

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Udvidelse af foranstaltningerne til bekæmpelse af forskelsbehandling til andre områder end beskæftigelse og argumenterne for ét altomfattende direktiv om ikke-forskelsbehandling«

(2009/C 77/24)

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 17. januar 2008, under henvisning til forretningsordenens artikel 29, stk. 2, at udarbejde en initiativudtalelse om:

Udvidelse af foranstaltningerne til bekæmpelse af forskelsbehandling til andre områder end beskæftigelse og argumenterne for ét altomfattende direktiv om ikke-forskelsbehandling.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkedsmæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder, som udpegede Nicholas Crook til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 18. juli 2008.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 447. plenarforsamling den 17.-18. september 2008, mødet den 18. september 2008, følgende udtalelse med 112 stemmer for, 3 imod og 2 hverken for eller imod:

1. Konklusioner og henstillinger

1.1 Retten til ligebehandling er såvel en universel rettighed som et af EU-rettens grundlæggende principper. Den er officielt stadfæstet i chartret om grundlæggende rettigheder og har sin oprindelse i den europæiske konvention om beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, de øvrige internationale konventioner, som alle medlemsstaterne har underskrevet, og medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner.

1.2 Efter artikel 13 i EF-traktaten er EU forpligtet til at bekæmpe forskelsbehandling på grund af køn, race eller etnisk oprindelse, religion eller tro, handicap, alder og seksuel orientering inden for rammerne af dets beføjelser. Med Lissabon-traktaten er bekæmpelse af forskelsbehandling blevet et specifikt mål for EU.

1.3 Forskelsbehandling af de i artikel 13 anførte grunde kan bringe opnåelsen af målene for Fællesskabet i fare, sådan som de fremgår af EF-traktatens artikel 2, herunder fremme af et højt beskæftigelsesniveau, et højt socialt beskyttelsesniveau, ligestilling mellem mænd og kvinder, højnelse af levestandarden og livskvaliteten, økonomisk og social samhørighed samt solidaritet mellem medlemsstaterne.

1.4 Effektiv beskyttelse mod forskelsbehandling uden for beskæftigelsesområdet er vigtig af hensyn til udviklingen af demokratiske og tolerante samfund, hvor der er plads til diversitet, og hvor alle har mulighed for fuldt ud at deltage og integrere sig i det økonomiske og sociale liv.

1.5 Der er brug for handling for at bekæmpe de uligheder og den forskelsbehandling, der fortsat findes i EU. Forskelsbehandling skader såvel enkeltpersoner som de europæiske samfund generelt. Den gældende EU-lovgivning er i den henseende mangelfuld. På beskæftigelsesområdet er enhver forskelsbehandling af de i artikel 13 anførte grunde forbudt. EU-lovgivningen beskytter endvidere mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, når det gælder social beskyttelse, herunder social sikkerhed og sygesikring, sociale fordele, uddannelse og adgang til varer og tjenesteydelser, herunder boliger, og på grund af køn, når det gælder adgangen til varer og tjeneste-

ydelser. Uden for beskæftigelsesområdet yder EU-lovgivningen derimod ingen beskyttelse mod forskelsbehandling på grund af religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering. EU-lovgivningen om ikke-forskelsbehandling indeholder ingen anerkendelse af og ingen beskyttelse imod multipel forskelsbehandling (dvs. forskelsbehandling af flere grunde).

1.6 Det er vanskeligt at danne sig et egentligt overblik over retsbeskyttelsen i EU. Mange medlemsstater har vedtaget love, der går videre end EU-kravene, men med store forskelle i indholdet, karakteren og graden af beskyttelse, mens andre kun lige opfylder mindstekravene. Selv om det har vist sig, at specialiserede ligestillingsorganer medvirker til at bekæmpe forskelsbehandling og fremmer ligestillingen, er disse organer kun lovpligtige efter EU-retten, når det gælder ligebehandling uanset race eller etnisk oprindelse og køn. Mange medlemsstater har oprettet ligestillingsorganer, hvis beføjelser også omfatter bekæmpelse af forskelsbehandling af alle eller nogle af de øvrige grunde nævnt i artikel 13.

1.7 EØSU mener ikke, at EU kan forsvare at håndhæve en lovgivningsstruktur, hvorunder der, på trods af en klar traktatmæssig forpligtelse til at bekæmpe forskelsbehandling af seks grunde, ikke ydes samme beskyttelse mod forskelsbehandling uanset grund, og hvorunder der er mere begrænsede garantier for ligebehandling, for så vidt angår nogle af disse grunde. Hvis der ikke indføres en bindende forpligtelse til at opfylde en fælles EU-standard, er der ikke noget egentligt incitament for medlemsstaterne til at vedtage love, der sikrer samme rettigheder inden for alle områder.

1.8 EØSU er bekymret for, at denne hierarkiske beskyttelsesordning mod forskelsbehandling vil være en alvorlig hindring for opnåelsen af EU's mål. Den kunne bremse arbejdstagernes og varernes frie bevægelighed, idet arbejdstagere måske vil være tilbageholdende med at flytte til lande, hvor færre rettigheder kan gøres gældende, og kravene om opfyldelse af forskellige ligestillingsstandarder i forskellige lande kan have negativ virkning for leverandører af varer og tjenesteydelser. Dette modvirker den sociale samhørighed og vil begrænse deltagelsen i civilsamfundet.

