EUROPEES PARLEMENT

2004 *2009*

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

VOORLOPIGE VERSIE
2005/2008(INI)

24.2.2005

ONTWERPVERSLAG

over de bescherming van minderheden en maatregelen ter bestrijding van discriminatie in een uitgebreid Europa
(2005/2008(INI))

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

Rapporteur: Claude Moraes

Externe vertaling

PR_INI

INHOUD

Blz.

ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT 3

ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

over de bescherming van minderheden en maatregelen ter bestrijding van discriminatie in een uitgebreid Europa
(2005/2008(INI))

Het Europees Parlement,

- gezien het Groenboek van de Commissie over gelijkheid en non-discriminatie in een uitgebreide Europese Unie (COM(2004)0379) en op de thematische jaarverslagen van het Europees Waarnemingscentrum voor racisme en vreemdelingenhaat;

- gelet op artikel 6 en 7 van het EU-Verdrag, waarin de doelstellingen om de Unie te ontwikkelen tot een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid en om de beginselen van vrijheid, democratie, de eerbiediging van de grondrechten en van de rechtsstaat in acht te nemen, worden beschreven;

- gelet met name op artikel 13 van het EG-Verdrag, dat de taak van de Gemeenschap om discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid te bestrijden beschrijft, gelet op artikel 63 van het EG-Verdrag, dat het kader voor het asiel- en immigratiebeleid vaststelt waarin de integratie van onderdanen van derde landen wordt bevorderd en op de overige rechtsgronden voor maatregelen van de Unie terzake;

- gezien het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, dat het acquis verder ontwikkelt, vooral door de opname van het Handvest van de grondrechten, waardoor het concept van grondrechten bekender wordt[1];

– gelet op artikel 45 van zijn Reglement,

– gezien het verslag van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken en op het oordeel van de Commissie werkgelegenheid en sociale zaken, van de Commissie cultuur, jeugd, onderwijs, media en sport en van de Commissie vrouwenrechten en gelijke kansen (A6-0000/2005);

De politieke dimensie en de dringende nood aan maatregelen ter bestrijding van discriminatie en bescherming van minderheden

1. acht het voor de uitgebreide Unie van 25 lidstaten en 450 miljoen inwoners van het hoogste belang:

[1] Wanneer het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet van kracht wordt, wordt de term ‘minderheden’ voor het eerst in het primair recht opgenomen, in twee bepalingen: artikel 21 van het Handvest (art. II-81 van de grondwet) dat iedere discriminatie op grond van "het behoren tot een nationale minderheid" verbiedt; artikel I-2 van de grondwet dat naar "mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren" verwijst als een van de waarden waarop "de Unie berust". De grondwet stelt eveneens dat de Unie "sociale uitsluiting en discriminatie moet bestrijden en sociale rechtvaardigheid en bescherming, de gelijkheid van vrouwen en mannen, de solidariteit tussen generaties en de bescherming van de rechten van het kind zal bevorderen" (artikel I-3, lid 3, punt 2).

- om de banden tussen de volkeren van de Unie en het door haar vertegenwoordigde project te verstevigen en tegelijk het gevoel om tot de Europese Unie te behoren en de erkenning van ieders eigen geschiedenis, cultuur, identiteit en eigenheid sterker te maken;

- om te zorgen voor een grotere coherentie bij acties en de gezagsuitoefening op lokaal, regionaal, nationaal en EU-niveau, rekening houdend met het subsidiariteitsbeginsel, en

- om de bestaande wetgeving terzake tijdig ten uitvoer te leggen;

2. herinnert eraan dat er nog steeds geen communautaire definitie voor een lid van een minderheid bestaat en dat dit concept nog lang niet is geharmoniseerd, zelfs niet op het niveau van de Verenigde Naties of de Raad van Europa[1];

3. neemt kennis van het feit dat tot nu toe minderheidskwesties in de Unie, algemeen genomen, niet hoog genoeg op de agenda van de Unie stonden en dat hieraan voortaan meer aandacht moet worden besteed om de doeltreffendheid van de door de overheidsinstanties terzake getroffen maatregelen te verhogen; is van mening dat het toekomstige Bureau voor de grondrechten hierbij een sleutelrol moet spelen;

