EUROPEES PARLEMENT

2004 *2009*

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

VOORLOPIGE VERSIE
2005/2191(INI)

27.3.2006

ONTWERPVERSLAG

over non-discriminatie en gelijke kansen voor iedereen - Een raamstrategie
(2005/2191(INI))

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

Rapporteur: Tatjana Ždanoka

Rapporteur voor advies (*):
Claire Gibault, Commissie rechten van de vrouw en gendergelijkheid

(*) Nauwere samenwerking tussen commissies - artikel 47 van het Reglement

Externe Vertaling

INHOUD

Blz.

ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT 3

ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

over non-discriminatie en gelijke kansen voor iedereen - Een raamstrategie (2005/2191(INI))

Het Europees Parlement,

– gelet op artikel 13 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap dat de Gemeenschap de bevoegdheid verleent passende maatregelen te nemen om discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid te bestrijden,

– gezien Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens,

– gezien Richtlijn 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming[1] en Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep[2] welke directe of indirecte discriminatie op basis van ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid verbieden,

– gelet op artikel 21, lid 1 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, dat elke discriminatie met name op grond van geslacht, ras, kleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of overtuigingen, politieke of andere denkbeelden, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte, een handicap, leeftijd of seksuele geaardheid verbiedt,

– gezien de verschillende juridische instrumenten die door de Verenigde Naties en de Raad van Europa zijn aangenomen die discriminatie op grond van de rechten die zij garanderen verbieden en met name het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en de kaderovereenkomst inzake nationale minderheden van de Raad van Europa,

– gezien de mededeling van de Commissie, getiteld “Non-discriminatie en gelijke kansen voor iedereen – Een raamstrategie” (COM(2005)0224),

– gezien het jaarverslag van het netwerk van deskundigen inzake de grondrechten over 2004 en zijn thematisch verslag over minderheden, dat in datzelfde jaar is gepubliceerd,

– gelet op artikel 45 van zijn Reglement,

– gezien het verslag van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken en het advies van de Commissie rechten van de vrouw en gendergelijkheid (A6-0000/2006),

[1] PB L 180 van 19.7.2000, blz. 22.
[2] PB L 303 van 2.12.2000, blz. 16.

A. overwegende dat het bestrijden van discriminatie een essentieel onderdeel is van elk integratiebeleid, dat sociale cohesie garandeert, en een onmisbaar instrument is bij het bestrijden van uitsluiting,

B. overwegende dat discriminatie grotendeels door een gebrek aan kennis en dus door angst voor de ander wordt veroorzaakt en dat het derhalve noodzakelijk is het probleem bij de wortel aan te pakken door acties die tolerantie en diversiteit vanaf een zo jong mogelijke leeftijd moeten bevorderen; erop wijzend dat de Socrates-, Leonardo-, en Jeugdprogramma's in dit kader een belangrijke rol kunnen spelen,

C. overwegende dat de verspreiding van praktische informatie over non-discriminatie door nationale autoriteiten op nationaal niveau volgens het EUMC nog steeds beperkt is en naar doelgroepen en hun ondersteunende organisaties moet worden uitgebreid; overwegende dat regeringen meer oog moeten hebben voor het feit dat de burgermaatschappij een effectieve partner kan zijn bij het bestrijden van rassendiscriminatie en dat zij beleidsdoelstellingen die discriminatie aanpakken moeten steunen,

D. overwegende dat artikel 21 van het Handvest van de grondrechten, dat in artikel II-81 van het grondwettelijk verdrag is opgenomen, een grotere reikwijdte heeft dan artikel 13 van het EG-verdrag, omdat dit redenen voor discriminatie vermeldt die in artikel 13 ontbreken, namelijk kleur, sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, politieke of andere denkbeelden, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen en geboorte; het zeer betreurend dat deze bredere opvatting nog niet naar feitelijke, bindende juridische instrumenten is vertaald,

