EUROPAPARLAMENTET

2004 *2009*

Utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor

PRELIMINÄR VERSION
2005/2191(INI)

27.3.2006

FÖRSLAG TILL BETÄNKANDE

om icke-diskriminering och lika möjligheter för alla – en ramstrategi
(2005/2191(INI))

Utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor

Föredragande: Tatjana Ždanoka

Föredragande (*): Claire Gibault, utskottet för kvinnors rättigheter och jämställdhet mellan kvinnor och män

(*) Utökat samarbete mellan utskotten – i enlighet med artikel 47 i arbetsordningen

INNEHÅLL

Sida

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS RESOLUTION 3

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS RESOLUTION

om icke-diskriminering och lika möjligheter för alla – en ramstrategi (2005/2191(INI))

Europaparlamentet utfärdar denna resolution

– med beaktande av artikel 13 i EG-fördraget som ger gemenskapen behörighet att vidta nödvändiga åtgärder för att bekämpa all slags diskriminering på grund av kön, ras eller etniskt ursprung, religion eller övertygelser, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning,

– med beaktande av Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter,

– med beaktande av rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung[1] http://www.europarl.eu.int/omk/sipade3?PUBREF=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0018+0+DOC+XML+V0//FR&L=FR&LEVEL=0&NAV=S&LSTDOC=Y&LSTDOC=N - def_1_2#def_1_2 och rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättandet av en allmän ram för likabehandling[2] som förbjuder all slags diskriminering, direkt eller indirekt, på grund av kön, ras eller etniskt ursprung, religion eller övertygelser, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning,

– med beaktande av artikel 21.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna som förbjuder all diskriminering på grund av 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,

– med beaktande av de olika rättsliga instrument som antagits inom FN och Europarådet och som förbjuder all diskriminering avseende de rättigheter som där garanteras; med särskilt beaktande av Europakonventionen för skydd av mänskliga rättigheter och Europarådets ramkonvention för skydd av nationella minoriteter,

– med beaktande av kommissionens meddelande om icke-diskriminering och lika möjligheter för alla – en ramstrategi (KOM(2005)0224),

– med beaktande av årsrapporten för 2004 från EU:s nätverk av fristående experter om grundläggande rättigheter och deras tematiska rapport om minoriteter, offentliggjord samma år,

– med beaktande av artikel 45 i arbetsordningen,

– med beaktande av betänkandet från utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor och yttrandet från utskottet för kvinnors rättigheter och jämställdhet mellan kvinnor och män (A6-…/2006), och av följande skäl:

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

A. Kampen mot diskriminering utgör en nödvändig länk i integrationspolitiken. Den är i sig en garanti för social sammanhållning och ett oumbärligt verktyg i kampen mot utestängning.

B. Diskriminering orsakas i stor utsträckning av okunskap och har sitt ursprung i en rädsla för det främmande. Därför måste man behandla roten till problemet genom att vidta riktade åtgärder som syftar till att främja tolerans och mångfald från tidig ålder. Parlamentet påminner i detta sammanhang om att programmen Sokrates, Leonardo och Ungdom kan spela en avgörande roll.

C. Europeiska centrumet för övervakning av rasism och främlingsfientlighet (EUMC) konstaterar att nationella myndigheters spridning av praktisk information om icke-diskriminering på nationell nivå fortsätter att vara begränsad och behöver utvidgas till att omfatta målgrupperna och deras stödorganisationer. Regeringarna måste sätta högre värde på det civila samhällets förmåga att utgöra en effektiv partner i kampen mot diskriminering på grund av ras och bör stödja alla politiska mål för att motverka diskriminering.

D. Artikel 21 i stadgan om de grundläggande rättigheterna införlivad i konstitutionsfördragets artikel II-81 har en större räckvidd än artikel 13 i EG-fördraget då grunder för diskriminering som är frånvarande i artikel 13 tas upp i stadgan, nämligen hudfärg, socialt ursprung, genetiska särdrag, språk, politisk eller annan åskådning, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet och börd. Parlamentet beklagar djupt att denna vidare uppfattning förblir ett instrument utan rättsligt bindande verkan.

E. Medlemsstaterna bör icke desto mindre respektera de grundläggande rättigheter som finns inskrivna i de allmänna principerna i EG-rätten, inbegripet de rättigheter, friheter och principer som tas upp i Europeiska unionens stadga för de grundläggande rättigheterna, i genomförandet av rättsliga instrument som antas på grundval av artikel 13 i EG-fördraget, såsom expertnätverket nyligen påminde om.

F. Kännedom om att när man prioriterar vissa slag av diskriminering i lagstiftningen skapar man en slags rangordning av grunder för diskriminering som inte har något berättigande.

