

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 19.6.2008
COM(2008) 225 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE
AAN DE RAAD, HET EUROPEES PARLEMENT, HET EUROPEES ECONOMISCH
EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S**

**De toepassing van Richtlijn 2000/78/EG van 27 november 2000 tot instelling van een
algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep**

[SEC(2008) 524]

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE
AAN DE RAAD, HET EUROPEES PARLEMENT, HET EUROPEES ECONOMISCH
EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S**

**De toepassing van Richtlijn 2000/78/EG van 27 november 2000 tot instelling van een
algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep**

1. INLEIDING

Op 27 november 2000 heeft de Raad Richtlijn 2000/78/EG tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in werkgelegenheid en beroep vastgesteld¹. Deze richtlijn is vastgesteld krachtens artikel 13 van het EG-Verdrag, dat de Raad de bevoegdheid verleent om discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid te bestrijden.

Richtlijn 2000/78/EG moest uiterlijk op 2 december 2003 in de EU-15, 1 mei 2004 in de EU-10 en 1 januari 2007 in Bulgarije en Roemenië² in nationaal recht worden omgezet, met de mogelijkheid tot omzetting van de bepalingen inzake leeftijd en handicap binnen een periode van maximaal drie extra jaren. De Commissie onderzoekt thans alle nationale omzettingsmaatregelen om na te gaan of de richtlijn correct ten uitvoer wordt gelegd. Als de Commissie van mening is dat dit niet het geval is, zal zij gebruik maken van haar wettelijke bevoegdheid om de nationale wetgeving in overeenstemming te brengen met de richtlijn.

De lidstaten moesten overeenkomstig artikel 19 van de richtlijn de Commissie de voor dit verslag benodigde informatie verstrekken. De Commissie heeft de sociale partners en maatschappelijke organisaties geraadpleegd. De Commissie heeft ook rekening gehouden met de standpunten van het Europees Parlement³.

Dit document heeft niet tot doel gedetailleerd verslag te doen van de omzetting van alle bepalingen van de richtlijn in de lidstaten, maar bepaalde aspecten daarvan te beschrijven die naar de mening van de Commissie bijzonder problematisch of belangrijk zijn. De bijgevoegde tabel over de omzetting van de richtlijn wil een overzicht geven van de huidige stand van zaken in verband met de uitvoering van de richtlijn⁴.

¹ PB L 303 van 2.12.2000, blz. 16.

² Aangezien de juridische analyse van de wetgeving in Bulgarije en Roemenië nog gaande is, houdt dit verslag geen rekening met de situatie in deze twee landen.

³ Zoals met name geuit in de resolutie van het Europees Parlement van 20 mei 2008 over de vooruitgang op het gebied van gelijke kansen en non-discriminatie in de EU (omzetting van Richtlijnen 2000/43/EG en 2000/78/EG) ([2007/2202\(INI\)](#))

⁴ De gegevens over de situatie in de lidstaten zijn louter feitelijk (gebaseerd op de situatie per 15 december 2007) en mogen niet worden beschouwd als een definitieve analyse van de Europese Commissie over de compatibiliteit van de wetgeving met de richtlijn.

2. HET EFFECT VAN RICHTLIJN 2000/78/EG

Richtlijn 2000/78/EG is in veel opzichten innovatief. Zij verbiedt nu ook discriminatie op grond van godsdienst, seksuele geaardheid, leeftijd en handicap. In verband met discriminatie op grond van handicap wordt de verplichting ingevoerd om in redelijke aanpassingen voor personen met een handicap te voorzien. Hoewel sommige basisbegrippen bij de omzetting van de richtlijn reeds in het nationale recht van de lidstaten bestonden, bleek de omzetting op grond van bijvoorbeeld leeftijd en seksuele geaardheid toch delicaat te zijn. Hieronder worden enkele specifieke problemen vermeld die bij de omzetting van de richtlijn zijn gerezen in verband met de vier gronden van discriminatie die zij behandelt: seksuele geaardheid, godsdienst of overtuiging, leeftijd en handicap.

