

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Uitbreiding van het toepassingsgebied van anti-discriminatiemaatregelen die geen verband houden met werkgelegenheid, en argumenten voor één alomvattende anti-discriminatie richtlijn

(2009/C 77/24)

Op 17 januari 2008 heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig art. 29 (2) van zijn reglement van orde, besloten een initiatiefadvies op te stellen over de

Uitbreiding van het toepassingsgebied van anti-discriminatiemaatregelen die geen verband houden met werkgelegenheid, en argumenten voor één alomvattende anti-discriminatie richtlijn

De gespecialiseerde afdeling Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap, die was belast met de desbetreffende voorbereidende werkzaamheden, heeft haar advies goedgekeurd op 18 juli 2008. Rapporteur was de heer Crook.

Tijdens zijn 447e zitting van 17 en 18 september 2008 (vergadering van 18 september) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat werd goedgekeurd met 112 stemmen vóór en 3 stemmen tegen, bij 2 onthoudingen:

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het recht op een gelijke behandeling is zowel een universeel recht als een basisbeginsel van de communautaire wetgeving. Het staat vermeld in het Handvest van grondrechten en we vinden het ook terug in de Europese Conventie voor de bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, de andere internationale verdragen die door alle lidstaten zijn getekend, en de grondwettelijke tradities die de lidstaten gemeen hebben.

1.2 In artikel 13 van het EG-Verdrag staat dat de EU zich ertoe verbindt om discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid te bestrijden op alle gebieden die binnen haar bevoegdheden vallen. In het Verdrag van Lissabon wordt de bestrijding van discriminatie een van de specifieke doelstellingen van de EU genoemd.

1.3 Discriminatie op grond van de in artikel 13 genoemde redenen houdt een gevaar in voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de Europese Gemeenschap, zoals die worden genoemd in art. 2 van het EG-Verdrag en waartoe o.a. behoren: het bevorderen van een hoog niveau van werkgelegenheid en sociale bescherming; de gelijkheid van mannen en vrouwen; het verbeteren van de levensstandaard en de kwaliteit van het bestaan; de economische en sociale samenhang en de solidariteit tussen de lidstaten.

1.4 Een effectief beleid ter bestrijding van discriminatie die geen verband houdt met werkgelegenheid, is een belangrijke voorwaarde voor het opbouwen van een democratische en verdraagzame samenleving, waarin ruimte is voor diversiteit en waarin iedereen de kans krijgt om volledig deel te nemen en te integreren in het economische en maatschappelijke leven.

1.5 Er moet worden opgetreden tegen de aanhoudende ongelijkheid en discriminatie in de EU. De hierboven genoemde vormen van discriminatie brengen schade toe aan zowel individuen als de Europese samenlevingen in het algemeen. De huidige EU-wetgeving volstaat niet om hier een einde aan te maken. Naast bescherming tegen de in art. 13 genoemde vormen van discriminatie in arbeid en beroep biedt de EU-wetgeving nog bescherming tegen discriminatie o.g.v. ras of etnische afkomst in de sfeer van sociale voorzieningen (sociale zekerheid, gezondheidszorg, sociale voordelen, onderwijs en toegang tot goederen en diensten, waaronder huisvesting) alsmede tegen discriminatie o.g.v. geslacht als het gaat om de

toegang tot goederen en diensten. Daarentegen biedt de EU buiten de sfeer van het werk geen wettelijke bescherming tegen discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid. Verder voorziet de anti-discriminatie wetgeving van de EU niet in bescherming tegen meervoudige discriminatie.

1.6 De huidige situatie op het gebied van wettelijke bescherming in de EU is onoverzichtelijk. Aan de ene kant beschikken veel lidstaten over wetgeving die verder gaat dan de eisen die de EU stelt, al kunnen de bepalingen qua inhoud, soort en mate van de geboden bescherming aanzienlijk van elkaar verschillen. Aan de andere kant zijn er landen die amper voldoen aan de meest elementaire eisen. Ondanks het feit dat gespecialiseerde instanties voor gelijke kansen, opgezet om discriminatie te bestrijden en gelijkheid te bevorderen, hun waarde hebben bewezen, voorziet de EU-wetgeving enkel in dergelijke instanties als het gaat om ras en etnische afkomst en om gendergelijkheid. Veel lidstaten beschikken over instanties voor gelijke kansen die bevoegd zijn t.a.v. alle of meerdere van de in art. 13 genoemde vormen van discriminatie.

