

Advies van het Comité van de Regio's over het Groenboek „Gelijkheid en non-discriminatie in een uitgebreide Europese Unie”

(2005/C 71/15)

HET COMITÉ VAN DE REGIO'S,

GELET OP het Groenboek „Gelijkheid en non-discriminatie in een uitgebreide Europese Unie” COM(2004) 379 def.,

GELET OP het besluit van zijn bureau van 1 juli 2003, overeenkomstig art. 265, vijfde alinea, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, om de commissie „Economisch en sociaal beleid” op te dragen hierover een advies op te stellen,

GELET OP zijn advies over gelijke behandeling (CDR 513/99 fin) ⁽¹⁾,

GELET OP zijn advies over de uitvoering van het beginsel van gelijke behandeling van vrouwen en mannen bij de toegang tot en de levering van goederen en diensten (CDR 19/2004 fin) ⁽²⁾,

GELET OP zijn door de commissie „Economisch en sociaal beleid” op 4 oktober 2004 goedgekeurde ontwerpadvies (CDR 241/2004 rev. 1) (rapporteur: **de heer Moore**, Sheffield City Council, UK/ELDR),

heeft tijdens zijn op 17 en 18 november 2004 gehouden 57e zitting (vergadering van 18 november) het volgende advies uitgebracht, dat met algemene stemmen is goedgekeurd.

1. Opmerkingen

(I) De uitdaging van de EU-uitbreiding aangaan

1.1 Het Comité van de Regio's is het met de Commissie eens dat de uitbreiding alle lidstaten ertoe moet aansporen de problemen van minderheden, met name Roma, voortvarender aan te pakken.

1.2 Wat handicap, leeftijd, seksuele geaardheid e.d. betreft, gaat de EU in haar antidiscriminatiebeleid uit van een benadering die is gebaseerd op rechten. Dit concept is in sommige lidstaten nog steeds tamelijk nieuw, zowel voor overheden als ngo's.

1.3 Zolang art. 13 van het EG-Verdrag niet is gewijzigd, moet EU-wetgeving op dit gebied met algemene stemmen worden goedgekeurd. Het CvdR vindt het jammer dat die Verdragswijziging er nog steeds niet is.

(II) Antidiscriminatiebeleid omzetten in wetgeving en praktijk

1.4 Het CvdR betreurt dat er een hiërarchie is ontstaan in de bescherming van de verschillende groepen die in art. 13 worden genoemd. Tussen de bestrijdingsmaatregelen t.a.v. de diverse vormen van discriminatie zijn er nog steeds verschillen in zowel materiële werkingssfeer als handhavingsmechanismen. Wil het antidiscriminatiebeleid zoden aan de dijk zetten, dan moet het beschermingsniveau meer worden gelijkgetrokken en moet de desbetreffende wetgeving samenhangender worden gemaakt. Ook wijst het CvdR de Commissie erop dat het algemene EU-beleidskader inzake discriminatie op grond van handicap, leeftijd, seksuele geaardheid en godsdienst of overtuig-

ging dient te worden vervolledigd. Zo worden bv. gehandicapten dikwijls geconfronteerd met discriminatie op het vlak van de toegankelijkheid van openbaar vervoer, gebouwen en informatie- en communicatievoorzieningen. Voorts is de Commissie nog nooit met een specifieke Mededeling gekomen waarin exclusief wordt ingegaan op vraagstukken i.v.m. seksuele geaardheid in het beleid en de wetgeving van de EU, terwijl dit aandachtsterrein toch ook duidelijk in art. 13 van het Verdrag staat vermeld.

1.5 Door individuen aanhangig gemaakte rechtszaken zijn nog steeds het eerste middel om naleving van de wet af te dwingen. Volgens het CvdR wordt de efficiency van de wetgeving echter ernstig beperkt doordat de institutionele ondersteuning van individuele procederende tekortschiet. Individen ondervinden problemen op het gebied van het bijeenbrengen van bewijzen en worden onvoldoende beschermd tegen represailles. Bovendien kunnen de kosten van de rechtszaak tot aanzienlijke financiële problemen leiden.

1.6 Naar de mening van het CvdR kunnen „zachte wetgeving” en maatregelen van niet-wetgevende aard (bv. nota's, resoluties, verklaringen, enz.) effect hebben, maar zijn zij doorgaans efficiënter wanneer zij voortborduren op reeds bestaande, bindende Gemeenschapswetgeving. Ter illustratie zij hierbij gewezen op de door de Commissie opgestelde richtsnoeren inzake arbeidsmarktmaatregelen voor gehandicapten, die door de lidstaten, bij gebrek aan ondersteuning door het Gemeenschapsrecht, slechts in beperkte mate in nationale wetgeving zijn vertaald.

