji rasizma in ksenofobije iz leta 1981²⁴⁷ je bil deležen nekaterih sprememb, s katerimi naj bi se zagotovilo učinkovitejše preprečevanje in sankcioniranje rasnega nasilja. Belgijski zakonodajalec je dal Centru za enake možnosti in boj proti rasizmu možnost biti stranka v sodnem postopku, ne da bi bila potrebna predhodna ugotovitvena tožba, da obstaja oziroma bi lahko obstajala diskriminacija.

²⁴³ *Bundesgesetz über die Gleichbehandlung* (BGBl št. 66 z dne 23. 6. 2005).

²⁴⁴ *Gleichbehandlungsgesetz* (BGBl. št. 66 z dne 23. 6. 2005).

²⁴⁵ *Bundesgesetz über die Gleichbehandlungskommission und Gleichbehandlungsanwaltschaft* (BGBl. I št. 66 z dne 23. 6. 2005).

²⁴⁶ *Loi du 25 février 2003 tendant à lutter contre la discrimination et modifiant la loi du 15 février 1993 créant un Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme* (Moniteur belge z dne 17. 3. 2003, str. 12844).

²⁴⁷ *Loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie*.

Danska

Danska spada med države, ki so že pred skupnim ukrepanjem na ravni EU razpolagale z obširno protidiskriminacijsko zakonodajo. Že leta 1971 je namreč na Danskem veljal zakon o prepovedi diskriminacije na podlagi rase. Vendar pa Danska ni imela specializiranega organa, ki bi se ukvarjal s spodbujanjem enakosti in uveljavljanjem prepovedi diskriminacije. Ustanovitev takega organa pa je ena izmed zahtev direktive, saj določa, da morajo države članice določiti organ za spodbujanje enakega obravnavanja vseh oseb, s poudarkom na prepovedi vsakršnega razlikovanja zaradi rasne ali narodnostne pripadnosti. Dodatno k temu določa obveznost, da mora tak organ zagotavljati neodvisno pomoč domnevnim žrtvam diskriminacije, opravljati neodvisne raziskave na tem področju, objavljati poročila in dajati priporočila, lahko pa opravlja še druge, s temi vprašanji povezane naloge. Danska je proučevanje skladnosti lastnih predpisov z novostmi iz direktive poverila posebnemu odboru znotraj ministrstva za notranje zadeve. Odbor je septembra 2002 v svojem poročilu predlagal, naj se direktiva implementira v obliki novega predpisa o enakem obravnavanju ne glede na narodnost, uporablja pa naj se na vseh področjih, ki jih omenja direktiva, razen na trgu dela. Ker je Danska že imela poseben zakon, ki je prepovedoval različno obravnavanje na trgu dela, je bilo predlagano, naj se ta zakon novelira. Predlogi odbora so se odrazili v sprejetju treh predpisov, in sicer v zakonu št. 411 z dne 6. junija 2002,²⁴⁸ ki je vzpostavil center za mednarodne študije in človekove pravice, znotraj katerega je bil ustanovljen poseben odbor za pritožbe oseb, ki so bile zaradi njihove narodnosti domnevno neenako obravnavane, v zakonu št. 374 z dne 28. maja 2003 o enakem obravnavanju ne glede na narodnost²⁴⁹ ter v zgoraj omenjeni noveli zakona s področja prepovedi diskriminacije na trgu dela.²⁵⁰

Finska

Sprejetje direktive je imelo na finsko zakonodajo zelo velik vpliv, saj pred tem Finska ni poznala nobenega splošnega zakona o enakem obravnavanju. Tak zakon je začel veljati šele leta 2004,²⁵¹ njegovo izvajanje pa je v pristojnosti ministrstva za delo. Tudi v avtonomni pokrajini Åland je 1. decembra 2005 začel veljati zakon o preprečevanju diskriminacije v tej

²⁴⁸ *Lov om etablering af Dansk Center for Internationale Studie og Manneskerettigheder* (Lov n° 411).

²⁴⁹ *Lov om etnisk ligebehandling* (Lov n° 374).

²⁵⁰ *Lov om ændring af lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m. v.* (Lov n° 253).

²⁵¹ *Yhdenvertaisuuslaki* (21/2004).

pokrajini. Zanimivo je, da v finski zakonodaji ni drugih določb, ki bi na kakršen koli način povzemale vsebino iz direktive. Gre torej za pristop, ki vodi do zelo pregledne implementacije direktive v notranji pravni red, ne gre pa spregledati, da ga je omogočilo prav dejstvo, da Finska pred skupno evropsko zakonodajo ni imela posebnih predpisov s tega področja, izvzemši splošno ustavno določbo o prepovedi diskriminacije in nekaj določb kazenskega zakonika. Prav mogoče pa je tudi, da se Finska ni prav intenzivno ukvarjala z vprašanjem, na kakšen način najbolj ustrezno vpeti zahteve iz direktive v lastno zakonodajo, temveč je ubrala najenostavnejši, najpreglednejši in najhitrejši pristop, saj je zoper njo tekel postopek pred Sodiščem Evropskih skupnosti, ki se je dne 24. februarja 2005 končal z izdajo ugotovitvene sodbe o kršitvi obveznosti iz direktive.

Francija

Za obdobje po sprejetju direktive je za Francijo značilno intenzivno normativno dogajanje. Novembra 2001 je bil sprejet zakon št. 2001-1066 o boju proti diskriminaciji,²⁵² ki je implementiral načelo enakega obravnavanja ne glede na raso ali narodnost. Januarja naslednje leto je bil sprejet zakon št. 2002-73 o modernizaciji na področju socialne varnosti,²⁵³ ki vključuje ukrepe zagotavljanja socialne varnosti priseljencem, azilantom, starejšim in invalidnim osebam itd. Z zakonom št. 2004-1486²⁵⁴ je bil ustanovljen specializiran organ za boj proti diskriminaciji, imenovan HALDE (*Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité*). Julija 2005 pa je bil sprejet še zakon št. 2005-843, ki je vpeljal protidiskriminacijske določbe za javni sektor.²⁵⁵ Nenazadnje je pomemben še poseben zakon št. 2004-204,²⁵⁶ namenjen prilagoditvi kazenskega sistema razvoju kriminalitete, ki v ločenem poglavju o boju proti diskriminaciji ureja poseben režim sankcioniranja rasne diskriminacije.

²⁵² *Loi relative à la lutte contre les discriminations n° 2001-1066 du 16/11/2001.*

²⁵³ *Loi de modernisation sociale n° 2002-73 du 17/01/2002.*

²⁵⁴ *Loi n° 2004-1486 du 30/12/2004 portant création de la lutte contre les discriminations et pour l'égalité.*

²⁵⁵ *Loi n° 2005-843 du 26/07/2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique.*

²⁵⁶ *Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.*

Grčija

Grčija je vsebino iz direktive uredila enotno, v enem samem aktu, in sicer v zakonu št. 3304 z dne 27. januarja 2005. V zvezi z grškim normativnim okvirom se izpostavljata predvsem dva očitka. Prvič, naloge spodbujanja enakega obravnavanja so razdeljene med različnimi javnimi in neodvisnimi agencijami. Drugič, te agencije nimajo aktivne vloge pri zagotavljanju varstva žrtvam diskriminacije, zlasti pri uveljavljanju njihove pravice do obrambe pred sodišči. Tudi organov, ki naj bi bdeli nad tem področjem, je veliko. Za spodbujanje enakosti na področju zaposlovanja je pristojen grški inšpektorat za delo, medtem ko vse ostale zadeve, ki niso neposredno povezane z zaposlitvijo, obravnava varuh človekovih pravic. Dodatno k temu naj bi se ustanovila posebna komisija, osredotočena na zasebno sfero, torej na pritožbe in ravnanja zasebnopravnih subjektov.

Irska

Sprejetje direktive je na Irskem privedlo do zakona o enakosti (*Equality Act*), uveljavljenega 19. julija 2004. Navedeni zakon spreminja več zakonov, in sicer *Employment Equality Act* iz leta 1998, *Pensions Act* iz leta 1990 in *Equal Status Act* iz leta 2000. Irska je ena redkih držav, ki je na državni ravni sprejela akcijski načrt za boj proti rasizmu za obdobje 2005–2008, naslovljen *Planning for Diversity*.

Italija

Čeprav so bile v italijansko zakonodajo leta 1998 uvedene podrobne določbe o prepovedi diskriminacije na podlagi rase in narodnosti, je bilo zaradi direktive vendarle treba sprejeti nekatere spremembe k obstoječim predpisom. Zlasti je bilo treba vpeljati koncept posredne in neposredne diskriminacije ter razširiti področje uporabe predpisov. V ta namen je bil 9. julija 2003 sprejet zakon št. 215,²⁵⁷ ki poleg konceptov iz direktive predvideva tudi vzpostavitev nacionalnega registra združenj in organov, ki so na strani žrtev diskriminacije upravičeni sodelovati v sodnih postopkih, ter ustanovitev specializiranega organa. Vendar je bil tak organ dejansko ustanovljen in njegova organizacijska struktura določena z uredbo predsednika vlade z dne 11. decembra 2003.

²⁵⁷ *Decreto Legislativo 9/7/2003 n° 215*.

Luksemburg

Luksemburg posebne nacionalne zakonodaje na tem področju ni poznal. Najpomembnejše določbe so bile del kazenskega zakonika. Da država članica ni izpolnila svojih obveznosti, torej da ni pravočasno prenesla direktive v svoj pravni red, je potrdilo tudi Sodišče Evropskih skupnosti, ki je v tožbi Komisije proti Luksemburgu odločilo v prid prvi. Prvo besedilo, ki je vsebovalo protidiskriminacijske določbe in je bilo tudi namenjeno prenosu direktive, je bil predlog zakona št. 5248, ki ga je pripravilo Ministrstvo za pravosodje. Vendar je državni svet 7. decembra 2007 izdal mnenje, v katerem je kritiziral navedeni predlog zakona, zato je bil ta predlog zakona opuščen in nadomeščen s predlogom zakona št. 5518. Kljub temu je državni svet ponovno podal negativno mnenje, predvsem zato, ker zakon ni vključeval javnih uslužbencev. Parlament (*Chambre des Députés*) je na koncu sprejel dva zakona, in sicer zakon št. 5518, ki ureja zasebnopravna razmerja, in zakon št. 5583, ki ureja javnopravna razmerja. Luksemburg je tako Evropsko komisijo o prvih predpisih s tega področja obvestil šele leta 2006.²⁵⁸

Nemčija

Po več letih političnih razprav je bil prvi izčrpn zakon z določbami o prepovedi diskriminacije objavljen 17. avgusta 2006. Gre za zvezni zakon o enakem obravnavanju (*Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz*). Tudi Nemčija je bila zaradi nepravočasne implementacije direktive tožena zaradi kršenja prava Skupnosti. Za njeno pravno ureditev obravnavanega področja je značilna relativno velika razpršenost določb o prepovedi diskriminacije, saj so vključene v ustavo (*Grundgesetz*), ki vsebuje splošno jamstvo enakega

²⁵⁸ Loi du 28 novembre 2006 portant 1. transposition de la directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique; 2. transposition de la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail; 3. modification du Code du travail et portant introduction dans le Livre II d'un nouveau titre V relatif à l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail; 4. modification des articles 454 et 455 du Code pénal; 5. modification de la loi du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées. Poleg navedenega pa še Loi du 29 novembre 2006 modifiant 1. la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat 2. la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux.

obravnavanja v javni sferi, v zakon o industrijskih razmerjih (*Betriebsverfassungsgesetz*), katerega določbe so namenjene varstvu pred diskriminacijo na delovnem mestu, v civilni zakonik (*Bürgerliches Gesetzbuch*), v zakon o zvezni javni upravi (*Bundesbeamten-gesetz*), v kazenski zakonik (*Strafgesetzbuch*) itd. Za Nemčijo so značilni tudi raznoliki programi in projekti, med njimi XENOS, CIVITAS in ENTIMON, leta 1998 pa je bil ustanovljen poseben forum proti rasizmu (*Forum gegen Rassismus*), prek katerega se odvija dialog med zvezno vlado in nevladnimi organizacijami, njegove aktivnosti pa koordinira zvezno ministrstvo za notranje zadeve.

Nizozemska

Na Nizozemskem je prepoved diskriminacije navedena v 1. členu ustave, nekatere podrobnejše določbe pa vsebuje kazenski zakonik. Sprejetje evropske direktive je terjalo uveljavitev zakona o enakem obravnavanju z dne 21. februarja 2004.²⁵⁹

Portugalska

Z namenom implementacije direktive je bila dana pobuda za sprejetje zakona, ki naj uredi tisto, kar v portugalskem pravu še ni bilo povsem usklajeno z določbami direktive. Portugalska zakonodaja je že v osnovi urejala precej vprašanj, pokritih z direktivo, saj je zanjo značilna aktivna politika spodbujanja enakosti in spoštovanje vseh relevantnih mednarodnih konvencij. 11. maja 2004 uveljavljeni zakon št. 18²⁶⁰ je vzpostavil okvir pravnih instrumentov, katerih namen je boj proti diskriminaciji na rasni in narodnostni podlagi, in sicer na vseh področjih, ki jih navaja direktiva (dostop do zaposlitve, usposabljanje, socialno varstvo, izobraževanje, javne dobrine in storitve itd.). Na Portugalskem je znotraj visokega komisariata za priseljevanje in etnične manjšine organizirana posebna komisija za enakost in boj proti rasni diskriminaciji, ki spremlja trende na tem področju.

²⁵⁹ *Wet van 21/2/2004 tot wijziging van de Algemene wet gelijke behandeling en enkele andere wetten ter uitvoering van richtlijn nt. 2000/43/EG en 2000/78/EG.*

²⁶⁰ *Lei n° 18/2004 de 11 de Maio* (Diário da República št. 110 z dne 11.5.2004, str. 2971).

Španija

Zakonodajna iniciativa za uskladitev vseh nacionalnih predpisov z direktivo je konec leta 2003 privedla do sprejetja zakona št. 62, v katerega so vključeni ukrepi za izvajanje načela enakega obravnavanja (3. poglavje II. naslova tega zakona).²⁶¹ Zakonske določbe pa dopolnjujejo tudi različni akcijski načrti. Med pomembnejšimi so načrti za integracijo Romov, eden takšnih je bil leta 2004 sprejet za Baskijo, v Kataloniji pa podoben načrt za obdobje 2005–2008 predvideva vrsto ukrepov za izboljšanje izobraževalnih, socialnih in delovnih pogojev romske populacije. V strukturo ministrstva za delo in socialne zadeve je umeščen poseben svet za spodbujanje enakega obravnavanja ter udejanjanje prepovedi rasne in etnične diskriminacije.

Švedska

Za Švedsko je značilna ločenost med urejanjem prepovedi diskriminacije v zaposlitvenih razmerjih in na drugih področjih. Tako je bil za razmerja, ki ne spadajo na področje dela, leta 2003 sprejet povsem nov predpis o prepovedi diskriminacije,²⁶² medtem ko je bila obstoječa delovnopravna zakonodaja le nekoliko spremenjena in dopolnjena. Sprememb sta bila deležna predvsem zakon o ukrepih proti etnični diskriminaciji pri zaposlovanju iz leta 1999 in zakon o enakem obravnavanju študentov na univerzah iz leta 2001.²⁶³ Posebnost švedske ureditve je ta, da pozna kar štiri ombudsmane, ki spremljajo uresničevanje predpisov s tega področja (ombudsman za etnična vprašanja in diskriminacijo, ombudsman za diskriminacijo na podlagi invalidnosti, ombudsman za pritožbe zaradi diskriminacije na podlagi spolne usmerjenosti in ombudsman, ki spremlja uresničevanje načela enakih možnosti).

Združeno kraljestvo

V združenem kraljestvu je bilo treba zaradi novosti, ki so bile sprejete na ravni EU in inkorporirane v direktivo, spremeniti *Race Relations Act*. Spremembe tega zakona so začele

²⁶¹ *Ley 62 de 30/12/2003, de medidas fiscales, administrativas y de orden social* (BOE št. 313 z dne 21.12.2003).

²⁶² *Lag (2003:307) om förbud mot diskriminering*.

²⁶³ *Lag om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning* (SFS n° 130 av 11/3/1999); *Lag om likabehandling av studenter i högskolan* (SFS n° 1286 av 20/12/2001).

veljati 19. julija 2003.²⁶⁴ Četudi je nacionalna zakonodaja veljala za skoraj popolnoma usklajeno z evropsko, so bili nekateri posegi nujno potrebni. To velja zlasti za spremembo definicije neposredne diskriminacije in pravil o dokaznem bremenu, prav tako je bilo treba odpraviti nekatere izjeme, ki jih je britanska zakonodaja, kljub njihovemu znatnemu zmanjšanju s spremembo zakona iz leta 2000, še vedno dopuščala.

Iz pregleda obstoječe protidiskriminacijske zakonodaje držav članic izhaja, da so vse države članice skupine EU-15 morale uvesti vsaj delne spremembe, da bi mehanizme, ki so jih v preteklosti sprejele bodisi zaradi izpolnjevanja mednarodnih obveznosti bodisi zaradi doseganja določenih nacionalnih ciljev, uskladile z določbami Direktive 2000/43/ES. Evropska komisija se je po poteku roka za prenos te direktive pri preverjanju stanja v državah članicah najprej osredotočila na vprašanje, ali so države članice izpolnile svojo obveznost, da vsebino iz evropskega pravnega akta prelijejo v nacionalne predpise, oziroma ali so jo o teh predpisih obvestile. Šele na podlagi končanega postopka notifikacije, torej po tem, ko je Evropska komisija uradno pridobila vsa besedila nacionalnih ukrepov, se je v vlogi varuha prava Skupnosti usmerila v ocenjevanje vsebinske skladnosti nacionalnih zakonodaj z direktivo, s čimer naj bi zagotovila popolno in pravilno izvajanje direktive po vsej EU. Kljub temu, da je presoja pravne ustreznosti prenosa še vedno v teku, je pričakovati, da ukrepi, četudi pravno-formalno ustrezno implementirani, v praksi ne bodo povsem uspešni in učinkoviti. Takšno pričakovanje je potrdila celo Evropska komisija sama. V 17. členu direktive si je namreč zagotovila možnost, da v poročilo o uporabi direktive po potrebi vključi tudi predloge za njeno revidiranje in posodabljanje. Vendar je že pri pripravi prvega poročila naletela na težave, saj so države članice kljub njihovi zavezi, da v roku posredujejo vse informacije, ki jih Evropska komisija potrebuje za pripravo takega poročila, ta rok zamudile, čeprav so bile nanj posebej opozorjene, nekatere pa se tudi po opozorilu niso odzvale. Tudi socialni partnerji (razen Evropska konfederacija sindikatov) niso spoštovali predvidenega roka. Evropska komisija je v omenjenem poročilu iz leta 2006 priznala, da obstaja premalo sodne prakse in strokovnosti pri izvajanju direktive, zato ni mogoče podati ocene o njenem celotnem učinkovanju. Hkrati je dodala, da je uresničitev popolnega in učinkovitega izvajanja

²⁶⁴ *Race Relations Act 1976 (Amendment) Regulations 2003 SI n° 1626 of 20/6/2003* (HMSO z dne 20. 6. 2003); *Race Relations Order 1976 (Amendment) Regulations (Northern Ireland) 2003 SI n° 341 of 1976/2003* (HMSO z dne 19. 7. 2003).

direktive izziv prihodnjih let, kar kaže na to, da se je Evropska komisija ob že tako relativno dolgi odložitvi uporabe²⁶⁵ direktive sprijaznila s kratko- in srednjeročno neučinkovitostjo na ravni EU sprejetih mehanizmov.

5.3 Kje iskati vzroke za neučinkovitost mehanizmov EU?

Naivno bi bilo verjeti, da pravna načela in pravila, pa četudi izražena skozi hierarhično najvišjo pravno obliko, čakajo le še na to, da jih uresničimo v vsakdanjem življenju. Načini prelivanja njihove vsebine v končne odločitve, ki prinašajo (pravne) posledice za posameznike in za družbo kot celoto, niso vedno enaki, saj so med drugim odvisni od duha časa, v katerem naj se uporabijo. Še posebej je sprejemanje odločitev v skladu z relativno trajnimi načeli in pravili občutljivo tedaj, ko se te odločitve dotaknejo človekovega dostojanstva ter temeljnih človekovih pravic in svoboščin. Ti pojmi namreč niso sami po sebi izostreni do te mere, da bi jih bilo mogoče avtomatično opreti na vsakokratne družbene razmere. Vključujejo vrednostno preudarjanje, ki je odraz časa in prostora, v katerem se tako vrednotenje odvija. Poleg tega je ugotavljanje pravega pomena načel in pravil ter resničnega namena ustavodajne oziroma zakonodajne oblasti podvrženo pritiskom različnih interesnih skupin, otežujejo pa ga tudi dejavniki, ki so povsem sistemske narave in jih je ravno zaradi njihove dolgotrajne vpetosti v pravno-politično strukturo izjemno težko korigirati. Možnosti za stranpoti je veliko. Zato je odgovor na vprašanje, ali in kdaj bo na ravni EU dogovorjena načelna vsebina zaživela v praksi, odvisen od vrste razlogov, ki so podani v nadaljevanju.

5.3.1 Pravno-sistemske dejavniki

Če sistem razumemo kot celoto družbenih enot in odnosov, ki z namenom urejanja družbenega dogajanja temelji na med seboj povezanih načelih in pravilih, je takoj jasno, da gre za niz spremenljivih, dopolnjujočih se in tudi nasprotujočih si elementov in sil, ki krojijo družbeni vsakdan. Zaradi medsebojnega prepletanja teh sil je neizogibno, da ne bi nekateri prednjačili na račun drugih. Utopično bi bilo razmišljati, da je mogoče doseči stanje, v katerem bi bili vsi zadovoljni. V zadnjih desetletjih, ko globalizacija že kaže svoje prave

²⁶⁵ Direktiva je začela veljati 19. julija 2000, države članice pa so morale zakone in druge predpise, potrebne za usklajevanje s to direktivo, sprejeti najpozneje v treh letih po njeni uveljavitvi, tj. do 19. julija 2003.

učinke, pa se poraja vprašanje, ali je sploh še možno doseči tako ravnovesje moči med družbenimi skupinami, ob katerem bo vladalo »splošno« družbeno zadovoljstvo, temeljne pravice in svoboščine posameznikov pa ne bodo načete ali vsaj ne bistveno okrnjene.

Med dejavnike, ki vplivajo na uspešnost doseganja takega ravnovesja – v luči uresničevanja načela prepovedi diskriminacije in spoštovanja vrednot, s katerimi je rasistična in ksenofobična drža že sama po sebi nezdružljiva, – gre v prvi vrsti uvrstiti način urejanja družbenih razmerij. Pravo je danes najpogostejše uveljavljeno sredstvo države, s katerim ta varuje svoj družbeni red. Poleg tega so pravila, ki postavljajo meje vedenja in ravnanja posameznikov in jim je s tem namenom tudi dana prisilna moč, pomembna za ljudi ali bi takšna vsaj morala biti. O pomenu prava za ljudi govori tudi Radbruch (1988), ko pravi: »Ne, ne smemo reči: vse, kar koristi ljudstvu, je pravo, temveč je treba reči ravno narobe: samo to, kar je pravo, koristi ljudstvu.« Četudi ne kaže, da bi bil ob sedanji stopnji razvoja možen bolj primeren način družbenega urejanja, pa je treba priznati, da ima sam pravni sistem, kot tudi vsak drug sistem, svoje omejitve. Če se tukaj osredotočimo le na sistem pravnih aktov EU, ki je za obravnavano tematiko tudi najbolj relevanten, ugotovimo, da iz njega izvirajo razlogi tako za kratkoročno kot za srednje- in dolgoročno neučinkovitost vzpostavljenih mehanizmov. Predmetno področje je sicer na načelni ravni urejeno s PES, vendar so zahteve iz pogodbe konkretizirane v že omenjeni Direktivi 2000/43/ES. Direktive kot vrsta sekundarnih pravnih aktov vedno določajo rok, do katerega morajo države članice prilagoditi nacionalne predpise ali celo sprejeti nove, da bi se tako uskladile z zahtevami, sprejetimi na ravni EU. Obdobja usklajevanja so praviloma večletna, velikokrat pa že sama direktiva dopušča možnost, da se rok za njen prenos po potrebi podaljša. Učinkovitost sprejetih rešitev je deloma odvisna tudi od tega, ali pride do uvedbe postopka ugotavljanja kršitev prava Skupnosti (*infringement procedure*).²⁶⁶ Ta se lahko sproži že iz razloga, ker država članica ni izpolnila obveznosti notifikacije²⁶⁷ nacionalnih predpisov, sprejetih z namenom

²⁶⁶ Postopek lahko sproži Komisija ali druga država članica zoper državo članico, za katero meni, da ni izpolnila obveznosti, ki jih nalaga pravo Skupnosti. Komisija poda o zadevi obrazloženo mnenje, potem ko da državi možnost, da predloži svoje pripombe. Če država ne ravna v skladu z mnenjem v roku, ki ga določi Komisija, lahko slednja zadevo predloži Sodišču Evropskih skupnosti. Enako lahko stori druga država članica, vendar mora pred vložitvijo tožbe proti drugi državi članici zadevo predložiti Komisiji. Komisija tudi v tem primeru poda obrazloženo mnenje, potem ko obema državam zagotovi možnost, da se o zadevi ustno in pisno izrečeta.

²⁶⁷ Notifikacija je postopek, po katerem države članice obveščajo Komisijo o prenosu določb direktiv v notranji pravni red. Vsaka direktiva določa rok, do katerega se morajo države članice uskladiti z določbami direktive, kar

implementacije direktive v nacionalni pravni red. Vendar pa je zahtevnejši in praviloma tudi dolgotrajnejši tisti postopek, ki ga Komisija sproži zaradi vsebinskih pripomb v zvezi z obstoječo nacionalno zakonodajo. Ker imajo države članice v tem postopku pravico, da izrazijo svoja stališča, podajo lastno argumentacijo in razlago določb lastnih predpisov, je lahko sprejemanje končnih odločitev o skladnosti nacionalnega prava s pravom Skupnosti dolgotrajno. Poleg tega so že v postopkovnih pravilih predvideni dodatni roki, v katerih morajo države izpolniti zahteve Komisije, navsezadnje pa je mogoče postopek nadaljevati pred Sodiščem Evropskih skupnosti.

In tudi ob predpostavki, da države članice v svojih notranjih pravnih redih celovito in do potankosti uredijo vsa vprašanja, ki jih izpostavlja, konkretno, Direktiva 2000/43/ES, se težko izognejo težavam, ki nastopijo pri izpolnjevanju zahtev na izvedbeni ravni. Vse države članice se v tem pogledu soočajo s podobnimi problemi. To so visoki stroški postopkov, nezmožnost ali neuspešnost dokazovanja v skladu z dokaznim bremenom, pomanjkanje podpore organov pregona, nepoznavanje pravnih sredstev, ki jih imajo žrtve diskriminacije na voljo, prezasedenost oziroma preobremenjenost sodišč in drugih pristojnih služb itd. Vendar je treba pripomniti, da države, ki same ne bodo zaznale potencialnih razsežnosti teh problemov in se jih tudi ne bodo lotile z vsemi razpoložljivimi sredstvi, predvsem na izvršilni ravni, ampak bodo s sprejetjem predpisov zgolj formalno zadostile ciljem predmetne direktive, na tem področju nikoli ne bodo popolnoma uspešne. Načelno normativno ureditev morajo dopolnjevati konkretni ukrepi, uveljaviti je treba najboljše prakse. Spričo teh ugotovitev je Komisija v svojem sporočilu o okvirni strategiji v zvezi z nediskriminacijo in enakimi možnostmi pripravila vrsto predlogov za nadaljnje aktivnosti,²⁶⁸ pri oblikovanju takih

pomeni, da morajo sprejeti nove ali spremeniti obstoječe nacionalne predpise, ki upoštevajo zahteve direktive. Država članica mora v postopku notifikacije Komisiji posredovati tudi polna besedila nacionalnih predpisov, s katerimi je posamezno direktivo implementirala. Za postopek notifikacije so v državah članicah pristojne različne službe, vendar so te največkrat samostojne vladne službe ali pa so organizirane znotraj ministrstva za zunanje zadeve. Postopek notifikacije praviloma terja, da ministrstva oziroma drugi organi, ki so pristojni za implementacijo posamezne direktive, posredujejo na omenjene službe t. i. izjavo o prenosu določb direktive v nacionalni pravni red in pripadajočo korelacijsko tabelo, s katero se ponazori povezanost med členi nacionalnega predpisa in členi direktive.

²⁶⁸ Sporočilo Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in odboru regij: Nediskriminacija in enake možnosti za vse – okvirna strategija (COM(2005) 224 konč).

predlogov pa se redno obrača na številne socialne partnerje in organizacije civilne družbe,²⁶⁹ kar kaže na njeno zavedanje, da težav številčnih in medsebojno raznolikih identitet ni mogoče rešiti enostransko, še manj pa z mehanizmi prisile.

Skladnost in razumljivost evropske vizije enakosti je resno načeta tudi zaradi nezmožnosti evropskega zakonodajalca, da bi temeljito in celovito reguliral status državljanov tretjih držav, ki prebivajo v EU. Morda se zdi, da trenutno veljavna zakonodaja, zlasti Direktiva 2000/43/ES, zadošča in – med drugim zato, ker oži oziroma natančneje določa možnosti ukrepanja EU – prispeva k učinkovitejšemu doseganju želenih rezultatov. Vendar pa ravno ta direktiva ohranja hibridno naravo nadnacionalizma, ki pristojnosti med EU in državami članicami deli glede na pogosto nelogično ideološko črto zgodovinskega razvoja. Njen drugi odstavek 3. člena določa, da »[t]a direktiva ne zajema različnega obravnavanja, ki temelji na državljanstvu, in ne posega v določbe in pogoje v zvezi z vstopom in prebivanjem državljanov tretjih držav in oseb brez državljanstva na ozemlju držav članic ter v obravnavanje, ki izhajajo iz pravnega položaja zadevnih državljanov tretjih držav in oseb brez državljanstva«. Posledica tega je, da znotraj EU obstajajo različni standardi enakega obravnavanja, ki so bolj vezani na posedovanje državljanstva EU kot pa na univerzalnost nekaterih vrednot, pravic in svoboščin. S tega vidika je povsem razumljivo, da pravica do enakega obravnavanja pripada samo državljanom EU, ne pa tudi državljanom tretjih držav. Čeprav se je s podpisom različnih pridružitvenih sporazumov EU s tretjimi državami obseg jamstev EU razširil tudi na državljane držav, ki so te sporazume sklenile, pa še vedno velja, da je veliko tujih državljanov, ki zakonito prebivajo v EU, izven dosega načela enakosti. Z

²⁶⁹ Glavni socialni partnerji: Evropska konfederacija sindikatov (*European Trade Union Confederation – ETUC*), Združenje evropskih industrijskih in delodajalskih konfederacij (*Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe – UNICE*), Evropski center za podjetja z javno udeležbo in podjetja splošnega gospodarskega pomena (*European Centre of Enterprises with Public Participation and of Enterprises of General Economic Interest – CEEP*), Evropska konfederacija izvršnih direktorjev in vodstvenih delavcev (*Confédération Européenne des Cadres – CEC*), Evropsko združenje obrti, malih in srednje velikih podjetij (*Union européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises – UEAPME*) in EUROCADRES (zastopa vodstvene delavce).

Pomembnejše organizacije civilne družbe: Socialna programska izhodišča socialnih nevladnih organizacij, Evropska mreža proti rasizmu (*European Network against Racism – ENAR*), Evropski invalidski forum (*European Disability Forum – EDF*), Mednarodna zveza gejev in lezbijk (*International Lesbian and Gay Association – ILGA*), programska izhodišča za starejše AGE in Evropski center za pravice Romov (*European Roma Rights Centre*).

vključitvijo skupinskih in ne le individualnih razlik v ustanovitvene pogodbe in na njihovi podlagi sprejetje akte oziroma s kodifikacijo kulturnih, etničnih, jezikovnih in drugih navzven prepoznavnih posebnosti, ki so prevladujoč element identifikacije določene skupine, bi se vsaj prevetrila, če ne povsem omajala privrženost Skupnosti konceptu individualne pravičnosti, ki je stranski produkt ciljev evropske integracije. Najprej je tukaj cilj, ki predvideva odpravo vseh oblik državne regulacije in varstvo tržne svobode za vse *posameznike*. V tem pogledu na trgu ni prostora za skupinske ekonomske akterje. Pravice so na svobodnem trgu zato, da zagotavljajo svobodno udejstvovanje posameznika. S tega vidika gre pravzaprav za temeljne svoboščine, varovane bolj z negativnimi sredstvi (tj. s prepovedjo poseganja države ali drugih subjektov v svobodo posameznikov) kot pa s pozitivnimi, prek katerih bi se usmerjalo delovanje tržnih sil. Svoboščine so torej varovane z udejanjanjem *formalne* enakosti. *Dejanska* enakost ne spada v okvir *prava*, kvečjemu v sfero *politik*. Drugače povedano, pravo ne varuje enakosti rezultatov, temveč samo enakost možnosti. Kljub temu je zanimivo, da nihče med evropskimi predstavniki ne prizna in verjetno tudi ne verjame, da je liberalizem edina zgodba Skupnosti in njenega prava. Nezmožnost skladnega zaobjetja vseh za enakost pomembnih dimenzij se še danes kaže v dihotomiji dilem (posamezniki – skupine, enake možnosti – enake posledice, pravo – politika itd.), o katerih se ne razpravlja le v politični areni EU, ampak tudi pred Sodiščem Evropskih skupnosti.

Zasidranost prava v strogo individualna upravičenja, ki jo deli celotna zahodna pravna kultura, ne glede na to, ali gre za kontinentalni ali anglosaški pravni sistem, izvira iz globoko zakoreninjenih filozofskih prepričanj, okrepljenih z zgodovinskimi travmami, ki so zahod oddaljile od vsakih možnosti pravne identifikacije skupine, ki bi upravičevala preferenčno ali drugo neenako obravnavanje posameznikov na podlagi njihove pripadnosti tej skupini. Vendar pa retorika individualnosti zanemarja potrebo po upoštevanju in uveljavljanju določenih partikularnih kolektivnih interesov ali poravnavi zgodovinskih prikrasnosti nekaterih skupin. Zato kolektivna upravičenja tudi v okviru EU postopno vdirajo v pravne koncepte, dodobra pa so se že usidrala med merila, ki naj se upoštevajo pri oblikovanju javnih politik. V nekaterih primerih so posebna identitetna upravičenja dopustna in utemeljena kot izjema, ki je nujno potrebna za doseg zakonitega družbenopolitičnega cilja. V drugih primerih so skupinska upravičenja našla svojo utemeljitev v posameznih zgodovinskih dejavnikih, kar jim je dajalo videz unikatnosti in zaradi česar niso bila razumljena kot grožnja drugim identitetam, velikokrat pa so zakrita z navidezno nevtralnimi merili redistribucije družbenih virov.

V Evropi obstajata dva mehanizma, ki brez večjih težav služita redistribuciji: to sta kultura in blaginja (Caruso 2002, 29). V kontekstu prava in politik Skupnosti je pojem kulture pomemben predvsem v delu, v katerem se posameznim skupinam dejansko zagotavljajo določena upravičenja, ne da bi se s tem hkrati vznemirjala občutenja in negotovost drugih skupin. Kulture kot take so namreč opredeljene kot enakovredne in vsem posameznikom grejo enake pravice in svoboščine ne glede na to, kateri od teh kultur pripadajo. Evropska retorika postavlja različne jezikovne, etnične ali verske skupine v sam vrh diskurza o identitetah. Podnacionalne ali transnacionalne identitete, katerih združevalni element je, na primer, skupni jezik ali narodnost, so na ravni EU deležne posebne obravnave. Vendar taka obravnava ni povsem združljiva s konceptom varstva človekovih pravic, ker nujno zahteva zaščito kolektivne in ne posameznikove identitete. Vedno pogostejši so poskusi, da bi priznanje etnične identitete temeljilo na spoštovanju človekovih pravic. »Priznanje etnične identitete in etnične raznolikosti na takšni podlagi je stvar civilnega poguma in ne ustvarja nevarnosti getoizacije, marginalizacije ali izključevanja. Prav nasprotno, je nujen pogoj kreativne družbene in politične interakcije. Povedano še bolj direktno, [...] je pomembno kot sredstvo za zavračanje pritiskov v smeri integracije in asimilacije, pa tudi za odpravo vsakršne ideologije strahu.« (Türk 2006, 17). Vendar pa taka obravnava pomeni odklon od formalne enakosti, ki je pravu lastna in pomeni vodilo sodni veji oblasti pri odločanju.

Med pomembne dejavnike, ki vplivajo na izvajanje protidiskriminacijskih norm v praksi, gre šteti Sodišče Evropskih skupnosti. Njegova pomembnost izhaja iz institucionalne ureditve EU, ki ima v primerjavi z delitvijo oblasti, kakršna je vzpostavljena v večini držav članic, številne posebnosti. Sodišče je prvenstveno v vlogi razlagalca pravnih aktov EU in rabsodnika v zvezi z njihovo veljavnostjo. V tem okviru poseduje vzvode, s katerimi naj bi se zagotovila poznavanje in dobro razumevanje temeljnih načel in pravil prava Skupnosti. Vendar tudi nadsacionalna sodna oblast, ki sprejema individualistični koncept pravic ter govori jezik individualne enakosti in nevtralnega izvrševanja prepovedi diskriminacije, ne more v polnem obsegu priznati oziroma upoštevati pravne in politične občutljivosti, ki obstaja na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni. Prevladujoča retorika pravičnosti, ki (namerno) spregleduje identitete, ni sposobna zaobjeti primerov iz realnosti, tj. ukrepov, ki so z namenom pravičnejše porazdelitve dobrin usmerjeni k etničnim ali drugim skupinam in jih je tako mogoče razumeti kot naravne prilagoditve meril socialne države raznolikosti družbenega

okolja. Sodišče Evropskih skupnosti je v zadevi *Kalanke*²⁷⁰ potegnilo strogo mejo med enakostjo v možnostih in enakostjo v rezultatih, pri čemer je slednjo prepovedalo. V 16. točki obrazložitve sodbe v tej zadevi je namreč pojasnilo, da gre pri nacionalnem pravilu, ki določa, da imajo ženske pri napredovanju *avtomatično* prednost (kadar so enako kvalificirane kot moški kandidati na področjih, kjer je na nivoju ustreznega delovnega mesta manj žensk kot moških), za diskriminacijo na podlagi spola. Korak naprej v smislu dopuščanja preferenčnega obravnavanja je Sodišče Evropskih skupnosti naredilo v zadevi *Marschall*,²⁷¹ čeprav tudi tukaj ni povsem odobrilo v dejansko enakost usmerjenih shem, ki so bile predmet spora. Oblikovalo je omejevalne klavzule in samo ob delovanju zaščitnih mehanizmov so takšne sheme dovoljene.²⁷² Da bi države članice lahko vsaj poskušale zagotoviti čim večjo mero enakosti v praksi, je Direktiva 2000/43/ES dopustila sprejemanje pozitivnih ukrepov. V 5. členu določa, da »načelo enakega obravnavanja ne ovira držav članic pri ohranjanju ali sprejemanju nekaterih ukrepov za preprečevanje neugodnosti ali za nadomestilo neugodnosti, ki so povezane z raso ali narodnostjo«. Glede na ustaljeno sodno prakso Sodišča Evropskih skupnosti, iz katere je razvidna zadržanost do koncepta kolektivne pravičnosti in priznavanj kolektivnih pravic, pomeni ta določba nov izziv uravnoteženosti med potrebo po zagotavljanju poenotenga izvrševanja enakosti in težnjami držav članic pri upravljanju z raznolikostjo v lastnem okolju. Sodniška zadržanost je, kot pravi Pavčnik (2005, 582), »soznačnica za ravnanje s pravo mero«. To zlasti pomeni, da »sodnik naj ne bo niti aktivist, ki posega v pristojnost drugih vej oblasti, niti pasivnež, ki se diplomatsko izmika, namesto da bi odločno pokazal, do kje drugi dve veji oblasti smeta iti«. Ali kot nadaljuje, če je »sodišče aktivistično, prevzema vlogo pozitivnega zakonodajalca ali pa se izreka o političnih vprašanjih, za katera ni pristojno. Če je [...] preveč previdno, se zateka k milejšim odločitvam, ne da bi naravnost povedalo, kje je pravni spodrseljaj.«

²⁷⁰ Zadeva C-450/93, *Kalanke proti Freie Hansestadt Bremen*.

²⁷¹ Zadeva C-409/95, *Marschall proti Land Nordrhein-Westfalen*.

²⁷² V 33. točki obrazložitve Sodišče navaja: V nasprotju z ureditvijo, za katero gre v sodbi *Kalanke*, nacionalna ureditev, ki vsebuje »klavzulo o odprtju«, kot je ta v postopku v glavni stvari, ne prekorači teh omejitev, če v vsakem posameznem primeru moškim kandidatom, ki so enako kvalificirani kot ženske kandidatke, zagotavlja, da se kandidate presodijo objektivno in da se pri tem upoštevajo vsa merila, povezana s posameznim kandidatom, ter da prednost ženskih kandidat ne bo upoštevana v primeru, ko eno ali več meril vpliva na odločitev v korist moškemu kandidatu. Vendar je treba v zvezi s tem upoštevati, da ta merila ne smejo diskriminirati ženskih kandidat.

Kljub vztrajanju Sodišča Evropskih skupnosti na konceptu pravic posameznikov in njegovi načelni brezbriznosti do skupin z etničnimi, jezikovnimi, religioznimi ali drugimi posebnostmi pa pravo Skupnosti kaže na ambivalentnost pri priznavanju in varstvu takih skupin. Ta protislovnost je svojstvena zanj. Posamezniki so osrednji dejavnik integracijskega projekta Evrope, ker so v tem sistemu tudi primarni nosilci pravnih upravičenj. Hkrati se zdi, da je slabenje koncepta nacionalne države ključno za uspeh tega projekta: s postavitvijo nacionalnih držav na stranski tir pridejo v ospredje transnacionalne, nadnacionalne ali podnacionalne strukture in skupnosti. Rezultat je nenehno nihanje med individualnimi pravicami in skupinskimi težnjami. Še več, tradicionalna ideološka nagnjenost h konceptu zagotavljanja pravic posameznika in posledična pristranskost v zvezi z upravičenji kolektivnih identitet obstajata sočasno z nezanemarljivimi trendi v pravu in politikah EU, ki favorizirajo etnične, rasne ali druge skupine, potrebne zaščite. Podobna nihanja je opaziti tudi v pravu in politikah tistih nacionalnih držav, ki so najbolj prepričljivo privržene konceptu nepriznavanja etničnih skupin in drugih identitet (Caruso 2002, 20). Nenazadnje je distanca do izrekanja odločitev, ki bi v ospredje postavila za določeno skupino svojstvene razlike, značilna tudi za Evropsko sodišče za človekove pravice.

