EUROPA-PARLAMENTET

2004 *2009*

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

FORELØBIG
2005/2191(INI)

27.3.2006

UDKAST TIL BETÆNKNING

om ikke forskelsbehandling og lige muligheder for alle - en rammestrategi
(2005/2191(INI))

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

Ordfører: Tatjana Ždanoka

Rådgivende ordfører (*):
Claire Gibault, Udvalget om Kvinders Rettigheder og Ligestilling

(*) Udvidet samarbejde mellem udvalg – forretningsordenens artikel 47

INDHOLD

Side

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS BESLUTNING 3

(*) Udvidet samarbejde mellem udvalg – forretningsordenens artikel 47

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS BESLUTNING

om ikke forskelsbehandling og lige muligheder for alle - en rammestrategi (2005/2191(INI))

Europa-Parlamentet,

- der henviser til artikel 13 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, ifølge hvilken Fællesskabet kan træffe hensigtsmæssige foranstaltninger til at bekæmpe forskelsbehandling på grund af køn, race eller etnisk oprindelse, religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering,

- der henviser til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger,

- der henviser til Rådets direktiv 2000/43/EF af 29. juni 2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse[1] og Rådets direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv[2], som forbyder enhver form for direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af køn, race eller etnisk oprindelse, religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering,

- der henviser til artikel 21, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, ifølge hvilket enhver forskelsbehandling på grund af køn, race, farve, etnisk eller social oprindelse, genetiske anlæg, sprog, religion eller tro, politiske eller andre anskuelser, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel, handicap, alder eller seksuel orientering er forbudt,

- der henviser til de forskellige juridiske instrumenter, der er vedtaget inden for rammerne af FN og Europarådet, og som forbyder enhver form for forskelsbehandling med hensyn til de rettigheder, som de står som garant for, og især den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, samt Europarådets rammekonvention om beskyttelse af nationale mindretal,

- der henviser til Kommissionens meddelelse "Ikke-forskelsbehandling og lige muligheder for alle - en rammestrategi" (KOM(2005)0224),

- der henviser til den årlige beretning udarbejdet af ekspertgruppen om grundlæggende rettigheder for 2004 og deres temarapport om mindretal, offentliggjort samme år,

- der henviser til forretningsordenens artikel 45,

- der henviser til betænkning fra Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender og udtalelse fra Udvalget om Kvinders Rettigheder og Ligestilling (A6-0000/2006),

[1] EUT L 180 af 19.7.2000, s. 22.
[2] EUT L 303 af 2.12.2000, s. 16.

A. der henviser til, at bekæmpelse af forskelsbehandling er et vigtigt led i enhver form for integrationspolitik - som i sig selv er garant for social samhørighed - og et uundværligt instrument i kampen mod udelukkelse,

B. der henviser til, at forskelsbehandling i stor udstrækning skyldes manglende kendskab til og dermed frygt for det fremmede, hvorfor det er vigtigt at behandle ondets rod ved hjælp af målrettede aktioner med henblik på at fremme tolerance og alsidighed selv hos de helt unge; der minder om, at programmerne Sokrates, Leonard og Jeunesse vil kunne spille en vigtig rolle i denne sammenhæng,

C. der henviser til, at nationale myndigheders udbredelse af praktiske oplysninger om ikke-forskelsbehandling på nationalt plan ifølge EUMC fortsat er ret begrænset og derfor bør udvides til at omfatte målgrupper og deres støtteorganisationer; at regeringerne i højere grad bør erkende, at civilsamfundet kan fungere som en effektiv partner i forbindelse med bekæmpelse af racediskrimination, og at de derfor bør støtte enhver politik til bekæmpelse af forskelsbehandling,

D. der henviser til, at artikel 21 i chartret om grundlæggende rettigheder, som indgår i artikel II-81 i forfatningstraktaten, har en rækkevidde, der er langt større end artikel 13 i EF-traktaten, idet den nævner årsager til diskrimination, som sidstnævnte forbigår, i dette tilfælde farve, social oprindelse, genetiske anlæg, sprog, politiske eller andre anskuelser, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold og fødsel; der så meget desto mere beklager, at denne bredere fortolkning ikke i praksis er blevet omsat til et bindende juridisk instrument,