1.7 Het EESC is van mening dat het niet te verdedigen valt als de EU enerzijds vasthoudt aan wetgeving die gebaseerd is op heldere bepalingen in de Verdragen t.a.v. de bestrijding van discriminatie op de zes bij name genoemde gronden, en anderzijds toelaat dat er verschillen in bescherming blijven bestaan, waarbij in sommige gevallen minder bescherming tegen discriminatie en minder garanties voor gelijke behandeling worden geboden dan in andere. Als er geen verplichting is om te voldoen aan een gemeenschappelijke EU-norm, zullen de lidstaten weinig geneigd zijn om wetten op te stellen die consequent de gelijkheid op alle terreinen waarborgen.

1.8 Het EESC wijst er met bezorgdheid op dat het beduidend moeilijker zal worden voor de EU om haar doelstellingen te verwezenlijken als deze hiërarchische situatie op het gebied van bescherming tegen discriminatie blijft bestaan. Ze kan een stin-de-weg vormen voor het vrije verkeer van werknemers en goederen. Werknemers zullen minder snel geneigd zijn werk te zoeken in landen waar de rechten minder goed worden nageleefd, terwijl leveranciers van goederen en diensten kunnen worden afgeschrikt doordat ze in verschillende landen aan verschillende gelijkheidsnormen moeten voldoen. Een en ander gaat ten koste van de sociale samenhang en werkt remmend op de mate van burgerparticipatie.

1.9 Het EESC is van mening dat er op dit ogenblik behoefte is aan nieuwe EU-wetgeving die discriminatie o.g.v. godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd en seksuele geaardheid ook buiten het werk verbiedt. In overeenstemming met de in art. 5 van het EG-Verdrag vastgelegde verdeling van de bevoegdheden in het kader van het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel, kunnen alleen maatregelen op EU-niveau ervoor zorgen dat er strenge gemeenschappelijke normen voor wettelijke bescherming in alle lidstaten gaan gelden.

1.10 De maatregelen van de EU op dit vlak kunnen het beste gestalte krijgen in de vorm van één enkele richtlijn die alle vier genoemde vormen van discriminatie bestrijkt. Om de samenhang en consistentie van de Europese en nationale wetgeving te waarborgen, zal de nieuwe richtlijn betrekking moeten hebben op alle gebieden, behalve arbeid en beroep, die in de richtlijn inzake gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming worden genoemd. Naar de mening van het EESC biedt één enkele richtlijn een aantal belangrijke voordelen: ondernemingen en andere leveranciers van goederen en diensten wordt maximale duidelijkheid geboden, wat ertoe bijdraagt dat reeds in een vroeg stadium aan de eisen kan worden voldaan; er wordt op de meest effectieve wijze bescherming geboden tegen meervoudige discriminatie, en de sociale samenhang wordt bevorderd.

1.11 Het EESC is dan ook verheugd dat de Commissie op 2 juli 2008 besloten heeft om een voorstel in te dienen voor een nieuwe richtlijn ter uitvoering van het beginsel van gelijke behandeling ongeacht godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid.

1.12 Het is van essentieel belang dat het recht op gelijke behandeling door de nieuwe richtlijn niet wordt afgezwakt of aangetast, en dat een en ander er niet toe leidt dat het met de huidige communautaire of nationale wetgeving geboden niveau van bescherming wordt verlaagd. De nieuwe richtlijn dient een kader te bieden waarbinnen wordt voldaan aan de eisen op het gebied van gelijkheid, zoals geformuleerd in het VN-Verdrag betreffende de rechten van personen met een handicap. Hierbij gaat het o.a. om het verbeteren van de toegankelijkheid en het zorgen voor redelijke voorzieningen voor personen met een handicap, zodat deze volledig kunnen meedraaien in de maatschappij. De richtlijn zal ook de voorwaarden moeten scheppen voor positieve acties en voorkeursbehandelingen op grond van leeftijd of handicap, voor zover niet in strijd met het beginsel van gelijke behandeling. De richtlijn moet niet in het algemeen een rechtvaardiging bieden voor directe discriminatie, maar moet wel bepaalde vormen van discriminatie toestaan als dit dienstbaar is aan het beginsel van gelijkheid en het respect voor de menselijke waardigheid. Er moet in worden geëist dat er gespecialiseerde instanties ter bevordering van de gelijke kansen op de vier betreffende terreinen worden opgericht of uitgebreid.

2. Gelijkheid is een basisbeginsel van de EU-wetgeving

2.1 Het recht op gelijke behandeling is zowel een universeel recht als een basisbeginsel van de communautaire wetgeving. We vinden het terug in de internationale verdragen die door alle lidstaten zijn getekend, alsmede in de grondwettelijke artikelen van de lidstaten, en het is tevens vastgelegd in de artikelen 21 en 22 van het Handvest van grondrechten.