Seksuele geaardheid

Het verbod op discriminatie op grond van seksuele geaardheid was nieuw voor bijna alle lidstaten, die voor de eerste keer moesten voorzien in een wettelijke bescherming op dit gebied. Discriminatie op grond van seksuele geaardheid is nu in alle lidstaten verboden. In de meeste lidstaten zijn er weinig of geen voorbeelden van zaken die bij de rechter zijn aangespannen wegens discriminatie op grond van seksuele geaardheid. Het feit dat dit in de meeste lidstaten een nieuw rechtsgebied is, kan deze situatie verklaren. Dit kan ook worden verklaard door de terughoudendheid waarvan de klagers blijk geven om hun seksuele geaardheid bekend te maken, in een context waarin discriminatie op grond van seksuele geaardheid nog steeds door veel Europeanen als wijdverspreid en een taboekwestie in hun samenleving wordt beschouwd⁵.

Op Europees niveau is onlangs door het Europees Hof van Justitie een arrest gewezen naar aanleiding van een verzoek om een prejudiciële beslissing in verband met de vraag of een partner in een homoseksueel geregistreerd partnerschap op dezelfde wijze moet worden behandeld als een echtgenoot in een heteroseksueel huwelijk ten aanzien van het recht op een nabestaandenpensioen in het kader van een bedrijfspensioenregeling⁶. Sinds de zaak Barber⁷ worden bedrijfspensioenen als "loon" in de zin van artikel 141 van het EG-Verdrag beschouwd en vallen daarom onder de communautaire non-discriminatiewetgeving (in dit geval Richtlijn 2000/78/EG). Hoewel kwesties in verband met huwelijken en geregistreerde partnerschappen onder de nationale wetgeving blijven vallen, stelde het Hof in de zaak Maruko⁸ dat Richtlijn 2000/78 in de weg staat aan wetgeving op grond waarvan de nabestaande partner na het overlijden van zijn levenspartner niet een nabestaandenuitkering ontvangt zoals een nabestaande echtgenoot die zou ontvangen, terwijl naar nationaal recht het levenspartnerschap personen van hetzelfde geslacht in een situatie brengt die wat deze nabestaandenuitkering betreft vergelijkbaar is met die van echtgenoten. Het Hof voegde er aan toe dat het aan de nationale rechter is om na te gaan of een nabestaande levenspartner in een situatie verkeert die vergelijkbaar is met die van een echtgenoot die de nabestaandenuitkering op grond van de desbetreffende beroepspensioenregeling ontvangt.

⁵ Overeenkomstig het *Eurobarometer Report on Discrimination* (januari 2007) is ongeveer de helft van de Europeanen van mening dat discriminatie op grond van seksuele geaardheid in hun land wijdverspreid en een taboekwestie is (zie: http://ec.europa.eu/employment_social/eyeq/uploaded_files/documents/Eurobarometer_report_en_2007.pdf).

⁶ Zaak C-267/06, Tadao Maruko, arrest van 1 april 2008.

⁷ Zaak C-262/88, Barber tegen Guardian Royal Exchange Assurance Group, arrest van 17 mei 1990.

⁸ Zaak Tadao Maruko, zie hierboven, punt 73.

Godsdienst of overtuiging

Het verbod op discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging is in alle lidstaten omgezet. De meeste lidstaten omschrijven echter de termen in hun wetgeving niet. De afbakening van "godsdienst" en "overtuiging" kan in sommige gevallen problematisch blijken te zijn, met name wanneer zij kan worden gekoppeld aan etniciteit, hetzij omdat ervan wordt uitgegaan dat een religieuze groep een etnisch karakter heeft, hetzij omdat de aanhangers van een godsdienst grotendeels tot een bijzondere etnische groep behoren⁹.

