EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 28.05.2004
KOM(2004)379 slutlig

GRÖNBOK

Jämlikhet och icke-diskriminering i ett utvidgat EU

(framlagt av Kommissionen)

Förord

Principerna om likabehandling och icke-diskriminering är själva kärnan i den europeiska samhällsmodellen. De är en viktig del av de grundläggande rättigheter och värderingar som utgör grundvalen för dagens EU.

Vi har anledning att vara stolta över det vi har lyckats åstadkomma på senare tid när det gäller likabehandling och icke-diskriminering. Mycket har gjorts under den korta tid som har förflutit sedan medlemsstaterna enades om att de måste vidta gemensamma åtgärder på EU-nivå för att motverka diskriminering på grund av ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder eller sexuell läggning. Arbetet på detta område har baserats på EU:s omfattande erfarenheter av att hantera könsdiskriminering.

Skyddet mot diskriminering har genom EU:s lagstiftning blivit betydligt starkare i hela EU. Lagstiftningen har fungerat som en katalysator för utformningen av en mer enhetlig och rättighetsbaserad strategi när det gäller jämlikhet och icke-diskriminering.

Men det kommer att krävas fler insatser för att se till att icke-diskrimineringsprincipen verkligen tillämpas i hela EU. För miljontals människor som bor och arbetar i EU är diskriminering fortfarande något som tillhör vardagen. Sedan de nu gällande EG-rättsakterna mot diskriminering på antogs har det dessutom uppstått nya utmaningar.

En av dessa utmaningar är EU:s utvidgning och i synnerhet behovet av större insatser för att ta itu med romernas och andra etniska minoriteters situation. Vi bör ha som mål att se till att EU:s regelverk mot diskriminering av alla de skäl som nämns i lagstiftningen verkligen genomförs och upprätthålls i hela det utvidgade EU.

Antidiskrimineringspolitiken är en viktig del av EU:s strategi när det gäller invandring, integration och sysselsättning. Genom att klargöra rättigheter och skyldigheter och betona de positiva effekterna av mångfalden i ett multikulturellt samhälle kan EU gå i täten för en förändringsprocess som baseras på ömsesidig respekt mellan etniska minoriteter, invandrare och värdsamhällen.

Antidiskrimineringspolitiken måste även i fortsättningen vara en del av EU:s handlingslinje när det gäller en rad frågor som väcker allmänhetens oro. EU måste stödja insatser för att bekämpa alla former av rasism och främlingsfientlighet, däribland de antisemitiska och islamofoba yttringar som har ägt rum på senare tid.

De allra flesta européer är fortfarande mot alla former av diskriminering. Detta framgår av den senaste Eurobarometern om diskriminering i Europa. Det finns därför ett starkt mandat för EU:s fortsatta insatser för att uppnå icke-diskriminering och likabehandling.

Utformningen av en EU-politik på detta område har blivit möjlig tack vare en rad olika intressenters stöd och gemensamma arbete. Jag hoppas att alla dessa intressenter kommer att delta aktivt i det samråd som kommer att genomföras med utgångspunkt i denna grönbok.

Odile Quintin, generaldirektör, sysselsättning och socialpolitik, Europeiska kommissionen

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. Inledning 4

2. Vilka framsteg har gjorts? 5

2.1. Hur antidiskrimineringspolitiken blev en uppgift för gemenskapen 5

2.2. Att fastställa ett regelverk 6

2.3. EU:s stöd till insatser för att bekämpa diskriminering 7

2.4. Principen om icke-diskriminering och grundläggande sociala rättigheter 9

2.5. Icke-diskriminering och EU:s agenda för tillväxt, arbetstillfällen och social sammanhållning 10

2.6. Icke-diskriminering – det internationella sammanhanget 12

3. Utmaningar för framtiden 13

3.1. Hanteringen av frågor som är en följd av EU:s utvidgning 13

3.2. Genomförandet av regelverket 14

3.3. Bättre insamling, uppföljning och analys av data 16

3.4. EU:s stöd till praktiska insatser för att bekämpa diskriminering 16

3.5. Ökat samarbete med intressenterna 17

3.6. Integrering av icke-diskrimineringsprincipen inom andra politikområden 19

4. Slutsats 20

5. Hur deltar man i det offentliga samrådet 21

BILAGA 22

Frågeformulär 22

1. INLEDNING

För fem år sedan tog kampen mot diskriminering ett stort kliv framåt när EU fick nya befogenheter att bekämpa diskriminering på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, ålder, funktionshinder eller sexuell läggning.

I denna grönbok presenterar Europeiska kommissionen sin analys av de framsteg som hittills har gjorts. Syftet är att få in synpunkter på hur EU kan gå vidare med och intensifiera sina insatser mot diskriminering och för likabehandling. Den är därmed ett svar på kravet från Europaparlamentet och andra på att det skall organiseras ett offentligt samråd om den framtida politiken på detta område.

Europaparlamentet och civilsamhällets organisationer har spelat en central roll genom att driva på EU:s agenda för antidiskrimineringsinsatserna. Även nationella myndigheter har haft en avgörande roll i arbetet med att definiera och förverkliga denna politiska agenda. Bland övriga intressenter kan nämnas medlemsstaternas organ för likabehandling, regionala och lokala myndigheter, arbetsgivarföreningar, fackföreningar, sakkunniga och forskare.

Det är kommissionens förhoppning att alla viktiga intressenter skall delta aktivt i det samråd som inleds genom denna grönbok. Med tanke på antidiskrimineringspolitikens betydelse för alla som lever i EU vill kommissionen även få in synpunkter från allmänheten.

I avsnitt 2 sammanfattas EU:s arbete de senaste fem åren mot diskriminering och för likabehandling, och det görs en granskning av hur dessa insatser står i relation till utvecklingen inom andra politikområden på europeisk och internationell nivå.

I avsnitt 3 granskas nya utmaningar som har uppstått de senaste åren, bland annat till följd av EU:s utvidgning. Konsekvenserna av dessa förändringar för politiken när det gäller icke-diskriminering och likabehandling analyseras.

Synpunkterna på denna grönbok kommer i första hand att samlas in med hjälp av ett webbformulär[1]. Det offentliga samrådet inleds den 1 juni 2004 och avslutas den 31 augusti 2004. Fler anvisningar om hur man deltar i samrådet finns i avsnitt 5.

Resultaten av samrådet kommer att bidra till utformningen av Europeiska kommissionens framtida politik för icke-diskriminering och likabehandling. Den nya kommission som tillträder i november 2004 kommer att ta upp dem i sina överväganden. De kommer att beaktas i förslaget till EU:s nya socialpolitiska agenda, som enligt planerna skall godkännas 2005. Kommissionen kommer även att beakta resultaten av detta offentliga samråd i de rapporter om genomförandet av direktiven och programmet mot diskriminering som den 2005 och 2006 måste överlämna till Europaparlamentet och rådet.

[1] http://europa.eu.int/yourvoice/forms/dispatch.jsp?form=310&lang=SV

2. VILKA FRAMSTEG HAR GJORTS?

2.1. Hur antidiskrimineringspolitiken blev en uppgift för gemenskapen

Under de senaste trettio åren har det stiftats en stor mängd EU-lagar vars syfte är att motverka könsdiskriminering i fråga om lön, arbetsvillkor och social trygghet. EG-domstolens rättspraxis har under årens lopp bidragit till att förtydliga och förstärka detta regelverk. Idag är jämställdhet mellan kvinnor och män ett av EU:s centrala mål och det görs insatser för att integrera ett jämställdhetsperspektiv i alla unionens aktiviteter.

Med EU:s erfarenheter av arbetet mot könsdiskriminering som utgångspunkt växte det i mitten av 1990-talet fram ett samförstånd om att Europeiska gemenskapen även borde agera mot diskriminering av andra skäl. Civilsamhällets organisationer och Europaparlamentet spelade en viktig roll genom att driva på denna debatt.

Resultatet av denna process blev att en ny artikel (13) infördes i EG-fördraget när Amsterdamfördraget trädde i kraft 1997. Artikel 13 innebar ett verkligt genombrott i kampen mot diskriminering på EU-nivå eftersom den gav gemenskapen rätt att även vidta åtgärder mot diskriminering på grund av ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, ålder, funktionshinder eller sexuell läggning.