2.2 Het recht op gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het werk, waarover al meer dan dertig jaar geleden overeenstemming is bereikt, is een van de bepalende factoren in de ontwikkeling van de EU geweest. Gendergelijkheid blijft van vitaal belang voor een rechtvaardige interne markt, voor het vrije verkeer en voor de opbouw van een sterke en hechte Europese samenleving.

2.3 In de jaren '90 van de vorige eeuw is men zich in toenemende mate bewust geworden van de noodzaak om maatregelen te treffen ter bestrijding van discriminatie op andere gronden dan geslacht en op andere gebieden dan werkgelegenheid. Het opnemen van art. 13 in het Verdrag van Amsterdam was een doorbraak waarbij nieuwe bevoegdheden werden verleend en krachtiger toezeggingen werden gedaan om gelijke behandeling te waarborgen. Artikel 13 verplicht de EU ertoe om niet alleen de strijd aan te gaan met discriminatie op grond van geslacht, maar ook op grond van ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd en seksuele geaardheid.

2.4 In het besef dat er dringend actie geboden was om iets te doen aan de discriminatie op genoemde gronden, heeft de Raad in 2000 twee richtlijnen goedgekeurd: de richtlijn inzake gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming (Richtlijn 2000/43/EG) en de kaderrichtlijn inzake werkgelegenheid (Richtlijn 2000/78/EG), waarin een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep wordt vastgesteld. In 2004 heeft de Raad nog de richtlijn inzake de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten (Richtlijn 2004/113/EG) goedgekeurd.

2.5 In elk van deze drie richtlijnen wordt in de preambule verwezen naar art. 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en wordt bevestigd dat het recht op gelijkheid een grondrecht is, gebaseerd op de rechten die zijn vastgelegd in de door alle lidstaten ondertekende internationale verdragen en in de grondwettelijke tradities die alle lidstaten gemeen hebben.

2.6 Een en ander is bekrachtigd door het Europese Hof van Justitie in zijn voorlopige uitspraak in de zaak *Mangold versus Helm* (1) betreffende de interpretatie van Richtlijn 2000/78/EG van de Raad inzake leeftijdsdiscriminatie:

— „74 ... krachtens artikel 1[Richtlijn 2000/78] is het enige doel van de richtlijn om een algemeen kader vast te leggen voor de bestrijding van discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid; uit het derde en vierde Overwegende in de preambule bij de richtlijn blijkt duidelijk dat het feitelijke beginsel van het verbod op deze vormen van discriminatie teruggaat op verschillende internationale verdragen en de grondwettelijke tradities die alle lidstaten gemeen hebben.

— 75 Het beginsel van non-discriminatie op grond van leeftijd dient derhalve te worden beschouwd als een algemeen uitgangspunt van het communautaire recht.”

Er is geen reden om aan te nemen dat het Hof niet eenzelfde uitspraak zou doen als het gaat om discriminatie op andere gronden, zoals genoemd in Richtlijn 2000/78.

(1) [2005] Arrest Hv van 22 november 2005 in zaak C-144/04.

2.7 In de zaak *Coleman versus Attridge Law*, waarin het Hof van Justitie is gevraagd om een voorlopige uitspraak over de reikwijdte van Richtlijn 2000/78 van de Raad, heeft de advocaat-generaal in zijn conclusie verklaard ⁽²⁾:

— „8 Artikel 13 van het EG-Verdrag legt vast dat de Gemeenschap juridisch gehouden is aan de naleving van het beginsel van gelijke behandeling en non-discriminatie (...). De uitspraak van het Hof is duidelijk op het punt van gelijke behandeling en non-discriminatie als rechtsgrondslag voor het handelen van de Gemeenschap. Gelijkheid is niet alleen een politiek ideaal en een politiek streven, maar een van de fundamentele beginselen van het communautaire recht.”

2.8 Zowel de richtlijn inzake gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming ⁽³⁾ als de kaderrichtlijn inzake werkgelegenheid ⁽⁴⁾ bevestigen het standpunt van de Raad dat discriminatie op grond van de in artikel 13 genoemde redenen, een obstakel vormt voor het verwezenlijken van de in art. 2 van het EG-Verdrag geformuleerde doelstellingen, waaronder: bevordering van een hoog niveau van werkgelegenheid en sociale bescherming; gelijkheid tussen mannen en vrouwen; verhoging van de levensstandaard en kwaliteit van het bestaan, en economische en sociale cohesie en solidariteit tussen de lidstaten.