G. En påminnelse om att det finns olika sätt att se på begreppet diskriminering beroende på om man ser det ur den enskildes synvinkel eller ur en kollektiv synvinkel och att försvaret av medborgarnas rättigheter inte innebär samma åtgärder när det gäller en individ som när det gäller att försvara grupper av individers intressen.

H. Med tanke på att positiva åtgärder är ett instrument med syfte att främja en balanserad representation från alla befolkningsgrupper på de områden och nivåer där det är nödvändigt att hela befolkningen har en likvärdig representation. Med betoning av att detta även måste tillämpas på områden utanför arbetsmarknaden och att detta bör sträcka sig bortom jämställdheten.

I. I medvetande om att det kan visa sig nödvändigt att ta till tillfälliga positiva åtgärder som härrör till en ”proaktiv” syn på rättvisan och som kan ta sig en mängd olika former för att göra sig av med gamla orättvisor eller diskriminering. För att påminna om att kvotering

bör betraktas som en ytterlighetsåtgärd som endast kan tillämpas i enlighet med EG-domstolens rättspraxis och med respekt för proportionalitetsprincipen.

J. Med tanke på att det för vissa särskilt missgynnade samhällsgrupper, såsom romerna, eller andra grupper vars rättigheter kränkts, såsom icke-medborgare, är nödvändigt att vidta positiva åtgärder eller till och med speciallagstiftning om man vill garantera dem en faktisk delaktighet i samhällslivet och särskilt det politiska livet, så att de kan påverka de beslut som rör dem.

K. För att uppmärksamma det faktum att i vissa medlemsstater liknar placeringen av romska barn i särskilda klasser eller på inrättningar för psykiskt funktionshindrade en form av rassegregering och att det brådskar att införa en politik som motverkar segregeringen.

L. Ramkonventionens rådgivande kommitté uppmuntrar införandet av positiva åtgärder till förmån för medlemmar av särskilt missgynnade minoriteter.

M. FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter anser att de parter som undertecknat Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har en skyldighet att ge en lämplig positiv särbehandling till personer med funktionshinder för att nå målen om full delaktighet och jämlikhet i samhället för alla funktionshindrade.

N. EUMC påminner om att rasismens verkliga omfattning och natur fortsätter att vara svår att bedöma på grund av frånvaron av, eller ineffektiviteten i, både officiell och inofficiell insamling av uppgifter i många medlemsstater.

O. Såsom EUMC betonar är det svårt att få en verklig insikt i diskrimineringen och att säkerställa att politiken för att bekämpa den är framgångsrik utan officiell statistik över etniskt och nationellt ursprung. Bristen på tillräcklig statistik för att illustrera och utvärdera diskriminering gör det omöjligt att skapa en icke-diskrimineringsstrategi som bland annat grundar sig på positiva åtgärder till förmån för sådana grupper.

P. För att påminna om att behandlingen av personuppgifter på gemenskapsnivå regleras i direktiv 95/46/EG, och så som expertnätverket har betonat föreligger det inte någon motsättning mellan skydd av personuppgifter och övervakning av diskriminering med statistiska metoder, eftersom målet med en sådan övervakning är att öka kunskapen om över- eller underrepresenterade grupper inom särskilda områden eller på vissa nivåer och att mäta framstegen, för att på så sätt kunna identifiera var det finns ett behov av åtgärder och för att kunna välja den mest effektiva åtgärden.

Q. Med tanke på att det är nödvändigt att kunna stödja sig på tillförlitlig statistik, särskilt över vissa grupper med egna särdrag, för att upptäcka indirekt diskriminering som uttryckligen förbjuds i gemenskapslagstiftningen. Om man inte har tillgång till statistik fråntar man i själva verket potentiella offer för indirekt diskriminering ett nödvändigt verktyg för att göra sina rättigheter gällande.

R. För att understryka att tolkningen av de faktorer som kan göra det möjligt att fastställa att direkt eller indirekt diskriminering förekommit görs i enlighet med nationell lag eller nationell praxis och att det i nuläget är upp till medlemsstaternas godtycke huruvida man skall använda sig av statistik som bevisunderlag för att fastställa indirekt diskriminering.

Detta för inte bara med sig vissa skillnader, utan innebär också att det är omöjligt att anmäla vissa former av indirekt diskriminering i de stater där denna metod inte medges.

Allmänna överväganden

1. Europaparlamentet anser att förutom lagstiftningsinstrument och rättsmedel måste grunden för kampen mot diskriminering vara att man skapar en insikt om företeelsens sociala men också ekonomiska återverkningar. Detta bör enskilda organisationer göra. Medlemsstaterna bör knyta de enskilda organisationerna tätt till sin politik för att bekämpa diskriminering.

