

Marta Lis

Sytuacja migrantów na rynku pracy w Belgii

„Żaden inny kraj na świecie nie zaszedł tak daleko w pokojowym opanowywaniu wewnętrznych napięć na tle narodowościowym” (Lechwar 2007:7).

Belgia od wielu lat pozostaje ważnym punktem na mapie migracji. To małe królestwo, ze względu na wewnętrzne skomplikowanie ustroju politycznego oraz silnie zróżnicowaną populację, często nazywane jest „eksperymentem europejskim” czy „Unią Europejską w pigułce”. Wielowarstwowy podział władzy pomiędzy wspólnoty językowe i regiony, pomimo uregulowanego ustawowo podziału kompetencji w praktyce, często prowadzi do nieporozumień, gdy na przykład okazuje się, że obowiązki władz regionalnych czy wspólnotowych pokrywają się. Sytuacja ta ma swoje konsekwencje dla migrantów poszukujących lepszego życia na belgijskim rynku pracy, którzy mimo dość dobrych w skali europejskiej uregulowań prawnych, mają dość ograniczone możliwości dochodzenia swoich praw w sądach nierzadko doświadczając dyskryminacji w zatrudnieniu. Uznawane w przeszłości testy dyskryminacyjne, mogące stanowić dowód sądowy w sprawach o dyskryminację obcokrajowców, obecnie nie są respektowane przez te instytucje, wobec fali krytyki tej metody, która miała miejsce na początku XXI wieku. Testy dyskryminacyjne są eksperymentalną metodą badania dyskryminacji, umożliwiającą wykrycie nierównego traktowania osób na podstawie określonych cechy takie jak między innymi rasa, płeć, orientacja seksualna czy wiek. W badaniu dobiera się grupę osób, które są do siebie maksymalnie podobne pod względem wszystkich cech, oprócz tej, która jest spodziewaną podstawą dyskryminacji. Gorsze traktowanie osoby danego koloru skóry czy płci (lub na podstawie innych cech w zależności od rodzaju badania) oznacza dyskryminację ze względu na tę cechę. Testy dyskryminacyjne, jako dowody dyskryminacji w Belgii zostały uznane za manipulację i prowokację, co przy dużym sprzeciwie lobby pracodawców oraz silnych naciskach politycznych zaowocowało zaprzestaniem uznawania tej techniki jako dowodu sądowego w 2007 roku. Nie oznaczało to jednak zakazu stosowania

testów dyskryminacyjnych, w prawodawstwie dokonano jedynie kosmetycznej zmiany pojęciowej – zabraniając co prawda uznawalności *situation testing*, dopuszczając jednak stosowanie *recurrence testing* (testów powtarzalności) oraz testów porównawczych (*comparability tests*). Nie różniły się one jednak co do metodologii i założeń od dopuszczalnych wcześniej testów sytuacyjnych.

Celem niniejszego opracowania jest przybliżenie zjawiska dyskryminacji migrantów na belgijskim rynku pracy oraz polityki migracyjnej tego kraju. Artykuł ten składa się z następujących części. Najpierw omówione zostaną najważniejsze cechy ustroju Królestwa Belgii, które mają wpływ na jego politykę migracyjną, następnie przedstawiona zostanie historia migracji do Belgii, która stanowi najważniejszy punkt odniesienia dla projektowanych w danym okresie polityk migracyjnych. Później przedstawione zostaną najważniejsze statystyki na temat migracji i migrantów oraz wyniki badań na temat ich dyskryminacji przeprowadzonych w tym kraju. W kolejnej części omówione będą główne regulacje prawne dotyczące migrantów z uwzględnieniem ciężaru dowodowego oraz dopuszczalności stosowania testów dyskryminacyjnych. Na końcu przedstawione zostaną badania prowadzone z wykorzystaniem testów dyskryminacyjnych w Belgii.

Belgia – charakterystyka ustroju państwa

Aby zrozumieć politykę migracyjną Belgii oraz sytuację migrantów na belgijskim rynku pracy, konieczne jest scharakteryzowanie ustroju Belgii, który ma wpływ na wprowadzanie i realizację krajowych polityk publicznych. Królestwo Belgii, to mały, chociaż gęsto zaludniony kraj o charakterze federalnym i mocno zróżnicowanym społeczeństwie. Obecny ustrój państwa ma związek ze strukturą populacji Belgii, a szczególnie z antagonizmów walońsko-flamandzkich i zróżnicowania językowego i kulturowego poszczególnych regionów kraju. Swoista wyjątkowość i złożoność ustroju Belgii przejawia się na trzech poziomach: językowym, regionalnym i wspólnotowym. W Belgii wyróżniamy bowiem:

- trzy regiony autonomiczne (Region Stołeczny Brukseli, Region Flamandzki, Region Waloński),
- trzy wspólnoty (francuska, flamandzka, niemieckojęzyczna),
- cztery regiony językowe (francuskojęzyczny [waloński], niderlandzkojęzyczny [flamandzki], dwujęzyczny region Brukseli, region niemieckojęzyczny).

Regiony Flamandzki i Waloński podzielone są na prowincje i gminy, a region stołeczny – na gminy. Każda wspólnota i region posiada własną władzę wykonawczą i legislacyjną oraz własne instytucje. Wskutek tak wielopoziomowego zróżnicowania kraju, Belgia nazywana jest

często „laboratorium integracji europejskiej” (Lechwar 2007:1), gdyż na co dzień staje przed wyzwaniem pogodzenia, nierzadko sprzecznych interesów poszczególnych regionów czy wspólnot w zakresie polityk publicznych. Można spotkać opinie, że „złożoność struktury tego kraju będzie zawsze powodować przenoszenie konfliktów między odrębnymi społecznościami na poziom polityczny (Lechwar 2007:7)”. W rezultacie Belgia posiada aż sześć rządów, jeden na poziomie federalnym oraz pięć na poziomie regionów i wspólnot. Tak skomplikowany podział władzy niesie za sobą wiele problemów. Rezultatem problemów wynikających z wewnętrznego zróżnicowania kraju był niedawny¹ kryzys rządowy, najdłuższy w historii od II Wojny Światowej. Po rozstrzygnięciu wyborów w czerwcu 2010 roku, na wskutek przeciągającego się braku porozumienia pomiędzy partiami francuskojęzycznymi z Walonii i Flandrii, Belgia pozostawała bez rządu aż przez 541 dni. Sprzeczne interesy poszczególnych wspólnot i regionów miały także wpływ na rozwój polityki migracyjnej Belgii, nierzadko doprowadzając do impasu w sprawach istotnych z punktu widzenia integracji migrantów czy polityki antydyskryminacyjnej. Trudność w sprawnym wprowadzaniu polityk publicznych wynika nie tylko z podziału kompetencji pomiędzy rządem centralnym, ale także ze zróżnicowanych sympatii politycznych poszczególnych części kraju (Bribosia i Rorive 2010:1). Uznaje się, że francuskojęzyczna część kraju (czyli wspólnota francuska, Region Waloński i w dużym stopniu Bruksela) skłonna jest popierać raczej indywidualistyczny model przeciwdziałania dyskryminacji (tj. rozpatrywanie osobno każdego przypadku), podczas gdy duńskojęzyczna część kraju (Wspólnota i Region Flamandzki) jest bardziej skłonna czerpać ze wzorców brytyjskich czy holenderskich, gdzie dominuje bardziej „wspólnotowe” podejście – promowanie równego traktowania poprzez monitoring instytucji oraz akcje afirmatywne dla konkretnych grup etnicznych czy społeczności (Bribosia i Rorive 2010:1). Popularność tych ostatnich rozwiązań w regionie i wspólnocie Flamandzkiej wynika także z dość silnych wpływów skrajnie prawicowej, nacjonalistycznej i ksenofobicznej partii Vlaams Belang w tych rejonach, oskarżanej o podżeganie do nienawiści i zachowań rasistowskich (Bribosia i Rorive 2010:1).

Krótką historia migracji do Belgii

W XIX wieku Belgia doświadczyła migracji wewnętrznych, kiedy to flamandzcy chłopcy z północy masowo przemieszczali się na południe, do uprzemysłowionych regionów Walonii (Martinello i Rea 2003). Po I Wojnie Światowej Belgia otworzyła się bardziej na imigrację z zagranicy, kiedy to walijskie przedsiębiorstwa, wobec niedostatku lokalnych pracowników, zaczęły zatrudniać siłę roboczą z sąsiednich krajów, a później przyjmować migrantów

¹ Kryzys ten trwał w latach 2010–2011.

zarobkowych z Włoch i Polski. Według szacunków, między 1920 a 1930 rokiem osiedliło się w Belgii około 170 tys. obcokrajowców (Martinello i Rea 2003). Następstwem tych wydarzeń było zaostrzenie polityki migracyjnej i wprowadzenie przepisów, które stanowiły podwaliny obecnego ustawodawstwa dotyczącego migrantów.