Artikel 4, lid 2, staat een specifieke uitzondering op het beginsel van gelijke behandeling toe in het geval van kerken en andere organisaties, waarvan de grondslag op godsdienst of overtuiging is gebaseerd. Dit stelt dergelijke organen in staat om een persoon van dezelfde godsdienst of overtuiging te kiezen voor een baan waarvoor het aanhangen van die godsdienst of overtuiging een wezenlijke, legitieme en gerechtvaardigde beroepsvereiste vormt. Deze uitzondering maakt alleen een verschillende behandeling op grond van godsdienst of overtuiging mogelijk en kan niet worden gebruikt voor de rechtvaardiging van op een andere grond gebaseerde discriminatie, bijvoorbeeld seksuele geaardheid. Zij moet ook duidelijk worden gekoppeld aan de aard van de uitgevoerde activiteiten.

Een aantal lidstaten heeft bepalingen in de nationale wetgeving overeenkomstig artikel 4, lid 2, van de richtlijn vastgesteld. Sommige landen hebben voorzien in uitzonderingen die verder kunnen gaan dan de stringente voorwaarden van de richtlijn of die dubbelzinnig blijven. Andere lidstaten hebben ervoor gekozen om geen "uitzondering krachtens artikel 4, lid 2" in hun wetgeving op te nemen¹⁰.

In de nationale rechtspraak zijn sinds de goedkeuring van de richtlijn conflicten tussen kledingcodes voor werknemers en uitingen van religieuze overtuiging aan de orde gekomen. Sommige van deze zaken zijn eerder als mensenrechtanaangelegenheden (waarbij sprake is van vrijheid van religieuze expressie) dan als gevallen van discriminatie behandeld, maar het is duidelijk dat dit gebied een gevoelige kwestie bij de tenuitvoerlegging van de richtlijn kan zijn.

Leeftijd

Met uitzondering van één lidstaat verbiedt de wetgeving nu in alle lidstaten discriminatie op grond van leeftijd, hoewel in de grote meerderheid van de lidstaten geen algemene wetgeving tegen discriminatie op grond van leeftijd bestond.

Het komt er nu vooral op aan dat ervoor wordt gezorgd dat de nationale wetgeving effectief in overeenstemming met de richtlijn wordt gebracht. Hoewel de nieuwe wetgeving tot verbod op discriminatie op grond van leeftijd verondersteld wordt te prevaleren boven wetten of collectieve overeenkomsten die discriminerend zijn, blijven de meeste reeds bestaande regels inzake verschillen op grond van leeftijd gelden. Slechts weinig lidstaten hebben hun wetgeving aan een omvattend onderzoek naar verschillen op grond van leeftijd onderworpen.

⁹ Het Britse Hogerhuis was bijvoorbeeld van oordeel dat godsdienst een element kan zijn bij de omschrijving van etniciteit: in de zaak Mandla werd de Sikh-gemeenschap, omdat zij is gebaseerd op een bijzondere godsdienst, omschreven als een "etnische groep" voor de uitvoering van de Race Relations Act (Mandla v. Dowell Lee [1983] 2 AC 548).

¹⁰ CZ, EE, FR, LT, PT, FI, SE voorzien in hun wetgeving niet in een dergelijke uitzondering (hoewel er bijzondere regelingen voor de werving van personeel door religieuze instellingen kunnen bestaan).

De beoordeling van de compatibiliteit van bestaande (en toekomstige) wetten wat discriminatie op grond van leeftijd betreft, moet zijn gebaseerd op de "rechtvaardigingstest" van artikel 6 van de richtlijn, waarin wordt bepaald dat verschillen in behandeling op grond van leeftijd geen discriminatie vormen indien zij objectief en redelijk worden gerechtvaardigd door een legitiem doel (met inbegrip van legitieme doelstellingen van het beleid op het terrein van de werkgelegenheid, de arbeidsmarkt of de beroepsopleiding) en indien de ingezette middelen evenredig zijn.