Artikel 13 kom senare återigen att ändras genom Nicefördraget för att göra det möjligt för rådet att anta stimulansåtgärder med kvalificerad majoritet. Det krävs fortfarande enhällighet i rådet för att lagstiftning skall kunna antas, men kommissionen har lagt fram förslag i Europeiska konventet om att detta skall ändras till omröstning med kvalificerad majoritet.

Artikel 13

Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (ändrat genom Amsterdam- och Nicefördragen)

1. Utan att det påverkar tillämpningen av de övriga bestämmelserna i detta fördrag och inom ramen för de befogenheter som fördraget ger gemenskapen, kan rådet genom enhälligt beslut på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet vidta lämpliga åtgärder för att bekämpa diskriminering på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.

2. Med avvikelse från punkt 1 skall rådet fatta beslut i enlighet med förfarandet i artikel 251 när rådet, i syfte att stödja åtgärder som medlemsstaterna vidtar för att bidra till att förverkliga målen i punkt 1, beslutar om stimulansåtgärder på gemenskapsnivå, som dock inte får omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagar eller andra författningar.

Antagandet av artikel 13 visade att det fanns en växande insikt om behovet av en *enhetlig och integrerad strategi* i kampen mot diskriminering. Denna strategi går ut på att dra största möjliga fördel av gemensamma insatser mot diskriminering och utbyta erfarenheter och goda exempel när det gäller de olika diskrimineringsskälen. Den utgör en effektivare utgångspunkt för att motverka s.k. multipel diskriminering och gör det möjligt att införa gemensamma rättsliga och politiska metoder för att hantera de olika diskrimineringsskälen, inklusive gemensamma definitioner av diskriminering.

Samtidigt som det finns en insikt om att vissa grupper står inför särskilda problem utgår denna integrerade strategi från antagandet att likabehandling och respekt för mångfald är något som gynnar samhället i stort.

Åtgärder mot diskriminering är också ett av de grundläggande mål för EU som fastställs i artikel 3 i det förslag till konstitution som Europeiska konventet lade fram inför Europeiska rådet i juli 2003.

2.2. Att fastställa ett regelverk

Europeiska kommissionen handlade snabbt för att utöva sina befogenheter enligt artikel 13 i praktiken genom att i slutet av 1999 lägga fram ett lagpaket. Det ledde till att rådet år 2000 enhälligt antog två banbrytande direktiv[2] för att ge alla som lever i EU ett effektivt rättsligt skydd mot diskriminering.

I det första direktivet förbjuds direkt och indirekt diskriminering, samt trakasserier och föreskrifter att diskriminera på grund av ras eller etniskt ursprung. Det omfattar sysselsättning, utbildning, social trygghet, hälso- och sjukvård, bostäder och tillgång till varor och tjänster.

Det andra direktivet är inriktat på diskriminering i arbetslivet och inom yrkesutbildning. Där behandlas direkt och indirekt diskriminering, samt trakasserier och föreskrifter att diskriminera på grund av religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning. Direktivet innehåller viktiga bestämmelser om rimliga anpassningsåtgärder som skall göra det lättare för personer med funktionshinder att delta i arbetslivet och i utbildning.

Direktiven om likabehandling oavsett ras och inom arbetslivet hämtar inspiration från tidigare EG-rättsakter om jämställdhet mellan kvinnor och män. Många av definitionerna och rättsbegreppen i de två direktiven har inspirerats av jämställdhetslagstiftningen och EG-domstolens rättspraxis på jämställdhetsområdet. Jämställdhetslagstiftningens vidareutveckling i EU har i sin tur utnyttjat några av innovationerna i direktiven om likabehandling oavsett ras och inom arbetslivet.

Det är viktigt att understryka att dessa direktiv har stärkt skyddet mot diskriminering väsentligt i hela EU. Det innebär att EU har ett av de mest långtgående regelverken på detta område i världen. Direktiven har föranlett betydande ändringar av den nationella lagstiftningen i alla medlemsstater, även i dem som redan innan hade en omfattande antidiskrimineringslagstiftning.

I några länder har det inneburit att det har införts en helt ny och rättighetsbaserad strategi när det gäller lagstiftning och politik mot diskriminering. Det är också viktigt att påpeka att medlemsstaterna, förutom att införliva direktiven om likabehandling oavsett ras och i arbetslivet, är i färd med att uppdatera sin lagstiftning om könsdiskriminering mot bakgrund av tilläggsdirektivet om likabehandling (2002/73/EG). Detta har i flera fall lett till att det har antagits nationella lagar som vid sidan om övriga diskrimineringsskäl även omfattar könsdiskriminering.

---

[2] Rådets direktiv 2000/43/EG om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung (offentliggjort i EGT L 180, 19.7.2000) och rådets direktiv 2000/78/EG om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet (offentliggjort i EGT L 303, 2.12.2000).

Tack vare direktiven har många medlemsstater för första gången fått ett skydd mot viss diskriminering. De har tvingat fram nya definitioner och rättsbegrepp. De har också lett till inrättandet av nya organ för likabehandling och till att befintliga organ har fått utökade befogenheter.

Tidsfristen för införlivandet av direktiven om likabehandling oavsett ras och i arbetslivet i den nationella lagstiftningen har nu löpt ut[3]. Många medlemsstater har dröjt med införlivandet, även om en del positiva tecken har kunnat skönjas de senaste månaderna. Kommissionen vidtar nödvändiga rättsliga åtgärder för att se till att direktiven införlivas i alla medlemsstater.

Mer glädjande är att en del medlemsstater i sitt införlivande av direktiven har gått längre än de minimikrav som fastställs i gemenskapens lagstiftning. De har till exempel förbjudit diskriminering utanför arbetslivet på grund av religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder och sexuell läggning. Flera medlemsstater har inrättat ett enda regelverk som förutom diskrimineringsskälen i de två EG-direktiven även omfattar könsdiskriminering.

Det är också glädjande att se utvecklingen mot att det inrättas ett enda organ för likabehandling som hanterar alla de diskrimineringsskäl som omfattas av direktiven. I många fall hanterar dessa nationella organ könsdiskriminering tillsammans med den övriga diskriminering som nämns i artikel 13 i EG-fördraget. Kommissionen är angelägen om att organen för likabehandling skall ha det oberoende, de resurser och de möjligheter som de behöver för att bedriva en effektiv verksamhet.

Det är viktigt att betona att antidiskrimineringslagstiftningens faktiska tillämpning är beroende av nationella myndigheters engagemang, civilsamhällets aktiva stöd och deltagande och ett kompletterande stöd till andra antidiskrimineringsinsatser än lagstiftning.

2.3. EU:s stöd till insatser för att bekämpa diskriminering

Direktiven om likabehandling oavsett ras och i arbetslivet kompletteras av kommissionens handlingsprogram mot diskriminering[4]. Programmet omfattar alla de diskrimineringsskäl som fastställs i artikel 13, utom könsdiskriminering som behandlas separat i Europeiska gemenskapens program för jämställdhet mellan kvinnor och män[5].

Att gemenskapen har ett handlingsprogram visar att det finns en insikt om att lagstiftning bara är ett av verktygen för att bekämpa diskriminering. Det krävs också stöd till olika positiva åtgärder för att långsiktigt komma till rätta med diskriminerande beteenden och åstadkomma attitydförändringar. Programmet syftar närmare bestämt till att

- öka förståelsen när det gäller frågor som har samband med diskriminering, genom ökad kunskap samt genom att utvärdera effektiviteten i strategier och praxis,

---

3 Tidsfristen för införlivandet av direktiv 2000/43/EG löpte ut den 19 juli 2003. Tidsfristen för införlivandet av direktiv 2000/78/EG löpte ut den 2 december 2003, även om en del medlemsstater har utnyttjat möjligheten att få ytterligare högst tre år på sig att genomföra bestämmelserna om diskriminering på grund av ålder eller funktionshinder.

4 Rådets beslut 2000/750/EG av den 27 november 2000 om inrättande av gemenskapens handlingsprogram mot diskriminering (2001–2006) (offentliggjort i EGT L 303, 2.12.2000).

