



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 25.11.1999
COM (1999) 566 definitief

1999/0253 (CNS)

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN DE RAAD

**houdende tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van
personen ongeacht ras of etnische afstamming**

(door de Commissie ingediend)

TOELICHTING

I. Inleiding

Dit voorstel beoogt het beginsel van gelijke behandeling van mensen van verschillende raciale of etnische afstamming in de Europese Unie ten uitvoer te leggen.

Het voorstel schept een minimumkader voor het verbod op discriminatie op grond van ras of etnische afstamming en voor het instellen van een minimumniveau van wettelijke bescherming in de Europese Unie voor personen die zijn gediscrimineerd. Het geeft een gemeenschappelijke definitie van onwettige discriminatie en bepaalt een gemeenschappelijk minimumverhaalrecht in de Europese Unie.

Het voorstel is gebaseerd op artikel 13 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en maakt deel uit van een groter geheel van maatregelen, waaronder een richtlijn die discriminatie op de arbeidsmarkt op grond van ras en etnische afstamming, godsdienst en overtuiging, handicap, leeftijd en seksuele geaardheid verbiedt, alsook een Actieprogramma ter ondersteuning van praktische inspanningen in de lidstaten ter bestrijding van discriminatie.

II. Context

De internationale gemeenschap hecht veel belang aan racismebestrijding. Dit thema stond de laatste decennia centraal bij de internationale samenwerking.

Europa's ervaringen met oorlogen en conflicten gedurende de hele 20e eeuw – en zelfs nog op het einde van de eeuw – hebben de gevaren van racisme en de daaruit volgende dramatische aantastingen van de menselijke waardigheid duidelijk gemaakt. Aan het einde van de eeuw is rassendiscriminatie echter nog niet verdwenen uit het dagelijkse leven in Europa.

Dat wettelijke maatregelen uitermate belangrijk zijn om racisme en onverdraagzaamheid te bestrijden, is algemeen bekend. Niet alleen beschermt de wet de slachtoffers en geeft zij hun verhaalrecht: de wet getuigt ook van het hevige verzet van de samenleving tegen racisme en het oprechte engagement van de overheid om discriminatie te bestrijden. De handhaving van antiracismewetten kan een aanzienlijke invloed hebben op de vorming van attitudes.

Daarom hebben de internationale gemeenschap en de EU-lidstaten hun rechtsmiddelen ter bestrijding van het racisme tijdens de laatste decennia versterkt. Een groot aantal internationale wetteksten heeft betrekking op racisme¹, hetzij specifiek, hetzij in het kader van andere rechtsmiddelen inzake de bescherming van de mensenrechten.

¹ Zie de bijlage van de mededeling voor een lijst van relevante internationale verdragen en overeenkomsten.

De Europese instellingen hebben bij talrijke gelegenheden en reeds in 1977² van hun inzet voor de verdediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden getuigd en onverdraagzaamheid, racisme, vreemdelingenhaat en antisemitisme veroordeeld.

De Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten hebben hun inspanningen om racisme te bestrijden voortgezet en hebben op 23 juli 1996, op grond van de Mededeling³ van de Commissie van 13 december 1995, een resolutie goedgekeurd waarbij 1997 tot het Europees Jaar tegen racisme⁴ werd uitgeroepen.

Na afloop van het Europees Jaar en op grond van de lering die eruit is getrokken, heeft de Commissie op 25 maart 1998 een Mededeling goedgekeurd die een Actieplan tegen racisme⁵ bevat. Het actieplan stelt een allesomvattende benadering vast, legt de nadruk op het belang van de integratie van de strijd tegen het racisme in alle communautaire beleidsvormen en acties en onderstreept de noodzaak om het partnerschap tussen de Europese instellingen en alle – zowel gouvernementele als niet-gouvernementele – actoren te bevorderen.

In deze context hebben de Europese instellingen en de burgermaatschappij consequent aangedrongen op wetgevingsmaatregelen op het gebied van racisme.

III. Subsidiariteit en proportionaliteit: de behoefte aan Europese maatregelen op het gebied van racisme

Zoals het Europees Parlement in zijn resolutie over de heropleving van racisme en vreemdelingenhaat in Europa van 21 april 1993 heeft beklemtoond, "ondermijnen racisme en vreemdelingenhaat de grondslagen van de democratie, de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, alsook de gemeenschappelijke grondwettelijke tradities van de lidstaten".⁶

Het Verdrag van Amsterdam heeft het engagement van de Europese Unie inzake mensenrechten en fundamentele vrijheden versterkt. De artikelen 6 en 7 van het Verdrag bevestigen de bescherming van de mensenrechten als basisbeginsel dat aan de Europese Unie ten grondslag ligt. Artikel 13 verleent de specifieke bevoegdheid om maatregelen ter bestrijding van discriminatie ten uitvoer te leggen. Bovendien heeft de Unie zichzelf tot doel gesteld de Unie als een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid in stand te houden en te ontwikkelen. Tijdens de buitengewone vergadering in Tampere op 15 en 16 oktober 1999 heeft de Europese Raad de Commissie verzocht als bijdrage tot die doelstelling zo spoedig mogelijk voorstellen in te dienen voor de implementatie van artikel 13 van het EG-Verdrag, dat de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat betreft.

Er zijn een aantal internationale instrumenten voorhanden om de strijd tegen het racisme te ondersteunen, gaande van algemene bevestigingen van mensenrechten (de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, het Europees Verdrag tot bescherming van de

² Gemeenschappelijke verklaring van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie over de fundamentele rechten, 5 april 1977 (PB C 103 van 27.4.1977, blz. 1).

³ COM (95) 653 def. van 13 december 1995.

⁴ PB C 237 van 15.8.1996, blz. 1.

⁵ COM(1998) 183 def. van 25.3.1998.

⁶ PB C 150 van 31.5.1993, blz. 127.

rechten van de mens en de fundamentele vrijheden) tot specifieke teksten die uitsluitend betrekking hebben op racisme en vreemdelingenhaat (het Internationale Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie, ILO-verdrag nr. 111, het nieuwe ontwerpprotocol bij het EVRM). Deze instrumenten bevatten algemene beginselen voor de strijd tegen discriminatie, maar geen enkel biedt individuele personen direct verhaalrecht: eerst moeten de lidstaten die deze teksten hebben ondertekend, nadere toepassingsmaatregelen nemen.

De lidstaten van hun kant hebben een reeks maatregelen ingevoerd tot handhaving van het recht van individuele personen om niet te worden gediscrimineerd op grond van ras of etnische afstamming. Alle lidstaten hebben wetten ingevoerd om racistisch geweld en het aanzetten tot rassenhaat te bestrijden, in het bijzonder na het gezamenlijk optreden ter bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat van 15 juli 1996. Sommige lidstaten hebben ook in hun grondwet non-discriminatieclausules opgenomen die individuele personen al dan niet toegang verlenen tot de rechter. Veel lidstaten hebben bovendien specifieke wetten aangenomen die rassendiscriminatie voor bepaalde aspecten van de arbeidsmarkt buiten de wet stellen en worden geschraagd door het verhaalrecht van de slachtoffers, terwijl andere lidstaten, zoals Ierland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk, discriminatie hebben bestreden op andere gebieden van het dagelijkse leven, zoals de toegang tot goederen en diensten en het onderwijs.