1.9 EØSU mener, at der nu er behov for ny EU-lovgivning, der forbyder forskelsbehandling uden for beskæftigelsesområdet på grund af religion eller tro, handicap, alder og seksuel orientering. I overensstemmelse med nærheds- og proportionalitetsprincipperne i EF-traktatens artikel 5 kan en høj fælles standard for retlig beskyttelse i alle medlemsstater kun opnås gennem handling på fællesskabsniveau.

1.10 EU's indsats bør have form af ét enkelt direktiv, som skal omfatte alle fire grunde. For at opnå sammenhæng i og overensstemmelse mellem europæisk og national lovgivning bør det nye direktiv gælde for alle andre områder end beskæftigelse omfattet af direktivet om etnisk ligestilling. Det er EØSU's opfattelse, at ét enkelt direktiv vil indebære store fordele: Det vil skabe størst mulig klarhed for virksomheder og andre leverandører af varer og tjenesteydelser og således fremme hurtig overholdelse; det vil være det mest effektive middel til beskyttelse mod multipel forskelsbehandling; og det vil fremme større social samhørighed.

1.11 EØSU glæder sig derfor over den af Kommissionen den 2. juli 2008 bebudede beslutning om at fremlægge forslag til et nyt direktiv om gennemførelse af princippet om ligebehandling uanset religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering.

1.12 Det er af allerstørste vigtighed, at ny lovgivning sikrer, at retten til ligebehandling ikke forringes eller formindskes, og ikke fører til ringere beskyttelse mod forskelsbehandling under den eksisterende EU- eller nationale lovgivning. Et nyt direktiv bør opstille rammerne for overholdelse af ligebehandlingsforpligtelserne under FN-konventionen om handicappedes rettigheder, herunder indeholde bestemmelser om adgang og tilpasninger i rimeligt omfang, således at handicappede fuldt ud kan deltage i samfundslivet. Det skal åbne mulighed for, at medlemsstaterne kan indføre positiv særbehandling og fortrinsbehandling på grund af alder eller handicap, hvor dette er i overensstemmelse med princippet om ligebehandling. Det må ikke gøre det muligt generelt at tillade direkte forskelsbehandling, men bør muliggøre forskelsbehandling, hvor dette tjener til at fremme ligebehandling og respekten for den menneskelige værdighed. Det bør stille krav om oprettelse eller udvidelse af specialiserede organer, der skal beskæftige sig med ligebehandling uanset de fire grunde, der falder uden for lovgivningen.

2. Ligebehandling er et af EU-rettens grundlæggende principper

2.1 Retten til ligebehandling er såvel en universel rettighed som et af EU-rettens grundlæggende principper. Den udspringer af internationale konventioner, som alle medlemsstaterne har underskrevet, og af medlemsstaternes forfatningsmæssige traditioner, og er officielt stadfæstet i artikel 21 og 22 i chartret om grundlæggende rettigheder.

2.2 Retten til ikke-forskelsbehandling mellem mænd og kvinder på arbejdspladsen, som blev slået fast for mere end 30 år siden, har været et vigtigt element i EU's udvikling. Ligebehand-

ling af mænd og kvinder er fortsat af afgørende betydning for et indre marked med rimelige vilkår, den fri bevægelighed og opbygningen af et stærkt og sammenhængende europæisk samfund.

2.3 I løbet af 1990'erne var der en stadig større erkendelse af, at der var brug for tiltag til bekæmpelse af forskelsbehandling af andre grunde end køn på andre områder end beskæftigelse. Indførelsen af artikel 13 i Amsterdamtraktaten var et meget stort skridt, hvorved der blev givet nye beføjelser og pålagt en udvidet forpligtelse til at sikre ligebehandling. Efter artikel 13 er EU forpligtet til at bekæmpe forskelsbehandling ikke kun på grund af køn, men også på grund af race eller etnisk oprindelse, religion eller tro, handicap, alder og seksuel orientering.

2.4 Rådet erkendte, at der var et presserende behov for en indsats mod disse former for forskelsbehandling og vedtog i 2000 to direktiver: direktivet om etnisk ligestilling (2000/43/EF) om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse og rammedirektivet om beskæftigelse (2000/78/EF), der skabte generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv. I 2004 vedtog Rådet direktivet om gennemførelse af princippet om ligebehandling af kvinder og mænd i forbindelse med adgang til og levering af varer og tjenesteydelser (2004/113/EF).

2.5 I alle tre direktiver henvises der i præambelen til artikel 6 i Traktaten om Den Europæiske Union, og de stadfæster, at retten til ligebehandling er en grundlæggende rettighed baseret på de rettigheder, der er indarbejdet i internationale konventioner, som alle medlemsstaterne har underskrevet, og de forfatningsmæssige traditioner, som alle medlemsstaterne har til fælles.

2.6 Dette blev bekræftet af EF-Domstolen i den præjudicielle afgørelse i sagen *Mangold mod Helm* (1) om fortolkningen af Rådets direktiv 2007/78/EF vedrørende forskelsbehandling på grund af alder:

— »74 ... I henhold til direktivets artikel 1 har dette nemlig alene til formål« at fastlægge en generel ramme for bekæmpelsen af forskelsbehandling på grund af religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering», mens selve princippet om forbud mod disse former for forskelsbehandling, som det fremgår af betragtning 1 og 4 til direktivet, har sin oprindelse i forskellige internationale konventioner og i medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner.