Polityka migracyjna Belgii jest pośrednio związana z wydobyciem węgla. Trudności z zatrudnieniem Belgów do pracy w kopalniach poskutkowało otwarciem się kraju na zagraniczną siłę roboczą. Po II Wojnie Światowej, na skutek niedostatku pracowników produkcja belgijskiego węgla, surowca niezbędnego do powojennej odbudowy kraju, drastycznie spadła. Podczas gdy jeszcze w 1940 roku w Belgii pracowało ponad 136 tys. górników, po wojnie ich liczba zmniejszyła się do 87 tys. (Martinello i Rea 2003). W zwiększeniu liczby górników nie pomagały zachęty w postaci podwyżek wynagrodzeń. W rezultacie Belgia podpisała szereg umów dwustronnych zapewniających migrantom dostęp do rynku pracy, początkowo z Włochami (1946), a potem także z Hiszpanią, Grecją, Marokiem, Turcją i Jugosławią (1970). Na skutek kryzysu, który dotknął przemysł górniczy w Belgii w latach 70., pracownicy ci znaleźli zatrudnienie w innych sektorach gospodarki (Martinello i Rea 2003). Tymczasem już w latach 60., kiedy popyt na pracę migrantów był ciągle relatywnie duży, Ministerstwo Sprawiedliwości przestało uważać pozwolenie na pracę za warunek konieczny w legalizacji pobytu w Belgii. Taka polityka rządu sprzyjała nielegalnej imigracji. Liczni obcokrajowcy przyjeżdżali do Belgii jako turyści, jednocześnie jednak szukali zatrudnienia. Natomiast formalna legalizacja pobytu następowała dopiero na końcu, na co zarówno pracodawcy, jak i władze, dawały milczące przyzwolenie (Martinello i Rea 2003). Sytuacja zmieniła się znacząco w latach 70. w efekcie wspomnianego wcześniej kryzysu ekonomicznego, który dotknął Belgię. Rosnące bezrobocie wymagało dostosowania polityki migracyjnej do nowych okoliczności. W 1967 rząd postanowił ograniczyć nielegalną imigrację, na którą dotychczas dawał przyzwolenie (zaostrzając przepisy przyznawania pozwoleń na pracę i na pobyt, chciał przyczynić się do większego dostosowania liczby migrantów do ówczesnych potrzeb belgijskiego rynku pracy). Nowa polityka migracyjna była także wynikiem pogłębiającej się integracji europejskiej, spełniając wymogi Traktów Rzymskich, regulujących między innymi wolny przepływ pracowników krajów członkowskich UE (Martinello i Rea 2003). Według szacunków do 1968 roku migranci z krajów wspólnoty stanowili 62% wszystkich migrantów przybywających do Belgii (Martinello i Rea 2003). Integracja europejska zaowocowała tym, że Belgia zaczęła rozróżniać dwie kategorie migrantów – obywateli państw członkowskich UE oraz obywateli krajów trzecich. Podczas gdy pierwsi cieszyli się wieloma prawami gwarantowanymi przez belgijskie ustawodawstwo, obywatele państw trzecich coraz częściej stawali się ofiarami narastającej dyskryminacji.

Już od 1968 roku obywatele EWG mogli przekraczać granice Belgii na podstawie ważnego dowodu osobistego lub paszportu, bez obowiązku posiadania wizy. Nie potrzebowali także pozwolenia na pracę. Byli zatem traktowani na równi z obywatelami Belgii – nie mogli jedynie sprawować funkcji publicznych (Martinello i Rea 2003). Przywileje te rozciągały się na wszystkich nowych członków EWG, czyli w następnych latach także na obywateli Grecji, Hiszpanii i Portugalii. Jednak recesja z 1969 roku zmusiła rząd do drastycznego ograniczenia liczby migrantów w Belgii. Postanowiono zaostrzyć przyznawanie pozwoleń na pracę. Odmawiano przedłużenia pozwoleń na pracę osobom, które wjechały do kraju jako turyści by później podjąć zatrudnienie. Uchwalono przepisy nie pozwalające na podjęcie pracy w innym sektorze niż ten wymieniony na pozwoleniu na pracę. Chciano także pozbyć się z kraju bezrobotnych migrantów, jednak silne protesty związków zawodowych sprawiły, że rząd wycofał się z tej ostatniej propozycji (Martinello i Rea 2003).

Widać zatem, że belgijska polityka migracyjna lat 60. przeszła swoistą ewolucję od początkowego *laissez faire*, po bardzo restrykcyjne zapisy prawne. Jednakże mimo tego, że nowe ustawodawstwo ograniczyło znacząco napływ migrantów, nie powstrzymało go zupełnie. Niemożność zatrzymania gwałtownego wzrostu bezrobocia przyczyniła się do dalszego zaostrzenia polityki migracyjnej Belgii – w 1968 roku rząd belgijski oficjalnie zakazał przyjmowania migrantów oraz zwiększył sankcje dla firm zatrudniających migrantów (Martinello i Rea 2003).

Następnie decyzją rządu z 1974 roku, do Belgii mogli przybywać jedynie migranci posiadający te kwalifikacje, których brakowało na belgijskim rynku pracy. Jednocześnie jednak postanowiono zalegalizować pobyt tych migrantów, którzy do tej pory przebywali w Belgii nielegalnie, w rezultacie czego w 1975 roku około dziewięciu tysięcy osób otrzymało pozwolenie na pobyt (Martinello i Rea 2003).

Widać zatem, że na przestrzeni lat polityka migracyjna Belgii stanowiła odpowiedź na wyzwania demograficzne kraju. Począwszy od czasów powojennych, kiedy to miała być remedium na niedostatek pracowników w sektorze górniczym, poprzez czasy późniejsze, kiedy migranci i ich rodziny postrzegani byli jako remedium na problem niskiego przyrostu naturalnego we francuskojęzycznej Walonii (Martinello i Rea 2003). Łączenie rodzin migranckich dość wcześnie pojawiło się w belgijskiej polityce migracyjnej – już we wspomnianych umowach dwustronnych z lat 40. – między innymi z Włochami, a potem także z innymi krajami. Jednak należy podkreślić, że łączenie rodzin miało na celu głównie przeciwdziałanie mobilności pracowników (tj. porzucaniu pracy i przenoszeniu się w inne miejsce), czego obawiali się najbardziej pracodawcy (Martinello i Rea 2003). Sprowadzanie

rodzin migrantów, miało zaowocować większemu przywiązaniu pracownika do danego pracodawcy, gdyż migranci z rodzinami przeprowadzali się mniej chętnie. Ustawa z 1965 roku dawała możliwość refundacji połowy kosztów podróży małżonka i dzieci migranta zatrudnionego w Belgii, pod warunkiem, że dzieci było co najmniej troje i to poniżej 21. roku życia (Martinello i Rea 2003). Polityka migracyjna Belgii, podobnie jak innych krajów europejskich, nie zdołała całkowicie zahamować migracji. Podobnie nieskuteczne okazały się działania rządu mające na celu skłonienie migrantów przebywających już na terenie kraju do powrotu do swojej ojczyzny. Należy zatem podkreślić, że mimo, że prawnie ograniczono imigrację do Belgii w 1974 roku, nie oznaczało to jednak całkowitego zamknięcia granic. Belgia ciągle pozostaje ważnym celem migracji. Wspomniana ustawa przyczyniła się jedynie do zmiany struktury migrującej populacji, a szczególnie kraju pochodzenia migrantów. Dalsza konsolidacja Wspólnoty Europejskiej zwiększyła odsetek migrantów obywateli państw członkowskich. Szczególnie duży jest udział migrantów z Danii i Francji, który od 1991 roku stale wzrasta (Martinello i Rea 2003).

Rząd belgijski zaprzestał początkowo wykorzystywanych umów dwustronnych jako narzędzia rekrutacji migrantów do pracy, jednak pomimo tego, w latach 1974-1984 wydano 100 tys. pozwoleń na pobyt, z czego jedną trzecią stanowili migranci nowo przybyli. Kolejne 100 tys. nowych pozwoleń zostało wydanych w latach 1985-1993 (z czego 27 tys. to nowo przybyli migranci). Tendencja ta widoczna jest aż do dziś (Martinello i Rea 2003), zmienił się jednak charakter migracji. Podczas gdy w latach 1946-1974 do Belgii przybywała przeważnie niewykwalifikowana siła robocza, migranci przyjeżdżający w latach późniejszych w większości posiadali wyższe wykształcenie i kwalifikacje (Martinello i Rea 2003). Obecnie z udogodnień belgijskiej polityki migracyjnej korzysta coraz więcej rodzin migrantów. Spory odsetek stanowią także zagraniczni studenci, którzy mogą studiować na państwowych uczelniach i automatycznie otrzymują legalizację pobytu na czas studiów. Belgia ciągle pozostaje także atrakcyjnym krajem dla uchodźców i nielegalnych imigrantów. Liczba uchodźców szukających schronienia w Belgii wzrosła znacząco w latach 80. i 90., między innymi w następstwie wojny w byłej Jugosławii. Według szacunków, około 5-10% uchodźców starających się o azyl udaje się legalnie zostać w Belgii. Reszta według prawa powinna opuścić kraj, jednak wielu migrantów przymusowych decyduje się pozostać w Belgii nielegalnie. W latach 90. Belgia zalegalizowała pobyt jedynie około tysiąca nieudokumentowanych imigrantów (Martinello i Rea 2003). Kwestia legalizacji nieudokumentowanych migrantów jest przedmiotem gorącej debaty publicznej. Protesty migrantów domagających się legalizacji ich pobytu przyczyniły się do przyjęcia w 1999 roku przez rząd ustawy abolicyjnej poprzedzonej szeroko zakrojoną kampanią społeczną. Abolicja składała się z kilku etapów, pierwszy zakładał złożenie aplikacji do władz właściwych dla miejsca pobytu. W rezultacie otrzymano ponad 36 tys. podań, z których większość stanowiły

osoby z Konga oraz Maroka (Martinello i Rea 2003). Obecnie populacja migrantów w Belgii jest nierówno rozłożona na terenie kraju. Najwięcej migrantów znajduje się w stolicy kraju, Brukseli.

Imigranci i uchodźcy w Belgii – dane statystyczne

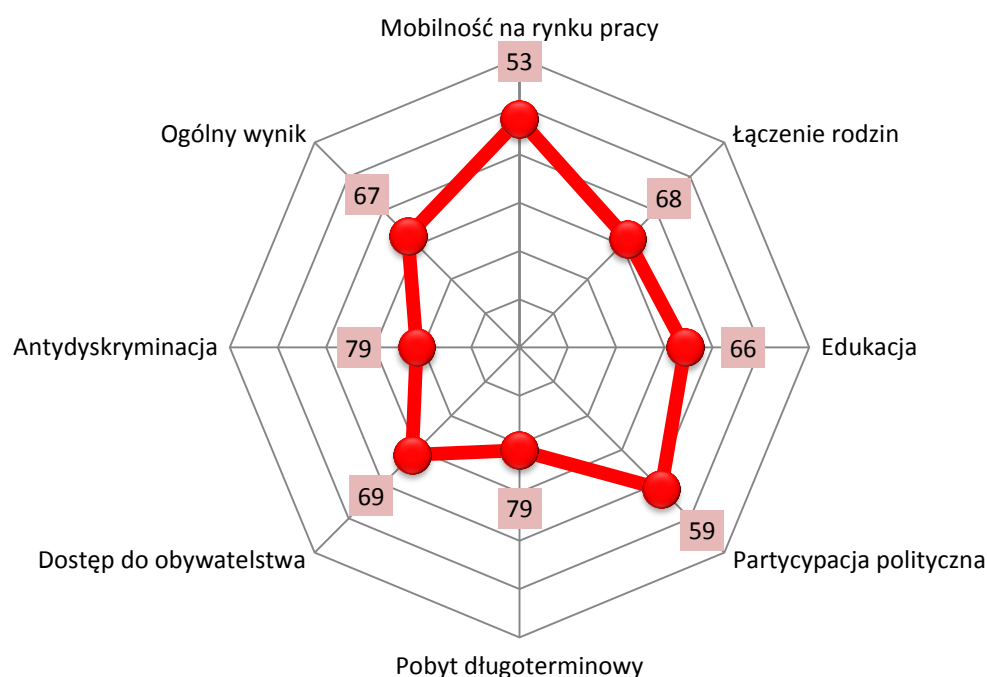
Tabela 1. Udział obcokrajowców wśród ludności Belgii

| | Całkowita populacja | Obcokrajowcy | | | | | |
|---------------|---------------------|--------------|-----|--------------|-----|---------------------------|-----|
| | | Razem | (%) | Obywatele UE | (%) | Obywatele krajów spoza UE | (%) |
| Belgia | 10 839 905 | 1 052 844 | 9,7 | 715 121,0 | 6,6 | 337 723 | 3,1 |

Źródło: Eurostat, 2010

Według danych Eurostatu, obywatele innych państw stanowią w Belgii 9,7% populacji (czyli ponad milion z dziesięciu milionów ludności). Większość to pracujący tutaj obywatele innych krajów Unii Europejskiej (6,6%), a ponad 330 tys., to migranci z państw trzecich.