E. der henviser til, at medlemsstaterne - således som ekspertgruppen for nylig har gjort opmærksom på - i forbindelse med gennemførelsen af de lovgivningsinstrumenter, der vedtages på grundlag af artikel 13 i EF-traktaten ikke desto mindre er forpligtet til at håndhæve fællesskabsrettens generelle principper, herunder de rettigheder, frihedsrettigheder og principper, der nævnes i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder,

F. der erkender, at man ved at give visse former for diskrimination en positiv særbehandling rent juridisk skaber en form for uberettiget hierarki med hensyn til de årsager, der ligger til grund for en sådan diskrimination,

G. der minder om, at begrebet "diskrimination" opfattes på forskellig måde, alt efter om det vedrører individer eller grupper, og at beskyttelse af individuelle borgeres rettigheder ikke kræver iværksættelse af de samme foranstaltninger, som beskyttelse af de interesser, der kan henføres til en gruppe af individer,

H. der henviser til, at en positiv særforanstaltning er et instrument, hvis formål det er at medvirke til, at alle befolkningskategorier er ligeligt repræsenteret inden for de forskellige sektorer og på de niveauer, hvor det er af afgørende betydning, at hele befolkningen er repræsenteret ligeligt; der understreger, at dette begreb ikke bør begrænses til erhvervssektoren, og at det bør strække sig ud over kønnenes ligestilling,

I. der erkender, at det for at komme tidligere tiders uretfærdighed eller diskrimination til livs kan vise sig at være nødvendigt midlertidigt at ty til positive særforanstaltninger, der ud fra et ønske om at skabe retfærdighed betegnes som "målrettede", og som kan

antage meget forskellige former; der henviser til, at indførelsen af kvoter bør betragtes som en ekstrem foranstaltning, der kun kan iværksættes i overensstemmelse med Domstolens retspraksis og under hensyntagen til proportionalitetskriteriet,

J. der henviser til, at det er tvingende nødvendigt at vedtage positive særforanstaltninger eller særlige lovgivningsbestemmelser for visse særligt dårligt stillede grupper i samfundet, som f.eks. romaer, eller grupper, hvis rettigheder er blevet krænket, som f.eks. ikke-statsborgere, hvis man ønsker effektivt at inddrage disse i samfundslivet, og især i det politiske liv, og derved give dem mulighed for at få indflydelse på de afgørelser, der vedrører dem,

K. der henleder opmærksomheden på, at visse medlemsstater ved at forvise børn af romaer til specialklasser eller til lokaliteter, der er forbeholdt mentalt handicappede, gør sig skyldig i noget, der ligner raceadskillelse, og at der snarest bør iværksættes politiske foranstaltninger til ophævelse af en sådan form for raceadskillelse,

L. der henviser til, at rammekonventionens rådgivende komité tilskynder til indførelse af positive særforanstaltninger til fordel for mindretal, der er særligt dårligt stillede,

M. der henviser til, at FN's Komité om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder anfører, at de kontraherende lande i den internationale konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder er forpligtet til på behørig vis at give dårligt stillede befolkningsgrupper en fortrinsstilling for at opfylde målsætningen om fuldt og helt at inddrage alle personer med en form for handicap i samfundet på lige fod med de øvrige borgere,

N. der henviser til, at EUMC minder om, at det er vanskeligt at danne sig et reelt billede af racismens omfang og karakter, eftersom mange medlemsstaters indsamling af officielle og uofficielle data er ineffektiv eller ikke-eksisterende,

O. der i lighed med EUMC understreger, at det vil være vanskeligt at danne sig et reelt billede af diskrimination og virkningen af politiske foranstaltninger til afskaffelse heraf uden officielle statistiske data om etnisk og national oprindelse, samt om religion; manglen på tilstrækkelige statistiske data til illustrering og evaluering af diskrimination gør det umuligt at udarbejde en strategi til afskaffelse af diskrimination, som - *bl.a.* - er baseret på positive særforanstaltninger til fordel for sådanne grupper,