— 75 Princippet om forbud mod forskelsbehandling på grund af alder skal anses for et almindeligt fællesskabsretligt princip.«.

Der er ingen grund til at tro, at Domstolen ikke inden for rammerne af direktiv 2000/78 på tilsvarende vis ville stadfæste det samme princip i forhold til de andre former for forskelsbehandling.

(1) [2005] sag C-144/04 af 22. november 2005.

2.7 I sagen *Coleman mod Attridge Law*, hvor EF-Domstolen var blevet anmodet om en præjudiciel afgørelse om rækkevidden af Rådets direktiv 2000/78/EF, anførte generaladvokaten i sit forslag til afgørelse ⁽²⁾:

— »8 Artikel 13 EF er et udtryk for den forpligtelse, Fællesskabets retsorden har i forhold til princippet om ligebehandling og forbuddet mod forskelsbehandling. ... Domstolens retspraksis er klar hvad angår placeringen af ligebehandling og forbuddet mod forskelsbehandling i Fællesskabets retsorden. Ligebehandling er ikke blot et politisk ideal og noget man stræber efter, men et grundlæggende princip i fællesskabsretten.«.

2.8 Såvel direktivet om etnisk ligestilling ⁽³⁾ som rammedirektivet om beskæftigelse ⁽⁴⁾ bekræfter Rådets opfattelse af, at forskelsbehandling af de i artikel 13 anførte grunde kan bringe opnåelsen af målene for Fællesskabet i fare, sådan som de fremgår af EF-traktatens artikel 2, herunder fremme af et højt beskæftigelsesniveau, et højt socialt beskyttelsesniveau, ligestilling mellem mænd og kvinder, højnelse af levestandarden og livskvaliteten, økonomisk og social samhørighed samt solidaritet mellem medlemsstaterne.

2.9 Med Lissabontraktaten lægges der fornyet vægt på bekæmpelse af forskelsbehandling af de i artikel 13 ⁽⁵⁾ anførte grunde, idet det er blevet fastlagt som et specifikt mål for EU ved udformningen og gennemførelsen af dets politikker og aktiviteter ⁽⁶⁾.

3. Vigtigheden af effektiv beskyttelse mod forskelsbehandling inden for andre områder end beskæftigelse

3.1 Rammedirektivet om beskæftigelse fastlægger generelle rammebestemmelser om ligebehandling uanset religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering med hensyn til beskæftigelse og erhverv. Direktivet om etnisk ligestilling gennemfører princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse ikke kun med hensyn til beskæftigelse og erhverv, men også social beskyttelse, herunder social sikring og sygesikring, sociale fordele, uddannelse og adgang til og levering af varer og tjenesteydelser, der er til rådighed for offentligheden, herunder boliger.

3.2 Direktivet om ligebehandling af kvinder og mænd med hensyn til varer og tjenesteydelser giver yderligere beskyttelse mod forskelsbehandling på grund af køn med hensyn til beskæftigelse og erhverv i forhold til de direktiver, der er vedtaget i henhold til artikel 141 i EF-traktaten ⁽⁷⁾, og gennemfører

princippet om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til adgangen til og leveringen af varer og tjenesteydelser.

3.3 Med direktivet om etnisk ligestilling ⁽⁸⁾ og direktivet om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til varer og tjenesteydelser ⁽⁹⁾ har Rådet erkendt, at for at sikre at alle fuldt ud kan deltage, bør forbudet mod forskelsbehandling række videre end beskæftigelsesområdet.

3.4 EØSU har anerkendt ⁽¹⁰⁾, at e-tilgængelighed er vigtig, når det gælder om at bekæmpe forskelsbehandling og give alle grupper i samfundet mulighed for fuldt ud at deltage, og har stillet forslag om ny lovgivning på grundlag af artikel 13 til opnåelse af en fælles høj standard for e-tilgængelighedsforanstaltningerne.

3.5 Det er EØSU's opfattelse, at det er af største vigtighed, at forskelsbehandling udryddes såvel på som uden for arbejdsmarkedet, hvis Lissabonstrategiens mål skal nås. I modsat fald vil forskelsbehandling inden for områder som social beskyttelse, sygesikring, uddannelse og boliger eller i adgangen til grundlæggende offentlige og private tjenesteydelser bremse fremskridtene mod bæredygtig vækst og flere og bedre job.

4. Den aktuelle situation i EU med hensyn til ligestilling og ikke-forskelsbehandling

4.1 Det Europæiske År for Lige Muligheder for Alle i 2007 gav EU's institutioner, nationale regeringer og civilsamfundet rig lejlighed til at reflektere over vigtigheden af ligebehandling og afskaffelse af forskelsbehandling for at virkeliggøre et samfund, der er mere socialt rummeligt. Det udstillede det faktum, som Rådet klart bemærkede, at ulighed og forskelsbehandling på grund af køn, race eller etnisk oprindelse, alder, handicap, religion eller tro eller seksuel orientering fortsat forekommer i EU »med store omkostninger til følge for hver af de berørte kvinder og mænd og for de europæiske samfund som helhed« ⁽¹¹⁾.