Wykres 1. Polityka migracyjna Belgii, ocena wg badania MIPEX III, 2011



Według badania MIPEX III z 2011 roku², Belgia znajduje się na szóstym miejscu wśród 31 przebadanych krajów europejskich pod względem jakości polityki migracyjnej (MIPEX 2011). Belgia sprzyja mobilności na rynku pracy w mniejszym stopniu niż inne kraje będące głównym celem migracji. Migranci przebywający na terenie Belgii nie pochodzący z krajów UE są w dużej

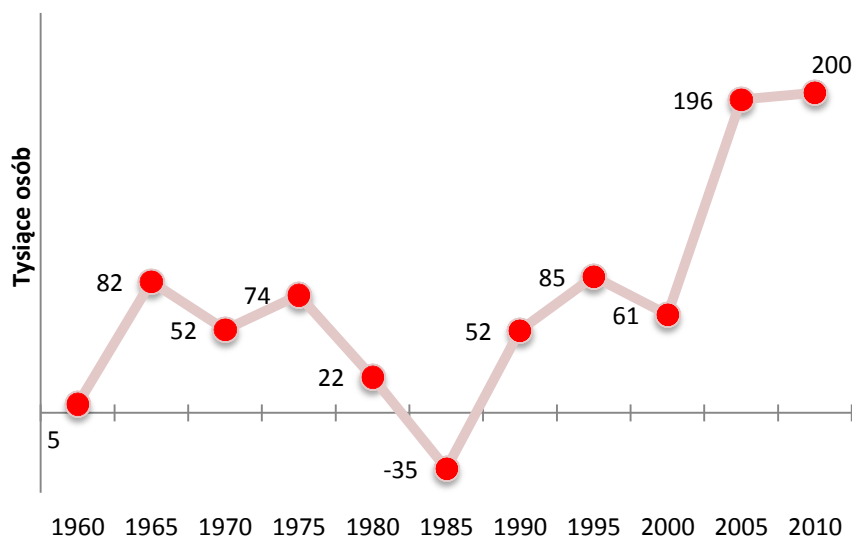
² Migrant Integration Policy Index. Jest to międzynarodowe badanie mające na celu monitoring i ocenę polityk publicznych na temat migracji w siedmiu kluczowych obszarach. Badanie bazuje na danych z 2010 roku.

mierze wykluczeni z rynku pracy. Jednocześnie jednak Belgia pracuje nad ciągłym ulepszaniem polityk publicznych mających na celu zmniejszenie dyskryminacji migrantów. Prawa polityczne migrantów są ciągle jednak ograniczone.

Jak wynika z oceny polityki migracyjnej przeprowadzonej w ramach MIPEX III, migracja netto w Belgii jest poniżej średniej unijnej, a większość migrantów stanowią obywatele innych państw wspólnoty (imigranci z krajów spoza UE są w zdecydowanej mniejszości). Szanse na znalezienie zatrudnienia w Belgii nie zostały znacząco zmniejszone przez kryzys ekonomiczny, który rozpoczął się w 2008 roku. Długie okresy, w których mimo rozstrzygnięcia wyborów nie można było wyłonić nowego rządu, przyczyniły się do pewnej stagnacji polityki migracyjnej i negatywnie odbiły się szczególnie na polityce łączenia rodzin i nadawaniu migrantom obywatelstwa ze względu na brak politycznego konsensusu zarówno pomiędzy wspólnotami regionalnymi, językowymi, jak i politycznymi (MIPEX III 2011).

W ostatnich latach zaobserwowano poprawę polityk integracyjnych Belgii, należących do najlepszych w Europie³. W porównaniu do 2007 roku poprawie uległy regulacje dotyczące pozwolenia na długotrwały pobyt, co jest konsekwencją wprowadzania odpowiednich dyrektyw Komisji Europejskiej regulujących tą kwestię. Procedura uzyskiwania pozwolenia na długotrwały pobyt trwa pięć miesięcy. To właśnie pobyt długoterminowy oraz polityka antidyskryminacyjna uzyskały w Belgii najwyższą ocenę (MIPEX III 2011).

Wykres 2. Saldo migracji w Belgii 1960-2010 w tysiącach osób, Bank Światowy

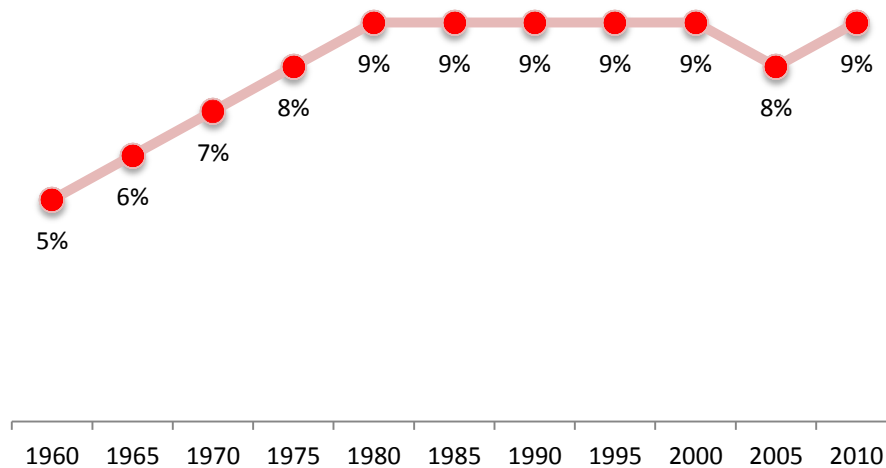


Jak widać na powyższym wykresie, saldo migracji dla Belgii jest odbiciem omawianych wcześniej polityk migracyjnych kraju. Jedynie w latach 80., z Belgii wyjeżdżało więcej migrantów, niż do niej przybywało. Jednak począwszy od roku 2000, można zaobserwować

³ W ostatnim czasie w rankingu MIPEX III Belgia wyprzedziła Norwegię, Włochy i Wielką Brytanię.

radikalny wzrost liczby obcokrajowców przybywających do Belgii. Jednocześnie, jak widać na wykresie zamieszczonym poniżej, od lat 60. można zaobserwować stopniowy wzrost procentowego udziału migrantów w populacji Belgii. Prawie co dziesiąty mieszkaniec Belgii w roku 2010 (9%), był migrantem.

Wykres 3 . Procentowy udział migrantów w ludności Belgii 1960-2010, Bank Światowy



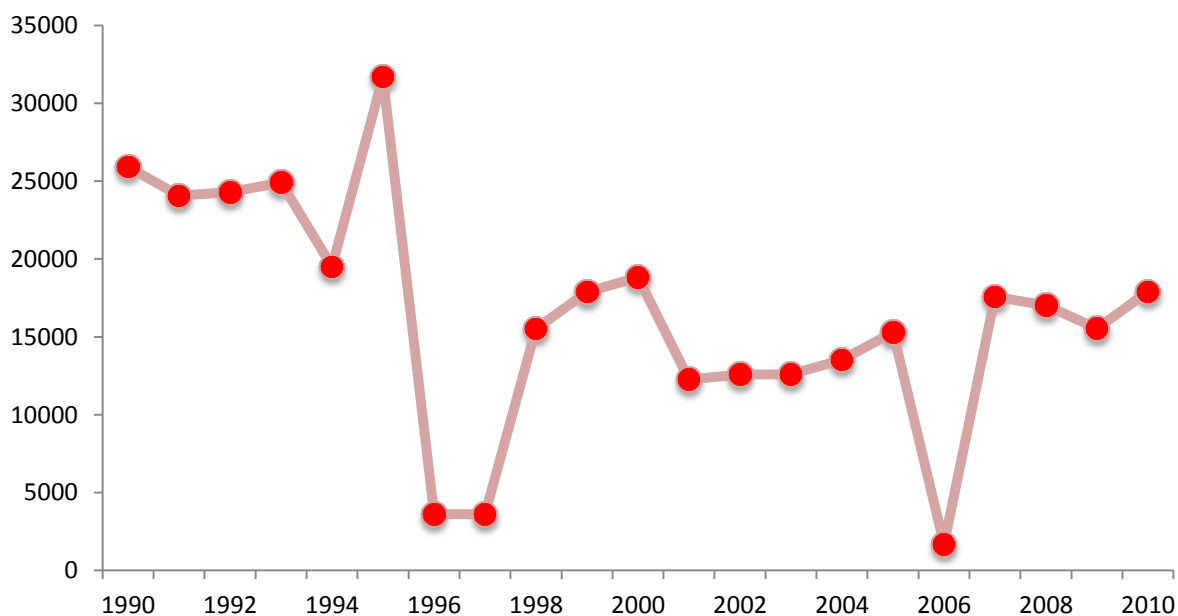
Według danych Fedasil – federalnej agencji odpowiedzialnej za przyjmowanie uchodźców – w Belgii w 2010 roku zostało złożonych prawie 20 tys. wniosków o azyl (łącznie z rodzinami aplikujących dotyczyły one 27 tys. osób) (Fedasil 2010, 6). Jest to wzrost o prawie 16 punktów procentowych w porównaniu do roku poprzedniego. Pomimo, że w 2010 roku w krajach UE odnotowano pięciopunktowy spadek w liczbie uchodźców ubiegających się o azyl (największy w Grecji i we Włoszech), kraje bogate – takie jak Belgia – zanotowały w tym czasie wzrost liczby aplikacji. Wśród wszystkich krajów Unii Europejskiej Belgia zajmuje piąte miejsce pod względem liczby przyjmowanych uchodźców (pierwsza trójka należy do Francji, Niemiec i Szwecji) (Fedasil 2010, 6). W porównaniu do wielkości populacji przyjmuje ona jednak relatywnie dużo uchodźców. Według szacunków Fedasil, jest to 18 wniosków o azyl w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców (Fedasil 2010).