E. overwegende dat de lidstaten, zoals het netwerk van deskundigen recentelijk heeft benadrukt, bij de tenuitvoerlegging van de op basis van artikel 13 van het EG-verdrag aangenomen juridische instrumenten niettemin de in de algemene beginselen van het EG-recht vastgelegde grondrechten (waaronder de rechten, vrijheden en beginselen uit het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie) moeten nakomen,

F. in het besef dat er door de juridische voorkeursbehandeling voor sommige soorten discriminatie een soort hiërarchie in de redenen tot discriminatie ontstaat die niet gepast is,

G. erop wijzend dat het begrip 'discriminatie' op verschillende manieren kan worden uitgelegd, afhankelijk van het feit of dit vanuit individueel of collectief oogpunt wordt bezien, en dat de bescherming van de burgerrechten van individuen niet dezelfde maatregelen impliceert als het beschermen van de burgerrechten van groepen individuen,

H. overwegende dat positieve discriminatie een instrument is ter bevordering van een evenwichtige vertegenwoordiging van alle bevolkingscategorieën binnen sectoren en op niveaus waar het van belang is dat de gehele bevolking op evenredige wijze vertegenwoordigd is; benadrukkend dat dit besef niet beperkt moet blijven tot de arbeidsmarkt en verder moet gaan dan gendermainstreaming,

I. in het besef dat discriminatie of onrechtvaardigheden uit het verleden wellicht alleen kunnen worden uitgewist door tijdelijke positieve maatregelen te treffen, die voortkomen

uit een "proactief" besef van rechtvaardigheid en die zeer diverse vormen kunnen aannemen; erop wijzend dat het instellen van quota als uiterste maatregel moet worden beschouwd, die alleen overeenkomstig jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen en met inachtneming van het proportionaliteitsbeginsel kunnen worden toegepast,

J. overwegende dat voor bepaalde groepen in de samenleving die in het bijzonder achtergesteld zijn, zoals de Roma, of die in hun rechten geschaad zijn, zoals niet-staatsburgers, het aannemen van positieve discriminatiemaatregelen of zelfs specifieke wetgeving onontkoombaar is om te garanderen dat zij effectief aan de samenleving kunnen deelnemen, en dan met name in de politiek, zodat zij beslissingen die hun aangaan kunnen beïnvloeden,

K. wijzend op het feit dat in sommige lidstaten de afzondering van Roma-kinderen in speciale klassen of in instellingen voor geestelijk gehandicapten veel weg heeft van rassenscheiding en dat er snel een desegregatiebeleid nodig is,

L. overwegende dat het Raadgevend comité van de kaderovereenkomst de invoering van positieve discriminatie voor leden van minderheden die in het bijzonder achtergesteld zijn, steunt,

M. overwegende dat het VN-Comité voor economische, sociale en culturele rechten meent dat staten die partij zijn bij het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten verplicht zijn om een gepaste voorkeursbehandeling te geven aan mensen met een handicap teneinde de doelstellingen van volledige participatie en maatschappelijke gelijkheid voor alle personen met een handicap te bereiken,

N. overwegende dat het EUMC erop wijst dat de ware omvang en aard van het racismeprobleem moeilijk te meten blijft, gezien de afwezigheid of de ineffectiviteit van het verzamelen van zowel officiële als onofficiële gegevens in veel lidstaten,

O. overwegende dat, zoals het EUMC benadrukt, het zonder officiële statistieken over etnische en nationale afkomst en over religie moeilijk is daadwerkelijk inzicht te krijgen in racisme en het succes van antiracismebeleid; het gebrek aan voldoende statistische gegevens om discriminatie in beeld te krijgen en te evalueren maakt het onmogelijk om een non-discriminatiestrategie op te stellen die, onder andere, gebaseerd is op de positieve discriminatie van dergelijke groepen,