4.2 Det europæiske år udstillede samtidig den ulige beskyttelse mod forskelsbehandling under den eksisterende EU-lovgivning, som beskrevet ovenfor i punkt 3.1 og 3.2. EØSU er bekymret for, at den manglende efterlevelse af bestemmelserne om ligebehandling, herunder forekomsten af institutionel forskelsbehandling, af de i artikel 13 anførte grunde på områder som sygesikring, uddannelse, adgang til varer og tjenesteydelser og boliger kan betyde, at den ulige adgang til beskæftigelse fortsat vil bestå, ligesom den kan have vidtgående konsekvenser for den enkeltes livskvalitet og evne til at deltage fuldt ud i samfundet.

5. Multipel forskelsbehandling

5.1 Rådet konstaterede, at »det europæiske år har sat fokus på de stadig større vanskeligheder, der skyldes multipel forskelsbehandling« ⁽¹²⁾.

⁽²⁾ [2008] sag C-303/06 af 31. januar 2008.

⁽³⁾ Betragtning 9.

⁽⁴⁾ Betragtning 11.

⁽⁵⁾ Traktat om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (konsolideret udgave som ændret med Lissabontraktaten), artikel 19.

⁽⁶⁾ Traktat om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (konsolideret udgave som ændret med Lissabontraktaten), artikel 10.

⁽⁷⁾ F.eks. direktiv 76/207/EF og 2002/73/EF.

⁽⁸⁾ Betragtning 12.

⁽⁹⁾ Betragtning 9.

⁽¹⁰⁾ EØSU's udtalelse af 30.5.2007 om fremtidig lovgivning om e-tilgængelighed, ordfører: Bernardo Hernández Bataller (EUT C 175 af 27.7.2007).

⁽¹¹⁾ Rådets resolution af 5. december 2007 om opfølgningen af Det Europæiske År for Lige Muligheder for Alle (2007), side 1.

⁽¹²⁾ *Ibid.*, s. 3.

5.2 Med »multipel forskelsbehandling« anerkendes det enkelte menneskes sammensatte identitet. Den forekommer, når en person forskelsbehandles eller chikaneres på grund af flere af de faktorer, der udgør vedkommendes identitet.

5.3 Det danske Institut for Menneskerettigheder offentliggjorde i december 2007 forskningsrapporten »Tackling Multiple Discrimination — Practices, policies and laws«⁽¹³⁾. På basis af deres videnskabelige og juridiske forskning og høring af interessenter konkluderer forfatterne, at den faktiske forskelsbehandling og uligheder kun kan kommes til livs, hvis der findes brugbare løsninger til bekæmpelse af forekomsten af multipel forskelsbehandling⁽¹⁴⁾.

5.4 EU-lovgivningen om ikke-forskelsbehandling og den nationale lovgivning til gennemførelse af EU-lovgivningen bør yde beskyttelse mod og give ret til oprejsning for alle former for multipel forskelsbehandling. Dette kan kun opnås, hvis forbudet mod forskelsbehandling er det samme uanset årsag. Som EU-lovgivningen er nu, er dette ikke tilfældet uden for beskæftigelsesområdet.

6. Retlig beskyttelse mod forskelsbehandling i hele EU

6.1 Selv om der stadig er medlemsstater, der mangler at gennemføre direktivet om etnisk ligestilling og rammedirektivet om beskæftigelse⁽¹⁵⁾ på tilfredsstillende vis, findes der i mange medlemsstater love, der forbyder forskelsbehandling, som er mere vidtgående end kravene i de gældende direktiver baseret på artikel 13.

6.2 I en kortlægningsstudie⁽¹⁶⁾, der blev offentliggjort i december 2006, blev der set nærmere på de nationale love, der forbyder forskelsbehandling uden for beskæftigelsesområdet på grund af køn, seksuel orientering, handicap, religion eller tro og alder. Forfatteren anfører:

Det måske mest bemærkelsesværdige ved de europæiske lande, der indgår i studien, er (1) det faktum, at de fleste lande er gået langt videre end de gældende EU-krav og yder en eller anden form for retsbeskyttelse mod meget af den forskelsbehandling, der er emnet for denne rapport, og (2) de store forskelle mellem landene for så vidt angår graden som karakteren af denne beskyttelse⁽¹⁷⁾.

6.3 Hun fandt, at der var store forskelle i, såvel hvilke former for forskelsbehandling, der ydes beskyttelse mod inden for de forskellige områder, som i om beskyttelsesbestemmelserne var fastlagt i de nationale forfatninger, generel lovgivning om

ikke-forskelsbehandling, nationale eller regionale love eller særlige love for individuelle områder, f.eks. bolig- eller uddannelsesområdet. For hver grund eller område, der er omfattet af bestemmelser om ikke-forskelsbehandling, var der landene imellem store forskelle med hensyn til undtagelser til retten til ikke-forskelsbehandling⁽¹⁸⁾, både for så vidt angår karakteren, formen og rækkevidden af undtagelserne. Bells, Chopins og Palmers sammenligning af medlemsstater⁽¹⁹⁾ underbygger disse konklusioner om afvigelser og uoverensstemmelser.