2. Europaparlamentet anser att man bör samla alla de goda metoder som tillämpas i medlemsstaterna för att bekämpa diskriminering och se till att dessa sprids. Parlamentet anser att det i detta sammanhang vore användbart att förstärka nätverket för nationella instanser med ansvar för att bekämpa diskriminering (Equinet) och att uppmuntra alla medlemsstater att delta. Parlamentet anser att man så småningom skulle kunna anförtro byrån för grundläggande rättigheter detta arbete med insamling och informationsspridning, samordning och att fungera som drivkraft.

3. Europaparlamentet välkomnar kommissionens initiativ att lansera ett europeiskt år för lika möjligheter 2007 och önskar att ett sådant år skall bidra till en insikt om olika former av diskriminering, diskriminering på flera olika grunder, liksom även till en bättre förståelse av rättsmedlen. Parlamentet önskar dock att dylika initiativ i framtiden förbereds med längre framförhållning.

4. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att särskilt ägna sig åt att upptäcka all slags direkt men framför allt indirekt diskriminering som skulle kunna bli resultatet för olika grupper av personer i den systematiska och strikta kontroll som kommissionen har åtagit sig att göra av förenligheten mellan rättsakter och regelverk och stadgan om grundläggande rättigheter. Parlamentet anser att byrån för grundläggande rättigheter bör vara nära knuten till de konsekvensanalyser som görs i detta sammanhang.

5. Europaparlamentet bedömer liksom kommissionen att det kan visa sig nödvändigt att i vissa fall göra tillfälliga undantag från en syn på jämlikhet grundad på individen till förmån för en ”distributiv rättvisa” grundad på gruppen i form av så kallade ”positiva” åtgärder för att komma till rätta med iögonfallande ojämlikhet av ”endemisk” eller ”strukturell” eller till och med ”kulturell” karaktär och därigenom återställa en allvarligt hotad jämvikt.

6. Europaparlamentet understryker att begreppen ”positiva åtgärder” eller ”positiv särbehandling” eller ”distributiv rättvisa” alla har sin utgångspunkt i erkännandet av att en effektiv bekämpning av diskriminering i vissa fall förutsätter ett aktivt ingripande från myndigheternas sida för att återställa en allvarligt rubbad jämvikt. Parlamentet betonar att ett ingripande av detta slag inte skall liknas vid en form av diskriminering, inte ens en ”positiv” sådan, och att begreppet positiva åtgärder inte skall reduceras till en idé om kvotering. Parlamentet påminner om att dessa åtgärder kan se ut på många olika sätt, det kan vara garantier för anställningsintervjuer, förtur till vissa utbildningar som leder till yrken där vissa grupper är underrepresenterade, att anställningserbjudanden i första hand

sprids till vissa samhällsgrupper eller att man beaktar arbetslivserfarenhet i stället för att bara se till examensbevis.

7. Europaparlamentet påminner om att principen om lika behandling inte hindrar en medlemsstat från att bibehålla eller införa särskilda åtgärder för att förebygga eller kompensera nackdelar i samband med de grunder för diskriminering som står upptagna i artikel 13 i EG-fördraget. Parlamentet betonar att dessa särskilda åtgärder bör spridas till alla områden där man kan konstatera stora jämlikhetsbrister, det kan handla om utbildning, bostad, tillgång till varor och tjänster eller andra områden.

8. Europaparlamentet är medvetet om att vissa grupper är dåligt representerade inom vissa yrkeskategorier och att det kan få till följd att dessa grupper avskräcks från att anstränga sig för att inhämta den nödvändiga kunskapen för att arbeta inom dessa yrken, vilket leder till en ond cirkel. Parlamentet rekommenderar därför starkt att förutsättningar skapas som gör det möjligt för alla grupper av personer att få tillträde till alla slag och nivåer av utbildning och yrkesutbildning samt att positiva åtgärder vidtas vid behov för att göra det möjligt för missgynnade grupper att få tillgång till skolgång och universitets- och yrkesutbildning som de annars inte skulle få tillgång till.

9. Europaparlamentet understryker att nödvändigheten av att garantera jämlikhet när det gäller sociala och politiska rättigheter för migranter av romskt ursprung och för icke-medborgare. Parlamentet uppmanar medlemsstaterna och kandidatländerna att utarbeta en strategi för att öka romernas och icke-medborgarnas valdeltagande, både som väljare och som kandidater, på alla nivåer.

Insamling av statistiska uppgifter

10. Europaparlamentet anser att direktiv 95/46/EG inte utgör något hinder för insamlingen av uppgifter om etniskt ursprung och religionstillhörighet utan i stället erbjuder ett nödvändigt och önskvärt skydd mot allt tänkbart missbruk av känsliga uppgifter som samlas in i statistiksyfte.