5 http://europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/fund_en.html

- utveckla förmågan att förebygga och ta itu med diskriminering på ett effektivt sätt, bland annat genom att förstärka organisationernas handlingsutrymme och främja utbyte av information och goda rutiner, och genom att skapa nätverk på europeisk nivå samtidigt som särdragen i olika former av diskriminering beaktas,

- främja och sprida de värderingar och den praxis som ligger till grund för kampen mot diskriminering även genom medvetandehöjande åtgärder.

Programmet har en total budget på 98,4 miljoner euro för perioden 2001–2006.

Tre år efter det att programmet lanserades 2001 har det redan på ett värdefullt sätt bidragit till EU:s och medlemsstaternas insatser mot diskriminering. Omkring 100 projekt och aktiviteter om året har fått stöd från programmet. Många olika intressenter har deltagit i dessa aktiviteter, däribland nationella myndigheter, organisationer som företräder människor som riskerar diskriminering, arbetsmarknadens parter, organ för likabehandling, politiskt ansvariga och beslutsfattare samt rättstillämpare.

Allmänhetens intresse av EU:s antidiskrimineringsverksamhet har vuxit avsevärt sedan programmet lanserades. Ett tecken på allmänhetens intresse av programmet är de många besökarna på Europeiska kommissionens webbsidor om antidiskriminering, som har gjort denna webbplats till en av de mest välbesökta på Europaservern. Färska opinionsundersökningar har visat att antidiskriminering på ganska kort tid har blivit en av de mest uppmärksammade frågor som omfattas av EU:s sysselsättnings- och socialpolitik.

Exempel på projekt som har fått stöd från programmet finns i rutan på denna sida. För mer information hänvisas till kommissionens webbplats[6].

Exempel på aktiviteter som får stöd från gemenskapens handlingsprogram mot diskriminering:

Programdel 1 (Analys och utvärdering)

I maj 2003 offentliggjorde Europeiska kommissionen resultaten av en Eurobarometer[7]. Denna opinionsundersökning visade att de flesta européer tror att personers etniska ursprung, religion, funktionshinder eller ålder kan vara ett hinder när de söker arbete, även om deras kvalifikationer i övrigt är likvärdiga. Majoriteten var mot diskriminering under alla omständigheter, men var inte lika säkra på att andra var det.

Programdel 2 (Kapacitetsuppbyggnad)

Enligt direktivet om likabehandling oavsett ras är medlemsstaterna skyldiga att utse organ för främjande av likabehandling, som särskilt skall hjälpa personer som har utsatts för diskriminering, sammanställa rapporter och utfärda rekommendationer. Inom programdel 2 har etableringen av ett nätverk mellan befintliga och nya organ för likabehandling fått stöd, liksom främjandet av ett utbyte av erfarenheter och goda exempel mellan dessa organ.

6 http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/prog/index_en.htm.
7 http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/prog/studies_en.htm.

Programdel 3 (Ökad medvetenhet)

I juni 2003 lanserade Europeiska kommissionen informationskampanjen ”För mångfald – mot diskriminering”[8], som genomförs under fem år och omfattar hela EU. Kampanjen går ut på att informera människor om deras rättigheter och skyldigheter enligt EU:s och medlemsstaternas antidiskrimineringslagstiftning, och att främja mångfaldens positiva effekter för näringslivet och för samhället i stort.

Projekt för att bekämpa diskriminering i arbetslivet har även fått EU-stöd genom gemenskapsinitiativet Equal och från Europeiska socialfonden. Några projekt som får stöd från gemenskapens jämställdhetsprogram har även berört andra diskrimineringsskäl som omfattas av artikel 13 (t.ex. diskriminering av kvinnor från etniska minoriteter). Gemenskapens handlingsprogram mot social utestängning har hanterat närliggande frågor ur ett samhällsintegreringsperspektiv.

Även EU-program inriktade på utbildning och ungdomar har stött aktiviteter till förmån för etniska minoriteter, personer med funktionshinder och andra missgynnade grupper. Forskningsprojekt om frågor som rör diskriminering har också fått stöd genom EU:s femte och sjätte ramprogram för forskning och teknisk utveckling. Information om rätten till skydd mot diskriminering och andra frågor kommer att läggas ut på den nya versionen av EU:s webbplats ”Dialog med medborgarna”[9].

Exempel på ett transnationellt samarbetsprojekt inom gemenskapsinitiativet Equal

”Diversity Wins”: Denna kampanj genomförs av samarbetspartner från Grekland, Spanien, Tyskland och Nederländerna. Syftet är att förbättra invandrarnas integrering på arbetsmarknaden och visa arbetsgivare att mångfaldsarbete kan gynna deras företag och samhället i stort.

För mer information hänvisas till Equals databas (http://europa.eu.int/comm/equal)

2.4. Principen om icke-diskriminering och grundläggande sociala rättigheter

Europeiska unionens uppslutning bakom icke-diskrimineringsprincipen bekräftades än en gång genom antagandet av stadgan om de grundläggande rättigheterna i december 2000.[10] I artikel 20 i stadgan fastställs den allmänna principen om likhet inför lagen och artikel 21 handlar om icke-diskrimineringsprincipen.

Artikel 21 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna:

1. All diskriminering på grund av bland annat kön, ras, hudfärg, etniskt eller socialt ursprung, genetiska särdrag, språk, religion eller övertygelse, politisk eller annan åskådning, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning skall vara förbjuden.

8 http://www.stop-discrimination.info/
9 http://europa.eu.int/citizensrights
10 http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/charte/index_en.html

2. Inom tillämpningsområdet för Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och Fördraget om Europeiska unionen, och utan att det påverkar tillämningen av någon särskild bestämmelse i de fördragen, skall all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden.

Artikel 21 i stadgan omfattar alla sex diskrimineringsskäl som räknas upp i artikel 13 i EG-fördraget och ytterligare sju (socialt ursprung, genetiska särdrag, språk, politisk eller annan åskådning, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet och börd).

Europeiska konventet har föreslagit att stadgan skall integreras i EU:s nya konstitutionsfördrag. Det har vidare föreslagit att icke-diskriminering i det nya fördraget skall fastställas som ett av EU:s centrala mål. Medlemsstaterna har ännu inte godkänt förslagen utan avvaktar resultaten av regeringskonferensen och antagandet av det nya fördraget.

Om stadgan om de grundläggande rättigheterna införlivades i fördraget skulle detta inte skapa någon ny rättslig grund för fler gemenskapslagar mot diskriminering. Men många av de nytillkomna diskrimineringsskäl som nämns i stadgan ger upphov till viktiga och känsliga frågor (t.ex. diskriminering på grund av genetiska särdrag). Det kommer att bli nödvändigt att fundera på hur debatten om dessa frågor skall drivas vidare på EU-nivå.

Enligt artikel 51 i stadgan skall dess principer vägleda utformningen av politiken i EU och de nationella myndigheternas genomförande av denna politik. EG-domstolen har konsekvent hävdat att grundläggande mänskliga rättigheter som kan härledas till internationella rättsakter som alla medlemsstater har undertecknat utgör en del av gemenskapsrättens allmänna principer, vars iakttagande domstolen säkerställer[11]. Stadgan har redan blivit ett viktigt referensdokument för EG-domstolen i dess tolkning av gemenskapsrätten[12].

EG-domstolen har vid ett flertal tillfällen slagit fast att principen om icke-diskriminering på grund av kön eller nationalitet är en grundläggande rättighet som omfattas av gemenskapsrätten och att eventuella undantag måste ges en snäv tolkning[13]. Denna rättspraxis kommer säkert att påverka EG-domstolen när den för första gången skall pröva direktiven om likabehandling oavsett ras och i arbetslivet.

2.5. Icke-diskriminering och EU:s agenda för tillväxt, arbetstillfällen och social sammanhållning

Vid Europeiska rådets möte i Lissabon i mars 2000 antog EU en omfattande strategi för att på tio år uppnå långsiktig ekonomisk tillväxt, full sysselsättning, social sammanhållning och hållbar utveckling. Denna strategi stöds framför allt av Europeiska sysselsättningsstrategin och EU:s process för social integration.

Ett av målen med den s.k. Lissabonagendan är att öka sysselsättningen bland grupper som idag är underrepresenterade på arbetsmarknaden. Det handlar bland annat om att fram till

---

[11] T.ex. mål 29/69, Stauder mot staden Ulm, Rec. 1969, s. 00419; mål 4/73, Nold mot kommissionen, Rec. 1974, s. 00491; mål C-60/00, Rec. 1974, s. 00491; mål C-60/2000, Mary Carpenter mot Secretary of State for the Home Department, REG 2002, s. I-006279.