6.4 Specialiserede ligestillingsorganer er eller kan, som anerkendt af Rådet i resolutionen om opfølgningen af det europæiske år, være de helt afgørende drivkræfter for bekæmpelse af forskelsbehandling og fremme af ligestilling i alle medlemsstater, navnlig kan de spille en vigtig opmærksomhedsskabende rolle. Efter direktivet om etnisk ligestilling, direktivet om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til varer og tjenesteydelser og det omarbejdede direktiv om ligebehandling af mænd og kvinder⁽²⁰⁾ er medlemsstaterne forpligtet til at oprette specialiserede ligestillingsorganer til at fremme retten til ligebehandling uanset race eller etnisk oprindelse og køn, men der er intet krav om oprettelse af ligestillingsorganer, når det gælder religion eller tro, handicap, seksuel orientering eller alder. Der er meget store forskelle i de kompetencer, som de specialiserede ligestillingsorganer, der er etableret i medlemsstaterne, er tillagt: Nogle beskæftiger sig kun med race og etnisk oprindelse og andre med samtlige de i artikel 13 omtalte grunde såvel som andre årsager⁽²¹⁾. På europæisk plan findes netværket Equinet⁽²²⁾, der består af autonome myndigheder eller regeringsmyndigheder, som har ansvaret for overholdelsen af lovgivningen mod forskelsbehandling i medlemsstaterne.

6.5 Efter at have gennemgået retsbeskyttelsen mod forskelsbehandling på grund af seksuel orientering i hele EU⁽²³⁾ anbefalede EU's Agentur for Grundlæggende Rettigheder, at der sikres lige ret til lige behandling af alle de i artikel 13 anførte grunde.

6.6 EØSU mener ikke, at EU kan forsvare en orden, hvor EU-lovgivningen om ikke-forskelsbehandling, der er baseret på en traktatmæssig forpligtelse til at bekæmpe forskelsbehandling på grund af køn, race og etnisk oprindelse, religion eller tro, handicap, alder og seksuel orientering, tillader og opretholder en ringere beskyttelse mod forskelsbehandling og mere begrænsede garantier for ligebehandling med hensyn til nogle af disse grunde.

⁽¹³⁾ Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Publikationer, 2007 ISBN 978-92-79-06953-6.

⁽¹⁴⁾ Ibid., s. 7.

⁽¹⁵⁾ Jf. Bell, Chopin og Palmer: »Developing Anti-Discrimination Law in Europe — The 25 EU Member States Compared«, juli 2007, Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer, 2007, ISBN 978-92-79-06572-9.

⁽¹⁶⁾ Jf. A. McColgan, J. Niessen og F. Palmer, »Comparative Analyses on National Measures to Combat Discrimination Outside Employment and Occupation« VT/2005/062, Migration Policy Group and Human European Consultancy, december 2006.

⁽¹⁷⁾ Ibid., s. 3.

⁽¹⁸⁾ Op.cit sammenlignende oversigter, ss. 36-45 og jf. M. Bell, I. Chopin og F. Palmer (se fodnote 15).

⁽¹⁹⁾ Op.cit. sammenlignende oversigter, ss. 83-113.

⁽²⁰⁾ 2006/54/EF.

⁽²¹⁾ Jf. Bell, Chopin og Palmer: »Developing Anti-Discrimination Law in Europe — The 25 EU Member States Compared«, juli 2007, Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer, 2007, ISBN 978-92-79-06572-9, ss. 108-113.

⁽²²⁾ Jf. www.equineteurope.org.

⁽²³⁾ »Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation in the EU Member States: Part I — Legal Analysis«, Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder, 2008 (forfatter: Olivier De Schutter).

6.7 Når alle grunde til forskelsbehandling ikke er omfattet af konsekvent lovgivning på EU-plan, er der ikke noget egentligt incitament for medlemsstaterne til at vedtage ensartet lovgivning, og der foreligger ikke noget retsgrundlag for indgreb fra hverken Kommissionens eller Rådets side, i de tilfælde hvor beskyttelsen mod forskelsbehandling er utilstrækkelig eller ulige, sådan som det aktuelt er tilfældet.

6.8 EØSU erkender, at vedtagelsen af lovgivning, der forbyder forskelsbehandling, ikke i sig selv fører til, at der ikke længere forekommer forskelsbehandling, men i det mindste kan det siges at være udtryk for, at staten anerkender den skade, som forskelsbehandling forvolder enkeltpersoner og samfund, samt dens vilje til at anvende retlige midler til at sætte en stopper for den. Manglen på lovgivning om ikke-forskelsbehandling sender meget forskellige signaler, herunder en (fejlagtig) tro på, at forskelsbehandling ikke forekommer, eller ikke er et så alvorligt problem, at der er brug for formelle forebyggende foranstaltninger, og det politiske signal, at eventuelle forskelsbehandlers modvilje mod enhver form for regulering overskygger hensynet til at forbedre livskvaliteten for alle borgere og opnå større social samhørighed.

6.8.1 Der er vægtigt belæg for, at uformelle ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger til fremme af god praksis ikke har kunnet udrydde rodfæstede mønstre for forskelsbehandling.

6.8.2 Imidlertid vil lovgivning om ikke-forskelsbehandling ikke alene kunne nå det tilsigtede mål, men skal ledsages af et omfattende oplysningsprogram og uddannelse, samtidig med at lovgivningen effektivt skal håndhæves.