Het verbod op discriminatie op grond van ras of etnische afstamming geldt in alle lidstaten, maar de toepassings sfeer, de inhoud en de mogelijkheden voor handhaving variëren sterk. Wettelijke bevoegdheden en blijken van politieke wil om op te treden op zich rechtvaardigen evenwel geen gemeenschapswetgeving. Het protocol gehecht aan het Verdrag van Amsterdam betreffende de toepassing van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel (1997) rechtvaardigt optreden van de Gemeenschap wanneer:

"een optreden op communautair niveau vanwege de schaal of de gevolgen ervan duidelijke voordelen zou opleveren ten opzichte van een nationaal optreden".

De goedkeuring van een richtlijn op Gemeenschapsniveau wordt een duidelijke verklaring van het overheidsbeleid over discriminatie. Ze stelt een algemene bescherming tegen rassendiscriminatie in voor burgers in de hele Unie en versterkt en vult aldus de bestaande bescherming in de lidstaten aan, hetzij door de materiële werkingssfeer van deze bescherming uit te breiden, hetzij door een verhaalrecht te bieden of dit te versterken. Daardoor versterkt zij de fundamentele waarden die aan de Unie ten grondslag liggen – vrijheid, democratie, eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden en het beginsel van de rechtsstaat en draagt zij bij tot de ontwikkeling van de Unie als een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Ook zal de richtlijn de economische en sociale cohesie helpen verbeteren door de garantie te bieden dat mensen in alle lidstaten een basisniveau van bescherming tegen discriminatie genieten, rekening houdend met de culturele verscheidenheid van de lidstaten.

De richtlijn zal ook de inspanningen van de lidstaten ondersteunen om andere doelstellingen te bereiken die op Europees niveau zijn bepaald, in het bijzonder in de context van de gecoördineerde strategie voor werkgelegenheid (in het bijzonder richtsnoer nr. 9) en bij het ontwikkelen van ruime toegang tot onderwijs en opleiding van goede kwaliteit.

Tot slot zal de richtlijn een stevige grondslag bieden voor de uitbreiding van de Europese Unie, die moet steunen op de volledige en effectieve eerbiediging van de mensenrechten. Door de uitbreiding zullen nieuwe en andere culturen en etnische minderheden in de EU worden geïntegreerd. Om zowel in de huidige als in de nieuwe lidstaten sociale spanningen te voorkomen en om een Gemeenschap van respect en verdraagzaamheid voor raciale en etnische verscheidenheid tot stand te brengen, is het van essentieel belang dat een gemeenschappelijk Europees kader voor de racismebestrijding wordt ingesteld.

IV. De benadering van de communautaire actie door de Commissie

De Commissie stelt een richtlijn voor om discriminatie op grond van ras of etnische afstamming te bestrijden en heeft daarbij rekening gehouden met ervaringen op nationaal en internationaal niveau en met de standpunten die naar voren zijn gebracht bij de talrijke raadplegingen die de Commissie heeft uitgevoerd. In zijn resolutie van 29 januari 1998⁷ heeft het Europees Parlement aangevoerd dat de richtlijn betrekking zou moeten hebben "op het gebied van werkgelegenheid, onderwijs, het stelsel voor volksgezondheid, de sociale zekerheid, de huisvesting en de openbare en particuliere dienstverlening".

De Commissie is het ermeê eens dat de richtlijn allesomvattend moet zijn om in belangrijke mate bij te dragen tot de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat in Europa. De Europese Unie is er zich, niet het minst in de context van de gecoördineerde strategie voor werkgelegenheid, van bewust dat deelname aan het economische leven vaak een voorwaarde is voor een ruimere succesvolle sociale integratie. Zo ook zijn sociale-beschermingssystemen van essentieel belang om sociale cohesie te waarborgen en politieke stabiliteit en economische vooruitgang in de Unie veilig te stellen. Discriminatie bij de toegang tot voordelen of andere vormen van steun van het sociale-beschermingssysteem leidt tot marginalisatie van personen die tot een etnische minderheid of een migrantengroep behoren of verergert die marginalisatie nog. Hetzelfde geldt voor – vaak discretionaire – sociale voordelen, waarvan de aard en het doel vergelijkbaar zijn met die van de sociale bescherming.

Andere gebieden houden minder rechtstreeks met werk verband, maar dragen toch in belangrijke mate bij tot de sociale en economische integratie. Zo bijvoorbeeld is kwalitatief hoogstaand onderwijs een voorwaarde voor succesvolle integratie in de samenleving. Daarom moet aandacht worden besteed aan de gelijke behandeling bij selectieprocedures, rekening houdend met de verschillende culturele achtergrond.

Discriminatie bij de toegang tot goederen en diensten, in het bijzonder tot financiering, maar ook ruimer, beperkt de sociale en economische integratie eveneens. Beslissingen over leningen aan kleine bedrijven of over hypotheekleningen voor particulieren die zijn gebaseerd of beïnvloed door de werkelijke of veronderstelde raciale of etnische afstamming van de aanvrager zijn niet alleen in strijd met de basisbeginselen van de mensenrechten; in de praktijk zijn ze bovendien bijzonder schadelijk voor het vermogen van grote delen van de bevolking om in hun eigen onderhoud en dat van anderen te

⁷ Resolutie van 29 januari 1998 (PB C 56, 23.2.1998).

voorzien. Wanneer personen worden uitgesloten van de toegang tot de goederen of diensten van hun keuze, is dat op zijn minst schadelijk voor hun gevoel van eigenwaarde; in het ergste geval kan het de sociale uitsluiting nog verergeren.

De Gemeenschap is een fervente verdedigster van de mensenrechten van vrouwen en meisjes als een onvervreemdbaar, integraal en ondeelbaar onderdeel van de universele rechten van de mens. Ze erkent dat discriminatie op grond van ras of etnische afkomst voor vrouwen en mannen kan verschillen. Vaak zijn de structurele ongelijkheden die met de rolpatronen van vrouwen en mannen verband houden in de context van deze dubbele discriminatie nog belangrijker. Overeenkomstig het beginsel dat in de artikelen 2 en 3 van het Verdrag is vastgelegd, is de gelijkheid van vrouwen en mannen een uitdrukkelijke doelstelling van de EG en moet de Gemeenschap er bij al haar activiteiten naar streven de ongelijkheden tussen vrouwen en mannen op te heffen en de gelijkheid van vrouwen en mannen te bevorderen. Het beginsel van de integratie van de gelijke kansen voor vrouwen en mannen in alle communautaire beleidsvormen en acties moet bijgevolg ook worden toegepast op deze richtlijn en er aldus voor te zorgen dat bij de toepassing van de richtlijn de nodige aandacht wordt besteed aan het aspect gelijkheid van vrouwen en mannen.

De Commissie heeft daarom een richtlijn met een ruime toepassings sfeer voorgesteld, evenwel rekening houdend met de beperkingen van de bevoegdheden die het Verdrag aan de Gemeenschap verleent. De Commissie is echter ook van oordeel dat de lidstaten flexibiliteit moeten genieten om de gemeenschapsregels toe te passen, zodat ze rekening kunnen houden met specifieke, op de eigen geschiedenis en tradities gebaseerde omstandigheden. De voorgestelde richtlijn bepaalt dan ook slechts brede doelstellingen die moeten garanderen dat discriminatie verboden is en dat de slachtoffers van discriminatie over een minimumverhaalrecht beschikken. Samen met de voorstellen voor een richtlijn die discriminatie op andere gronden op de arbeidsmarkt verbiedt en het Actieprogramma om de ontwikkeling van praktische maatregelen ter bestrijding van discriminatie te steunen, zal de specifieke richtlijn over discriminatie op grond van ras of etnische afstamming een grote stap zijn in de richting van een allesomvattend kader voor de tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling in het economische en sociale leven.