P. erop wijzend dat de behandeling van persoonlijke gegevens op communautair niveau in Richtlijn 95/46/EG geregeld is en dat, zoals het netwerk van deskundigen benadrukt, er geen conflict ontstaat tussen het beschermen van persoonlijke gegevens en de monitoring van discriminatie door middel van statistische gegevens, mits het doel van een dergelijke monitoring bestaat uit het verkrijgen van een beter inzicht in de onder- of oververtegenwoordiging van specifieke groepen in bepaalde sectoren of op bepaalde niveaus en uit het meten van de vooruitgang om na te gaan of er ingegrepen moet worden en om de nodige acties te bepalen,

Q. overwegende dat het opsporen van in de communautaire wetgeving expliciet verboden indirecte discriminatie betrouwbare statistische gegevens vereist, met name over bepaalde

groepen met eigen kenmerken; overwegende dat bij ontstentenis van statistieken mogelijke slachtoffers van indirecte discriminatie feitelijk een essentieel instrument voor de erkenning van hun rechten wordt ontnomen,

R. benadrukkend dat de interpretatie van elementen die zouden kunnen leiden tot de conclusie dat er sprake is van directe of indirecte discriminatie, overeenkomstig het nationale recht of nationale praktijken plaatsvindt, en dat het momenteel aan de lidstaten wordt overgelaten of zij een beroep doen op statistische gegevens als bewijs om indirecte discriminatie vast te stellen, wat niet alleen in ongelijkheid resulteert, maar het ook onmogelijk maakt om in lidstaten waar dit niet wordt gedaan bepaalde vormen van indirecte discriminatie aan het licht te brengen,

Algemene overwegingen

1. is van mening dat de strijd tegen discriminatie, afgezien van juridische instrumenten en beroepsmogelijkheden, noodzakelijkerwijs moet steunen op de bewustwording van de maatschappelijk én economische gevolgen van dit verschijnsel, die moet worden overgenomen door de NGO's die de lidstaten nauw bij hun racismebestrijdingbeleid moeten betrekken;

2. is van mening dat het van belang is goede praktijken betreffende de strijd tegen discriminatie in de lidstaten te verzamelen en te verspreiden; dat het in dit kader nuttig zou zijn om het netwerk van nationale instanties die met de strijd tegen discriminatie (Equinet) belast zijn, te versterken en alle lidstaten te stimuleren daaraan deel te nemen; dat het verzamelen en verspreiden van deze informatie en de coördinatie en de bevordering aan het Agentschap voor de grondrechten kan worden overgedragen;

3. verwelkomt het door de Commissie genomen initiatief om 2007 uit te roepen tot Europese jaar van gelijke kansen en hoopt dat dit bijdraagt aan de bewustwording van de verschillende soorten discriminatie en meervoudige discriminatie, evenals aan een betere kennis van de beroepsprocedures; wenst niettemin dat dergelijke initiatieven in het vervolg eerder worden voorbereid;

4. dringt erop aan dat de Commissie bij haar systematische en zorgvuldige inspanningen om haar wetten en regels met het Handvest van de grondrechten overeen te laten komen in het bijzonder let op elke vorm van zowel directe als indirecte discriminatie die hieruit voor verschillende groeperingen zou kunnen voortvloeien; is van mening dat het Agentschap voor de grondrechten nauw betrokken zou moeten worden bij de effectstudies die in dit kader worden gehouden;

5. deelt de mening van de Commissie dat het voor het verhelpen van deze overduidelijke ongelijkheid op "endemisch", "structureel" en zelfs "cultureel" gebied en het aldus herstellen van een zeer verstoord evenwicht in sommige gevallen nodig kan zijn tijdelijk af te wijken van de gelijkheid die op het individu gebaseerd is, ten gunste van een groepsgerichte "verdelende rechtvaardigheid" door "positieve" maatregelen te treffen;