7. Et rettighedshierarki for ligebehandling hindrer opnåelsen af EU's mål

7.1 EØSU mener, at man ved at tillade den nuværende usammenhængende, hierarkiske beskyttelsesordning mod forskelsbehandling på EU-plan hindrer opnåelsen af EU's mål:

- Det hæmmer den fri bevægelighed for arbejdstagere, når de kan gøre færre rettigheder mod forskelsbehandling gældende i nogle lande end i andre. 69,2 % af de adspurgte i Kommissionens online-undersøgelse »Forskelsbehandling — betyder det noget?«, svarede således, at omfanget af retsbeskyttelse mod forskelsbehandling uden for arbejdspladsen på grund af alder, handicap, religion og seksuel orientering ville få indflydelse på deres beslutning om at flytte til en anden medlemsstat ⁽²⁴⁾.
- Det kan hæmme den fri bevægelighed for varer, da leverandørerne skal opfylde forskellige ligebehandlingsstandarder med hensyn til varer og tjenesteydelser i forskellige medlemsstater. 26,3 % af de virksomheder, der deltog i European Business Test Panels høring om bekæmpelse af forskelsbehandling ⁽²⁵⁾, tilkendegav således, at den beskyttelse, som en anden medlemsstat yder mod forskelsbehandling på grund af alder, handicap, religion og seksuel orientering ved køb af varer eller tjenesteydelser samt på boligområdet, ville have betydning for deres forretningsmuligheder i det pågældende land.

- Det påvirker livskvaliteten, eftersom forskelsbehandling og chikane uden et lovforbud sandsynligvis vil forblive ukontrolleret, og sociale og økonomiske rettigheder fortsat ikke vil kunne udnyttes fuldt ud og på lige fod.
- Det modvirker social samhørighed, da ikke alle samfundsgrupper anerkendes fuldt ud og på lige fod.
- Det sætter grænser for, i hvor høj grad store grupper og lokalsamfund deltager i civilsamfundet.

7.2 Rådet anførte i sin resolution om opfølgningen på det europæiske år, at det er bekymret over, at der fortsat forekommer forskelsbehandling, og

- bemærkede, at »forskelsbehandling kan føre til fattigdom og social udstødelse, ved at hindre deltagelse og adgang til ressourcerne«, og
- bemærkede, at »Europa-Parlamentet og civilsamfundet har opfordret til at udvide den retlige beskyttelse mod forskelsbehandling til områder ud over beskæftigelse og erhverv«, og
- opfordrede medlemsstaterne og Kommissionen til, »at styrke bestræbelserne på at forhindre og bekæmpe forskelsbehandling ... både på arbejdsmarkedet og andre steder« og til »at sikre og styrke specialiserede ligestillingsorganers effektivitet«.

8. Behov for et nyt direktiv

8.1 Som en følge af Rådets bekymringer og for at sikre, at beskyttelsen i hele EU opfylder ensartede mindstekrav, er der behov for ny lovgivning, der gennemfører princippet om ligebehandling uanset handicap, religion eller tro, seksuel orientering eller alder på andre områder end beskæftigelse.

8.2 I lyset af karakteren og omfanget af de områder, hvor der for øjeblikket forekommer forskelsbehandling, og den betydning denne forskelsbehandling har for opnåelsen af EU's mål, kan medlemsstaterne ikke på tilfredsstillende vis opfylde behovet for et fælles højt beskyttelsesniveau i alle medlemsstater, hvorfor der er brug for tiltag på fællesskabsniveau, der er i overensstemmelse med nærheds- og proportionalitetsprincipperne i EF-traktatens artikel 5.

8.3 EØSU henstiller til, at dette sker i form af ét enkelt direktiv, der forbyder forskelsbehandling på grund af handicap, religion eller tro, seksuel orientering eller alder på alle de områder uden for beskæftigelsesområdet, som er omfattet af direktivet om etnisk ligestilling, og stiller krav om oprettelse eller udvidelse af et ligestillingsorgan med fulde beføjelser til at arbejde inden for alle områder omfattet af lovgivningen. Dette var en af de væsentligste anbefalinger fra EU's Agentur for Grundlæggende Rettigheder ⁽²⁶⁾.

⁽²⁴⁾ Online-høring juli-oktober 2007.

⁽²⁵⁾ 12/07/2007 — 31/08/2007, spørgsmål 4a.

⁽²⁶⁾ »Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation in the EU Member States: Part I — Legal Analysis«, Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder, 2008 (forfatter: Olivier De Schutter).

8.3.1 EØSU erkender, at man kunne skærpe beskyttelsen efter de eksisterende direktiver om ikke-forskelsbehandling (f.eks. ved at se nærmere på problemet med institutionel diskrimination), men prioriterer for øjeblikket opnåelse af samme beskyttelsesstandard for de ovennævnte grunde, som allerede gælder for race og etnisk oprindelse.

8.4 EØSU accepterer, at mange organisationers, navnlig små virksomheders, første reaktion på forslag til ny lovgivning er oprigtig bekymring over omkostningerne forbundet med overholdelsen. For virksomheder gør flere lag af regler overholdelsen »yderst vanskelig«⁽²⁷⁾. EØSU er ikke overbevist om, at vedtagelse af et enkelt direktiv, der fastlægger fælles EU-standarder for beskyttelse mod forskelsbehandling uden for beskæftigelsesområdet, vil medføre væsentlige nye omkostninger. I mange tilfælde vil omkostningerne ved at bringe praksis i overensstemmelse med lovgivningen blive langt opvejede af det bredere kundegrundlag, der vil være en følge, hvis forskelsbehandling udryddes. Det var opfattelsen blandt 89,8 % af deltagerne i European Business Test Panels høring om bekæmpelse af forskelsbehandling, at man bør lovgive »for at sikre samme beskyttelsesniveau mod forskelsbehandling i hele EU«⁽²⁸⁾.