P. der minder om, at behandlingen af personoplysninger på fællesskabsplan er omfattet af direktiv 95/46/EF, og at der - således som ekspertnetværket har understreget - ikke er et modsætningsforhold mellem beskyttelse af personoplysninger og statistisk overvågning af forskelsbehandling, hvis formålet hermed er at få et bedre kendskab til visse gruppers over- eller underrepræsentation inden for visse sektorer eller på visse niveauer, samt at måle fremskridt for at kunne fastslå, hvor der skal sætte sind, og udvælge de mest effektive tiltag,

Q. der henviser til, at det for at påvise indirekte diskrimination, som fællesskabsretten eksplicit forbyder, er nødvendigt at kunne ty til pålidelige statistiske data, især vedrørende visse grupper med særlige karakteristika; der endvidere henviser til, at man uden statistiske data reelt berøver potentielle ofre for indirekte diskrimination et redskab, som er af afgørende betydning for anerkendelsen af deres rettigheder,

R. der understreger, at fortolkningen af oplysninger, som gør det muligt at påvise en eventuel forekomst af direkte eller indirekte diskrimination, sker i overensstemmelse med national ret eller national praksis, og at anvendelsen af statistiske data som middel til påvisning af indirekte diskrimination på nuværende tidspunkt overlades til medlemsstaterne, hvilket skaber ikke blot en vis uoverensstemmelse, men ligeledes gør det umuligt i stater, hvor en sådan praksis ikke er anerkendt, at afsløre visse former for indirekte diskrimination,

Generelle bemærkninger

1. er af den opfattelse, at bekæmpelse af diskrimination ud over lovgivning og klagemidler nødvendigvis bør tage udgangspunkt i de sociale, men også økonomiske, følgevirkninger af dette fænomen, som bør videreformidles af de ikke-statslige organisationer, som medlemsstaterne bør inddrage i et nært samarbejde om politikken til bekæmpelse af forskelsbehandling;

2. er af den opfattelse, at det er vigtigt at indsamle eksempler på god praksis til bekæmpelse af forskelsbehandling fra de forskellige medlemsstater, samt at sikre udbredelsen heraf; endvidere at det i denne forbindelse vil være hensigtsmæssigt at styrke netværket af internationale instanser til bekæmpelse af forskelsbehandling (Equinet) og tilskynde alle medlemsstater til at deltage heri; endvidere at denne opgave med at indsamle, udbrede, koordinere og fremme information på længere sigt vil kunne overdrages til Agenturet for Grundlæggende Rettigheder;

3. udtrykker tilfredshed med Kommissionens initiativ til at udnævnte 2007 til Det Europæiske Ligestillingsår og udtrykker ønske om, at dette vil medvirke til en øget erkendelse af forskellige former for diskrimination, samt til et bedre kendskab til klagemidler; kunne ikke desto mindre ønske, at sådanne initiativer fremover forberedes bedre;

4. kræver, at Kommissionen i forbindelse med den systematiske og effektive kontrol, som den har forpligtet sig til at udføre med hensyn til dens retsakters og forordningers forenelighed med charteret om grundlæggende rettigheder især bestræbelser på at afsløre enhver form for diskrimination, det være sig direkte eller især indirekte diskrimination, som kunne være en eventuel følge heraf for forskellige personkategorier; mener, at Agenturet for Grundlæggende Rettigheder bør inddrages fuldt ud i de konsekvensnalyser, der gennemføres på området;

5. anfører i lighed med Kommissionen, at det for at afhjælpe den åbenbare ulighed, som har karakter af at være ”endemisk” eller ”strukturel”, eller endog ”kulturel” - og således genoprette en alvorligt kompromitteret lighed - i visse tilfælde kan være nødvendigt midlertidigt at fravige begrebet om lighed for det enkelte individ til fordel for "en distributiv retfærdighed" rettet mod gruppen ved at vedtage såkaldt "positive" særforanstaltninger;