Splošna prepoved diskriminacije, sicer redna spremljevalka načela enakosti, je dejansko pogosto obravnavana bodisi kot sinonim bodisi kot nujna posledica vseh egalitarnih imperativov. Po drugi strani tudi pravni status enakosti ni povsem jasen. V nekaterih primerih se tolmači kot pravica, h katere uveljavljanju so sodišča ne samo poklicana, ampak jo morajo sama izvrševati. Spet v drugih primerih se enakost kaže bolj v ohlapni in abstraktni luči, torej kot splošno načelo, ki naj sodišča vodi pri zagotavljanju drugih pravic. V vsakem primeru pa je enakost razumljena kot mehanizem za varstvo posameznikov. Smiselno enako tudi splošna prepoved diskriminacije deluje v smeri varstva posameznikov. Kljub temu, da pride prepoved diskriminacije še posebej do izraza, ko gre za tradicionalne in strukturne neenakosti oziroma prikrajšanosti določenih skupin, pa je kot taka vedno usmerjena in uveljavljena tako, da obravnava posamezne (in ne kolektivne) primere neenakosti. Jedro individualne enakosti se še vedno ohranja s formalnimi mehanizmi: omejevalnimi klavzulami, meritokracijo, nezakonitostjo »trdih« pozitivnih ukrepov itd. Gre za mehanizme, katerih namen je zagotoviti, da skupina, potrebna zaščite, ne bo prevladala v smislu, da vsi posamezniki, ki ne spadajo v to skupino, ne bi imeli možnosti, da se v zvezi z njihovo pravico do enakega obravnavanja oprejo na sodno varstvo (Caruso 2002, 22). V kontekstu EU je razumevanje načela enakosti še posebej težavno, ker EU prepoveduje diskriminacijo v klasični, negativni obliki: nobena

oseba ne sme biti obravnavana drugače na podlagi njene narodnosti, rase, vere in drugih osebnih okoliščin. Obenem pa je državam članicam dopuščeno, da z ugodnejšim obravnavanjem skupin, ki so tradicionalno izpostavljene diskriminaciji, pripomorejo k višji stopnji dejanske enakosti.

Ker varstvo kulturne ali druge skupinske identitete zahteva aktivno ravnanje države, protidiskriminacijski ukrepi, ki so izraženi v obliki prepovedi, pri doseganju cilja dejanske enakosti ne zadostujejo. Iz teh razlogov se EU vedno pogosteje poslužuje različnih programov in poskuša upoštevati različne identitetne spodbude. Za vse dokumente, ki opredeljujejo tovrstne akcijske programe, je značilno, da uporabljajo zelo ohlapno in proevropsko izrazje, poudarek je na večkulturnosti. Po drugi strani pa so v teh dokumentih izražene obljube in cilji precej nerealni. Že skoraj samoumevno je, da pravice – kulturne in socialne – niso vključene. Kljub temu se prek teh dejavnosti dejansko izvaja redistribucija javnih dobrin, ki temelji na raznovrstnih identitetah.²⁷³ Čeprav blaginja navidezno nima nič skupnega z identiteto, ker je njeno edino merilo revščina, prikrajšanost in izključenost, pa je lahko socialna država, ki opravlja celo vrsto socialnih, prosvetnih, zdravstvenih, kulturnih aktivnosti, tudi problematična. Ta je s pravno državo združljiva vse dotlej, dokler je »izvrševanje državne oblasti omejljivo, uravnoteženo, nadzorljivo in se giblje v mejah, ki ne posegajo v temeljne človekove pravice. In narobe, socialna država je oziroma bi bila v navzkrižju s pravno državo brž, ko so 'ljudska blaginja', 'socialnost', 'socialne pravice' ... višje vrednote [...], ki jih je mogoče uveljavljati na rovaš 'temeljnih pravic'« (Kušej in Pavčnik 1995, 57). Nekateri menijo, da ne bi bilo ne praktično ne politično, če bi se na ravni EU poskušala ustvariti država blaginje (Barnard v Craig in De Búrca 1999, 509), spet drugi trdijo, da EU mora razviti niz izvršljivih in ne samo programskih socialnih pravic. Vpetost socialnih pravic v strukturo EU narekuje že sama logika gospodarske povezanosti, ki neobhodno vključuje porazdelitev družbenih dobrin. EU je zato primorana v prevzemanje odgovornosti pri doseganju konsenza o redistributivni pravičnosti. Nenazadnje je težnja po interveniranju v socialnih zadevah ustavna zapuščina držav kontinentalne Evrope. Tradicionalni evropski odziv na marginalizacijo in izključevanje ni kultura ali večkulturnost, temveč blaginja. Edina stvar, za katero se zdi, da z njo soglašajo vsi nosilci kontinentalne politične misli, je zavračanje

²⁷³ European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, European Foundation Center and Freudenberg Stiftung, Funding Minorities and Multiculturalism in Europe. Funders's Activities against Racism and for Equality in Diversity (EFC ed, 2001, 208–227).

ameriškega individualizma (Caruso 2002, 43). Za evropske države je značilno, da prek svojih ustavnopravnih orodij spodbujajo socialni položaj njihovih državljanov. EU je že dlje časa v fazi oblikovanja svoje socialne zavesti. Na to med drugim kaže vključitev Evropske listine o temeljnih pravicah med primarne vire prava. Vendar bo šele z njeno dejansko uveljavitvijo nastopil čas presojanja, ali ima glede na obstoječe pravne in druge družbenopolitične mehanizme kakršno koli dodano vrednost.

5.3.2 Širši družbeni dejavniki

Že osnovna definicija nam pove, da družba pomeni skupnost ljudi in celotnost njihovih odnosov. V ospredju so torej ljudje. Z družbenimi dejavniki, kot so predstavljeni v nadaljevanju, so mišljeni tisti vzgibi, interesi in želje ljudi, ki usmerjajo njihova ravnanja, sooblikujejo intenzivnost in kakovost medsebojnih človeških odnosov, vplivajo na stopnjo bolj ali manj organiziranega združevanja ter so hkrati ugodni za rast ksenofobije, rasizma in diskriminacije. Stopnja razraščanja teh pojavov je torej odvisna od možnosti za krepitev dejavnikov, ki vplivajo na prisotnost teh pojavov v družbi. Več je priložnosti, da ključni dejavniki sploh nastanejo oziroma se razmahnejo v določenem obsegu, večja je stopnja pojavnosti rasizma, ksenofobije in diskriminacije. Iz zgornje premise tako izhaja, da teh družbenih dejavnikov pri vprašanju učinkovitosti mehanizmov nikakor ne gre prezreti; nasprotno, bolj trdovratni so okviri, znotraj katerih se utrjujejo družbeni dejavniki, ki generirajo navzven izraženo rasistično in ksenofobično obnašanje, manj učinkoviti so lahko mehanizmi v boju proti rasizmu, ksenofobiji in diskriminaciji. Pravzaprav bi morali biti ti mehanizmi v prvi vrsti naperjeni v ustvarjanje takih družbenih okoliščin, v katerih ne bi prišlo do intenziviranja relevantnosti in obsega teh dejavnikov za stopnjevanje rasizma, ksenofobije in diskriminacije.

Med zelo pomembnimi dejavniki, ki omogočajo razmah rasizma, ksenofobije in diskriminacije, se v literaturi pojavljajo ideologija, pohlep in strah, ki tvorijo kategorijo psiholoških dejavnikov. Ideologija kot sistem idej, izražen v različnih oblikah družbene zavesti, je neločljivo povezana z družbeno stvarnostjo. Že zgodovina dovolj zgovorno priča o tem, da je ideologija (naj si bo verska, filozofska ali politična) vodilo družbenemu delovanju. Vendar je bila mnogokrat uporabljena (ali zlorabljena) za legitimizacijo parcialnih interesov, katerih uveljavljanje je določenim skupinam škodovalo ali jim celo odvzelo vsakršno možnost

obstajanja. Rasna ideologija je med drugim pripeljala do genocida, apartheida, etničnega čiščenja. V zvezi s pohlepom je treba navesti, da je kronološko gledano pravzaprav med prvimi razlogi, iz katerih so kolonialisti in imperialisti, željni pridobivanja naravnih virov in doseganja lastnih gospodarskih ciljev, diskriminirali domorodce na osvojenih ozemljih in vse Neevropejce na matičnem ozemlju. Politične strukture so bile oblikovane tako, da sta bila lastništvo nad dobrinami in dostop do njih omejena in na voljo samo privilegirani, dominantni družbeni skupini. In tudi v tem kontekstu je ideologija odigrala svojo vlogo, saj je služila kot orodje za utemeljevanje osnovnega namena, tj. pohlepa. Strah, ki je v dobi globalizacije prevladujoča sila v etničnih konfliktih, praviloma povzroči, da se določena skupina avtomatično postavi v bran tistemu, kar pozna in je ustvarila sama. Strah pred uveljavitvijo novih vrednotnih sistemov in vdirajočih kulturnih vzorcev, zlasti pa strah pred izginotjem lastnih, je torej tisti, ki določeno skupino privede do precenjevanja nacionalne, verske, kulturne ali druge identitete. V tem pogledu se ponovno zastavi vprašanje, ali je pojem razlikujoče se kulture (rase, vere ali civilizacije) sploh uporaben ali pa se vselej sprevrže v samohvalo, če človek razpravlja o lastni kulturi (rasi, veri ali civilizaciji), ali v sovražnost in napadalnost, če razpravlja o drugi (Said 1978/1996, 400). Čeprav je vse tri okoliščine, ki vplivajo na pojavnost rasizma, ksenofobije in diskriminacije, na teoretični ravni v grobem mogoče razlikovati, pa so v praksi praviloma neločljivo prepletene.

Vendar še preden lahko ugotavljamo, kakšna je vzročna povezava med zgornjimi dejavniki na eni strani ter pojavnimi oblikami rasizma, diskriminacije in ksenofobije na drugi strani, morata na določenem območju sobivati vsaj dve raznoliki entiteti. Množična gibanja prebivalstva so gonilna sila tovrstnega sobivanja. Solomon (1996) je opredelil osem sklopov dejavnikov, ki vplivajo na preseljevanje ljudi:

- *komunikacijski in tehnološki dejavniki*: z razvojem informacijske tehnologije in vse večjo razširjenostjo elektronskih medijev se večja dostopnost do informacij o političnem dogajanju in gospodarskih razmerah po svetu, s čimer se spodbuja kritično presojanje družbenoekonomskih dogodkov in razmer v lastni državi ali skupnosti. Vpogled v možnosti, ki jih ponuja svet, krepi željo po boljših pogojih za življenje in delo, ta pa je lahko odločilna pri preseljevanju;
- *dejavnik neposredne bližine*: ljudje se praviloma najraje preseljujejo v države, ki so geografsko gledano blizu njihovi matični državi;

- *dejavnik zgleda*: pozitivni odzivi izseljencev vplivajo na odločitve naslednikov oziroma delujejo kot »magnet« za nadaljnje preseljevanje. Ljudje iz določene države se praviloma priselijo v tiste države, v katerih že biva večina izseljencev iz te države;
- *demografski dejavniki*: staranje prebivalstva in zmanjševanje rodnosti sta tesno povezana z upadanjem gospodarske rasti, katerega stranski učinki so zmanjševanje zaposlitvenih možnosti, pritiski v zvezi z zagotavljanjem socialnih storitev, nezadovoljstvo s socialno in gospodarsko politiko države itd. S tega vidika ti dejavniki posredno vplivajo na migracije ljudi, ki migrirajo v države, za katere menijo, da nudijo večjo blaginjo in boljše ekonomske pogoje za življenje in delo;
- *družbeno-kulturni dejavniki*: ljudje so lahko zaradi kulturnih ali etničnih identitet prisiljeni, da se izselijo iz matične države, saj je življenje v domačem okolju zanje postalo nevzdržno bodisi zato, ker nimajo možnosti za bivanje v skladu s svojimi navadami, običaji in prepričanjem, bodisi zato, ker v skupnosti obstajajo sile, ki njihovo identitetno pripadnost zatirajo, preganjajo ali onemogočajo vsakršno izražanje te pripadnosti;
- *okoljski dejavniki*: naravne katastrofe in druge okoljske nesreče spodbujajo preseljevanje; mednje štejejo tako katastrofe, ki niso neposredno odvisne od človeške dejavnosti (vulkani, potresi in druge naravne katastrofe), kot tiste, ki jih s svojimi posegi oziroma z neustreznim izkoriščanjem naravnih virov v naravo povzroči človek sam (npr. plazovi, vetrovi, poplave);
- *gospodarski dejavniki*: ti dejavniki so eni izmed pomembnejših. Premožnejše in razvojno naravnane države še vedno privabljajo ljudi, ki iščejo delo, si želijo višji življenjski standard in perspektivnejšo prihodnost;
- *politični dejavniki*: nemiri, ki so posledica političnega rivalstva, etničnih konfliktov, družbenoekonomskih neenakosti ali regionalnih nesorazmerij, prav tako vplivajo na migracije. Vzroki za take nemire so lahko različni: zatiranje in diskriminiranje določenih skupin, nepriznavanje političnih pravic, civilne vojne, državni udari itd.

Nov val množičnih gibanj prebivalstva je Evropo zajel šele po koncu hladne vojne (Castles in Miller 1994), danes pa je mogoče status etničnih skupin razumeti samo še v globalnem kontekstu. Razprave o pluralizmu, večkulturnosti in protirasizmu so v 60. in 70. letih temeljile na prepričanju, da se je množično priseljevanje v Evropo končalo, kar naj bi omogočalo stabilizacijo priseljenske populacije. Vendar so se razmere v zadnjih 30 letih bistveno spremenile. V zahodni Evropi je nastopil čas prestrukturiranja gospodarstev in trga delovne

sile, znotraj katerega sta se pospešeno izvajali deindustrializacija na eni strani in rast storitvenega sektorja na drugi strani. S tem so se načenjali tradicionalni viri in načini zaposlovanja, postopno pa tudi stabilnost tržne zaposlitvene strukture. To je povzročilo fragmentacijo in polarizacijo delovne sile, v katero so se priseljenci z vsega sveta intenzivno vključevali. Domače prebivalstvo, katerega ekonomska in socialna komoditeta je bila že tako ali tako ogrožena, je v tujcih videlo le še dodaten negativen dejavnik rušenja socialne strukture, kar je stopnjevalo napetosti med prvotnimi prebivalci in priseljenci.

Wieviorka (1995) pravi, da gre sodobno izražanje rasizma pripisati štirim procesom: a) delitvi urbanega okolja na ločene družbene razrede in njegovo segregacijo na etnične skupine, b) vsiljenemu »mešanju« med »domačimi« in »tujimi« prebivalci, c) razvrednotenju in dualizaciji nacionalne družbe in d) izginjanju tradicionalnega načina življenja in tradicionalnih skupnostnih mrež na eni strani in sočasnemu pojavljanju solidarnosti in močnih povezav med skupnostmi migrantov na drugi strani. Globalizacija, individualizacija in eksistencialna negotovost, ki spremljajo te procese, niso primarna skrb, marveč orodje, s pomočjo katerih države in interesne skupine netijo in spodbujajo rasizem (Mac Laughlin 1998, 1021). Rasizem je torej neločljivo povezan z vprašanjem nacionalne identitete in državljanstvom. In kadar koli je nacionalna identiteta regionalno močna (tako kot na primer v Franciji, Italiji, Veliki Britaniji), deluje izključujoče in rasistično. Mnogi avtorji so si enotni, da je novi rasizem veliko bolj populističen od rasizma, kakršen je prevladoval v 19. stoletju in ki je imel več teoretično-ideoloških in znanstvenih elementov. V tem pogledu je proučevanje rasizma v kontekstu EU, ki po svojem bistvu ostaja tvorba samostojnih in neodvisnih *nacionalnih* držav, še kompleksnejše. Poleg tega se vzroki oziroma okoliščine za nastanek in rast rasizma, diskriminacije in ksenofobije v evropskem kontekstu razlikujejo glede na dve ravni njihove pojavnosti: raven nacionalne države, ki združuje »tradicionalne« oblike rasizma in diskriminacije, praviloma usmerjene zoper skupine, ki so zgodovinsko povezane z državo, in raven EU, kjer lahko ločimo reakcije, usmerjene na državljane drugih držav članic, in tiste, usmerjene zoper nedržavljanke EU. V tem pogledu je v literaturi najti različne tipologije rasizma, na primer t. i. »notranji rasizem« (*interior racism*), naperjen zoper neasimilirane etnične skupine, in »zunanji rasizem« (*exterior racism*), ki je praviloma naravnani proti priseljencem oziroma nedržavljanom (Miles 1993).

Iz zgornjih preudarkov izhaja, da je treba pri vprašanju učinkovitosti mehanizmov v boju proti rasizmu, ksenofobiji in diskriminaciji poleg psiholoških dejavnikov, ki svojo moč črpajo

predvsem na osebni (tako individualni kot skupinski) ravni, nujno upoštevati tudi gospodarske, politične, socialne in demografske dejavnike ter dejavnike migracij. Univerzalno sprejete razlage, katera kombinacija dejavnikov je odločilna za razmah rasizma, ksenofobije in diskriminacije, ni, kakor tudi ni enovitega odgovora na vprašanje, na kakšen način in s katerimi pristopi je mogoče te pojave odpraviti ali njihovo prisotnost v družbi vsaj bistveno zmanjšati. Zato je treba družbene danosti in okoliščine nenehno pretresati, jih kritično presojati in bdeti nad trendi, ki so bili prek preučevanja zgodovinskih dejstev spoznani za ključne pri razvoju moralno in vrednotno nesprejemljivega ali celo očitno škodljivega družbenega vedenja. Da so diskriminacija, rasizem in ksenofobija v specifičnih kontekstih tesno povezani z družbenimi, političnimi in ekonomskimi dejavniki, pa tudi z moralnimi in vrednotnimi sistemi, lepo ponazarja Miles (1989, 133), ko v zvezi z rasizmom pravi: »The effects of its expression always articulate with the extant economic and political relations as well as other ideologies [...] those who articulate it and those who are its object are located in a wider, complex web of social relations.« Ti pojavi tudi niso nič novega. Pravzaprav bi imeli zelo slab spomin, če bi pozabili na čas, ko so določena ravnanja, ki so bila šele mnogo let pozneje opredeljena kot kazniva dejanja zoper človeštvo, veljala za splošno sprejeta, na odprt antisemitizem, na kolonialni rasizem in na razna diskriminacijska ravnanja s priseljenci, ki so se le odzvali na potrebe usihajočih gospodarstev držav zahodne Evrope na začetku 70. let. Četudi ni dvoma o zgodovinskih razsežnostih teh fenomenov, pa se zdi, da sta njihova teža in pomen v današnjem okolju zbledela, morda tudi zaradi pojava novega besednjaka, ki vključuje besede, kot so neorasizem, kulturni rasizem, diferencializem itd. Tovrstne spremembe v jeziku ponazarjajo premik v obnašanju in retoriki, za katera sta značilna poudarjanje razlik in pozivanje k zavračanju »drugačnih« na podlagi njihove vere, kulture ali etničnega porekla (Wieviorka 1994, 30). Tudi sociološkim pristopom se izmika, da bi rasizmu, ksenofobiji in diskriminaciji lahko pripisali izključno antropološki potencial. V tem smislu torej ne gre za lastnosti posameznikov in skupin, ampak za socialne procese medsebojnega vplivanja ljudi, pri čemer vsak posameznik črpa svoje predispozicije iz spominov, razlag, pozab in izkušenj. In ravno to so okoliščine, znotraj katerih se odvijajo družbene spremembe in transformirajo medčloveški odnosi, ki netijo ali krepijo predsodke, negativno držo do tujcev, nasilje, diskriminacijo, rasno segregacijo in podobno ali s pomočjo katerih se celo oblikujejo rasistične doktrine ter uveljavljajo diskriminacijske politične in ideološke zamisli.

Gospodarski, politični in socialni dejavniki so z vidika uspešnosti in učinkovitosti mehanizmov v boju proti rasizmu, ksenofobiji in diskriminaciji še posebej pomembni takrat, kadar obstoječi mehanizmi sploh niso ali pa so premalo usmerjeni v zagotavljanje politično stabilne, finančno in ekonomsko vzdržne ter prebivalcem vsečne skupnosti ali kadar so gospodarske, politične in socialne okoliščine tako neugodne, da povsem izničijo učinke uvedenih mehanizmov. Kako pomembni so omenjeni dejavniki za stopnjo pojavnosti rasizma, ksenofobije in diskriminacije v današnji Evropi, posledično pa tudi za uspešnost mehanizmov v boju proti tem pojavom, pojasnjuje tudi Wieviorka (1994, 33), ki govori o treh sklopih okoliščin, neposredno povezanih z rasizmom, ksenofobijo in diskriminacijo ter ukrepi za njihovo preprečevanje in zmanjševanje. Prvi sklop je strogo družbene narave, saj zajema način, na katerega se družba bodisi izgrajuje bodisi se preneha izgrajevati, način, na katerega je razdeljena na sloje, na procese mobilnosti navzgor ali navzdol ter temu ustrezno na upe, razočaranja in strahove, ki jih ti procesi generirajo in so v ospredju takrat, ko ti procesi sprožijo neuspeh, socialno izključenost ali vsaj strah pred njima (prav tam, 34). Plodna tla za rasizem, diskriminacijo in ksenofobijo nastanejo ob fragmentaciji družbenih gibanj, ob zmanjšanju trga dela, kadar se člani dominantne družbe, ki so prizadeti zaradi gospodarske krize ali izgube dosedanjega statusa, začnejo čutiti nemočne in vselej, ko prevlada načelo, po katerem naj določena skupina v družbi obstaja le, dokler ima nižji status. Drugi sklop okoliščin se ne nanaša na družbo v strogem pomenu besede, temveč na državo. Politike države, način, na katerega država bodisi udejanja bodisi ignorira načela enakosti in socialne redistribucije, usmeritve, ki jih daje svojim institucijam, npr. sodstvu, organom pregona, šolstvu, kažejo, da ima država kot taka znaten vpliv na pojavnost ksenofobije, rasizma in diskriminacije. Ta vpliv je še toliko bolj neposreden na področju politike priseljevanja, politike vključevanja priseljencev, socialne politike ter pri izvajanju kampanj in programov, usmerjenih v zagotavljanje enakosti. Tretji sklop se nanaša na vprašanje identitet, zlasti na vprašanje nacionalne identitete (prav tam, 34). Iz dosedanjih izvajanj je razvidno, da vprašanja rasnih predsodkov, ksenofobije in diskriminacije spadajo v kontekst etničnih konfliktov in da so močno povezana z vprašanjem izgrajevanja lastne identitete. Z vidika EU kot nadnacionalne tvorbe je nacionalna identiteta še vedno prevladujoča. To dejstvo potrjujejo izsledki Evrobarometra, ki se že vrsto let v tem pogledu prav nič ne spreminjajo. Prebivalci EU namreč svojo nacionalno identiteto še vedno postavljajo na prvo mesto, kadar gre za njihovo prepoznavnost navzven. Zgodovinsko gledano se je občutek pripadnosti in izvirnosti gradil v okviru različnih zamejitev (etničnih, jezikovnih, verskih), vendar so geografske določitve še danes najočitnejši mejnik razločevanja med »enimi« in »drugimi« ter tako

vplivajo na domet izgrajevanja te pripadnosti. Kljub prenosu dela suverenosti držav članic na raven EU so v evropskem smislu še vedno najbolj izstopajoče ravno geografske meje, znotraj katerih države članice ohranjajo ozemeljsko celovitost in preostalo suverenost. V tem okviru se dogaja in razvija tisto, kar je za posameznika prvobitno in kar najprej spozna in prevzame za svoje. V dobi globalizacije, ki pospešuje prežemanje različnih kultur in nastajanje vedno novih in drugačnih videnj, stališč in vedenjskih vzorcev, vključevanje oseb z drugačnimi predstavami in zaznavami v sistem vrednot, kakršnega sprejemajo in poznajo prvotni prebivalci, nikakor ni samoumevno in enostavno. Nenehno spreminjajoči se vzorci in navade povzročajo negotovost in strah pred »tujimi« ali »drugačnimi« vizijami skupnostnega reda, ki predstavljajo grožnjo lastnim in so dojete kot prvi korak k uveljavitvi nove svetovne ureditve.

Družba, država, nacija (Wieviorka 1994, 35) so torej entitete, ki so zmožne odpreti pot pojavnim oblikam rasizma, ksenofobije in diskriminacije ter močno zaznamujejo odgovor na vprašanje, kje iskati vzroke za (ne)učinkovitost mehanizmov, usmerjenih zoper te pojave. Tudi če so te entitete v analitičnem smislu razdeljene v tri različne skupine, gre za zbir dejavnikov, ki se medsebojno povezujejo in napajajo, zaradi česar omenjeni fenomeni niso samo kompleksni in nasprotujoči si, temveč so tudi element sinkretičnega izražanja in obnašanja, ki je povezano z vidnimi socialnimi zahtevami, s kritiziranjem države in vodilnega razreda ter z agresivnim nacionalizmom. Wieviorka (1994, 35–38) govori o t. i. evropskem integracijskem modelu, s čimer je mišljeno takšno razmerje med navedenimi entitetami, ki zagotavlja relativno koherentno celoto. Ta model je bil na vrhuncu v 50. in 60. letih, ko so bile zahodne evropske države v prvi vrsti industrijske države, kar pomeni, da je jedro družbe predstavljal proletarijat oziroma proizvodna delovna sila. Najpomembnejša družbena razmerja so se oblikovala v kontekstu industrijske proizvodnje, glavni konflikti so se pojavljali in razreševali med delavskimi gibanji na eni strani in vodstvom industrijskih obratov na drugi strani. Ta strukturni konflikt je pogojeval družbeno, politično, kulturno in intelektualno življenje, ki pa je segalo mnogo dlje od vsakdanjega delovnika v tovarnah in drugih proizvodnih enotah. Ko je bil evropski integracijski model na vrhuncu, je država pomenila sredstvo za redistribucijo in socialno pomoč (prav tam, 36). Pojem države blaginje je zaživel v pravem pomenu besede, saj je država dejavno posegla v odnos med delavci in delodajalci ter v razdeljevanje presežne vrednosti, ustvarjene v proizvodnem procesu. Tudi nacionalno vprašanje v tem obdobju ni načenjalo trdnosti države, saj so nad njim prevladala socialna vprašanja. V tem kontekstu relativne povezanosti družbe, države in nacije je bila vsaka manjšina tujega porekla dojeta in opredeljena kot sestavni del delovne sile. Četudi je katera

od teh manjšin sprožila zahteve po jezikovni, verski ali drugi pripoznavi, ki so obudile politične razprave o (ne)homogenosti nacije, pa take zahteve nikoli niso šle dlje od poskusov odvzemanja moči sami državi. Moč evropskega integracijskega modela je do srede 60. let ležala v njegovi zmožnosti absorbirati kulturne, jezikovne, regionalne in druge razlike ali vsaj upravljati z njimi tako, da niso spodkopale enotnosti družbe (prav tam, 40).

Spremembe so nastopile konec 60. let in zlasti v začetku 70. let. Industrijska družba se je začela počasi razkrajati. Delavska gibanja sicer niso izginila, izgubila pa so osrednjo družbeno vlogo, poleg tega njihova nasprotovanja zahtevam in pogojem industrialcev niso več temeljila na isti podlagi, na kateri je bilo organizirano vsakdanje družbeno, politično in kulturno življenje. Njihovi protesti so postali bodisi panožni bodisi korporacijski, sindikati so se institucionalizirali, ta razvoj pa je vodil tudi v preoblikovanja na politični ravni, saj je prišlo do vidnih nasprotovanj med levimi silami, ki so se identificirale z delavskimi težavami, in desnimi silami, ki so se vedno težje upirale njihovim zahtevam in so zgubljale na pomembnosti. Vendar je bila glavna posledica te transformacije v razvoju socialno-ekonomskega dualizma (prav tam, 39). Medtem ko je industrijska družba vsakemu posamezniku dodelila določen položaj v družbi, pa najsi gre za nadrejeni ali podrejeni položaj, je dualistična družba ločila srednji in zgornji razred, katerih predstavniki imajo dostop do družbenih dobrin, kot sta zdravstvena oskrba in izobraževanje, od vseh ostalih, ki jih družba zavrača in so izključeni iz redistribucije javnih dobrin. Država kot organizacija je v tem obdobju postajala vedno bolj nefunkcionalna oziroma ni bila več zmožna delovati po načelih države blaginje. Filozofija delavske in socialne demokracije je stopila v obdobje nazadovanja, ponovno so oživele zamisli o liberalni državi ali vsaj o ponovni vzpostavitvi njenih bistvenih prvin. V tem duhu je svoje mesto zavzelo tudi vprašanje priseljevanja, ki sicer samo po sebi ni glavni vir sprememb, ki vplivajo na nacionalno zavest, je pa ključna točka, okrog katere se izkristalizirajo strahovi in emocije, ki praviloma izvirajo iz drugih virov. Razlog za zavračanje priseljevanja in kulturne integracije priseljencev na nacionalnem ozemlju je prvenstveno ta, da je nacionalna identiteta ogrožena z amerikanizacijo kulture, internacionalizacijo gospodarstva in obstojem evropske strukture (prav tam, 41).

Razpad evropskega modela je pripeljal do situacije, da »drugi« niso več opredeljeni in dojeti kot delavska kategorija in v tem smislu kot člen v verigi družbenih razmerij, temveč kot druga identiteta, ki se sploh ni zmožna vključiti v »gostujočo« družbo. V preteklosti se je od priseljencev pričakovalo, da se bodo zlili z družbo, v katero so se priselili, in da bodo postali

njen vitalni del ali pa da se bodo sčasoma vrnil v matično državo. Priseljenci so bili v podrejenem položaju. Danes tega pričakovanja ni več, dojemanje tujcev pa se odvija le še znotraj kulturnih, verskih, nacionalnih ali etničnih kategorij. Diferencializem, ki se gradi na tej podlagi, kliče po ponovni vzpostavitvi podrejenega položaja priseljencev. Današnji rasizem, ksenofobija in diskriminacija temeljijo torej na identitetnem vprašanju, ki je rezultat krize sodobnosti oziroma zahteve po vračanju k tradicionalnemu (nacionalnemu) načinu življenja in mišljenja, ki naj ga privzamejo vsi, ki se na (nacionalno) ozemlje priselijo. Če torej sledimo tej ugotovitvi, lahko zavzamemo stališče, da se bodo morali mehanizmi v boju proti rasizmu, ksenofobiji in diskriminaciji, če naj bodo uspešni, med drugim osredotočiti na preseganje zdajšnjih trendov, ki zlasti na gospodarskem in socialnem področju kažejo na vračanje k tradicionalnim paradigmam, slonečim na nacionalnih okvirih.

5.3.3 Neusklajena protirasistična in protiksenofobična mobilizacija

Mnogovrstnih družbenih problemov, ki izvirajo iz soobstoja mnogoterih identitet v evropskem prostoru, ni mogoče rešiti niti ga ni smiselno reševati na uniformiran način, ki naj bi bil relevanten samo za okoliščine, svojevrstne za EU, in ki naj bi tudi veljal samo znotraj nje. Vedno aktualno vprašanje je, katere institucionalne ukrepe in napore pri odpravljanju rasizma, ksenofobije in diskriminacije je sploh mogoče šteti za ustrezne in učinkovite. Prave rešitve se vedno izmikajo, saj niso odvisne le od rezultatov spremljanja učinkov teh ukrepov, ki praviloma poteka s pomočjo poročanja in vodenja statistike, ampak tudi od tega, kdo jih ponuja in podpira. Družbeni aktivisti, lobisti in, širše gledano, civilna družba načelno podpirajo zaveze EU, a se intenzivnost njihovega zaupanja v prizadevnost evropskih institucionaliziranih struktur neprestano spreminja, zato so njihova stališča zelo deljena in obsegajo vse od skepticizma do absolutne podpore. Z vidika temeljnih idej in ciljev drugih gibanj je protirasistično in protiksenofobično gibanje manj poenoten zbir idej in organizacij. Nima namreč razvite vseobsegajoče in stabilne mreže, znotraj katere bi vsi vpleteni stremeli k enemu samemu cilju. Mnoge organizacije pristopajo k boju proti ksenofobiji, rasizmu in diskriminaciji, ne da bi prej izoblikovale enotno in po zasledovanih ciljih skladno strategijo. Nekatere se usmerjajo na ozko področje delovanja, na primer na rasno diskriminacijo v zaposlovanju, in se ne povezujejo s sorodnimi akterji. Na ravni EU so se z diskriminacijo povezana vprašanja vedno vsebinsko navezovala na migracijske probleme in politike, namesto da bi izhodišča konceptualno oblikovali v prvi vrsti aktivisti sami, saj so ti najbližje

konkretnim družbenim problemom in praviloma tudi poznajo njihove prave vzroke. Koncepta protirasizma in prepovedi diskriminacije, ki sta vzniknila prek programov feminističnih gibanj, sindikatov, socialističnih strank, verskih ustanov itd., sta se usidrala v levo-liberalistično družino gibanj, s pomočjo njune generalizirane vezanosti na vprašanje socialne izključenosti pa tudi v evropsko politično levico. Še vedno pa to dokaj široko gibanje ni imelo notranje usklajene ideologije, kar se je odražalo v razpršenosti in nesodelovanju akterjev, raznolikosti programov in njihovih ciljev. Vsak član te družine je lahko boj proti rasizmu, ksenofobiji in diskriminaciji oprl na lastne stiske in ga interpretiral kot enega izmed svojih ciljev. Neenakost, družbena stratifikacija, revščina, migracije, človekove pravice, nezaposlenost, etnični konflikti – vse to so teme, na katere je mogoče navezati idejo spopadanja s pojavi diskriminacije, rasizma in ksenofobije in ki dajejo osnovo za protirasistično in protiksenofobično mobilizacijo. Če se to dejstvo kaže kot prednost za tovrstno gibanje, ker so vse te teme globalno pomembne, pa je hkrati pomanjkljivost, ker se na tak način drobi enotnost postopanja v začrtani smeri in zmanjšuje ubranost zahtev in pobud, ki jih podajajo žrtve diskriminacije, vse to pa onemogoča oblikovanje koherentne in na en cilj osredotočene strategije. S tega vidika so vprašanja, povezana z diskriminacijo, rasizmom in ksenofobijo, vedno etiketirana z ostalimi strategijami in programi, zaradi česar jih mnogokrat zasenčijo in postavijo v ozadje druge prioritete, njihova pomembnost pa je v tem pogledu zmanjšana. Ni dvoma, da razna društva in posebna telesa, ustanovljena z namenom boja proti neenakemu obravnavanju, ki so lahko ustanovljena na državni, regionalni ali lokalni ravni, igrajo pri preseganju obravnavanih problemov ključno vlogo. Zlasti možnost, da zastopajo domnevne žrtve diskriminacije ali da celo sama neposredno vložijo tožbe pred sodiščem, pomaga pri večanju ozaveščenosti in uporabi predpisov v praksi. Vendar je poenoteno delovanje in širšo razpoznavnost v javnosti lažje graditi ob podpori dobro organizirane in usklajene mreže, ki je zmožna nuditi prave usmeritve in pomoč posameznikom ter se prilagajati vsakokratnim družbenim spremembam. V tem pogledu je pomembna tudi Evropska mreža proti rasizmu – največja in edina mreža nevladnih organizacij, ki se borijo proti ksenofobiji, rasizmu, diskriminaciji, nestrpnosti in predsodkom v EU. Evropska mreža proti rasizmu (*European Network Against Racism – ENAR*) je mreža evropskih nevladnih organizacij, ki delujejo v boju proti rasizmu v vseh državah članicah EU, in predstavlja več kakor 600 nevladnih organizacij iz celotne EU. Ideja o ustanovitvi mreže sega v leto 1997, tj. evropsko leto proti rasizmu. Med marcem in septembrom 1998 se je več kakor 600 nevladnih organizacij udeležilo okroglih miz, ki so potekale tako na nacionalni kot evropski ravni, da bi razpravljale o razvojnih možnostih tovrstnega povezovanja. Na podlagi

pozitivnih odzivov je leta 1998 več kot 200 predstavnikov teh organizacij na ustanovitveni konferenci Evropske mreže proti rasizmu sestavilo skupni program ukrepanja. Glavno vodilo ENAR so boj proti rasizmu, rasni diskriminaciji, ksenofobiji in s tem povezani nestrpnosti, spodbujanje enakosti med državljani EU in državljani tretjih držav ter povezovanje in usklajevanje lokalnih, regionalnih in nacionalnih spodbud s spodbudami EU. Delovanje ENAR posega tako na raven EU kot na nacionalno raven. Na ravni EU si prizadeva za oblikovanje stališč in mnenj o politikah EU, ki se nanašajo na protirasizem in prepoved diskriminacije, za pripravo ustreznih dokumentov in priporočil v zvezi z zakonodajo ali političnimi spodbudami EU, za kolektivno lobiranje ter za vzpostavljanje koalicij in partnerstev z drugimi evropskimi mrežami in organizacijami. Na nacionalni ravni se ENAR osredotoča na tiste aktivnosti, s pomočjo katerih si lahko članske organizacije med seboj izmenjajo ideje, stališča, informacije in najboljše prakse, seznanja članske organizacije z razvojem politik na ravni EU, spodbuja dialog s civilno družbo in državami članicami, zlasti na področju protidiskriminacijskih politik, ter deluje v smeri uresničevanja lastne vizije, tj. Evropa brez rasizma.

5.3.4 Ugotovitve in opozorila institucij EU

EU je sistematično spremljanje rasizma, ksenofobije in diskriminacije institucionalizirala šele leta 1997, ko je z namenom zbiranja objektivnih, zanesljivih in primerljivih podatkov o teh pojavih ustanovila Evropski center za spremljanje rasizma in ksenofobije (EUMC), katerega pravna naslednica je danes Agencija za temeljne pravice (FRA). Četudi je delo navedene agencije projektno usmerjeno in mnogokrat osredotočeno na ozko področje raziskovanja, se na njene izsledke in ugotovitve naslanjajo tako organi držav članic kot same institucije EU, zlasti Evropski parlament. Slednji je zadnjo odmevnejšo resolucijo na temo izvajanja načela enakega obravnavanja sprejel leta 2007.²⁷⁴ Iz nje je že moč razbrati, v katero smer naj bi se EU na tem področju razvijala in katere ukrepe šteje za primerne za soočanje z obravnavano problematiko. Na žalost se tudi ta resolucija, tako kot mnogi drugi dokumenti EU, ne dotika razlogov, ki so privedli do zaskrbljujoče stopnje rasizma, ksenofobije in diskriminacije v EU in ki te pojave še danes generirajo.

²⁷⁴ Resolucija Evropskega parlamenta z dne 27. septembra 2007 o uporabi Direktive Sveta 2000/43/ES z dne 29. junija 2000 o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost (2007).

V uvodu omenjene resolucije je navedeno, da je EU politični projekt, ki temelji na skupnih vrednotah, kot je varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ter ki spodbuja enakost in nediskriminacijo. Evropski parlament poudarja pomembnost okoliščine, da politične izjave o boju proti diskriminaciji spremljata postopen razvoj ter dosledno in pravilno izvajanje politik in zakonov, predvsem direktiv za preprečevanje diskriminacije in projektov za spodbujanje enakosti. Resolucija ob sklicevanju na poročilo EUMC iz leta 2006, ki potrjuje, da je diskriminacija v državah članicah še vedno resen problem, in na raziskavi Eurobarometra, po kateri 64 odstotkov v raziskavo vključenih državljanov v 25 državah članicah meni, da je diskriminacija na podlagi narodnostne pripadnosti še vedno razširjena, priznava, da je sprejetje t. i. Rasne direktive pomemben korak k izboljšanju ravni varstva žrtev diskriminacije na podlagi rase ali narodnosti. V nadaljevanju je poudarjeno, da mora ta direktiva delovati kot temelj, na katerem naj se oblikuje celovita protidiskriminacijska politika EU. Pozivi Evropskega parlamenta k ukrepanju so naslovljeni tako na države članice kot na druge institucije EU. Med prvimi so najpomembnejši naslednji:

- države članice naj čim prej prenesejo vso protidiskriminacijsko zakonodajo EU in uporabijo vse razpoložljive instrumente, vključno s pozitivnimi ukrepi, da zagotovijo enakost v praksi, saj Evropski parlament z razočaranjem ugotavlja, da so le nekatere izmed njih ustrezno in v celoti prenesle njene določbe, prav tako pa izraža zaskrbljenost, ker so države članice s področja uporabe direktive izvzele več področij dejavnosti, kot je zaželeno ali upravičeno;
- države članice naj na ključnih področjih politike uvedejo zbiranje in preverjanje podatkov o teh pojavih;
- dolžnost držav članic je, da pomembne informacije posredujejo državljanom ter da spodbujajo in podpirajo kampanje za osveščanje o obstoječi zakonodaji in organih, vključenih v boj proti diskriminaciji;
- vlade držav članic naj v politiki zaposlovanja in politiki socialne vključenosti zagotovijo enako obravnavanje in enake možnosti;
- države članice naj izkoristijo najboljše prakse drugih držav članic, sprožijo naj sodne postopke v imenu žrtev ali naj v teh sodelujejo kot *amicus curiae*;
- države članice naj zbirajo pomembne, zanesljive in primerljive informacije o pojavnosti teh fenomenov na nacionalnem ozemlju ter jih posredujejo Agenciji za temeljne pravice.