Tabela 2. Główne kraje pochodzenia uchodźców przebywających w Belgii, Fedasil, styczeń 2012

| | |
|----|--------------------------------------|
| 1 | <i>Afganistan</i> |
| 2 | <i>Gwinea</i> |
| 3 | <i>Demokratyczna Republika Konga</i> |
| 4 | <i>Bangladesz</i> |
| 5 | <i>Rosja</i> |
| 6 | <i>Irak</i> |
| 7 | <i>Pakistan</i> |
| 8 | <i>Kosowo</i> |
| 9 | <i>Kamerun</i> |
| 10 | <i>Serbia</i> |

Jak widać na wykresie zamieszczonym poniżej, liczba uchodźców przebywających na terenie Belgii w kolejnych latach uzależniona była od prowadzonej przez rząd polityki migracyjnej. Spore fluktuacje liczby uchodźców uzależnione były także od sytuacji międzynarodowej w każdym z badanych lat. Najmniej uchodźców przebywało w Belgii w drugiej połowie lat 90. oraz w 2006 roku.

Wykres 4. Liczba uchodźców w Belgii, Bank Światowy



Nastawienie Belgów do migrantów

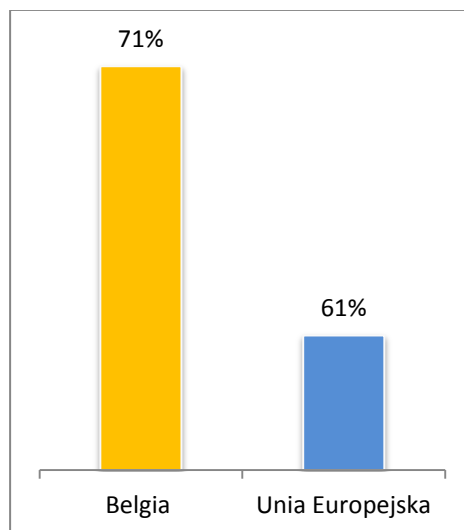
Tabela 3. Nastroje ksenofobiczne w Belgii

| | | Belgia | Najniższa ocena w UE | Najwyższa ocena w UE |
|--|------|--------|----------------------|----------------------|
| Procent osób zgadzających się ze stwierdzeniem, że nie powinno się już wpuszczać więcej imigrantów do kraju | 2008 | 12,8 | 3,4 | 36,3 |
| | 2006 | 14,6 | 2,2 | 37,3 |
| | 2004 | 18,3 | 3,4 | 45,5 |
| | 2002 | 13,6 | 1,9 | 24 |

Źródło: Obliczenia własne na podstawie European Social Survey⁴

Według danych Europejskiego Sondażu Społecznego (*European Social Survey*) kilkanaście procent mieszkańców Belgii zgadza się ze stwierdzeniem, że kraj ten nie powinien przyjmować więcej imigrantów (12,8% w 2008 roku). Jest to wynik zdecydowanie wyższy od najbardziej otwartej ze wszystkich krajów Unii Europejskiej na napływ imigrantów Szwecji (2,4% w 2008 roku). Jednocześnie, jak wynika z danych Eurobarometru, Belgia charakteryzuje się zdecydowanie wyższym niż średnia unijna odsetkiem osób przekonanych, że dyskryminacja na tle pochodzenia etnicznego jest powszechna.

Wykres 5. Procent osób zgadzających się, że dyskryminacja na tle pochodzenia etnicznego jest powszechna a, Eurobarometr 2009



Ciekawych danych na temat stosunku Belgów do mniejszości etnicznych dostarcza badanie przeprowadzone przez IPSOS⁵ w 2009 roku na zlecenie Centrum na Rzecz Równości

⁴ ESS Cumulative file 1-4 (2011). Data file edition 1.0. Norwegian Social Science Data Services. Zmienna *imsmetrn* zważona przez *dweight*. Procent osób uważających, że nie należy już do danego kraju przyjmować więcej imigrantów.

Rasowej i Przeciwdziałania Rasizmowi. Okazuje się, że stosunek Belgów do poszczególnych grup migrantów jest bardzo zróżnicowany. Najbardziej pozytywnie postrzegani są w Belgii mieszkańcy krajów sąsiednich, których łączy z Belgią pokrewieństwo zwyczajów lub tradycji – Niemiec i Holandii. Ponadto dość pozytywnie odbierani są mieszkańcy Hiszpanii i Portugalii czy Włoch, głównie za sprawą długiej historii migracji do Belgii z tych krajów oraz dość dobrej integracji, a także Amerykanie przyjeżdżający do Belgii do pracy (IPSOS 2009: 15). Zdecydowanie mniej pozytywny jest odbiór migrantów z Europy Wschodniej, którzy szukają zatrudnienia głównie przy pracach fizycznych czy na budowach, mimo faktu, że w obiegowej opinii postrzegani są oni jako osoby pracowite. Niemniej jednak stanowią duży odsetek szarej strefy (IPSOS 2009: 15).

Podczas gdy Azjaci postrzegani są jako dość dobrze integrujący się, najbardziej negatywnie i stereotypowo postrzegani są migranci z krajów Maghrebu i z Turcji, których traktuje się jako zagrożenie, na co niewątpliwie wpływ ma fakt, że grupa ta głośno domaga się przestrzegania swoich praw (IPSOS 2009: 15). Generalnie Belgowie mają skłonność do postrzegania siebie jako osób tolerancyjnych, a wszelkie trudności i konflikty z ludnością napływową tłumaczone są jako niechęć czy niemożność dostosowania się migrantów do panujących w Belgii warunków (IPSOS 2009: 16). Migranci odbierani są jako osoby będące niejako „poza prawem”, co powoduje wśród Belgów frustrację i niechęć do osób innego pochodzenia (IPSOS 2009: 16).

Migranci, jak wynika z badań IPSOS, są przez Belgów do zaakceptowania, jeśli potrafią się dostosować do obowiązujących zwyczajów i przepisów, kiedy uczciwie pracują oraz integrują się ze społeczeństwem i uczą się języka. W takiej sytuacji ich obecność jest pożądana, gdyż wprowadzają element różnorodności kulturowej (IPSOS 2009).

Rysunek 1. Hierarchia stopnia tolerancji migrantów poszczególnych grup etnicznych w Belgii, IPSOS 2009



Kontakty, które mają Belgowie z mniejszościami etnicznymi (głównie z Turkami i obywatelami krajów Maghrebu), są raczej bezosobowe (dla około 60% Belgów) (IPSOS 2009: 53). Jednocześnie 63% Belgów nigdy nie miało negatywnych doświadczeń w kontakcie z obcokrajowcami, a 37% spotkało się z taką sytuacją więcej niż jeden raz (głównie w formie utarczek słownych czy obraźliwych gestów, rzadziej jako ofiary kradzieży, agresji czy konfliktów sąsiedzkich) (IPSOS 2009, 55). Ponad połowa (54%) Belgów ma za to pozytywne doświadczenia

⁵ Badanie przeprowadzono na reprezentacyjnej próbie 1392 osób.

w kontaktach z migrantami (IPSOS 2009: 57). Belgowie poproszeni o określenie temperatury swoich „uczuć” do grup własnych i obcych grup narodowościowych, najbardziej ciepłe uczucia mają w stosunku do Belgów mówiących po duńsku (średnio 78° na 100° skali) (IPSOS 2009: 58). Znacznie chłodniej oceniane są stosunki z mieszkańcami krajów Afryki Subsaharyjskiej, Europy Wschodniej, a najgorzej – z mieszkańcami krajów Maghrebu (IPSOS 2009: 58). Należy jednak zauważyć, że Bruksela charakteryzuje się większą otwartością oraz bardziej pozytywnym postrzeganiem migrantów przybywających do Belgii z innych niż sąsiadujące kraje w porównaniu do Flandrii i Walonii.

Tabela 4. Stosunek Belgów do własnych i obcych grup narodowościowych, średnia ocena na termometrze uczuć w skali 0-100°.

| | Ogółem | Flandria | Walonia | Bruksela |
|-----------------------------------|--------|----------|---------|----------|
| Belgowie mówiący po duńsku | 78,5 | 82,3 | 71,3 | 79,7 |
| Belgowie mówiący po francusku | 73,1 | 66,1 | 82 | 88,7 |
| Amerykanie | 57,4 | 57 | 55,2 | 69,3 |
| Mieszkańcy Zachodniej Europy | 56,7 | 62,4 | 45,1 | 61 |
| Azjaci | 52,7 | 53 | 49 | 64,7 |
| Mieszkańcy Afryki Subsaharyjskiej | 45,4 | 44,9 | 42,3 | 60,9 |
| Turcy | 45 | 45,2 | 41,5 | 57,7 |
| Mieszkańcy Europy Wschodniej | 44,7 | 43,2 | 43,7 | 59,2 |
| Mieszkańcy krajów Maghrebu | 42,2 | 41,9 | 39,7 | 54,8 |

Źródło: IPSOS 2009

Jeśli chodzi o stosunek do migrantów na belgijskim rynku pracy, to 40% Belgów uważa, że ich obecność jest szkodliwa, a 30%, że imigranci z krajów Europy Wschodniej, Maghrebu, Afryki Subsaharyjskiej nie powinny przyjeżdżać i szukać tutaj pracy (ISOS 2009: 80-81). Co czwarty Belg uważa, że średnie wynagrodzenie uległo obniżeniu wskutek masowego napływu migrantów na belgijski rynek pracy (IPSOS: 82). Jedynie 29% Belgów jest za przyznaniem migrantom przebywającym na terenie Belgii legalnie od co najmniej pięciu lat prawa głosu w wyborach regionalnych, a 28% – w wyborach federalnych (85%).