V. Artikelsgewijze toelichting

Het voorstel voor een richtlijn omvat vier titels: algemene bepalingen (Hoofdstuk I), rechtsmiddelen en handhaving (Hoofdstuk II), onafhankelijke organen ter bevordering van de gelijke behandeling (Hoofdstuk III) en diverse bepalingen (Hoofdstuk IV).

Hoofdstuk I: Algemene bepalingen

In deze titel worden het doel van de richtlijn en het begrip discriminatie bepaald.

Artikel 1: Doel

Artikel 1 legt het hoofddoel van de richtlijn vast, met name de eerbiediging van het beginsel van gelijke behandeling in alle lidstaten van de Europese Unie. Opgemerkt dient te worden dat de richtlijn geen verbod inhoudt op verschillen in behandeling op

grond van nationaliteit. Dat aspect wordt geregeld in afzonderlijke artikelen van het Verdrag (in het bijzonder de artikelen 12 en 39) en in bestaand afgeleid recht.

Artikel 2: Het begrip discriminatie

De definitie van het beginsel van gelijke behandeling die in dit artikel wordt gegeven, is in overeenstemming met de definitie die is opgenomen in Richtlijn 76/207/EEG van 9 februari 1976 (de richtlijn inzake gelijke behandeling) en in Richtlijn 97/80/EG van 15 december 1997 (inzake de bewijslast), alsook met de rechtspraak van het Hof⁸ inzake indirecte discriminatie op het gebied van de gelijke behandeling van vrouwen en mannen en het vrije verkeer van werknemers. De definitie van indirecte discriminatie moet worden gelezen in samenhang met de algemene regels inzake de bewijslast, als bedoeld in artikel 8. Het beginsel van gelijke behandeling moet van toepassing zijn ongeacht het feit of de discriminatie op grond van ras of etnische afstamming reëel is of vermoed wordt.

Lid 3 omschrijft het begrip intimidatie. Zo'n gedrag kan verschillende vormen aannemen, gaande van gesproken taal en gebaren tot het produceren, tonen of verspreiden van geschreven tekst, foto's of ander materiaal en moet, om onder de richtlijn te vallen, van ernstige aard zijn en een algemeen storende of vijandige werkomgeving scheppen. Intimidatie op grond van ras of etnische afstamming vormt een ernstige ondermijning van de mensenrechten in de professionele, economische en sociale sfeer en moet als discriminatie worden beschouwd.

Artikel 3: Materiële werkingssfeer

Artikel 3 definieert de gebieden waar discriminatie op grond van ras en etnische afstamming verboden is. In elk geval worden deze gebieden door de richtlijn bestreken, als zij binnen de grenzen vallen van de bevoegdheden die door het Verdrag aan de Gemeenschap zijn toegekend.

1) Toegang tot activiteiten als zelfstandige of als werknemer en arbeidsvoorwaarden.

De letters a) tot en met c) definiëren de toepassings sfeer inzake werkgelegenheid en stemmen overeen met Richtlijn 76/207/EEG betreffende de gelijke behandeling van mannen en vrouwen.

2) Lidmaatschap van organisaties

Letter d) betreft het lidmaatschap van en de betrokkenheid bij werkgevers- of werknemersorganisaties of welke andere organisatie ook waarvan de leden een specifiek beroep uitoefenen. Deze letter garandeert dat er geen discriminatie is, noch wat het lidmaatschap, noch wat de voordelen betreft die deze organisaties bieden.

3) Sociale bescherming en sociale zekerheid

Hoewel het concipiëren en het verstrekken van sociale bescherming en sociale zekerheid duidelijk bevoegdheden van de lidstaten zijn, legt letter e) de lidstaten de verplichting op

⁸ O'Flynn tegen Adjudication Officer, Zaak C-237/94, arrest van 23 mei 1996, Jurispr. 1996, blz. 2417.

er bij de tenuitvoerlegging van die bevoegdheid op toe te zien dat er geen discriminatie is op grond van ras of etnische afstamming.

4) Sociale voordelen

Verordening (EEG) nr. 1612/68 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap verplicht de lidstaten ertoe sociale voordelen toe te kennen ongeacht de nationaliteit. In die context heeft het Europees Hof van Justitie sociale voordelen gedefinieerd als voordelen van economische of culturele aard die in de lidstaten door overheidsdiensten of privé-organisaties worden toegekend. Hier wordt hetzelfde principe toegepast. Voorbeelden zijn tariefreducties voor het openbaar vervoer, toegang tot culturele of andere manifestaties tegen verlaagde prijs en gesubsidieerde maaltijden in scholen voor kinderen uit gezinnen met een laag inkomen. Letter f) bepaalt dat indien soortgelijke voordelen worden toegekend, dat zonder discriminatie op grond van ras of etnische afstamming moet gebeuren.

5) Onderwijs, met inbegrip van subsidies en studiebeurzen

Letter g) bepaalt dat de lidstaten erop moeten toezien dat er geen discriminatie plaatsvindt op grond van ras of etnische afstamming op het gebied van onderwijs, met inbegrip van de toegang tot dat onderwijs wanneer die op de toekenning van subsidies en studiebeurzen is gebaseerd. Deze bepaling houdt volledig rekening met de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de inhoud van het onderwijs en de organisatie van de onderwijsstelsels en hun culturele en taalkundige verscheidenheid.

6) Toegang tot en aanbod van goederen en diensten

Letter h) bepaalt dat beslissingen inzake het verstrekken van toegang tot goederen en diensten of inzake het aanbod van goederen en diensten niet gebaseerd mogen zijn op ras of etnische afstamming.

Artikel 4: Wezenlijke beroepskwalificaties

Artikel 4 is gebaseerd op gelijkaardige bepalingen in nationale wetgeving (Dk, Ir, NI, UK) en in de Richtlijn inzake gelijke behandeling van 1976 en bepaalt dat verschillen in behandeling die verband houden met een wezenlijke beroepskwalificatie niet als discriminatie mogen worden beschouwd. De term "wezenlijke beroepskwalificatie" moet zorgvuldig worden gehanteerd en mag alleen worden gebruikt voor die beroepskwalificaties die strikt noodzakelijk zijn om de activiteiten in kwestie uit te oefenen. Bij verschillen in behandeling op grond van ras en etnische afstamming zullen dergelijke gevallen hoogst uitzonderlijk zijn. Dergelijke verschillen kunnen bijvoorbeeld voorkomen wanneer ter wille van de authenticiteit een acteur van een bepaald ras of een bepaalde etnische afstamming nodig is of wanneer iemand in een specifieke baan maatschappelijk werk verricht voor een bepaalde etnische groep en dat werk het doeltreffendst door iemand van die etnische groep kan worden gedaan.

Artikel 5: Positieve actie

Gelijke behandeling alleen is soms niet voldoende om het gewicht van geaccumuleerde nadelen die gediscrimineerde groepen ondervinden, te compenseren. Artikel 5 biedt de lidstaten de mogelijkheid de nodige wetgevings- of administratieve maatregelen te nemen om ongelijkheid te voorkomen en te corrigeren.

Artikel 6: Minimumvereisten

Dit is een standaardbepaling inzake de vrijwaring van het beschermingsniveau. Ze geldt voor de lidstaten die beschikken over een wetgeving die een hoger beschermingsniveau biedt dan het door de kaderrichtlijn gewaarborgde niveau of die zo'n wetgeving wensen goed te keuren. Het artikel bepaalt dat het niveau van bescherming tegen discriminatie dat de lidstaat reeds biedt, bij de tenuitvoerlegging van de communautaire richtlijn niet mag worden verlaagd.