Po drugi strani pa Evropski parlament poziva tudi Komisijo, naj nadaljuje s pozornim spremljanjem pravnega izvajanja Rase direktive, naj čim prej objavi ocenjevalno študijo ter začne s postopki za ugotavljanje kršitev prava EU, Evropskemu parlamentu in Svetu pa naj predloži še poseben akcijski načrt o mehanizmi in metodah opazovanja in ugotavljanja učinka nacionalnih izvedbenih ukrepov. Evropski parlament Komisijo tudi opozarja, da želi prejeti dokument s seznamom izjem v zakonodajah držav članic, da bi se o teh izjemah lahko javno razpravljalo; nadalje izraža zaskrbljenost zaradi nizke stopnje ozaveščenosti o protidiskriminacijski zakonodaji med državljani v državah članicah ter poziva Komisijo, naj pospeši prizadevanja za dvig ravni te ozaveščenosti; med drugim poudarja, da so zakoni učinkoviti le, če državljani poznajo svoje pravice in imajo enostaven dostop do sodišč, saj je sistem varstva iz direktive odvisen od državljanov, ki prevzamejo pobudo. Zanimivo je tudi to, da Evropski parlament v tej resoluciji opozarja Komisijo na njegovo stališče, da morajo države članice neodvisnim organom dati na voljo ustrezna finančna sredstva, da se bodo pritožbe obravnavale brezplačno za osebe, ki finančnih sredstev nimajo. Nenazadnje poziva Komisijo k preučitvi možnosti o zbiranju podatkov in beleženju primerov diskriminacije, pri čemer opozarja, da zbiranje takšnih podatkov ne sme kršiti zasebnosti posameznikov z razkritjem njihove identitete, ti podatki pa tudi ne smejo služiti kot podlaga za etnično ali rasno profiliranje. Med pomembnejšimi poudarki je tudi politična, socialna in pravna zaželenost odprave hierarhije varstva pred različnimi vzroki diskriminacije. V ta namen naj bi Komisija predložila predlog za razširitev področja uporabe Direktive 2000/43/ES na vse ostale vzroke diskriminacije.

Iz zgoraj navedenega izhaja, da se institucije EU vedno bolj zavedajo problemov, ki bremenijo Unijo, in na podlagi tega zavedanja usmerjajo napore k zmanjševanju ali odpravljanju njihovih posledic.

6 ALI SO POTREBNI NOVI PRISTOPI?

6.1 Glavni pristopi k preprečevanju in odpravljanju rasizma, ksenofobije in diskriminacije

Danes najpogosteje uporabljeni pristopi k odpravljanju oziroma zmanjševanju pojavnosti rasizma, ksenofobije in diskriminacije slonijo na oblikovanju javnih politik kot odrazu moči vplivanja na porazdelitev javnih dobrin. Sodobne politike na področju boja proti rasizmu, ksenofobije in diskriminacije temeljijo v glavnem na treh načelnih izhodiščih: na zagotavljanju prepovedi diskriminacije v formalnem smislu oziroma na načelu pravne enakosti (politike enakih možnosti), na zagotavljanju dejanske enakosti (politike pozitivnih ukrepov) in na priznavanju multikulturalnosti (politike upravljanja z različnostjo).

Proces oblikovanja in izvajanja javnih politik (t. i. policy proces) je sestavljen iz več faz: a) identifikacija družbenih (policy) problemov, b) oblikovanje političnega dnevnega reda, c) oblikovanje policy alternativ (alternativnih rešitev policy problema), č) legalizacija oziroma uzakonitev izbrane policy alternative, d) implementacija javne politike in e) evalvacija oziroma vrednotenje učinkov javne politike (Fink Hafner 2001). Ker izvajanje javne politike praviloma temelji na sprejetju zavezujočega dokumenta, s katerim se določijo vsaj osnovna pravila in cilji izvajanja javne politike, veljajo za proces priprave javne politike smiselno enaka načela in usmeritve, kot veljajo pri pripravi pravnih aktov.²⁷⁵ Prepogosto se zgodi, da je prva faza, tj. identifikacija družbenih problemov, odrinjena na obrobje zanimanja policy akterjev, čeprav bi se pri njej, kot izhaja iz zgornje teoretske postavitve, moralo pravzaprav vse začeti. Natančna opredelitev problemov je tako sestavni del skrbi in odgovornosti za oblikovanje »dobre« javne politike, torej takšne, ki uspešno usmerja razvoj družbe, ki vzpostavlja oziroma ohranja pravična razmerja med družbenimi subjekti in slednjim ne nalaga nepotrebnih bremen, ki omogoča relativno enostavno in uspešno uresničevanje določenih ciljev ter predvideva mehanizme za mirno reševanje morebitnih interesnih nasprotij itd. To pomeni, da je treba pri pripravi javne politike najprej ovrednotiti obseg problemov, analizirati vzroke za njihov nastanek ter ugotoviti subjekte, ki so v te probleme vključeni, in družbena

²⁷⁵ Načela, ki jih je treba upoštevati pri pripravi predpisov, so naslednja: načelo potrebnosti pravnega urejanja, načelo samoomejevanja, načelo sorazmernosti, načelo odgovornosti, načelo določnosti, načelo dostopnosti, načelo poenostavitve in načelo transparentnosti. Več o tem glej Resolucijo o normativni dejavnosti (2009).

razmerja, na katera se ti problemi nanašajo. Vse to bi se moralo dogajati ob upoštevanju splošno sprejetih vrednot, interesov, mitov in verovanj – ob upoštevanju vsega, kar poznamo pod imenom »družbena zavest«. Bolj so raziskani vzroki in okoliščine za razmah družbenih problemov, lažja in ustrežnejša je določitev ciljev javne politike in sredstev za doseganje teh ciljev. Ob taki osnovi pa so večje tudi možnosti pridobivanja širokega družbenega soglasja o potrebnosti in primernosti uveljavitve javne politike.

Znotraj EU, ki združuje mnogotere vsebinske kontekste, je treba na rasizem, ksenofobijo in diskriminacijo gledati širše in njihove pojavne oblike proučevati v luči več pristopov (teorija racionalne izbire, funkcionalizem, teorija diskurza, fenomenologija).²⁷⁶ Omejevanje na en sam možni odgovor na vprašanje, kje so razlogi za njihov nastanek in razmah, že samo po sebi izključuje druge, za razumevanje vzrokov pomembne preudarke. Zgolj enoplastno in poenostavljeno gledanje na obravnavano problematiko torej privede do zanemarjanja drugih razlag, ki so lahko povsem pravilne, pa čeprav samo v določenem prostorskem ali časovnem okviru ali samo v družbenopolitično in gospodarsko specifičnih situacijah. Izmikanje upoštevanju dokazano pravih interpretacij oži vpogled v spekter odgovorov, ki so lahko v nekem trenutku odločilni za rešitev nastale situacije. Zato je morda primerneje, da se oblikuje skupni imenovalci, ki bi združeval izhodišča zgoraj omenjenih teorij. Navsezadnje so v kontekstu EU relevantne prav vse predstavljene teze. Ni namreč mogoče vztrajati na trditvi, da v državah članicah ni zaznati rivalstva med priseljenci in prvotnimi prebivalci, zlasti na trgu delovne sile, na področju stanovanjske politike itd., saj to dejstvo med drugim potrjujejo izsledki Evrobarometra. V tem pogledu argumentov teorije racionalne izbire, po kateri je tekmovalnost in mržnja med priseljenci in domačini odraz njihovega racionalnega odločanja, ni mogoče popolnoma zanemariti. Enako velja za argument o razlikah med kulturami, na katerega se opira funkcionalistična teorija. Kljub temu, da je etnos, predvsem zaradi že izkušenih nacionalističnih zlorab etničnega, ves čas sumljiv in sprejet z določeno stopnjo rezerviranosti, pa je vendarle priznan kot bogatitev človekovega in družbenega razvoja. Takšno priznanje, četudi ne v smislu vitalne prvine družbenega napredka, pa samo po sebi terja priznanje obstoja raznolikosti. Ni namreč mogoče spoštovati kvalitete, ki iz te raznolikosti izhajajo, če si obenem zatiskamo oči in trdimo, da razlik sploh ni. In ravno teorija diskurza analizira ponazoritve in pojmovanja posamičnih neenakosti, ki se pojavljajo v celotnosti

²⁷⁶ Gre za štiri osnovne pristope k proučevanju rasizma, ksenofobije in diskriminacije, ki so v strnjeni obliki predstavljeni v poglavju 1.3.2 Metodološki pristop.

človeških odnosov. Slednji pa so na preizkušnji vsakič, ko se začnejo posledice gospodarske krize nenadzorovano širiti in se skrha zaupanje v obstoj družbenopolitične strukture kot take.

Na podlagi analiziranih dokumentov, ki so jih institucije in organi EU na to temo sprejemali vse od nastanka Skupnosti naprej, ni mogoče ugotoviti, kateri od navedenih pristopov naj bi predstavljal izhodišče za aktivnosti EU. Rasistično-ksenofobični in protidiskriminacijski diskurz je vpet v mnoge politike EU, ne da bi hkrati jasno opredeljeval vzroke in okoliščine, za katere se domneva, da so pripomogli k nastanku trenutnega stanja, in ne da bi hkrati nakazoval smer delovanja EU, ki naj privede do doseganja zastavljenih ciljev. Iz dosedanjih izvajanj je zgolj razvidno, da so bili gonilo boja proti diskriminaciji v EU številni motivi. Nekatere je mogoče razbrati že iz samih ustanovitvenih pogodb, druge podrobneje razkriva sekundarna zakonodaja. Zgodovina protidiskriminacijskih določb sega v sam začetek ustanovitve Skupnosti. Zapisi prvih določb o prepovedi diskriminacije na podlagi spola so bili večinoma posledica ekonomskih motivov: preprečevanje neenakih pogojev za pošteno in odprto konkurenco znotraj Skupnosti. V nadaljnjih letih se je Skupnost posvečala tudi ciljem, v okviru katerih je prevzela obveznost za doseganje socialne pravičnosti in stabilnosti. Nedavno pa je EU prevzela tudi odgovornost za varstvo človekovih pravic njenih državljanov. Skupek nenehno spreminjajočih se potreb in ciljev, ki so bili določeni z namenom zadovoljevanja teh potreb, je privedel do situacije, da danes obstajajo številni pravni viri, na podlagi katerih je mogoče sprejemati konkretne ukrepe v boju proti diskriminaciji v EU: PDEU (8., 18., 21., 45., 49., 56., 67., 82., 83., 85., 110., 157., člen in drugi), PEU (zlasti 3. do 6. člen), sekundarna zakonodaja (predvsem direktive o enakosti med spoloma in direktivi, sprejeti na podlagi prejšnjega 13. člena PES (zdaj 19. člena PDEU)). Pri tem ne gre zanemariti mednarodnega in nacionalnega prava. Po eni strani raznolikost in številčnost pravnih virov omogoča približevanje ukrepov dejanskim razmeram in večjemu zajetju svojevrstnih dejanskih stanj v zakonodajni okvir, po drugi strani pa je ravno ta številčnost vir nepreglednosti in neusklajenosti, kar zmanjšuje učinkovitost sprejetih ukrepov v praksi.

Ne glede na odsotnost natančne identifikacije vzrokov in povodov za razraščanje rasizma, ksenofobije in diskriminacije, ki je ob upoštevanju dojemanja EU kot arene številčno in vsebinsko nedoločljivih situacij že skoraj razumljiva, pa ni mogoče reči, da se je poslanstvo boja EU proti njihovim družbenim manifestacijam izčrpalo. Nasprotno, vztrajno usmerjanje družbenih akterjev v smeri odpravljanja in zmanjševanja navedenih pojavov ni nikoli povsem

usahnilo, le javne politike za doseganje tega cilja so se razlikovale. V prvih štirih desetletjih obstoja Skupnosti so bila prizadevanja institucij usmerjena na oblikovanje splošnega zakonodajnega okvira, ki bi na podlagi načela enakosti omogočal aktivno delovanje v boju proti diskriminaciji. Čeprav se je hkrati s temi prizadevanji dejansko izgrajevala širša skupna protidiskriminacijska strategija, ki je poleg zakonodajnega okvira vključevala razne integracijske ukrepe in politike omejevanja priseljevanja, je mogoče reči, da so osnovno izhodišče boja proti diskriminaciji predstavljale politike enakih možnosti. Slednje so še danes osnovno sredstvo boja proti diskriminaciji v večini evropskih držav. Njihovo bistvo je v zreduciranju priznavanja raznolikosti, ki se poskuša doseči z določitvijo prepovedanih razlikovalnih meril oziroma z nevtralizacijo pomembnosti teh meril. Te politike predpostavljajo, da se z zanemarjanjem prepovedanih osebnih okoliščin, kot so rasa, narodnost, spol ipd., med osebami, ki med seboj konkurirajo v določeni situaciji, vzpostavijo popolnoma enake možnosti za doseganje njihovih ciljev. »Bitka« in končni izbor med njimi potekata le na podlagi meril, ki so v konkretnem primeru relevantna. Četudi ima utemeljitev politik na načelu pravne enakosti svoje prednosti, saj je njihovo izhodišče stabilno, predvidljivo, vnaprej določeno ali določljivo in dokaj nespremenljivo, pa to ne pomeni, da so tovrstne politike zadosten instrument učinkovitega zmanjševanja in preprečevanja diskriminacije. Kot njihova slabost se najpogosteje omenja odsotnost mehanizmov, s pomočjo katerih bi bilo mogoče odpraviti anomalije, ki so v procesu odločanja nastale ravno zaradi neupoštevanja načela enakosti. Kopičenje (zgodovinske) neenakopravnosti privede do zapostavljenosti, zaradi katerih se posamezniki znajdejo v različnih začetnih položajih. Večji je razkorak med izhodiščnimi položaji posameznikov, manjši je lahko učinek politik enakih možnosti.

Odzivanje EU v zadnji letih kaže, da se ta ne otepa kritik, ki so jih deležne politike enakih možnosti, saj je osredotočenost institucij EU vedno bolj usmerjena na spodbujanje medkulturnega dialoga, strpnosti in solidarnosti, na poudarjanje »evropejstva« in potrebe po prepoznavanju Evrope v svetovnem merilu. Ko je postalo jasno, da vzpostavljeni protidiskriminacijski mehanizmi v državah članicah ne prinašajo želenih rezultatov in da se v evropskem prostoru beleži vedno več primerov rasističnega in ksenofobičnega izražanja, kar med drugim potrjujejo statistični podatki o pojavnosti rasizma, ksenofobije in diskriminacije, pa tudi izsledki raziskav, ki razkrivajo odnos državljanov EU do tujcev, je EU začela poudarjati pomen raznolikosti in spodbujati strpnost. Pomen teh vrednot se je postopno krepil, celo do te mere, da je sam pojem strpnosti našel svoje mesto med vrednotami evropske

družbe. Strpnost se je kot vrednota EU sicer pojavila šele v besedilu Pogodbe o Ustavi za Evropo, a so se spremembe v vrednotnem kontekstu nakazovale že pred prvim osnutkom pozneje propadle ustave. Izjava Sveta in predstavnikov vlad držav članic iz leta 1997 navaja, da Evropa, za katero sta značilna solidarnost in bogata kulturna mešanica, temelji na spoštovanju različnosti in na toleranci. Tudi Evropski svet je ob številnih priložnostih spodbudil institucije EU, naj v rednem, neposrednem in preglednem dialogu s civilno družbo poudarjajo najpomembnejše vrednote, ki so državljanom Evrope skupne – med drugim strpnost in solidarnost. EU je z omenjenimi dokumenti, zlasti pa s spremembami v primarnem pravu Skupnosti, dejansko na novo postavila elementarni in minimalni evropski moralni kodeks. Vse to nakazuje, da se je EU zasidrala na osnovni ideji politik upravljanja z različnostjo, tj. na prepričanju, da je treba obstoj razlik priznati in se nanje tudi odzivati (Liff 1997: 13). Potreba po priznavanju multikulturne narave sodobne populacije naj bi izvirala iz ugotovitve, da bodo tradicionalne monokulturne skupnosti učinkovito funkcionirale le, če se bodo postopno prilagajale spremembam, ki se dogajajo v družbi. Vendar pa tudi filozofija politik upravljanja z različnostjo ni idealna. Zlasti kadar se razlikovanje opravlja sistematično in na skupinski osnovi, lahko promoviranje raznolikosti oziroma prilagajanje tej raznolikosti povzroči jezo, predsodke in sovražne občutke tistih, ki temu prilagajanju niso podvrženi. Poleg tega je doseg teh politik odvisen od intenzivnosti spodbujanja družbenih akterjev k priznavanju raznolikosti, od samoiniciativnosti naslovnikov in od dejanskega prilagajanja na izvedbeni ravni, saj so te politike po svojem bistvu voluntaristične.

Pri sprejemljivosti praks multikulturalizma igrajo pomembno vlogo tudi percepcije dominantne skupine, ki na podlagi generacijskih prenosov, zgodovine, izkušenj, ustaljenih družbenih vzorcev in odnosov še vedno vztraja na ideji, da je z državo sklenila poseben pakt solidarnosti. Rasizem, ksenofobijo in diskriminacijo je tako mogoče videti tudi kot odraz kritike tega pakta. Svojevrsten problem, ki je v EU vedno bolj zaznaven, je ta, da je pakt solidarnosti še vedno razumljen kot dogovor med nacionalno državo in njenimi državljani, ne pa med EU in evropskimi državljani. Četudi so nacionalne države ob podpori svojih državljanov, ki so jo ti izrazili na referendumih, prenesle del suverenosti na EU, pa ta politična transformacija še vedno nima svojega ekvivalenta v civilni družbi. Družbenopolitična razprava o tem, kdo naj ima dostop do privilegijev oziroma boj za kolektivne dobrine se še zmeraj odvija znotraj države in s tem znotraj nacionalnega (državlanskega) okvira. Tako različne družbene skupine na eni strani kot tudi vsakokratna oblast na drugi strani so vpete v dojemanje, da je usklajevanje v zvezi z redistribucijo javnih

dobrin izključno nacionalna domena. Državljeni od oblasti tudi pričakujejo, da bo ta zanje poskrbela oziroma ustvarjala pogoje za vse tisto, do česar so upravičeni. Prav tako mora od ljudstva izvoljena oblast ta pričakovanja izpolniti, če želi ohraniti zaupanje tistih, ki so ji poverili vodenje države. Družbena pogodba med političnimi elitami in različnimi skupinami civilne družbe je torej omejena z nacionalnostjo, temeljna vez med enimi in drugimi je državljanstvo. Tak dogovor pomeni izhodišče usklajevanja temeljnih interesov različnih družbenih skupin. V osnovi je dogovor omejen le na obljubo politične lojalnosti v zameno za zagotavljanje z ustavo priznanih političnih, socialnih in ekonomskih pravic. Tak dogovor odraža razmerje moči med enimi in drugimi, torej med državo in njenimi državljani. Vendar je tak dogovor, zgodovinsko gledano, rezultat postopnega in mnogokrat grenkega in naporenega boja za prevlado posamičnih interesov. Stopnja socialne izključenosti nekaterih družbenih skupin je torej odvisna od uspešnosti njihovih pogajanj z vsakokratno oblastjo in od končnega rangiranja interesov.

Vendar spremembe v politični, gospodarski in sploh v celotni družbeni sferi povzročajo spremembe v dejanskem razmerju moči, ki nato začne odstopati od tistega, kar je določeno v družbeni pogodbi. Različne družbene skupine, ki želijo uveljaviti svojo vizijo prihodnosti, so zaradi spremenjenih okoliščin, v katerih so se znašle, prisiljene iskati politične priložnosti za uspešno naslavljanje svojih predlogov. V takih trenutkih nastopi potreba po redefiniranju in preoblikovanju obstoječe pogodbe. Četudi ni takojšnje pripravljenosti za to (bodisi na eni bodisi na drugi strani), do ponovne vzpostavitve razmerja moči slej ko prej pride, saj bi sicer institucionalna ureditev zašla v krizo. Bolj pomembno od vprašanja, kdaj se takšna preobrazba zgodi, je to, kdo naj bo kot enakovreden partner vključen v to pogodbo. Na tej točki torej postanejo aktualne težnje po krepitvi *nacionalne* solidarnostne skupnosti. Legitimni »lastniki« države so tisti, ki so v njej rojeni ali vsaj v njej dlje časa prebivajo, saj so ravno na tej podlagi tudi izpolnjevali zaveze iz družbene pogodbe, s čimer so prispevali k temu, da je država takšna, kakršna je.²⁷⁷ Zato od nacionalne oblasti pričakujejo, da jih tudi v prihodnje štiti, in sicer tako, da jim jamči vsaj enak, če ne večji obseg pravic in privilegijev, k čemur se je navsezadnje tudi zavezala. »Drugi«, ki zahtevajo enakovredno družbeno vključenost in s tem varstvo države, pomenijo tveganje za razpad nacionalne skupnostne

²⁷⁷ V tem pogledu je jasno, da od večine državljanov ni pričakovati kritičnosti do lastne države niti do samih sebe v smislu dejanskega izpolnjevanja zavez. Zanje ni relevantno vprašanje, ali bi bila država morda bistveno naprednejša in uspešnejša, če bi bili priseljenci vanjo enakovredno vključeni. Kot že omenjeno, se razprave o nečem lastnem vselej sprevržejo v samohvalo, razprave o nečem tujem pa v sovražnost.

harmonije, njihova pritegnitev v strukturo porazdelitve javnih dobrin vnaša negotovost in vpliva na zmanjšanje ugodnosti prvotnih prebivalcev. S tega vidika so rasistične, ksenofobične in diskriminacijske utemeljitve namenjene izključevanju ali zavračanju vključevanja »drugih« v pakt solidarnosti, ki so ga sklenili država in njeni državljani.

Prav dejstvo, da EU (morda ravno zato, ker ni država v pravem pomenu besede) (še) ni dosegla tiste stopnje transnacionalnosti, v kateri bi državljani EU sklepanje družbene pogodbe razumeli onkraj nacionalnega okvira, sili EU v spodbujanje solidarnosti in tolerance, v pripoznavanje evropske identitete in v razumevanje EU kot povezljivega prostora, ki naj ustvari domoljubje njenih državljanov. Ob tej trditvi se zdi, da »rešitev« za obravnavano tematiko leži v postopnem razvrednotenju *nacionalne* države in v njeni nadomestitvi z državi podobno institucijo, predvsem v smislu organizacijske strukture, katere temelj ni skupna nacionalna dediščina, temveč ideja skupne družbenopolitične in civilizacijske kulture. Vendar je ta »rešitev« zgolj navidezna. Tudi državi podobna tvorba namreč potrebuje določene zamejitve. Katere so tiste, katerih učinki so najmanj izključujoči? Kot že rečeno, sploh ni nujno, da so tiste najbolj očitne meje, kakršne so npr. ozemeljske, tudi najbolj trdovratne in omejevalne. Nenazadnje tudi pozitiven odnos, ki ga EU goji do evropskega državljanstva in identitete, do strpnosti in solidarnosti, nikakor ni samoumeven in sam po sebi udejanjan v praksi. Zato terja kritično analizo, kot vodilo pri analizi tega odnosa pa služi vprašanje, kakšen je domet uvedbe državljanstva EU v ustanovitvene pogodbe in vključitve strpnosti med temeljne vrednote EU oziroma ali sploh lahko govorimo o pristnem spodbujanju strpnosti in resnični želji po oblikovanju evropske identitetne pripadnosti. Postavlja se namreč vprašanje, ali ne gre pri tem zgolj za politično korektnost EU, še posebej ko so na dnevnem redu sestankov delovnih skupin v institucijah EU migracijska vprašanja ter teme o gospodarskem, socialnem in moralnem razvoju EU. Poleg tega se z vidika ukrepov EU v boju proti nestrpnosti pojavlja svojevrsten paradoks: po eni strani se promovirajo strpnost, evropski duh, skupna identiteta, po drugi strani pa ravno ti za svoj obstoj zahtevajo ločevanje med »enimi« in »drugimi«, neenakost ali celo diskriminacijo. Enakovrednosti kultur namreč ni mogoče zatrjevati, če prej ne opredelimo »tujosti«, za katero se velikokrat skriva zakoreninjeno prepričanje o manjvrednosti nekaterih kultur. In vsa evropska hegemonija, ki smo ji priča tudi v okviru EU, izvira iz ideje, da je evropska identiteta v primerjavi z neevropskimi ljudstvi in kulturami večvredna (Said 1978/1996, 18–19, 398–399).

To relativno zakoreninjeno prepričanje o večvrednosti in liberalistična ideja, na kateri sloni evropska družba, sta nemara tudi glavni oviri, da bi se na tleh EU dodobra uveljavila pozitivna diskriminacija – »*instrument, ki je namenjen preprečevanju strukturne diskriminacije in uresničevanju ideala dejanske (vsebinske, stvarne) enakopravnosti*« (Flander 2004).²⁷⁸ Smoter politik pozitivne diskriminacije je v izravnavanju različnih izhodiščnih položajev, vse z namenom, da bi politike enakih možnosti, aplicirane na tako izravnane položaje, lahko imele pravi učinek, katerega praktični ekvivalent je zagotovitev dejanske enakopravnosti med posamezniki. Pozitivna diskriminacija – pravno gledano – pomeni odstop od načela enakosti oziroma načela prepovedi diskriminacije, zato so sodišča, pa tudi strukture oblasti do izvajanja politik na njeni osnovi izjemno previdne. EU, ki je zadržana do pozitivnih ukrepov, je v tem pogledu vedno bolj kritizirana. Ni namreč sporno, da gre pri pozitivni diskriminaciji za načelo, ki ga Evropa ne sprejema. Ta odklonilna drža se sklada s skupno značilnostjo evropskih držav, tj. z zavračanjem priseljevanja (Penninx 2004, 138); bolje rečeno, je svojevrsten korektiv v primeru, kadar se na ozemlju teh držav kljub doslednemu prizadevanju za zatesnitev (nacionalnih) meja ustalijo posamezniki in skupine, ki se kakor koli razlikujejo od dominantne skupnosti. EU kot celota v tem smislu ni nobena izjema. Še zmeraj si namreč prizadeva zmanjšati pritisk »od zunaj«, kar poskuša doseči predvsem s skrbnim nadzorom nad svojimi zunanjimi mejami in (finančnimi) spodbudami za države, iz katerih evidentirano prihaja največ priseljencev. Najbolj pereča dilema pri odločitvi, ali se iz razlogov praktičnosti vendarle soočiti z začetno neenakostjo nekaterih družbenih skupin ali vztrajati (zgolj) na pravni enakosti, pa leži v tem, da načelo pozitivne diskriminacije odstopa oziroma izpodriva poslovnost, prizadevnost, samoiniciativnost, tržnost, konkurenčnost, individualnost – vse, na čemer EU krepi svoj kapitalistični duh. Privilegiranje etničnih ali drugih skupin na katerem koli družbenem področju, četudi je samo začasno, postavlja pod vprašaj pravice tistih, ki takega obravnavanja niso deležni. Ob tem se postavljata tudi vprašanja, kako dolgo naj taka prednostna obravnava traja in na kakšen način meriti morebitne učinke pozitivnih ukrepov v praksi. Lahko se namreč zgodi, da prednostno obravnavanje, če traja predolgo, privede do presežnega in z vidika enakosti neupravičenega obravnavanja predhodno zapostavljenih skupin, s čimer se nato v slabši položaj spravi tiste, katerih prej ugodnejši položaj je bil pravzaprav povod in merilo pozitivnih ukrepov.

²⁷⁸ Isti pomen imajo številni izrazi: pozitivni ukrepi (*positive measures*), afirmativni ukrepi (*affirmative measures*), afirmativna akcija (*affirmative action*), prednostno obravnavanje (*preferential treatment*), posebni ukrepi (*special measures*), obrnjena diskriminacija (*reverse discrimination*) ipd. (Flander 2004, 99–101).

Navsezadnje so pomembni tudi kvantitativni in kvalitativni kazalci, s pomočjo katerih se ugotavlja, ali so določene skupine resnično zapostavljene in prikrajšane ali pa gre pri tem bolj za neko generalizirano zaznavanje večinske družbe, ki se je zgradilo na podlagi prikrojenih okoliščin, stalnega problematiziranja življenjskega spektra manjšinskih skupin, medijske popularnosti odzivanja na vsakršen impulz teh skupin itd.

Neodvisno od zgornjih premislekov v zvezi z izhodiščnimi pomanjkljivostmi pozitivne diskriminacije kaže, da EU svojo zadržanost do pozitivnih ukrepov v prvi vrsti črpa iz njej lastnih ekonomskih temeljev. Unija je svojo prihodnost od nekdaj gradila na konkurenčnosti, ki je odvisna od učinkovitosti oziroma od produktivnosti njenih prebivalcev. Slednji so steber njene gospodarske prosperitete, zato si je v izrazito ekonomsko in individualistično naravnani skupnosti težko zamisliti udejanjanje takih ukrepov, ki bi zmanjševali motiviranost prebivalcev. V to smer pa vsekakor delujejo pozitivni ukrepi, saj se s posebnimi pravicami in ugodnostmi določenemu krogu ljudi omogoča poseben položaj. Omogočanje tega položaja pa nima nič skupnega z motivacijo, trdom, prizadevnostjo, temveč praviloma temelji na neki osebni lastnosti ali okoliščini. Na tak način se med pripadniki, ki ne sodijo v prednostno obravnavani krog ljudi s takšnimi lastnostmi ali okoliščinami, ustvarja negativno vzdušje, krepi se občutek, da so ti ukrepi nepravični in nepošteni, vse to pa lahko vodi v dodatne konflikte in napetosti.

Kot pomembni omejevalni dejavnik razmaha politik pozitivne diskriminacije v EU lahko štejemo tudi že omenjeno sodno prakso Sodišča Evropskih skupnosti, ki se boji odmakniti od individualističnega koncepta pravic in individualne enakosti. V zadevah *Kalanke*²⁷⁹ in *Marschall*²⁸⁰ se je Sodišče distanciralo od afirmativne akcije. Čeprav gre tukaj za obravnavo diskriminacije na podlagi spola in zatorej sodne presoje in odločitve, ki je iz nje izšla, ni mogoče brezpogojno jemati kot izhodišče ravnanja Sodišča v primerih diskriminacije na podlagi narodnosti ali rase, pa je pri tem vendarle treba upoštevati, da je vprašanje diskriminacije na podlagi spola eno najbolj razdelanih vprašanj v okviru protidiskriminacijske politike EU. Zato bi, če sploh, odtajanost Sodišča pričakovali ravno v tem delu, kjer gre v smislu kategorizacije »zgolj« za dve naravni oziroma biološko determinirani skupini. Pri etničnosti je stvar nekoliko drugačna. Antropologija etničnosti odreka stik s človeško

²⁷⁹ Zadeva C-450/93, *Kalanke proti Freie Hansestadt Bremen*.

²⁸⁰ Zadeva C-409/95, *Marschall proti Land Nordrhein-Westfalen*.

biološkostjo in ji namesto tega pripisuje odvisnost od družbenih procesov in interakcij, zaradi česar je ta v nenehnem razvoju.²⁸¹ Etničnost je v osnovi »vidik odnosov in ne svojstvo skupin (Eriksen 1993, 12). Skupinska identiteta se torej ne oblikuje na podlagi prirojenih ali ob rojstvu pridobljenih elementov, ki se prenašajo skozi generacije in na katere posameznik nima vpliva (npr. fizične značilnosti). Gre torej za spremenljivo in mnogoplastno kategorijo, ki posameznikom omogoča identifikacijo z različnimi skupinami in s tem prilagajanje vsakokratnim družbenim situacijam.

6.2 Potencialnost in problematičnost strategij EU v boju proti rasizmu, ksenofobiji in diskriminaciji

V nadaljevanju so predstavljene nekatere strategije, s pomočjo katerih poskuša EU premostiti težave, ki jih prinaša naraščajoča kulturna pluralnost.

6.2.1 Formalna inkluzija »tujcev« s podelitvijo nacionalnega oziroma evropskega državljanstva in izgrajevanje evropske identitete

Ena od strategij, ki lahko pozitivno vpliva na vključevanje priseljencev v »evropsko družbo« in na večjo kohezivnost med prebivalci EU, se nanaša na integracijske politike držav, ki omogočajo relativno enostavno pridobitev nacionalnega državljanstva. S pridobitvijo državljanstva države članice postane oseba tudi državljan EU, kot to določa drugi odstavek 8. člena PEU. Učinki te strategije seveda niso nujno pozitivni; pravzaprav še ni pojasnjeno, kakšen trend bi se lahko razvil iz uporabe tega pristopa. Pri razmišljanjih v to smer je neizogibno začeti pri vprašanju, ali je državljanstvo še vedno esencialna vez med posameznikom in državo in ali je v tem pogledu sploh relevantno za premik iz nacionalne identitete v neko novo, v našem primeru, transnacionalno, evropsko identiteto. Kateri so drugi elementi, s katerimi se lahko identificira posameznik, ne da bi s tem opredelil zgolj svojo nacionalno identiteto? Nenazadnje pa ni odveč premislek, kaj prinaša in kakšen je doseg državljanstva EU? Še preden se posvetimo postavljenim vprašanjem, je treba vsaj okvirno

²⁸¹ Cohen (1998) je eden prvih, ki je zavrnil tezo o primarnosti in fundamentalnosti etnične identitete, ki naj bi izhajala iz biološkega in kulturnega porekla, saj zagovarja stališče, da skupin utrjuje etničnost predvsem zaradi ekonomskih in političnih interesov.

predstaviti tri elemente, ki so v tem kontekstu ključni, saj izrazito vplivajo na razmerje med državljani in nacionalno državo, na razmerje med EU in državami članicami ter na razmerje med EU in državljani držav članic ali ta razmerja celo opredeljujejo. Najprej je tukaj nacionalno državljanstvo, relevantno za prvonavedeno razmerje, nadalje je pomembno načelo subsidiarnosti, ki vsebinsko napolnjuje drugonavedeno razmerje, ter državljanstvo EU, ki naj bi predstavljalo vez med EU in njenimi državljani.

Razlogi, ki govorijo v prid tezi, da nacionalno državljanstvo šteje za osrednji element razmerja med posameznikom in državljanom, izvirajo iz dejstva, da državljanstvo pomeni stalno pravno razmerje določene osebe (državljana) do države. Gre za razmerje, ki je relativno trajno in pomembno po vsebini, saj posamezniku priznava določen krog pravic in dolžnosti. V preteklosti so bili prebivalci v državi, katere državljanstva niso imeli, skoraj brezpravni. Bistvene spremembe, ki sta jih na tem področju uvedli ameriška in francoska revolucija ob koncu 18. stoletja, se nanašajo na idejo o enakopravnosti vseh ljudi, ki je močno zaznamovala položaj tujcev. Kljub temu vse ustavne pravice v načelu ne veljajo za tujce. Tem sicer države lahko priznajo pravice, ki so podobne pravicam državljanov, vendar to niso vedno tudi njihove ustavne pravice. Zaradi tega zakonodajalec, kadar določa ali omejuje pravice tujcev, ni vedno vezan z ustavnimi določbami, kakor je vezan v primeru svojih državljanov. Krog pravic državljanov je v primerjavi s tujci širši. Prvim pripadajo volilna pravica, pravica do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev, pravica do peticije, pravica do neizročitve tuji državi, pravica do socialne varnosti. Tudi znotraj EU je nacionalno državljanstvo še vedno nepogrešljivo merilo posameznikovega opredeljevanja v odnosu do drugih posameznikov in skupin. V stiku z »drugimi« in ob dojemanju teh »drugih« je državljanstvo na prvem mestu identifikatorjev. Nacionalno državljanstvo pa je tudi eden izmed dveh temeljnih strukturnih odzivov nacionalnih držav na migracijske probleme (za drugi temeljni odziv velja »postnacionalno« ali »transnacionalno« državljanstvo²⁸²). Tak odziv je namreč mogoč tudi zaradi dejstva, da v nobeni državi niso izenačeni vsi prebivalci, saj je treba ločiti med pojmom nacionalnega prebivalstva in državljani. Prebivalstvo kot širši pojem vključuje vse ljudi, ki prebivajo na ozemlju neke države. Poleg državljanov te države zajema tudi osebe, ki nimajo državljanstva države, v kateri prebivajo, ne glede na to, ali imajo te osebe tuje državljanstvo (*apolidi*) ali ga sploh nimajo (*apatridi*). Oboji so za razliko od državljanov

²⁸² Koopmans in Statham (2000, 190) uvajata še multikulturno državljanstvo, ki temelji na povečani kulturni diferenciaciji.

pojmovani kot tujci. Seveda pa tudi položaj tujcev ni vedno enak. Poznamo tujce, ki imajo v tej državi stalno prebivališče ali dovoljenje za prebivanje in so v tem pogledu tudi dejansko evidentirani kot prebivalci, in t. i. prehodne tujce, ki v državi bivajo zgolj začasno in za omejeno (praviloma trimesečno) obdobje bivanja ne potrebujejo posebnega dokumenta.

Nacionalna država in nacionalno državljanstvo sta še danes bistvena elementa, ki uokvirjata študije migracij in etničnih odnosov (Koopmans in Statham 2000, 42–45). Razloge za to je mogoče iskati tudi v dejavnikih, ki so vplivali na povečanje pravic migrantov. Ti dejavniki so v glavnem domači dejavniki, torej tisti, ki izvirajo iz aktivnosti nacionalnih držav in manj iz postnacionalnih oblik, kakršna je EU. Človekove pravice so temeljni postulat zahodnih liberalnih držav in demokracij ter niso odraz pritiskov in zahtev, ki bi jih postavile ali vsilile supranacionalne institucije. Tudi empirični podatki kažejo, da mobilizacija migrantov in etničnih manjšin ne pomeni bistvene erozije nacionalne države. Komparativne analize zahtev migrantov in etničnih manjšin v Veliki Britaniji in Nemčiji iz 90. let so pokazale, da nacionalna država ostaja najbolj pomembna struktura, okvir identitet, organizacij in etničnih manjšin, nacionalne oblasti pa so še vedno glavni naslov, na katerega te manjšine naslavljaajo svoje zahteve. Redki so primeri, da bi transnacionalne organizacije, ki nudijo podporo priseljencem in manjšinam, neposredno intervenirale v nacionalnih politikah, da bi se predstavniki teh skupin obračali na nadnacionalne institucije ali da bi manjšine od nacionalnih oblasti zahtevale posamezne pravice, zagotovljene z mednarodnimi konvencijami. Taka situacija je posledica dejstva, da so v skoraj vseh liberalnih nacionalnih državah univerzalne človekove pravice iz deklaracij in konvencij del nacionalnega prava, po drugi strani pa je dostop do mednarodnih sodišč težak, zapleten, dolgotrajen in četudi se sodišča v izreku zavzamejo za pravice migrantov, se lahko nacionalne države še vedno izognejo sodbam sodišč ali pa jih uresničijo le formalno (Rex 2000, 68–69).

Nacionalno državljanstvo je zaradi svojega povezovalnega učinka med posameznikom in državo glavna orientacija pri razpravi, kako oblikovanje vsakokratnih zahtev migrantov vpliva na nacionalno državo. Vpliv teh zahtev in drugih notranjih političnih pritiskov se odraža v dejanskih nacionalnih politikah, ki obravnavajo status in položaj političnih, ekonomskih in drugih migrantov. Zgodovinsko gledano so države zahodne Evrope poskušale uveljaviti različne politike priseljevanja in vključevanja priseljencev v večinsko populacijo. Njihova izbira je bila odvisna od posebnih zgodovinskih danosti in izkušenj, nenazadnje pa

tudi od potreb, ki so jih v določenem trenutku želele zadovoljiti. Pri analizi integracijskih procesov je namreč poleg nacije in države pomemben še tretji dejavnik – trg.

Z vidika pravno-političnega urejanja vključevanja priseljencev poznamo tri glavne skupine modelov integracije priseljencev. To so model diferenciranega izključevanja ali model začasnih delavcev, model asimilacije ali model diferenciranega vključevanja in pluralistični ali multikulturni model.

Model diferenciranega izključevanja

Za ta model je značilno, da so priseljenci vključeni le v nekatere sfere družbenega življenja (najpogosteje na trg dela), nimajo pa možnosti, da bi se vključili še v druge sfere (socialni sistem, politična participacija). Glede na to, da so priseljenci v okviru tega modela v glavnem aktivni le na trgu dela in da vse pravice in obveznosti črpajo samo s tega področja, se je zanj uveljavilo tudi poimenovanje model začasnih delavcev (*guestworkers*). Model začasnih delavcev je bil najbolj značilen za Nemčijo, Avstrijo, Belgijo in Nizozemsko, torej države s tradicionalno kulturno ali etnično definicijo naroda oziroma nacije. Gibanje teh oseb so narekovale potrebe ekonomije, saj te države niso bile deležne priseljevanja iz bivših kolonij. Ravno zato so bile po 2. svetovni vojni prisiljene voditi politiko rekrutiranja gostujoče, začasne delovne sile. Gre za tujce, ki so državljani druge države, zato nimajo enake pravne zaščite in enakih pravic kakor državljani. Od teh priseljencev se pričakuje, da se bodo vrnili v matično državo, zato so pogoji za pridobitev državljanstva strogi. Ker tak model terja izvajanje politike, ki zahteva izključitev priseljenih manjšin iz večjega dela družbenega udejstvovanja in njihovo vrnitev v državo, iz katere prihajajo, tega modela uradno ni sprejela nobena država članica EU. Kljub temu je v državah, ki se temu modelu tudi najbolj približujejo (Francija, Avstrija, Belgija), zaslediti desne populistične stranke s prav takšnimi programi in zahtevami. Stalni imigrantski model kot nasprotje modela diferenciranega izključevanja se v Evropi ni obdržal. Značilen je za Združene države Amerike, Kanado in Avstralijo, kjer imigracija ni bila le element politik zaradi ekonomske ekspanzije, ampak tudi element za graditev nacije.

Model asimilacije

Model asimilacije, znan tudi pod imenom model diferenciranega vključevanja (Medved 2001, 52), zavrača ločeno sobivanje priseljencev in temelji na pričakovanju, da se bodo ti odpovedali svojim jezikovnim in kulturnim posebnostim ter se s prevzemom običajev, vrednot in jezika večinske družbe zlili vanjo. Integracija se izvaja prek naturalizacije, ki je prva stopnja v procesu asimilacije (prav tam, 54). Potomci priseljencev dobijo državljanstvo po načelu območja (*ius soli*), to pomeni, da pridobi otrok državljanstvo tiste države, na območju katere se rodi, ne glede na to, katero državljanstvo so do tedaj imeli njegovi starši, in ne glede na to, ali bo otrok ostal v državi, ki ga na ta način šteje za svojega državljana. V EU je najbližje temu modelu Francija.

Pluralistični ali večkulturni model

Za ta model je značilno, da so priseljenci vključeni v politično skupnost, hkrati pa lahko ohranjajo svoje kulturne posebnosti. To zlasti pomeni, da so priseljencem v državi s takim modelom priznane državljanske pravice, čeprav nimajo formalnega državljanskega statusa. Skupnosti priseljencev v teh državah gojijo svoje kulturne, jezikovne, verske in druge identitetne značilnosti ter ohranjajo vezi z matično državo brez slehernih pravnih in institucionalnih ovir. Tak model je med evropskimi državami uvedla Švedska, vendar v praksi nikoli ni povsem zaživel. V kontekstu tega modela lahko govorimo o treh vrstah multikulturalizma. Lahko gre za:

- popolno transformacijo kulture družbe, ki je hibrid ali bolj kompleksna in raznolika od prejšnje enotne nacionalne kulture,
- priznavanje kultur manjšin in skupnosti, vendar ta oblika vključuje pogajanja o pogojih takega priznavanja, ker te kulture ostajajo pod nadzorom nacionalne države,
- kombinacijo spoštovanja kulturne različnosti in spodbujanja individualne enakosti (Rex 2000, 58–59).