Główne regulacje prawne dotyczące migrantów

Belgia ratyfikowała większość najważniejszych międzynarodowych porozumień mających na celu zapobieganie dyskryminacji (między innymi Europejską Konwencję Praw Człowieka – jednak bez protokołu 12 o ogólnym zakazie dyskryminacji; Europejską Kartę Społeczną; Międzynarodową Konwencję w sprawie Eliminacji Wszelkich form Dyskryminacji Rasowej; Konwencję ramową Rady Europy na temat Ochrony Mniejszości Narodowych i Etnicznych i inne). Ratyfikacja międzynarodowych konwencji automatycznie sprawia, że stają

się one podstawą prawa krajowego i dotyczące ich spory mogą być rozstrzygane przez sądy krajowe Belgii.

Zabraniające dyskryminacji artykuły 10 i 11 belgijskiej konstytucji mają zastosowanie we wszystkich przypadkach dyskryminacji bez względu na jej podstawę, jednak zakaz dyskryminacji sformułowany jest na takim poziomie ogólności, że praktyce rzadko jest wykorzystywany. Zapisy konstytucyjne mają częstsze zastosowanie jako podstawa prawna do kwestionowania innych przepisów, które naruszają zasady niedyskryminacji czy równości (Bribosia i Rorive 2010). Ustrój federalny Belgii oraz wynikające z niego niejasności co do podziału kompetencji pomiędzy rządami na poszczególnych poziomach organizacji państwa: regionami i wspólnotami oraz szczeblem centralnym, mają swoje odbicie w realnych możliwościach zapobiegania dyskryminacji. Ofiary dyskryminacji, również w miejscu pracy, miały zapewnioną pewną ochronę prawną już przed rokiem 2000, kiedy to Belgia ratyfikowała odpowiednie Dyrektywy Europejskie regulujące te kwestie. Główną ustawą w tym zakresie był Akt Federalny z 30 lipca 1981 roku (oraz jego późniejsze poprawki) wprowadzający odpowiedzialność karną za występki inspirowane postawami rasistowskimi czy ksenofobicznymi (Bribosia i Rorive 2010). Ustawa ta powodowała liczne kontrowersje z powodu nałożenia obowiązku na ofiarę udowodnienia „intencji dyskryminacji”.

W celu dostosowania przepisów belgijskiego prawa do unijnych dyrektyw – tzw. „dyrektywy rasowej” oraz dyrektywy dotyczącej równości zatrudnienia i pracy⁶, w 2003 roku Belgia przyjęła ustawę o przeciwdziałaniu dyskryminacji. Ustawa ta precyzuje różne rodzaje dyskryminacji i mimo jej cywilnoprawnego charakteru, dopuszcza też sankcje karne. W 2004 roku prawo to zostało jednak częściowo zakwestionowane przez Sąd Konstytucyjny, w związku z czym w 2007 roku zastąpiono je nowymi przepisami (Bribosia i Rorive 2010). Obecnie na poziomie federalnym, główne przepisy antydyskryminacyjne stanowią trzy ustawy. Federalna Ustawa o Równości Rasowej wprowadza odpowiedzialność karną za czyny na tle rasistowskim lub ksenofobicznym. Zabraniając dyskryminacji na tle: rasy, koloru skóry, pochodzenia i narodowości łączy w sobie wytyczne dyrektyw unijnych dotyczących równości rasowej oraz konwencji międzynarodowych dotyczących zapobiegania wszelkim formom dyskryminacji rasowej (Bribosia i Rorive 2010,3). Drugim dokumentem federalnym z tego zakresu jest Główna Federalna Ustawa Antydyskryminacyjna dotycząca dyskryminacji ze względu na wiek, orientację seksualną, urodzenie, własność, przekonania religijne, stan zdrowia, wygląd, przekonania polityczne, przynależność związkową, niepełnosprawność, cechy genetyczne i pochodzenie społeczne (Bribosia i Rorive 2010:3). Trzeci Akt Federalny zabrania dyskryminacji

⁶ Dyrektywa Rady nr 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r., wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne oraz dyrektywa Rady nr 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r., ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy.

ze względu na płeć uwzględniając osoby transgenderowe i zakaz dyskryminowania kobiet w ciąży. Złożoność ustroju Belgii sprawia, że także poszczególne wspólnoty i regiony przyjęły odrębne ustawodawstwa antydyskryminacyjne. W 2008 roku Wspólnota i Region Flamandzki przyjęły Dyrektywę Ramową na temat równego traktowania dotyczącą tych samych obszarów, co przepisy federalne. Odnosi się ona zarówno do polityk zatrudnienia, zdrowotnych, edukacji, dóbr i usług dostępnych dla obywateli (mieszkania, energia, kultura) oraz aktywności gospodarczej, kulturalnej i politycznej. Składa się ona z dwóch głównych obszarów: z wytycznych mających na celu zapobieganie zachowaniom dyskryminacyjnym oraz klauzuli wskazującej konkretne obszary, w których dyskryminacja jest zakazana, podobnie jak na poziomie ustawodawstwa federalnego (Bribosia i Rorive 2010). Podobne przepisy zostały przyjęte przez wspólnotę francuskojęzyczną oraz region waloński, pokrywają się one również w dużej mierze z ustawami federalnymi. Również region stołeczny Brukseli przyjął w 2008 roku dwa rozporządzenia w sprawie dyskryminacji – jedno odnoszące się do walki z dyskryminacją w miejscu pracy (umożliwiający między innymi otrzymanie ulg lub specjalnych certyfikatów dla przedsiębiorstw stosujących politykę różnorodności), drugi – odnoszący się do walki z dyskryminacją w sferze zatrudnienia w służbach publicznych Brukseli (Bribosia i Rorive 2010:4). Bruksela przyjęła także rozporządzenie w sprawie zakazu dyskryminacji w dostępie do mieszkań socjalnych. Natomiast wspólnota niemieckojęzyczna przyjęła w 2004 roku dekret zabraniający pośredniej i bezpośredniej dyskryminacji na rynku pracy ze względu na płeć, rasę, kolor, pochodzenie, orientację seksualną, obywatelstwo, przekonania religijne, stan zdrowia, wygląd i niepełnosprawność (Bribosia i Rorive 2010:4). Wspólnota francuskojęzyczna z regionu Brukseli (tzw. *Cocof*) pierwszy dekret w tej sprawie przyjęła w 2007 roku, a kolejny w 2010 –.

Ofiary dyskryminacji w Belgii, według obowiązującego federalnego prawa, mogą domagać się potwierdzenia bezprawności dyskryminacyjnych zapisów danej umowy (np. o pracę); odszkodowania na zasadach odpowiedzialności cywilnej (jednakże jedynie w kwotach określonych liniowo w ustawie, a nie jako wynagrodzenie szkód poniesionych w efekcie dyskryminacji); nakazu sądowego natychmiastowego zaprzestania dyskryminującej praktyki pod groźbą kary grzywny lub też opublikowania decyzji sądu w miejscu, w którym dyskryminacja miała miejsce lub w mediach (Bribosia i Rorive 2010:7). Federalne prawo stanowi także podstawę działania Centrum Równych Szans oraz Przeciwdziałania Rasizmowi oraz innych organizacji działających w obszarze ochrony praw człowieka i zapobiegania dyskryminacji (z przynajmniej trzyletnim stażem) oraz związków zawodowych, które w Belgii mogą występować z powództwem cywilnym lub karnym w imieniu osób dyskryminowanych, lecz jedynie za ich zgodą. Na mocy Federalnego Aktu Antydyskryminacyjnego oraz Federalnego Aktu Równości Rasowej, ofiara dyskryminacji może przedstawić w sądzie „dowody” na to, że dyskryminacja miała miejsce za pomocą danych statystycznych lub też z wykorzystaniem tzw.

testów powtarzalności (*recurrence tests*), mających udowodnić, że doszło do wielokrotnego, nierównego traktowania (Birbosia i Rorive 2010:7). Testy powtarzalności zastąpiły w belgijskim ustawodawstwie kontrowersyjne testy dyskryminacyjne (*situation testing*), które postrzegane były jako prowokacja i swoista „zachęta” do dyskryminacji (Birbosia i Rorive 2009). Jednakże zmieniła się nie tyle metoda udowadniania dyskryminacji, co jej nazwa. Osoby doświadczające dyskryminacji zwrócić się mogą do Centrum Równych Szans i Przeciwdziałania Rasizmowi. Jeśli Centrum zdecyduje, że dyskryminacja faktycznie miała miejsce, po początkowych próbach polubownego rozwiązania sporu, mającego na celu zapewnienie, że sytuacja dyskryminacji się nie powtórzy, może złożyć w imieniu ofiary sprawę do sądu. Centrum powołane zostało mocą ustawy z 1993 roku, zmienionej w 2007 by zwiększyć jego kompetencje jako instytucji nadzorującej przestrzeganie przepisów Ustawy Równości Rasowej i Głównej Ustawy Antydyskryminacyjnej we wszystkich aspektach oprócz dyskryminacji ze względu na język (Bribosia i Rorive 2010: 8). Centrum zajmuje się wydawaniem ekspertyz i rekomendacji oraz pomaga ofiarom dyskryminacji założyć sprawę w sądzie. Ponadto zajmuje się monitoringiem ustawodawstwa antydyskryminacyjnego poszczególnych regionów i wspólnot. Pomimo, że Centrum powołane zostało przez premiera belgijskiego rządu federalnego, jest w praktyce niezależną instytucją. Ponieważ działa ona ciągle jeszcze jedynie na poziomie federalnym, konieczne wydaje się zacieśnienie współpracy na szczeblu regionalnym, co powinno zostać zapewnione przez podpisanie odpowiednich umów pomiędzy rządem federalnym a każdą ze wspólnot i regionów lub też przekształcenie centrum w między-federalną instytucję (Bribosia i Rorive 2010: 8).