⁽¹⁾ PB C 226 van 8-8-2000, blz. 1

⁽²⁾ PB C 121 van 30-4-2004, blz. 25

(III) *Verbetering van gegevensverzameling, monitoring en analyse*

1.7 Systematische verzameling van gegevens en informatie stelt de EU in staat beter te beoordelen waar en hoe vaak discriminatie voorkomt, adequatere strategieën en methoden uit te werken om de vergelijkbaarheid, objectiviteit, samenhang en betrouwbaarheid van gegevens in EU-verband te verbeteren, beter in te schatten wat het beleid en de ter beschikking gestelde financiële middelen voor impact hebben, en de samenwerking met nationale universitaire onderzoekscentra, ngo's en specifieke belangenbehartigingsgroeperingen of -instanties te intensiveren. Lokale en regionale overheden spelen al een voorname rol bij huidige activiteiten om gegevens te verzamelen en informatie te analyseren.

(IV) *Optimale gebruikmaking van EU-financiering*

1.8 Sommige kleinere ngo's en organisaties die dichtbij de burgers staan, kunnen - ongeacht de omvang en draagwijdte van hun projecten - soms geen toegang krijgen tot EU-financiering, veelal als gevolg van overmatige administratieve rompslomp. Het CvdR betreurt dit, daar het voor kleine lokale en regionale organisaties zonder financiering vrijwel onmogelijk is hun werk voort te zetten.

(V) *Intensievere samenwerking met de betrokkenen*

1.9 Tot tevredenheid van het CvdR wordt in het Groenboek erkend dat lokale en regionale overheden op het vlak van gelijkheid en non-discriminatie in een uitgebreide Europese Unie een sleutelrol vervullen. Als vooraanstaande werkgevers dienen lokale en regionale overheden bij de uitoefening van hun taken na te denken over **positieve actie** door voldoende aandacht te schenken aan de noodzaak om: a) discriminatie in het kader van de richtlijnen uit te bannen; b) een einde te maken aan onwettige vormen van ongewenst gedrag; c) te stimuleren dat de in art. 13 genoemde personen dezelfde kansen krijgen als andere mensen.

(VI) *Zorgen voor complementariteit met andere EU-beleidsterreinen*

1.10 Door opname van het Handvest van de Grondrechten kan volgens het CvdR de aandacht worden gevestigd op vormen van discriminatie die niet onder bestaande wetgeving vallen.

1.11 Het CvdR vraagt zich af of op bepaalde beleidsterreinen wel voor genoeg *mainstreaming* is gezorgd en of bepaalde wetgevings- en beleidsinitiatieven zelf wel coherent zijn met de logica van antidiscriminatiewetgeving en maatregelen die uit hoofde van art. 13 worden genomen.

1.12 Er is vooruitgang geboekt op weg naar wederzijdse erkenning van in de EU behaalde diploma's, maar er is nog geen overeenstemming over diploma's die door onderdanen uit derde landen in de EU, of die, ongeacht de nationaliteit van de houder ervan, in landen buiten de EU zijn behaald.

1.13 Het is jammer dat verscheidene groepen van art. 13 zo stereotypisch en weinig accuraat worden neergezet. Dit heeft tot gevolg dat er in het openbare leven, de politiek, de media en de reclamewereld een verkeerd beeld van bepaalde groepen wordt geschapen en dat hun waardigheid wordt aangetast. Het beginsel van gelijke behandeling wordt hierdoor ondergraven.

1.14 Het CvdR is te spreken over de in januari 2004 aangenomen Richtlijn 2003/109/EG waarmee, als aanvulling op de richtlijn inzake gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming, onderdanen van derde landen die sinds meer dan vijf jaar legaal in de EU verblijven een wettelijke status krijgen die vergelijkbaar is met die van EU-onderdanen. De richtlijn behoeft evenwel nadere toelichting waar het gaat om het vraagstuk van de toegang tot nationaliteit, burgerschap en kiesrecht.

2. **Aanbevelingen**

(I) *De uitdaging van de EU-uitbreiding aangaan*

2.1 Het CvdR zou graag zien dat financiële middelen en specifieke onderdelen van het actieplan bestemd worden voor projecten ten behoeve van Roma.

2.2 Het dringt erop aan dat er in alle lidstaten in discussies, debatten en voorlichtingsfora meer van gedachten wordt gewisseld over maatschappelijk burgerschap, discriminatie en fundamentele sociale en mensenrechten. Ook bepleit het dat er op nationaal niveau overleg- en toezichtprocedures worden ingevoerd om discriminatie op alle in art. 13 genoemde gronden te bestrijden.