Ne glede na to, za kakšen model se posamezna država odloči, pri analizi integracijskih procesov ne smemo pozabiti, da je integracija vedno dvostranski proces, ki, če želi biti uspešna, narekuje prilagajanja tako priseljencev kot večinske družbe. Poleg tega integracija poteka ne glede na časovne in teritorialne determinante, v družbah je stalno prisotna, četudi posamične države nimajo ali ne izvajajo nobene formalne integracijske politike. Nekateri

avtorji se trudijo vzpostaviti tipologije pristopov urejanja integracije priseljencev, saj naj bi klasične tipologije in modeli preveč poenostavljali realnost. Z vidika EU, ki ubira najštevilčnejše pristope pri naslavljanju teh vprašanj, je smiselno omeniti tipologijo pristopov, ki »nacijo«, »državo« in »trg« (gre za dejavnike, ki služijo kot stebri oblikovanja teoretičnih modelov in tvorijo tri dimenzije integracijskega procesa, in sicer kulturno, pravnopolitično in družbenoekonomsko) povezuje z dvema pristopoma integracije priseljencev, to sta individualni in skupinski pristopom. Na ta način dobimo šest možnih integracijskih politik oziroma pristopov (glej Tabelo 6.1).

Tabela 6.1: Šest možnosti za integracijske politike

	Pravno-politična dimenzija	Kulturna dimenzija	Socialno-ekonomska dimenzija
Individualni pristop	Enake pravice	Liberalni pluralizem	Enake možnosti
Skupinski pristop	Kolektivne pravice	Multikulturalizem	Pravičnost

Vir: Entzinger (2000, 107)

Mnoge države članice v zadnji letih močno zaostrujejo pogoje in merila za vstop v lastno državo, predvsem pa za delo in bivanje v njej, saj se v javnosti vedno pogosteje sidra strah pred tujci, v njih pa se iščejo razlogi za večjo stopnjo kriminala, za manjšo blaginjo države in podobno. Po drugi strani pa tudi EU s svojimi skupnimi pravili vpliva na manevrski prostor, ki ga imajo na voljo države članice pri urejanju teh vprašanj. Še posebej je EU aktivna pri pripravi poročil o demografskih trendih, ki kažejo, da EU potrebuje priseljevanje, če bo želela zapolniti potrebe po delovni sili in zmanjšati naraščajoče nesorazmerje med aktivnim in neaktivnim (v glavnem upokojenim) prebivalstvom.

Ob upoštevanju tega dejstva je razumljivo, da gre trend evropskih strategij na področju priseljevanja in integracije priseljencev (državljanov tretjih držav) v smeri zmanjševanja »nezaželenega« priseljevanja. Carling (2007) govori o t. i. nezaželenem (*unwanted*) in zaželenem (*wanted*) priseljevanju. »Zaželeni« priseljence opredeljuje kot tiste, v zvezi s katerimi obstaja prepričanje, da bodo z zaposlitvijo določenih delovnih mest okrepili evropsko gospodarstvo. V to kategorijo sta všteta tako visoko usposobljeni kader kot tudi manj usposobljeni kader, čeprav je slednji praviloma podvržen sistemom kvot, različnim strožjim zahtevam ali pa zanj veljajo posebne pravne omejitve. »Nezaželeni« priseljenci so

tisti, za katere države članice menijo, da bi raje živele brez njih. Tako stališče temelji predvsem na domnevah, da ti priseljenci ne prispevajo k napredku in blaginji države, temveč izkoriščajo sistem socialnega varstva in predstavljajo breme za zdravstveno in potencialno tudi pokojninsko blagajno, da vplivajo na povečanje kaznivih dejanj in znižujejo stopnjo splošne varnosti v državi. Carling znotraj »nezaželenega« priseljevanja loči dve podskupini: neizogibno (*unavoidable*) in z odporom oziroma z nenaklonjenostjo sprejeto (*reluctantly accepted*) priseljevanje. Prvo se nanaša na ljudi, ki v EU prispejo praviloma po tihotapskih, ilegalnih poteh. Drugo se nanaša na prosilce za azil, begunce, pa tudi na ljudi, ki imajo bodisi na podlagi nacionalnega prava države članice bodisi na podlagi prava EU pravico do združitve družine. Jasne ločnice med navedenimi skupinami sicer ni mogoče zagotoviti v vsakem posamičnem primeru. Na primer, ilegalni pribežniki, ki vstopijo na ozemlje EU, so po predstavljeni kategorizaciji sicer »nezaželeni« in »neizogibni« priseljenci, ki pa se lahko spremenijo v »zaželene«, kolikor se absorbirajo na trgu delovne sile in zapolnijo potrebe po določenem profilu.

Drugi element, ki pomembno vpliva na razmerje, znotraj katerega se oblikujejo možnosti za vsaj formalno vključitev »drugih« v evropsko družbo, je načelo subsidiarnosti. Subsidiarnost je bila v pravu Skupnosti vzpostavljena z Maastrichtsko pogodbo.²⁸³ Veljavna formulacija načela subsidiarnosti je vsebovana v 5. členu PES, ki določa:

Skupnost deluje v mejah pristojnosti in ciljev, ki jih določa ta pogodba. Skupnost na področjih, ki niso v njeni izključni pristojnosti, ukrepa v skladu z načelom subsidiarnosti, vendar le če in kolikor države članice ne morejo zadovoljivo doseči ciljev predlaganih ukrepov in jih torej zaradi obsega in učinkov predlaganih ukrepov lažje doseže Skupnost. Noben ukrep Skupnosti ne sme prekoračiti okvirov, ki so potrebni za doseganje ciljev te pogodbe.

Podrobnejše določbe v zvezi z omenjenim načelom vsebuje Protokol št. 30 o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti. Formalno gledano se to načelo uporablja na tistih področjih, na katerih Skupnost nima izključnih pristojnosti.²⁸⁴ V tem smislu gre torej za neke vrste

²⁸³ Podpisana je bila 2. februarja 1992, veljati je začela 1. novembra 1993.

²⁸⁴ Izven dometa izključnih pristojnosti EU so področja t. i. *deljene pristojnosti* in *dopolnilne pristojnosti*. Na področjih deljene pristojnosti imajo tako EU kot države članice možnost sprejemati predpise. Pooblastila EU nimajo popolne in avtomatične prednosti pred pooblastili držav članic. Če je EU na določenem področju prenehala z dajanjem pobud ali če se teh nikoli ni poslužila, so države članice povsem proste pri urejanju tega področja. Vendar pa lahko na področjih deljene pristojnosti vsaka določba, ki jo sprejme EU, omeji ravnanja

sredstvo, s pomočjo katerega se razmejujejo področja, na katerih EU mora ali ne sme ukrepati. To načelo se zaradi izključne pristojnosti EU ne upošteva na šestih temeljnih področjih: a) carinska unija, b) gospodarska in denarna politika, c) varstvo konkurence, d) skupna zunanjetrgovinska politika, e) ohranjanje morskih bioloških virov (kot del skupne ribiške politike) in f) sklepanje nekaterih mednarodnih sporazumov. Vendar se v praksi to načelo pogosto uporablja v bolj neformalni obliki, in sicer v razpravah o tem, katere pristojnosti naj se dodelijo EU in katera področja naj tudi v prihodnje samostojno urejajo države članice. Takšni premisleki dajejo konceptu subsidiarnosti ne samo pravno, temveč tudi politično dimenzijo. Temu ustrezno obstajajo v zvezi s subsidiarnostjo deljena mnenja glede njenih pravnih in političnih razsežnosti, ta pa so privedla do oblikovanja posameznih meril, ki poskušajo obrazložiti samo vsebino načela. Mednje vsekakor spadajo merilo potrebnosti, v skladu s katerim je treba izkazati, da posamezniki ali vlade držav članic same ne bodo uspele doseči zasledovanih ciljev, merilo koristnosti, ki pomeni, da mora ukrep prinesiti dodano vrednost tistemu, kar bil lahko z lastnim ravnanjem dosegla država članica ali posamezniki, nadalje merilo avtonomnosti, po katerem naj bi ukrep posamezniku zagotavljal več svoboščin, pa tudi merilo, po katerem je treba odločitve sprejemati čim bližje državljanom.

Ne glede na dejstvo, da se s postopno širitvijo izključnih pristojnosti EU in premeščanjem vsebin iz drugega in tretjega stebra v prvi steber Skupnosti, zmanjšuje vloga tega načela, saj izven dosega EU ostaja vse manj področij in so torej razprave o potrebi po ukrepanju na ravni EU odveč, pa so še vedno zelo aktualna vprašanja o domnevni izgubi politične, kulturne in socialne suverenosti, ki jo imajo države članice na še preostalih področjih samostojnega urejanja. Koopmans in Statham (2000, 189) poudarjata, da nacionalna država postaja v novi transnacionalni eri ogrožena iz dveh razlogov. Prvič, erozijo nacionalne države kot enote družbene organizacije povzročajo sile globalizacije in prenos moči z nacionalnih na nadnacionalne in transnacionalne ravni, in drugič, vse večja pluralizacija modernih družb slabi legitimnost, avtoriteto in integracijske zmožnosti nacionalnih držav. Priseljevanje,

držav članic, ki ne smejo izvajati ukrepov, ki niso v skladu z evropskimi pravili. Lahko pa vsaka država članica preseže na ravni EU določene minimalne standarde. Načeloma lahko vsa področja, ki ne spadajo v kategorijo izključne pristojnosti EU, štejemo med področja deljene pristojnosti. Na področjih *dopolnilne pristojnosti* je delovanje EU omejeno na podporo, spodbujanje in usklajevanje delovanja držav članic, to pomeni, da delovanje na ravni EU ne more popolnoma preseči pristojnosti držav članic. Gre za področja, kot so vzajemno priznavanje poklicnih kvalifikacij, učenje uradnih jezikov EU, izobraževalna politika, mladina in kultura.

kateremu so pot odprle zlasti ekonomske prednosti EU, pospešuje oba trenda, tj. zunanjo erozijo suverenosti in notranjo kulturno diferenciacijo.

Ob tem je treba poudariti, da sta težnja po suverenosti in težnja po povezovanju obratnosorazmerni. Nacionalna država kot »ničta« stopnja mednarodnega gospodarskega povezovanja pomeni zaprto, zaščiteno gospodarstvo brez posebnih sporazumov s tujino, ukrepe notranje in zunanje gospodarske politike sprejema povsem avtonomno. Težnja po suverenosti, avtonomnosti in individualnosti gospodarstva deluje od spodaj navzgor (*bottom-up*). Prizadevanja za povezovanje, ki ponazarja učinke ekonomije obsega in terja centralizirano odločanje, deluje od zgoraj navzdol (*top-down*). Izkušnje kažejo, da je primernost ene ali druge možnosti vedno na preizkušnji v kriznih oziroma izjemnih okoliščinah. V času kriz in nestabilnosti gospodarstvo poudarja svojo suverenost in se želi osamiti pred neugodnimi zunanjimi vplivi, medtem ko v času stalnega miru in stabilnosti obstaja večja pripravljenost povezovati se, ker je stopnja strpnosti in razumevanja drugačnosti veliko višja. EU, ki ima pri soočanju s problemi ksenofobije, rasizma in diskriminacije precejšnje težave, se približuje nekompatibilnosti obeh meril. Vedno težje ji namreč uspeva povsem sprostiti gibljivost proizvodnih faktorjev, hkrati pa ohranjati vse kulturne, etnične, verske in druge posebnosti.

Na koncu ostaja še tretji element, ki se kaže kot relevanten pri postopnem vključevanju priseljencev. Gre za državljanstvo EU, ki ga mnogi vidijo kot najprimernejši povezovalni dejavnik med EU in državljani držav članic. Postnacionalno državljanstvo kot drugi temeljni strukturni odziv nacionalnih držav na migracijske probleme temelji na transnacionalizaciji migrantskih skupnosti ter rastoči vlogi nadnacionalnih organizacij in konvencij. Prebivalci na določenem ozemlju imajo pravice kot del transnacionalnih skupnosti, ki so varovane z mednarodnim pravom, katerega spoštovanje v končni instanci zagotavljajo mednarodna sodišča. Kot takšno šteje tudi državljanstvo EU, na katerega se vežejo nekatere pravice, ki jih zagotavlja pravo Skupnosti in jih morajo nacionalna sodišča in Sodišče Evropskih skupnosti varovati.

Proces, ki je vodil do oblikovanja evropskega državljanstva, je bil precej dolg. Obsežna literatura, ki obstaja na to temo, povezuje postopno oblikovanje evropskega državljanstva s potrebama po vzpostavitvi evropske identitete in po približevanju EU njenim državljanom. Prizadevanja, da bi državljani EU to »vzeli za svojo« in bili pripravljeni sprejeti evropske

rešitve, segajo v sam začetek Skupnosti. Walter Hallstein (prvi predsednik Komisije EGS) je že leta 1955 izrazil prepričanje, da EU ne morejo oblikovati strokovnjaki, temveč da mora biti zgrajena na enotnosti samih Evropejcev; ali kot njegove besede povzema Petit (2006, 66): »We want people to [...] stop seeing themselves only as members of a State in ways inherited from our past; we want them to consider themselves also as members of the great European family. But this assumes a change in habits of thought.«

Na prvi pogled se zdi, da je bilo oblikovanje skupne evropske identitete v prvi polovici obstoja Skupnosti zanemarljivo ali vsaj podvrženo ekonomskim ciljem in da so se institucije EU s tem vprašanjem začele ukvarjati šele nekaj let nazaj, zlasti z vidika možnih rešitev za preseganje nasprotij in konfliktov v vedno bolj heterogeni družbi. Vendar pa sprejeti dokumenti in govori predstavnikov institucij kažejo ravno nasprotno. O evropski identiteti se je razpravljalo že leta 1973 na vrhu v Københavnu. In ne samo razpravljalo, devet držav članic je skupno željo, da Evropa »govori z enim glasom«, potrdilo z deklaracijo o evropski identiteti.²⁸⁵ Že naslednje leto je bilo vprašanje v zvezi z »državljeni Evrope« tudi formalno na dnevnem redu pariškega srečanja predstavnikov držav in vlad. Slednji so se dogovorili o ustanovitvi posebnih pravic, da bi politične in civilne pravice, priznane v okviru Evropske skupnosti, približali pravicam, kot so tradicionalno priznane državljanom nacionalne države. Iz stališč, ki so jih zastopale institucije Skupnosti v 70. letih, izhaja, da sta bili zavzetost in privrženost ideji, da je treba razviti *evropski duh*, spodbujati *identiteto in podobo* Skupnosti, jo približati ljudem (Petit 2006, 677), izredno močni. Leta 1984 je Evropski svet v Fontainebleauju ustanovil *ad hoc* odbor, ki naj bi obravnaval vprašanja v zvezi z »Evropo ljudi«. T. i. Adonninov odbor je pripravil dve poročili o razširitvi ekonomskih pravic in

²⁸⁵ V uvodu te deklaracije je zapisano: »The nine member countries of the European Communities have decided that the time has come to draw up a document on the European identity. This will enable them to achieve a better definition of their relations with other countries and of their responsibilities and the place which they occupy in world affairs. They have decided to define the European identity with the dynamic nature of the Community in mind. They have the intention of carrying the work further in the future in the light of the progress made in the construction of a united Europe. Defining the European identity involves:

- Reviewing the common heritage, interests and special obligations of the Nine, as well as the degree of unity so far achieved within the Community.
- Assessing the extent to which the Nine are already acting together in relation to the rest of the world and the responsibilities which result from this.
- Taking into consideration the dynamic nature of European unification.«

uveljavitvi novih pravic. Odbor je v svoji poročili vključil predloge o pravicah državljanov Skupnosti, nekaterih kulturnih pravicah, izrazil potrebo po programih izmenjave mladih, poudaril pomembnost pravic na področju socialne varnosti, predlagal program pobratenja mest in uvedbo simbolov evropske identitete. Nekateri od teh predlogov so bili nato sprejeti, vse z namenom, da bi pomagali pri izgrajevanju občutka pripadnosti Skupnosti (potni list z oznako Skupnosti, zastava Skupnosti). Enotni evropski akt (1986) je s pravico do prostega gibanja oseb (zdaj 18. člen PES, prej 8a. člen Pogodbe EGS²⁸⁶) sicer že odprl pot formalnemu izenačevanju državljanov držav članic pri uveljavljanju pravic Skupnosti, in sicer neodvisno od tega, kje se tak državljan dejansko nahaja ali biva, prelomnico v tem smislu pa predstavlja PEU iz leta 1992, ki vključuje posebno poglavje o državljanstvu EU, na katerega se vežejo določene ekonomske in socialne pravice.

V PEU je »državljanstvo Unije« navedeno v okviru glavnih ciljev EU. V 2. členu je zapisano, da je cilj EU »okrepiti varstvo pravic in interesov državljanov držav članic z uvedbo državljanstva Unije«. Naslov II v drugem delu PEU, ki državljanstvo EU tudi dejansko vzpostavlja, določa, da je »vsaka oseba, ki je državljan države članice, [...] tudi državljan Unije« (drugi odstavek 8. člena). Državljanstvo države članice je s to določbo postalo pogoj za državljanstvo EU. Državljanstvo EU pa v PEU ni določeno zgolj kot abstraktno sredstvo, s katerim naj bi se dosegel cilj približevanja Unije državljanom ali poskušal zmanjšati demokratični deficit, o katerem se je v tem času veliko pisalo, temveč je nanj vezanih precej pravic iz PES: pravica do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic (18. člen), pravica voliti in biti voljen na lokalnih volitvah in volitvah v Evropski parlament v državi članici, v kateri oseba prebiva, in to pod enakimi pogoji kot državljani te države (19. člen), diplomatska zaščita katere koli države članice v tretji državi (20. člen), pravica do peticije (21. člen).

Odziv državljanov držav članic na uvedbo »skupnega« državljanstva se je spremljal tudi s pomočjo Evrobarometra. Evrobarometer št. 41 (1994) je pokazal močno podporo pravici voliti (74 odstotkov) in biti voljen (64 odstotkov) na evropskih volitvah, medtem ko je bila podpora v zvezi z volitvami na lokalni ravni nižja (53 odstotkov oziroma 42 odstotkov). Iz teh

²⁸⁶ 8a. člen, kot ga je uvedel Enotni evropski akt, se je glasil: »Skupnost sprejme ukrepe za postopno vzpostavitev notranjega trga [...]. Notranji trg zajema območje brez notranjih meja, na katerem je v skladu z določbami te pogodbe zagotovljen prost pretok blaga, oseb, storitev in kapitala.«

podatkov je mogoče sklepati, da sta državljanstvo države članice in prepričanje, da lokalne zadeve spadajo v izključno pristojnost državljanov te države, še vedno prevladujoča in da so ljudje zadržani do ideje, da bi o lokalni problematiki imel pravico odločati državljan druge države.

Oblikovanje Evropske skupnosti je še danes v večini literature pojmovano kot rezultat dela in prizadevanj ozke skupine proevropskih politikov, ki pri izgrajevanju sistema niso upoštevali javnega mnenja državljanov držav članic. Shepherd (1975, 1) je opozarjal, da je povezovanje, kakršno so spodbujali Adenauer, de Gasperi in Schuman in kakršno je bilo najprej uresničeno v industrijskem sektorju za premog in jeklo, skoraj povsem kultura te elite. Kljub navedenemu je bila podpora evropskemu povezovanju do leta 1960 precej visoka, po mnenju Slaterja (1982) zato, ker ljudje niso poznali z integracijo povezanih posledic. Ko je postalo jasno, da bo evropsko povezovanje terjalo tudi nacionalne in posledično osebne kompromise in odrekovanja, je podpora znatno padla. V 70. letih, v času mednarodne gospodarske krize, je bila združitev takratnih držav deležna prvih resnejših kritik, kajti negativnih vplivov te krize tudi novonastala aliansa ni uspela uspešno rešiti. Raziskave Evrobarometra kažejo, da je podpora evropski integraciji odvisna od trenutnih zunanjih in notranjih dogodkov. Nanjo vpliva tudi razumevanje načela subsidiarnosti in delovanja EU na sploh. Iz podatkov Evrobarometra št. 43²⁸⁷ je razvidno, da so Danci, Britanci in Finci (torej narodi, ki so že »tradicionalno« proti »vedno bližji Uniji« ter razširitvi in okrepitvi skupnih politik) privrženi sistemu, ki spoštuje načelo subsidiarnosti, torej takšni EU, ki naj ukrepa samo takrat, ko samostojno delovanje držav članic ne zadostuje pri reševanju določenih vprašanj. Vse ostalo naj ostane v izključni pristojnosti nacionalnih vlad. Po drugi strani so, na primer, Italijani vedno izkazovali podporo evropskemu povezovanju, čeprav večinoma sploh ne poznajo sistema odločanja EU, saj menijo, da je Evropski parlament najpomembnejša institucija pri sprejemanju evropske zakonodaje (Panebianco 1995). Isti podatki kažejo, da je večina, tj. 60 odstotkov, državljanov EU pripoznala evropsko identiteto. Pri tem pa ne smemo spregledati dejstva, da ta večina nacionalno identiteto še vedno postavlja na prvo mesto, kadar je treba izbirati med eno ali drugo. Ponujeno možnost »nacionalna in evropska« identiteta je izbralo 45 odstotkov vprašanih, opcijo »evropska in nacionalna« identiteta 9 odstotkov, opcijo »samo evropska« pa le 6 odstotkov. 37 odstotkov vprašanih se je izreklo, da ima samo nacionalno identiteto. Ti podatki so nedvomni pokazatelj, da je nacionalna pripadnost še vedno glavni

²⁸⁷ Zajetje podatkov april in maj 1995.

identifikator posameznikove pripadnosti določeni državni ali naddržavni organizacijski strukturi in da ljudje priznavajo evropsko identiteto le subsidiarno njihovi nacionalni identiteti.

Kljub uveljavitvi pravic, vezanih na državljanstvo EU, tako ni videti, da bi te odločilno vplivale na rahljanje vezi z nacionalno državo in na sprejemanje državljanstva EU kot bistvene prvine, ki opredeljuje posameznika. Biti Evropejec je po mnenju večine torej najprej odraz dejstva, da je oseba državljan države članice. S tega vidika državljani držav članic tudi pričakujejo od EU, da bo spoštovala nacionalne identitete. Navsezadnje tudi sama PEU posredno določa razmerje med nacionalno in evropsko identiteto; bolje rečeno, z zaščito nacionalnih identitet te dejansko postavlja pred evropsko identiteto. Tretji odstavek 6. člena določa, da EU spoštuje nacionalne identitete držav članic. Končno je treba priznati, da človekove pravice državljanov EU ščitijo ustave in drugi hierarhično najvišji pravni akti, ustavna sodišča, konvencije Sveta Evrope in Evropsko sodišče za človekove pravice. V EU sodno varstvo pravic zagotavlja Sodišče Evropskih skupnosti, vendar to pri svojem odločanju uporablja prav taiste konvencije in ustavno tradicijo, ki je skupna vsem državam članicam. V tem pogledu Weiler (2002, 440) upravičeno opozarja, da »smo prišli do točke, kjer se učinek dodajanja novih pravic na seznam pravic ali dodajanja novih seznamov zmanjšuje, saj so pravice postale povsem samoumevne«. Zato »uvajanje pravic v kulturo, ki je s pravicami zaščiten, [...] zagotovo ni dejavnik, ki bi državljane približal Skupnosti«. Čeprav v Evropi obstajajo skupne zgodovinske vezi in relativno kompatibilna kulturna dediščina, pa je EU hkrati zelo dober primer pluralnosti kultur, jezikov in etničnih skupin, pojavljajočih se na njenem ozemlju. S tega vidika enotna, skupna identiteta ne more temeljiti na unifikaciji kulturnih identitet. To bi bilo tudi v nasprotju s PES, ki omogoča regionalno decentralizacijo in vzpostavlja pravico do spoštovanja lokalnih in regionalnih identitet (151. člen).

Kaj potem sploh pomeni evropska identiteta? Smith (1992) meni, da vznik evropske identitete *ne* terja zamenjave z drugimi identitetami. Vsak človek v svojem življenju igra različne vloge in privzema celo nasprotujoče si identitete, in to znotraj družine, v skupnosti, v kateri živi, na delovnem mestu, v okviru države, v izražanju svoje politične in verske pripadnosti itd. Gre za vprašanje večplastnih pripadnosti. Sociološko gledano se je vsak človek sposoben gibati med svojimi različnimi identitetami in se prilagajati vsakokratnim situacijam. Take identitete so prej prekrivajoče se kot nasprotujoče si. Številne raziskave dokazujejo obstoj koncentričnih krogov pripadnosti (prav tam, 67). Pri evropski identiteti naj bi tako iskali *občutek*

pripadnosti nadnacionalni, evropski strukturi. Institucije EU (tako kot na nacionalni ravni državni organi) naj bi bistveno prispevale k izgradnji tega občutka pripadnosti. Wallace (1990, 55) pojasnjuje, da je politično povezovanje stvar identitete in lojalnosti – oblikovanje politične skupnosti temelji na skupnih vrednotah in vzajemnem zaupanju (pred tem) ločenih in nezaupljivih skupin. Mnogi teoretiki proces evropeizacije primerjajo s procesom oblikovanja nacionalnih držav. Pri tem izpostavljajo nekatere skupne elemente strategije »od zgoraj navzdol«. Izgrajevanje nacionalne pripadnosti, ki je v večini evropskih držav potekalo v zadnjem stoletju, je v glavnem temeljilo na privzemanju simbolov in vrednotnega sistema, s katerimi se je bila večina zmožna identificirati. Mogoče gre tudi pri evropeizaciji za dolgotrajen proces učenja, kako pripadati naciji (na podlagi zaključene nacionalizacije) z lastno (državno) vlado in hkrati skupnosti z enotno (evropsko) vlado.

Petit v svojem prispevku *Dispelling the Myth?* postavlja pod vprašanj splošno prepričanje, da je velik razkorak med EU in njenimi državljani rezultat namerne odločitve ustanoviteljske politične elite in evropskih uradnikov, da integracijska vprašanja ohranijo oddaljena od ljudi. Obstaja široko sprejeto prepričanje, da so proevropski akterji domnevali, da se bodo ljudje socializirali in povezali z EU in da se bo evropska identiteta pojavila kot naravni produkt gospodarskega povezovanja, ne da bi bili za to potrebni posebni ukrepi. Iz navedenega prispevka izhaja, da so evropsko povezovanje že v osnovi spremljali želja po seznanitvi javnosti z evropsko idejo in ukrepi, katerih namen je bil poglobiti znanje o združevanju Evrope ter politikah in institucijah Skupnosti. Na podlagi dokumentov in govorov takrat vodilnih ljudi v Skupnosti Petit dokazuje, da nikoli ni obstajala vnaprej določena odločenost držati ljudi v nevednosti; prav nasprotno, koraki v smeri približevanja Skupnosti njenim državljanom izvirajo iz samih začetkov evropskega povezovanja. Če torej sprejmemo to spoznanje in ga povežemo z evropskim demokratičnim deficitom, se zastavi vprašanje, zakaj petdesetletni »evropski proces socializacije« ni prispeval k zmanjševanju razkoraka med EU in njenimi državljani oziroma zakaj v celotnem obdobju obstoja evropskega povezovanja še vedno ne moremo govoriti o evropski identiteti. Verjetno prav zaradi nezmožnosti oblikovanja ustreznega odgovora na to vprašanje so se mnogi avtorji zatekli k prepričanju, da je generiranje nadnacionalne identitete enostavno nemogoče. Vsekakor je razvoj občutka pripadnosti EU zelo težaven proces, saj zahteva zmožnost pretvorbe nacionalnih identitet, vsaj do določene mere, v nekaj drugega. Občutek nacionalne identitete je izid načrtnih in specifičnih politik in mehanizmov, predvsem na področju izobraževanja, jezika in medijev, ki pa so še danes v upravljanju in pod nadzorom nacionalnih držav. In morda je tako prav, vsaj

dokler se EU ne prelevi v demokratično samo po sebi. Mancini (v Weiler 2002, 339) namreč pravi, da se bo demokracija Evropi izmikala, »dokler bo njena ureditev vključevala in upravičevala ravnanja, običajna za mednarodno skupnost«. Ob tem nadaljuje, da je »[d]emokracija [...] cilj, države, kakršne poznamo, pa le sredstvo za doseg tega cilja« (prav tam, 341). Po drugi strani pa na tem mestu ni odveč pomislek, ali bi se EU s transformacijo v državno tvorbo zatekla k vsiljevanju ene same in vodilne kulture in postala izključevalni demos. Ali kot pravi Weiler (prav tam, 334): »Enako ironično bi bilo, če bi iz etosa, ki zavrača zlorabo meja nacionalne države, sedaj nastala politična tvorba, ki bi imela enake možnosti za zlorabo.«

Zato je danes spet aktualno vprašanje, ali se ne bi bilo smiselno vrniti v predkantovsko tradicijo, ki postavlja pravice in moralnost na temelje narave. Čeprav tradicija naturalistične zmote (*naturalistic fallacy*)²⁸⁸ živi še danes, pa je ob zdajšnjih problemih kulturnega relativizma vendarle vredno razmišljati tudi o možnosti, ali bi lahko obstoj ene same človeške narave, skupne vsem ljudem na svetu, vsaj v teoriji ponudil skupen temelj za splošne človekove pravice. Nujnost oživitve bistva človekovih pravic izhaja iz dejstva, da je jezik pravic postal v modernem svetu edini skupni in razumljivi besednjak, ki ga imamo na razpolago, ko govorimo o človeškem dobrem, človeških smotrih in njegovih ciljih. A četudi je uporaba izraza *pravice* danes osiromašena, saj ne zaobjame višjih ciljev, ki jih razumemo kot bistvene za našo človečnost, je tudi bolj univerzalna in lažje dojemljiva (Fukuyama 2006, 147). In ravno zato so pravice temelj liberalnega demokratičnega političnega reda in ključ do sodobnega razmišljanja o moralnih in etičnih vprašanjih.

6.2.2 Spodbujanje strpnosti kot maksime človekovega ravnanja

Pravne in politične spodbude za določitev izrecne pristojnosti EU za ukrepanje proti diskriminaciji so pred letom 2000 veljale za ključne pri preseganju naraščajočih pojavov rasizma, ksenofobije in diskriminacije v EU. V prepričanju, da bo ukrepanje na ravni EU povečalo učinkovitost ukrepov, ki so jih države članice v okviru nacionalne zakonodaje samostojno sprejemale v času po 2. svetovni vojni, si je transnacionalna zagovorniška koalicija prizadevala za vzpostavitev mehanizmov, ki bi čim učinkoviteje reševali vedno bolj

²⁸⁸ Ta izraz je vpeljal G. E. Moore (1903, 10) in odraža stališče, da narava ne more nuditi filozofsko opravičljivih temeljev za pravice, moralnost ali etiko.

razširjeno in kompleksno diskriminacijsko obnašanje. Prebivalci EU so se namreč z diskriminacijo ter rasističnimi in ksenofobičnimi opazkami srečevali ne le pri zaposlovanju, temveč tudi na področju izobraževanja, socialne varnosti, zdravstvenega varstva, stanovanjske politike.²⁸⁹ Kljub številčnemu in na mnogih področjih dejavnemu evropskemu partnerstvu pa ne smemo pozabiti na nacionalne predstavnike, delujoče v Evropskem svetu in Svetu. Čeprav so ti odigrali zelo raznolike vloge in z vidika izgrajevanja evropskega protidiskriminacijskega pristopa delovali prej antagonistično in pod vplivom transnacionalne mreže, je bila njihova vloga pomembna. Komisija se je morala pogosto soočiti z nepopustljivostjo in nasprotovanjem držav članic, ki so hotele prvenstveno zaščititi lastni trg delovne sile, nacionalno suverenost in samostojno urejati dostop do svojega državljanstva. Za te države je namreč značilen svojevrsten in z zgodovino prežet model demokratične družbe. Integracija nove kolektivnosti in novih političnih akterjev v tak model potrebuje čas, ustrezne pristope in sredstva, predvsem pa družbeno in politično zavest, da je taka integracija koristna.

Kot je že bilo ugotovljeno, je za razvoj odnosa med »enimi« in »drugimi« potrebno, da na določenem območju soobstajata vsaj dve raznoliki entiteti.²⁹⁰ Preseljevanje je gonilna sila tovrstnega soobstajanja. Evropa ima v primerjavi z Avstralijo in Združenimi državami Amerike, ki se tudi same opredeljujejo kot države priseljevanja, kratko zgodovino velikega obsega priseljevanja. Kljub temu pa imajo evropske države eno skupno značilnost: zavračanje priseljevanja (Penninx 2004, 138). Ta značilnost izvira iz dejstva, da so bile migracije v Evropi vedno odraz ali celo posledica raznovrstnih nacionalnih in mednarodnih gospodarskih razmer ter političnih dogodkov, vključno s tistimi, ki jih je s svojim delovanjem povzročila EU sama (npr. širitve, vzpostavitev enotnega trga, prosta trgovina znotraj EU). In prav te okoliščine so tiste, katerih posledice, še posebno negativne, posamezniki najbolj občutijo in se nanje odzivajo. Nestabilna gospodarska in socialna struktura zahodne Evrope ne dovoljuje liberalnega in dobrohotnega sprejemanja ljudi, ki po mnenju večine že tako skrhano strukturo le še rahljajo in ogrožajo njeno ponovno utrditev. Postopno izgrajevanje takšnega odnosa do teh ljudi se začne pri odpravljanju napetosti med prvotnimi prebivalci in priseljenci, na katere so države članice, pa tudi EU kot celota, morale reagirati. Prve so razrvano stanje poskušale

²⁸⁹ Pred sprejetjem evropske protidiskriminacijske zakonodaje so se žrtve diskriminacije v glavnem obračale na Evropsko sodišče za človekove pravice, in sicer na podlagi 14. člena Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

²⁹⁰ Potrebno je, da sta ti entiteti kot različni tudi dojeti, pri čemer zadostuje, da je tako dojemanje lastno zgolj eni izmed njih.

urediti s pomočjo lastnih migracijskih in integracijskih politik, zato se EU še danes sooča s skupkom kompleksnih in celo kontradiktornih politik držav članic. Kako občutljiv in zahteven je proces preseganja iracionalnih in zastarelih paradigem, kaže tudi postopek usklajevanja nacionalnih predpisov, katerih cilj je uresničevanje pravice do enakega obravnavanja. Komisija v tem trenutku še vedno presoja ustreznost implementacije evropskih protidiskriminacijskih norm v državah članicah. Poleg tega iz poročil EUMC in Komisije izhaja, da so države članice uveljavile le delne spremembe svoje obstoječe zakonodaje, ki v večini primerov odražajo le najnujnejše uskladitve z evropskimi zahtevami, medtem ko so večji premiki v konceptih in vrednotnih sistemih redki.²⁹¹

Razloge za premik EU v vrednotnem kontekstu je torej primerno iskati v evidentiranem nadaljevanju in celo naraščanju rasističnih in ksenofobičnih incidentov ter spoznanju, da trenutno vzpostavljen zakonodajni okvir (še) ne deluje. Tudi Evropski parlament je večkrat poudaril, da »z zaskrbljenostjo ugotavlja, da izvajanje protidiskriminacijske politike ni ustrezno«.²⁹² Priložnost za razširitev obsega temeljnih vrednot in redefiniranje sprejemljivih vedenjskih vzorcev v razširjeni EU (ali je pri tem mogoče govoriti tudi o družbenem konsenzu, je drugo vprašanje) so evropski akterji dobili s Pogodbo o Ustavi za Evropo. Ta je v svojem I–2. členu (vrednote Unije) določala, da

Unija temelji na vrednotah spoštovanja človekovega dostojanstva, svobode, demokracije, enakosti, pravne države in spoštovanja človekovih pravic, vključno s pravicami pripadnikov manjšin. Te vrednote so skupne vsem državam članicam v družbi, ki jo označujejo pluralizem, nediskriminacija, strpnost, pravičnost, solidarnost in enakost med ženskami in moškimi.

Pogodba o Ustavi za Evropo je bila tako prvo besedilo na ravni primarnega prava Skupnosti, ki se je sklicevalo na strpnost. V obdobju pričakovanih ratifikacij Pogodbe o Ustavi za Evropo (od leta 2005 dalje) so institucije EU sledile novemu (vrednotnemu) pristopu in v svoje dokumente vključevale strpnost kot »indikator razvoja družbe« (Hanovs 2004). A čeprav omenjena pogodba nikoli ni začela veljati, se je izraz strpnost ohranil in prenesel v Lizbonsko pogodbo (zgoraj navedena določba o vrednotah Unije je vključena v novi 1a. člen

²⁹¹ Več o stanju prenosa direktiv v pravne rede držav članic glej spletno stran Evropske komisije »Application of Community Law« in publikacije EUMC/FRA.

²⁹² 11. točka Resolucije Evropskega parlamenta o varstvu manjšin in protidiskriminacijski politiki v razširjeni Evropi (2006).

PEU). V novejših dokumentih je tako navajanje strpnosti prej pravilo kot izjema. Sklep Evropskega parlamenta in Sveta o uvedbi programa »Evropa za državljane« iz leta 2006 navaja, da evropska družba »temelji na [...] kulturni raznolikosti, strpnosti in solidarnosti« in da je eden izmed splošnih ciljev EU »povečati strpnost in medsebojno razumevanje med evropskimi državljani«. Oblikovanju evropske zavesti in kulture, ki naj temelji na sprejemanju, spoštovanju in skupinskem duhu, je bilo namenjeno tudi leto 2007, evropsko leto enakih možnosti za vse. V tem letu izvedeni programi naj bi pomembno prispevali k strpni večkulturni evropski prihodnosti ter dali nekajkrat že povsem medli in ponavljajoči se evropski strategiji soočanja s to problematiko nov zagon. Evropsko strategijo je dodatno »prevetnilo« še nemško predsedovanje v prvi polovici leta 2007. To je zaslužno, da se strpnost pojavlja v Berlinski izjavi, sprejeti 25. marca 2007, v kateri je zapisano, da si v EU prizadevamo za mir in svobodo, demokracijo in pravno državo, medsebojno spoštovanje in odgovornost, blaginjo in varnost, strpnost in sodelovanje, pravico in solidarnost. Angela Merkel (2007), avtorica najodmevnejšega govora o strpnosti kot ključnem dejavniku za obstoj in prihodnost EU, je na plenarnem zasedanju Evropskega parlamenta poudarila, da je »strpnost duša Evrope« in da je »Evropa celina strpnosti«. Kot je povedala, smo se Evropejci skozi zgodovino naučili, da je strpnost vrednota in hkrati zahtevna vrlina, ker ne pomeni le vzdržati se nasilja, ne pomeni zgolj prenašati drugačnosti, ampak jo dejavno sprejemati. Po njenem mnenju za doseganje strpnosti obstaja zelo enostavna pot, in sicer »videti stvari z vidika drugih«. Promoviranje strpnosti se je v istem duhu končanega nadaljevalo v letu 2008, evropskem letu medkulturnega dialoga. Predsednik Evropskega parlamenta Hans-Gert Pöttering je na otvoritveni slovesnosti poudaril, da je v središču medkulturnega dialoga strpnost, kar pomeni, da zastopamo svoja stališča ter poslušamo in spoštujemo prepričanja drugih.²⁹³

In kakšni so domet in učinki spodbujanja strpnosti v EU? Na podlagi dokumentov, ki so jih na temo pozitivnega vrednotenja različnosti in spodbujanja strpnosti sprejele domala vse evropske institucije, lahko sklepamo, da koncept strpnosti, kakor se promovira v EU, ni jasno izoblikovan niti ni mogoče določiti dometa njegovega promoviranja. Razloge je verjetno treba iskati v dejstvu, da je strpnost še vedno »geopolitična zadeva« (Tesser 2003, 489). Njene družbene in etične korenine so dokaz, da pri preseganju nacionalnih, kulturnih in etničnih tenzij v EU ni zaznati uspeha, čeprav so vprašanja na temo raznolikosti, večkulturnosti,

²⁹³ Sporočilo za javnost z dne 8. januarja 2008.

ksenofobije in nestrpnosti uvrščena visoko na dnevni red vseh institucij EU in kljub sprejetim protidiskriminacijskim ukrepom. Identifikacija dometa in učinkov spodbujajoče se strpnosti je med drugim odvisna od analize usmerjenosti toleriranja, ki pa je v kontekstu EU ni mogoče enoznačno opredeliti. Iz temeljnih evropskih aktov ni mogoče sklepati, kdo naj bi nastopal kot subjekt, ki tolerira, in kdo kot subjekt, ki je toleriran. EU celo poudarja »vzajemno strpnost in spoštovanje«.²⁹⁴ Odsotnost natančne opredelitve tolerantnega in toleriranega subjekta onemogoča osredotočenost na preseganje nasprotij in neprekinjeno vzdrževanje morebitnega dialoga. Senzibilnost in variabilnost pri opredeljevanju toleriranega in tolerantnega subjekta pogojujeta tudi (vsaj) dve ravni, ki generirata vzroke in okoliščine za rasistično in ksenofobično izražanje ter diskriminacijo. Nacionalna raven, na kateri lahko opredelimo pojave, tradicionalno značilne za določeno državo in praviloma usmerjene zoper skupine, ki so del zgodovine te države ali so celo formalno priznane kot etnične manjšine. Na ravni EU pa je mogoče opredeliti dve podskupini pojavov, in sicer pojave, ki so praviloma usmerjeni na državljane drugih držav članic, in pojave, ki so usmerjeni zoper posameznike, ki niso državljani EU.