4. verdedigt een geïntegreerde benadering van gelijkheid en non-discriminatie en de integratie van deze concepten in het relevante EU-beleid; is van oordeel dat het doel erin bestaat ervoor te zorgen dat de lidstaten effectief en op gepaste wijze omgaan met de groeiende diversiteit qua etnische afstamming, godsdienst, leeftijd, handicap of seksuele geaardheid in hun samenlevingen;

Hoe een evenwicht vinden tussen integratie en bevordering van verscheidenheid

5. is van mening dat er, zoals uit de hierboven uiteengezette situaties blijkt:

   - geen eenduidige oplossing bestaat om de situatie van alle minderheden in alle lidstaten te verbeteren;

   - gemeenschappelijke minimumdoelstellingen voor de overheidsinstanties in de Europese Unie moeten worden ontwikkeld, rekening houdend met de ervaring van verschillende lidstaten en gebaseerd op de toepassing van de conventies van de Raad van Europa, zoals het FCNM en het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden;

6. merkt op dat de Commissie hiermee reeds rekening heeft gehouden in het kader van de criteria van Kopenhagen[2] tijdens de toetredingsonderhandelingen met de landen uit Midden- en Oost-Europa, Cyprus en Malta en met de huidige kandidaat-lidstaten;

[1] Krachtens het Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden (FCNM) mogen de lidstaten bepalen wat onder minderheden wordt verstaan (een in het FCNM erkend voorrecht waardoor Roma-gemeenschappen in sommige landen als een nationale minderheid worden erkend en in andere niet).
[2] Volgens een van de drie criteria van Kopenhagen moet het land stabiele instellingen hebben die de democratie, de rechtsstaat, de mensenrechten en het respect voor minderheden waarborgen.

7. wijst erop dat de Unie, met haar beleid ter bescherming van minderheden en ter bestrijding van discriminatie, de wettelijke en grondwettelijke structuur van haar lidstaten of het beginsel dat iedereen gelijk is voor de wet, niet in vraag wil stellen;

Tekortkomingen in de respons van de lidstaten op de maatregelen op basis van artikel 13 van het EG-Verdrag

8. is bijgevolg van mening dat de Unie prioritair, in overeenstemming met haar lidstaten en steunend op bestaande rechtsgronden, een coherent integratiebeleid zou moeten aanmoedigen via wetgevende maatregelen en financiële steun om barrières weg te werken en de culturele verscheidenheid beter te beschermen;

9. betreurt dat de lidstaten zo weinig vooruitgang boeken, vooral bij de omzetting van Richtlijn 2000/43/EG[1] (de rasrichtlijn), en verzoekt de Commissie met aandrang om de nood aan een gepaste oplossing als een van de doelstellingen van het Europees Jaar van gelijke kansen in 2007 te blijven beschouwen zodat problemen kunnen worden vermeden in verband met:

   - de late of onvolledige omzetting door de lidstaten[2];

   - het uitblijven van de oprichting van gelijkheidsorganen[3];

   - opleiding en capaciteitsuitbouw, beide uitermate belangrijk voor een doeltreffende antidiscriminatiewetgeving (er is duidelijk nood aan opleiding voor rechters, advocaten, NGO-advocaten, enz. inzake sleutelbepalingen en -concepten, zoals de definitie van directe en indirecte discriminatie, bewijslast enz.);

   - informatieverspreiding, aangezien de lidstaten krachtens de richtlijn mensen moeten informeren over de bepalingen van de antidiscriminatiewet (de betrokkenheid van de NGO's en de sociale partners is essentieel om het bewustzijn te verhogen en om te garanderen dat informatie over de door de richtlijn geboden mogelijkheden onder de mogelijke slachtoffers van discriminatie wordt verspreid);

Minderheden gediscrimineerd op verschillende gronden, onder andere ras, etnische afstamming, seksuele geaardheid, godsdienst, handicap en leeftijd[4]

---

[1] PB L 180 van 19.7.2000, blz. 22.

[2] De Commissie is reeds een inbreukprocedure wegens "niet-mededeling" gestart tegen Duitsland, Finland, Griekenland, Luxemburg, Oostenrijk en de Tsjechische Republiek. De eerste twee arresten van het Europees Hof van Justitie (Finland en Luxemburg) worden op 24 februari verwacht. Later in 2005, nadat de advocaten van de Commissie hun beoordeling van de wetgeving en andere door de nationale overheidsinstanties bezorgde informatie hebben afgerond, zullen inbreukprocedures wegens "non-conformiteit" tegen een aantal oude en nieuwe lidstaten worden gestart.