[12] T.ex. mål C-245/01, RTL Television GmbH mot Niedersächsische Landesmedienanstalt für privaten Rundfunk, REG 2003, s. 0000; målen T-116/01 & T-118/01, P & O European Ferries (Vizcaya) & SA och Diputación Foral de Vizcaya mot Europeiska gemenskapernas kommission, REG 2003, s. 0000.

[13] T.ex. mål C-13/94, P mot S och Cornwall County Council, REG 1996, s. I-02143; mål C-55/00, Gottardo, REG 2002, s. I-00413.

2010 öka sysselsättningen bland äldre arbetstagare och kvinnor, och samtidigt väsentligt minska arbetslöshetsklyftorna bland missgynnade grupper, såsom personer med funktionshinder, etniska minoriteter och invandrare.

Det är viktigt att påpeka att ett lågt arbetskraftsdeltagande och en låg sysselsättning bland vissa grupper beror på flera olika ekonomiska och sociala faktorer. Insatser för att främja samhällsdeltagande och arbetsmarknadsåtgärder är förstås mycket viktiga för att förbättra missgynnade gruppers situation. Lagstiftning och åtgärder mot diskriminering har dessutom en uppenbart viktig roll i förverkligandet av Lissabonagendan eftersom de syftar till att undanröja hinder som stänger ute vissa grupper från arbetsliv och utbildning. De kan också bidra till att motverka stereotypa föreställningar och fördomar om förmågan hos äldre arbetstagare, personer med funktionshinder, etniska och religiösa minoriteter och invandrare.

Vikten av insatser för att främja missgynnade gruppers integrering och deras koppling till antidiskrimineringsarbetet bekräftades nyligen i Europeiska sysselsättningsstrategin, där behovet av att integrera missgynnade personer på arbetsmarknaden betonas i en av riktlinjerna[14]. Den särskilda arbetsgrupp för sysselsättning som leds av Wim Kok har nyligen uppmanat medlemsstaterna (och arbetsmarknadens parter) att göra större insatser för att främja integreringen av invandrare och utländska medborgare på arbetsmarknaden, bland annat genom åtgärder för att bekämpa diskriminering på arbetsplatsen[15].

EU-riktlinjer för sysselsättningen (godkända av rådet den 22 juli 2003)

Riktlinje 7

Medlemsstaterna skall främja integrering av personer som har särskilda svårigheter på arbetsmarknaden, till exempel personer som tidigt avbrutit sin utbildning, lågutbildade arbetstagare, funktionshindrade personer, invandrare och etniska minoriteter, genom att utveckla deras anställbarhet, förbättra möjligheterna till arbete och motverka alla former av diskriminering av dem.

Vid Europeiska rådets möte i Köpenhamn i december 2002 godkändes de reviderade gemensamma målen för EU:s process för social integration[16]. I målen betonas den stora risk att drabbas av fattigdom och social utestängning som vissa män och kvinnor löper till följd av invandring, och medlemsstaterna uppmuntras att i sina nationella handlingsplaner för social integration ta itu med etniska minoriteters och invandrares situation. Processen för social integration omfattar också strategier för att göra det lättare för personer med funktionshinder att få tillträde till arbetslivet, utbildning, informationssamhället, hälso- och sjukvård, bostäder, transport och andra tjänster.

Europeiska sysselsättningsstrategin och processen för social integration backas upp av Europeiska socialfonden (ESF). ESF kan ge ekonomiskt stöd till insatser för att främja missgynnade gruppers integration, bland annat genom gemenskapsinitiativet Equal som just har till syfte att bekämpa alla former av diskriminering och orättvisor på arbetsmarknaden. I sin tredje rapport om social sammanhållning, som antogs den 18 februari, slog Europeiska

---

14 Rådets beslut 2003/578/EG av den 22 juli 2003 om riktlinjer för medlemsstaternas sysselsättningspolitik.

15 Rapport från den särskilda arbetsgruppen för sysselsättning, november 2003 – http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/task_en.htm.

16 http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/counciltext_sv.pdf

kommissionen fast att stödet till missgynnade grupper, däribland etniska minoriteter och personer med funktionshinder, i framtiden skall vara en prioritet för EU:s strukturfonder.[17]

2.6. Icke-diskriminering – det internationella sammanhanget

Rätten att inte bli diskriminerad erkänns bland annat i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering samt ILO:s konvention nr 111. I den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna och FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter fastställs dessutom en allmän jämlikhetsprincip. Bestämmelserna om icke-diskriminering i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna förstärktes nyligen genom antagandet av ett nytt protokoll 12 till konventionen, i vilket fastställs en fristående rätt till likabehandling.

EU har aktivt stött världssamfundets arbete för att öka respekten för icke-diskrimineringsprincipen.

EU spelade en aktiv roll vid världskonferensen mot rasism och främlingsfientlighet 2001 i Durban i Sydafrika. Unionen har också följt arbetet i Europakommissionen mot rasism och intolerans (ECRI) och deltagit i flera evenemang om tolerans och icke-diskriminering som OSSE har anordnat som ett led i sitt arbete med den ”mänskliga dimensionen”.

Diskussioner om en ny konvention för att främja och skydda funktionshindrades mänskliga rättigheter har inletts inom FN. Europeiska kommissionen uttryckte sitt stöd för ett sådant instrument i ett meddelande som godkändes i januari 2003[18]. Eftersom kommissionen var medveten om att en sådan konvention om funktionshindrades rättigheter kan komma att beröra frågor som omfattas av gemenskapens behörighet, framför allt när det gäller insatser mot diskriminering, utfärdade den en rekommendation den 31 januari 2003 för att få ett förhandlingsmandat från rådet (SEK(2003) 116). Rådet har ännu inte tagit ställning till rekommendationen.

Den senaste utvecklingen inom EU har också väckt ett betydande internationellt intresse, eftersom unionens antidiskrimineringslagstiftning är en av de mest långtgående i världen och på många håll betraktas som ett föredöme. Det har framförts krav att Europeiska kommissionen, förutom dialogen med de nya medlemsstaterna och kandidatländerna (se avsnitt 3.1 om EU:s utvidgning), även skall inleda en dialog om antidiskriminering med länderna på Västra Balkan och med de länder som omfattas av kommissionens nya grannskapspolitik[19]. Icke-diskrimineringsprincipen bekräftas i Cotonouavtalet[20] mellan EU och 78 länder i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet, och är en av de frågor som behandlas i den politiska dialogen för samarbete med dessa länder.

---

17 http://europa.eu.int/comm/regional_policy/index_en.htm.

18 *På väg mot en rättsligt bindande FN-konvention för att främja och skydda funktionshindrades rättigheter och värdighet*, KOM(2003) 16 slutlig, 24.1.2003.

19 *Ett utvidgat europeiskt grannskap: en ny ram för förbindelserna med våra grannländer i öster och söder*, KOM(2003) 104 slutlig, 11.3.2003.

20 Artikel 13 i det partnerskapsavtal mellan AVS och EU som undertecknades i Cotonou den 23 juni 2000.

3. UTMANINGAR FÖR FRAMTIDEN

3.1. Hanteringen av frågor som är en följd av EU:s utvidgning

Denna grönbok offentliggörs strax efter det att EU utvidgats till att omfatta tio nya medlemsstater. Det finns tre viktiga anledningar till varför icke-diskrimineringsprincipen är lika relevant för dessa tio länder, och för andra som har ansökt om medlemskap i EU, som för de gamla medlemsstaterna.

- Icke-diskrimineringsprincipen är en del av de grundläggande rättigheter som utgör själva grundvalen för EU. Den ingår därför i de s.k. politiska kriterier för medlemskap som medlemsstaterna enades om vid Europeiska rådets möte i Köpenhamn 1993. De nya medlemsstaterna har gjort avsevärda satsningar på att uppfylla de politiska kriterierna, vilka var en förutsättning för att anslutningsförhandlingarna skulle kunna inledas.