Na zahtevnost in kompleksnost izgrajevanja strpne in večkulturne evropske družbe kaže tudi neuspeh poskus doseganja večje kohezivnosti prek uvedbe evropskega državljanstva. Medtem ko je migracijska politika pravno in konceptualno povezana z državljanstvom, pa problem integracije migrantov v EU presega koncept državljanstva. Poleg tega državljanstvo EU že na načelni ravni ne nadomešča nacionalnega državljanstva, ampak ga (zgolj) dopolnjuje. Vendar pa državljanstvo ni edini razlikovalni element, ki lahko determinira dejansko neenakost med ljudmi. Na konceptu državljanstva je mogoče prikazati, da kot podlaga dejanske neenakosti služijo mnoge družbene razlike in da neenakosti ni mogoče enačiti z diskriminacijo, prav tako odsotnost diskriminacije še ne pomeni, da v realnem življenju neenakosti ni. Z vidika EU, ki vedno bolj poudarja pomen večkulturnosti in spoštovanja raznolikosti, tako ni presenetljivo, da se njeni naporii usmerjajo v zagotavljanje dejanske enakosti, ki je za razliko od formalne enakosti, katere osrednja tarča je posameznik, skupinsko naravnana. Med produkte osnovne ideje zagotavljanja dejanske enakosti vseh na ozemlju EU bivajočih ljudi lahko poleg uvedbe evropskega državljanstva, ki naj bi vsaj s psihološkega vidika pozitivno vplivalo na občutek pripadnosti evropskim vrednotam in prihodnosti, uvrstimo razširitev osnovnega koncepta

²⁹⁴ EU-Statement on the Tolerance Implementation Meeting (2006), 1. točka.

diskriminacije (na posredno in neposredno diskriminacijo) ter izgrajevanje modela za izvajanje skupne in usklajene politike priseljevanja in vključevanja.

Iz dokumentov izhaja, da se evropski akterji v tej fazi osredotočajo na približevanje skupnega vrednotnega sistema državljanom EU, v katerega se redno uvrščajo sodelovanje, demokracija, človekove pravice in svoboščine (vključno s priznavanjem pravic manjšin), v zadnjih letih pa tudi strpnost in solidarnost. A če danes temeljno družbeno in politično vprašanje ni v tem, na kakšen način in s katerimi sredstvi spraviti s sveta diskriminacijo, ksenofobijo in rasizem, temveč v tem, kako zagotavljati znosno sobivanje med ljudmi, je vse bolj jasno, da bo solidarnost, strpnost in spoštovanje, za katere si EU prizadeva, ob povečani heterogenosti le še težje doseči. Nelagodje in napetost v tako raznoliki strukturi prebivalstva, kot jo premore Unija, sta posledica in izraz različnosti in protislovnosti interesov ljudi in njihovih družbenih skupin. Vodita lahko do konfliktov, nenazadnje pa tudi v odklonska dejanja, ki so pravzaprav »individualni upor, ki na videz pomeni spopad med posameznikom in družbo, v resnici pa je dostikrat le posledica nasprotja med dvema skupinama in njunima normativnima redoma, od katerih si ena uspešno lasti status legitimnosti« (Jambrek 1976, 157). Ob upoštevanju zgodovine Evrope in njene liberalne tradicije je razumljivo, da je EU kot pristop preseganja nacionalnih, kulturnih, verskih konfliktov in incidentov najprej izbrala kratkoročno nekoliko bolj učinkovito rešitev – obsojanje in prepovedovanje razlikovanja, in sicer prek evropske protidiskriminacijske politike in zakonodaje –, ki ju danes dopolnjuje še navzven izražena moralno-etična dimenzija. Paradoksalno pri tem je, da se po eni strani spodbuja strpnost, po drugi strani pa ravno ta priznava raznolikost in terja postavljanje ločnic med »enimi« in »drugimi«. ²⁹⁵ Triandafyllidou (2001) poudarja, da soobstoj različnih nacij ali etničnih skupin na istem ozemlju zahteva stalno reprodukcijo in nenehno potrjevanje identitete vsake izmed njih, če hoče njihov občutek pripadnosti preživeti. Zahteva nenehno redefiniranje »nas«, ki se mora razlikovati od »njih« ne glede na dejstvo, da so lahko »oni« celo kulturno in ne zgolj geografsko blizu. Nestrpnost temelji na zavedanju o različnosti in napetostih na relaciji »mi« – »oni«. EU sicer spodbuja prevladovanje pozitivnih elementov oblikovanja identitete, kjer so močni občutki prepoznavanja in zavedanja pripadnosti pozitivna orientacija v človekovem življenju. Vendar je realnost veliko bližja zlorabi lastnih identitet za izključevanje drugih identitet, in takoj ko »oni« po »našem« mnenju postanejo zunanja (tudi samo iracionalna) grožnja, stopimo na stran stereotipov, vrednostnih sodb, nestrpnosti. Taka zloraba lastnih

²⁹⁵ Več o tem glej v Kuzmanič (2005).

identitet izvira iz zlorabe našega občutka pripadnosti. A na tem mestu ni odveč spomniti, da je občutek pripadnosti izjemno močan mehanizem, ker služi kot odgovor na eksistencialistične težnje po smislu in pravem namenu človekove biti in njegovega ustvarjanja. Ob tem se tovrstna zloraba zdi že skoraj pričakovana. Kljub težnji po razumevanju in upravičevanju te zlorabe se sovražna, rasistična, ksenofobična in izrazito nacionalistična občutenja danes razglašajo kot negativna in nemoralna družbena drža, konkretna manifestacija te ideologije pa pomeni kršitev temeljnih človekovih pravic in svoboščin.

Tenembaum (2004) ugotavlja, da ideja strpnosti legitimira naše predsodke in s tem uničuje pravo poslanstvo resnično demokratične družbe: enakost za vse ljudi. Ali ni za udejanjanje strpnosti potrebno, da se posamezniki, skupine, nacije, ki naj bi tolerirali, postavijo v (moralno) nadrejeni položaj? Ali ne gre pravzaprav za odklon, odstopanje od njihovega »običajnega« vedenja, ki nakazuje priznavanje nespoštovanja »drugačnih« in vzpostavlja odnos nadrejenosti – podrejenosti? S tega vidika se poraja vprašanje, ali ne gre v primeru promoviranja strpnosti v EU zgolj za politično korektnost ali, bolje rečeno, za etično držo evropske elite, za katero se dejansko skriva psevdotoleranca.²⁹⁶ Evropska politična elita v določenih trenutkih ostro obsoja posamične težnje po ohranitvi (ali krepitvi) nacionalne suverenosti in nacionalnih identitet, se kritično odziva na zapiranje v (po mnenju proevropsko usmerjene večine) zgodovinsko presežene okvire ter poziva k strpnosti in odprtosti do drugačnosti. Ali in v kolikšni meri je EU sama vzgled strpnosti? Čemu razprave o tem, koliko ljudi še »prenese« ozemlje EU?²⁹⁷ Zakaj, če je »Evropa celina strpnosti«, sploh razpravljati o nujnosti skupnega imenovalca in najosnovnejše kompatibilnosti držav? Zakaj določati merila, ki jih je treba izpolniti za vstop v EU, če so vse kulture in narodi enako pomembni ter jih je treba spoštovati ne glede na stopnjo njihovega družbenega, gospodarskega in moralnega razvoja? Tovrstne zahteve EU že vnaprej predpostavljajo, da so države kandidatke za vstop »drugačne« in pridružijo se lahko samo, če se »približajo« tistemu, ki zahteve postavlja.

²⁹⁶ Na tem mestu je smiselno omeniti raziskavo, opravljeno v Evropskem parlamentu na temo ideoloških in političnih omejitev pri migracijskih vprašanjih, v kateri je bilo ugotovljeno naslednje: med tem, kar evropski poslanci *govorijo* (v intervjujih), in tem, kar *kažejo* empirični podatki (pridobljeni na podlagi anonimnih vprašalnikov), obstaja protislovje (Lahav 1997, 390). Poslanci na zunaj izražajo tisto, kar se od njih pričakuje in kar naj bi bilo v skladu s proevropsko idejo, medtem ko v konkretnih primerih prej delujejo v skladu z nacionalnimi in političnimi interesi.

²⁹⁷ Komisija je leta 2006 sprejela dokument o strategiji širitve in zmogljivostih EU za vključitev novih članic (glej COM(2006) 649 konč.).

Izpolnitev meril pomeni vnaprejšnjo odpravo morebitnih nekompatibilnosti med državami kandidatkami in EU, ki jo večina vidi kot *accepting partner* (Ucko 2005). In tudi v EU ne gre spregledati dileme, ali spoštovanje in strpnost do drugačnosti *a priori* pomenita, da je treba posameznike, katerih ravnanje in nazor opredeljujejo druge kulturne ali etnične izkušnje in ki se v skladu z njihovo tradicijo in kulturno dediščino na primer krvno maščujejo, zatirajo ženske, izvajajo nasilje v imenu vere in podobno, brezpogojno spoštovati, jih razumeti in jim priznavati absolutno pravico biti drugačen. Zelo malo jih bo nasprotovalo trditvi, da je brezpogojna kritika tradicij drugih kultur neupravičena. Vendar je brezpogojno pričakovanje, da je mogoče vse vidike določene kulture šteti za sprejemljive, prav tako neupravičeno. Tako pričakovanje ni v skladu z gonilno silo strpnosti; pozitivne sodbe »na zahtevo« niso pristno izražanje spoštovanja. Še več, domneva, da so vsi vidiki kultur sprejemljivi, in zahteva po zaščiti neokrnjenosti kultur pomenita spregled (ali opustitev) možnosti, da so nekatere kulture morda nepravilne in zatiralske (Wainryb 2005, 226–227). Poleg tega zahteve po brezpogojni strpnosti posameznika omejujejo v njegovem dojetju stvarnosti in kritičnem presojanju tistega, kar razlikuje od sebi lastnega.

Ključni problem spodbujanja strpnosti v kontekstu EU se kaže v njenem razumevanju: strpnost je namreč dojeta kot eno izmed sredstev za reševanje konfliktov, poleg tega naj bi pozitivno vplivala na odpravo nedovoljenega razlikovanja med ljudmi. Čeprav to ni nikjer izrecno zapisano, se jedro koncepta strpnosti v kontekstu EU skriva v ideji strpnosti kot maksime pri sprejemanju individualne in etične odločitve bodisi vztrajati v konfliktu bodisi ga rešiti po mirni poti, in sicer na podlagi prepričanja, da imajo druge osebe v konfliktu v bistvu enake pravice.²⁹⁸ Vendar je motive in življenjska pravila posameznikov težko uveljavljati in spreminjati s pomočjo vsiljenih družbenih in moralnih norm. Situacija v EU je v primerjavi z nacionalno državo še toliko slabša, ker je »retorika evropske integracije nenehno retorika razočaranja« (Moravcsik 2007, 69), kar je njene državljane ne le oddaljilo od dejavnega sodelovanja v evropskih zadevah, marveč tudi ustvarilo odklonilni odnos do migrantov v EU in priseljencev iz tretjih držav. Za slednje praviloma velja, da bi državljani določene države članice raje živeli brez njih (»nezaželeni priseljenci«²⁹⁹). Zanimivo je predvsem to, da gre trend evropskih strategij na področju priseljevanja in integracije priseljencev (ob hkratnem pozivanju k strpnosti in odprtosti) v smeri zmanjševanja nezaželenega priseljevanja.

²⁹⁸ Koncept strpnosti kot sredstva za preseganje konfliktov je razvila Bertelsmann Group for Policy Research.

²⁹⁹ Razlikovanje med nezaželenim in zaželenim priseljevanjem podrobno pojasnjuje Carling (2007).

6.2.3 Prepoved diskriminacije kot vrednota EU

Šele oblikovanje predloga Ustavne pogodbe je odprlo pot razpravam o večji reorganizaciji institucionalne strukture EU ter o njenem namenu in vlogi v evropskem prostoru. Predlagana sprememba naj bi zadostila več potrebam. Določila naj bi natančne cilje EU, še bolj idealno bi bilo, če bi se to zgodilo v jeziku, ki navdihuje večino njenih državljanov. Poleg tega naj bi zagotovila možnost širjenja EU, pa tudi učinkovitost in preglednost delovanja njenih institucij in drugih organov. Vse to naj bi se znilo v enoten dokument, ki naj ima – iz razloga, ker ni samo izid težavnih pogajanj med vplivnimi političnimi akterji in interesnimi skupinami, temveč predvsem rezultat poglobljene razprave o naravi in vlogi EU, vrednotah evropske družbe ter njenem razvoju v prihodnosti – dolgoročen vpliv in pomen. A se to ni zgodilo. Kolaps političnih pogajanj o ustreznih ureditvah vladanja in odločanja v EU je prek povsem birokratskih lobiranj in pogajanj med bloki nacionalnih držav pripeljal do novega dokumenta, Lizbonske pogodbe, ki je ravno zato, ker ni bila odraz širše, skupne in temeljite razprave, ampak zgolj naslednica neusklajenega ter za države članice in njihove državljane nevzdržnega besedila, doživela skoraj identičen poraz kot Ustavna pogodba. Zavrnitvi sprejetja Ustavne in Lizbonske pogodbe evidentno kažeta, da se razprave v zvezi z vsebino »ustavnega« dokumenta ne morejo omejiti izključno na institucionalno arhitekturo EU in določitev razmerij moči. Temeljni namen ustave³⁰⁰ je, da vzpostavi temelje za razlikovanje med

³⁰⁰ Čeprav se EU odreka status države v tradicionalnem smislu, so njene ustanovitvene pogodbe ne samo velik približek ustavnim določbam držav članic, ampak celo več: ob upoštevanju pravne narave teh pogodb oziroma statusa prava Skupnosti, ki v skladu z načelom avtonomnosti in načelom primarnosti (supremacije) prevlada nad nacionalnim pravom, gre za hierarhično najvišje pravne akte, s katerimi morajo biti v skladu vsi podrejeni akti. Država članica se ne more sklicevati prav na noben nacionalni predpis (niti na ustavo ne), da bi s tem upravičila kršitev pravnih pravil EU.

V zvezi z načelom avtonomnosti je Sodišče Evropskih skupnosti v svoji sodbi v zadevi *Internationale Handelsgesellschaft mbH* proti *Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* (zadeva 11/70) zapisalo: »Uporaba pravil ali temeljnih načel nacionalnega prava pri odločanju o veljavnosti aktov institucij Skupnosti bi imela negativen učinek na enotnost in učinkovitost prava Skupnosti. Veljavnost takih aktov je mogoče presojati samo po pravu Skupnosti. Pravo, ki izhaja iz Pogodbe, predstavlja samostojen vir prava in ga zaradi njegove pravne narave ni mogoče presojati s stališča nacionalnega prava, saj bi s tem izgubil značaj prava Skupnosti, s tem pa bi postala vprašljiva pravna podlaga Skupnosti same.«

Načelo primarnosti prava Skupnosti je Sodišče Evropskih skupnosti razjasnilo v zadevi *Costa* proti *E.N.E.L.* (C-6/64): »Izvršilna moč prava Skupnosti ne more biti različna v različnih državah zaradi poznejših notranjih

strateškimi in praktičnimi vprašanji pri oblikovanju politik v demokratični družbi. Strateška vprašanja zajemajo širše in daljnosežne cilje, ki naj se zasledujejo v družbi, medtem ko se praktična vprašanja nanašajo na sredstva, kako te cilje doseči. Ustava, ki jo je sicer težko, a vendar ne nemogoče spremeniti, omejuje možnost trenutne oblasti, da na račun kratkoročnih, morda celo koristnih prednosti, teženj in interesov ogrozi doseganje dolgoročnih in za družbo kot celoto pomembnih ciljev. Ustava je mehanizem prevzemanja vnaprej določenih socialnih in gospodarskih zavez. V skladu z navedenim moderne ustave značilno obsegajo človekove pravice in svoboščine, ki sicer niso absolutne, saj jih je v izrednih razmerah mogoče omejiti, a vendarle je učinek njihove uvrstitve v ustavo tak, da jih ni mogoče omejiti prav zlahka. Njihovo omejevanje je podvrženo času, tehtnemu razmisleku in preučitvi razmer, izpolnjevanju vnaprej določenih pogojev, ki so bili sprejeti ob širokem političnem soglasju, in posebnemu postopku, ki omogoča preverbo, ali so pogoji za njihovo omejitev res izpolnjeni. Nenazadnje tudi postavitev sodnikov, katerih glavna naloga je presoja ustavnosti ukrepov oblasti, kar jih postavlja v vlogo varovanja ustavnih načel, služi zaščiti širših družbenih ciljev in interesov pred vsakokratnimi političnimi pritiski.

Prepoved diskriminacije je kot ustavno načelo močno zasidrano v ustavah držav članic, podobno je tudi na ravni EU. Lizbonska pogodba, ki je iz I–2. člena Ustavne pogodbe prenesla določbo o vrednotah Unije v člen 1a. člen PEU, pove, da evropsko družbo »označujejo pluralizem, nediskriminacija, strpnost, pravičnost, solidarnost in enakost med ženskami in moškimi«. Pri tem se postavlja vprašanje, ali je načelo prepovedi diskriminacije sploh primerljivo z drugimi načeli in vrednotami, kot so navedene v zgornji določbi Lizbonske pogodbe. Zatrjevanje prepovedi diskriminacije namreč vedno terja subjektivne interpretacije. Poleg tega se v kontekstu EU prepoved diskriminacije vpeljuje na različnih področjih, kot so boj proti rasizmu, spodbujanje žensk pri sodelovanju v politiki, zagotavljanje socialne podpore invalidnim osebam, pomoč etničnim skupinam itd. Ta področja niso nujno povezana, ukrepi, ki se v ločenih kontekstih sprejemajo v korist posameznih skupin, so odraz različnih socialnih in ekonomskih politik, spreminjajočih se v

zakonodaj, ne da bi to ogrozilo uresničevanje ciljev Pogodbe iz drugega odstavka 5. člena ali povzročilo diskriminacijo, ki je prepovedana s 7. členom. Obveznosti, prevzete s pogodbo o ustanovitvi Skupnosti, ne bi bile brezpogojne, temveč le pogojne, če bi jih naknadni zakonodajni akti podpisnic lahko ogrozili. Prenos pravic in obveznosti iz notranjega pravnega reda v pravni red Skupnosti, ki so ga izvedle države v skladu z določbami Pogodbe, prinaša tudi dokončno omejitev njihovih suverenih pravic, nad katero ne more prevladati poznejši enostranski akt, ki ni združljiv s konceptom Skupnosti.«.

času in prostoru, zato je upravičena skrb, da bo izid nekritičnega uveljavljanja prepovedi diskriminacije neugoden. Če bi imele določbe o prepovedi diskriminacije zgolj deklarativno moč, ne bi vzbujale takšne skrbi. Potencialne težave lahko nastopijo, ker takšne določbe omogočajo izključitev posebnih, vnaprej natančno določenih pristopov, ki so takšni ravno zato, da bi se strateški cilji sploh lahko dosegli. Morebitna posledica absolutne uporabe prepovedi diskriminacije se kaže v tem, da se konkretna politika ne določa več po postopku političnega odločanja in na podlagi racionalne presoje stroškov in koristi, temveč izhaja ali je celo odvisna od sodne razlage ustavnih določb. Skrb, da načelo prepovedi diskriminacije ne bo pomagalo pri oblikovanju takšnih politik, ki spodbujajo bistvene in v ustanovitvenih pogodbah zapisane cilje EU, ali bo tako oblikovanje omejevalo in oviralo, ni samo teoretični pomislek. Združitev vzhodne in zahodne Nemčije, na primer, nudi precej jasno sliko in opozorilo v tej smeri. Politični in ustavni imperativ po prepovedi diskriminacije med prebivalci bivše vzhodne Nemčije in prebivalci zahodnega dela je v praksi deloval v nasprotju z interesi ekonomske asimilacije vzhodnega dela. Razširitev uporabe delovne zakonodaje in drugih socialnoekonomskih mehanizmov, ki so bili izdelani za precej bogatejši zahod, na vzhod je pripeljala do dvoje negativnih posledic: po eni strani je na stranski tir postavila dolgoročne razvojne cilje na vzhodu, po drugi strani pa je zahodu naložila znatna in dolgoročna finančna bremena. S tega gledišča obstaja nevarnost, da bodo tovrstne neželene posledice nastopile tudi na drugih področjih, kjer je pravna zahteva po prepovedi diskriminacije v konfliktu z doseganjem splošno sprejetih družbenoekonomskih ciljev.

Pravzaprav je diskriminacija bistvena sestavina modernega življenja. Ljudje diskriminiramo na številnih področjih in v raznovrstnih medčloveških situacijah: pri izbiranju prijateljev, pri zaposlovanju delavcev, pri izbiri izvajalcev. Beseda »diskriminirati«, ko se znebimo emocionalne konotacije, enostavno pomeni »razlikovati« ali »potegniti črto« (Fiss 1976, 3). Kar je v kontekstu diskriminacije sporno in problematično, ni diskriminacija kot taka, temveč neprimerna (arbitrarna, krivična) diskriminacija. Vendar je odgovor na vprašanje, ali je določena oblika diskriminacije primerna ali ne, sam po sebi subjektiven in relativen. Najbolj zaskrbljujoče oblike diskriminacije – diskriminacija na podlagi rase, spola in starosti – so take ravno zato, ker so spreminjajoče družbene vrednote vodile do sprememb v dojetanju, kaj je sprejemljiva in kaj nesprejemljiva podlaga za diskriminacijo. Zanimivo je, da se ne ukvarjamo niti z diskriminacijo na podlagi nečesa, kar večina ljudi sprejema za nesprejemljivo oziroma neprimerno in kar se v praksi sploh ne izvaja ali zgolj v zanemarljivem obsegu (npr. diskriminacija na podlagi horoskopskega znamenja ali telesne višine itd.), niti z

diskriminacijo na podlagi okoliščin, ki jih večina šteje za sprejemljive (npr. diskriminacija na podlagi izkušenj ali strokovne usposobljenosti). Posplošena zahteva po prepovedi diskriminacije izpostavlja nekatera temeljna vprašanja, na katera ni enostavnega odgovora. Takšno je, na primer, vprašanje, katera so tista merila, na podlagi katerih je mogoče razmejevati med primerno in neprimerno diskriminacijo. Čeprav je diskriminacijo mogoče preučevati z več vidikov, pa danes kot osnova za njeno preučevanje najpogosteje služijo navzven očitne, ekstremne diskriminacijske prakse (npr. pogoj za zasedbo delovnega mesta, ki določa, da se lahko prijavijo samo belci) in individualni primeri, kjer posameznik trdi, da je bila določena odločitev, ki ga neposredno zadeva (npr. odpustitev, zavrnitev pri napredovanju itd.), sprejeta iz neprimernih oziroma nesprejemljivih razlogov. Pri tem ni sporen obstoj diskriminacije: vprašljiva je podlaga za takšno diskriminacijo. Taki primeri so neizogibno težavni za reševanje, kajti sodišče ali kateri koli drug razsodniški organ mora iz okoliščin končne odločitve izluščiti motive, ki so vodili do take odločitve. Ob upoštevanju tega preudarka kaže razmisliti o omejitvah splošne prepovedi diskriminacije, predvsem na področjih, ki nenehno terjajo hiter odziv na resna družbenoekonomska vprašanja.

Izhodišče ekonomije diskriminacije³⁰¹ predstavlja vprašanje, zakaj ljudje diskriminirajo in kakšne posledice taka diskriminacija prinaša – za osebo, ki diskriminira, za osebo, ki je diskriminirana, in za družbo kot celoto. V tem kontekstu teorija običajno razlikuje med dvema vrstama diskriminacije. Prvič, posamezniki lahko diskriminirajo zato, ker jih motivira sovraštvo, odpor do določene skupine ali do značilnosti te skupine. Drugič, posamezniki ali pravni subjekti lahko izvajajo t. i. statistično diskriminacijo: selekcijo na podlagi posplošitev, izpeljanih iz povprečnih karakteristik skupine, ki so dejansko utemeljene ali vsaj štejejo za utemeljene. Ti dve obliki sta pogosto zlit in prepleteni tako z vidika tistih, ki diskriminirajo, kot tistih, ki takim oblikam diskriminacije nasprotujejo. Sovraštvo, ki ga posameznik goji do skupine, lahko izvira iz resničnih ali napačnih prepričanj o značilnostih te skupine, po drugi strani pa lahko odločitve, ki domnevno temeljijo na statističnih generalizacijah, dejansko izhajajo iz sovraštva ali odpora. Vendar mnogi izražajo sovraštvo tudi brez vsakršnega statističnega temelja za njihove predsodke, po drugi strani pa mnogi udejanjajo statistično

³⁰¹ Obsežna literatura o pravu in ekonomiji diskriminacije se opira na razvoj v Združenih državah Amerike. Izhodišče preučevanja predstavlja osrednja ustavna določba – 14. amandma (z dne 9. julija 1868), ki določa, da nobena država Združenih držav Amerike ne sme nobeni osebi pod njeno jurisdikcijo zavrniti enakega varstva pred zakonom.

diskriminacijo, ne da bi gojili kakršne koli negativne občutke do tistih, ki so z njihove strani diskriminirani.

To razlikovanje pride do izraza pri analizi posledic diskriminacije. Sovraštvo načeloma vodi do postavljanja neprimernih oziroma nesprejemljivih razlikovalnih meril. Ta odražajo pomisleke – če vzamemo primer zaposlovanja –, ali so končne odločitve resnično v skladu z osnovnim namenom zaposlovanja, tj. zaposliti najboljšega od kandidatov, prijavljenih na razpisano delovno mesto. Nesprejemljiva merila lahko namreč vodijo do izbire neprimernega kandidata, ki pripada favorizirani skupini, in do zavrnitve primerne kandidata, ki pripada nefavorizirani skupini. Diskriminacija, ki temelji na sovraštvu, ne prinaša nobenih koristi in ni racionalna. Posledice take diskriminacije so, vsaj v ekonomskem smislu, odvisne od konkurenčnosti na trgu, na katerem se diskriminacija izvaja (Becker 1975). Kot ponazoritev, odločitev posameznega trgovca iz Nemčije, da s Kitajci ne bo trgoval, ker jih ne mara, za njegovo poslovanje nima večjih negativnih posledic in mu ne povzroča bistvenih stroškov (potencialni kupci se preusmerijo h konkurentom), prav tako so stroški nizki na strani Kitajcev (tudi ti lahko še vedno trgujejo z drugimi trgovci). Ker pa takšen iracionalen odpor osebi, ki na tej podlagi sprejema odločitve, vendarle povzroča določene stroške, saj odvrča potencialne kupce oziroma jih usmerja h konkurentom, takšna praksa na konkurenčnih trgih ne bo preživela ali vsaj ne bo prevladujoča. Stroški diskriminacije postanejo pomembni samo in šele v primeru, kadar *veliko* akterjev na *istem* trgu sistematično ravna po istem vzorcu sovraštva, to pomeni, da obstaja t. i. diskriminacijski kartel. In kot pri vseh kartelih tudi tukaj velja naslednje pravilo: bolj učinkovit je kartel, večje so prednosti in koristi za tistega, ki od njega odstopa. Če je sovražnost do določene skupine na trgu močno razširjena, lahko trgovci, ki takega sovraštva ne izražajo, pridobijo znatno konkurenčno prednost. Diskriminacijska praksa se bo torej na trgu bolj verjetno nadaljevala samo takrat, kadar se bodo proti tistim, ki od kartelne prakse odstopajo, vršili drugi socialni in ekonomski pritiski. Enak mehanizem naj bi povzročil, da se je rasna segregacija v gospodarskem sektorju v Združenih državah Amerike ohranila tako dolgo (Sunstein 2002, 158), v mnogih delih Evrope pa je na njem slonela verska diskriminacija.

Ob upoštevanju zgoraj navedenih ugotovitev bo imela torej diskriminacija, ki temelji na sovraštvu, na konkurenčnih trgih pomembne ekonomske posledice le tedaj, kadar bo rezultat močno zakoreninjenih in splošno sprejetih vzorcev obnašanja v družbi. Za vse gospodarske karteje praviloma velja, da takoj, ko začne precejšnje število članov kartela odstopati od

dogovorjenega usklajenega ravnanja – v tem primeru to pomeni, da bodisi ne želijo več diskriminirati bodisi jih družbeni pritiski v takšno ravnanje ne silijo več –, takšno ravnanje naglo splahni, saj stroški ob nadaljujočem se vztrajanju pri diskriminaciji prevladajo nad koristmi. Tovrstno diskriminacijsko obnašanje je lahko zlasti problematično v javnem sektorju, v katerem je kljub splošni prepovedi diskriminacije na podlagi državljanstva, ki velja v pravu Skupnosti, že po sami PES mogoče, da se določena delovna mesta, ki vključujejo izvajanje javnih pooblastil in varovanje splošnih interesov države, pridržijo za lastne državljane (četrti odstavek 39. člena PES). Sodna praksa Sodišča Evropskih skupnosti je v primerih presoje 82. člena PES prepoznala pomembnost razmerja med negativnimi posledicami diskriminacije in obstojem prevladujočega položaja na trgu in usklajenih ravnanj. Na tej podlagi je Sodišče Evropskih skupnosti tudi razsodilo, da imajo dominantne družbe posebno odgovornost, kar pomeni, da lahko razlikujejo (diskriminirajo) med potrošniki in zavrnejo oskrbo samo z »objektivno utemeljitvijo« (*objective justification*); manjše družbe, ki niso v takem položaju, pa take obveznosti nimajo.³⁰² Kot objektivna utemeljitev se v primeru statistične diskriminacije štejejo podatki o značilnostih določene skupine. Statistična diskriminacija je v poslovnem svetu danes še vedno zelo prisotna. Večina odločitev v zvezi z zaposlovanjem, napredovanjem, izbiro poslovnih partnerjev se vsaj v določeni meri opira na poznavanje splošnih karakteristik določene skupine in na izkušnje, pridobljene v odnosih s predstavniki te skupine, ne pa na poznavanje bodočega ravnanja posameznika. Medtem ko zmanjševanje diskriminacije, ki jo motivira sovraštvo, prinaša ekonomske koristi, pa odprava statistične diskriminacije povzroča ekonomske stroške (Norman 2003). Taki stroški bodo nastali tudi v primeru, če so domneve, na katerih statistična diskriminacija temelji, napačne. Vendar je pričakovati, da bo v primeru, če diskriminacija temelji na napačnih informacijah in ne na nekem iracionalnem odporu, zagotavljanje pravičnih informacij kmalu zmanjšalo tako diskriminacijo. Navkljub informacijam, pridobljenim po najsodobnejših metodologijah raziskovanja, je pomembno upoštevati tudi zgodovinske izkušnje, ki so privedle do posebne

³⁰² Iz ustaljene sodne prakse izhaja, da zavrnitev s strani podjetja s prevladujočim položajem na trgu določenega proizvoda, da izpolni naročila stalne stranke, pomeni zlorabo tega prevladujočega položaja, ker lahko, brez vsake objektivne utemeljitve, to ravnanje odpravi konkurenčnosti trgovskega partnerja (v tem smislu glej sodbo z dne 6. marca 1974 v združenih zadevah 6/73 in 7/73 *Istituto Chemioterapico Italiano in Commercial Solvents proti Komisiji Evropskih skupnosti*, sodbo z dne 14. februarja 1978 v zadevi 27/76 *United Brands Company in United Brands Continental BV proti Komisiji Evropskih skupnosti* in sodbo z dne 16. septembra 2006 v združenih zadevah C-468/06 do C-478/06 *Sot. Lélos kai Sia EE in drugi proti GlaxoSmithKline AEVE Farmakeftikon Proïonton, nekdanji Glaxowellcome AEVE*).

senzibilnosti pri obravnavanju vprašanj rasne diskriminacije, pa tudi diskriminacije na podlagi spola. Take izkušnje namreč kažejo, da sprejemljivost statistične diskriminacije ni odvisna izključno od kakovosti statistike, na kateri temelji. Danes, na primer, nobena raziskava, katere temeljna predpostavka je obstoj razlik v inteligenci pripadnikov različnih skupin, ne glede na njene končne rezultate, ne more obstati kot splošno sprejeto opravičilo za diskriminacijo na podlagi rase ali spola. V tem kontekstu že lahko govorimo o splošni prepričanosti o iracionalnosti in nesprejemljivosti tovrstne diskriminacije. Vprašljiva je torej razširjena praksa racionalne statistične diskriminacije, ki lahko vodi do sistematičnega ustvarjanja ali ohranjanja zapostavljenih skupin.

Zakonodajni ukrepi, usmerjeni proti statistični diskriminaciji, bi morali zato uravnotežiti ekonomske stroške, ki bi nastali zaradi njene prepovedi, in socialne koristi, ki bi jih prinesle določbe, usmerjene v preprečevanje podrejenosti in prikrajšanosti določenih skupin. Ustvarjanje ravnotežja v tej smeri v praksi ni enostavno, kar ponazarja primer rasnega profiliranja. V Združenih državah Amerike je rasno profiliranje uporabljala policija, da bi lažje usmerjala svoje ravnanje in sprejemala ustreznejše preventivne ukrepe. Statistika, po kateri so v povprečju mladi črnci bolj verjetno udeleženi pri kaznivih dejanjih, je služila kot podlaga za ravnanje policije, ki je v svojih postopkih izprašala nesorazmerno večje število črncev. Takšno rasno profiliranje bi sicer lahko izviralo tudi iz sovraštva, vendar to ni nujno – takšno politiko bi lahko brez težav učinkovito izvajali policisti, ki so sami črnci. Vendar je lahko posledica rasnega profiliranja tudi povečanje občutka izključenosti, zato danes takšno profiliranje, vsaj formalno, ni del sprejemljive javne politike. Celo več, posebna pozornost in nenehna politična občutljivost pri obravnavanju črncev jim posredno daje posebno (morda v nekaterih primerih celo neupravičeno privilegirano) mesto, kar ruši ravnotežje med stroški in koristmi.

Zgornja izvajanja in pomisleki ponujajo odgovor na vprašanje, zakaj splošno načelo prepovedi diskriminacije ne more in ne bi smelo biti temeljna evropska vrednota, kot jo uvaja Lizbonska pogodba. Diskriminacija je nujno potreben element družbenega življenja, ki ga ni smiselno popolnoma izkoreniniti, četudi obstajajo težnje v tej smeri. Zato bi bilo treba napore usmeriti v iskanje načinov, kako odpraviti neprimerno in nesprejemljivo diskriminacijo. Vsekakor takšna izjava sama po sebi nima nobene vsebine. Pomen dobi šele, kadar takšno iskanje izhaja iz skrbne in pragmatične analize družbenih in ekonomskih stroškov in koristi posamezne javne politike.

EU je kodificirala prepoved diskriminacije na več podlagah: na podlagi spola, rase ali narodnosti, vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti (19. člen PDEU (prejšnji 13. člen PES)). V posebnem členu je prepovedala diskriminacijo na podlagi državljanstva (18. člen PDEU (prejšnji 12. člen PES)). Vprašanje je, čemu služijo te določbe. Prepoved diskriminacije je lahko namenjena odpravi zaslepljenosti z neprimernimi razlikovalnimi merili, kot je npr. rasa. Lahko pa se promovira tudi kot načelo, v skladu s katerim naj bi ljudje usmerjali svoje delovanje na način, ki bi v družbi preprečil sistematično zapostavljanje določenih skupin. Ni dvoma, da so določbe o prepovedi diskriminacije namenjene odpravljanju »neprimerne« diskriminacije, torej tiste, ki temelji na iracionalnih predpostavkah. Vendar se na področjih, kjer diskriminacije ne motivira sovraštvo, diskriminacija pojavi zelo redko, razen če obstajajo razumni razlogi, iz katerih taka diskriminacija šteje za primerno in sprejemljivo. Prepoved mora torej sloneti na enem ali drugem razlogu. Prvi je, da so merila, na podlagi katerih temelji diskriminiranje, dejansko irelevantna, čeprav so na prvi pogled ustrezna. Za tak primer gre, kadar statistična diskriminacija temelji na statističnih podatkih, ki so povsem napačni. Močnejši smoter uvedbe protidiskriminacijskih pravil pa je ta, da imajo merila diskriminacije, čeprav so za tistega, ki diskriminira, pomembna in ustrezna, negativne družbene posledice (kot v primeru rasnega profiliranja). EU, ki s sklicevanjem na svoje načelne določbe, vsebovane v primarni in sekundarni zakonodaji, nekritično, preveč generalizirano in ne glede na področje reguliranja vztraja pri prepovedi diskriminacije iz zgoraj navedenih razlogov, je v nevarnosti, da se bodo želeni učinki prepovedi diskriminacije sprevrgli v neželene posledice ustvarjanja ekonomske in dejanske neenakosti. Komisija, ob podpori transnacionalne protidiskriminacijske mreže, v svojih štiridesetletnih prizadevanjih za določitev pristojnosti Skupnosti v boju proti diskriminaciji ni uspela zagotoviti nobenih oprijemljivih dokazov o koristih prepovedi diskriminacije. Iz dokumentov institucij EU ni razvidno, da bi se razmišljanja in razprave evropskih birokratov kakor koli razvijali v tej smeri. Podobno velja za prepoved diskriminacije na podlagi državljanstva. Ekonomska integracija je eden pomembnejših ciljev EU. Pristop »novih« držav članic, v katerih je raven prihodkov bistveno nižja od povprečja v »starih« državah članicah, povzroča velike težave pri tej integraciji. Cilji, ki jih zasledujejo pogodbe, pa tudi tisti, ki izhajajo iz sklepov Evropskega sveta, so jasni: povečanje gospodarske rasti, konkurenčnost glede na ostale dele sveta, zvišanje življenjskega standarda, prosti pretok blaga, storitev, kapitala in, kar je v kontekstu diskriminacije najpomembnejše, prosto gibanje oseb. Za države članice, ki že v izhodišču zaostajajo za drugimi, bodo te cilje

težje dosegle, poleg tega so za njihovo doseganje potrebne natančno opredeljene politike. Vsebinske in ne zgolj retorične protidiskriminacijske zahteve terjajo, da so gospodarske razmere v novih državah članicah podobne tistim v starih državah članicah – kar pa je v tem trenutku daleč od resnice. Kot je že bilo navedeno zgoraj, so v primeru združitve Nemčije politične in pravne zaveze v zvezi s prepovedjo vsakršnega razlikovanja pripeljale ravno do nasprotnih rezultatov, kot so bili sprva načrtovani. Prosta migracija, uskladitev delovnopravne zakonodaje in socialnih prejemkov, zagotovitev plačne enakosti in podobni, za oba dela enaki ukrepi so kot celota povzročili kolaps proizvodnje tržnih dobrin na vzhodu in naložili ogromno in nedoločljivo trajajoče breme plačevanja transferjev na zahodu.

Zgornji premisleki narekujejo, da bi bilo pred uveljavitvijo protidiskriminacijskih pravil na posameznem področju izvajanja evropske politike smiselno opraviti analizo stroškov in koristi, in sicer z vidika ciljev, ki se zasledujejo. Z normativnim aktom predpisana uporaba splošnih načel je morda retorično atraktivna, a je pravi pomen teh načel pogosto nejasen, posledice njihove uporabe pa nepredvidljive in neraziskane. Iz tega razloga so takšna načela nujno podvržena presoji Sodišča Evropskih skupnosti, ki jih napolnjuje z vsebino, skladno s trenutnim dojemanjem družbene stvarnosti. In ravno ta vezanost na sodno presojo onemogoča politično in družbeno preoblikovanje ciljev, ki so bistveni za prihodnost. Čeprav ustanovitvene pogodbe poleg t. i. konstitutivnih vprašanj (tj. članstvo v EU, institucionalna struktura, pristojnosti institucij in organov, pravila odločanja, postopki sprejemanja odločitev in izvedbenih ukrepov) obravnavajo tudi t. i. izomorfna vsebinska vprašanja, ki odsevajo nacionalne prioritete (stopnje in vrste regulacije trga, socialna blaginja, državljanske pravice, politika priseljevanja itd.), pa je delovanje institucij v veliki meri omejeno na zasledovanje temeljnih, v pogodbah zapisanih ciljev in izvajanje vnaprej določenih politik, katerih implementacija je tudi že »institucionalno« pod nadzorom Sodišča Evropskih skupnosti. S tega vidika je jasno, da je neuspešnost ukrepov v boju proti rasizmu, ksenofobiji in diskriminaciji povezana tudi z dejstvom, da je t. i. konstitucionalizem EU omejen na presojo Sodišča Evropskih skupnosti. Sodna presoja je nadalje omejena po vsebini, saj se nanaša zgolj na področja, zajeta v pogodbah, ta pa obsegajo vnaprej določene cilje in politike. V tem smislu pomeni konstitucionalizem tudi »zamrznitev« zapisanih ciljev in hkrati njihovo varstvo pred politično redefinicijo (Bartolini 2006, 39). Politizacija oziroma odprto pretresanje argumentov za in proti uvedbi in izvajanju določene javne politike pa ima številne pozitivne učinke, med drugim izboljša končni rezultat oblikovanja same politike, ker spodbuja politične inovacije, povzroča preferenčne spremembe, vpliva na povezovanje istih

vprašanj z različnih področij, hkrati pa povečuje odgovornost političnih akterjev in legitimnost sprejetih ukrepov (Hix 2006, 9–10).

Pričujoča disertacija temelji na hipotezi, da so bile prvotne države članice s svojimi posamičnimi ukrepi nemočne v boju proti rasizmu, ksenofobiji in diskriminaciji, ki so zaradi odprtosti mej, ki so jih prinesle širitve EU, zaradi posledičnih migracij znotraj EU in vanjo ter zaradi siceršnjih učinkov globalizacije dobili nove razsežnosti, predvsem pa so začeli zavzemati vedno manj tradicionalne in vedno bolj globalne in subtilne oblike. Osnovna trditev, ki podpira to hipotezo, je, da samostojno ukrepanje držav članic ni zadostovalo iz razloga, ker so se države članice pri naslavljanju obravnavanih problemov posluževale zelo različnih, celo nasprotujočih si pristopov, udeležale so lastne poglede na to, kako se, če sploh, boriti zoper najrazličnejše oblike diskriminacijskega obnašanja. Ravno zato naj bi bilo na tem področju nujno potrebno, da se na ravni EU vzpostavi enoten institucionalno-pravni okvir, znotraj katerega naj se po načelu »od zgoraj navzdol« izvajata skupna politika za doseganje na isti ravni določenih ciljev.

Preverjanju prve hipoteze je najprej služilo ugotavljanje domnevne raznolikosti osnovnih pristopov držav članic k reševanju problemov s predmetnega področja. Ob upoštevanju dejstva, da se družbeni problemi v demokratičnih družbah najpogosteje rešujejo prek institucionalno usmerjenega delovanja, ki temelji na vnaprej določenih pristojnostih državnih organov in nosilcev javnih pooblastil, je bila pozornost usmerjena v pravni okvir, natančneje v ustavno in zakonodajno ureditev držav članic. Poleg primerjalno-pravnega pregleda je bila za preverjanje prve hipoteze ključna analiza ozadja izgrajevanja skupne protidiskriminacijske strategije, pri kateri sta bili uporabljeni pretežno deskriptivna in historično-kumulativna metoda. V tem delu je bil pomemben tudi politološki vidik, saj je bilo namreč treba odgovoriti tudi na vprašanje, ali se niso morda politične in druge spodbude na tem področju ustvarjale povsem mimo ali vsaj brez dejavnega sodelovanja držav članic EU.