8.5 EØSU er bekendt med, at der er argumenter, der taler for særskilte direktiver for hver af de pågældende grunde, men mener alligevel, at ét enkelt direktiv, der omfatter alle fire grunde, er klart at foretrække, således at:

- der skabes størst mulig klarhed og gennemsigtighed for enkeltpersoner og leverandører af varer og tjenesteydelser. Vi er klar over, at private virksomheder sjældent hilser ny regulering velkommen, og det vil være langt sværere for især små virksomheder med begrænsede ressourcer at overholde EU-regler om ikke-forskelsbehandling, der fastlægges særskilt for hver enkelt grund på forskellige tidspunkter uden nogen sikkerhed for, at kravene er de samme;
- det bliver muligt på effektiv vis at imødegå og afhjælpe multipel forskelsbehandling. Hvis beskyttelsen mod forskelsbehandling er ensartet og den samme uanset grund, vil enkeltpersoner, der udsættes for forskelsbehandling eller chikane på grund af flere af de karaktertræk, der tilsammen udgør den enkeltes identitet, kunne søge passende og relevant oprejsning;
- lovgivningen bliver forståelig og tilgængelig. I Rådets resolution om opfølgningen af det europæiske år anføres det, at lovgivningen til bekæmpelse af forskelsbehandling ikke er tilstrækkelig kendt i offentligheden⁽²⁹⁾. Arbejdet med at øge kendskabet vil være mange gange vanskeligere, hvis retten til ligebehandling efter EU- og national lovgivning varierer afhængig af årsag og område;
- man undgår enhver form for europæisk rettighedshierarki med hensyn til ligebehandling. Social samhørighed afhænger af, at borgerne føler en fælles forpligtelse, og at de er en del af et fællesskab, hvilket vil være langt vanskeligere at opnå,

hvis budskabet i lovgivningen af nogle grupper kan tolkes således, at nogle grupper har større ret til ligebehandling end andre.

8.6 Uden for beskæftigelsesområdet har direktivet om etnisk ligestilling fastlagt de væsentligste områder inden for EU's beføjelser, hvor det af hensyn til opnåelsen af EU's mål er relevant og nødvendigt at forebygge forskelsbehandling på grund af handicap, religion eller tro, seksuel orientering og alder. EØSU tilråder på det kraftigste, at alle disse områder fuldt ud inkluderes under det nye direktivs anvendelsesområde.

8.7 EØSU anerkender, at det i overensstemmelse med nærhedsprincippet primært er medlemsstaterne, der på nationalt eller regionalt niveau er kompetente til at tilrettelægge og levere inden for visse områder som boliger, uddannelse og visse andre offentlige tjenesteydelser og i forhold til visse andre lovgivningsaspekter. EØSU mener, at den nødvendige altomfattende, høje fælles standard for ligebehandling inden for alle disse områder kun kan opnås ved at lovgive på EU-niveau, jf. artikel 5 i EF-traktaten.

8.8 EØSU glæder sig derfor over den af Kommissionen den 2. juli 2008 bebudede beslutning om at fremlægge forslag til et nyt direktiv om gennemførelse af princippet om ligebehandling uanset religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering på andre områder end beskæftigelsesområdet, der er omfattet af direktivet om etnisk ligestilling. Eftersom tidligere udgaver af denne udtalelse var blevet forelagt Kommissionen, kan EØSU-studiegruppens argumenter og foreløbige konklusioner med anbefaling af et direktiv i den nu foreslåede form have været en faktor i Kommissionens beslutningstagning. Derudover håber vi, at denne udtalelse i sin endelige form vil tilskynde medlemsstaterne til at anerkende værdien og vigtigheden af EU-lovgivning til dette formål og medvirke til den positive udarbejdelse og vedtagelse heraf.

8.9 EØSU bifalder Kommissionens beslutning om at foreslå et direktiv, der i så vid udstrækning som muligt er i overensstemmelse med de andre direktiver baseret på artikel 13, med samme definitioner af direkte og indirekte forskelsbehandling, chikane og positiv særbehandling gældende for alle personer i en medlemsstat, herunder tredjelandsstatsborgere, og med samme forpligtelser for medlemsstaterne til at sikre retten til oprejsning, effektive, forholdsmæssige og afskrækkende sanktioner, beskytte borgerne mod at blive udsat for forskelsbehandling og fastlægge omvendt bevisbyrde. Lige så vigtige er overensstemmende forpligtelser til at gøre opmærksom på disse rettigheder og fremme dialogen med arbejdsmarkedets parter og ngo'er.

8.10 EØSU opfordrer til, at Rådet og de øvrige EU-institutioner ved den næjere gennemgang af det foreslåede direktiv tager hensyn til følgende forhold for at sikre, at det i sin endelige form opfylder de mål, vi har beskrevet:

⁽²⁷⁾ Confederation of European Business, svar på Kommissionens høring: »Forskelsbehandling — betyder det noget?«, 12. oktober 2007.

⁽²⁸⁾ 12/07/2007 — 31/08/2007, spørgsmål 4b.

⁽²⁹⁾ Online-høring juli-oktober 2007, s. 1.