Ciężar dowodu

Belgijskie prawo, dostosowując się do wytycznych unijnych, umożliwia odwrócenie ciężaru dowodu (czyli wprowadzenie konieczności udowodnienia przez osobę dyskryminującą, że dyskryminacja nie miała miejsca, w odróżnieniu od przyjętego normalnie domniemania niewinności), jednak w tej kwestii wprowadzić należy rozróżnienie pomiędzy prawem cywilnym a prawem karnym. Wobec funkcjonującego domniemania niewinności, to ofiara musi udowodnić, że akt dyskryminacji miał miejsce. W sprawach cywilnych (w odróżnieniu od karnych), na poziomie ustawodawstwa federalnego możliwe jest przeniesienie ciężaru dowodowego z ofiary dyskryminacji na oskarżonego, co w praktyce oznacza, że musi on udowodnić, że dyskryminacja nie miała miejsca. Przeniesienie ciężaru dowodowego może nastąpić w efekcie przedstawienia danych statystycznych lub testów powtórzeniowych, na podstawie których sędzia może wysnuć przypuszczenie, że dyskryminacja miała miejsce (Bribosia i Rorive 2009:148). Na poziomie regionalnym i wspólnotowym jednakże, mimo iż

ustawodawstwo w dużej mierze odzwierciedla przepisy federalne, regulacje w sprawie odwrócenia ciężaru dowodowego sformułowane są w mniej jednoznaczny sposób (Bribosia i Rorive 2009: 149). W przypadku spraw karnych, natomiast, domniemanie niewinności, w dużej mierze uważane jest jako wyłączające możliwość przeniesienia ciężaru dowodu (Bribosia i Rorive 2009:148).

Testy dyskryminacyjne

Federalna Ustawa Antydyskryminacyjna z 2003 roku dopuszczała stosowanie „danych statystycznych oraz testów dyskryminacyjnych” jako dowodów sądowych w procesach o dyskryminację (Art. 19 §3) (Bribosia i Rorive 2009: 78). Projekt aktu wykonawczego ustawy określał szczegółowo, kiedy można używać testów dyskryminacyjnych jako dowodów, jednak wskutek upolitycznienia debaty na temat ich stosowania przez ówczesne prawicowe ugrupowania (szczególnie flamandzką VLD) oraz licznych protestów przedstawicieli pracodawców, nie weszła ona w życie.. VLD opublikowało w jednym z głównych belgijskich dzienników manifest sprzeciwu wobec „wysyłania grupy szpiegów i kretów w celu infiltracji firm, otwierania gorących linii informatorów i ustanawiania czegoś na kształt Big Brothera” (Bribosia i Rorive 2009: 78). Sam premier nazwał stosujących testy dyskryminacyjne „szpiegami” i przyrównał tę metodę do prowokacji podobnej do sytuacji, kiedy „wysła się nagą kobietę do mężczyzny, żeby zobaczyć, czy go zdradzi” (Bribosia i Rorive 2009: 78). Konsultacje w sprawie stosowania testów dyskryminacyjnych zakończyły się fiaskiem wobec niemożności pogodzenia dwóch sprzecznych stanowisk – z jednej strony konieczności regulacji ich stosowalności, w celu uniknięcia nadużyć oraz zachęcenia sędziów do uznawania testów, a jednocześnie zapewnienia ich funkcjonalności i realnej użyteczności w diagnozowaniu dyskryminacji (Bribosia i Rorive 2009: 78). Co więcej, nawet sformułowanie „testy dyskryminacyjne” zostało usunięte z ustawy, która w 2007 zastąpiła poprzednie przepisy. Zastąpiło je pojęcie testy powtórzeniowe (*recurrence tests*) oraz testy porównawcze (*comparability tests*), których metodologia tak naprawdę pokrywa się z testami dyskryminacyjnymi. W świetle obowiązującego prawa federalnego testy powtórzeniowe i porównawcze, jeśli nie są prowokacją, mogą być stosowane jako dowód w sądzie. Jednakże na poziomie prawodawstwa regionalnego i wspólnotowego kwestia ta nie jest uregulowana (pomimo, że wszystkie z regionów i wspólnot umożliwiają odwrócenie ciężaru dowodowego, żadne ustawodawstwo jednoznacznie nie dopuszcza stosowania testów) (Bribosia i Rorive 2009: 79).

Z testów korzystają także organizacje pozarządowe mające na celu ujawnianie dyskryminacji. Przykładem wykorzystania testów sytuacyjnych był projekt realizowany przez

Ruch Przeciwko Rasizmowi, Antysemityzmowi i Ksenofobii, mający na celu zdemaskowanie dyskryminacji w klubach nocnych Brukseli. Także Centrum Równych Szans i Przeciwdziałania Rasizmowi wykorzystało testy sytuacyjne jako dowód w sądzie w sprawie kobiety, której psu przewodnikowi zabroniono wejścia do jednej z belgijskich restauracji. Sytuację powtórzono w obecności pomocnika sądowego, który mógł zaświadczyć o fakcie dyskryminacji. Sprawa zakończyła się najwyższym, przewidywanym przez belgijskie prawo odszkodowaniem za straty moralne w wysokości 1300 Euro, jednocześnie na właściciela restauracji nałożony został obowiązek zapłaty 250 Euro za każdą następną próbę dyskryminacji (Bribosia i Rorive 2009: 80). Jednakże stosowanie testów dyskryminacyjnych przez Centrum nie jest zbyt częste głównie dlatego, że zwykle domniemanie dyskryminacji wystarcza, żeby odwrócić ciężar dowodu. Drugim z powodów jest fakt, że testy sytuacyjne stanowią drażliwą politycznie kwestię, a Centrum pragnie zachować swoją niezależność (Bribosia i Rorive 2009: 80).

Stosunek belgijskich polityków do stosowania testów dyskryminacyjnych dobrze ilustruje sytuacja sprzed kilku lat. W 2010 roku premier Guy Verhofstadt oraz ówczesny minister ds. równego traktowania zostali uznani wyrokiem sądu za winnych zaniedbania związanego z zaniechaniem podjęcia kroków w uregulowaniu możliwości stosowania testów dyskryminacyjnych w latach 2003-2007 (MPG). Pomimo, że przyjęta w 2003 roku ustawa wprowadzała możliwość stosowania testów dyskryminacyjnych jako dowodu sądowego w sprawach o dyskryminację, rząd nie przyjął odpowiedniego dekretu wprowadzającego te ustalenia w życie, co było częściowo spowodowane niechęcią duńskojęzycznych partii opozycyjnych (MPG). W rezultacie możliwość stosowania testów dyskryminacyjnych jako dowodów sądowych istniała tylko na papierze. Abdel Ani Sarrokh, któremu trzykrotnie odmówiono wejścia do dyskoteki w Ghent, mimo iż wpuszczono jego belgijską dziewczynę, oskarżył rząd federalny o zaniedbanie wprowadzenia w życie wspomnianego przepisu (MPG). Początkowo wobec premiera została orzeczona zapłata 1 Euro zadośćuczynienia, jednak po apelacji kwota ta wzrosła do 3000 Euro, które musiał zapłacić zarówno premier, jak i jego minister ds. równego traktowania (MPG).

Testy sytuacyjne w praktyce

Na zlecenie Międzynarodowej Organizacji Pracy, kilkanaście lat temu przeprowadzono badania z wykorzystaniem testów sytuacyjnych, aby zbadać dyskryminację migrantów na rynku pracy m.in. w Belgii. Grupą, której sytuacja na rynku pracy podlegała ocenie, byli średnio wykształceni Marokańczycy. Badanie objęło swym zasięgiem wszystkie regiony kraju i było przeprowadzane w dwóch etapach od lutego do czerwca 1996 roku oraz od października do grudnia 1996 roku (z małymi przesunięciami w Antwerpii) (ILO 1998: 1). Antwerpia stanowiła

próbę dla Flandrii, Bruksela dla regionu stołecznego, a Liège dla Walonii. Skomplikowany ustrój polityczny Belgii oraz często nakładające się kompetencje regionów i wspólnot, łącznie z odmiennymi charakterystykami poszczególnych rynków pracy, sprawiły, że analiza zebranych w badaniu danych stanowiła duże wyzwanie. Trudności występowały już na etapie przeprowadzania testów, gdyż na przykład liczba ofert pracy we Flandrii czy Walonii była niewspółmierna wobec mnogości ofert w Brukseli, w której to wystarczyło śledzić i aplikować o pracę poprzez pojawiające się ogłoszenia. Także we Flandrii i Walonii wcześniejsze doświadczenie zawodowe kandydata nie stanowiło tak restrykcyjnego kryterium rekrutacji, jak na przykład w Brukseli (ILO 1998: 9). Wewnętrzne różnice pomiędzy regionami Belgii sprawiają, że nie można porównywać ich wyników (tak, jak w przypadku testów przeprowadzanych w różnych krajach)(ILO 1998, 21). Niemniej jednak, było to pierwsze w Belgii badanie dyskryminacji migrantów na rynku pracy z wykorzystaniem metodologii testów sytuacyjnych. Podobne testy były już wcześniej stosowane w innych krajach, między innymi w sąsiadującej Holandii, gdzie badano czy agencje zatrudnienia spełniają wymagania pracodawców co do zatrudniania pracowników „odpowiedniej” rasy czy pochodzenia. Badanie poskutkowało poprawą przestrzegania polityki antidyskryminacyjnej przez pracodawców (ILO 1998, 23).

Badanie przeprowadzone na zlecenie MOP polegało na kandydowaniu przez Marokańczyka oraz obywatela Belgii o takich samych kwalifikacjach i doświadczeniu zawodowym na stanowiska pracy wymagające średniego wykształcenia (ukończonej szkoły podstawowej lub średniej, zawodowej lub technikum) i minimalnego doświadczenia zawodowego. Kandydatami były osoby pomiędzy 20 a 25 rokiem życia, obie posiadały belgijską narodowość, ale jedna z nich posiadała obce, marokańskie pochodzenie (ILO 1998: 22). Marokańskie pochodzenie zostało wybrane celowo, gdyż w tamtym czasie była to grupa narodowościowa doświadczająca największej dyskryminacji na rynku pracy (na podstawie liczby skarg, które wpływały do Centrum Równych Szans i Zwalczenia Rasizmu). Przeprowadzone przez MOP badania miały zapewnić dowód nierównego traktowania Marokańczyków (ILO 1998, 23).