6. benadrukt dat "positieve discriminatie", "bevestigende gelijkheid" en "verdelende rechtvaardigheid" neerkomen op hetzelfde idee, dat zijn uitgangspunt vindt in het

erkennen van het feit dat bij de strijd tegen discriminatie de autoriteiten in sommige gevallen actief tussenbeide moeten komen teneinde een zeer verstoord evenwicht te herstellen; wijst er met nadruk op dat een dergelijke tussenkomst niet vergeleken moet worden met een vorm van discriminatie, zelfs niet "positieve", en dat het concept van positieve actie niet beperkt moet blijven tot het instellen van quota; wijst er nogmaals op dat deze acties op zeer diverse wijze kunnen worden geconcretiseerd, zoals een garantie op sollicitatiegesprekken, preferentiële toegang tot sommige opleidingen die toegang bieden tot beroepen of categorieën waarin sprake is van ondervertegenwoordiging, het eerder aanbieden van vacatures aan bepaalde gemeenschappen of het rekening houden met werkervaring in plaats van alleen naar diploma's te kijken;

7. wijst er nogmaals op dat het gelijkheidsbeginsel een lidstaat niet verhindert maatregelen aan te nemen of te behouden die specifiek bedoeld zijn ter compensatie van nadelen die aan een van de in artikel 13 van het EG-verdrag vastgelegde redenen voor discriminatie verbonden zijn; wijst er met nadruk op dat deze specifieke maatregelen zich moeten uitstrekken tot alle sectoren waar grote ongelijkheid wordt geconstateerd, of het nu gaat om onderwijs, huisvesting, toegang tot goederen en diensten of andere gebieden;

8. is zich ervan bewust dat de lage vertegenwoordiging van sommige groepen in bepaalde arbeidsmarktsegmenten een averechts effect kan hebben en hen kan ontmoedigen zich in te spannen om de benodigde kennis te verkrijgen die nodig is om toegang tot de banen in kwestie te krijgen, wat tot een vicieuze cirkel leidt; raadt daarom met klem aan dat er omstandigheden worden geschapen die het voor alle bevolkingsgroepen mogelijk maken toegang te krijgen tot alle typen onderwijs en opleiding, indien nodig door het aannemen van positieve maatregelen die achtergestelde groepen in staat stellen toe te treden tot scholen, universiteiten of beroepsopleidingen die zonder dergelijke maatregelen onbereikbaar zouden blijven;

9. benadrukt de noodzaak om Roma-migranten en niet-staatsburgers gelijkheid op het gebied van sociale en politieke rechten te garanderen en nodigt de lidstaten en kandidaat-landen uit een strategie uit te werken die streeft naar een toename van de deelname van Roma en niet-staatsburgers aan verkiezingen, als kiezer en als kandidaat, en wel op alle niveaus;

Verzamelen van statistische gegevens

10. is van mening dat Richtlijn 95/46/EG een noodzakelijke en gewenste bescherming biedt tegen elk misbruik dat zou kunnen voortvloeien uit het gebruik van gevoelige persoonsgegevens voor statistische doeleinden, en dus zeker geen obstakel vormt bij het verzamelen van gegevens, met name gegevens over etnische afkomst en religie;

11. meent dat het nuttig zou zijn als de Groep gegevensbescherming artikel 29, die uit Richtlijn 95/46/EG is ontstaan, een advies uitbrengt dat meer duidelijkheid moet brengen inzake die bepalingen uit de richtlijn die het opstellen van statistische gegevens over bepaalde bevolkingsgroepen kunnen belemmeren en dat voor een uniforme interpretatie daarvan in alle lidstaten moet zorgen;

12. vestigt er de aandacht op dat persoonsgegevens die voor statistisch gebruik anoniem gemaakt zijn, in die statistieken niet meer als persoonsgegevens beschouwd hoeven

worden; wijst er nogmaals op dat er eveneens betrouwbare technieken bestaan die de anonimiteit respecteren en reeds in de sociale wetenschappen worden gebruikt die het opstellen van statistieken op basis van gevoelige criteria mogelijk maken;

13. merkt met voldoening op dat de Commissie voornemens is om in samenwerking met de nationale autoriteiten en andere ontvangende partijen statistische instrumenten uit te werken om de gevolgen van discriminatie in kaart te brengen; kijkt met belangstelling uit naar de publicatie van het handboek over het verzamelen van gegevens dat voor 2006 is aangekondigd;