8.10.1 *Ikke-forringelse*: Udarbejdelsen af et nyt direktiv må ikke anvendes til at forringe beskyttelsen mod forskelsbehandling under EU-lovgivningen, og medlemsstaterne bør ikke kunne benytte gennemførelsen af direktivet som anledning til at forringe den eksisterende beskyttelse mod forskelsbehandling.

8.10.2 *Retten til ligebehandling og tilpasninger i rimeligt omfang for handicappede*: Uden for beskæftigelsesområdet er der de samme eller større hindringer for handicappedes fulde deltagelse. Det nye direktiv bør opstille rammerne for, at alle medlemsstater kan opfylde deres ligestillings- og ikke-forskelsbehandlingsforpligtelser i henhold til FN-konventionen om handicappedes rettigheder.

8.10.2.1 Det nye direktiv bør forpligte alle, der beskæftiger sig med tilvejebringelsen af social beskyttelse, herunder social sikring og sygesikring, sociale fordele, uddannelse og varer og tjenesteydelser, herunder boliger

- a) til at foregribe de adgangsbehov, herunder adgang til fysiske omgivelser, transport og information, der knytter sig til handicap; og
- b) til at foretage forhåndstilpasninger i rimeligt omfang ved at fjerne hindringer for størst mulig deltagelse og anvendelse for handicappede.

8.10.2.2 Efter det nye direktiv bør det forhold, at der ikke sikres rimelig adgang eller foretages tilpasninger i et rimeligt omfang for den enkelte handicappede anses som en form for forskelsbehandling, med mindre det vil indebære en uforholdsmæssig stor byrde for leverandøren at foretage tilpasningerne.

8.10.3 *Multipel forskelsbehandling*: Direktivet bør fastlægge, at princippet om ligebehandling omfatter beskyttelse mod multipel forskelsbehandling, som således får virkning i EU- og national lov.

8.10.4 *Positiv særbehandling*: Forskelsbehandling er dybt rodfæstet inden for andre områder end beskæftigelse og erhverv, f.eks. områder som uddannelse, sygesikring, boliger og adgangen til tjenester som hotel og restaurant, finansielle tjenester og rejseydelser. Derfor bør det nye direktiv for at sikre fuld ligebehandling i praksis udtrykkeligt tillade, at medlemsstaterne oprettholder eller vedtager foranstaltninger, der skal forebygge eller opveje ulemper knyttet til religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering.

8.10.5 *Fortrinsbehandling på grund af handicap eller alder*: I det nye direktiv bør det anerkendes, at der i medlemsstaterne findes

praksis, hvorefter personer på grund af alder eller handicap gives fortrinsbehandling, der i mange tilfælde er med til at øge ældre og yngre menneskers og handicappedes sociale integration. Det nye direktiv må ikke få offentlige og private organisationer til at afholde sig fra at tilbyde sådanne fordele, der er beregnet på at overvinde eller mindske reelle, økonomiske eller adfærdsmæssige hindringer for lige deltagelse. Medlemsstaterne bør kunne tillade disse foranstaltninger, så længe de er begrundet i et legitimt mål, der er i overensstemmelse med princippet om ligebehandling, og dette mål opnås med forholdsmæssige midler.

8.10.6 Alle undtagelser skal være snævert defineret. EØSU erkender, at der er tilfælde, hvor forskelsbehandling af en af de ikke-tilladte grunde kan være hensigtsmæssig og nødvendig, men det afviser indførelsen af muligheden for generelt at tillade direkte forskelsbehandling. Undtagelser fra forbudet mod forskelsbehandling må ikke være så rummelige, at direktivet ikke længere yder den tilsigtede beskyttelse. På den anden side bør direktivet ikke være unødigt kompliceret med en lang liste af specifikke undtagelser i bestemte situationer og af specifikke grunde. Inden for rammerne af lovgivningen om ikke-forskelsbehandling bør forskelsbehandling kun være tilladt, hvor det tjener til at fremme ligebehandling og styrke den menneskelige værdighed og ikke underminerer virkningen af bestemmelserne om ikke-forskelsbehandling.

8.10.7 *Håndhævelse af rettigheder*: Det nye direktiv, hvori civilsamfundets betydning og værdifulde rolle anerkendes, skal sikre, at foreninger og organisationer, der har en legitim interesse i, at lovgivningen mod forskelsbehandling overholdes, kan indlede retlige eller administrative procedurer enten på vegne af eller til støtte for en person, der er udsat for forskelsbehandling.

8.10.8 *Specialiserede organer*: Der er ingen tvivl om, at eksistensen af et uafhængigt, specialiseret organ, der har ressourcerne og beføjelserne til at udføre de funktioner, der er opregnet i direktivet om etnisk ligestilling⁽³⁰⁾ og direktivet om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til varer og tjenesteydelser⁽³¹⁾, har meget positiv virkning for kendskabet til og håndhævelsen af national lov og fremme af ligebehandling. Det nye direktiv bør stille krav om oprettelse af et eller flere organer (eller udvidelse af et eksisterende organ), der beskæftiger sig med ligebehandling uanset religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering. Derudover bør disse organer have til opgave regelmæssigt at evaluere resultaterne af politikken til bekæmpelse af forskelsbehandling.

Bruxelles, den 18. september 2008

Dimitris DIMITRIADIS

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽³⁰⁾ Artikel 13.

⁽³¹⁾ Artikel 12.