De meeste lidstaten hebben algemene wettelijke bepalingen vastgesteld, die op artikel 6 van de richtlijn zijn geïnspireerd en bijgevolg kunnen dienen als test voor de beoordeling of de bestaande leeftijdsregels aan de richtlijn voldoen. De meeste lidstaten voorzien in hun nationale wetgeving in algemene uitzonderingen op het verbod op discriminatie op grond van leeftijd, die breder zijn dan de "rechtvaardigingstest" van artikel 6. Sommige lidstaten hebben daarentegen de uitzondering krachtens artikel 6 niet als zodanig omgezet¹¹: bij ontstentenis van een dergelijke "rechtvaardigingstest" kan het moeilijker zijn om de compatibiliteit van bestaande (en toekomstige) voorschriften van de nationale wetgeving inzake leeftijd te beoordelen.

In de meeste lidstaten bevatten de nationale regels diverse leeftijdsvoorschriften die daarom van geval tot geval in het licht van artikel 6 moeten worden geëvalueerd. Deze regels omvatten leeftijdsvoorschriften voor de toegang tot banen (met name in de overheidssector) of tot beroepsopleidingen, alsook leeftijdsgrenzen voor sommige banen (opnieuw met name in de overheidssector). Bijna elke lidstaat heeft wetgeving die de bescherming van jonge en oudere werknemers beoogt.

In de zaak Mangold¹² maakte een Duitse wet het mogelijk dat met werknemers ouder dan 52 jaar achtereenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd werden gesloten om hun indienstneming door de werkgever aan te moedigen. Het Europees Hof van Justitie stelde dat de vergroting van de inzetbaarheid van oudere werknemers een legitiem doel was, maar dat de maatregel niet het beginsel van evenredigheid naleefde, aangezien de reikwijdte daarvan te breed werd geacht en het doel op een minder discriminerende wijze kon worden bereikt. In de zaak Palacios de la Villa¹³ was het Europees Hof van Justitie van mening dat de regels inzake leeftijd niet uitdrukkelijk hoefden te worden gerechtvaardigd om geldig te zijn, maar dat de desbetreffende maatregel in de context van de nationale wetgeving objectief en redelijk moest worden gerechtvaardigd door een legitiem doel in verband met het werkgelegenheidsbeleid en de arbeidsmarkt. Beide zaken geven enige indicatie wat het vereiste type "rechtvaardigingstest" betreft: hoewel de nationale autoriteiten een ruime discretionaire bevoegdheid hebben wat de keuzes op het gebied van het sociale beleid betreft, is het van essentieel belang dat er in elk afzonderlijk geval voor wordt gezorgd dat de maatregel passend en evenredig met het doel is (bijvoorbeeld door te vermijden dat maatregelen uitsluitend op de leeftijd berusten en door ook rekening te houden met andere relevante criteria).

Een andere sleutelkwestie is de pensionering. Overeenkomstig overweging 14 van de richtlijn vallen nationale bepalingen met betrekking tot de pensioengerechtigde leeftijd niet onder de werkingssfeer van de richtlijn. De nationale praktijken vertonen grote verschillen: sommige landen kennen geen nationale verplichte pensioengerechtigde leeftijd, terwijl andere lidstaten

¹¹ EE, IE, HU, PL, UK.

¹² Zaak C-144/04, Mangold, arrest van 22 november 2005.

¹³ Zaak C-411/05, Palacios de la Villa, arrest van 16 oktober 2007.

de verplichte pensionering door publieke en particuliere werkgevers op een specifieke leeftijd toestaan. In een aantal lidstaten is pensionering op een bepaalde leeftijd verplicht, zodat iemand die na zijn pensioengerechtigde leeftijd blijft doorwerken bijvoorbeeld niet langer bescherming tegen onrechtmatig ontslag geniet. In de zaak *Palacios de la Villa* behandelde het Europees Hof van Justitie het geval van een werknemer die bij het bereiken van de wettelijke pensioengerechtigde leeftijd van 65 jaar werd ontslagen op grond van een krachtens de nationale wetgeving gesloten collectieve overeenkomst. Hoewel de lidstaten de bevoegdheid hebben om de pensioengerechtigde leeftijd vast te stellen, valt volgens het Hof de toepassing daarvan door beëindiging van de arbeidsovereenkomst onder de werkingsfeer van de richtlijn en moet zij daarom slagen voor de "test" van artikel 6 van de richtlijn.