Hoofdstuk II: Rechtsmiddelen en handhaving

Deze titel betreft de twee belangrijkste voorwaarden voor een doeltreffende wetgeving tegen discriminatie: het recht van slachtoffers op een persoonlijk verhaalrecht tegen de persoon of het orgaan dat heeft gediscrimineerd; en de aanwezigheid van een geschikte procedure in elke lidstaat om gepaste niveaus van handhaving te waarborgen.

Artikel 7: De verdediging van rechten

Artikel 7 betreft handhavingsprocedures (toegang tot de rechter) die het mogelijk moeten maken de uit deze richtlijn voortvloeiende verplichtingen te handhaven. Meer in het bijzonder verleent dit artikel aan personen die menen te zijn gediscrimineerd de mogelijkheid om via een administratieve en/of gerechtelijke procedure een vordering in te stellen om hun recht op gelijke behandeling af te dwingen. Nationale tijdslimieten voor het instellen van actie worden door deze bepaling niet aangetast.

Het recht op rechtsbescherming wordt verder versterkt doordat organisaties namens een slachtoffer die rechten kunnen uitoefenen.⁹

Artikel 8: De bewijslast

In een rechtszaak berust de bewijslast normaal bij de eiser. In gevallen van discriminatie, waar de relevante informatie vaak in handen is van de verdediging, kan het verkrijgen van bewijzen evenwel zeer problematisch zijn. De Commissie stelt dan ook voor de bewijslast in sommige gevallen bij de verdediging te leggen, zoals dat reeds het geval is voor discriminatie op grond van het geslacht. De formulering van artikel 8 is gebaseerd op die van artikel 3 en 4 van Richtlijn 97/80/EG¹⁰ van de Raad.

⁹ zie bijvoorbeeld VN-modelwet tegen rassendiscriminatie (Actieprogramma voor het derde decennium).

¹⁰ Richtlijn nr. 97/80/EG van de Raad van 15 december 1997 inzake de bewijslast in gevallen van discriminatie op grond van het geslacht.

De Commissie stelt voor de bewijslast bij de verweerder te leggen, zodra de eiser het feitelijke bewijs heeft geleverd van een minder gunstige behandeling, veroorzaakt door klaarblijkelijke discriminatie.

Artikel 9: Represailles

Een doeltreffende wettelijke bescherming moet een bescherming tegen represailles inhouden. Het gevaar voor represailles kan slachtoffers ervan afschrikken hun rechten uit te oefenen. Angst voor ontslag is bijvoorbeeld meestal een van de grootste hinderpalen voor individuele vorderingen en daarom moeten personen tegen ontslag of andere nadelige behandelingen (zoals bijvoorbeeld indeling in een lagere categorie of enige andere dwangmaatregel naar aanleiding van een dergelijke vordering) worden beschermd.

Artikel 10: Informatieverspreiding

Artikel 10 voorziet in een gepaste verspreiding van informatie over het recht op gelijke kansen en gelijke behandeling. Hoe doeltreffender de informatie en de preventie door de overheid, hoe kleiner de behoefte aan individuele rechtsmiddelen.

Artikel 11: Sociale dialoog

De rol van de sociale partners in de bestrijding van discriminatie kreeg op Europees niveau voor het eerst vorm in de Gemeenschappelijke verklaring van de sociale partners over racisme en vreemdelingenhaat op het werk die in 1995 in Firenze is goedgekeurd. In enkele lidstaten (België, Frankrijk) hebben de sociale partners op nationaal niveau kaderovereenkomsten goedgekeurd over de bestrijding van discriminatie op grond van ras en etnische afstamming in bedrijven, terwijl in een aantal andere lidstaten (VK, Nederland) op nationaal en lokaal niveau gedragscodes zijn afgesproken. Sommige daarvan bevatten bepalingen om geschillen over discriminatie op te lossen, bijvoorbeeld door in het bedrijf een klachtenloket in te stellen of bemiddelaars te benoemen, wat het wegwerken van discriminatie positief kan beïnvloeden.

De Commissie zet zich in om de rol van de sociale partners te versterken. De voorgestelde richtlijn erkent dan ook dat de sociale partners tot de tenuitvoerlegging kunnen bijdragen door anti-discriminatieovereenkomsten te sluiten en door de tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling op het werk te controleren. Zij verplicht de lidstaten ertoe de sociale partners aan te moedigen overeenkomsten op dit gebied te sluiten.

Hoofdstuk III: Onafhankelijke organen voor de bevordering van de gelijke behandeling

Artikel 12: Onafhankelijke organen

Artikel 12 van de richtlijn schept een kader voor de onafhankelijke organen op nationaal niveau die bijdragen tot de bevordering van het beginsel van gelijke behandeling.

Een lidstaat kan ook besluiten dat dergelijke organen op regionaal of plaatselijk niveau worden opgericht, op voorwaarde dat het gehele grondgebied van de lidstaat door dergelijke regelingen wordt bestreken.

De voorgestelde richtlijn legt voor dergelijke onafhankelijke organen in de lidstaten een aantal minimumvereisten vast. Het staat de lidstaten vrij de structuur en de werking van die organen te bepalen in overeenstemming met hun juridische tradities en beleidskeuzes. De onafhankelijke organen kunnen gespecialiseerde agentschappen zijn of deel uitmaken van ruimere reeds bestaande of nieuwe mensenrechtenorganisaties.

Hoofdstuk IV: Diverse bepalingen

De bepalingen van titel IV zijn hoofdzakelijk standaardbepalingen die in de meeste communautaire richtlijnen op sociaal gebied voorkomen.

Artikel 13: Naleving van de richtlijn

Artikel 13 betreft de naleving van de richtlijn door de lidstaten. Gelijke behandeling houdt in dat discriminatie ingevolge welke wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling dan ook, alsmede ingevolge collectieve of individuele arbeidsovereenkomsten, wordt weggewerkt. Zonder de algemene vrijheid van de sociale partners om overeenkomsten te sluiten in twijfel te trekken, is het duidelijk dat elke bepaling in een contract of overeenkomst die in strijd is met het beginsel van gelijke behandeling, nietig moet worden verklaard.

Artikel 14: Sancties

Artikel 15: Tenuitvoerlegging

Artikel 16: Verslag

Artikel 17: Inwerkingtreding

Artikel 18: Adressaten

Dit zijn vaste standaardbepalingen die verder geen commentaar behoeven.

VI. Toepassing op de Europese Economische Ruimte

Deze tekst is relevant voor de Europese Economische Ruimte en de richtlijn zal ingevolge een besluit van het Gemengd Comité van de EER van toepassing zijn op de niet-EU-landen van de Europese Economische Ruimte.

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN DE RAAD

houdende tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming

(Voor de EER relevante tekst)

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met name op artikel 13,

Gezien het voorstel van de Commissie¹,

Gezien het advies van het Europees Parlement²,

Gezien het advies van het Economisch en Sociaal Comité³,

Gezien het advies van het Comité van de Regio's⁴,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Het Verdrag betreffende de Europese Unie een nieuwe etappe markeert in het proces van totstandbrenging van een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa.
- (2) De Europese Unie is gegrondvest op de beginselen van vrijheid, democratie, eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en van de rechtsstaat, welke beginselen de lidstaten gemeen hebben. Overeenkomstig artikel 6, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie eerbiedigt de Unie de grondrechten, zoals die worden gewaarborgd door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, als algemene beginselen van het gemeenschapsrecht.
- (3) Het recht van gelijkheid voor de wet en van bescherming van eenieder tegen discriminatie is een universeel recht dat wordt erkend door de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, het VN-Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen, het internationale Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie en de

1
2
3
4

Convenanten van de Verenigde Naties inzake civiele en politieke rechten en inzake economische, sociale en culturele rechten, die door alle lidstaten zijn ondertekend.