[3] De Commissie heeft ernstige twijfels over de onafhankelijkheid en/of de bekwaamheid van de krachtens Richtlijn 2000/43/EG op te richten gelijkheidsorganen: in een aantal lidstaten (Spanje, Luxemburg, Duitsland, Frankrijk, Hongarije en Malta) bestaan deze organen nog niet of zijn ze nog niet volledig operationeel.

[4] Om te garanderen dat alle inwoners van de Europese Unie van dezelfde wettelijke bescherming tegen discriminatie kunnen genieten, beschikt de Unie over twee richtlijnen: Richtlijn 2000/43/EG en Richtlijn van de Raad 2000/78/EG tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep (PB L 303 van 2.12.2000, blz. 16).

10. roept de instellingen van de Europese Unie, de lidstaten en alle Europese democratische politieke partijen op om:

    - alle daden van onverdraagzaamheid en aansporing tot rassenhaat, alle pesterijen en daden van racistisch geweld te veroordelen;

    - alle daden en uitdrukkingen van antisemitisme en islamofobie te veroordelen;

    - alle daden van geweld uit godsdienst- of rassenhaat of onverdraagzaamheid, met inbegrip van aanvallen op religieuze plaatsen, sites en heiligdommen, te veroordelen;

    - het voortbestaan van discriminatie op grond van godsdienst en etnische afstamming op verschillende niveaus, niettegenstaande de uitgebreide maatregelen van de Unie in toepassing van artikel 13 van het EG-Verdrag, te veroordelen;

11. verzoekt de Raad en de Commissie en de verschillende lokale, regionale en nationale overheidsinstanties in de lidstaten met aandrang om hun maatregelen ter bestrijding van antisemitisme en van aanvallen tegen minderheden, met inbegrip van de Roma-gemeenschappen en onderdanen van derde landen, te coördineren om de beginselen van verdraagzaamheid en non-discriminatie te ondersteunen en om sociale, economische en politieke integratie te stimuleren;

12. is ervan overtuigd dat ook dialoog en samenwerking tussen de verschillende lagen van de bevolking op lokaal en nationaal niveau, met inbegrip van dialoog en samenwerking tussen verschillende culturele, etnische en religieuze gemeenschappen, moet worden gestimuleerd;

13. herbevestigt zijn overtuiging dat blijvende aandacht voor gebeurtenissen uit het verleden en onderwijs cruciale middelen zijn om onverdraagzaamheid, discriminatie en racisme voorgoed te doen verdwijnen en verzoekt de Raad, de Commissie en de lidstaten met aandrang om de strijd tegen antisemitisme en racisme op te voeren door het bewustzijn te verhogen en door:

    - de vaardigheid te ontwikkelen om discriminatie te voorkomen en doeltreffend aan te pakken, met name door krachtigere actiemiddelen van organisaties en door de uitwisseling van informatie en goede praktijken en de creatie van netwerken op Europees niveau te ondersteunen, weliswaar rekening houdend met de specifieke kenmerken van de verschillende vormen van discriminatie;

    - de onderliggende waarden en werkwijzen van de strijd tegen discriminatie te stimuleren en te verspreiden, onder andere ook via campagnes om het bewustzijn te verhogen, aangezien het van mening is dat discriminatie voorkomen even belangrijk is als discriminatie bestrijden;

De Roma-gemeenschap

14. is van oordeel dat deze gemeenschap speciale bescherming nodig heeft, aangezien ze

sinds de uitbreiding van de Unie een van de grootste minderheden binnen de EU is en als gemeenschap in het verleden werd gemarginaliseerd en werd verstoken van ontwikkeling op bepaalde essentiële vlakken: de cultuur, geschiedenis en talen van de Roma-gemeenschap worden vaak verwaarloosd of gedenigreerd;

15. juicht de publicatie van bovengenoemd Groenboek toe, dat de problemen aankaart waarmee de Roma-gemeenschap in een uitgebreid Europa heeft te kampen, alsook het organiseren van een workshop voor nationale overheidsinstanties over het gebruik van de Structurele Fondsen om de Roma-gemeenschap en andere benadeelde groepen te helpen, en de start van een specifiek stageprogramma van de Commissie voor leden van de Roma-gemeenschap; is echter van oordeel dat de meest onmiskenbare achterstand ook kan worden weggewerkt door:

    - gezamenlijke integratieprojecten te realiseren tussen de lidstaten waar de leden van deze gemeenschap wonen, om binnen een termijn van tien jaar de meest onmiskenbare achterstand van de Roma-gemeenschap weg te werken;

    - gezamenlijke, door het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling gefinancierde projecten te promoten;

    - de kennis van de taal van de landen waar de leden van deze gemeenschap wonen, en het aanleren van hun gemeenschappelijke taal te bevorderen als een manier om hun eigen cultuur en sociale samenhang te versterken;

    - de toegang tot arbeid, huisvesting, sociale dienstverlening en pensioenplannen te verbeteren;

Nieuwe immigranten

16. is van oordeel dat de eventuele discriminatie jegens recente immigranten in bepaalde opzichten verschilt van de vormen van discriminatie jegens EU-burgers die tot de tweede, derde of vierde generatie van etnische minderheden behoren;

Etnische minderheden van buitenlandse origine die reeds lang in de Europese Unie wonen

17. acht het belangrijk om een onderscheid te maken tussen recente immigranten en leden van etnische minderheden die al geruime tijd in de Europese Unie wonen, die met andere vormen van discriminatie te maken kunnen krijgen; merkt op dat etnische minderheden die reeds lang in de EU wonen, nog steeds worden gediscrimineerd, bijvoorbeeld op het werk, hoewel ze over dezelfde of betere kwalificaties beschikken dan personen die niet tot een minderheid behoren, en uit hierover haar bezorgdheid; erkent dat etnische minderheden die reeds lang in de Europese Unie wonen, de meerderheid van de EU-burgers van etnische afstamming vormen;

Verschillende etnische of nationale minderheden op het grondgebied van een lidstaat

18. is van mening dat deze minderheden in de eerste plaats nood hebben aan integratie in de samenleving, onder andere via een verdere vereenvoudiging van de

naturalisatieprocedure; spoort de overheidsinstanties van de lidstaten die het FCNM[1] nog niet hebben geratificeerd, aan om dit onverwijld te doen;

Wetgevende maatregelen die voor de inwerkingtreding van het grondwettelijke verdrag moeten worden getroffen

19. feliciteert de Commissie met haar werk met betrekking tot artikel 13 en verzoekt haar met aandrang om ook in de toekomst een coherente algemene strategie toe te passen op de problemen waarmee minderheden in de Unie hebben te kampen, door te blijven toezien op de naleving van de bestaande antidiscriminatiewetgeving en door verdere acties te overwegen op basis van de volgende verdragsartikelen:

    a) artikel 13 inzake antidiscriminatiebeleid; vertrekkende van deze rechtsgrond - de meest omvattende inzake de bescherming van minderheden - zou de Unie, op basis van haar ervaring, de volgende initiatieven kunnen ontwikkelen die reeds ten uitvoer werden gelegd en zou ze diverse artikelen van het FCNM, zoals artikel 3, lid 1, artikel 4, leden 2 en 3 en de artikelen 6 en 8, kracht kunnen bijzetten;

    b) artikel 18 van het EG-Verdrag inzake het recht van vrij verkeer en het verblijfsrecht zou als een stevige basis kunnen dienen om het vrije verkeer van leden van minderheden te vergemakkelijken en om op die manier te voorkomen dat ze geïsoleerd raken of dat er nieuwe "getto's" ontstaan;

    c) de artikelen 49, 95 en 151 van het EG-Verdrag zouden binnen de Unie een stevige basis kunnen vormen om de beginselen van artikel 9 van het FCNM, zoals de vrijheid van meningsuiting of het recht om niet te worden gediscrimineerd in de toegang tot de media, te beschermen;

    d) artikel 65 van het EG-Verdrag en artikel 31 van het EU-Verdrag inzake gerechtelijke samenwerking en hulp, en die gelijksoortige thema's behandelen als artikel 10, lid 3 van het FCNM, zijn van het allergrootste belang voor een lid van een minderheid die in burgerlijke of strafrechtelijke zaken bijstand zoekt;