Handicap

Het verbod op discriminatie op grond van handicap heeft twee aspecten: het eerste is het verbod op discriminatie op grond van handicap (vergelijkbaar met de andere gronden van discriminatie waarop de richtlijn betrekking heeft). Het tweede en belangrijkste aspect is de positieve verplichting om te voorzien in "redelijke aanpassingen" ten behoeve van personen met een handicap als integrerend onderdeel van het beginsel van gelijke behandeling.

Het eerste deel is in alle lidstaten omgezet. Het enige probleem dat is gerezen, is de definitie van "handicap". De richtlijn bevat geen definitie van handicap en ongeveer de helft van de lidstaten heeft geen specifieke definitie in de nationale wetgeving opgenomen (hoewel de meeste lidstaten wel een definitie van handicap hebben voor de sociale zekerheid). De vraag of een persoon die ziek was, aanspraak kon maken op bescherming tegen discriminatie op grond van handicap is in de zaak *Chacón Navas* door een Spaanse rechtbank aan het Europees Hof van Justitie voorgelegd¹⁴. Het Hof stelde dat "ziekte" niet gelijk was aan "handicap" en verklaarde verder dat aan "handicap" in de zin van de richtlijn een uniforme uitleg moest worden gegeven. Het Hof bepaalde dat "het begrip „handicap” dient te worden opgevat als een beperking die met name het gevolg is van lichamelijke, geestelijke of psychische aandoeningen en die de deelneming van de betrokkene aan het beroepsleven belemmert".

Eén van de meest significante innovaties in de richtlijn is de verplichting voor de werkgevers om te voorzien in "redelijke aanpassingen" om de toegang tot arbeid voor personen met een handicap mogelijk te maken. De verplichting om te voorzien in redelijke aanpassingen betekent dat de werkgever stappen moet ondernemen om een persoon die, afgezien van zijn/haar handicap, beschikt over de passende kwalificaties voor de baan, in staat te stellen om de baan aan te nemen, daarin vooruit te komen en een opleiding te genieten. Een en ander mag voor de werkgever echter geen onredelijke belasting vormen. Een dergelijke belasting mag niet als onredelijk worden beschouwd, als de lidstaten voor het uitvoeren van dure aanpassingen aan de werkgevers steun of subsidies toekennen.

Hoewel het begrip "redelijke aanpassingen" vaak nieuw was, hebben de meeste lidstaten deze verplichting omgezet. Een aantal lidstaten blijft de werkgelegenheid van personen met een handicap regelen via quotasystemen of speciaal voor hen voorbehouden banen. Dit mag echter niet ten koste gaan van het individuele recht op non-discriminatie en redelijke aanpassingen. Sommige lidstaten hebben het begrip niet in hun nationale wetgeving omgezet of hebben dit niet naar behoren gedaan (bijvoorbeeld door het beperken van de verplichting om te voorzien in redelijke aanpassingen tot personen die reeds in dienst zijn of tot personen

¹⁴ Zaak C-13/05, *Chacón Navas*, arrest van 11 juli 2006.

met een zware handicap)¹⁵. De bestaande nationale bepalingen vertonen aanzienlijke verschillen: sommige lidstaten voorzien in een basisverplichting maar geven weinig bijzonderheden over de wijze waarop deze ten uitvoer moet worden gelegd, terwijl andere lidstaten uitvoerige richtsnoeren over de praktische toepassing van de verplichting hebben opgesteld.

3. VERDER GAAN DAN DE MINIMUMVOORSCHRIFTEN: NAAR EEN EENVORMIGE GELIJKHEIDSAANPAK

Hoewel Richtlijn 2000/78/EG slechts van toepassing is op het gebied van arbeid, beroep en beroepsopleiding, is de bescherming tegen discriminatie – op grond van leeftijd, handicap, godsdienst en seksuele geaardheid – in een aantal lidstaten uitgebreider. In deze staten is gekozen voor een eenvormige gelijkheidsaanpak, waarbij voor de verschillende gronden van discriminatie een soortgelijk beschermingsniveau geldt. In deze gevallen wordt voor alle gronden van discriminatie een soortgelijke bescherming geboden als die uit hoofde van de richtlijn (2000/43/EG), waarbij de bescherming tegen discriminatie wordt uitgebreid tot sociale bescherming en goederen en diensten.