6. understreger, at begreberne ”positiv særforanstaltning” eller ”positiv lighed” eller endog ”distributiv retfærdighed” er udtryk for det samme og tager udgangspunkt i erkendelsen af, at en effektiv bekæmpelse af forskelsbehandling i visse tilfælde kræver en aktiv indsats fra myndighedernes side for at genetablere en ligevægt, som har lidt et alvorligt knæk; understreger, at denne form for intervention ikke bør betragtes som en form for

diskrimination - om end "positiv" - og at begrebet "positiv særforanstaltning" ikke bør reduceres til blot at være spørgsmål om kvoter; minder om, at sådanne foranstaltninger kan antage forskellige konkrete former, som f.eks. en garanti for jobsamtale, prioriteret adgang til visse uddannelser - som igen giver adgang til erhverv, hvor nogle kategorier er underrepræsenteret - jobtilbud, der primært er rettet mod bestemte samfundsgrupper, eller hensyntagen til faglig erfaring i stedet for blot til eksamensbeviser;

7. minder om, at princippet om ligebehandling ikke forhindrer en medlemsstat i at opretholde eller vedtage særlige foranstaltninger, som skal forhindre eller kompensere for handicap som følge af en af de årsager til diskrimination, der er nævnt i artikel 13 i EF-traktaten, og understreger, at sådanne særforanstaltninger bør udvides til at omfatte alle de sektorer, hvor der konstateres store uligheder, hvad enten det drejer sig om uddannelse, boliger, adgang til varer og tjenesteydelser, eller andre områder;

8. er klar over, at visse gruppers begrænsede repræsentation inden for en række beskæftigelseskategorier kan have den bivirkning, at det afskrækker dem fra at forsøge at tilegne sig den viden, der er nødvendig for de pågældende jobkategorier, hvilket er en ond cirkel; anbefaler derfor på det kraftigste, at der skabes grundlag for at give alle personkategorier adgang til alle uddannelsesformer og –niveauer, om nødvendigt ved at vedtage positive særforanstaltninger for at give dårligt stillede grupper mulighed for at blive indsluset i forskellige skole-, universitets- eller erhvervsuddannelsescykler, hvilket ellers ville være uopnåeligt for dem;

9. understreger nødvendigheden af at sikre migranter - det være sig romaer eller ikke-statsborgere - lighed med hensyn til sociale og politiske rettigheder og opfordrer medlemsstaterne og kandidatlandene til at udarbejde en strategi, som skal øge romaernes og ikke-statsborgernes deltagelse i diverse valg, såvel i egenskab af vælgere som kandidater, på alle niveauer;

Indsamling af statistiske data

10. er af den opfattelse, at direktiv 95/46/EF i stedet for at være en hindring for indsamlingen af data, som især vedrører etnisk oprindelse og religion, giver den nødvendige og ønskelige beskyttelse mod enhver form for misbrug i forbindelse med anvendelse af følsomme data indsamlet med henblik på statistisk brug;

11. finder, at det ville være hensigtsmæssigt, at artikel 29-gruppen oprettet i medfør af direktiv 95/46/EF afgav udtalelse med henblik på at skabe større klarhed om de bestemmelser i direktivet, som vil kunne hæmme udarbejdelsen af statistiske data vedrørende visse personkategorier, og med henblik på derved at sikre en ensartet fortolkning i alle medlemsstaterne;

12. henleder opmærksomheden på, at persondata efter at være blevet gjort anonyme med henblik på statistisk brug ikke længere indeholder oplysninger, der kan betegnes som personoplysninger; minder om, at der ligeledes findes pålidelige former for teknik, der respektere anonymiteten og traditionelt anvendes inden for samfundsvidenskab, og som giver mulighed for at udarbejde statistiske data baseret på følsomme data;

13. bemærker med tilfredshed, at Kommissionen agter at udarbejde statistiske redskaber til evaluering af tilfælde af diskrimination i samarbejde med de nationale myndigheder og

de øvrige aftagere; afventer med interesse offentliggørelsen af vejledningen i indsamling af data, som er varslet for 2006;