Vpogled v temeljne ustavne in zakonske določbe, ki so v državah članicah veljale, preden je začela EU sama urejati vprašanja, povezana z najrazličnejšimi oblikami diskriminacije, kaže, da sta se koncepta enakosti in prepovedi diskriminacije umeščala v nacionalno pravo na različne načine. Ponekod je bilo načelo prepovedi diskriminacije samostojno načelo splošne uporabe, ki ni bilo posebej omejeno na okoliščine, v katerih se uporablja, niti na razloge, iz katerih je različno obravnavanje prepovedano. V mnogih jurisdikcijah je tak pristop do enakosti povezan z ustavnimi jamstvi in po svojem bistvu temelji na racionalnosti.

Diskriminacija je torej odraz iracionalnega človekovega ravnanja, ki ne more najti nobene opore ne v pravnem ne v moralnem svetu. Vendar pa je prepoved diskriminacije pogosto vezana na bolj specifičen kontekst. Dejanske okoliščine in situacije družbenega življenja so terjale omejitve te načelne prepovedi. Najbolj uveljavljeni metodi oženja splošne prepovedi diskriminacije, kakršna bi sicer izvirala iz razumevanja enakosti kot človekove racionalnosti, sta danes dve: omejevanje prepovedi diskriminacije na določenem področju (npr. pri zaposlovanju) ali pri uveljavljanju nekaterih svoboščin in pravic (npr. pri svobodi govora) in omejevanje prepovedi diskriminacije z določitvijo razlogov ali osebnih okoliščin (npr. spol, rasa, religija). Navedena pristopa vodita do različnih načinov, ciljev in utemeljitev javnopravne intervencije. Pri prvem pristopu se načelo prepovedi diskriminacije navezuje na varstvo in distribucijo javnih dobrin, ki morajo biti v osnovi dostopne vsakomur brez kakršnega koli razlikovanja. V tem okviru je poudarek na redistribuciji javnih dobrin, manj pa na lastnostnih prejemnika, medtem ko se drugi pristop osredotoča na razmerje med omejenim številom določenih osebnih lastnosti (npr. rasa, narodnost, invalidnost) in diskriminacijo, ki so ji podvrženi tisti, ki take lastnosti dejansko imajo ali se zanje to domneva. Pri tem ni relevantno, ali je odločitev nekoga diskriminirati morda utemeljena. Ti pristopi in metode se med seboj prepletajo in niso izčrpn, njihovo prežemanje pa lahko celo povzroči, da iz njihovega kombiniranja nastane nov, tretji pristop.

S pravnega vidika je vendarle mogoče identificirati glavne razlike med državami članicami. Kot merilo »kategorizacije«¹ držav služi način, na katerega so določbe o enakosti in o prepovedi diskriminacije vpete v pravni okvir posamezne države. V tem pogledu je mogoče opredeliti dve glavni skupini. V prvo skupino spadajo države, v katerih se načeli enakosti in prepovedi diskriminacije umeščata že v ustavnopravno materijo. Te države se s problemi rasizma, diskriminacije in ksenofobije soočajo s pomočjo klasičnega varstva človekovih pravic in svoboščin. Diskriminacija je prepovedana bodisi v najbolj splošni obliki, kjer razlogi zanje niso posebej opredeljeni, bodisi v določnejši obliki, kjer so praviloma naštet najpomembnejši razlogi (med njimi rasa, jezik, spol itd.), vendar z možnostjo razširitve seznama na skoraj nedoločljivo število osebnih okoliščin. S tem je dana možnost, da se lahko pravo, tudi ko gre za skoraj nepredirna, z ustavo določena načela in pravice, prilagodi družbeno-moralnemu razvoju človeštva. Kljub zasidranosti temeljnih določb o enakosti pred zakonom in o prepovedi diskriminacije v hierarhično najvišje pravne dokumente, je za njihovo konkretizacijo potrebno zakonsko in podzakonsko normiranje, pri čemer je intenziteta zakonskega oziroma podzakonskega urejanja v državah članicah različna. Drugo obliko

umeščenosti protidiskriminacijskih določb v notranji pravni red poznajo države, ki so te določbe vključile v posebne predpise, ki so hierarhično nižji od ustave. Četudi je v okviru drugega pristopa mogoče doseči cilj enotne in usklajene protidiskriminacijske zakonodaje, pa praksa večinoma odstopa od zaželenega, saj se z urejanjem v posameznih zakonih, ki so praviloma tudi lažje in hitreje spremenljivi od ustavnega dokumenta, večata razpršenost in nejasnost, v nekaterih primerih pride tudi do podvajanja ali nekompatibilnosti določb, s tem pa tudi do neusklajenosti mehanizmov v boju proti diskriminaciji. Za obe skupini pa velja, da tovrstne določbe dejansko zaživijo šele z njihovo uporabo v postopkih pred izvršilnimi in sodnimi organi.

Primerjalno-pravni pristop, katerega namen je bil preučiti osnovne elemente v pravnem okviru, ki jih je mogoče šteti za izhodišče urejanja tega področja, je torej pokazal, da so med državami članicami – v obdobju pred veljavnostjo skupnih norm EU – resnično obstajale določene razlike. Kljub tem razlikam pa ni mogoče zaključiti, da sprejemanje konkretnih protidiskriminacijskih ukrepov ni bilo mogoče. Drži, da je »predskupnostna« ureditev bolj, kot to velja za današnjo ureditev EU, spadala v diskurz človekovih pravic, saj je navsezadnje izvirala iz zavez, ki so jih države članice prevzele na podlagi pristopa k mednarodnim konvencijam in sporazumom. Po drugi strani pa je ureditev, kakršna je trenutno uveljavljena na ravni EU, velikokrat grajana ravno zato, ker se je od tega koncepta oddaljila. Nobenega dvoma ni, da so imele države članice pred uveljavitvijo ukrepov na ravni EU na voljo dovolj vzvodov, da bi se dejavno usmerile v doseganje ciljev, ki se zdaj promovirajo na ravni EU. Ob tem ni zanemarljivo dejstvo, da gre pri protiksenofobičnem in protidiskriminacijskem diskurzu za eno od področij, ki je dovzetno za mnoga stališča, interpretacije in zahteve, ki ravno zaradi njihove številčnosti, raznolikosti in dinamičnosti povzročajo negotovost in neučinkovitost, in to neodvisno od tega, na kateri ravni se slednji poskušata odpraviti. Edino, kar se izpostavlja kot dodana vrednost skupnega urejanja, je nadzor, ki ga nad implementacijo sprejetih ukrepov izvajajo institucije EU. Res je sicer, da ima država članica v političnem smislu še vedno možnost sprejeti odločitev, da ne bo spoštovala pravnega reda Unije, a vendar take odločitve in tudi druge poteze, ki se odmikajo od evropskega duha in prevzetih obveznosti, niso povsem imune pred političnimi pritiski drugih držav članic in predstavnikov institucij EU. Zato je za obdobje pred letom 2000, ko je začela veljati Direktiva

2000/43/ES,³⁰³ relevantno le vprašanje, kakšen, če sploh, je bil politični interes nacionalnih vlad in drugih (javnopravnih) subjektov za boj proti rasizmu, ksenofobiji in diskriminaciji. Glede na podatke, ki razkrivajo boljšo organiziranost in večjo prepoznavnost političnih strank s programi, ki odražajo ksenofobične in rasistične ideje in koncepte, zlasti skrajno desnih populističnih strank, bi bil zaključek o obstoju politične volje za spremembe v tej smeri precej nerealen. Nenazadnje so ravno posamični ksenofobični incidenti v državah članicah vzbudili pozornost predstavnikov institucij EU in jih prisilili k spremljanju stanja v EU. Že v letih 1984–89, ko je Evropski parlament v svojih vrstah zabeležil veliko število predstavnikov radikalnih skupin, je v političnih krogih močno odmevala ideja, da je treba v sodobni Evropi preprečiti vsakršno možnost zlorabe demokracije in poskuse vrnitve totalitarnih sistemov. Tudi danes je ta ideja še vedno zelo živa. A četudi se je ta ideja na ravni EU že mnogokrat prelila v obsežne in pomembne dokumente, to še ne pomeni, da je vsebina teh dokumentov našla svoje mesto v zavesti evropskih državljanov in njihovem vsakdanjem življenju. Enega zadnjih primerov, ki evidentno kažejo, kako so mnenja o krepitvi evropske ideje pravzaprav deljena, je razkrila Resolucija Evropskega parlamenta o evropski zavesti in totalitarizmu, ki je po pričakovanjih razdelila poslanke in poslance – manj sicer v Evropskem parlamentu samem, vsekakor pa v nacionalnih parlamentih, kjer je priznavanje zgodovinskega dosežka evropskega združevanja in ostrega nasprotja med tragično preteklostjo in miroljubnim oziroma demokratičnim družbenim redom današnje EU daleč od samoumevnega. Politične stranke svoj poligon moči in vpliva še zmeraj vidijo predvsem v lastni državi, saj se v njej generirajo njihove politične priložnosti. Ena izmed takih priložnosti je tudi vprašanje priseljevanja in integracije priseljencev. In to vprašanje se pojavi praviloma vedno, ko pakt solidarnosti ni več vzdržan, ko so se državljani prisiljeni soočiti z izzivi, ki stojijo lastni državi nasproti. V takih okoliščinah, ko torej posamezniki pričakujejo odgovore, kako se odzvati na te izzive, ki so med drugim izjemno blizu jedru njihove identitete, je jasno, da bodo oporo iskali v skupinah, ki tovrstne (četudi le navidezne) rešitve ponujajo. In nikakor ne

³⁰³ Navkljub dejstvu, da lahko o dejanskem izvajanju direktiv govorimo šele, ko se njihova vsebina prelije v notranji pravni red države članice, saj direktive niso neposredno uporabne in potrebujejo nadaljnjo normativno dejavnost nacionalnih organov, je kot prelomno navedeno leto 2000, ko je direktiva začela veljati, in ne šele leto, kot je potekel rok za njen prenos. Same določbe direktive in 288. člen PDEU (prej 249. člen PES) namreč zahtevajo, da se države članice, na katere je direktiva naslovljena, že v roku, ki je določen za njen prenos, vzdržijo sprejemanja vseh določb, ki bi lahko resno ogrozile uresničitev v direktivi določenega cilja. Takšno stališče je Sodišče Evropskih skupnosti zavzelo v zadevi C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie ASBL proti Région wallone*.

gre pričakovati, da bi se te skupine odpovedale vsakokratni politični priložnosti, saj jim široka podpora državljanov odpira vrata na politični vrh. Kar je še pomembneje, to velja tudi v primeru, če bi se taiste skupine predhodno že zavezale k doslednemu poudarjanju prednosti, ki naj bi jih prinesla protidiskriminacijska oziroma protiksenofobična politika. Čeprav bi bilo takšno ravnanje zgolj taktične narave in bi štel le kot »začasen« odstop od privrženosti boju proti rasizmu, ksenofobiji in diskriminaciji, in sicer z namenom, da bi se določena ideološka grupacija na tak način sploh prebila na oblast, kjer bi nato vendarle skoncentrirano izvajala širšo protidiskriminacijsko strategijo, bi bil tak pristop na dolgi rok poguben za to skupino. Politična opcija, ki bi na tak način izigrala svoje volivce, bi izgubila sleherno kredibilnost in s tem tudi možnosti za nadaljnji obstanek na oblasti oziroma v koaliciji. En mandat, če bi ga ta opcija sploh imela priložnost izpeljati do konca, pa v nobenem primeru ne zadostuje, da bi morebitna uvedba korenitih reform že pokazala svoje pozitivne učinke in uresničila cilje v prid državljanom, ki bi bili morda ob naslednjih volitvah (ravno iz razloga že vidnih koristi in prednosti zanje) pripravljeni spregledati predhodno politično nekorektnost te opcije in pozabiti na zlorabo izraženega zaupanja.

Kar zadeva »zunanje« spodbude, je na vladajoče politične strukture najbolj pritiskala evropska transnacionalna mreža oziroma civilna družba, katere posamezni deli so se združevali v razne organizacije, društva in zveze. A njihovo vsebinsko gibalno delovanje je bilo mnogokrat presplošno in vsestransko, njihovo članstvo pa preveč razpršeno, da bi lahko govorili o eni sami sili, usmerjeni izključno v delovanje proti rasizmu, ksenofobiji in diskriminaciji v EU. Čeravno so se zavzemali za tisto, kar so dojemali kot edino etično, moralno in nujno za obstoj in napredek človeštva, je njihovo uspešnost med drugim onemogočalo dejstvo, da v vsaki družbi, ne glede na njeno časovno in prostorsko vezanost, obstaja pluralizem etičnih načel. Ta nastajajo znotraj različnih skupnosti, katerih številčnost se ne povečuje zgolj s širjenjem EU, temveč tudi z vedno večjo povezljivostjo sveta tako v migracijskem kot v komunikacijskem smislu. Največkrat moralna načela, ki se izoblikujejo znotraj teh skupnosti, ne vplivajo na pravni sistem, vplivajo le, kolikor pravo samo odkazuje na uporabo kakšnega temeljnega moralnega načela. Pri iskanju, kaj je vsebina moralne norme, kaj je bistvo vrednote, na katero pravo napotuje, se je vedno treba obrniti na zavest ljudi, na zavest družbe. Vendar bolj raznolika je družba in več raznolikih identitet združuje, težje je najti splošno in homogeno stališče, kaj je treba šteti za družbeno sprejemljivo, moralno in kaj ne. Zgodovinske študije kažejo, da se temeljna načela v družbi razvijajo. Splošno načelo prepovedi diskriminacije je eno od takih načel. Glede tega načela je tudi gotovo, da se

priznava v okviru pravnega reda, ki ga udejanjajo EU in njene države članice. Vprašanje pa je, ali se splošna načela, v skladu s katerimi ljudje dejansko živijo, in načela, ki jih pravni red priznava kot temeljna, ujemajo. Pravilna razlaga temeljnega načela mora slediti naprednemu razvoju, tj. nadaljnjemu razvijanju načel, ki so bila in so splošno priznana kot najvažnejša moralna načela, na katerih sloni družbeni sistem (Cigoj 2003, 31). Ne smemo prezreti, da utegne biti zavzemanje za višje načelo tudi samo navidezno. V okviru EU, katere temelji počivajo na ideji liberalizma, je moralna norma nekoliko zožena, še posebej če jo primerjamo s socialistično idejo, kjer se vloga posameznika omejuje v korist celotne družbe.

Nedvomno so pravna načela in pravila, zlasti tista relativno trajna, družbeno sprejemljiva in izražena skozi hierarhično najvišjo pravno obliko, pomemben korak v smeri ustvarjanja vrednotno homogene in stabilne družbe. Vendar je uporaba tovrstnih načel in pravil v konkretnih situacijah še posebej zahtevna tedaj, ko se posamične odločitve dotikajo temeljnih človekovih pravic in svoboščin. EU priznava pravice in svoboščine, ki jih zagotavlja Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, pa tudi vse tiste, ki izhajajo iz ustavnega izročila, skupnega državam članicam, saj so kot splošna načela del prava Unije. Kljub temu pa še zdaleč ni preseženo vprašanje, ali naj se na ravni EU uveljavlja absolutna prepoved diskriminacije in obsoja vsakršna rasistična in ksenofobična mobilizacija ali pa naj se reševanje teh vprašanj, ker so tako blizu jedru nacionalne identitete, raje prepusti državam članicam. V tej dilemi se tudi skriva bistvo druge hipoteze, ki je povezana z vprašanjem, ali ukrepanje na ravni EU lahko poveča učinkovitost zoper rasizem, ksenofobijo in diskriminacijo usmerjenih mehanizmov, ki so jih posamezne države članice na tem področju vpeljale že pred delovanjem v okviru EU. Zmeraj aktualno vprašanje namreč je, ali je EU naredila dovolj za učinkovit boj proti tem pojavom ali pa je treba udejanjiti in izvajati dodatne oziroma drugačne mehanizme? Za preverjanje druge hipoteze so bili uporabljeni pravni, sociološki in politološki raziskovalni pristopi. Ocena učinkovitosti mehanizmov je namreč v prvi vrsti odvisna od razlogov, ki vplivajo na uspešnost implementacije posameznih ukrepov v praksi. Mednje sodijo t. i. pravno-sistemske dejavniki, ki se nanašajo na naravo pravnih aktov EU, na postopke njihovega sprejemanja in prenosa v nacionalne pravne rede, na nadzorstvene funkcije in pravno-politična pooblastila institucij EU, na pravico držav članic, da kljub prenosu suverenosti na EU kršijo pravo Unije, na dejavnike, ki so vpeti v sam sistem sodnih in upravnih postopkov, itd. V drugi sklop so umeščeni širši družbeni dejavniki, katerih spremembe je mogoče doseči le s postopnim redefiniranjem in prestrukturiranjem družbe kot celote oziroma njenih vitalnih delov. Tukaj ne gre spregledati pomena identitete,

prek katere posamezniki in skupine razvijajo svoj odnos do skupnosti, v kateri živijo, najsi bo to lokalna skupnost ali EU. Pomembni dejavniki, zaradi katerih je učinkovitost mehanizmov EU okrnjena, so tudi stopnja intenzivnosti, obseg in organiziranost protirasistične in protiksenofobične mobilizacije. Četudi se relevantnost vprašanj, ki jih je mogoče umestiti na obravnavano področje, stalno spreminja, saj je odvisna od trenutnih družbenih razmer, vrednot in etičnih načel, in četudi nekatera od teh vprašanj tudi iz tega razloga ostanejo mnogokrat nedorečena, pa bi bilo vendarle potrebno, da se področje ukrepanja posameznih organizacij, društev, zvez in drugih akterjev civilne družbe vsebinsko zoži in osredotoči na točno določene in aktualne družbene probleme.

EU veliko bolj zaznamuje raznovrstnost kakor koherentnost. Progresivno evropsko povezovanje je dalo nacionalnim gibanjem nove možnosti za doseganje parcialnih ciljev. Vse to ustvarja idealne okoliščine za krepitev nacionalnih, kulturnih, etničnih identitet ter posledično diskriminacijo, nestrpnost, konflikte. Po drugi strani predvsem evropska politična sila postopno ustvarja skupno evropsko identiteto, ko raznovrstne interese in posamične skupine vztrajno usmerja v eno smer, kar vodi k njihovi vedno večji inkluzivnosti. Poleg tega se je evropski pravni okvir (prek vključevanja vrednot EU v primarno pravo) odmaknil od prej veljavnega 6. člena PEU,³⁰⁴ v skladu s katerim se je »evropski vrednotni minimum« gradil na nacionalni ravni. Z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe je socialna in moralno-etična dimenzija EU tudi pravno upoštevana, ker novi 2. člen PEU nedvomno sporoča, da »Unija temelji na vrednotah spoštovanja človekovega dostojanstva, svobode, demokracije, enakosti, pravne države in spoštovanja človekovih pravic, vključno s pravicami pripadnikov manjšin«. Zdi se, da EU razvija in udejanja lastne poglede na vrednote, in sicer neodvisno od njenih ustanoviteljic (držav članic). Četudi se je v drugi polovici leta 2009 poskušalo ustvariti neko splošno mnenje, da so tudi najbolj »trdovratne« države članice (med njimi Irska, Nemčija, Poljska in Češka, ki so tako dolgo odlašale z ratifikacijo Lizbonske pogodbe) končno doumele, da je ta pogodba nujna, saj naj bi EU zagotovila sodobno institucionalno ureditev ter učinkovit in uspešen način dela pri spopadanju z izzivi današnjega časa, pa ni mogoče zanemariti dejstva, da je bistvo reformne pogodbe – kljub hitrejšim ratifikacijam v drugih državah članicah – ostalo skrito očem javnosti. Tihe ratifikacije v parlamentih držav članic so

³⁰⁴ Prvi odstavek: »Unija temelji na načelih svobode, demokracije, spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pravne države, na načelih, ki so skupna vsem državam članicam.«

Tretji odstavek: »Unija spoštuje nacionalno identiteto svojih držav članic.«

bile zgolj sredstvo, kako se na nacionalni ravni izogniti pojasnjevanju kompleksnega, neatraktivnega in težko berljivega dokumenta in kako se na evropski ravni izogniti pojasnjevanju stanja v lastni državi, ki zadeve v zvezi z EU odmika na stranski tir. Ob upoštevanju, da je t. i. *value-prescription* dvostranski proces v EU (Toggenburg 2004, 19), ter ob že izkušenih neugodnih izidih poskusa ločitve civilne in etnične dimenzije določene identitete lahko samo upamo, da se trenutna načelna odprtost EU do različnosti ter spodbujanje strpnosti in prepovedi diskriminacije kot vrednote v najširšem smislu ne izrodita v *zahtevo* po tolerantnosti oziroma po vsakršni nediskriminaciji, ki bi pomenila več kot le odločno izraženo hotenje po stanju strpnosti oziroma nediskriminacije. Uvedba prisilnih ukrepov, s katerimi naj se na vsak način doseže strpna evropska družba, lahko ima ravno nasprotno učinke. Preveliki pritiski k sprejetju evropskih standardov brez naravne, pristne izbire držav članic in soglasja njihovih državljanov namreč zmanjšujejo splošno učinkovitost takih standardov ter ustvarjajo ugodne okoliščine za vznik nacionalizma (Tesser 2003). Nenazadnje se s prakticiranjem strpnosti, ki v nobenem primeru ne temelji in ne more temeljiti na enakosti, v EU ustvarjajo in ohranjajo »meje«, posredno pa EU goji *in-group morality* in *out-group hostility* (Dawkins 2006, 253).³⁰⁵ Čeprav se EU velikokrat očita »retorična praznina« (Moravcsik 2007, 68), se v primeru strpnosti in absolutne prepovedi vsakršne diskriminacije odstira kot dobrodošla.

Ideja doseganja složne in harmonične družbene skupnosti je po eni strani gonilna sila številnih teorij in praktičnih pristopov, po drugi strani pa jo mnogi avtorji izpodbijajo do te mere, da odkrito priznavajo njeno utopičnost. Vedno glasnejša so stališča o nepremostljivih kulturnih razlikah: jezik, tradicija, vera in vrednotni sistem določenih skupin niso kompatibilni s tistimi, ki pripadajo določeni dominantni družbi. Mnogi tak pristop imenujejo »razlikovalni« rasizem, ker vztraja pri pristopu, da je potreba po razlikovanju in distanci med družbenimi skupinami naravna in ljudem lastna, prirojena. Tak rasizem na videz ne vzpostavlja večvrednosti drugih »ras«, temveč predpostavlja »zgolj« škodljivost mešanja in odpravljanja meja med različnimi kulturami, nekompatibilnost življenjskih stilov in tradicij (Balibar 1991, 17–28). Kritike te teorije se osredotočajo na argument, da gre za strategijo, ki razlikovanje med ljudmi utemeljuje z naravno potrebo po ločevanju in ga na tej podlagi interpretira kot nerasistično, medtem ko pravzaprav zagotavlja temelje za diskriminacijo. Med

³⁰⁵ Enako velja za mnogotere koncepte verske tolerance v Evropi od 16. do 18. stoletja, ki niso bili produkt verskega pluralizma, temveč prej instrument ohranjanja nacionalnih držav in njihovih mej (Ucko 2005).

pristopi pri pospeševanju odpravljanja neupravičenega razlikovanja je najti tudi prakticiranje in spodbujanje nevtralnosti (Tenenbaum 2004). Nussbaum (2000) raznolikost, pluralizem in strpnost navezuje na univerzalni »zmožnostni pristop« (*capabilities approach*). Ideji univerzalizma se približa tudi Cerar (v Zagorac 2005, 24), ko pravi, da ideja nediskriminacije izhaja iz »tistih najglobljih kolektivnih razsežnosti človeške zavesti oziroma duhovnosti, kjer se lahko vsa človeška bitja prepoznajo kot enaka«. Akulturni diskurz se zavzema za spoznanje, da pojem kulture ne zajema različnosti vseh človekovih izkušenj in tako ni primeren kot osnova za spoštovanje vseh ljudi (Wainryb 2005, 229). Poudarja, da so konstrukt kulture in z njim povezani kulturna integriteta in strpnost usmerjeni k spodbujanju ali upravičevanju ciljev in vidikov *nekaterih* članov družbe na račun ciljev in vidikov *drugih*. Opozarja, da razumevanje različnosti v smislu kulturnih razlik ne priznava dejstva, da ljudje so – ali bi morali biti – svobodni pri odločanju, katero tradicijo želijo ohraniti in katere ne. Problem, da lahko vezanost različnosti na izključno kulturne razlike vodi do omejevanja posameznikove svobode, se odraža tudi v razpravah o večkulturnosti. Koncept večkulturnosti, značilen za EU, namreč ne omenja notranjih konfliktov. Habermas (1994) je opredelil osrednjo razliko med zagotavljanjem pravic kulturam in obveznostjo družb, da ljudem zagotavljajo človekovo svobodo živeti v skladu z navadami njihove kulturne dediščine, ne da bi bili zaradi tega diskriminirani. Habermasovo razlikovanje je pomembno pri razumevanju, da kritika kulture ne pomeni neopredeljenosti ali celo brezbriznosti do raznolikosti. Nasprotno, sprejemanje bolj kritičnega razumevanja kulture pomeni zavreči jezik koherence in harmonije ter priznati, da so kulture sestavljene iz posameznikov, ki imajo raznolika zanimanja in cilje ter so zmožni izražati svoja stališča o vrednotah, praksah in tradicijah, pri čemer ene prevzamejo in drugih ne (Wainryb 2005, 231). Poudarjanje različnosti *znotraj* kultur ne pomeni, da razlike *med* kulturami ne obstajajo ali da so nepomembne. Zgodovinske, družbene in politične okoliščine oblikujejo in uokvirjajo različne razvojne družbene in moralne kontekste. Gre zgolj za to, da je treba koherentnost kulture (in v širšem smislu celotne družbe) kritično vrednotiti in da dominantni vzorci določene skupine niso ustrezni za presojanje kompatibilnosti z dominantnimi vzorci druge skupine.

Težko je napovedati, ali bo idejo spodbujanja strpnosti in absolutne prepovedi vsakršne diskriminacije v prihodnosti izpodrinil (ali dopolnil) kateri izmed omenjenih pristopov. V evropskih krogih tega trenda ni čutiti, še manj je v ospredju spoznanje, da je zgodovina strpnosti prvenstveno zgodovina umetnega vzdrževanja miru v pluralni družbi, kar posledično vodi v razvoj »paralelnih družb v družbi, nezaupanje, stereotipe in ksenofobijo« (Ucko 2005).

Omenjena ideja je zaenkrat močno zakoreninjena v poslanstvu razširjene EU in naj bi pomembno prispevala k oblikovanju odgovorne etnično, versko, kulturno, jezikovno raznolike družbe.

Hipotezo, da zgolj na ravni EU ustvarjeni mehanizmi ne bodo povečali učinkovitosti ukrepov in mehanizmov, ki so jih posamezne države članice na tem področju uveljavile že pred delovanjem v okviru EU, je torej mogoče potrditi. Prav tako drži postavljena hipoteza o nujnosti, da so države članice na podlagi usmeritev EU še naprej dejavne, vendar pa morajo biti vsi nadaljnji koraki odraz skupnega ali vsaj večinskega interesa držav članic, ne pa odraz z nenaklonjenostjo sprejetega ali celo vsiljenega normiranja.

Ob zreduciranju možnosti, ki jih ima EU na voljo za oblikovanje strategije boja proti rasizmu, ksenofobiji in diskriminaciji, na tri glavne sklope, tj. na zagotavljanje prepovedi diskriminacije v formalnem smislu, na usmerjenost v zagotavljanje dejanske enakosti (pozitivni ukrepi) in na upravljanje z različnostjo (Bell 2003, 96), ugotovimo, da je slednji sklop edino področje, ki daje manevrski prostor za bolj ali manj uspešno doseganje dejanske enakosti. Okoliščina, da se boj proti rasizmu in ksenofobiji prvenstveno umešča v okvir splošne prepovedi diskriminacije, že vnaprej zmanjšuje njegovo uspešnost. Nenazadnje se prepoved diskriminacije, ki jo EU vendarle neomajno priznava, še vedno razpršeno pojavlja v določbah pogodb. Svojevrstno korekcijo je opravilo Sodišče Evropskih skupnosti, ki je to prepoved razvilo v »splošno načelo enakega obravnavanja« in jo s tem vpelo v širšo družbeno stvarnost. Po drugi strani pa niso zanemarljivi pomisleki, da to načelo morda sploh ni splošno, glede na standarde koherentnosti pa morda sploh ni načelo Skupnosti (Dashwood 1997, 13). Nadalje sta na ravni EU uveljavljena koncepta neposredne in posredne diskriminacije, ki naj bi omogočila upoštevanje nekaterih pomembnih vidikov, s katerimi bi se vsaj delno presegla senzibilnost teoretičnih konceptov pri njihovem apliciranju na konkretne dogodke v družbi,³⁰⁶ pridržana za sfero prava. Še vedno se giblemo v krogu bolj ali manj uokvirjenih mehanizmov, ki so le redko odzivni na konkretne družbene potrebe posameznikov in skupin. In ob upoštevanju dejstva, da je Sodišče Evropskih skupnosti zavzelo neusmiljeno stališče glede pozitivnih ukrepov, ker so načeloma v nasprotju s formalno enakostjo in pravicami oseb, ki so zaradi njih prikrajšane, je malo verjetno, da bi inovativna ali celo revolucionarna

³⁰⁶ Na področju enakosti med spoloma, na primer, se upošteva dvojna obremenitev žensk v smislu hkratne zaposlitve in opravljanja doma (glej Hervey in Shaw 1998, 43).

razširitev pravnega okvira na ravni EU, če bi do nje dejansko prišlo, pripeljala do udejanjanja pravne enakosti. Pravni enakosti se namreč ponovno izmikata praktična oprijemljivost in razumljivost, saj je zaradi svoje abstraktnosti razumljena kot načelo ne glede na to, ali jo lahko razberemo iz splošnih pravnih aktov samih ali pa jo štejemo za naravnopravno načelo, načelo civiliziranih narodov ali celo kot temeljno ideološko načelo v posamezni družbi.

Četudi je spoštovanje in uresničevanje načela pravne enakosti razumeti kot del poslanstva Unije, ne gre pozabiti na okoliščino, da je tako poslanstvo, ki temelji na podmeni, da so etnične, nacionalne, verske in druge identitete univerzalna danost, že samo po sebi omejeno na iskanje načinov, kako obvladovati njihove temne strani oziroma kako spodbujati uveljavljanje »dobrih« in brzdati »slabe« navzven razpoznavne lastnosti teh identitet. In če k temu prištejemo še antropološki pristop, ki vztraja na stališču, da etničnost nikakor ni lastnost posameznikov in skupin, temveč se konstituira kot poseben socialni proces v interakciji med ljudmi, da se napaja iz zgodovine, spominov, pozab in interpretacij (Šumi 2000), je jasno, da bo morala EU, če bo želela uspešno krmariti proti začrtani smeri, poglobiti svoja razmišljanja in se dotakniti tistih osnovnih elementov prvinske človeškosti. In šele na to podlago bo mogoče opreti koherentno vizijo enakosti v EU. Pri tem se ne bo mogoče izogniti dilemi, ali in v kolikšni meri se je EU sploh zmožna odmakniti od svojih državljanov, ki predstavljajo jedro evropske racionalistične civilizacije, saj po drugi strani teži k vedno večjemu približevanju EU državljanom. Prebivalstvo EU predstavlja jedro evropske civilizacije, ki je že sicer utrujena od zgodovinskih ideoloških bojev, izkušenj, spominov in travm, s svetovno globalizacijo pa se tudi vedno bolj individualizira ter sooča z ekonomskimi in socialnimi krizami. Dejstvo je, da vse države članice radikalno krčijo svoje socialne fonde in uvajajo »nacionalne preference«, zato se pripravljenost državljanov popuščati in prilagajati ter brezpogojno pomagati in ravnati solidarno zmanjšuje.³⁰⁷ Tudi EU kot taka si več ne more privoščiti zagotavljanja socialnih nadomestil vsem, ki se znajdejo na njenem ozemlju ali tam celo zakonito bivajo. Slabe gospodarske razmere (zlasti kadar nastopijo v strukturi, katere edina zgodba je liberalizem, profit in posameznik) generirajo situacije, ki lahko v trenutku preidejo v enormne družbene probleme. Iz tega razloga je EU primorana v dvoličnost: na eni strani poudarja sožitje, humanistične vrednote, strpnost in solidarnost, države članice spodbuja k pozitivni diskriminaciji, poslužuje se različnih »blažilnih« strategij; po drugi strani

³⁰⁷ Po podatkih Eurobarometra 84 odstotkov Evropejcev meni, da se je pomanjkanje v njihovi državi v zadnjih treh letih povečalo (Special Eurobarometer 321, str. 16).

pa vedno več denarja namenja tretjim državam, iz katerih prihaja največ priseljencev, da bi tako preprečila ali omejila pritiske od zunaj, v razmerju do tretjih držav neizprosno izvaja Schengenski sporazum,³⁰⁸ tokove priseljevanja uravnava na vedno bolj restriktiven način, ustanavlja agencije, kakršna je Agencija za upravljanje in operativno sodelovanje na zunanjih mejah (FRONTEX), kar kaže na to, da si priseljencev iz tretjih držav ne želi oziroma jih ni zmožna absorbirati.

Vseh upov pa na EU ni mogoče staviti tudi zato, ker ta predstavlja velikokrat negativno vrednoteno ekspanzijsko družbeno-zgodovinsko institucijo. Tudi zanjo torej velja, kar je v zvezi z *Družbeno konstrukcijo realnosti* zapisal Andrej Rus (1989):

Če institucije gledamo kot zgodovinske tvorbe, ki so rezultat odlaganja vseh mogočih vzajemnih tipizacij naših prednikov, potem pred seboj na mestu veličastnih institucij zagledamo zmes raznovrstne ropotije, navlake in fosilnih ostankov iz najrazličnejših obdobj človeške zgodovine, naložene skupaj v bolj ali manj naključnem redu ter zavite v tanek ideološki celofan. Posledica mnogoplastnosti in kaotičnosti institucij je njihova relativna neučinkovitost in nekonsistentnost ideologije, ki skuša legitimirati vsak posamezni del kot potreben del celote in pri tem zapade v protislovja.

Protislovnost, kaotičnost in nefunkcionalnost EU ter nekonsistentnost njene ideologije ustvarjajo delitvene črte ne samo na ravni posameznih držav članic, temveč tudi med samimi državami članicami, kar se odslkava v raznorodnosti zamisli in stališč nadsacionalnih (političnih) institucij o tem, kateri pristopi k priseljevanju, integraciji ter odpravljanju rasizma

³⁰⁸ Izraz Schengen oziroma schengenski sporazum se uporablja za dva mednarodna sporazuma. Prvi sporazum (Sporazum o postopni odpravi kontrol na skupnih mejah) je bil podpisan 14. junija 1985 med Belgijo, Nizozemsko, Luksemburgom, Nemčijo in Francijo. Te države so se za odpravo mejnih kontrol odločile predvsem zato, da bi zagotovile hitrejši in učinkovitejši pretok oseb. Načelne dogovore iz prvega sporazuma so države podpisnice 19. junija 1990 dopolnile s podpisom Konvencije o izvajanju schengenskega sporazuma, znane tudi pod imenom Schengenska konvencija. V konvenciji, ki je začela veljati 1. septembra 1993, je navedenih vrsta podrobnih tehničnih rešitev, med katerimi je bila tudi vzpostavitev skupne baze podatkov, Schengenskega informacijskega sistema (SIS). Schengenski sporazum in konvencija sta nastala zunaj zakonodajnega okvira EU, v pravni red EU pa sta bila vključena s posebnim protokolom k Amsterdamski pogodbi, ki je začela veljati 1. maja 1999. To pomeni, da je schengenski pravni red velja po celotni EU, razen na območju Velike Britanije in Irske, ki sta na lastno zahtevo izvzeti iz schengenskega območja. Schengenski pravni red pa ne zagotavlja le prostega gibanja ljudi brez mejnega nadzora, temveč so z njim določena tudi skupna pravila za zagotavljanje varnosti, in sicer oblikovanje skupnega vizumskega režima, koordinacija med policijami, carinskimi ter pravosodnimi organi, ter ukrepi v boju proti terorizmu in organiziranemu kriminalu.

in ksenofobije naj prevladajo na celini. Kvazipoenotene ali celo izsiljene odločitve in koraki EU, ki temeljijo na teh odločitvah, pa vplivajo na porast evroskepticizma³⁰⁹ in vnašajo v negotove (nacionalne) razmere nezaupanje do same EU. Kaj ta odklonilni odnos pomeni za prihodnost EU, zlasti z vidika dejstva, da ta želi postati globalni dejavnik, je težko reči, vsekakor pa iz njega izvirajo družbene sponе, za katere ni mogoče napovedati, ali, kdaj in v kolikšnem obsegu lahko privedejo do prave družbene krize, ki je ne bo možno zajeziiti zgolj z radodarnjšimi ekonomskimi in socialnimi prispevki. Temeljno vprašanje v evropskem institucionalnem redu zatorej je, ali se lahko evroskepticizem s postopnim delegitimiranjem evropske integracije sprevrže v *notranji* »razdiralni« dejavnik EU. Če bo Unija zanemarila mehanizme, ki posameznikom omogočajo, da se identificirajo z evropsko skupnostjo, saj skupnost obstaja »predvsem v glavah, v mišljenju in šele nato v dejanjih njenih članov« (Brumen 2000, 80), bo počasi utonila v pozabo tudi izvorna ideja evropske integracije. Hkrati s tem pa se bosta izgubila njen zgodovinski in ekonomski karakter, ki ta čas še uspevata prevzemati vlogo obvladovanja idejnih razkolov in ohranjanja družbenega reda.

³⁰⁹ Evroskepticizem v splošnem pomeni nasprotovanje evropski integraciji ali posamičnim vidikom te integracije (Rovny 2004, 32). Še podrobneje je pojem evroskepticizma razčlenil Taggart (Taggart in Szczerbiak 2001), ki pravi, da evroskepticizem izraža tako slučajno oziroma omejeno nasprotovanje evropski integraciji kot tudi neposredno oziroma absolutno nasprotovanje. Ta definicija nakazuje, da obstaja več stopenj evroskepticizma, tj. od mehkega, blagega in vse do močnega, neusmiljenega nasprotovanja evropskemu povezovanju.

8 LITERATURA

I. Knjige in članki

1. Alan, Ray. 1994. Hate thy neighbour. *New Leader* 77 (10): 5–9.
2. Andrews, John. 2001. Waging war against racism. *Europe* 411 (November): 2–3.
3. Balibar, Etienne. 1991. Is There a »Neo-Racism«? V *Race, Nation, and Class: Ambiguous Identities*, ur. Etienne Balibar in Immanuel Wallerstein, 17–28. London: Verso.
4. Balibar, Etienne in Immanuel Walerstein, ur. 1991. *Race, Nation, and Class: Ambiguous Identities*. London: Verso.
5. Balogh, Sandor. 1999. *Autonomy and the new world order: a solution to the nationality problem*. Toronto, Buffalo: Matthias Corvinus Pub.
6. Banton, Michael. 1977. *The idea of race*. Westview Press, Boulder.
7. Barker, Martin. 1981. *The New Racism*. London: Junction Books.
8. Barnard, Catherine. 1999a. EC »Social« Policy. V *The Evolution of EU Law*, ur. Paul P. Craig in Gráinne De Búrca, 479–516. Oxford: Oxford University Press.
9. Barnard, Catherine. 1999b. Article 13: Through the looking glass of Union Citizenship. V *Legal Issues of the Amsterdam Treaty*, ur. D. O'Keeffe in P. Twomey, 385–387. Oxford: Hart publishing.
10. Barry, P. Norman. 1987. *The new right*. London, New York: Croom Helm in association with Methuen.
11. Bartolini, Stefano. 2006. Should the Union be »Politicised«? Prospects and Risks. *Notre Europe. Policy Paper* No. 19: 29–50.
12. Baskar, Bojan. 2004. Rasizem, neorasizem, antirasizem. Dvojni esej o tranzitivnosti navidezno protislovnih pojmov. *Časopis za kritiko znanosti* 32 (217/218): 126–149.
13. Becker, Gary. 1957. *The Economics of Discrimination*. Chicago: University of Chicago Press.
14. Bell, S. David in Christopher Lord, ur. 1998. *Transnational political parties and the European Union*. Brookfield: Ashgate.
15. Berger, L. Peter in Luckmann, Thomas. 1988. *Družbena konstrukcija realnosti: razprava iz sociologije znanja*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
16. Berlet, Chip. 2000. *Right-wing populism in America: too close for comfort*. New York: Guilford Press.
17. Bertelsmann Group for Policy Research. 2000. *Tolerance – Basis for Democatic Interaction*. Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publishers.
18. Betz, Hans-Georg. 1994. *Radical right-wing populism in Western Europe*. London: The Macmillan Press Ltd.