De meeste lidstaten zijn aldus verder gegaan dan de voorschriften van Richtlijn 2000/78/EG door het toepassen van een soortgelijke bescherming op de meeste of alle gronden van discriminatie. Terwijl sommige lidstaten alle gronden van discriminatie op soortgelijke wijze behandelen¹⁶, gaan andere verder dan de voorschriften van de richtlijn, maar niet voor alle gronden, of de materiële werkingssfeer van hun wetgeving is voor sommige gronden van discriminatie beperkter.

In de meeste lidstaten treden de gelijkheidsorganen die zijn opgericht krachtens artikel 13 van Richtlijn 2000/43/EG (om bescherming te bieden tegen discriminatie op grond van ras of etnische afstamming) ook op als organen die verantwoordelijk zijn voor gevallen van discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging, leeftijd, handicap en seksuele geaardheid (waardoor verder wordt gegaan dan de voorschriften van Richtlijn 2000/78/EG, die de oprichting van dergelijke organen niet voorschrijft). Het meest voorkomende model is dat waarbij het gelijkheidsorgaan een specifieke instelling is die is gespecialiseerd op het gebied van gelijke behandeling en alle gronden van discriminatie behandelt¹⁷. In sommige lidstaten behandelt een bestaand orgaan, dat zich bezighoudt met algemene mensenrechtenkwesies (over het algemeen een ombudsman), alle gronden van discriminatie¹⁸. Slechts een minderheid van de lidstaten heeft gekozen voor een gelijkheidsorgaan dat zich alleen bezighoudt met discriminatie op grond van ras en etnische afstamming¹⁹.

4. UITVOERING

Positieve acties

¹⁵ DE, IT (bescherming beperkt tot sommige personen met een handicap), HU.

¹⁶ Bijvoorbeeld in BE, DE, IE, LU, HU, NL, SI, FI.

¹⁷ BE, DE, IE, FR, LT, LU (volgens de wet, nog niet opgericht), HU, AT, SI, UK.

¹⁸ CY, EE, EL, LV, PL, SK.

¹⁹ DK, IT, MT, PT, FI.

Artikel 7 van de richtlijn stelt de lidstaten in staat om specifieke maatregelen te nemen om de nadelen in verband met de bestreken gronden te compenseren, om volledige gelijkheid in het beroepsleven te waarborgen.

De meeste lidstaten staan positieve-actiemaatregelen toe en alle beschikken over specifieke wetgeving wat personen met een handicap betreft²⁰. Hoewel de exacte reikwijdte van positieve acties nog door de rechtspraak moet worden verduidelijkt, laat deze trend zien dat het beginsel van positieve acties nu in de Europese Unie op ruime schaal is aanvaard.

Een aantal lidstaten heeft wettelijke verplichtingen ter bevordering van gelijke behandeling ingevoerd. In sommige gevallen gaat het om brede verplichtingen ter waarborging van gelijke behandeling in de nationale grondwet. In andere nationale wetgevingen zijn meer specifieke verplichtingen opgenomen. In Finland en het Verenigd Koninkrijk bestaan gedetailleerde verplichtingen voor overheidsinstanties om gelijke behandeling op grond van ras, handicap en geslacht te bevorderen. In Zweden zijn de werkgevers verplicht om maatregelen te nemen ter waarborging van gelijke behandeling wat etnische afstamming betreft.

Informatie en dialoog

De bepalingen van de richtlijn inzake de verspreiding van informatie en de sociale dialoog blijken het minst formeel ten uitvoer te zijn gelegd en in de lidstaten is daarop op zeer verschillende wijze gereageerd.