14. minder om, at begrebet "indirekte diskrimination" uløseligt er forbundet med kvantitative kriterier, og at det derfor virker mod hensigten at forhindre indsamling af statistiske data vedrørende visse karakteristika under dække af lovgivningen om beskyttelse af personoplysninger, fordi det dermed bliver umuligt at påvise eksistensen af indirekte diskrimination;

15. finder det afgørende, at bevismateriale baseret på statistiske data godkendes, hvis man ønsker en effektiv bekæmpelse af alle former for indirekte diskrimination og dermed en korrekt gennemførelse af de fællesskabsdirektiver om diskrimination, som eksplicit forbyder dette;

16. opfordrer medlemsstaterne til at udvikle statistiske redskaber, som giver mulighed for indsamling af data vedrørende beskæftigelse, boliger, uddannelse og indkomst for hver af de personkategorier, som kan være udsat for forskelsbehandling på grund af et af de kriterier, der er omhandlet i artikel 13 i EF-traktaten;

17. henleder opmærksomheden på, at en person for at kunne få en positiv særbehandling på grund af vedkommendes tilhørsforhold til en beskyttet gruppe skal kunne identificeres som sådan, hvilket forudsætter eksistensen af behørige data desangående; minder om, at de pågældende data især skal behandles i henhold til lovgivningen vedrørende personoplysninger, samt i henhold til artikel 3, stk. 1, i rammekonventionen om beskyttelse af nationale mindretal;

Nødvendigheden af at supplere den eksisterende lovgivning

18. finder det yderst beklageligt, at Kommissionen ikke på nuværende tidspunkt agter at udarbejde globale lovgivningsbestemmelser vedrørende bekæmpelse af forskelsbehandling; henstiller indtrængende til Kommissionen snarest at forelægge et nyt lovgivningsinstrument omfattende alle de årsager til forskelsbehandling, der er omhandlet i artikel 13 i EF-traktaten, og som har samme anvendelsesområde som direktiv 2000/43/EF;

19. opfordrer medlemsstaterne til i forbindelse med deres lovgivningspraksis at tage behørigt hensyn til de forskellige årsager til forskelsbehandling, som er omtalt i artikel 21 i charteret, for at give denne praksis en troværdighed, som hidtil har været svækket på grund af dens ikke-bindende juridiske karakter;

20. opfordrer medlemsstaterne til uden forbehold eller restriktive erklæringer i forbindelse med menneskerettighedstraktaterne at forpligte sig til at bekæmpe diskrimination og beskytte personer tilhørende mindretal og andre sårbare grupper, samt at leve op til sådanne forpligtelser på en troværdig måde;

21. opfordrer Kommissionen til aktivt at opfylde sine forpligtelser som traktaternes vogter og iværksætte hasteforanstaltninger rettet mod medlemsstater, som krænker fællesskabsbestemmelserne mod forskelsbehandling, på grundlag af artikel 13 i EF-traktaten; der bør indledes traktatbrudsprocedure mod nye medlemsstater, som ikke har gennemført direktiverne mod forskelsbehandling, for krænkelse af fællesskabsretten på

samme måde som mod "gamle" medlemsstater;

22. henstiller til Kommissionen i forbindelse med en snarlig revision af lovgivningen mod forskelsbehandling især at fokusere på problematikken vedrørende forskellige former for diskrimination og raceadskillelse, der kan sidestilles med en form for diskrimination, samt at tage begrebet "indirekte diskrimination" op til revision og eksplicit tillade statistiske data som bevis på eksistensen af diskrimination;

23. opfordrer Rådet til at vedtage Kommissionens forslag til Rådets rammeafgørelse om bekæmpelse af racisme og fremmedhad, hvori der fastsættes rammer for afstraffelse af racistisk og fremmedfjendsk vold som en strafbar handling, da denne afgørelse vil kunne bidrage til at fremme en nødvendig indsamling af data om racistisk vold og kriminalitet i hele EU;

o

o o

24. pålægger sin formand at sende denne beslutning til Rådet og Kommissionen.