- Nya medlemsstater förväntas ha införlivat de två direktiven mot diskriminering innan de ansluter sig till EU, eftersom direktiven ingår i gemenskapens regelverk[21]. Nya medlemsstater som inte klarar detta kommer att behandlas på samma sätt som övriga medlemsstater som dröjer med införlivandet, dvs. bli föremål för överträdelseförfararanden.

- Lagstiftning och politik mot diskriminering kan hjälpa dessa länder i deras insatser för att främja minoriteters och missgynnade gruppers integration och deltagande. De nya medlemsstaterna kommer dessutom att få EU-stöd för utvecklingen av strategier för att främja sysselsättning och social integration.

Utvidgningen bör sporra alla medlemsstater att intensifiera sina insatser för att ta itu med de problem som drabbar minoriteter. Det handlar framför allt om romerna, som i det utvidgade EU kommer att utgöra den största etniska minoriteten och som i flera såväl gamla som nya medlemsstater fortfarande befinner sig i en situation av utestängning och diskriminering. Det här är ett problem med flera dimensioner som förutsätter en konsekvent strategi. Lagstiftning och politik mot diskriminering kan vara ett inslag i denna strategi. EU:s övriga politikområden och stödinstrument kan också stödja nationella myndigheter och civilsamhällets organisationer i deras arbete med dessa frågor.

De nya medlemsstaterna har i stor utsträckning ställts inför samma utmaningar som de gamla medlemsstaterna vid införlivandet av gemenskapens lagstiftning mot diskriminering. För många av de nya medlemsstaterna har det varit en stor utmaning att för första gången införa ett rättsligt skydd mot diskriminering på grund av funktionshinder, sexuell läggning och ålder. Kommissionen har understrukit att det måste vidtas åtgärder för att motverka diskriminering av alla de skäl som räknas upp i gemenskapens antidiskrimineringslagstiftning och att alla diskrimineringsskäl uttryckligen måste nämnas i den nationella genomförandelagstiftningen.

Den rättighetsbaserade strategin när det gäller personer med funktionshinder i EU:s antidiskrimineringspolitik är fortfarande en ganska ny tanke för myndigheter och icke-statliga organisationer i många av de nya medlemsstaterna. Införlivandet av bestämmelserna mot

---

[21] Se rapporten ”*Equality, Diversity and Enlargement”*. (http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/prog/studies_en.htm)

diskriminering på grund av sexuell läggning har i flera av de nya medlemsstaterna visat sig vara kontroversiellt.

I de nya medlemsstaterna är sysselsättningen bland äldre arbetstagare i allmänhet mycket låg (i genomsnitt bara 30,5 % i de tio nya medlemsstaterna) och äldre arbetstagare som har drabbats av de ekonomiska omstruktureringarna upplever ofta att det är svårt att få tillträde till utbildning och nya sysselsättningsmöjligheter. Åldersdiskriminering är idag ett relativt okänt begrepp i många av länderna, men de åtgärder gemenskapens lagstiftning kräver för att motverka diskriminering i arbetslivet och inom utbildning kan med fördel ingå i en mer övergripande politik för att öka arbetskraftsdeltagandet bland äldre arbetstagare.

Det är också viktigt att påpeka att utvidgningen kommer att förändra de politiska och institutionella ramarna för insatser mot diskriminering och för likabehandling. Om inte artikel 13 i EG-fördraget ändras kommer det även i fortsättningen att krävas enhällighet mellan medlemsstaterna i rådet för att anta gemenskapslagstiftning på detta område. Det kommer naturligtvis att bli mycket svårare att nå enighet i ett EU med 25 eller fler medlemsstater. För att nya lagar skall kunna antas på detta område måste det finnas en stark och gemensam politisk vilja hos alla medlemsstater. Men det finns naturligtvis inget som hindrar länderna själva från att vidta åtgärder för att genomföra det nuvarande regelverket och kontrollera att det efterlevs i det utvidgade EU.

Utvidgningen kommer slutligen också att tvinga EU att göra prioriteringar i sin tilldelning av ekonomiska resurser. Kommissionens förslag beträffande EU:s budgetplan efter 2007 beskrivs i ett meddelande som antogs den 10 februari 2004[22].

3.2. Genomförandet av regelverket

EU har infört ett starkt regelverk mot diskriminering. Den omedelbara utmaningen blir nu att se till att detta regelverk verkligen genomförs fullt ut. Det är mycket viktigt att ta itu med glappet mellan de bestämmelser som fastställdes på EU-nivå 2000, graden av genomförande i vissa medlemsstater och den fortsatta förekomsten av diskriminering. Det finns tecken som tyder på att rasistiska dåd och rasdiskriminering i själva verket har ökat de senaste åren[23].

Europeiska kommissionen skall 2005 och 2006 rapportera till rådet och Europaparlamentet om hur långt medlemsstaterna har kommit i genomförandet av direktiven om likabehandling oavsett ras och i arbetslivet. Rapporten ”skall, om så är nödvändigt, omfatta förslag till översyn och uppdatering” av direktiven. Det är ännu för tidigt att ha någon bestämd uppfattning om huruvida det nya regelverket fungerar effektivt i alla medlemsstater. Men redan nu går det att peka på flera brister.

Kommissionen är oroad över att många medlemsstater inte verkar ha dragit nytta av de tre år som har gått sedan direktiven antogs för att införa nödvändiga bestämmelser. Den är också medveten om kritiken från företrädare för civilsamhället om att det inte har skett något samråd i vissa medlemsstater under genomförandeprocessen.

---

22 *Bygga en gemensam framtid – Politiska utmaningar och budgetmedel i ett utvidgat EU (2007–2013) – KOM(2004) 101 slutlig.*

23 Se t.ex. rapporterna från EU:s centrum för övervakning av rasism och främlingsfientlighet om islamofobi och antisemitism och Eurobarometern om ”Diskriminering i Europa” (http:/europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/prog/studies_en.htm).

Kommissionen är ytterst oroad över att införlivandet av direktiven dröjer i ett flertal medlemsstater. I några länder är lagförslag fortfarande föremål för diskussioner eller har inte ens formellt lagts fram. I andra omfattar lagstiftningen fortfarande inte hela medlemsstatens territorium eller alla relevanta nivåer inom den statliga förvaltningen.

I de fall där nationell lagstiftning har antagits finns det ofta tecken på att den inte fullt ut införlivar alla detaljerade bestämmelser i direktiven. Såväl gamla som nya medlemsstater och kandidatländer har här stått inför liknande utmaningar. De har varit tvungna att införa nya definitioner av direkt och indirekt diskriminering och av trakasserier. De har varit tvungna att hantera nya rättsbegrepp, som exempelvis den delade bevisbördan i diskrimineringsärenden. De har varit tvungna att förbjuda rasdiskriminering utanför arbetslivet när det gäller utbildning, social trygghet, hälso- och sjukvård, bostäder och tillgång till varor och tjänster. Det är långt ifrån uppenbart att alla dessa krav finns med i alla medlemsstaters nationella lagstiftning.

Det är tydligt att mycket återstår att göra för att se till att direktiven om likabehandling oavsett ras och i arbetslivet verkligen genomförs och upprätthålls fullt ut. Offentliga myndigheter måste därför vidta ytterligare åtgärder för att fullborda införlivandet i den nationella lagstiftningen. Det kommer också att krävas fler insatser när det gäller kunskapshöjande verksamhet, utbildning och samarbete med civilsamhället.

Trots dessa betydande utmaningar när det gäller det nuvarande regelverket har det efter 2000 framförts krav på att skyddet i gemenskapens lagstiftning bör utvidgas och stärkas ytterligare beträffande några av diskrimineringsskälen i artikel 13.

Europeiska kommissionen har på grundval av artikel 13 redan lagt fram ett förslag till ett nytt direktiv om likabehandling av kvinnor och män när det gäller tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster[24], som för närvarande diskuteras i rådet.

Under det europeiska handikappåret 2003 förespråkade organisationer som företräder personer med funktionshinder ökade insatser för att motverka diskriminering på grund av funktionshinder utanför arbetslivet. Europeiska kommissionen har i en europeisk handlingsplan som antogs i oktober 2003[25] beskrivit sin allmänna strategi för att stödja personer med funktionshinder. I handlingsplanen nämns flera initiativ för att främja funktionshindrades tillgång till sysselsättning och livslångt lärande, utvecklingen av ny teknik och den byggda miljöns tillgänglighet.