2.9 Het Verdrag van Lissabon zet nieuwe kracht bij aan de bestrijding van discriminatie op grond van de in art. 13 genoemde redenen ⁽⁵⁾ door deze aan te duiden als een specifieke doelstelling van de EU, die bij het formuleren en uitvoeren van haar beleid en haar acties dient te worden nagestreefd ⁽⁶⁾.

3. Het belang van een effectieve bescherming tegen discriminatie op andere terreinen dan werkgelegenheid

3.1 De kaderrichtlijn inzake werkgelegenheid biedt op het gebied van arbeid en beroep een algemeen kader voor gelijke behandeling op grond van godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid. De richtlijn inzake gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming heeft niet alleen betrekking op arbeid en beroep, maar beslaat ook het terrein van de sociale bescherming (sociale zekerheid, gezondheidszorg, sociale voordelen, onderwijs en toegang tot goederen en diensten, waaronder huisvesting, e.d.).

3.2 De richtlijn inzake de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten betekent naast de o.g.v. artikel 141 van het EG-Verdrag ⁽⁷⁾ goedgekeurde richtlijnen een extra bescherming tegen genderdiscriminatie in arbeid en beroep.

3.3 In de richtlijn inzake gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming ⁽⁸⁾ en de richtlijn inzake de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten ⁽⁹⁾

⁽²⁾ [2008] Arrest Hv] van 31 januari 2008 in zaak C-303/06.

⁽³⁾ Overweging 9.

⁽⁴⁾ Overweging 11.

⁽⁵⁾ Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (geconsolideerde versie, zoals gewijzigd bij het Verdrag van Lissabon), artikel 19.

⁽⁶⁾ Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (geconsolideerde versie, zoals gewijzigd bij het Verdrag van Lissabon), artikel 10.

⁽⁷⁾ Zoals Richtlijn 76/207/EEG en Richtlijn 2002/73/EG.

⁽⁸⁾ Overweging 12.

⁽⁹⁾ Overweging 9.

erkent de Raad dat de bescherming tegen discriminatie verder moet gaan dan alleen het terrein van de werkgelegenheid, zodat iedereen hieronder komt te vallen.

3.4 Het EESC heeft gewezen ⁽¹⁰⁾ op het belang van elektronische toegankelijkheid bij het bestrijden van discriminatie en het volledig betrekken van alle groepen bij het maatschappelijk gebeuren. Het Comité heeft voorgesteld over te gaan tot het opstellen van nieuwe wetgeving op basis van artikel 13 om het mogelijk te maken bij maatregelen ter bevordering van elektronische toegankelijkheid strenge gemeenschappelijke normen in te voeren.

3.5 Het EESC gaat ervan uit dat het noodzakelijk is, een einde te maken aan discriminatie op de arbeidsmarkt en daarbuiten als men de doelstellingen van de Lissabonstrategie wil verwezenlijken. Discriminatie op het gebied van sociale bescherming, gezondheidszorg, onderwijs, huisvesting en toegang tot essentiële openbare en particuliere dienstverlening zal remmend werken op het streven naar duurzame groei en meer en betere werkgelegenheid.

4. De huidige situatie op het gebied van gelijkheid en non-discriminatie in de EU

4.1 Het in 2007 gevierde Europees Jaar van gelijke kansen voor iedereen was een welkome gelegenheid voor de Europese instellingen, de nationale regeringen en het maatschappelijk middenveld om na te denken over de belangrijke rol van gelijkheid en discriminatiebestrijding bij het realiseren van een meer sociale, op integratie gerichte samenleving. Daarbij is duidelijk gebleken dat ongelijkheid en discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afkomst, leeftijd, handicap, godsdienst of overtuiging en seksuele geaardheid, zoals de Raad heeft vastgesteld, „in de EU nog steeds [bestaan] ... waardoor zowel de betrokken individuen als de Europese samenlevingen als geheel aanzienlijke schade wordt berokkend” ⁽¹¹⁾.

4.2 Tijdens het Europees Jaar is ook aan het licht gekomen dat er nogal wat verschillen zijn in de huidige wetgevingen van de EU-lidstaten als het aankomt op de bescherming tegen discriminatie (zie par. 3.1 en 3.2). Het EESC is bezorgd over het feit dat niet-naleving van de regels voor een eerlijke behandeling (waaronder ook geïnstitutionaliseerde patronen van discriminatie) o.g.v. een van de in artikel 13 genoemde redenen op gebieden als gezondheidszorg, onderwijs, toegang tot goederen en diensten, waaronder huisvesting, kan leiden tot een permanente situatie van ongelijkheid qua toegang tot de arbeidsmarkt. Ook bestaat het gevaar dat een en ander diepgaand invloed heeft op de kwaliteit van het bestaan van de mensen en hun mogelijkheden tot volledige maatschappelijke participatie.