W badaniu wyłoniono kilka branż, w których aplikowano o pracę w imieniu Belga i Marokańczyka: hotelarstwo i catering, ubezpieczenia i bankowość, handel detaliczny, usługi (ILO 1998: 27). Branże te zostały wybrane na podstawie przeprowadzonej wcześniej analizy treści ogłoszeń o pracę pojawiających się w najważniejszych gazetach. Następnie skontaktowano się ze specjalistami z powyższych dziedzin, którzy pomogli w zaprojektowaniu modelu kompetencji o zbliżonym poziomie, które następnie stanowiły podstawę dla skonstruowania CV Belga i Marokańczyka. Jednocześnie były zbierane dane na temat rynku pracy aby upewnić się, że

obcokrajowcy w wybranych branżach nie są pozytywnie dyskryminowani, czyli nie stanowią niewspółmiernie dużego odsetka zatrudnionych, co mogłoby zaburzyć wyniki badania (ILO 1998: 27). Ponadto obserwowany był rozkład poszczególnych zawodów w badanych regionach Belgii aby ustalić, jakie oferty pracy najczęściej pojawiają się w danej części kraju. Ta wcześniejsza wnikliwa analiza danych zastanych umożliwiła dostosowanie proponowanej metodologii do różnych charakterystyk rynku pracy w Walonii, Flandrii i Brukseli i przyjęcia najbardziej optymalnego sposobu poszukiwania ofert pracy dla średnio wykształconego Belga i Marokańczyka (ILO 1998: 29). W trakcie badania okazało się, że rynek pracy w Walonii nie jest zbyt dobrze rozwinięty, a ogłoszenia w prasie dla osób ze średnim wykształceniem należą do rzadkości, oferuje się za to przeważnie pracę w „szarej strefie”. Stanowiło to trudność w badaniu i w rezultacie trzeba było aplikować na stanowiska pracy spontanicznie, kontaktując się z pracodawcami (ILO 1998: 30). Trudności napotkano także we Flandrii, gdzie podobne oferty pracy również były nieliczne, i gdzie pracodawcy przeważnie oczekiwali rozmowy telefonicznej zamiast tradycyjnych, wysyłanych pocztą dokumentów aplikacyjnych, na które zwykle nie odpowiadają, jeśli nie mają zamiaru zaproponować zatrudnienia (ILO 1998: 30). Na tle wspomnianych regionów pozytywnie wyróżnia się Bruksela, w której oferty pracy dla średnio wykształconego pracownika są liczniejsze, i gdzie przyjętym sposobem aplikowania o pracę jest wysłanie CV drogą mailową (ILO 1998: 30). Po serii szkoleń dla testerów został przeprowadzony pilotaż, a następnie przygotowano książkę kodową, która pozwoliła badaczom na zarejestrowanie jak największej ilości obserwacji dotyczących dyskryminacji migrantów na rynku pracy (ILO 1998: 23). Zastosowanie odpowiednich kryteriów umożliwiło badaczom określenie czy i na jakim etapie rekrutacji doszło do dyskryminującego zachowania.

Badacze zostali zrekrutowani na zasadzie psychologicznego i behawioralnego podobieństwa do fikcyjnego Belga i Marokańczyka oraz na podstawie znajomości sytuacji życiowej średnio wykwalifikowanych pracowników. Założono także, że badacze powinni być do siebie maksymalnie podobni, natomiast „Marokańczycy” nie powinni mówić z obcym akcentem (ILO 1998: 36). Jako, że badacze mieli brać udział w całym procesie rekrutacji, zostali kompleksowo przeszkoleni z pisania CV, prezentowania się na rozmowie kwalifikacyjnej i rozmów przez telefon, a także z przepisów prawa pracy, żeby zwiększyć ich szanse na „otrzymanie” pracy (ILO 1998: 36). Według metodologii przyjętej w Walonii po tym, jak kierownik badania wyselekcjonował na podstawie monitoringu ogłoszeń o pracę te, które odpowiadały kwalifikacjom fikcyjnego Belga i Marokańczyka, testerzy kontaktowali się z potencjalnym pracodawcą telefonicznie w dziesięciominutowych odstępach czasu (ILO 1998: 36). Natomiast jeśli zostało zaproponowane spotkanie rekrutacyjne, badacze starali się, aby dla migranta i Belga odbyło się ono w tym samym dniu i zbliżonym czasie, żeby ograniczyć wpływ

niekontrolowanych zmiennych na wynik badania oraz dać obu kandydatom podobne szanse na zatrudnienie, eliminując możliwość zatrudnienia w międzyczasie osoby trzeciej (ILO 1998: 36).

Walonia

W regionie Walonii badania przeprowadzono w Liège, gdzie z powodu niskiej ogólnej liczby ogłoszeń o pracę aplikowano na bardzo zróżnicowane stanowiska (ILO 1998: 38). W trakcie prowadzenia badań napotkano na liczne problemy, dla przykładu, pracodawcy chcieli się spotykać z „kandydatami” w ich domach albo też dzwonili na ich domowe numery, co stwarzało ryzyko odebrania telefonu przez osoby nieprzygotowane, nieznające fikcyjnej tożsamości badaczy ani stanowisk pracy, na które aplikowali (ILO 1998: 38). Ze względu na liczne telefony od pracodawców domagających się szczegółowych odpowiedzi na swoje pytania, badacze musieli zapamiętać liczne warianty CV. Ponadto wobec zbiurokratyzowanych wymagań aplikacji na stanowiska urzędnicze, między innymi udostępnienia kopii dyplomów i dokumentów, aplikowanie na nie było praktycznie niemożliwe (ILO 1998: 38). W rezultacie, z 356 kontaktów z pracodawcami jedynie 201 przeszło weryfikację pod względem rzetelności i trafności i zostało poddane analizie (ILO 1998: 42). Ostatecznie okazało się, że już na etapie rozmowy telefonicznej stopa dyskryminacji wyniosła 21%, a na etapie rozmowy kwalifikacyjnej - 25% (ILO 1998: 43). Natomiast w 70 z 201 przypadków „Marokańczycy” byli traktowani gorzej niż Belgowie, podczas gdy odwrotna sytuacja miała miejsce w 16 przypadkach (ILO 1998: 46). Dyskryminacja netto wyniosła zatem 27% (70-16/201), co stanowi poziom wyższy niż krytyczny dla przyjęcia lub odrzucenia hipotezy o dyskryminacji (18,8%). Pozwala to wysnuć wniosek, że średnio wykwalifikowani „Marokańczycy” są dyskryminowani na walońskim rynku pracy (ILO 1998: 53).

Flandria

Podobna metodologia została zastosowana we Flandrii, gdzie ofert pracy poszukiwano głównie w gazetach. Także w tym regionie dużą część zgłoszeń do pracy stanowiły spontaniczne telefony do pracodawców, wobec mniejszej niż zakładana uprzednio liczby ogłoszeń prasowych (ILO 1998: 57). W rezultacie, ze 181 testów zatwierdzonych do analizy, 109 stanowiły spontaniczne telefony, a 72 – odpowiedzi na ogłoszenia w mediach (ILO 1998: 57). Okazało się, że dyskryminacja netto wyniosła 39,2%, co oznacza, że na 100 wysłanych aplikacji w 39 przypadkach osoba marokańskiego pochodzenia nie mogła liczyć na zatrudnienie (ILO 1998: 64).

Bruksela

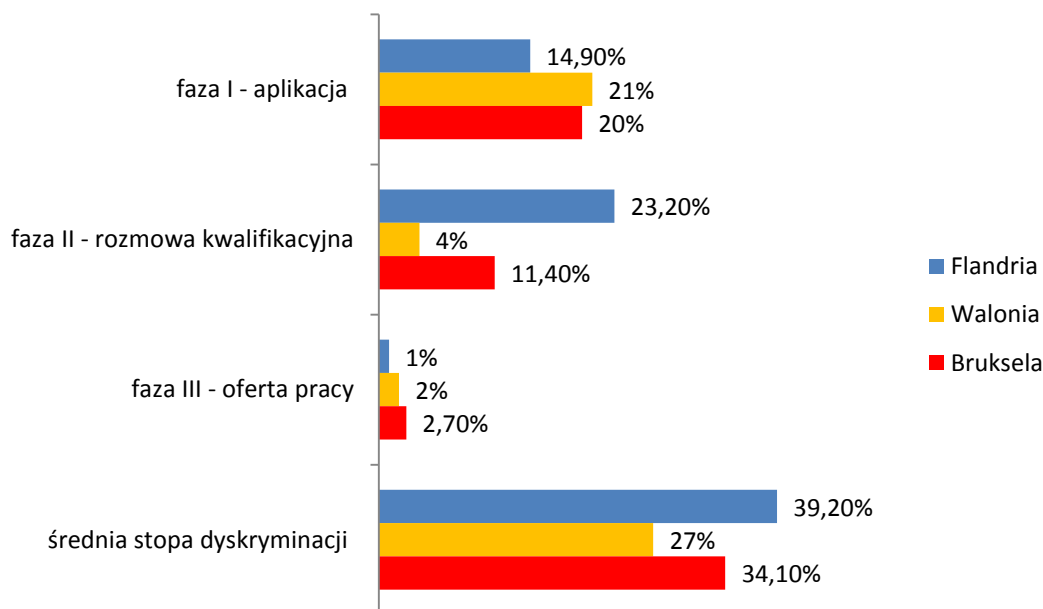
Podobnie jak we Flandrii, badacze z Brukseli w ramach przygotowań do badania przeszli dokładne szkolenie z zakresu zachowania się na rozmowie kwalifikacyjnej, prawa pracy oraz spędzili jeden dzień na budowie, co miało na celu lepsze zaznajomienie ich ze specyfiką pracy

średnio wykwalifikowanego pracownika (ILO 1998: 65). Przygotowano zestaw CV, które należało modyfikować w zależności od stanowiska, w sekcji „doświadczenie” umieszczając dane firm, które już nie istnieją. W rezultacie, z 384 par wysłanych aplikacji, 255 nadawało się do dalszej analizy – na podstawie pozostałych nie można było wysnuć jednoznacznych wniosków czy dyskryminacja migrantów miała miejsce (ILO 1998: 66). W trakcie pierwszego etapu badania wysyłania aplikacji, dyskryminacja netto migrantów wyniosła 20%, natomiast na etapie rozmów kwalifikacyjnych 31,3% (38 pozytywnych odpowiedzi dla Belga, a tylko 9 dla „Marokańczyka”) (ILO 1998: 70). Podsumowując, na wszystkich etapach rekrutacji dyskryminacja netto migrantów wyniosła 34%, przy czym w sytuacjach, kiedy wymagano osobistego kontaktu z kandydatem, odsetek ten wzrastał do 53%, natomiast, w przypadku kontaktów nieosobistych jedynie 14% (ILO 1998: 76). Wniosek był taki, że także w regionie Brukseli średnio wykwalifikowani pracownicy marokańskiego pochodzenia są dyskryminowani na rynku pracy (ILO 1998: 88). Dyskryminacja „Marokańczyków” występowała szczególnie często w przypadkach aplikowania na takie stanowiska jak: sprzedawca, robotnik, pracownik hotelu, usług cateringowych czy kelner oraz kiedy praca wymagała bezpośredniego kontaktu z klientem (ILO 1998: 89). Ponadto zauważono, że sytuacja migrantów na rynku pracy była zdecydowanie gorsza w miejscach, gdzie stanowili oni więcej niż jedną czwartą populacji, bez względu na to w jakiej formie aplikowali o pracę (telefonicznie czy osobiście) (ILO 1998: 89).