Intressegrupper och experter bedriver en aktiv lobbyverksamhet för flera andra initiativ. Det handlar bland annat om insatser för att motverka åldersdiskriminering när det gäller tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster, för att utvidga skyddet när det gäller sexuell läggning och hantera de särskilda behoven hos vissa minoriteter, bl.a. romer.

Även om kommissionen lyssnar på kraven på ökade insatser inser den vikten av att först se till att det nuvarande regelverket verkligen genomförs. Det är också viktigt att påpeka att lagstiftning inte är det enda verktyget som finns tillgängligt på europeisk, nationell eller regional nivå för att motverka diskriminering. I själva verket måste flera olika policy- och

---

[24] KOM(2003) 657 slutlig.

[25] Lika möjligheter för personer med funktionshinder: en europeisk handlingsplan, KOM(2003) 650 slutlig, 30.10.2003.

stödinstrument utnyttjas för att främja icke-diskrimineringsprincipen. Samlade insatser av de olika intressenterna kommer också att vara avgörande för att insatserna skall ge resultat.

3.3. Bättre insamling, uppföljning och analys av data

Bristen på mekanismer för att samla in data och följa upp trender och framsteg i medlemsstaterna gör att det för närvarande är svårt att bedöma hur stora utmaningarna egentligen är och om lagstiftningen och politiken mot diskriminering är effektiv.

Denna situation beror delvis på en förståelig vilja att respektera människors privatliv och på regler för datainsamling. Fler kvantitativa och kvalitativa data skulle dock göra det lättare att utforma en antidiskrimineringspolitik genom att klargöra utgångsläget, slå fast var orättvisor finns och analysera hur omfattande de är. Det skulle också vara värdefullt att inhämta data för att spåra effekterna av politik och stödinsatser.

Sådana data bör vara könsuppdelade, eftersom orättvisor kan slå olika bland kvinnor och män. Om jämförbara data samlades in under en längre tid skulle det också bli lättare att upptäcka trender och kontrollera att förändringar verkligen äger rum i arbetslivet och på andra områden.

Europeiska kommissionen inser till fullo att detta är en känslig fråga. Samtidigt anser den att en dialog med nationella myndigheter och andra intressenter om hur datainsamlingen på detta område kan förbättras skulle göra det lättare att utforma en antidiskrimineringspolitik i framtiden.

3.4. EU:s stöd till praktiska insatser för att bekämpa diskriminering

Gemenskapens handlingsprogram mot diskriminering har redan bidragit till en ökad medvetenhet och gett stöd till utbildning och andra praktiska åtgärder för att främja likabehandling. Nästa utmaning blir att besluta om strategiska prioriteringar för det framtida EU-stödet till antidiskrimineringsinsatser, särskilt efter utvidgningen. Kommissionen är skyldig att i slutet av 2005 lämna en lägesrapport till rådet och Europaparlamentet om programmets genomförande. En löpande, oberoende utvärdering av programmet kommer att utgöra underlag för denna rapport.

Utan att förekomma utvärderingens resultat eller innehållet i kommissionens rapport går det redan nu att utifrån de senaste tre årens erfarenheter av programmets genomförande peka på en del preliminära resultat och frågor.

Den integrerade strategin beträffande de fem diskrimineringsskäl som programmet omfattar har visat sig vara en god grund för ett utbyte av erfarenheter och goda exempel (se avsnitt 2.1). Det är dock tydligt att en del organisationer som tidigare har arbetat med särskilda målgrupper har upplevt övergången till denna strategi som besvärlig.

Det har funnits en stark efterfrågan på programmets produkter inom vad som är ett relativt nytt politikområde på EU-nivå och i många medlemsstater. Det gäller särskilt de olika undersökningar, rapporter, seminarier och konferenser som har fått stöd från programmet. Kommissionen tar gärna emot synpunkter om vad framtida aktiviteter bör inriktas på inom programdelen ”Analys och utvärdering” i enlighet med EU:s mer allmänna agenda för jämlikhet och icke-diskriminering.

En stor del av de mänskliga och ekonomiska resurser som finns tillgängliga i handlingsprogrammet har satsats på transnationella projekt som sammanför flera olika grupper och organisationer. Även om det har funnits en stor efterfrågan på stöd inom denna programdel är det i vissa fall fortfarande tveksamt om dessa projekt har haft någon större inverkan eller relevans för den framtida utformningen av antidiskrimineringspolitik på EU-nivå och nationellt.

Programmet har också anslagit betydande belopp i grundfinansiering till Europeiska handikappforumet (EDF), Europeiska nätverket mot rasism (ENAR), Europeiska plattformen för äldre (AGE) och ILGA-Europe (en internationell organisation för homosexuella), samt till flera mindre nätverk på handikappområdet. Syftet med detta stöd är att organisationerna skall få möjlighet att motverka diskriminering, främja jämlikhet och arrangera en rad olika aktiviteter för sina medlemmar. Mervärdet av EU-stödet till dessa nätverk kommer att bedömas i samband med den externa utvärderingen av programmet.

Slutligen har även kunskapshöjande insatser på EU-nivå och nationellt fått stöd från programmet. Även om dessa insatser har börjat ge resultat är arbetet för att åstadkomma förändringar av beteenden och i attityder naturligtvis långsiktigt. Framtida kunskapshöjande insatser skulle med fördel kunna inriktas mer på vissa målgrupper och centrala budskap. Dessutom måste de beakta till de mycket olika nationella förhållanden som råder i det utvidgade EU.

Sammanfattningsvis verkar det finnas ett tydligt behov av fortsatt EU-stöd till positiva åtgärder inom detta relativt nya politikområde. Kommissionen tar gärna emot synpunkter om framtida insatsers prioriteringar och inriktning för att åstadkomma så mycket som möjligt med de begränsade resurser som finns tillgängliga.

3.5. Ökat samarbete med intressenterna

Flera olika intressenter har spelat en aktiv roll i utformningen av EU:s agenda för antidiskrimineringsinsatserna. Utmaningen för framtiden blir att förmå dem att delta ännu mer i förverkligandet av agendan och att främja etableringen av nätverk och erfarenhetsutbyten mellan viktiga intressenter.

Nationella myndigheter är viktiga samarbetspartner i utvecklingen av lagstiftning och politik mot diskriminering. Kommissionen har under införlivandet av direktiven om likabehandling oavsett ras och i arbetslivet, och i samband med genomförandet av gemenskapens handlingsprogram mot diskriminering, etablerat ett nära samarbete med relevanta ministerier och organ.

Europaparlamentet har spelat en viktig roll i utformningen av EU:s antidiskrimineringspolitik och kommissionen ser fram emot ett fortsatt samarbete med parlamentet på detta område efter valet i juni 2004.

Den viktiga roll som **arbetsmarknadens parter** och **de icke-statliga organisationerna** har när det gäller att genomföra antidiskrimineringslagstiftningen och kontrollera att den efterlevs nämns uttryckligen i direktiven om likabehandling oavsett ras och i arbetslivet.

Under det europeiska handikappåret antog arbetsmarknadens parter på EU-nivå en förklaring om att man under 2004 avsåg att uppdatera sin förklaring om rasism från 1995. Den europeiska fackföreningskonfederationen ETUC har tillsammans med sina medlemmar

utformat ett projekt om icke-diskriminering med stöd från gemenskapens handlingsprogram mot diskriminering.

Fackföreningar agerar mot diskriminering på grund av ras och religion

Den europeiska fackföreningskonfederationen ETUC har fått stöd från gemenskapens handlingsprogram mot diskriminering för ett projekt som genomförs tillsammans med dess medlemsorganisationer för att motverka diskriminering på grund av ras och religion i arbetslivet. Syftet med projektet är att se i vilken mån denna fråga behandlas i kollektivavtal och att ge en överblick över hur många personer från religiösa och etniska minoriteter som deltar i fackföreningarnas beslutsprocesser.

Den europeiska antidiskrimineringslagstiftningen påverkar offentliga och privata **arbetsgivare**. Den berör såväl stora som små företag och egenföretagare. Framstegsvänliga arbetsgivare i Europa uppfyller inte bara kraven i lagstiftningen utan börjar också inse fördelarna med mångfald. Detta stämmer överens med EU:s mer övergripande agenda för att främja företagens sociala ansvar. Det har bedrivits forskning för kommissionens räkning om kostnader och fördelar för arbetsgivarna och kommissionen har även försökt stödja vissa arbetsgivares insatser på detta område genom att dela ut företagspriser.