- (4) Artikel 13 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap verleent de Raad de bevoegdheid passende maatregelen te nemen om discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid te bestrijden.
- (5) De Europese Raad heeft de Commissie op zijn buitengewone vergadering van Tampere op 15 en 16 oktober 1999 verzocht zo spoedig mogelijk voorstellen in te dienen ter uitvoering van artikel 13 van het EG-Verdrag met betrekking tot de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat.
- (6) De werkgelegenheidsrichtsnoeren voor 1999, waarover de Europese Raad van Wenen op 11 december 1998 overeenstemming heeft bereikt beklemtonen de noodzaak de omstandigheden voor een maatschappelijk alomvattende arbeidsmarkt te bevorderen door een samenhangend pakket beleidslijnen op te stellen teneinde discriminatie van groepen zoals etnische minderheden te bestrijden.
- (7) Discriminatie op grond van ras of etnische afstamming kan het bereiken van de doelstellingen van het Verdrag ondermijnen, in het bijzonder doordat zij een beletsel vormt voor een hoog niveau van werkgelegenheid en sociale bescherming, de verbetering van de levensstandaard en de levenskwaliteit en de economische en sociale samenhang en solidariteit. Discriminatie kan ook de doelstelling ondermijnen de Unie als een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid te ontwikkelen.
- (8) De Commissie heeft in december 1995 een mededeling over racisme, vreemdelingenhaat en antisemitisme gedaan⁵.
- (9) Om de ontwikkeling van democratische en verdraagzame samenlevingen te waarborgen, die de deelname van eenieder, ongeacht ras of etnische afstamming, mogelijk maakt moet een bepaald optreden op het gebied van discriminatie op grond van ras of etnische afstamming verder gaan dan de toegang tot werk in loondienst of als zelfstandige en betrekking hebben op gebieden zoals het onderwijs, de sociale bescherming en de sociale zekerheid, sociale voordelen en de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten.
- (10) Hiertoe dient in de gehele Gemeenschap elke directe of indirecte discriminatie op grond van ras of etnische afstamming op de gebieden waarop deze richtlijn betrekking heeft, te worden verboden. Dit verbod dient ook voor onderdanen van derde landen te gelden. Dit verbod is niet van toepassing op verschillen in behandeling op grond van nationaliteit.

⁵ COM (95) 653 def.

- (11) Het lastig vallen op grond van ras of etnische afstamming van een persoon of een groep personen, dat een intimiderende, vijandige, beledigende of storende omgeving schept, moet als discriminatie worden beschouwd.
- (12) Het discriminatieverbod mag geen afbreuk doen aan de instandhouding of aanneming van maatregelen die zijn bedoeld om de nadelen van een groep personen van een specifiek ras of een specifieke afstamming te voorkomen of te compenseren.
- (13) Een verschil in behandeling kan gerechtvaardigd zijn wanneer een eigenschap die met het ras of de etnische afstamming verband houdt, een wezenlijke beroepskwalificatie vormt.
- (14) Personen die op grond van ras en etnische afstamming zijn gediscrimineerd, dienen over de nodige rechtsbeschermingsmiddelen te beschikken. Om een doeltreffender beschermingsniveau te verschaffen, dienen verenigingen of rechtspersonen eveneens de bevoegdheid te krijgen namens de slachtoffers de rechten van de verdediging uit te oefenen.
- (15) De daadwerkelijke tenuitvoerlegging van het gelijkheidsbeginsel vereist een gepaste gerechtelijke bescherming in burgerrechtelijke zaken tegen represailles en een aanpassing van de algemene regels inzake bewijslast.
- (16) De lidstaten dienen gepaste gegevens te verstrekken over de bepalingen die ingevolge deze richtlijn zijn aangenomen.
- (17) De lidstaten dienen de nodige maatregelen te treffen om te garanderen dat alle wetten, bestuursrechtelijke of administratieve bepalingen, collectieve overeenkomsten, interne bedrijfsregels of voor vrije of andere beroepen of beroepsorganisaties geldende regels die met het beginsel van gelijke behandeling strijdig zijn, nietig worden verklaard of worden gewijzigd.
- (18) De lidstaten dienen de sociale dialoog tussen de sociale partners te bevorderen om verschillende vormen van discriminatie aan de orde te stellen en te bestrijden.
- (19) De bescherming tegen discriminatie op grond van ras of etnische afstamming zelf zal worden versterkt door de aanwezigheid in elke lidstaat van een onafhankelijk orgaan dat bevoegd is de betrokken problemen te analyseren, mogelijke oplossingen te zoeken en de slachtoffers concrete bijstand te verlenen.
- (20) Deze richtlijn stelt minimumvereisten vast en laat de lidstaten daarmee de keuze gunstigere bepalingen in te voeren of in stand te houden. De tenuitvoerlegging van deze richtlijn mag niet als rechtvaardiging dienen voor enigerlei achteruitgang ten opzichte van in elk van de lidstaten reeds bestaande situatie.
- (21) De lidstaten dienen voor inbreuken op de verplichtingen die uit deze richtlijn voortvloeien, doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende sancties vast te stellen.

- (22) Overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel zoals neergelegd in artikel 5 van het EG-Verdrag, kunnen de doelstellingen van deze richtlijn, namelijk in alle lidstaten van de Europese Unie een gemeenschappelijk hoog niveau van bescherming tegen discriminatie te garanderen, niet voldoende door de lidstaten worden verwezenlijkt en kunnen deze doelstellingen wegens de omvang en de gevolgen van het overwogen optreden derhalve beter door de Gemeenschap worden verwezenlijkt; deze richtlijn beperkt zich tot het vereiste minimum om deze doelstellingen te bereiken, en gaat niet verder dan hiertoe nodig is,

HEEFT DE VOLGENDE RICHTLIJN VASTGESTELD:

HOOFDSTUK I: ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1

Doel

Deze richtlijn heeft tot doel het beginsel van gelijke behandeling van personen, ongeacht ras of etnische afstamming, in de lidstaten van de Europese Unie ten uitvoer te leggen.

Artikel 2

Het begrip discriminatie

1. Voor deze richtlijn wordt onder het beginsel van gelijke behandeling de afwezigheid verstaan van directe of indirecte discriminatie op grond van ras of etnische afstamming.
2. Voor de toepassing van lid 1 is er:
 - a) “Directe discriminatie” wanneer iemand op grond van ras of etnische afstamming minder gunstig wordt behandeld dan iemand anders wordt, is of zou worden behandeld.
 - b) “Indirecte discriminatie” wanneer een ogenschijnlijk neutrale bepaling, maatstaf of handelwijze voor een persoon of een groep personen van een bepaald ras of een bepaalde etnische afstamming ongunstige gevolgen kan hebben, tenzij die bepaling, maatstaf of handelwijze objectief wordt gerechtvaardigd door een legitiem doel dat geen verband houdt met het ras of de etnische afstamming van een persoon of een groep personen en de middelen om dat doel te bereiken passend en noodzakelijk zijn.
3. Het lastig vallen van een persoon of een groep personen die met ras of etnische afstamming verband houdt en tot doel of tot gevolg heeft een intimiderende, vijandige, beledigende of storende omgeving te scheppen op een van de gebieden waarop artikel 3 betrekking heeft, is discriminatie in de zin van lid 1.