11. Europaparlamentet anser att det skulle vara användbart om artikel 29-gruppen som skapats genom direktiv 95/46/EG lade fram ett yttrande för att förtydliga de av direktivets bestämmelser som kan tänkas vara till hinder för upprättandet av statistik över vissa grupper av personer och för att därigenom se till att man får en enhetlig tolkning i alla medlemsstater.

12. Europaparlamentet påpekar att när uppgifter av personlig art väl har gjorts anonyma genom att de använts i statistiken skall dessa uppgifter inte längre betraktas som uppgifter av personlig art. Parlamentet påminner också om att det finns pålitliga metoder där anonymiteten respekteras och som traditionellt används inom samhällsvetenskaperna och som bör göra det möjligt att upprätta statistik på grundval av kriterier som betraktas som känsliga.

13. Europaparlamentet noterar med tillfredsställelse att kommissionen avser att i samarbete med nationella myndigheter och andra berörda parter utarbeta statistikverktyg för att utvärdera förekomsten av diskriminering. Parlamentet ser med intresse fram emot att handboken för insamling av uppgifter skall publiceras 2006 som utlovat.

14. Europaparlamentet påminner om att begreppet indirekt diskriminering per definition är förknippat med kvantitativa kriterier och att det därför är kontraproduktivt att genom lagstiftningen om skydd av personuppgifter lägga hinder i vägen för registrering av statistiska uppgifter som gäller vissa särdrag, eftersom det utan dessa uppgifter blir omöjligt att bevisa att indirekt diskriminering förekommer.

15. Europaparlamentet anser att om man effektivt vill kunna bekämpa alla former av indirekt diskriminering, och alltså på ett korrekt sätt införliva de gemenskapsdirektiv om diskriminering som uttryckligen förbjuder dem, är det nödvändigt att tillåta bevisföring grundad på statistik.

16. Europaparlamentet uppmanar medlemsstaterna att utveckla sina statistikverktyg så att man får tillgång till uppgifter om sysselsättning, bostad, utbildning och inkomst för var och en av de grupper av personer som är mest utsatta för diskriminering på grundval av ett av de kriterier som räknas upp i artikel 13 i EG-fördraget.

17. Europaparlamentet påpekar att för att en person skall kunna gynnas av en förmånlig behandling på grund av att personen tillhör en skyddad grupp krävs det att personen kan identifieras som tillhörig den gruppen, vilket innebär att man måste få tillgång till känsliga uppgifter om vederbörande. Parlamentet påminner om att dessa uppgifter bör behandlas i enlighet med lagstiftningen om skydd av personuppgifter och artikel 3.1 i ramkonventionen för skydd av nationella minoriteter.

Behov av att komplettera lagstiftningen

18. Europaparlamentet beklagar djupt att kommissionen inte på det här stadiet planerar att utarbeta en global antidiskrimineringslagstiftning. Parlamentet kräver att man inom kort skall lägga fram ett nytt lagstiftningsinstrument som omfattar alla de grunder för diskriminering som tas upp i artikel 13 i EG-fördraget och som har samma tillämpningsområde som direktiv 2000/43/EG.

19. Europaparlamentet uppmanar medlemsstaterna att i sin lagstiftning vederbörligen beakta de olika grunder för diskriminering som står upptagna i artikel 21 i stadgan i syfte att ge stadgan, som hittills försvagats av att vara ett icke-bindande rättsligt instrument, inflytande.

20. Europaparlamentet uppmanar medlemsstaterna att utan några förbehåll eller restriktiva förklaringar åta sig skyldigheter inom ramen för fördrag om mänskliga rättigheter på området för icke-diskriminering och skydd av personer som tillhör en minoritet eller andra sårbara grupper och att uppfylla sådana åtaganden med heder.

21. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att aktivt uppfylla sina skyldigheter som fördragens väktare och att vidta brådskande åtgärder mot medlemsstater som bryter mot EG-rättens förbud mot diskriminering enligt artikel 13 i EG-fördraget. Nya medlemsstater som ännu inte genomfört antidiskrimineringsdirektiven måste bli föremål för överträdelseförfaranden på samma sätt som de gamla medlemsstaterna.

22. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att i en kommande omstöpning av antidiskrimineringslagstiftningen särskilt ägna sig åt problemen med diskriminering på flera olika grunder och segregering, vilken kan liknas vid en form av diskriminering, samt att se över begreppet om indirekt diskriminering och då uttryckligen ge tillstånd till bevisföring grundad på statistik.

23. Europaparlamentet uppmanar rådet att anta kommissionens förslag till rådets rambeslut om bekämpande av rasism och främlingsfientlighet, där en ram för att straffa rasistiskt och främlingsfientligt våld som brott fastställs, eftersom beslutet skulle bidra till att förstärka nödvändig uppgiftsinsamling av rasistiskt våld och rasistiska brott i hela EU.

24. Europaparlamentet uppdrar åt talmannen att översända denna resolution till rådet och kommissionen.