(II) *Non-discriminatiemaatregelen omzetten in wetgeving en praktijk*

2.3 Onder verwijzing naar zijn eerder gedane aanbeveling verzoekt het CvdR de huidige secretaris-generaal een evaluatie te maken van het personeelsbeleid en de werknemersprofielen bij het secretariaat-generaal, teneinde te beoordelen of aan de nieuwe wetgeving wordt voldaan. De secretaris-generaal zou hierover binnen zes maanden verslag moeten uitbrengen aan het bureau en aan deze commissie. Voorts zou de secretaris-generaal opdracht moeten geven een vademecum van goede methoden op het gebied van discriminatiebestrijding te publiceren voor lokale overheden als werkgevers, met daarin voorbeelden uit elke lidstaat van initiatieven die alle zes gronden voor discriminatie als bedoeld in art. 13 van het EG-Verdrag bestrijken.

2.4 Het CvdR dringt erop aan dat het beginsel van gelijke behandeling van alle in art. 13 genoemde groepen wordt toegepast op de wetgeving inzake goederen en diensten in haar geheel. Met name vindt het dat er meer bescherming moet komen tegen discriminatie op grond van leeftijd, handicap, geslacht, godsdienst of overtuiging, en seksuele geaardheid.

2.5 De Commissie zou er in samenwerking met de lidstaten voor moeten zorgen dat er adequate, doeltreffende, proportionele en afschrikwekkende sancties en procedures worden vastgesteld m.b.t. inbreuken tegen uit de richtlijnen voortvloeiende bepalingen, en dat deze richtlijnen zo spoedig mogelijk in nationale wetgeving worden omgezet.

2.6 Individuen die voor een in art. 13 genoemde groep proberen juridische genoegdoening te krijgen, moeten op meer institutionele ondersteuning kunnen rekenen. Organisaties met een legitiem belang moeten in rechte kunnen opkomen namens of ter ondersteuning van individuele eisers, mits deze daarmee instemmen. Indien een vermoeden van discriminatie is vastgesteld (bv. feiten waaruit kan worden opgemaakt dat er rechtstreeks of indirect is gediscrimineerd) moet de bewijslast altijd bij de gedaagde komen te liggen.

(III) *Verbetering van gegevensverzameling, monitoring en analyse*

2.7 Het CvdR vindt dat er meer met de lidstaten en nationale overheden moet worden samengewerkt om de monitoring en verslaglegging te verbeteren.

(IV) *Optimale gebruikmaking van EU-financiering*

2.8 In samenwerking met Europese ngo's die financiële middelen van de EU ontvangen, zou de Commissie moeten zoeken naar creatieve methoden om kleinere ngo's toegang te bieden tot beperktere niveaus van financiering.

(V) *Intensievere samenwerking met de betrokkenen*

2.9 Het CvdR is er veel aan gelegen dat het antidiscriminatiebeleid van de EU wordt uitgebouwd. Het wenst dan ook, samen met de andere belanghebbenden, verder te worden betrokken bij de uitstippeling, planning en tenuitvoerlegging van dit beleid en de voorlichting erover.

2.10 Het zou vanzelfsprekend moeten worden dat het CvdR wordt uitgenodigd voor congressen en seminars van de EU waar gelijke behandeling en non-discriminatie en in het bijzonder het vraagstuk van de discriminatie van Roma aan de orde komen.

2.11 In de fase waarin beleid ten uitvoer wordt gelegd, zou meer moeten worden overlegd met vertegenwoordigers van de civil society.

2.12 Alle EU-instellingen zouden zich in letter en geest beter aan de antidiscriminatie-richtlijnen moeten houden. Daartoe is het zaak dat zij een algemeen gelijkheidsbeleid voeren m.b.t. personeelsaanwerving, werkgelegenheid en dienstverlening en dat de politieke samenstelling van de EU-organen een evenwichtige afspiegeling vormt van de in art. 13 genoemde groepen.

(VI) *Zorgen voor complementariteit met andere EU-beleidsterreinen*

2.13 De Commissie zou moeten aangeven hoe zij de in het Handvest van de grondrechten vermelde groepen wil integreren in de bestaande antidiscriminatie-richtlijnen. Dat is nodig omdat het Handvest deel uitmaakt van het nieuwe Verdrag.

2.14 Om gelijke behandeling algemeen ingang te doen vinden, dienen er mechanismen in het leven te worden geroepen die ervoor zorgen dat vraagstukken en beginselen omtrent gelijke behandeling voldoende aandacht krijgen bij de formulering, tenuitvoerlegging en evaluatie van het beleid op alle terreinen.

2.15 De Commissie wordt aanbevolen nauw met het CvdR samen te werken om lokale en regionale overheden terzijde te staan bij het opstellen van actieplannen en het voorleggen van rapporten over de genomen maatregelen aan instanties uit de lidstaten die zich met gelijke behandeling bezighouden.

Brussel, 18 november 2004

De voorzitter
van het Comité van de Regio's
Peter STRAUB