19. Billig, Michael. 1989. The Extreme Right: Continuities in Anti-Semitic Conspiracy Theory in Post- War Europe. V *The Nature of the Right: European and American Politics and Political Thought Since 1789*, ur. Roger Eatwell in Noel O'Sullivan, 146–166. London: Pinter.
20. Bhabha, K. Homi. 2006. *Nation and narration*. London, New York: Routledge.
21. Boateng, Paul. 1989. Preface to Joint Council for the Welfare of Immigrants. Unequal Migrants: The European Community's Unequal Treatment of Migrants and Refugees. London: ESCR, Policy Paper No. 13.
22. Bonnett, Alaistair. 1993. *Radicalism, Anti-Racism and Representation*. London and New York: Routledge.
23. Bredt, Stephan. 2006. The European social contract and the European public sphere. *European law Journal* 12 (1): 61–77
24. Breton, Albert. 1993. *Nationalism and xenophobia*. Toronto: Law and Economics Programme, Faculty of Law, University of Toronto.
25. Brodeur, Stephanie Lynn. 2005. Why Support the Radical Right? Lund University. Department of Political Science.
26. Brumen. Borut. 2000. *Sv. Peter in njegovi časi: Socialni spomini, časi in identitete v istrski vasi Sv. Peter*. Ljubljana: Založba /*cf.
27. Calleo, P. David. 2001. *Rethinking Europe's future*. Princeton: N. J. Princeton University Press.
28. Came, Barry. 2000. Europe's hard edge. *Maclean's* 113 (8): 30–32.
29. Carling, Jørgen. 2007. European Strategies for Reducing »Unwanted« Immigration. *Danish Institute for International Studies*. Dostopno prek: http://www.deism.dk/graphics/Publications/Briefs2007/Carling_europeanstrategies.pdf (25. avgust 2007).
30. Caruso, Daniela. 2002: Limits of the Classic Method: Positive Action in the European Union under the New Equality Directives. *Jean Monnet Working Paper* 10 (02). New York University, School of Law.
31. Cashmore, Ellis. 1996. *Dictionary of Race and Ethnic Relations*. London and New York: Routledge.
32. Castles, Stephen in Miller, J. Mark. 1994. *The Age of Migration*. London: Macmillan.
33. Cazenave, A. Noel in Darlen Alvarez Maddern. 1999. Defending the White Race: White Male Faculty Opposition to a »White Racism« Course. *Race and Society* 2 (1): 25–50.
34. Cerar, Miro. 2005. Nekateri (ustavno)pravni vidiki načela diskriminacije. V *Enakost in diskriminacija – sodobni izzivi za pravosodje*, ur. Dean Zagorac, 21–54. Ljubljana: Mirovni inštitut.
35. Chopin, Isabelle. 1999. Article 13: A new chalenge for European institutions. *Migration Policy Group*. Dostopno prek

- <http://www.migpolgroup.com/multiattachments/2600/DocumentName/newchaleng.pdf> (13. januar 2008).
36. Chopin, Isabelle. 1999. Campaigning against racism and xenophobia: from a legislative perspective at European level. *ENAR*. Dostopno prek <http://www.migpolgroup.com/multiattachments/2583/DocumentName/ENARcampe.pdf> (14. julij 2008).
37. Cigoj, Stojan. 2003. *Teorija obligacij: splošni del obligacijskega prava (ponatis)*. Ljubljana: Uradni list RS.
38. Cohen, Anthony Paul. 1998. *The Symbolic Construction of Community*. London, New York: Routledge.
39. Collet, Elizabeth. 2006. *One size fits all? Tailored integration policies for migrants in the European Union*. European Policy Centre.
40. Dashwood, Alan. 1997. *The Principle of Equal Treatment in EC Law: papers collected by the Centre for European legal studies*. Cambridge, London, Dublin, Hong Kong: Sweet & Maxwell.
41. Dawkins, Richard. 2006. *The God Delusion*. London: Bantam Press.
42. De Schutter, Olivier. 2005. *The Prohibition of Discrimination under European Human Rights Law, Relevance for EU Racial and Employment Equality Directives*. Brussels: European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.
43. Dhami, R. S., J. Squires in T. Modood, ur. 2006. *Developing positive action policies: learning from the experience of Europe and North America*. Centre for the Study of Ethnicity and Citizenship, University of Bristol on behalf of the Department for Work and Pensions.
44. Dragoš, Srečo in Vesna Leskošek. 2003. *Družbena neenakost in socialni kapital*. Ljubljana: Mirovni inštitut.
45. Durkheim, Emile. 1973. *On Morality and Society*. Chicago: The University of Chicago Press.
46. Durkheim, Emile. 1976. *The elementary forms of the religious life*. London: George Allen & Unwin.
47. Eatwell, Roger. 2000. The Rebirth of the Extreme Right in Western Europe. *Parliamentary Affairs* 53 (3): 407–425.
48. Eble, Stefan. 2002. "Labyrinths of the future": Nietzsche's Genealogy of European nationalism. *Journal of Political Ideologies* 7 (1): 77–96.
49. Elster, Jon. 2000. Rationality, Economy, and Society. V *The Cambridge Companion to Weber*, ur. Stephen P. Turner, 27–39. Cambridge: Cambridge University Press.
50. Entzinger, Han. 2000. The Dynamics of Integration Policies: A Multidimensional Model. V *Challenging immigration and ethnic relations politics: comparative European perspectives*, ur. Ruud Koopmans in Paul Statham, 97–118. Oxford, New York: Oxford University Press.
51. Eriksen, Thomas Hylland. 1993. *Ethnicity and Nationalism. Anthropological Perspectives*. London: Pluto Press.

52. Fink Hafner, Danica. 2001. Analiza politik – akterji, modeli in načrtovanje politike skupnosti. V *Jadranje po nemirnih vodah managementa nevladnih organizacij*, ur. Dejan Jelovac, 53–62. Ljubljana: Zavod Radio Študent.
53. Fiss, M. Owen. 1976. Groups and the equal protection clause. *Philosophy & Public Affairs* 5 (2): 107–177.
54. Flander, Benjamin. 2004. *Pozitivna diskriminacija*. Ljubljana : Fakulteta za družbene vede.
55. Ford, Glyn. 1990. Report drawn up on behalf of the Committee of Inquiry into Racism and Xenophobia on the findings of the Committee of Inquiry. *European Parliament*. Session Documents A3-195/90. Dostopno prek: http://aei.pitt.edu/3128/01/000043_1.pdf (5. avgust 2007).
56. Fossum, John Erik. 2001. Identity-Politics in the European Union. *European Integration* 23: 373–406.
57. Føllesdal, Andreas. 2000. The future soul of Europe: Nationalism or just Patriotism? A Critique of David Miller's defence of nationality. *Journal of peace Research* 37 (4): 503–518.
58. Føllesdal, Andreas, Shaw, Jo, Moravcsik, Andrew, Langdal, Fredrik in von Sydow, Göran. 2007. *Why Europe? Possibilities and limits of European integration*. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies.
59. Fukuyama, Francis. 2006. *Konec človeštva: posledice revolucije v biotehnologiji*. Tržič: Učila International.
60. Galtung, Johan. 2002. *Searching for Peace: The Road to Transcend*. London: Pluto Press in association with Transcend.
61. Golder, Matt. 2003. Explaining Variation in the Electoral Success of Extreme Right Parties in Western Europe. *Comparative Political Studies* 36: 432–466.
62. Gray, John. 2002. The Laptop Fascists. *New Statesman* 131 (4589): 18–20.
63. Grewal, Shivdeep Singh. 2001. The paradox of integration: Habermas and the unfinished project of European Union. *Politics* 21 (2): 114–123.
64. Guillaumin, Colette. 1995. *Racism, sexism, power and ideology*. London, New York: Routledge.
65. Habermas, Jürgen. 2004. Struggles for recognition in the democratic constitutional state. V *Multiculturalism*, ur. Amy Gutmann, 107–148. Princeton: Princeton University Press.
66. Hanovs, Deniss. 2004. Don't Step on Others! or On Tolerance in Latvia. *Bulletin Tagad* 2. Dostopno prek: http://www.lvavp.lv/pages/pr/article.php?lang_code=_eng&art_id=337 (3. september 2007).
67. Harlow, Carol. 2000. Voices of Difference in a Plural Community. Harvard Jean Monnet Working Paper 03/00. Cambridge: Harvard Law School.
68. Heróles, Federico Reyes. 2002. Europe Tilts Rightward. Revisiting Past Horrors. *World Press Review* 49 (7).
69. Hix, Simon in Lord, Christopher. 1997. *Political Parties in the European Union*. Basingstoke: Macmillan.

70. Hix, Simon. 2006. Why the EU needs (Left-Right) Politics? Policy Reform and Accountability are Impossible without it. *Notre Europe*. Policy Paper No. 19: 1–28.
71. Hočevár, Barbara. 2003. Bratranci z Vzhoda izpodrivajo črno Afriko. *Delo – Sobotna priloga*, 26/4/2003: 26–27.
72. Hodgson, Godfrey. 2002. Fighting the spectre of the far right. *New Statesman* 131 (4591): 29–31.
73. Hoffmann-Nowotny, Hans-Joachim. 1973. *Soziologie des Fremdarbeiterproblems*. Stuttgart: Enke.
74. Hoffmann-Nowotny, Hans Joachim. 1992. *Chancen und Risiken multikultureller Einwanderungsgesellschaften*. Bern: Švicarski svet za znanost (poročilo št. 19).
75. Holmes, Elisa. 2005. Anti-discrimination Rights without equality. *The Modern Law Review* 68 (2): 175–194.
76. Hooghe, Liesbet in Marks, Wilson. 2002. Does Left/Right structure party positions on European integration? *Comparative Political Studies* 35 (8): 965–989.
77. Hoskin, Marylin. 1985. Die öffentliche Meinung in der Bundesrepublik Deutschland und die ausländischen Arbeitnehmer. V *Ausländische Arbeitnehmer und Immigranten – Sozialwissenschaftliche Beiträge zur Diskussion eines praktischen Problems*, ur. Marita Rosch, 31–60. Weinheim: Beltz-Verlag.
78. Howard, Erica. 2005. Anti race discrimination measures in Europe: an attack on two fronts. *European Law Journal* 11 (4): 468–486.
79. Husbands, T. Christopher. 1992. The Support for the Front National: analyses and findings. *Ethnic and Racial Studies* 14 (3): 382–416.
80. Huysmans, Jef. 2000. The European Union and the securitization of migration. *Journal of Common market Studies* 38 (5): 751–777.
81. Ignazi, Piero. 1997. New Challenges: Post-materialism and the Extreme Right. V *Developments in West European Politics*, ur. Martin Rhodes, 300–319. Basingstoke: Macmillan.
82. Imhof, Kurt. 1993. Nationalismus, Nationalstaat und Minderheiten. Zu einer Soziologie der Minoritäten. *Soziale Welt* 44 (3): 327–357.
83. Jambreč, Peter. 1976. *Zgradba in razvoj družbe*. Ljubljana: Pravna fakulteta.
84. Jefferson Thomas. 1784. Notes on the State of Virginia. *Electronic Text Center, University of Virginia Library*. Dostopno prek <http://etext.virginia.edu/toc/modeng/public/JefVirg.html> (26. avgust 2008).
85. Južnič, Stane. 1987. *Antropologija*. Ljubljana : Državna založba Slovenije.
86. Kekes, John. 1997. *Against liberalism*. Ithaca: Cornell University Press.
87. Kelley, D. G. Robin. 2005. Race – The power of an Illusion (interview). Dostopno prek: http://www.pbs.org/race/000_About/002_04-background-02-05.htm (23. marec 2008).
88. King, S. Desmond. 1987. *The new right: politics, markets and citizenship*. Chicago: Dorsey Press.

89. Kitschelt, Herbert. 1995. *The Radical Right in Western Europe: A Comparative Analysis*. Michigan: The University of Michigan Press.
90. Kockel, Ullrich. 1999. *Borderline cases: the ethnic frontiers of European integration*. Liverpool: Liverpool University Press.
91. Koopmans, Ruud in Paul Statham, ur. 2000. *Challenging immigration and ethnic relations politics: comparative European perspectives*. Oxford, New York: Oxford University Press.
92. Kostakopoulou, Theodora. 1997. Why a »Community of Europeans« could be a Community of exclusion: a reply to Howe. *Journal of Common Market Studies* 35 (2): 301–308.
93. Kušej, Gorazd in Marjan Pavčnik. 1995. *Uvod v pravo*. Ljubljana: Uradni list RS.
94. Kuzmanič, Tonči. 2005: Toleranca kot soustvarjalka diskriminacije: etični in komunikacijski učinki. V *Enakost in diskriminacija – sodobni izzivi za pravosodje*, ur. Dean Zagorac, 131–145. Ljubljana: Mirovni inštitut.
95. Lahav, Gallya. 1997. Ideological and Party Constrains on Immigration Attitudes in Europe. *Journal of Common Market Studies* 35 (3): 377–406.
96. Liff, Sonia. 1997. Two routs to managing diversity: individual differences or social group characteristics. *Employee Relations* 19 (1): 11–26.
97. Linz, J. Juan. 2000. *Totalitarian and authoritarian regimes*. Boulder, CO: Lynne Reinner Publishers.
98. Lloyd, John. 2002. The end of multiculturalism. *New Statesman* 131 (4589) (27. maj).
99. Lowenthal, David. 2000. European identity: an emerging concept. *Australian Journal of Politics & History* 46 (3): 314–321.
100. Lukšič, Igor. 2002. Evropske transnacionalne stranke. *Stranka evropskih socialdemokratov in razvoj Evropske unije*, 159–172. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
101. MacCormick, Neil. 1984. Der Rechtsstaat und die Rule of Law. *Juristenzeitung* 39 (2): 65–70.
102. Machin, Howard, ur. 1983. *National communism in Western Europe: a third way to socialism?* London, New York: Methuen.
103. Mac Laughlin, James. 1998. Racism, Ethnicity and Multiculturalism in Contemporary Europe. *Political Geography* 17 (8): 1013–1024.
104. Majone, Giandomenico. 2002: The European Commission: The Limits of centralization and the Perils of Parliamentarization. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions* 15 (3): 375–392.
105. Master de, Sara in le Roy, K. Michael. 2000. Xenophobia and the European Union. *Comparative Politics* 32 (4): 419–436.
106. Margaronis, Maria. 2002. Europe's unwelcome guests. *Nation* 274 (20): 14–18.
107. Mattila, Mikko. 2004. Contested Decisions: Empirical Analysis of Voting in the European Union Council of Ministers. *European Journal of Political Research* 43 (1): 29–50.

108. McNamara, Kathleen, Hix, Simon, Hooghe, Liesbet in Pollack, A. Mark. 1998. Integrating Left and Right: Studying EU Politics. *ESCR Review Forum* XI (3): 2–6.
109. Medved, Felicita. 2001. Nationality, citizenship and integration, a European perspective. *Razprave in gradivo* 38/39: 44–67.
110. Merlinger, Michael. Cas Mudde in Ulrich Sedelmeier. 2002. The right and the righteous? European norms, domestic politics and the sanctioning against Austria. *Journal of Common Market Studies* 39 (1): 59–77.
111. Miles, Robert. 1982. *Racism and Migrant Labour*. London: Routledge & Kegan Paul.
112. Miles, Robert. 1989. *Racism*. London: Routledge.
113. Miles, Robert. 1993. *Racism after "Race Relations"*. London: Routledge.
114. Monteith, Margo in Jeffrey Winters. 2002. Why we hate. *Psychology Today* 35 (3): 44–47.
115. Moore, E. George. 1903. *Principia Ethica*. Cambridge: Cambridge University Press. Dostopno prek <http://fair-use.org/g-e-moore/principia-ethica> (26. april 2009).
116. Moravcsik, Andrew. 2002. In Defense of »Democratic deficit«: Reassessing the Legitimacy of the European Union. *Journal of Common Market Studies* 4 (4): 603–634.
117. Moravcsik, Andrew. 2007. The European Union: rhetoric and reality. V *Why Europe? Possibilities and limits of European integration*, Andreas Føllesdal, Jo Shaw, Andrew Moravcsik, Fredrik Langdal and Göran von Sydow, 67–76. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies. Dostopno prek: http://www.sieps.se/publ/occ_papers/bilagor/%202007.2op.pdf (26. september 2007).
118. Mudde, Cas. 1999. The single-issue party thesis: Extreme right parties and the immigration issue. *West European Politics* 22 (3): 182–197.
119. Niessen, Jan. 2001. The Charter for Political parties for a Non-Racist Society. *European Journal of Migration and Law* 3: 73–89.
120. Niessen, Jan in Isabelle Chopin, ur. 2002a. *Anti-discrimination Legislation in EU Member States: a comparison of national anti-discrimination legislation on the grounds of racial or ethnic origin, religion or belief with the Council Directives – The Netherlands*. Vienna: European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia.
121. Niessen, Jan in Isabelle Chopin, ur. 2002b. *Anti-discrimination Legislation in EU Member States: a comparison of national anti-discrimination legislation on the grounds of racial or ethnic origin, religion or belief with the Council Directives – Spain*. Vienna: European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia.
122. Niessen, Jan in Isabelle Chopin, ur. 2002c. *Anti-discrimination Legislation in EU Member States: a comparison of national anti-discrimination legislation on the grounds of racial or ethnic origin, religion or belief with the Council Directives – Italy*. Vienna: European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia.

123. Niessen, Jan in Isabelle Chopin, ur.2002d. *Anti-discrimination Legislation in EU Member States: a comparison of national anti-discrimination legislation on the grounds of racial or ethnic origin, religion or belief with the Council Directives – Sweden*. Vienna: European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia.
124. Niessen, Jan in Isabelle Chopin, ur. 2002e. *Anti-discrimination Legislation in EU Member States: a comparison of national anti-discrimination legislation on the grounds of racial or ethnic origin, religion or belief with the Council Directives – Belgium*. Vienna: European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia.
125. Niessen, Jan in Isabelle Chopin, ur. 2002f. *Anti-discrimination Legislation in EU Member States: a comparison of national anti-discrimination legislation on the grounds of racial or ethnic origin, religion or belief with the Council Directives – Finland*. Vienna: European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia.
126. Niessen, Jan in Isabelle Chopin, ur. 2002g. *Anti-discrimination Legislation in EU Member States: a comparison of national anti-discrimination legislation on the grounds of racial or ethnic origin, religion or belief with the Council Directives – Greece*. Vienna: European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia.
127. Niessen, Jan in Isabelle Chopin, ur. 2002h. *Anti-discrimination Legislation in EU Member States: a comparison of national anti-discrimination legislation on the grounds of racial or ethnic origin, religion or belief with the Council Directives – Luxembourg*. Vienna: European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia.
128. Niessen, Jan in Isabelle Chopin, ur. 2002i. *Anti-discrimination Legislation in EU Member States: a comparison of national anti-discrimination legislation on the grounds of racial or ethnic origin, religion or belief with the Council Directives – Ireland*. Vienna: European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia.
129. Niessen, Jan in Isabelle Chopin, ur. 2002j. *Anti-discrimination Legislation in EU Member States: a comparison of national anti-discrimination legislation on the grounds of racial or ethnic origin, religion or belief with the Council Directives – Denmark*. Vienna: European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia.
130. Niessen, Jan in Isabelle Chopin, ur. 2002k. *Anti-discrimination Legislation in EU Member States: a comparison of national anti-discrimination legislation on the grounds of racial or ethnic origin, religion or belief with the Council Directives – The United Kingdom*. Vienna: European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia.
131. Niessen, Jan in Isabelle Chopin, ur. 2002l. *Anti-discrimination Legislation in EU Member States: a comparison of national anti-discrimination legislation on the grounds of racial or ethnic origin, religion or belief with the Council Directives – Portugal*. Vienna: European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia.

132. Niessen, Jan in Isabelle Chopin, ur. 2002m. *Anti-discrimination Legislation in EU Member States: a comparison of national anti-discrimination legislation on the grounds of racial or ethnic origin, religion or belief with the Council Directives – France*. Vienna: European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia.
133. Niessen, Jan in Isabelle Chopin, ur. 2002n. *Anti-discrimination Legislation in EU Member States: a comparison of national anti-discrimination legislation on the grounds of racial or ethnic origin, religion or belief with the Council Directives – Germany*. Vienna: European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia.
134. Niessen, Jan in Isabelle Chopin, ur. 2002o. *Anti-discrimination Legislation in EU Member States: a comparison of national anti-discrimination legislation on the grounds of racial or ethnic origin, religion or belief with the Council Directives – Austria*. Vienna: European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia.
135. Norman, Peter. 2003. Statistical Discrimination and Efficiency. *Review of Economic Studies* 70: 615–625.
136. Nussbaum, C. Martha. 2000. *Women and Human Development: The Capabilities Approach*. Cambridge: Cambridge University Press.
137. Oberstar, Jože. 2002. Nekatera aktualna evropska migracijska vprašanja: pravo in praksa držav EU in Slovenije. *Pravna praksa* 21 (550): I–XV.
138. O'Keeffe D. in P. Twomey, ur. 1999. *Legal Issues of the Amsterdam Treaty*. Hart Publishing, Oxford.
139. Offe, Claus. 2000. The democratic welfare state: a European regime under the strain of European integration. *Reihe Politikwissenschaft* No. 68. Dunaj: Institut für Höhere Studien.
140. Olzak, Susan. 1993. The Political Context of Competition: Lynching and Urban Racial Violence, 1882–1914. *Social Forces* 69: 395–421.
141. O'Sullivan, John. 2001. The course of euro-nationalism. *National Review* 53 (15): 33–37.
142. Panebianco, Stefania. 1995. Cittadini, elezioni e sondaggi europei. V *Identità, partiti ed elezioni nell'Unione Europea*, Attinà F., Longo F., Panebianco S., 77–104, Cacucci, Bari.
143. Parsons, Talcott. 1964. *The Social System*. Glencoe: The Free Press.
144. Parsons, Talcott. 1965. *Social structure and personality*. New York: Free Press.
145. Pavčnik, Marijan. 2005. Narava pravne države. V *Javna uprava* 41 (2–3): 573–586.
146. Payne, G. Stanley. 1980. *Fascism. Comparison and Definition*. London: The University of Wisconsin Press/Madison.
147. Pearsall, Judy, ur. 2001. *New Oxford Dictionary of English*. Oxford: Oxford University Press.
148. Pedahzur, Ami. 2001. Struggling with the challenges of right-wing extremism and terrorism within democratic boundaries: a comparative analysis. *Studies in Conflict & Terrorism* 24: 339–359.

149. Peers, Steve. 2001. Key legislative developments on migration in the European Union. *European Journal of Migration and Law* 3: 231–255.
150. Penninx, Rinus. 2004. *Integration of Migrants: economic, social, cultural and political dimensions*. Dostopno prek: http://www.unece.org/pau/epf/c8_pe.pdf (9. maj 2008).
151. Petit, Isabelle. 2006. Dispelling a myth? The fathers of Europe and the construction of a Euro-identity. *European Law Journal* 12 (5): 661–679.
152. Powell, A. John. 2003. *Race – The power of an Illusion* (interview). Dostopno prek: http://www.pbs.org/race/000_About/002_04-background-03-06.htm (2. junij 2008).
153. Radbruch, Gustav. 1988. Pet minut filozofije prava. *Naši razgledi* 37 (28): 560.
154. Rex, John. 2000. Multiculturalism and Political Integration in Europe. V *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics*, ur. Ruud Koopmans in Paul Statham, 57–73. Oxford: Oxford University Press.
155. Riker, William. 1986. *The Art of Political Manipulation*. New Haven, London: Yale University Press.
156. Romano, Gaetano. 1990. Mehr Fremde – mehr Fremdeangst? Bemerkungen zu einer gängigen Argumentation. *Asylon* 6: 2–7.
157. Rovny, Jan. 2004. Conceptualising Party-based Euroscepticism: Magnitude and Motivations. *Collegium* 29: 31–48. Dostopno prek: www.coleurop.be/file/content/publications/pdf/Collegium29.pdf (15. april 2010).
158. Rus, Andrej. 1989. P. L. Berger, T. Luckmann: Družbena konstrukcija realnosti. *Družboslovne razprave* 6 (7): 159–162.
159. Ruzza, Carlo. 2000. Anti-Racism and EU institutions. *Journal of European Integration* 22 (1): 145–171.
160. Rydgren, Jens. 2005. Is extreme right-wing populism contagious? Explaining emergence of a new party family. *European Journal of Political Research* 44: 413–437.
161. Said, W. Edward. 1978/1996. *Orientalizem: zahodnjaški pogledi na Orient*. Ljubljana: ISH.
162. Shaw, B. Kelly in Joseph Kibitlewski. 2001. *Hate, Hate Groups and Hate Crimes: Fighting Xenophobia in the European Union*. Prepared for the bi-annual meeting of the European Community Studies Association 2001. Dostopno prek http://aei.pitt.edu/2183/01/002256_1.PDF (6. februar 2009).
163. Hervey, Tamara in J. Shaw. 1998. Women, work and care: Women's dual role and double burden in EC sex equality law. *Journal of European Social Policy* 8 (1): 43–63.
164. Shepherd, J. Robert. 1975. *Public Opinion and European Integration*. Farnborough: Saxon House.
165. Sierra, Maria Miguel. 2001. The world conference against racism and the role of the European NGOs. *European Journal of Migration and Law* 4: 249–260.

166. Silbermann, Alphons in Hüasers, Francis. 1995. *Der „normale“ Hass auf die Fremden. Eine sozialwissenschaftliche Studie zu Ausmaß und Hintergründen von Fremdenfeindlichkeit in Deutschland*. München: Quintessenz.
167. Sivanandan, Ambalavaner. 1989. UK Comentary: Racism 1992. *Race & Class* 30 (3): 85–90.
168. Slater, Martin. 1982. Political Elites, Popular Indifference and Community Building. *Journal of Common Market Studies* 21(1): 69–93.
169. Smedley, Audrey. 1997. *Origin of the Idea of Race*. Anthropology Newsleter. Dostopno prek: http://www.pbs.org/race/000_About/002_04-background-02-09.htm (12. marec 2007).
170. Smedley, Audrey. 2007. *How is race a modern concept?*. Dostopno prek: http://www.pbs.org/race/000_About/002_04-background-02-06.htm (12. marec 2007).
171. Smith, D. Anthony. 1993. Europe of Nations – or the Nation of Europe? *Journal of Peace Research* 30 (2): 129–135.
172. Smith, Dan. 2000. Ethical uncertainties of nationalism. *Journal of Peace research* 37 (4): 489–502.
173. Smith, I. Jane: *Religious Tolerance*. Duncan Black Macdonald Center for the Study of Islam and Christian-Muslim Relations. Dostopno prek: <http://macdonald.hartsem.edu/smithart4.htm> (16. julij 2007).
174. Smith, D. Anthony. 1992. National Identity and the Idea of European Unity. *International Affairs (Royal Institute of International Affairs)* 68 (1): 55–76.
175. Solomon, Hussein. 1996. Strategic Perspectives on Illegal Immigration into South Africa. V *African Security Review* 5 (4). Dostopno prek: <http://www.iss.co.za/pubs/asr/5No4/StrategigPerspectives.html> (12. 6. 2006)
176. Spivak, Gayatri Chakravorty. 2006. *In other worlds: essays in cultural politics*. New York, London: Routledge.
177. Sunstein, R. Cass. 2002. *Designing Democracy: What Constitutions do*. Oxford, New York: Oxford University Press.
178. Šinkovec, Janez. 1992. O demokratični državi. *Podjetje in delo* 28 (8): 869–877.
179. Šumi, Irena. 2000. *Kultura, etničnost, mejnost: konstrukcije različnosti v antropološki presoji*. Ljubljana: Založba ZRC, ZRC SAZU. Taggart, Paul in Szczerbiak, Aleks. 2001. Parties, Positions and Europe: Euroscepticism in the EU Candidate States of Central and Eastern Europe. *SEI Working Papers* 46. Falmer, Brighton: Sussex European Institute.
180. Tenenbaum, Baruch. 2004. *Tolerance – Separate and not Equal: The vexing Virtue*. The International Raoul Wallenberg Foundation. Dostopno prek: <http://www.raoulwallenberg.net/?en/articles/tolerance.1737.htm> (15. julij 2007).
181. Teršek, Andraž. 2002. Človekove pravice: evropski način soočanja z rasizmom. *Pravna praksa* 12 (33/34): 4–5.

182. Tesser, M. Lynn. 2003. The Geopolitics of Tolerance: Minority Rights Under EU Expansion in East-Central Europe. *East European Politics and Societies* 17 (3): 483–532.
183. Toggenburg, N. Gabriel. 2004. The Debate on European Values and the Case of Cultural Diversity. *European Diversity and Autonomy Papers* 1 (10): 1–24.
184. Triandafyllidou, Anna. 2001. *Immigrants and national identity in Europe*. London, New York: Routledge.
185. Türk, Danilo. 2006. Etnos in demos. *Razprave in gradivo* 50/51: 10–18.
186. Ucko, Hans. 2005. *An end to tolerance?* International colloquium. Dostopno prek: <http://www.wcc-coe.org/wcc/what/interreligious/forbetterorforworse-ucko.html> (16. september 2007).
187. Urban, Jan. 1991. *Democracy and nationalism in Central and Eastern Europe*. London: David Davies Memorial Institute of International Studies.
188. Van den Berghe, L. Pierre. 1987. *The Ethnic Phenomenon*. New York, London: Praeger.
189. Van Leeuwen, Jan-Marius. 2005. A theory for the explanation of the success of Radical Right Populist parties: »demand«, »supply« and »mobilisation«. Lunds Universitet, Statsvetenskapliga Institutionen Handledare.
190. Wainryb, Cecilia. 2005. Moral development in culture: diversity, tolerance, and justice. V *Handbook of Moral Development*, ur. Melanie Killen in Judith Smetana, 211–240. Lawrence Erlbaum Associates.
191. Wallace, William. 1990. *The Transformation of Western Europe*. London: Pinter RIIA.
192. Ward, Ian. 1997. Law and the Other Europeans. *Journal of Common Market Studies* 35 (1): 79–96.
193. Weber, Max. 1978. *Economy and Society: an outline of interpretive sociology*. Berkeley: University of California Press.
194. Weiler, H. H. Joseph. 2002. *Ustava Evrope: »ali nova oblačila imajo cesarja?« in druge razprave o evropski integraciji*. Ljubljana: Pravna fakulteta.
195. Weinberg, Leonard in Merkl H. Peter. 1997. *Right-wing Extremism in the Twenty-first Century*. London: Routledge.
196. Wieviorka, Michel. 1995. *The arena of racism*. London: Sage Publications.
197. Wieviorka, Michel. 1998. Is multiculturalism the solution? *Ethnic and racial studies* 21 (5): 881–910.
198. Wimmer, Andreas. 2002. *Nationalist Exclusion and Ethnic Conflict: shadows of modernity*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
199. Zagorac, Dean (ur.). 2005. *Enakost in diskriminacija: sodobni izzivi za pravosodje*. Ljubljana: Mirovni inštitut.

200. Zajc, Drago. 2009. Oblikovanje koalicij v srednji Evropi: (primer Nemčije, Avstrije in Italije ter Poljske, Češke, Madžarske in Slovenije) poskus analize s poudarkom na obdobju po zadnjem valu demokratizacije. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

II. Viri

201. *Act concerning the election of the representatives of the Assembly by direct universal suffrage*. UL L št. 278 z dne 8. oktobra 1976, str. 5.
202. *Action programme in favour of migrant workers and their families* (COM(74) 2250), december 1974. Dostopno prek http://aei.pitt.edu/1278/01/action_migrant_workers_COM_74_2250.pdf. (12. avgust 2008).
203. *Application of Community Law*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/community_law/index_en.htm (3. februar 2008).
204. *Berlinska izjava: Izjava ob 50. obletnici podpisa rimskih pogodb*. 2007. Dostopno prek: http://www.eu2007.de/de/News/download_docs/Maerz/0324RAA/Slovene.pdf (17. avgust 2007).
205. *CERD Splošno priporočilo VII – uresničevanje 4. člena Konvencije*. 1985.
206. *CERD Splošno priporočilo VII – interpretacija in uporaba 1. in 4. paragrafa 1. člena Konvencije (identifikacija s posebno rasno ali etnično skupino)*. 1990.
207. *CERD Splošno priporočilo XI – ne-državljan*. 1993.
208. *CERD Splošno priporočilo XII – države naslednice*. 1993.
209. *CERD Splošno priporočilo XIX – 3. člen Konvencije (prepoved rasne segregacije in apartheida)*. 1995.
210. *CERD Splošno priporočilo XX – 5. člen Konvencije*. 1996.
211. *CERD Splošno priporočilo XXII – 5. člen Konvencije in begunci in razseljene osebe*. 1996.
212. *CERD Splošno priporočilo XXVI – 6. člen Konvencije*. 2000.
213. CIG 60/03, Add 1, 9. december 2003.
214. COMECE (Commission of the Bishops' Conferences of the European Community) (2007): *A Europe of values – Report to the Bishops of COMECE*.
215. *Commission Communication: Completing the internal market: an area without internal frontier* (COM(88) 650 final).
216. *Commission Communication: countering racism, xenophobia and anti-Semitism in the candidate countries* (COM(1999)256 final).
217. *Commission Decision 85/381/EEC of 8 July 1985 setting up a prior communication and consultation procedure on migration policies in relation to non-member countries*. UL L št. 217 z dne 14.8.1985, str. 25.
218. Commission of the European Communities, DG Employment, Industrial Relations and Social Affairs. 1992. *Legal instruments to combat racism and xenophobia*. V/6332/93-EN.

219. *Commission report on the implementation of the Action Plan against Racism: Mainstreaming the fight against racism.* 2000.
220. *Commission's Communication to the Council and the European Parliament on the biannual update of the scoreboard to review progress on the creation of an area of "freedom, security and justice" in the European Union* (COM(2000) 782 konč).
221. *Commission's Proposal for a Council Framework Decision on combating racism and xenophobia.* UL C št. 75E z dne 26.3.2002, str. 269.
222. *Commission statement on Austria.* IP/00/93, Bruselj, 1. 2. 2000.
223. *Communication from the Commission – An action plan against racism* (COM(1998) 183 final).
224. *Communication from the Commission on racism, xenophobia and anti-Semitism* (COM(95) 653 final).
225. *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on immigration, integration and employment* (COM(2003) 336 final).
226. *Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers* (1990). Dostopno prek http://aei.pitt.edu/4629/01/003998_1.pdf. (24. november 2007).
227. *Council Resolution of 9 February 1976 on an action programme for migrant workers and members of their families.* UL C št. 34 z dne 14.2.1976, str. 2.
228. *Council Resolution of 16 July 1985 on guidelines for a Community policy on migration.* UL C št. 186 z dne 26.7.1985, str. 3.
229. *Declaration against racism and xenophobia;* UL C 158, 25.6.1986; str. 1
230. *Declaration by the Council and the representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 16 December 1997 on respecting diversity and combating racism and xenophobia.* 1997. UL C št. 001 z dne 3. 1. 1998.
231. *Declaration on Race and Racial Prejudice.* Dostopno prek http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13161&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html. (24. februar 2007).
232. *Declaration on the European Identity.* 1973. Dostopno prek http://aei.pitt.edu/1439/01/copenhagen_1973.pdf. (16. april 2008).
233. *Deklaracija o temeljnih načelih glede prispevka množičnih občil h krepitvi miru in mednarodnega razumevanja, k pospeševanju človekovih pravic in k preprečevanju rasizma, apartheida in hujkanja k vojni.* 1978.
234. *Deklaracija o človekovih pravicah oseb, ki niso državljani države, v kateri živijo* (1985).
235. *Deklaracija o pravicah pripadnikov narodnih ali etničnih, verskih in jezikovnih manjšin* (1992).
236. *Deklaracija o socialnem razvoju* (1995).

237. *Direktiva Sveta št. 89/552/EGS z dne 3. oktobra 1989 o usklajevanju nekaterih zakonov in drugih predpisov držav članic o opravljanju dejavnosti razširjanja televizijskih programov.* UL L št. 298 z dne 17.10.1989, str. 23.
238. *Direktiva Sveta 2000/43/ES o uporabi načela enakega obravnavanja oseb ne glede na rasno ali etnično poreklo* (2000). Uradni list EU, št. L 180 z dne 19. 7. 2000.
239. *Direktiva Sveta 2000/78/ES o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu* (2000). Uradni list EU, št. L 303 z dne 2. 12. 2000.
240. *Direktiva sveta 2003/86/ES z dne 22. septembra 2003 o pravici do združitve družine.* UL L št. 251 z dne 3.10.2003, str. 12.
241. *Direktiva Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas.* UL L št. 16 z dne 23.1.2004, str. 44.
242. *Direktiva Sveta 97/80/ES z dne 15. decembra 1997 o dokaznem bremenu v primerih diskriminacije zaradi spola.* UL L št. 14 z dne 20.1.1998, str. 6.
243. *Direktiva Sveta z dne 9. februarja 1976 o izvrševanju načela enakega obravnavanja moških in žensk v zvezi z dostopom do zaposlitve, poklicnega usposabljanja in napredovanja ter delovnih pogojev.* UL L št. 39 z dne 14.2.1976, str. 40.
244. *Direktiva Sveta z dne 25. julija 1977 o izobraževanju otrok delavcev migrantov.* UL L št. 199 z dne 6.8.1977, str. 32.
245. *Enotni evropski akt* (1986). Dostopno prek <http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/index.htm> (11. januar 2007).
246. EUROCONF (2000) 7 final. *General Conclusions of the European Conference against racism.* Strasbourg, 16. oktober 2000.
247. *European Anti-Discrimination Law Review* (Issue No. 1, 2005; Issue No. 2, 2005 in Issue No. 3, 2006). Dostopno prek <http://www.migpolgroup.com/documents/3135.html> (11. december 2008).
248. *European Governance: A White Paper.* (COM (2001) 428 final).
249. *European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, European Foundation Center and Freudenberg Stiftung, Funding Minorities and Multiculturalism in Europe* (2001): *Funders's Activities against Racism and for Equality in Diversity.* EFC ed, 2001.
250. *European Parliament resolution on the European Union's position at the World Conference Against Racism and the current situation in the Union.* UL C št. 146 z dne 17.5.2001, str. 110.
251. *European Social Policy – A Way Forward for the Union* (COM(94) 333 final).
252. Eurostat (2006–07): *Europe in figures – Eurostat Yearbook 2006-07.*
253. *EU-Statement on the Tolerance Implementation Meeting on Promoting Inter-Cultural, Inter-Religious and Inter-Ethnic Understanding* (2006). Dostopno prek: http://www.uealc.at/en/News/Statements_in_International_Organisations/OSCE/1606Tolerance.html (23. avgust 2007).

254. *Evropska konvencija o pravnem statusu delavcev migrantov* (1977).
255. *Evropska konvencija o preprečevanju mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja* (1989).
256. *Evropska listina o regionalnih ali manjšinskih jezikih* (1992).
257. *Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin* (1950).
258. *Evropska socialna listina* (1996).
259. *Green Paper: Equality and non-discrimination in an enlarged European Union* (COM(2004) 379).
260. *Guidelines for a Community policy on migration*. Commission communication to the Council on 7 March 1985 8 (COM(85) 48 final). Dostopno na http://aei.pitt.edu/1256/01/migration_policy_COM_85_48.pdf (10. december 2006).
261. *HRC Splošno priporočilo št. 15 – Položaj tujcev po Paktu* (1986).
262. *HRC Splošno priporočilo št. 18 – Ne-diskriminacija* (1989).
263. *HRC Splošno priporočilo št. 23 – 27. člen* (1994).
264. *HRC Splošno priporočilo št. 25 – 25. člen* (1996).
265. *Izjava po 14. členu Mednarodne konvencije o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije*. Uradni list RS, št. 70/2001.
266. *Joint Action of 15 July adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, concerning action to combat racism and xenophobia*; UL L št. 185, 24.7.1996; str. 5–7.
267. *Joint Declaration by the European Parliament, the Council and the Commission concerning the protection of fundamental rights and the European convention for the protection of human rights and fundamental freedoms* (1977). UL C št. 103 z dne 27.4.1977, str. 1.
268. *Kazenski zakonik*. Uradni list RS, št. 55/2008.
269. *Konvencija o diskriminaciji pri zaposlovanju in poklicih* (1958).
270. *Konvencija o odpravi vseh oblik diskriminacije žensk* (1979).
271. *Konvencija proti diskriminaciji v izobraževanju* (1960).
272. *Konvencija proti mučenju in drugim oblikam okrutnega, nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja* (1984).
273. *Zelena knjiga o pristopu EU do urejanja ekonomske migracije* (2004) (COM(2004) 811 konč.).
274. *Lizbonska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti* (2007). UL C št. 306 z dne 17. 12. 2007.
275. *Mednarodna konvencija o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije* (1965).
276. *Mednarodna konvencija o varstvu pravic vseh delavcev migrantov in njihovih družinskih članov* (1990).
277. *Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah* (1966).

278. *Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah* (1966).
279. Merkel, Angela (2007): *Speech to the European Parliament in Strasbourg on 17 January 2007*. Dostopno prek:
http://www.eu2007.de/en/News/Speeches_Interviews/January/Rede_Bundeskanzlerin2.html (7. avgusta 2007).
280. *Okvirna konvencija o varstvu narodnih manjšin* (1995).
281. *Okvirni sklep Sveta 2008/913/PNZ z dne 28. novembra 2008 o boju proti nekaterim oblikami in izrazom rasizma in ksenofobije s kazensko-pravnimi sredstvi*. UL L št. 328 z dne 6.12.2008, str. 55.
282. *Opinion of the Committee of the Regions on the White Paper on European Social Policy – A way forward for the Union*. UL C št. 210 z dne 14.8.1995, str. 67.
283. *Opinion of the Economic and Social Committee on the White Paper on European Social Policy*. UL C št. 397 z dne 31.12.1994; str. 33.
284. *Oral question document B 2-1379/85 with debate, by Mr Ford, Mr Evrigenis, Mr Prag et. al, on behalf of the socialist group to the Commission: Rise of fascism and racism in Europe*. UL št. 36 z dne 17.2.1986, str. 76.
285. Poročila ECRI za vsako državo članico. Dostopna prek
http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri (2. februar 2007).
286. Poročila EUMC (FRA). Dostopno prek:
http://fra.europa.eu/fra/index.php?fuseaction=content.dsp_cat_content&catid=41bf16ffcf4ae (2. februar 2007).
287. *Poročilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu: Uporaba Direktive Sveta 2000/43/ES z dne 29. junija 2000 o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost* (COM(2006) 643. konč.).
288. *Pravo: leksikon Cankarjeve založbe* (2003), 2. razširjena in spremenjena izdaja. Ljubljana: Cankarjeva založba, 2003.
289. *Proposal for a Council Framework decision on combating racism and xenophobia* (COM(2001) 664 final).
290. *Proposal for a Council Resolution on the fight against racism and xenophobia*. UL C št. 214 z dne 16.8.1988, str. 32.
291. *Protokol št. 7*. Dostopno prek <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/200393FD-EAD3-434F-BD46-41BE147A18E9/0/SlovenianSlovène.pdf> (21. november 2006) .
292. *Protokol št. 12 o splošni prepovedi diskriminacije*.
293. *Predlog uredbe o ustanovitvi Evropskega centra za spremljanje rasizma in ksenofobije* (COM(96) 615 final).
294. *Publikacije EUMC/FRA*. Dostopno prek: <http://fra.europa.eu/fra> (15. 10. 2007).