Mångfaldens kostnader och fördelar för arbetsgivarna

Europeiska kommissionen offentliggjorde resultaten av oberoende forskning i november 2003 om mångfaldens positiva effekter för näringslivet.[26] Utifrån en enkät bland över 200 små och medelstora företag kunde undersökningen påvisa flera betydande fördelar med mångfald i arbetskraften. Det handlade bland annat om företagets anseende, humankapital och undvikande av kostnader till följd av diskriminering och trakasserier på arbetsplatsen. Några svårigheter som togs upp i rapporten var bristande medvetenhet, motstånd mot organisationsförändringar och problem i samband med datainsamling.

De icke-statliga organisationerna fortsätter att vara viktiga förkämpar för utformningen av en antidiskrimineringspolitik i EU. Många av dem har fått stöd från gemenskapens handlingsprogram mot diskriminering, vilket har gett dem möjlighet att arbeta tillsammans med sina samarbetspartner på europeisk nivå. De har en viktig roll att spela nationellt genom att driva på införlivandet av gemenskapens antidiskrimineringslagstiftning, öka kunskaperna om nya rättigheter och skyldigheter och hjälpa personer som drabbas.

Den integrerade strategin när det gäller antidiskriminering som baseras på artikel 13 i fördraget har uppmuntrat icke-statliga organisationer som tidigare har arbetat med särskilda grupper att samarbeta och slå sig ihop. För några organisationer har detta varit en utmanande process. Stödet till de icke-statliga organisationerna från gemenskapens handlingsprogram mot diskriminering har också riktat uppmärksamheten mot den nya ramen för EU:s antidiskrimineringspolitik och behovet av att verkligen uppnå resultat.

Enligt direktivet om likabehandling oavsett ras är medlemsstaterna skyldiga att utse **särskilda organ** för främjande av likabehandling, som skall hjälpa personer som har utsatts för diskriminering, sammanställa oberoende rapporter och utfärda rekommendationer. Ett liknande krav på ett organ som hanterar jämställdhetsfrågor finns i det ändrade direktivet om

[26] http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/prog/studies_en.htm.

likabehandling från 2002[27] och i förslaget till ett direktiv om likabehandling av kvinnor och män när det gäller tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster, som kommissionen lade fram i november 2003[28].

Flera medlemsstater har faktiskt tagit detta tillfälle i akt och inrättat organ för likabehandling som hanterar alla diskrimineringsskäl som nämns i artikel 13, antingen tillsammans eller var för sig. Detta är positivt eftersom det visar att några medlemsstater är villiga att gå längre än minimikraven i gemenskapens lagstiftning. Organen för likabehandling kommer naturligtvis att ha en nyckelroll i den framtida utformningen av EU:s antidiskrimineringspolitik.

Regionala och lokala myndigheter är också viktiga samarbetspartner i EU:s arbete för icke-diskriminering och likabehandling. De kan i egenskap av arbetsgivare och leverantörer av tjänster bidra genom att föregå med gott exempel. De har också goda möjligheter att höja kunskapsnivån och främja en dialog med lokalbefolkningen. **Regionkommittén** har varit en stark anhängare av gemenskapens antidiskrimineringspolitik.

Även **sakkunniga** har bidragit till debatten om EU:s agenda för antidiskrimineringsinsatserna. En betydande samling akademisk litteratur har vuxit fram sedan direktiven om likabehandling oavsett ras och i arbetslivet antogs.

EU:s centrum för övervakning av rasism och främlingsfientlighet i Wien fortsätter att bidra till utformningen av EU:s politik på detta område. Efter Europeiska rådets slutsatser i december 2003 pågår nu diskussioner om centrumets mandat skall utvidgas till att omfatta alla människorättsfrågor. Det kommer att bli nödvändigt att se hur det nya människorättsorganet kan fortsätta sitt arbete med rasdiskriminering och utvidga detta till andra former av diskriminering.

3.6. Integrering av icke-diskrimineringsprincipen inom andra politikområden

Direktiven om likabehandling oavsett ras och i arbetslivet utgör tillsammans med gemenskapens handlingsprogram mot diskriminering en del av EU:s mer övergripande strategi för att främja missgynnade gruppers integration och delaktighet. En av de viktigaste utmaningarna i framtiden blir att öka bidraget från EU:s andra policy- och stödinstrument till kampen mot diskriminering.

Inom ramen för Europeiska sysselsättningsstrategin har vissa medlemsstater börjat använda sina nationella handlingsplaner för sysselsättning för att utveckla en mer heltäckande strategi, genom att kombinera åtgärder för att främja missgynnade gruppers integration med åtgärder för att motverka diskriminerande attityder, beteenden och sedvänjor. Det är dock först nu som fördelarna med en sådan dubbel ansats börjar erkännas och det vore meningsfullt att tillämpa den i större utsträckning.

En analys av de nationella handlingsplanerna för social integration från 2003 visade att bara en minoritet av medlemsstaterna gör en konkret koppling mellan åtgärder för att motverka social utestängning och insatser mot diskriminering, däribland antidiskrimineringslagstiftning. Denna koppling skulle också kunna uppmärksammas mer av medlemsstater och grupper som deltar i kampen mot social utestängning.

---

27 http://europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/rights_en.html

28 KOM(2003) 657 slutlig, 5.11.2003.

När det gäller invandrare och etniska minoriteter är nationella åtgärder inom sysselsättning och social integration fortfarande främst inriktade på att få invandrare och medlemmar av etniska minoriteter att anpassa sig, särskilt genom integrationsåtgärder som språkundervisning. Även om sådana initiativ är betydelsefulla bör de kompletteras med åtgärder som angriper potentiellt diskriminerande beteenden, attityder och sedvänjor hos *majoritetsbefolkningen* som hindrar invandrare eller medlemmar av etniska minoriteter att oavsett deras kvalifikationer, erfarenheter eller språkkunskaper hitta ett arbete, få tillgång till tjänster eller delta i språkundervisning. Medlemsstaterna kan uppmuntras att dra större nytta av Europeiska socialfonden för att motverka diskriminering, vid sidan om mer traditionella integrationsåtgärder som utbildningskurser.

Många medlemsstater försöker nå ut till sårbara grupper genom allmänna initiativ snarare än riktade åtgärder och lägger fokus på att förbättra anställbarhet, möjligheterna att få bostad och utbildningsresultat. Bara ett fåtal länder har satt upp konkreta mål för missgynnade grupper. Bristen på tillförlitliga och jämförbara uppgifter försvårar utformningen och uppföljningen av en effektiv politik på detta område, både nationellt och på EU-nivå.

Kommissionen konstaterar att det finns en allt starkare trend i vissa medlemsstater mot att hantera jämställdhetsfrågor tillsammans med de andra diskrimineringsskäl som nämns i artikel 13 i EG-fördraget. Denna trend märks i synnerhet när det gäller rättsliga åtgärder och genom att det inrättas ett enda organ för likabehandling som hanterar olika diskrimineringsskäl på nationell nivå. Den integrerade strategin är framför allt ett svar på behovet av att hantera situationer med multipel diskriminering och önskemålet om effektiva metoder att främja likabehandling. Kommissionen är också medveten om att många arbetsgivare brukar ta ett samlat grepp på dessa frågor i sina program för mångfald och mot diskriminering.

Kommissionen vill därför gärna få in synpunkter om möjligheterna att förstärka den integrerade strategin mot alla typer av diskriminering som nämns i artikel 13 i EG-fördraget, inklusive könsdiskriminering. Detta skall inte ersätta den särskilda fokuseringen på konkreta institutionella arrangemang och initiativ för att motverka alla former av könsdiskriminering, eftersom den är en del av den befintliga strategin för att integrera ett jämställdhetsperspektiv.

4. SLUTSATS

Denna grönbok läggs fram i syfte att ställa en lång rad frågor rörande den framtida politiken för jämlikhet och icke-diskriminering i ett utvidgat EU.