Weinig lidstaten hebben wettelijke voorschriften vastgesteld voor de verspreiding van informatie en het voeren van overleg. Dergelijke acties zijn over het algemeen op ad-hocbasis uitgevoerd, waarbij de lidstaten gebruik hebben gemaakt van bestaande overlegkanalen, in het bijzonder met de sociale partners²¹. De nationale gelijkheidsorganen zijn vaak als onderdeel van hun mandaat met dergelijke taken belast. Naar aanleiding van de omzetting van de richtlijn is ook een grondig debat over discriminatiekwesities gevoerd.

Procedurele kwesities: bewijslast en sancties

Een belangrijk element dat ervoor moet zorgen dat discriminatieklachten bij rechtbanken of andere bevoegde autoriteiten op deugdelijke wijze worden behandeld, is de omkering van de bewijslast, als bedoeld in artikel 10 van de richtlijn. De bewijslast wordt omgekeerd wanneer een persoon die beweert het slachtoffer van discriminatie te zijn, een vermoeden van discriminatie kan aantonen: in dit geval moet de verweerder bewijzen dat er geen discriminatie heeft plaatsgevonden. De meeste lidstaten hebben een dergelijke bepaling in hun nationale wetgeving opgenomen, maar enkele hebben deze bepaling niet volledig omgezet²².

Het geringe aantal gevallen van rechtspraak over discriminatie in de meeste lidstaten toont enerzijds aan dat de richtlijn geen aanleiding heeft gegeven tot buitenmatig veel rechtszaken. Anderzijds zou dat er kunnen op wijzen dat er nog een aantal feitelijke of als zodanig

²⁰ Alleen EE, FR, IT, LV, LT, SK voorzien niet in de mogelijkheid van positieve acties (handicaps vormen over het algemeen een uitzondering, aangezien speciale maatregelen ten behoeve van personen met een handicap rechtmatig zijn).

²¹ In CZ, DK, LT, MT, PL, PT, SK, SE en UK kunnen de algemene structuren voor de sociale dialoog worden gebruikt voor de dialoog over gelijkheidskwesities.

²² EE, IT, LT, PL hebben de bepalingen inzake de bewijslast nog niet correct omgezet. MT heeft dit wel gedaan, met uitzondering van discriminatie op grond van handicap.

gepercipieerde obstakels voor toegang tot justitie bestaat. In veel landen zijn potentiële slachtoffers van discriminatie slecht op de hoogte van hun rechten²³.

Er is een aantal barrières voor de toegang tot justitie in discriminatiezaken geïdentificeerd. Het is van essentieel belang dat slachtoffers van discriminatie die naar de rechter stappen, tegen represailles worden beschermd. De omzetting van deze bepaling blijft onvolledig in een aantal lidstaten.

Alle lidstaten voorzien in sancties van administratieve, civiele of strafrechtelijke aard. Het beschermingsniveau blijkt echter ongelijk te zijn: sommige lidstaten voorzien in strafrechtelijke sancties, waaronder hechtenis, en beperken het bedrag van de civiele schade niet, terwijl andere slechts voorzien in boetes voor een beperkt bedrag en in maximumbedragen voor de schadevergoeding die kan worden toegekend.

Andere problemen in verband met de toegang tot justitie kunnen de mogelijkheid beperken om in discriminatiezaken schadevergoeding bij de rechtbank te eisen: toegang tot rechtshulp, korte termijnen om een zaak bij de rechter aan te spannen (soms slechts enkele dagen), de lengte, kosten en complexiteit van de procedure, die mensen kunnen afschrikken om naar de rechter te stappen.

Uit bovengenoemde elementen blijkt dat er behoefte bestaat aan een duidelijk en specifiek kader voor slachtoffers van discriminatie, wat zowel procedure als compensatie betreft. Vandaar het belang van een passende institutionele steun die kan worden verleend door gespecialiseerde organen, zoals gelijkheidsorganen, of door ngo's.

Het bestaan van afschrikkende, doeltreffende en evenredige sancties is van het grootste belang. De Commissie zal in 2008 een vergelijkende studie naar het niveau van de sancties en de lengte van de termijnen in elk lidstaat uitvoeren om na te gaan of dit daadwerkelijk het geval is in alle lidstaten.