    e) artikel 62 van het EG-Verdrag inzake migratiebeleid, dat zes jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam nog steeds onvolledig is (er moet rekening worden gehouden met de nood aan integratie in de samenleving van legale migranten die reeds lang in de EU wonen, zoals gesteld in de resolutie over de links tussen legale en clandestiene immigratie (het verslag-Gaubert));

    f) artikel 137, lid 1, letters g, h, i en j inzake de tewerkstelling van onderdanen uit derde landen, de integratie van uit de arbeidsmarkt uitgesloten personen en de bestrijding van sociale uitsluiting zou een sterke basis voor nieuwe, op minderheden gerichte initiatieven zijn;

    g) artikel 149 van het EG-Verdrag inzake het verbeteren van de toegang tot onderwijs zou, via onderwijs, kunnen bijdragen tot de verdere integratie van minderheden in de

[1] Dit verdrag werd nog niet door België, Frankrijk, Griekenland, Letland en Luxemburg geratificeerd.

samenleving, zoals voorzien in de artikelen 12 en 14 van het FCNM;

h) de artikelen 151 en 163 van het EG-Verdrag inzake cultuur en onderzoek zouden een belangrijke rol kunnen spelen bij de ontwikkeling van gezamenlijke programma's voor minderheden in deze gebieden (zoals voorzien in artikel 12 van het FCNM);

Toekomstige economische en financiële maatregelen

20. is van oordeel dat de Unie de acties van de lidstaten op lokaal, regionaal en nationaal niveau met passende financiering zou kunnen aanvullen:

- door het voor minderheden eenvoudiger te maken om te genieten van de Structurele Fondsen, het Cohesiefonds, het Europees Sociaal Fonds en het communautair initiatief Equal in het bijzonder;

- door nieuwe proefprojecten en solidariteitsnetwerken op te richten op basis van voormelde verdragsartikelen en passende initiatieven te ontwikkelen met de derde landen waarvan de minderheden afkomstig zijn;

verzoekt de lidstaten in dit kader met aandrang om sommige van hun besluitvormingsbevoegdheden met betrekking tot de Structurele Fondsen aan regionale en lokale instanties af te staan, conform het decentralisatiebeleid van de Unie;

Invoering van maatregelen en feedbackmechanisme

21. juicht het recente initiatief terzake van de Commissie toe, met name:

- de oprichting door de Commissievoorzitter van een Groep van Commissarissen inzake grondrechten, die een cruciale bijdrage tot de bescherming van minderheden en de bestrijding van discriminatie moet leveren;

- de oprichting van een groep voor coördinatie tussen de diensten bestaande uit vertegenwoordigers van 14 verschillende diensten van de Commissie;

22. is ervan overtuigd dat, conform het subsidiariteitsbeginsel, er nauwe samenwerking tussen de vertegenwoordigers van minderheden en de lokale, regionale, nationale en Europese instellingen zou moeten zijn; is van oordeel dat deze samenwerking zou moeten zijn gebaseerd op:

- het vastleggen van duidelijke criteria zodat kan worden gecontroleerd of de ondernomen actie voldoet aan de vooraf bepaalde standaard;

- de open coördinatiemethode, waarbij de overheidsinstanties van de verschillende lidstaten en vertegenwoordigers van de Europese instellingen worden samengebracht;

23. acht het van het allerhoogste belang dat het Bureau voor de grondrechten een nuttig instrument voor samenwerking met de Europese instellingen wordt, in nauwe samenwerking met nationale instellingen die zich met grondrechten bezighouden; vindt

dat het Bureau ook de impact van het in deze resolutie uiteengezette beleid zou moeten volgen en regelmatig verslag zou moeten uitbrengen aan het Europees Parlement en de nationale parlementen;

24. nodigt de Commissie uit om van start te gaan met de herziening van de toepassing van Richtlijn 2000/43/EG, om de antidiscriminatiemaatregelen van de Europese Unie kracht bij te zetten en om een grote conferentie met alle betrokken actoren te organiseren, in het bijzonder politieke vertegenwoordigers en vertegenwoordigers van openbare instellingen op nationaal, regionaal en lokaal niveau, en van NGO's en verenigingen die op dit vlak actief zijn;

25. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie te doen toekomen aan de Raad en de Commissie, alsmede aan de regeringen en parlementen van de lidstaten en de kandidaat-lidstaten.