Te same testy przeprowadzono także dla kobiet, kandydatek do pracy marokańskiego i belgijskiego pochodzenia. W czasie kiedy prowadzono badania, populacja kobiet migrantek w Brukseli wynosiła 17% wszystkich zatrudnionych kobiet w tym regionie. Odsetek ten był prawie dwa razy większy niż we Flandrii czy Walonii, dlatego to w Brukseli zdecydowano się przeprowadzić testy dyskryminacyjne z wykorzystaniem CV kobiet (ILO 1998: 90). Ponadto, jako że kobiety często aplikują na te same stanowiska pracy co mężczyźni, przeprowadzone testy umożliwiły wysnucie wniosków również na temat dyskryminacji ze względu na płeć (ILO 1998: 91). Z 360 przeprowadzonych testów, 234 przeszły weryfikację do dalszej analizy, a średnia stopa dyskryminacji średnio wykształconych migrantek marokańskiego pochodzenia wyniosła 20,5% (ILO 1998: 92). Zauważono, że odmienne traktowanie miało miejsce wtedy, gdy aplikantki podawały swoje pochodzenie – w takich sytuacjach bowiem ich kwalifikacje zawodowe schodziły na drugi plan (ILO 1998: 92). Wśród zachowań dyskryminujących zaobserwowano między innymi takie praktyki, jak: mówienie, że dana oferta pracy nie jest już aktualna; zmienianie w trakcie procesu rekrutacyjnego warunków pracy; zawyżanie wymagań w stosunku do danego stanowiska; zbywanie aplikantów późniejszym kontaktem telefonicznym i inne (ILO 1998: 97). Dyskryminacja najczęściej miała miejsce podczas rozmów telefonicznych, w pierwszym stadium badania. Natomiast jeśli chodzi o różnice w dyskryminacji średnio wykształconych marokańskich kobiet i mężczyzn, to zauważono, że stopa dyskryminacji

mężczyzn jest wyższa niż kobiet. Niemniej jednak, wszystkie osoby marokańskiego pochodzenia są dyskryminowane na brukselskim rynku pracy (ILO 1998: 102). Podsumowanie wyników badań z wykorzystaniem testów dyskryminacyjnych we wszystkich trzech regionach Belgii podsumowuje poniższy wykres.

Wykres 6. Stopa dyskryminacji średnio wykształconych migrantów marokańskiego pochodzenia na rynku pracy w Belgii



Źródło: ILO 1998, s. 113-115

We Flandrii dyskryminacja marokańskich migrantów na rynku pracy związana jest ze stanowiskiem, na które się aplikuje, podczas gdy w Walonii dyskryminacja ma miejsce bez względu na stanowisko (ILO 1998: 117). Natomiast w Brukseli dyskryminacja ma miejsce najczęściej w przypadku rekrutowania na pozycję kelnera, sprzedawcy i pracownika prac manualnych (ILO 1998: 117).

Podsumowanie

Jakość polityki migracyjnej Belgii należy ocenić bardzo wysoko, potwierdzają to przywołane wcześniej badania MIPEX. Jednakże, kraj ten w znacznie mniejszym stopniu niż inne popularne destynacje migrantów sprzyja mobilności na rynku pracy. Ponadto, jak pokazują badania, migranci (w głównej mierze ci niepochozący z krajów UE) spotykają się z wykluczeniem z rynku pracy. Ciągłe także ograniczone są ich prawa polityczne. Na przestrzeni lat polityka migracyjna Belgii kształtowana była w odpowiedzi na zapotrzebowanie krajowego rynku pracy. Początkowo, poprzez umowy bilateralne zawierane z innymi krajami zapewniano napływ siły roboczej do działów gospodarki, w których panował deficyt. Potem, w szczycie popularności

Belgii jako kraju docelowego migrantów, zaczęto ich liczbę bardziej kontrolować. Obecnie, mimo, iż Belgia wciąż pozostaje ważnym punktem na mapie migracji, migracja netto jest poniżej średniej unijnej (MIPEX III), a główną grupę migrantów stanowią obywatele innych państw Unii, szczególnie sąsiednich krajów o zbliżonej kulturze i tradycjach. Mimo iż szanse na znalezienie zatrudnienia nie zostały znacząco ograniczone przez kryzys ekonomiczny, który rozpoczął się w 2008 roku, długie okresy, w których Belgia mimo rozstrzygnięcia wyborów pozostawała bez rządów miały swój wpływ na politykę migracyjną. Przyczyniły się do zauważalnej stagnacji szczególnie w kwestii łączenia rodzin oraz nadawania obywatelstwa, co było efektem braku konsensusu pomiędzy sprzecznymi interesami regionów i wspólnot. Niemniej jednak należy zauważyć, że znaczący wpływ na wysoką ocenę polityki migracyjnej Belgii ma dość sprawne i konsekwentne wprowadzanie w życie dyrektyw Komisji Europejskiej, przyczynia się to do tego, że na przykład procedura uzyskania pozwolenia na pobyt długotrwały trwa pięć miesięcy. Bardzo pozytywne noty należy także dać polityce antidyskryminacyjnej, która w Belgii jest rozbudowana, a specjalnie powołany organ - Centrum Równych Szans i Zwalczania Rasizmu, może w imieniu ofiar dyskryminacji zakładać sprawy w sądzie. Pomimo to, jak pokazało badanie za pomocą testów dyskryminacyjnych przeprowadzone przez Międzynarodową Organizację Pracy, coraz częściej ma ona miejsce, szczególnie wobec obywateli państw trzecich spoza UE. W świetle wcześniej danych widać zatem, że Belgia pomimo dość dobrego ustawodawstwa regulującego sytuację migrantów, nie jest wolna od problemów związanych z dyskryminacją osób obcego pochodzenia na rynku pracy. Najbardziej pozytywnie w Belgii postrzegani i traktowani są migranci z krajów Unii Europejskiej, a szczególnie z Niemiec i Holandii, co wynika w dużej mierze z pokrewieństwa historii i tradycji. W trudniejszej sytuacji są osoby pochodzące z Europy Wschodniej, nawet jeśli, jak Polacy, przybywają z krajów UE. Natomiast najbardziej negatywny stosunek cechuje Belgów do obywateli krajów Afrykańskich a szczególnie Maghrebu, którzy spotykają się z jawną niechęcią. Tak więc pomimo relatywnie dobrych, na tle innych krajów europejskich polityk publicznych w obszarze migracji, także i w Belgii obcokrajowcy mogą spotkać się z dyskryminacją, w tym także na rynku pracy. Ponadto wobec wzrastającej w Europie niechęci wobec migrantów, którą można ostatnio zaobserwować w Holandii, ale także i w Belgii, najbliższy czas będzie stanowił zarówno dla polityki migracyjnej, jak i antidyskryminacyjnej kraju nie lada wyzwanie.

Bibliografia

- E. Birbosia, I. Rorive, *Report On Measures To Combat Discrimination. Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC. Country Report: Belgium, 2009* http://www.non-discrimination.net/content/media/2009-BE-Country%20Report%20LN_final.pdf 23.03.2012
- E. Birbosia, I. Rorive, *Executive Summary. Country Report Belgium 2010 on Measures to Combat Discrimination. European Network of Legal Experts in the Non-Discrimination Field, 2010* <http://www.non-discrimination.net/content/media/2010-BE-Summary%20country%20Report%20FINAL.pdf> 23.03.2012
- Fedasil: Federal Agency for the Reception of Asylum Seekers, *Annual Report, 2011* <http://www.fedasil.be/home/attachment/i/21145> 23.03.2012
- ILO, International Labour Organization. *Discrimination in access to employment on grounds of foreign origin : the case of Belgiu*, "International Migration Papers" 23, 1998, <http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp23e.pdf> 23.03.2012
- IPSOS, *Survey: How tolerant are Belgians towards ethnic minorities?*, Centre for Equal Opportunities and Opposition to Rasism, 2009, http://www.diversiteit.be/?action=publicatie_detail&id=70&thema=2&select_page=216&setLanguage=3 23.03.2012
- E. Lechwar, *Domek z kart czy solidna konstrukcja? Struktura państwa belgijskiego*, 2007, http://www.psz.pl/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=7143 23.03.2012
- M. Martiniello, A. Rea, *Belgium's Immigration Policy Brings Renewal and Challenges*, 2003, <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=164> 23.03.2012
- MIPEX III: Migrant Integration Policy Index: Belgium, 2011, <http://www.mipex.eu/belgium> 23.03.2012
- MPG: Migration Policy Group, Migration News Sheet, <http://www.migrationnewssheet.eu/conviction-of-former-belgian-prime-minister-and-minister-for-equal-opportunities-upheld-for-failing-to-adopt-implementing-decree-on-discrimination-tests> 23.03.2012

Za treść publikacji odpowiada Instytut Spraw Publicznych, poglądy w niej wyrażone nie odzwierciedlają oficjalnego stanowiska Unii Europejskiej.

Projekt: „Różni, ale równi – badania nad równym traktowaniem cudzoziemców w Polsce” jest współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu na Rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich oraz z budżetu państwa.



Copyright by Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012.

Przedruk materiałów Instytutu Spraw Publicznych w całości lub części możliwy jest wyłącznie za zgodą Instytutu.

Cytowanie oraz wykorzystanie danych empirycznych dozwolone jest z podaniem źródła.

Instytut Spraw Publicznych

ul. Szpitalna 5 lok. 22

00-031 Warszawa

tel. +48 022 556 42 99, fax +48 022 556 42 62

e-mail: isp@isp.org.pl, www.isp.org.pl