Artikel 3

Materiële werkingsfeer

Binnen de grenzen van de aan de Gemeenschap toegekende bevoegdheden is deze richtlijn van toepassing op:

- a) de voorwaarden voor toegang tot arbeid in loondienst of als zelfstandige en tot een beroep, met inbegrip van de selectiecriteria en de wervingsvoorwaarden, ongeacht de sector of de bedrijfstak en op alle niveaus van de beroepshiërarchie, bevordering daaronder begrepen;
- b) de toegang tot alle vormen en niveaus van beroepskeuzevoorlichting, beroepsopleiding, voortgezette beroepsopleiding en bij- en omscholing;
- c) de werkgelegenheid en de arbeidsvoorwaarden, met inbegrip van ontslag en bezoldiging;
- d) het lidmaatschap van en de betrokkenheid bij een werknemers- of werkgeversorganisatie of welke andere organisatie ook waarvan de leden een bepaald beroep uitoefenen, waaronder de voordelen die deze organisaties bieden;
- e) de sociale bescherming en de sociale zekerheid;
- f) sociale voordelen;
- g) het onderwijs, met inbegrip van subsidies en studiebeurzen, daarbij ten volle rekening gehouden met de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de inhoud van het onderwijs en de organisatie van de onderwijsstelsels en hun culturele en taalkundige verscheidenheid;
- h) de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten;

Artikel 4

Wezenlijke beroepskwalificaties

In afwijking van artikel 2, leden 1 en 2, kunnen de lidstaten bepalen dat een verschil in behandeling dat is gebaseerd op een eigenschap die met het ras of de etnische afstamming verband houdt, geen discriminatie inhoudt wanneer die eigenschap, gelet op de aard van de betrokken specifieke beroepsactiviteiten of de context waarin deze worden uitgevoerd, een wezenlijke beroepskwalificatie vormt.

Artikel 5

Positieve actie

Deze richtlijn doet geen afbreuk aan het recht van de lidstaten maatregelen in stand te houden of aan te nemen die zijn bedoeld om de nadelen van een groep personen van een bepaald ras of een bepaalde afstamming te voorkomen of te compenseren.

Artikel 6

Minimumvereisten

1. De lidstaten kunnen bepalingen invoeren of handhaven die gunstiger zijn voor de bescherming van het beginsel van gelijke behandeling dan die welke in deze richtlijn zijn vastgelegd.
2. De tenuitvoerlegging van deze richtlijn mag onder geen omstandigheden bestaan in een verlaging van het beschermingsniveau tegen discriminatie dat de lidstaten reeds verschaften op de gebieden waarop deze richtlijn betrekking heeft.

HOOFDSTUK II: RECHTSMIDDELEN EN HANDHAVING

Artikel 7

De verdediging van rechten

1. De lidstaten zorgen ervoor dat gerechtelijke en/of administratieve procedures voor de handhaving van de uit deze richtlijn voortvloeiende verplichtingen beschikbaar zijn voor eenieder die zich benadeeld acht doordat het beginsel van gelijke behandeling niet jegens hem of haar is toegepast, zelfs na de beëindiging van de verhouding waarin die persoon zou zijn gediscrimineerd.
2. De lidstaten zorgen ervoor, dat verenigingen, organisaties of andere rechtspersonen namens de eiser met diens toestemming elke gerechtelijke en/of bestuursrechtelijke procedure voor de naleving van uit deze richtlijn voortvloeiende verplichtingen kunnen instellen .

Artikel 8

De bewijslast

1. De lidstaten nemen, overeenkomstig hun nationale rechtsstelsels, de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat wanneer iemand die zich door niet-toepassing te zijnen aanzien van het beginsel van gelijke behandeling benadeeld acht, voor de rechter of een andere bevoegde instantie feiten

aanvoert die directe of indirecte discriminatie kunnen doen vermoeden, de verweerder dient te bewijzen dat het beginsel van gelijke behandeling niet werd geschonden.

2. Lid 1 belet de lidstaten niet een voor de eiser gunstiger bewijsregels in te voeren.
3. Lid 1 is niet van toepassing op strafrechtelijke procedures, tenzij door de lidstaten anders bepaald.
4. De leden 1, 2 en 3 zijn van toepassing op elke gerechtelijke procedure die overeenkomstig artikel 7, lid 2, wordt ingesteld.

Artikel 9

Represailles

De lidstaten voeren in hun rechtsorde de nodige maatregelen in om personen te beschermen tegen nadelige behandelingen of nadelige gevolgen die een al dan niet rechtstreekse reactie zijn op een klacht of een gerechtelijke procedure om de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling af te dwingen.

Artikel 10

Verspreiding van inlichtingen

1. De lidstaten zorgen ervoor, dat op hun grondgebied, en in het bijzonder in instellingen voor beroepsopleiding en onderwijs en op het werk, gepaste inlichtingen wordt verspreid over de maatregelen die ingevolge deze richtlijn zijn genomen.
2. De lidstaten zorgen ervoor dat de bevoegde overheidsdiensten op een gepaste manier worden ingelicht over alle nationale maatregelen die ingevolge deze richtlijn zijn genomen.

Artikel 11

Sociale dialoog

1. De lidstaten nemen passende maatregelen ter stimulering van de sociale dialoog tussen de sociale partners teneinde onder meer door controle op de handelwijze op het werk, collectieve overeenkomsten, gedragscodes, onderzoek of uitwisseling van ervaringen en goede praktijken, de gelijke behandeling te bevorderen.
2. De lidstaten moedigen de sociale partners aan op het gepaste niveau, met inbegrip van het ondernemingsniveau, overeenkomsten te sluiten waarin op de in artikel 3 bedoelde gebieden discriminatie verbodsregels worden vastgelegd die binnen de toepassings sfeer van de collectieve onderhandelingen vallen.

Deze overeenkomsten nemen de in deze richtlijn bepaalde minimumvereisten en de betreffende nationale toepassingsmaatregelen in acht.

HOOFDSTUK III: ONAFHANKELIJKE ORGANEN TER BEVORDERING VAN DE GELIJKE BEHANDELING

Artikel 12

Onafhankelijke organen

1. De lidstaten voorzien in een onafhankelijk orgaan of organen voor de bevordering van het beginsel van gelijke behandeling van personen van verschillend ras of verschillende etnische afstamming. Deze organen kunnen deel uitmaken van onafhankelijke agentschappen die op nationaal vlak zijn belast met de verdediging van de mensenrechten of de bescherming van de rechten van personen.
2. De lidstaten zorgen ervoor dat die onafhankelijke organen onder meer tot taak hebben klachten van personen over discriminatie op grond van ras of etnische afstamming in ontvangst te nemen en te behandelen, onderzoek of enquêtes te organiseren inzake discriminatie op grond van ras of etnische afstamming, alsmede verslagen te publiceren en aanbevelingen te doen over onderwerpen die met discriminatie op grond van ras of etnische afstamming verband houden.

HOOFDSTUK IV: DIVERSE BEPALINGEN EN SLOTBEPALINGEN

Artikel 13

Naleving van de richtlijn

De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat:

- a) wettelijke, bestuursrechtelijke of administratiefrechtelijke bepalingen die strijdig zijn met het beginsel van gelijke behandeling, worden opgeheven.
- b) bepalingen die strijdig zijn met het beginsel van gelijke behandeling zijn opgenomen in individuele of collectieve contracten of overeenkomsten, interne bedrijfsregels, regels die gelden voor verenigingen met of zonder winstoogmerk, regels waaraan de vrije beroepen en werkgevers- en werknemersorganisaties onderworpen zijn, nietig worden verklaard of worden gewijzigd.