5. DE ONTWIKKELING VAN HET WETGEVENDE KADER

Richtlijn 2000/43/EG beschermt tegen discriminatie op grond van ras of etnische afstamming op een groot aantal gebieden buiten de sfeer van arbeid (onderwijs, sociale bescherming, gezondheidszorg, toegang tot goederen en diensten, huisvesting). Dit is niet het geval voor Richtlijn 2000/78/EG die is beperkt tot arbeid, beroep en beroepsopleiding. In reactie op de door het Europees Parlement en het maatschappelijk middenveld geuite zorgen heeft de Commissie in 2005 aangekondigd dat zij een studie zou uitvoeren naar de relevantie en de haalbaarheid van mogelijke nieuwe initiatieven om het bestaande wettelijke kader aan te vullen²⁴.

Uit de resultaten van de studie, die in 2006 is voltooid, is gebleken dat, hoewel de meeste landen op de een of andere wijze zorgen voor een wettelijke bescherming die op de meeste

²³ Volgens het *Eurobarometer Report on Discrimination* (januari 2007) is minder dan een derde van de Europeanen op de hoogte van hun rechten als zij slachtoffer van discriminatie zijn (zie: http://ec.europa.eu/employment_social/eyeq/uploaded_files/documents/Eurobarometer_report_en_2007.pdf).

²⁴ Europese Commissie, "Non-discriminatie en gelijke kansen voor iedereen: een raamstrategie", COM(2005) 224.

onderzochte gebieden verder gaat dan de huidige voorschriften van de EG, er tussen de landen nog een grote verscheidenheid bestaat wat de mate en de aard van de bescherming betreft²⁵.

Overeenkomstig haar werkprogramma voor 2008²⁶, dat voorziet in de goedkeuring van een voorstel voor een richtlijn betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling op andere gebieden dan arbeid, bereidt de Commissie nu een wetgevend initiatief voor. Het uitgangspunt voor dit initiatief is het feit dat het niveau van bescherming tegen discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging, leeftijd, handicap en seksuele geaardheid lager is dan dat tegen discriminatie op grond van ras. Bij de voorbereiding van dit initiatief draagt de Commissie er zorg voor dat rekening wordt gehouden met de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

CONCLUSIE

Richtlijn 2000/78/EG vormt een belangrijke stap voorwaarts bij de bestrijding van discriminatie in de EU. In de meeste lidstaten waren voor de omzetting van Richtlijn 2000/78/EG omvangrijke wijzigingen in de bestaande wetgeving nodig om nieuwe gronden van discriminatie te kunnen bestrijken.

De omzetting van de richtlijn kan als een algemeen succes worden beschouwd, aangezien alle lidstaten antidiscriminatie wetgeving hebben vastgesteld, die alle gronden van de richtlijn bestrijkt en betrekking heeft op gebieden die in veel landen nieuw waren. In de meeste lidstaten kan het wettelijke kader als passend worden beschouwd; de grootste uitdaging is nu de feitelijke toepassing daarvan.

Een bijzondere uitdaging is de handhaving van de antidiscriminatie wetten. In dit verband zijn de omkering van de bewijslast in rechtszaken, afschrikkende sancties en het bestaan van steunverlenende instellingen, met name gelijkheidsorganen die beschikken over de nodige bevoegdheden om hun taken uit te voeren, allemaal essentiële elementen van een deugdelijk antidiscriminatiekader.

De Commissie erkent ook dat wetgeving alleen niet voldoende is om discriminatie te voorkomen en gelijkheid te bevorderen. Om discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging, leeftijd, handicap en seksuele geaardheid te kunnen terugdringen is wetgeving nodig die op de juiste wijze wordt uitgevoerd en gehandhaafd in combinatie met aanvullende beleidsmaatregelen op nationaal en EU-niveau.

²⁵ Zie tekst: http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/public/pubst_en.htm

²⁶ COM(2007) 640