295. *Regulation (EEC) No 1612/68 of the Council of 15 October 1968 on freedom of movement for workers within the Community.* UL L št. 257 z dne 19.10.1968, str. 2.
296. *Resolucija Evropskega parlamenta o strategijah in sredstvih za vključevanje državljanov tretjih držav v Evropsko unijo (2006) (P6_TA(2006)0318).* UL C št. 303E z dne 13. 12. 2006.
297. *Resolucija Evropskega parlamenta z dne 27. septembra 2007 o uporabi Direktive Sveta 2000/43/ES z dne 29. junija 2000 o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost (2007) (P6_TA(2007)0422).*
298. *Resolucija Evropskega parlamenta z dne 2. aprila 2009 o evropski zavesti in totalitarizmu (2009) (P6_TA-PROV(2009)0213).*
299. *Resolution on the problems of migrant workers.* UL C št. 342 z dne 19. 12. 1983, str. 139.
300. *Question No 20 by Mr Adamou (H-407/83) to the Council: Persecution of migrant workers - xenophobia – racism.* Debates of the EP št. 304, str. 159.
301. *Question No 96 by Mrs Squarcialupi (H-532/84) to the Council: Declaration against racism and xenophobia in Europe.* Debates of the EP št. 321, str. 178.
302. *Resolucija o Evropskega parlamenta o porastu rasističnega nasilja in homofobije v Evropi (2006).* UL C št. 300E z dne 9. 12. 2006, str. 491.
303. *Resolucija Evropskega parlamenta o varstvu manjšin in protidiskriminacijski politiki v razširjeni Uniji (2006).* UL C št. 124E z dne 25. 5. 2006, str. 405.
304. *Resolution of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 29 May 1990 on the fight against racism and xenophobia (1990).* UL C št. 157 z dne 27. 6. 1990.
305. *Resolucija o normativni dejavnosti (Uradni list RS, št. 95/09).*
306. *Resolution on racism and xenophobia (1993).* UL C št. 342 z dne 20. 12. 1993, str. 3.
307. *Resolution on Racism, Xenophobia and anti-Semitism.* UL C št. 323 z dne 21. 11. 1994, str. 154.
308. *Resolution on Racism, Xenophobia and Anti-Semitism.* UL C št. 126 z dne 22. 5. 1995, str. 75.
309. *Resolution on racism, xenophobia and anti-Semitism and the results of the European Year Against Racism.* UL C št. 56 z dne 23. 2. 1998, str. 35.
310. *Resolution on Racist Murders in Austria.* UL C št. 56 z dne 6.3.1995, str. 106.
311. *Resolution on the Acts of Racist Violence in France and Italy.* UL C št. 89 z dne 10. 4. 1995, str. 158.
312. *Resolution on the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on immigration and asylum policies.* UL C št. 269 z dne 16. 10. 1995, str. 156.
313. *Resolution on the resurgence of racism and xenophobia in Europe and the danger of right-wing extremist violence (1993).* UL C št. 150 z dne 31. 5. 1993, str. 127.
314. *Resolution on the rise of racism and fascism in Europe (1986).* UL C št. 36 z dne 17. 7. 1986, str. 142.

315. *Resolution on the Rise of Racism in Europe and the Criminal Attacks Against Turkish Citizens in Germany*. UL C št. 194 z dne 19. 7. 1993, str. 204.
316. *Resolution on the Situation of Gypsies in the European Community*. UL C št. 128 z dne 9. 5. 1994, str. 372.
317. *Resolution on the White Paper on European Social Policy – A way forward for the Union*. UL C št. 43 z dne 20. 2. 1995, str. 63.
318. *Sklep Sodišča o izbrisu zadeve C-326/04*. UL C št. 229 z dne 17. 9. 2005, str. 11.
319. *Sklep Sveta z dne 27. novembra 2000 o določitvi akcijskega programa Skupnosti za boj proti diskriminaciji (2001–2006)*. UL L št. 303 z dne 2. 12. 2000, str. 23.
320. *Sklep št. 1904/2006/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o uvedbi programa »Evropa za državljane« za spodbujanje aktivnega evropskega državljanstva za obdobje 2007–2013*. UL L št. 378 z dne 27. 12. 2006, str. 32.
321. *Sklepi Evropskega sveta*. Dostopni na <http://europa.eu.int/en/record/florence/flore-en.htm> (16. oktober 2008).
322. *Skupni ukrep 96/443/PNZ z dne 15. julija 1996 na podlagi člena K.3 Pogodbe o Evropski uniji o boju proti rasizmu in ksenofobiji*. UL L št. 185, 24. 7. 1996, str. 5.
323. *Slovar slovenskega knjižnega jezika*. 1994. Ljubljana: DZS.
324. *Special Eurobarometer 41 – Racism and Xenophobia* (1989). Dostopno prek: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_41_en.pdf (12. maj 2008).
325. *Special Eurobarometer 113 – Racism and Xenophobia in Europe* (1997). Dostopno prek: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_113_en.pdf (12. maj 2008).
326. *Special Eurobarometer 321 – Poverty and Social Exclusion* (2009). Dostopno prek: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_321_en.pdf (18. april 2010).
327. *Splošna deklaracija o človekovih pravicah* (1948)
328. *Splošno priporočilo ECRI št. 3 – Boj proti rasizmu in nestrpnosti proti Romom/Ciganom*.
329. *Splošno priporočilo ECRI št. 5 – Boj proti rasizmu in nestrpnosti proti muslimanom*.
330. *Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu – Strategija širitve in glavni izzivi za obdobje 2006–2007* (2006) (COM (2006) 649 konč.).
331. *Sporočilo Komisije – Načrt politike zakonitega priseljevanja* (2005) (COM(2005) 669 konč.).
332. *Sporočilo Komisije – Nediskriminacija in enake možnosti za vse – okvirna strategija* (COM(2005) 669 konč.).
333. *Sporočilo za javnost: Evropska komisija predlaga leto 2008 za »evropsko leto medkulturnega dialoga«*. Bruselj, 5. 10. 2005 (IP/05/1226).
334. *Sporočilo za javnost z dne 1. 12. 2008* (Jacques Barrot) Dostopno prek http://ec.europa.eu/commission_barroso/barrot/news/archives_2008_sk.htm (3. november 2008).
335. *Sporočilo za javnost ob koncu mednarodne konference Medkulturni dialog kot temeljna vrednota EU z dne 8. 1. 2008*. Dostopno prek:

http://www.eu2008.si/si/News_and_Documents/Press_Releases/January/0108ELMD_slovesnost.html (5. maj 2008).

- 336. *Standard Eurobarometer 48 – Report* (1998). Dostopno prek:
http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb48/eb48_en.pdf (12. maj 2008).
- 337. *Temeljni akti Evropskih skupnosti* (2002). Ljubljana: Uradni list RS.
- 338. Unesco (1950): *The Race Question*. Dostopno prek:
<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001282/128291eo.pdf> (5. maj 2007).
- 339. *Uredba Sveta (ES) št. 1035/97 z dne 2. junija 1997 o ustanovitvi Evropskega centra za spremljanje rasizma in ksenofobije*. UL L št. 151 z dne 10.6.1997, str. 1.
- 340. *Vienna Action Plan*. UL C št. 19 z dne 23.1.1999, str. 1.
- 341. *Written question No 431/79 by Mr Glinne: Measures to combat racism*. UL C št. 322 z dne 24. 12. 1979, str. 5.
- 342. *Written question No 140/83 by Mr Roger-Gerard Schwartzenberg to the Council: Displays of racism in the Greek press*. UL C št. 212 z dne 8.8.1983, str. 24.
- 343. *Written question No 1336/84 by Mr Kyrkos to the Commission: Acts of racism against immigrants*. UL C št. 111 z dne 6.5.1985, str. 16.

III. Sodna praksa

- 344. Mnenje Sodišča 2/94 z dne 39. marca 1996.
- 345. Sodba Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi *Airey proti Irski* (vloga št. 6289/73).
- 346. Sodba Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi *Anguelova proti Bolgariji* (vloga št. 38361/97).
- 347. Sodba Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi *Bekos & Koutropoulos proti Grčiji* (vloga št. 15250/02).
- 348. Sodba Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi *Belgian Linguistic* (vloge št. 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994, 63 in 2126/64).
- 349. Sodba Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi *Chassagnou in drugi proti Franciji* (vloge št. 25088/94, 28331/95 in 28443/95).
- 350. Sodba Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi *Dahlab proti Švici* (vloga št. 42393/98).
- 351. Sodba Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi *Dudgeon proti Združenemu kraljestvu* (vloga št. 7525/76).
- 352. Sodba Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi *Irska proti Združenemu kraljestvu* (vloga št. 5310/71).
- 353. Sodba Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi *Nachova* (vloži št. 43577/98 in 43579/98).

354. Sodba Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi *Open Door and Dublin Well Woman proti Irski* (vlogi št. 14234/88 in 14235/88).
355. Sodba Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi *Thlimmenos proti Grčiji* (vloga št. 34369/97).
356. Sodba Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi *Vajnai proti Madžarski* (vloga št. 33629/06).
357. Sodba Sodišča v zadevi *Costa proti E.N.E.L.* (C-6/64).
358. Sodba Sodišča v zadevi *Internationale Handelsgesellschaft proti Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* (C-11/70).
359. Sodba Sodišča v zadevi *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung proti Komisiji Evropskih skupnosti* (C-4/73).
360. Sodba Sodišča v zadevi *Liselotte Hauer proti Land Rheinland-Pfalz* (44/79).
361. Sodba Sodišča v združenih zadevah *Zvezna republika Nemčija in ostali proti Komisiji Evropskih skupnosti* (281, 283, 284, 285 in 287/85, Recueil 1987, str. 3203).
362. Sodba Sodišča v zadevi *Hubert Wachauf proti Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft* (5/88).
363. Sodba Sodišča v zadevi *Elliniki Radiophonia Tiléorassi in Panellinia Omospondia Syllogon Prossopikou proti Dimotiki Etairia Pliroforissis in Sotirios Kouvelas in Nicolaos Avdellas ter drugim* (C-260/89).
364. Sodba Sodišča v zadevi *Daniele Annibaldi proti Sindaco del Comune di Guidonia in Presidente Regione Lazio* (C-309/96).
365. Sodba Sodišča v zadevi *Kjell Karlsson in drugi* (C-292/97).
366. Sodba Sodišča v zadevi *John O'Flynn proti Adjudication Officer* (C-237/94).
367. Sodba Sodišča v zadevi *Enderby proti Frenchay Health Authority in Secretary of State for Health* (C-127/92).
368. Sodba Sodišča v zadevi *Evropska komisija proti Italijanski republiki* (C-119/04).
369. Sodba Sodišča v združenih zadevah *Andrea Francovich, Danila Bonifaci in drugi proti Italijanski republiki* (C-6/90 in C-9/90).
370. Sodba Sodišča v zadevi *Kalanke proti Freie Hansestadt Bremen* (C-450/93).
371. Sodba Sodišča v zadevi *Marschall proti Land Nordrhein-Westfalen* (C-409/95).
372. Sodba Sodišča v zadevi *Marks & Spencer proti Commissioners of Customs & Excise* (C-62/00).
373. Sodba Sodišča v zadevi *M. H. Marshall proti Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching)* (C-152/84).
374. Sodba Sodišča v zadevi *Paola Faccini Dori proti Recreb* (C-91/92).
375. Sodba Sodišča v združenih zadevah *Istituto Chemioterapico Italiano in Commercial Solvents proti Komisiji Evropskih skupnosti* (6/73 in 7/73).

376. Sodba Sodišča v zadevi *United Brands Company in United Brands Continentaal BV proti Komisiji Evropskih skupnosti* (27/76).
377. Sodba Sodišča v združenih zadevah *Sot. Léllos kai Sia EE in drugi proti GlaxoSmithKline AVEE Farmakeftikon Proïonton, nekdanji Glaxowellcome AVEE* (C-468/06 do C-478/06).
378. Sodba Sodišča v zadevi *The Queen, na predlog Delene Wells, proti Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions* (C-201/02).
379. Sodba Sodišča v zadevi *Inter-Environnement Wallonie ASBL proti Région wallone* (C-129/96).
380. Sodba Sodišča v zadevi *Marleasing proti La Comercial Internacional de Alimentacion* (C-106/89).
381. Sodba Sodišča v zadevi *Teodoro Wagner Miret proti Fondo de garantía salarial* (C-334/92).
382. Sodba Sodišča v zadevi *Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding proti Feryn NV* (C-54/07).
383. Sodba Sodišča v zadevi *Werner Mangold proti Rüdigerju Helmu* (C-144/04).
384. Sklep Sodišča v zadevi *Attila Vajnai* (C-328/04).
385. Sodba Sodišča v zadevi *Friedrich Kremzow proti Republiki Avstriji* (C-299/95).
386. Sodba Sodišča v zadevi *Komisija proti Luksemburgu* (C-320/04).
387. Sodba Sodišča v zadevi *Komisija proti Finski* (C-327/04).
388. Sodba Sodišča v zadevi *Komisija proti Nemčiji* (C-329/04).
389. Sodba Sodišča v zadevi *Komisija proti Avstriji* (C-335/04).
390. Sodba Sodišča v zadevi *Fratelli Costanzo SpA proti Comune di Milano* (103/88).
391. Sodba Sodišča prve stopnje *Afari proti Evropski centralni banki* (T-11/03).
392. Tožba *Komisije proti Avstriji*. UL C št. 239 z dne 25.9.2004, str. 8.
393. Tožba *Komisije proti Finski*. UL C št. 239 z dne 25.9.2004, str. 7.
394. Tožba *Komisije proti Grčiji*. UL C št. 239 z dne 25.9.2004, str. 7.
395. Tožba *Komisije proti Luksemburgu*. UL C št. 228 z dne 11.9.2004, str. 33.
396. Tožba *Komisije proti Nemčiji*. UL C št. 239 z dne 25.9.2004, str. 7.
397. Zadeva *East African Asians* (vloga št. 4626/70 in druge).
398. Zadeva *X. proti Združenemu kraljestvu* (vloga št. 7902/77).
399. Zadeva *Uppal in Singh proti Združenemu kraljestvu* (vloga št. 8244/78).

9 STVARNO KAZALO

- Agencija za temeljne pravice (FRA), 19, 107, 151, 229, 230
Alleanza Nazionale, 66, 72, 90
Amsterdamska pogodba, 19, 34, 92, 100, 111, 115, 138–140, 151, 152, 200
asimilacija, 31, 51, 69, 215, 245
 ekonomska, 265
 kulturna, 125
 prisilna, 30
Avstrija, 15, 72, 94, 133, 142, 143, 162, 167, 198, 201, 244
Belgija, 71, 94, 131, 133, 142, 162, 181, 189, 196, 202, 244
boj, 114
 proti antisemitizmu, 183
 proti brezposelnosti, 88
 proti diskriminaciji, 19, 20, 22, 23, 24, 25, 27, 50, 54, 102, 104, 105, 117, 119, 125, 137, 138, 140, 141, 145, 147, 150, 153, 154, 175, 182, 183, 189–192, 195, 219, 227, 230, 234, 235, 270, 271, 273, 275
 proti ksenofobiji, 19, 20, 22, 24, 25, 27, 102, 106, 112, 116, 119, 122, 125, 138, 140, 141, 145, 147, 150, 151, 170, 175, 182, 183, 191, 195, 219, 227, 271, 273, 282
 proti neenakemu obravnavanju, 20, 196, 228
 proti nestrpnosti, 19, 20, 183, 238
 proti organiziranemu kriminalu, 284
 proti rasizmu, 19, 20, 22, 24, 25, 27, 43, 48, 49, 102, 106, 108–112, 114, 116, 119, 121, 122, 125, 138, 140, 141, 145, 147, 150, 151, 170, 171, 175, 182, 189, 191, 195, 219, 227, 232, 264, 271, 273, 282
 proti socialni izključenosti, 119, 121, 144
 proti terorizmu, 284
 za kolektivne dobrine, 236
 za oblast, 82
 za politično prevlado, 93
British National Party, 66
civilna družba, 20, 24, 85, 102, 115, 117, 213, 227, 229, 236, 237, 277, 279
človekove pravice, 19, 21, 25, 55, 56, 57, 100, 103, 107, 110, 113, 118, 119, 122, 123, 134, 139, 142, 151, 166, 169, 171, 172, 173, 179, 180, 189–191, 193–195, 199, 200, 203, 205, 210, 215, 217, 218, 228, 230, 234, 243, 253, 255, 257, 260, 261, 264, 274, 275, 278, 279
Danska, 14, 94, 127, 132, 133, 162, 171, 194, 203
dejavniki
 demografski, 221, 223
 družbeni, 219, 223
 družbeno-kulturni, 221
 ekonomski, 223
 evolucijski, 44
 evropske integracije, 85, 217
 globalni, 285
 gospodarski, 17, 29, 134, 221, 224
 ideološki, 93, 94
 institucionalni, 93, 94, 96
 komunikacijski in tehnološki, 220
 negospodarski, 17
 neposredne bližine, 220
 okoljski, 221
 politični, 221, 223, 224
 postopkovni in organizacijski, 121
 povezovalni, 49, 84, 85, 249
 pravno-sistemiški, 210, 278
 psihološki, 219, 222
 socialni, 224
 širši družbeni, 27, 219, 278
 vpliva na (ne)učinkovitost mehanizmov EU, 22, 215, 279
 za rast ksenofobije in rasizma, 17, 100, 219
 zgleda, 221
 zgodovinski, 214
deklaracija
 o človekovih pravicah, 20, 56, 139, 169
 o evropski identiteti, 250
 o rasi in rasnih predsodkih, 45
delovna sila, 40, 134, 225, 246
 evropska, 136
 fragmentacija in polarizacija, 134, 222
 gostujoča, začasna, 244
 nekvalificirana, 132
 nizko kvalificirana, 137

- priseljenska, 136
- proizvodna, 225
- prosti pretok, 26, 79, 122
- demokracija, 18, 19, 23–25, 65, 66, 67, 79, 84, 90, 93, 100, 122, 139, 142, 166, 226, 243, 255, 257, 258, 260, 276, 279
- Deutsche Volksunion*, 66
- Die Republikaner*, 67
- direktiva, 14, 25, 105, 108, 130, 135, 136, 147–149, 153–158, 161–165, 182, 201, 203, 205, 206, 207, 209–213, 230, 231, 234, 276
 - o dokaznem bremenu v primerih diskriminacije zaradi spola, 158, 168
 - o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost, 19, 140, 149, 152, 153, 160, 162, 164, 166, 167, 183, 187, 190, 200, 201, 209, 212, 213, 216, 231, 276
 - o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu, 19, 140, 152
 - o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, 136
- pojem, 155, 184
- diskriminacija
 - dokazovanje, 157, 158, 179, 186, 188
 - etnična, 196, 197, 208
 - kategorialna, 54, 129
 - koncept, 54, 63, 175, 194, 260
 - na podlagi državljanstva, 57, 129, 154, 268, 270
 - na podlagi spola, 105, 111, 149, 157, 178, 195, 199, 202, 216, 234, 240, 265, 269
 - neposredna, 58, 149, 153, 156, 157, 165, 168, 175, 183–185, 198, 205, 209, 260, 282
 - pomen, 52, 53, 55, 64, 66, 153, 156
 - posredna, 58, 147, 149, 153, 156, 157, 158, 168, 175, 177, 178, 183, 185, 198, 282
 - pozitivna, 57, 176, 239, 240
 - prepoved, 52, 57, 59, 63, 106, 110, 129, 139, 140, 141, 147, 152, 156, 157, 166, 170, 174, 176, 181, 189, 190, 192–195, 202–204, 206–208, 211, 215, 217, 228, 232, 234, 239, 263, 264, 265, 266, 269, 270, 273, 274, 277, 278, 280, 282
 - rasna, 38, 39, 54, 62, 63, 105, 107, 111, 117, 129, 130, 169, 171, 173, 179, 180, 183, 184, 189, 190, 193, 194, 196–198, 201, 203–205, 207, 208, 230, 265, 269
 - statistična, 53, 54, 266, 268, 269
 - verska, 185, 194, 196–198
- dokazno breme, 154, 156, 157, 168, 175, 178, 179, 183, 184, 187, 195, 198, 209, 212
- družbena pogodba, 77, 78, 237, 238
- državljeni
 - EU, 14, 58, 79, 93, 97, 128, 129, 229, 238, 242, 249, 253, 254, 259, 262
 - tretjih držav, 15, 17, 36, 58, 110, 126, 127, 129, 132, 136, 145, 154, 213, 229, 246
- državljanstvo
 - evropsko, 13, 58, 61, 62, 82, 133, 238, 241, 242, 249, 251, 253, 259
 - nacionalno, 37, 55, 58, 80, 128, 132, 175, 183, 237, 241–243, 245, 259
- ECHR. *Glejte* konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin
- ekonomija diskriminacije, 266
- enakost
 - dejanska, 56–58, 149, 176, 214, 218, 232, 259, 282
 - formalna, 55–58, 149, 169, 215, 259
 - med spoloma, 82, 117, 138, 164, 195, 199, 234, 282
 - načelo, 52, 55, 56, 191, 197, 213, 217, 224, 274
 - pravna, 56, 170, 199, 232, 235, 239, 283
 - pred zakonom, 19, 63, 139, 153, 192, 199, 274
- Enotni evropski akt, 122, 251
- enotni trg, 13, 55, 77, 80, 82, 109, 117, 118, 122, 123, 128, 132, 134, 256
- ESČP. *Glejte* Evropsko sodišče za človekove pravice
- etnične skupine, 14, 16, 28, 29, 32, 36, 38, 45, 48, 49, 51, 52, 62, 69, 78, 109, 112, 118, 119, 132–134, 155, 170, 172, 192, 194, 195, 214, 215, 217, 220, 221, 224, 227, 239, 243, 253, 258, 260, 264, 279
- etnični konflikti, 36, 228
- etnično poreklo, 59, 113, 192, 196, 199, 223

etnopluralizem, 78, 79
 EUMC. *Glejte* Evropski center za spremljanje rasizma in ksenofobije
 Evrobarometer, 124, 224, 233, 251, 252
 Evropska komisija proti rasizmu in nestrpnosti, 114, 115, 182, 183
 Evropska socialna listina, 182
 Evropski center za spremljanje rasizma in ksenofobije, 19, 107, 151, 155, 156, 229, 230, 257
 Evropski svet, 24, 34, 86, 92, 96, 106, 111–113, 115, 117, 130, 136, 142, 149–151, 236, 250, 270
 Evropsko sodišče za človekove pravice, 140, 158, 167, 173–181
 evroskepticizem, 92, 285
 fašizem, 18, 37, 59, 65, 66, 67, 70, 73, 78, 104, 124
 Finska, 95, 133, 162, 195, 201, 203
 FPÖ, 15, 67, 72, 142, 143
 Francija, 71, 94, 127, 133, 144, 162, 171, 182, 189, 191, 192, 204, 244, 245
Front National, 15, 66, 71, 78, 79, 91
 globalizacija, 74, 76, 134, 210
 gospodarstvo, 17, 68, 74, 77, 88, 89, 134, 142, 221, 223, 226, 246, 249
 Grčija, 94, 131, 133, 140, 162, 177, 194, 195, 201, 205
 harmonizacija zakonodaj, 25, 112, 114, 152, 155, 184, 191
 identiteta, 21, 26, 28, 32, 36, 41, 47, 49, 51, 54, 55, 59, 67, 77, 79, 114, 151, 213–215, 217, 218, 220, 221, 224, 227, 231, 238, 241, 243, 250, 252–254, 260, 261, 276–280, 283
 evropska, 241, 249–253
 nacionalna, 47, 72, 77, 79, 222, 224, 241, 252, 253, 254, 278
 ideologija, 16, 36, 40–42, 44, 48, 55, 65, 67, 69, 70, 92, 119, 198, 215, 219, 228, 261, 284
 imigracija, 68–70, 79, 244
 imigracijska politika, 128
 imperializem, 39, 43
infringement procedure, 161, 211
 integracija, 13–16, 22, 23, 30–32, 37, 50, 52, 59–61, 81–83, 88, 89, 92–94, 97, 98–100, 109–111, 126–128, 134, 149, 150, 167, 208, 214, 215, 226, 244–246, 252, 256, 259, 262, 270, 276, 284, 285
 integracijska politika, 36, 80, 241, 245, 246
 Irska, 94, 133, 165, 179, 193, 205, 279
 Italija, 94, 131, 133, 171, 182, 197, 205
 javne dobrine, 218, 226, 232, 237, 238, 274
 Kahnov odbor, 106, 107, 130
 kazensko pravo, 113–116, 148, 159, 166, 167, 183, 184, 192, 194, 196, 198, 202, 204, 206
 kazniva dejanja, 109, 112–116, 148, 160, 177, 180, 192, 196, 199, 223, 247
 kolonializem, 39, 40, 42, 43, 51, 52
 konvencija
 o diskriminaciji pri zaposlovanju in poklicih, 172
 o državljanskih in političnih pravicah, 139
 o državljanstvu, 183
 o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, 139
 o odpravi vseh oblik diskriminacije žensk, 20, 139, 172
 o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije, 20, 57, 63, 139, 169, 171, 189, 190, 194, 197–199
 o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, 145
 proti diskriminaciji v izobraževanju, 172
 proti mučenju in drugim oblikam krutega, nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja, 172
 krize, 18, 21, 32, 37, 73, 224, 227, 234, 237, 252, 285
 ksenofobija, 15–19, 21–23, 28–32, 36, 37, 49, 51, 59–65, 70, 71, 98, 100, 103–109, 111, 113–119, 122–124, 129, 133–135, 138, 139, 141, 147, 148, 151, 155, 159, 160, 169, 173, 175, 183, 189–191, 196, 200, 202, 219, 220, 222–225, 227–229, 232–236, 249, 255, 259, 260, 274, 277, 278, 281, 285
 kultura, 28, 30–32, 36, 42, 45–48, 50, 51, 60, 61, 63, 65, 67, 78, 79, 134, 170, 214, 215, 218, 220, 223, 225, 226, 233, 238, 245, 248, 253, 255, 258, 261, 262, 280, 281
 kvalificirana večina, 34, 93, 95, 120
Lega Nord, 15, 72
 liberalizem, 65, 214, 283

Listina Unije o temeljnih pravicah, 141, 145, 146, 147, 166, 219
 Lizbonska pogodba, 25, 26, 34, 35, 81, 83–85, 93, 95–97, 99, 141, 142, 144–152, 257, 263, 264, 269, 279
 Luksemburg, 95, 131, 133, 162, 194, 201, 206
 manjšine, 17, 19, 20, 31, 51, 112, 119, 129, 132–134, 142, 144, 145, 155, 170, 172, 175, 180, 182, 191, 192, 194, 195, 200, 207, 226, 243, 244, 245, 257, 259, 260, 279
 medkulturni dialog, 151, 235, 258
 mehanizmi, 14, 20–22, 24, 25, 27, 54, 64, 77, 135, 147, 184, 200, 209–211, 216, 217, 219, 222, 224, 225, 227, 232, 235, 254, 255, 265, 275, 278, 279, 282, 285
 migracije, 23, 36, 37, 71, 120, 125, 131, 133, 134, 173, 221, 228, 243, 256, 273
 migracijska politika, 26, 28, 118, 125, 127, 259
 migranti, 14, 16, 30, 62, 118, 119, 122, 125, 133–135, 172, 182, 222, 243, 259, 262
 model
 asimilacije, 120, 244, 245
 diferenciranega izključevanja, 244
 diferenciranega vključevanja, 244
 pluralistični ali multikulturni, 244
 pluralistični ali večkulturni, 245
 multikulturalizem, 78, 236, 245, 246
 multikulturnost, 15, 55, 58, 77, 116, 117, 120, 232, 236
 nacija, 39, 60, 61, 69, 70, 74, 105, 192, 225, 226, 244, 254, 261
 nacionalizem, 16, 51, 61, 62, 65, 69, 70, 74, 225, 280
 nacionalna država, 16, 17, 21, 22, 28, 37, 48, 52, 60, 69, 70, 74, 79, 81, 134, 183, 217, 222, 236, 238, 242, 243, 245, 248–250, 253, 255, 262
 nacionalnost, 45, 190, 192, 237
 nacizem, 59, 65, 67, 70, 78
 načelo subsidiarnosti, 25, 98, 109, 146, 242, 247, 252
 narod, 14, 37, 39, 51–53, 60, 61, 134, 135, 244, 252, 261, 283
 narodnost, 19, 28, 49, 51, 61–63, 104, 124, 140, 149, 152, 153, 156, 165, 168, 175, 183, 185–191, 193, 195, 200, 202, 203–205, 215, 216, 218, 229, 230, 235, 240, 274
 Nemčija, 14, 37, 59, 65, 66, 71, 94, 127, 131–133, 135, 162, 181, 199, 201, 206, 243, 265, 267, 271, 279
 neorasizem, 42, 50, 223
 nestrpnost, 16, 18, 32, 45, 49, 54, 104, 106, 117, 134, 137, 141, 182, 183, 228, 259, 260, 279
 nevladne organizacije, 18, 20, 105, 111, 112, 118–120, 151, 164, 188, 195, 213, 228
 Nizozemska, 94, 127, 133, 162, 171, 181, 182, 198, 207
 notranji trg, 98, 128, 251
 pakt
 o državljskih in političnih pravicah, 169, 170
 o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, 169, 170
 solidarnosti, 236, 238, 276
 PEU. *Glejte* Pogodba o Evropski uniji
 pluralizem, 66, 133, 142, 221, 246, 257, 264, 277, 281
 Pogodba EGS. *Glejte* Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti
 Pogodba iz Nice, 93
 Pogodba o Evropski uniji, 14, 26, 35, 85, 93, 109, 135, 139, 142, 144–147, 158, 166, 234, 241, 251, 253, 258, 264, 279
 Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti, 34, 102, 127, 129, 251
 Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti, 19, 35, 58, 83–85, 93, 102, 107, 108–111, 117, 130, 139–142, 144, 145, 147–149, 152, 161, 163, 200, 211, 234, 247, 251, 253, 268, 270
 Pogodba o Ustavi za Evropo, 21, 81, 99, 141, 236, 257
 polarizacija, 27, 80, 86, 87
 politične priložnosti, 78, 79, 237, 276
 politika priseljevanja, 271
 politike enakih možnosti, 232, 235, 239
 poročilo
 Evrigenisovo, 18, 104, 122, 124
 Fordovo, 18, 105, 123
 Portugalska, 94, 131, 133, 182, 192, 207
 pozitivni ukrepi, 282

pravičnost, 122, 142, 214–216, 218, 234, 257, 264
 pravna država, 65, 142, 218, 257, 258, 279
 pravni okvir, 23, 55, 195, 198, 199, 201, 273–275, 279, 283
 predsodki, 16, 38, 44, 45, 49, 61, 62, 109, 110, 189, 223, 224, 236, 261, 266
 pripadnost, 18, 52, 54, 55, 58, 69, 73, 84, 93, 99, 105, 129, 145, 159, 169, 175, 190, 197, 203, 214, 221, 224, 225, 230, 238, 251, 253, 254, 259–261
 priseljenci, 14, 15, 29–31, 36, 60, 69, 72, 75, 79, 80, 104, 106, 109, 112, 125, 131, 132, 134–136, 155, 156, 164, 189, 190, 192, 195, 204, 222–224, 226, 227, 233, 237, 239, 241, 243–246, 249, 256, 262, 276, 284
 priseljevanje, 14, 26, 29, 31, 34, 36, 58, 69, 71, 75, 77, 79, 80, 100, 108, 118, 120, 123, 125–128, 131, 133, 135, 136, 137, 141, 189, 190, 193, 207, 221, 224, 226, 235, 239, 243, 244, 246, 247, 256, 260, 262, 276, 284
 pristojnost
 deljena, 57, 149, 247, 248
 dopolnilna, 247, 248
 izključna, 25, 57, 97, 98, 127, 128, 247, 252
 protidiskriminacijska klavzula, 19, 100, 108
 protidiskriminacijska mreža, 118, 270
 protidiskriminacijska politika, 24, 102, 109, 122, 124, 127–129, 138, 139, 141, 149, 173, 182, 229, 240, 257, 260
 protidiskriminacijska strategija, 24, 109, 112, 117, 118, 190, 273, 277
 protidiskriminacijska zakonodaja, 109, 140, 150, 151, 155–157, 160, 187, 191, 201–203, 209, 230, 231, 256, 275
 protiksenofobična politika, 277
 protirasistična mobilizacija, 123, 227
 radikalno desne populistične stranke, 15, 18, 27, 31, 66–71, 73
 rasa, 19, 38–51, 54, 63, 65, 67, 124, 140, 149, 153, 156, 159, 165, 168, 184, 189–193, 195, 197, 200, 204, 216, 229, 235, 240, 270
 ideologija, 42
 pojem, 39, 41, 43
 vrste, 40
 rasizem, 16–19, 21–23, 28–32, 36, 37–39, 42, 43–52, 59, 62–65, 70, 78, 98, 103–108, 111, 113–116, 118, 119, 121–124, 129, 133, 134, 138, 139, 141, 147–149, 151, 160, 169, 172, 173, 175, 180, 181, 183, 184, 189, 190, 192, 196, 199, 200, 202, 219, 220, 222–225, 227–229, 232–235, 249, 255, 260, 274, 278, 280, 284
 institucionalni, 107, 129
 notranji, 222
 zunanji, 222
 sankcije, 112, 116, 142, 143, 148, 156, 162, 165, 166, 183, 194, 195
 skrajna desnica, 66–72, 78, 102
 skrajno desne populistične stranke, 75, 79, 102, 276
 Sodišče Evropskih skupnosti, 97, 103, 110, 112, 127, 145, 146, 147, 149, 156, 157, 160, 162, 180, 201, 204, 206, 212, 214, 215, 216, 217, 240, 249, 253, 263, 268, 271, 276, 282
 solidarnost, 117, 142, 236, 257, 258, 260, 264, 283
 sovraštvo, 16, 51, 62, 63, 113, 117, 159, 180, 189, 190, 266, 268, 270
 strah, 16, 21, 31, 37, 60, 62, 63, 66, 189, 219, 220, 224, 225, 246
 stranke
 evropske, 85, 86, 99, 100
 nacionalne, 84
 transnacionalne, 85, 87, 291
 strpnost, 50, 54, 65, 106, 117, 142, 189, 235, 236, 238, 249, 255, 257–262, 264, 280, 281, 283
 suverenost, 14, 20–22, 52, 60, 61, 123, 124, 127, 169, 225, 236, 248, 249, 256, 261, 278
 suženjstvo, 40, 41
 Svet Evrope, 106, 114, 115, 120, 144, 167, 173, 182, 184, 253
 svoboščine, 19, 145, 166, 173, 174, 211, 214, 215, 260, 264, 278
 širitve, 13, 16, 21, 23, 60, 61, 81, 84, 89, 94, 96, 99, 248, 256, 261, 273
 Španija, 94, 131, 133, 181, 182, 197, 208
 Švedska, 94, 133, 155, 162, 182, 196, 208, 245
 toleranca. *Glejte* strpnost
 totalitarizem, 276

trg delovne sile, 18, 29, 118, 124, 134, 165,
 194, 195, 222, 233, 247, 256
 tujci, 16, 18, 29, 32, 51, 59, 60, 62, 63, 70,
 79, 80, 104, 128, 131, 132, 133, 172,
 181, 182, 189, 223, 227, 235, 241–243
 Unesco, 43, 44
 upravljanje z različnostjo, 232, 236, 282
 ustanovitvene pogodbe, 13, 19, 25, 77, 97,
 127, 138, 167, 182, 234
 varstvo pred diskriminacijo, 20, 110, 139,
 169, 176, 193, 207
 viktimizacija, 187
Vlaams Blok, 15, 67, 72, 91
 vrednote, 14, 18, 19, 23, 30, 37, 44, 45, 49,
 50, 52, 54, 60, 67, 70, 71, 82, 88, 117,
 129, 135, 141, 142, 144, 153, 173, 211,
 213, 218, 225, 230, 233, 235, 236, 238,
 245, 254, 257, 258, 263–265, 269, 277,
 279, 281, 283
 zadeva *Bekos in Koutropoulos*, 179
 zadeva *Enderby*, 158
 zadeva *Kalanke*, 240
 zadeva *Karlsson*, 146
 zadeva *Kremzow*, 167
 zadeva *Marschall*, 216, 240
 zadeva *Nachova*, 179
 Združeno kraljestvo Velika Britanija in
 Severna Irska, 133, 193
 žrtve diskriminacije, 157, 158, 162, 165,
 166, 179, 180, 191, 195, 203, 205, 212,
 228, 230

10 IMENSKO KAZALO

- Adenauer, Konrad 49, 252
 Balibar, Etienne, 42, 50, 51, 280, 286
 Banton, Michael, 48, 286
 Barker, Martin, 78, 286
 Barnard, Catherine, 55, 218, 286
 Bartolini, Stefano, 271, 286
 Baskar, Bojan, 50, 286
 Becker, Gary, 267, 286
 Bell, S. David, 85, 282, 286
 Berger, L. Peter, 32, 286, 295
 Betz, Hans-Georg, 68, 71, 286
 Bhabha, K Homi, 287
 Billig, Michael, 66, 287
 Boateng, Paul, 58, 287
 Brumen, Borut, 285, 287
 Carling, Jørgen, 246, 247, 262, 287
 Caruso, Daniela, 215, 217, 219, 287
 Cashmore, Ellis, 16, 59, 62, 287
 Castles, Stephen, 132, 221, 287
 Cazenave, A. Noel, 48, 287
 Cerar, Miro, 281
 Cigoj, Stojan, 278, 288
 Collet, Elizabeth, 36, 288
 Dashwood, Alan, 282, 288
 Davis, Kingsley, 30
 Dawkins, Richard, 280, 288
 De Master, Sara, 13, 291
 Dhami, R. S., 103, 288
 Dragoš, Srečo, 58, 288
 Durkheim, Emile, 30, 288
 Eatwel, Roger, 17, 72
 Elster, Jon, 28, 288
 Entzinger, Han, 246, 288
 Eriksen, Thomas Hylland, 241, 288
 Fink Hafner, Danica, 232, 289
 Fiss, M. Owen, 265, 289
 Flander, Benjamin, 239, 289
 Ford, Glyn, 103, 105, 121, 124, 126, 289, 302
 Fukuyama, Francis, 255, 289
 Galtung, Johan, 42, 289
 Golder, Matt, 75, 289
 Guillaumin, Colette, 46, 47, 48, 289
 Habermas, Jürgen, 281, 289
 Hallstein, Walter, 250
 Hanovs, Deniss, 257, 289
 Hitler, Adolf 42
 Hix, Simon, 81, 82, 88, 89, 90, 91, 94, 272, 289, 290, 292
 Hoffmann-Nowotny, Hans-Joachim, 30, 31, 290
 Hooghe, Liesbet, 73, 92, 290, 292
 Hoskin, Marylin, 30, 290
 Husbands, T. Christopher, 68, 290
 Hüsters, Francis, 30, 296
 Ignazi, Piero, 18, 66, 67, 290
 Imhof, Kurt, 32, 290
 Jambrek, Peter, 260, 290
 Jefferson, Thomas, 30, 290
 Južnič, Stane, 39, 40, 290
 Kelley, D. G. Robin, 47, 290
 Kitschelt, Herbert, 67, 73, 78, 291
 Koopmans, Ruud, 17, 242, 243, 248, 288, 291, 295
 Kušej, Gorazd, 218, 291
 Kuzmanič, Tonči, 52, 53, 54, 260, 291
 Lahav, Gallya, 79, 261, 291
 Le Roy, K. Michael, 13, 291
 Lee Hansen, Marcus, 36
 Leskošek, Vesna, 58, 288
 Liff, Sonia, 236, 291
 Lord, Christopher, 85, 88, 89, 90, 91, 286, 289
 Luckmann, Thomas, 32, 286, 295
 Lukšič, Igor, 84, 85, 86, 291
 Mac Laughlin, James, 51, 134, 222, 291
 MacCormick, Neil, 200, 291
 Maddern, Darlen Alvarez, 48, 287
 Marks, Wilson, 73, 92, 290, 306
 Mattila, Mikko, 93, 96, 291
 McNamara, Kathleen, 82, 92, 292
 Medved, Felicita, 245, 292
 Merkel, Angela, 258, 301
 Miles, Robert, 31, 46, 48, 222, 223, 292
 Miller, J. Mark, 132, 221, 287, 289
 Moore, Wilbert, 30, 255, 292
 Moravcsik, Andrew, 81, 262, 280, 289, 292
 Mudde, Cas, 68, 69, 292
 Norman, Peter, 268, 286, 294
 Nussbaum, C. Martha, 281, 294
 O'Keeffe, D., 55, 286, 294
 Olzak, Susan, 29
 Panebianco, Stefania, 252, 294

Parsons, Talcott, 28, 30, 294
 Pavčnik, Marijan, 216, 218, 291, 294
 Payne, G. Stanley, 66, 294
 Penninx, Rinus, 131, 239, 256, 295
 Petit, Isabelle, 250, 254, 295
 Powell, A. John, 47, 295
 Radbruch, Gustav, 211, 295
 Rex, John, 243, 245, 295
 Riker, William, 92, 295
 Romano, Gaetano, 32, 295
 Rus, Andrej, 284, 295
 Ruzza, Carlo, 119, 120, 121, 295
 Rydgren, Jens, 75, 76, 78, 295
 Said, W. Edward, 42, 50, 220, 238, 295
 Schuman, Robert 49. 252
 Shepherd, J. Robert, 252, 295
 Silbermann, Alphons, 30, 296
 Sivanandan, Ambalavaner, 59
 Slater, Martin, 252
 Smedley, Audrey, 40, 47, 296
 Smith, D. Anthony, 253
 Snoj, Marko, 39
 Solomon, Hussein, 220, 296
 Spivak, Gayatri Chakravorty, 42, 296
 Statham, Paul, 17, 242, 243, 248, 288, 291, 295
 Sunstein, R. Cass, 267, 296
 Šinkovec, Janez, 65, 296
 Šumi, Irena, 283, 296
 Tenenbaum, Baruch, 261, 281, 296
 Teršek, Andraž, 16, 296
 Tesser, M. Lynn, 258, 280, 297
 Toggenburg, N. Gabriel, 280, 297
 Triandafyllidou, Anna, 260, 297
 Türk, Danilo, 215, 297
 Ucko, Hans, 262, 280, 281, 297
 Van den Berghe, L. Pierre, 31
 Van Leeuwen, Jan-Marius, 68, 74, 75, 297
 Wainryb, Cecilia, 48, 50, 262, 281, 297
 Wallace, William, 254, 297
 Wallerstein, Immanuel, 51, 286
 Weber, Max, 28, 288, 297
 Weiler, H. H. Joseph, 37, 49, 51, 52, 55, 61, 62, 135, 136, 253, 255, 297
 Weinberg, Leonard, 18, 67, 297
 Wieviorka, Michel, 78, 222, 223, 224, 225, 297
 Zagorac, Dean 53, 281, 297
 Zajc, Drago, 6, 142, 143, 297