Artikel 14

Sancties

De lidstaten stellen het stelsel van sancties die van toepassing zijn op schendingen van de ter uitvoering van deze richtlijn vastgestelde nationale bepalingen vast en treffen alle maatregelen die nodig zijn om de toepassing van die sancties te waarborgen. De aldus vastgestelde sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. De lidstaten stellen de Commissie uiterlijk op de in artikel 15, lid 1, genoemde termijn van de desbetreffende bepalingen in kennis en delen haar alle latere wijzigingen ervan zo spoedig mogelijk mede.

Artikel 15

Tenuitvoerlegging

De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk op 31 december 2002 aan deze richtlijn te voldoen. Zij stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis.

Wanneer de lidstaten deze bepalingen aannemen, wordt in die bepalingen naar deze richtlijn verwezen of wordt hiernaar verwezen bij de officiële bekendmaking van die bepalingen. De regels voor deze verwijzing worden vastgesteld door de lidstaten.

Artikel 16

Verslag

De lidstaten delen de Commissie uiterlijk twee jaar na de in artikel 15 genoemde termijn alle inlichtingen mede die de Commissie nodig heeft om een verslag aan het Europees Parlement en de Raad over de toepassing van deze richtlijn op te stellen.

Artikel 17

Inwerkingtreding

Deze richtlijn treedt in werking op de twintigste dag volgende op die van haar bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen.

Artikel 18

Adressaten

Deze richtlijn is gericht tot de lidstaten.

Gedaan te Brussel, op

*Voor de Raad
De Voorzitter*

EFFECTBEOORDELINGSFORMULIER

EFFECT VAN HET VOORSTEL OP HET BEDRIJFSLEVEN, MET NAME OP HET MIDDEN- EN KLEINBEDRIJF (MKB)

Titel van het voorstel:

Voorstel voor een Richtlijn van de Raad houdende tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling zonder onderscheid van ras of etnische afstamming

Referentienummer van het document: 99010

Voorstel

1. *Waarom is, gelet op het subsidiariteitsbeginsel, communautaire wetgeving op dit gebied noodzakelijk en wat zijn de voornaamste doelstellingen?*

De Europese Unie is gegrondvest op de beginselen van mensenrechten en fundamentele vrijheden. Haar engagement op dit vlak is versterkt door het Verdrag van Amsterdam, met name door wijzigingen van de artikelen 6 en 7 van het VEU en de invoeging van artikel 13 van het VEG. Dat laatste artikel verleent specifieke bevoegdheid om maatregelen te nemen om discriminatie op grond van onder meer ras en etnische afstamming te bestrijden.

De hoofdverantwoordelijkheid voor de bestrijding van het racisme ligt bij de lidstaten. Zoals in de toelichting vermeld, hebben de meeste lidstaten in hun grondwettelijke en/of rechtsorde bepalingen opgenomen die het recht niet te worden gediscrimineerd op grond van ras of etnische afstamming bevestigen. De toepassingsfeer en de mogelijkheden voor handhaving van dergelijke bepalingen – en de toegang tot de rechter – variëren evenwel sterk van lidstaat tot lidstaat. Europese wetgeving is nodig om een gemeenschappelijk minimumniveau van wettelijke bescherming te verzekeren, met inbegrip van toegang tot de rechter, voor het grondrecht niet te worden gediscrimineerd op grond van ras of etnische afstamming.

Vanzelfsprekend moet de Europese wetgeving de beperkingen van de bevoegdheden die het Verdrag aan de Gemeenschap verleent, in acht nemen. De voorgestelde richtlijn legt dan ook algemene beginselen vast die binnen de beperkingen van de communautaire bevoegdheid een gemeenschappelijk minimumniveau van bescherming bieden en geeft de lidstaten de mogelijkheid om een hoger niveau van bescherming te handhaven in overeenstemming met hun politieke en historische keuzes en tradities.

De keuze voor een richtlijn vindt het juiste evenwicht tussen de behoefte aan maatregelen op Europees niveau en de noodzaak rekening te houden met de verschillen tussen de grondwetten, wetten en gerechtelijke procedures van de lidstaten. Zij legt gemeenschappelijke doelstellingen vast maar biedt de lidstaten de nodige flexibiliteit om die doelstellingen te bereiken. De wetgevende maatregelen blijven bijgevolg beperkt tot een aantal algemene beginselen die niet verder gaan dan een minimumniveau van bescherming.

De voornaamste doelstellingen van het voorstel zijn:

- een voor de hele Gemeenschap geldende definitie te bepalen van discriminatie op grond van ras en etnische afstamming op basis waarvan gelijke behandeling kan worden verzekerd
- binnen de toepassings sfeer van het Verdrag een minimumaantal gebieden te bepalen waar het beginsel van gelijke behandeling moet worden gegarandeerd
- een minimumniveau van bescherming en verhaalrecht te bieden voor mensen die menen te zijn gediscrimineerd
- geschikte regelingen te garanderen voor de controle op discriminatie in bedrijven en in de samenleving in het algemeen

Effect op het bedrijfsleven

2. *Waarop is het voorstel van invloed?*

Alle bedrijven zullen onderworpen zijn aan de nationale wetgeving die deze richtlijn vereist.

3. *Wat moeten de bedrijven doen om aan de voorgestelde wetgeving te voldoen?*

De bedrijven dienen ervoor te zorgen dat beslissingen inzake aanwerving, bevordering, toegang tot opleiding, arbeidsvoorwaarden, met inbegrip van ontslag en bezoldiging en lidmaatschap van werkgevers- en werknemersorganisaties en beroepsverenigingen, worden genomen in overeenstemming met het beginsel van gelijke behandeling zonder onderscheid van ras en etnische afstamming. Dit is in principe reeds in alle lidstaten het geval. De richtlijn voert bijgevolg geen volkomen nieuwe bepalingen in, maar versterkt de bestaande voorwaarden.

4. *Welke economische gevolgen zal het voorstel waarschijnlijk hebben?*

Op het werk zal de wetgeving die personen beschermt tegen discriminatie op willekeurige gronden, hoofdzakelijk drie gevolgen hebben. In de eerste plaats draagt ze ertoe bij de deelname aan het maatschappelijke leven te verzekeren en sociale uitsluiting te voorkomen door ervoor te zorgen dat mensen de kans krijgen om hun mogelijkheden economisch gezien te ontplooiën, waardoor ze zo goed mogelijk in hun eigen levensonderhoud en in dat van de personen te hunnen laste kunnen voorzien en minder afhankelijk worden van de overheid. In de tweede plaats zorgt ze ervoor dat bedrijven over de meest geschikte werknemers kunnen beschikken, wat bijdraagt tot het concurrentievermogen en de sterkte van het bedrijf en van de economie in ruimere zin. In de derde plaats verplicht ze de werkgevers ertoe hun beslissingen inzake aanwerving, bevordering, toegang tot opleiding en andere arbeidsvoorwaarden te verantwoorden.

Bewijsmateriaal¹ uit de lidstaten toont aan dat de werkloosheid in gemeenschappen van een ander ras of een andere etnische afstamming tot twee à drie keer hoger ligt dan het gemiddelde voor de hele arbeidsmarkt.

Discriminatie op grond van ras of etnische afstamming kan – vooral wanneer die discriminatie cumulatief is – een vicieuze cirkel worden waar vaak de ene generatie na de andere in terechtkomt. Laten bijvoorbeeld onderwijs, huisvesting, gezondheidszorg, milieu en arbeidskansen voor een specifieke groep te wensen over, dan zal de volgende generatie minder goed gewapend tegen de moeilijkheden waarmee ze te maken krijgt, opgroeien en zal ze vast komen te zitten in precare jobs en schamele huisvesting en zal ze een zwakke gezondheid hebben.