14. wijst er nogmaals op dat het begrip 'indirecte discriminatie' onlosmakelijk verbonden is met kwantitatieve criteria en dat het dus contraproductief werkt om de inventarisatie van statistische gegevens over sommige kenmerken onder het mom van de wetgeving betreffende de bescherming van persoonsgegevens te verhinderen, omdat het zonder deze gegevens onmogelijk is om aan te tonen dat er indirecte discriminatie bestaat;

15. is van mening dat een effectieve strijd tegen alle vormen van indirecte discriminatie en de juiste omzetting van communautaire richtlijnen die deze uitdrukkelijk verbieden, alleen mogelijk zijn door bewijzen op basis van statistische gegevens toe te staan;

16. verzoekt de lidstaten hun statistische instrumenten zo te ontwikkelen dat zij beschikken over gegevens over werk, huisvesting, onderwijs en inkomen van alle bevolkingsgroepen die op basis van een van de criteria uit artikel 13 van het EG-verdrag gediscrimineerd zouden kunnen worden;

17. vestigt er de aandacht op dat het alleen mogelijk is iemand een voorkeursbehandeling vanwege het behoren tot een beschermde groep te geven als die persoon als zodanig kan worden geïdentificeerd, wat impliceert dat men over gevoelige gegevens over die persoon moet kunnen beschikken; wijst er nogmaals op dat deze gegevens moeten worden behandeld overeenkomstig met name de wetgeving betreffende de bescherming van persoonsgegevens en artikel 3, lid 1 van de kaderovereenkomst inzake de bescherming van nationale minderheden;

Noodzaak om de wetgeving te vervolledigen

18. betreurt het ten zeerste dat de Commissie in dit stadium nog niet van plan is globale wetgeving inzake het bestrijden van discriminatie uit te werken; spreekt met klem de wens uit dat op korte termijn een nieuw juridisch instrument wordt gepresenteerd waarin alle redenen voor discriminatie uit artikel 13 van het EG-verdrag worden neergelegd en dat hetzelfde toepassingsgebied als Richtlijn 2000/43/EG heeft;

19. nodigt de lidstaten uit in hun wetgevende praktijken terdege rekening te houden met de verschillende redenen voor discriminatie zoals deze in artikel 21 van het Handvest worden vermeld, teneinde deze een geloofwaardigheid mee te geven die tot nu toe vanwege de niet-dwingende juridische status zeer zwak was;

20. moedigt de lidstaten aan zonder voorbehouden of beperkende verklaringen verplichtingen aan te gaan in het kader van mensenrechtenverdragen inzake de non-discriminatie en bescherming van personen die tot minderheden behoren en van andere kwetsbare groepen,

en om dergelijke verplichtingen ook naar eer en geweten na te komen;

21. roept de Commissie op haar verplichtingen als waakhond van de verdragen actief na te komen en dringend actie te ondernemen jegens lidstaten die in overtreding zijn van het EG-recht dat discriminatie op basis van artikel 13 van het EG-verdrag verbiedt; nieuwe lidstaten die de antidiscriminatierichtlijnen nog niet hebben omgezet, moeten op dezelfde manier onderworpen worden aan inbreukprocedures voor het schenden van het EG-recht als oude lidstaten;

22. verzoekt de Commissie om zich bij een volgende herziening van de antidiscriminatiewetgeving voornamelijk te richten op het probleem van meervoudige discriminatie en het segregatievraagstuk, dat ook een vorm van discriminatie is, en om het begrip 'indirecte discriminatie' te herzien door bewijs op basis van statistische gegevens expliciet toe te staan;

23. roept de Raad op tot aanneming van het voorstel van de Commissie voor een kaderbesluit betreffende de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat van de Raad, waarin geweld wegens racisme of vreemdelingenhaat als een misdrijf wordt aangemerkt, omdat dit besluit zal bijdragen aan een verbetering van de noodzakelijke gegevensverzameling over geweld en misdaad wegens racisme in de hele EU;

o
o o

24. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie te doen toekomen aan de Raad en de Commissie.