Det har gjorts enorma framsteg på EU-nivå de senaste fem åren när det gäller att utforma en rättslig och politisk ram för insatserna mot diskriminering och för likabehandling. Det är emellertid viktigt att inse att mycket fortfarande behöver göras för att se till att regelverket verkligen genomförs fullt ut i hela det utvidgade EU. Det är också viktigt att inse att lagstiftning bara är ett av verktygen i kampen mot diskriminering. Förändringar av attityder och beteenden förutsätter att lagstiftningen backas upp med långsiktiga och konkreta insatser.

I grönboken nämns flera områden där det krävs ökade insatser. Många av dessa insatser måste göras på nationell och regional nivå och med civilsamhällets och andra intressenters aktiva deltagande. EU kommer att fortsätta att stödja och övervaka denna process.

I grönboken presenteras förslag om handlingslinjer som kan övervägas på EU-nivå. Förslagen är inte uttömmande utan skall uppmuntra till synpunkter. Detta gäller även det bifogade webbformuläret som skall göra det lättare att få in reaktioner från en bredare allmänhet än den som normalt har kapacitet att inkomma med synpunkter på EU:s politik. Alla intresserade parter är välkomna att delta i debatten och lägga fram sina förslag för framtiden. Kommissionen ser fram emot att få ta del av era åsikter om utformningen av EU:s framtida agenda för insatserna för icke-diskriminering och likabehandling.

5. HUR DELTAR MAN I DET OFFENTLIGA SAMRÅDET

Det offentliga samrådet inleds den 1 juni och avslutas den 31 augusti 2004.

Vi ber dig fylla i svarsformuläret på Europeiska kommissionens webbplats:

http://europa.eu.int/yourvoice/forms/dispatch.jsp?form=310&lang=SV

Alla uppgifter rörande fysiska personer behandlas anonymt. Organisationer uppmanas uppge namn.

Vi uppmanar dig att använda svarsformuläret på webbplatsen eftersom det gör det lättare för oss att få med dina synpunkter i samrådsprocessen. Du kan dock även skicka ett kort skriftligt inlägg till följande adress:

Grönbok
GD EMPL/D/3
J37 2/23
Europeiska kommissionen
B-1049 Bryssel

BILAGA

Grönbok om jämlikhet och icke-diskriminering i ett utvidgat EU

FRÅGEFORMULÄR

1. ATT KLARA DE UTMANINGAR SOM ÄR EN FÖLJD AV UTVIDGNINGEN

Hur viktigt anser du att det är att EU efter utvidgningen ökar sina insatser mot diskriminering på grund av ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelses, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning?
Mycket viktigt – viktigt – inte viktigt – vet ej

2. ATT GENOMFÖRA PRINCIPEN OM ICKE-DISKRIMINERING I LAG OCH HANDLING

Vilken inverkan tror du att EU:s lagstiftning har haft på skyddet mot diskriminering på grund av ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelses, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning i EU?
Mycket stor inverkan – stor inverkan – begränsad inverkan – ingen inverkan – vet ej

Vad anser du vara de största hindren för att EU:s lagstiftning mot diskriminering verkligen skall tillämpas i praktiken? (Högst 3 svar)

- *Medlemsstaternas genomförandelagstiftning är ofullständig*
- *Brist på information/kunskaper om rättigheter och skyldigheter i antidiskrimineringslagar*
- *Diskriminerande attityder och beteenden lever kvar*
- *Det är svårt för dem som drabbas av diskriminering att gå vidare till domstol*
- *Påföljder och kompensationer är inte tillräckligt verkningsfulla*
- *Skyddet varierar för olika typer av diskriminering*
- *Bestämmelserna om olika typer av diskriminering överlappar varandra eller är motstridiga*
- *Icke-statliga organisationers och fackföreningars förmåga att försvara de som drabbas*
- *Effektiviteten hos specialiserade organ för likabehandling*
- *Annat (Skriv fritt – högst […] ord)*

Anser du att det finns allvarliga problem som idag inte omfattas av EU:s lagstiftning mot diskriminering? *(Ja/Nej)*

- *Om ja, beskriv vilket problem du menar. (Skriv fritt – högst […] ord)*

- *Hur effektiva anser du att följande åtgärder skulle vara för att komma till rätta med detta problem? (Högst 3 svar)*

  – Kunskapshöjande insatser

  – Utbildning

  – Frivilliga uppförandekoder

  – Överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter

  – Mer lagstiftning

  – Tillsyn av att kraven om likabehandling i samband med offentlig upphandling uppfylls

  – Kvotering

- *Rangordna vikten av insatser på följande nivåer:*

  – Lokal

  – Regional

  – Nationell

  – EU

Bör EU uppmuntra en debatt om andra diskrimineringsskäl som nämns i stadgan om de grundläggande rättigheterna[29]? (Högst 3 svar)

- *Socialt ursprung*
- *Genetiska särdrag*
- *Språk*
- *Politisk eller annan åskådning*
- *Tillhörighet till nationell minoritet*
- *Förmögenhet*
- *Börd*

3. BÄTTRE INSAMLING, UPPFÖLJNING OCH ANALYS AV DATA

Hur viktig är insamling av data för att utforma en effektiv politik för likabehandling och mot diskriminering?

[29] Se artikel 21 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

Mycket viktig – viktig – inte viktig – vet ej

Är du för eller emot att EU samarbetar med nationella myndigheter och andra intressenter för att titta närmare på olika sätt att samla in data om diskriminering och integrering av missgynnade grupper?
Starkt för – för – emot – starkt emot – vet ej

4. ATT UTNYTTJA EU-STÖD MAXIMALT

Vilka av följande områden bör prioriteras för EU-stöd? (Högst 3 svar)

- *EU-omfattande undersökningar för att jämföra erfarenheterna av diskriminering och insatser mot diskriminering*
- *Analyser och uppföljningar av antidiskrimineringslagstiftning*
- *Informationsinsatser och kunskapshöjande insatser*
- *Utbildning i frågor om mångfald och diskriminering*
- *Etablering av nätverk mellan grupper som bekämpar diskriminering*
- *Yrkesutbildning och arbetslivserfarenhet för personer som tillhör missgynnade grupper*
- *Annat (Skriv fritt)*

Vilka områden bör framtida insatser koncentreras till? (Högst 3 svar)

- *Arbetslivet*
- *Mångfaldens betydelse för företagen*
- *Offentlig upphandling*
- *Diskriminering utanför arbetslivet (utbildning, social trygghet, hälso- och sjukvård, tillgång till varor och tjänster, bostäder)*
- *Internationella jämförelser av insatser mot diskriminering*
- *Antidiskrimineringslagstiftningens ekonomiska effekter*
- *Annat (Skriv fritt)*

5. ÖKAT SAMARBETE MED INTRESSENTERNA

Anser du att någon av följande intressenter bör delta mer i EU:s insatser mot diskriminering? (Högst 3 svar)

- *Nationella myndigheter*
- *Regionala och lokala myndigheter*

- *Organisationer som arbetar med personer som kan utsättas för diskriminering*
- *Europeiska nätverk av icke-statliga organisationer*
- *Fackföreningar*
- *Arbetsgivarföreningar*
- *Storföretag*
- *Små och medelstora företag*
- *Tjänsteleverantörer*
- *Specialiserade organ för likabehandling*
- *Domare och praktiserande jurister*
- *Annan (Skriv fritt)*

6. ATT SKAPA KOMPLEMENTARITET MED ANDRA EU-INSATSER

Vilka av följande instrument anser du skulle kunna användas effektivare för att stödja EU:s insatser mot diskriminering? (Högst 3 svar)

- *Europeiska sysselsättningsstrategin*
- *Europeiska strategin och programmet för social integration*
- *Europeiska socialfonden*
- *Gemenskapsinitiativet Equal*
- *Den sociala dialogen*
- *Företagens sociala ansvar*
- *Instrument inriktade på utbildning och ungdomsfrågor*
- *Annat (Skriv fritt)*

Är du för eller emot att det bör finnas en närmare koppling mellan insatser mot könsdiskriminering i EU och insatser mot diskriminering på grund av ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, ålder, funktionshinder eller sexuell läggning?
Starkt för – för – emot – starkt emot – vet ej

Är du för eller emot påståendet att bekämpningen av könsdiskriminering och främjandet av jämställdhet fortfarande är en fråga som måste hanteras för sig?
Starkt för – för – emot – starkt emot – vet ej