Dit voorstel zal door het bestrijden van discriminatie een grotere economische en sociale participatie en een vermindering van de sociale uitsluiting tot gevolg hebben. Dit zal een rechtstreekse gunstige invloed hebben op de economische groei doordat de overheidsuitgaven voor sociale zekerheid en bijstand dalen, de koopkracht van de afzonderlijke gezinnen stijgt en het concurrentievermogen van de bedrijven wordt bevorderd doordat ervoor wordt gezorgd dat ze het beschikbare aanbod op de arbeidsmarkt optimaal aanwenden.

a) *Welke zullen de gevolgen zijn*

- voor de werkgelegenheid?

De richtlijn zal bijdragen tot de bevordering van de inzetbaarheid van werknemers van ongeacht welk ras of etnische afstamming, zoals de Europese werkgelegenheidsstrategie dat vereist. Ze zal bijgevolg bijdragen tot de verbetering van de kwaliteit van de werkgelegenheid en zal naar verwachting op middellange termijn het werkgelegenheidsniveau doen stijgen dankzij het verbeterde concurrentievermogen van de Europese bedrijven.

- voor de investeringen en de oprichting van nieuwe bedrijven?

De richtlijn zal het voor mensen van een ander ras of een andere etnische afstamming gemakkelijker maken een bedrijf op te richten.

- voor het concurrentievermogen van de bedrijven?

Zoals hierboven reeds vermeld, zal de richtlijn het concurrentievermogen van de Europese bedrijven verbeteren doordat ze ervoor zorgt dat de bedrijven een ruimer aanbod aan vaardigheden en mensen ter beschikking hebben dan nu het geval is en dat een beroep wordt gedaan op die vaardigheden zonder onderscheid van ras of etnische afstamming.

¹ Niet voor alle lidstaten beschikbaar: sommige lidstaten verzamelen alleen gegevens op grond van nationaliteit en niet op grond van ras of etnische afstamming.

b) *Moeten nieuwe administratieve procedures worden ingevoerd?*

De bedrijven zullen beslissingen inzake aanwerving, bevordering, toegang tot opleiding en andere arbeidsvoorwaarden moeten kunnen verantwoorden om aan te tonen dat ze niet op grond van ras of etnische afstamming zijn genomen. Dat is reeds in ongeveer de helft van de lidstaten het geval. De bedrijven zullen er alle belang bij hebben een beperkt dossier van die beslissingen bij te houden, ook wanneer ze dat tot nu toe niet deden.

c) *Kosten en baten in kwantitatieve en/of kwalitatieve termen?*

Op korte termijn zullen de bedrijven een aantal beperkte kosten moeten maken: enerzijds om, waar dat nog niet is gebeurd, de beleidsvormers in het bedrijf een opleiding te geven inzake de tenuitvoerlegging van het gelijkheidsbeginsel en anderzijds om klachten over discriminatie te behandelen. In de lidstaten waar soortgelijke bepalingen ter bestrijding van discriminatie op grond van ras en etnische afstamming nog niet bestaan, zal de aanpassing aan de nieuwe voorwaarden worden vergemakkelijkt doordat de bedrijven reeds vertrouwd zijn met het communautair kader voor gelijke kansen van vrouwen en mannen, dat reeds twintig jaar bestaat.

Op middellange termijn zullen de bedrijven voordeel hebben bij de grotere inzet van werknemers van alle rassen en etnische afstammingsen en bij het versterkte concurrentievermogen ingevolge een betere aanwending van het aanbod op de arbeidsmarkt (zie hierboven).

d) *Welke extra kosten zal de richtlijn met zich brengen?*

De richtlijn schept een flexibel algemeen kader voor de tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling zonder onderscheid van ras of etnische afstamming; het zijn de lidstaten en de sociale partners die de precieze middelen voor de praktische toepassing moeten bepalen. De kosten daarvoor zullen evenwel beperkt blijven (zie hierboven).

e) *Welke verplichtingen inzake controle en evaluatie worden aan de ondernemingen opgelegd?*

De richtlijn legt de bedrijven niet rechtstreeks de verplichting op om te controleren en te evalueren of ze de richtlijn naleven. De bedrijven hebben er evenwel belang bij dossiers bij te houden over beslissingen inzake aanwerving, bevordering, toegang tot opleiding en andere arbeidsvoorwaarden om aan te tonen dat die beslissingen niet op grond van ras en/of etnische afstamming zijn genomen. Grotere bedrijven zullen er misschien de voorkeur aan geven een meer gestructureerde controle uit te voeren om ervoor te zorgen dat het beginsel van gelijke behandeling op alle niveaus wordt toegepast.

5. Bevat het voorstel maatregelen om rekening te houden met de bijzondere situatie van kleine en middelgrote bedrijven (minder zware of andere eisen, enz.)?

Het voorstel maakt geen onderscheid naar gelang van de grootte van de bedrijven, aangezien discriminatie op grond van ras en etnische afstamming in alle bedrijven voorkomt, ongeacht het aantal werknemers. De richtlijn legt evenwel slechts minimumnormen vast die op een flexibel kader van beginselen zijn gebaseerd. De lidstaten en de sociale partners kunnen de eisen voor bedrijven van verschillende grootte bijgevolg diversifiëren zonder daarbij de bepalingen van de richtlijn te overtreden.

Raadpleging

6. Overzicht van de organisaties die over het voorstel zijn geraadpleegd en weergave in grote lijnen van hun standpunten.

De Commissie heeft de representatieve organisaties van de sociale partners op Europees niveau² en het Europees Platform van sociale niet-gouvernementele organisaties geconsulteerd in het kader van een reeks vergaderingen op Gemeenschapsniveau.

Alle geraadpleegde organisaties vonden het een belangrijke aangelegenheid en achtten het ook waardevol dat op Gemeenschapsniveau normen werden bepaald. Over bepaalde elementen van het voorstel verschilden de standpunten echter.

De vertegenwoordigers van de NGO's en de vakbonden hebben het voorstel gunstig onthaald, maar betreurden dat de toepassingsfeer niet ruimer is. Zij hadden het voorstel graag toegepast gezien op alle aspecten van het economische, sociale, culturele en politieke leven. Ze drongen erop aan dat de bepalingen met betrekking tot de bewijslast en met betrekking tot de rechtsvorderingen die een organisatie namens een slachtoffer kan instellen, behouden zouden blijven, omdat ze die essentieel achten voor de verdediging van de rechten van de slachtoffers van discriminatie.

² De Commissie heeft een aantal organisaties geconsulteerd, met inbegrip van vertegenwoordigers van het midden- en kleinbedrijf, in overeenstemming met de Mededelingen van de Commissie inzake de tenuitvoerlegging van het Protocol betreffende de sociale politiek (COM (93) 600 van 14 december 1993) en inzake de aanpassing en de bevordering van de sociale dialoog (COM (1998) 322 def. van 20 mei 1998).

De vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties hadden echter twijfels bij de verschuiving van de bewijslast. Ze vrezen namelijk dat dit voor de werkgevers problemen kan creëren omdat deze regeling tot ongegronde vorderingen zou aanzetten. De Commissie stelt vast dat de voorgestelde bepaling gebaseerd is op de bepaling inzake discriminatie op grond van het geslacht (Richtlijn 97/80/EG van de Raad inzake de bewijslast in gevallen van discriminatie op grond van het geslacht) die reeds op Gemeenschapsniveau is goedgekeurd en door de lidstaten ten uitvoer is gelegd, alsook dat dezelfde regels reeds zijn toegepast in gevallen van rassendiscriminatie in bepaalde lidstaten, zonder dat dit problemen scheen op te leveren. De Commissie is dan ook van oordeel dat de bezorgdheid van de werkgevers op dit punt ongegrond is.