5. Meervoudige discriminatie

5.1 De Raad stelde ook vast dat het Europees Jaar van gelijke kansen voor iedereen (2007) „de extra zware problemen onder de aandacht heeft gebracht die het gevolg zijn van meervoudige discriminatie” ⁽¹²⁾.

⁽¹⁰⁾ EESC-advies van 30.5.2007 over „De toekomstige wetgeving op het gebied van elektronische toegankelijkheid”, rapporteur: Hernández Bataller (PB C 175 van 27.7.2007).

⁽¹¹⁾ Resolutie van de Raad van 5 december 2007 over de follow-up van het Europees Jaar van gelijke kansen voor iedereen (2007), blz. 1.

⁽¹²⁾ Idem, blz. 3.

5.2 „Meervoudige discriminatie” is een term die rekening houdt met het feit dat de identiteit van mensen uit verschillende componenten is opgebouwd. Het verschijnsel doet zich voor als iemand wordt gediscrimineerd of lastig wordt gevallen op grond van meer dan één component van zijn of haar identiteit.

5.3 In december 2007 heeft het Deense Instituut voor Mensenrechten de resultaten van een onderzoek naar „De aanpak van meervoudige discriminatie — praktijk, beleid en wetgeving” gepubliceerd⁽¹³⁾. Op grond van hun wetenschappelijke en rechtskundige analyse en na raadpleging van de betrokkenen concluderen de auteurs: „Als we een antwoord willen vinden op de realiteit van discriminatie en ongelijkheid, dan zullen we op zoek moeten gaan naar bruikbare oplossingen ter bestrijding van het verschijnsel meervoudige discriminatie”⁽¹⁴⁾.

5.4 De EU-wetgeving ter bestrijding van discriminatie en de nationale wetten die deze wetgeving omzetten, dienen te zorgen voor een effectieve bescherming en rechtshandhaving als tegenwicht tegen alle vormen van meervoudige discriminatie. Hiertoe dient de bescherming tegen discriminatie op alle gronden op eenzelfde manier te worden geregeld. Op dit moment is hiervan in de Europese wetgeving, behalve op het terrein van werkgelegenheid, nog geen sprake.

6. Wettelijke bescherming tegen discriminatie in de EU

6.1 Hoewel nog niet alle lidstaten de richtlijn inzake gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming en de kaderrichtlijn inzake werkgelegenheid⁽¹⁵⁾ hebben omgezet, beschikken tal van lidstaten over wetgeving die verder gaat dan de op het huidige artikel 13 gebaseerde richtlijnen.

6.2 In een in december 2006 gepubliceerde overzichtsstudie⁽¹⁶⁾ wordt gekeken naar de nationale wetten waarin de buiten de sfeer van arbeid en beroep vallende discriminatie op grond van geslacht, seksuele geaardheid, handicap, godsdienst en overtuiging en leeftijd wordt verboden. De auteurs stellen daarin o.a. vast:

„Wat in de onderzochte Europese landen wellicht het sterkste opvalt is dat (1) de meeste landen een stuk verder gaan dan de huidige EU-voorschriften en in enigerlei vorm bescherming bieden tegen veel van de soorten discriminatie die in deze studie zijn onderzocht, en dat (2) de mate van bescherming, alsmede de aard ervan, varieert van lidstaat tot lidstaat”⁽¹⁷⁾.

6.3 In de studie werden grote verschillen gesignaleerd wat betreft de soorten discriminatie waartegen wordt beschermd, alsmede m.b.t. de terreinen waar deze zich voordoet. Verder bleken er grote verschillen als het gaat om de vraag of de bescherming gebaseerd is op grondwettelijke bepalingen,

algemene anti-discriminatie wetten, nationale resp. regionale wetgeving of bijzondere wetten die afzonderlijke terreinen, zoals huisvesting of onderwijs, bestrijken. Verder bleken er t.a.v. al deze vormen en gebieden van discriminatie verschillen te zijn wat betreft de soort, de vorm en de mate van uitzonderingen op de anti-discriminatie wetgeving⁽¹⁸⁾. De vergelijking van de lidstaten door Bell, Chopin en Palmer⁽¹⁹⁾ versterkt dit beeld van onderlinge verschillen en gebrek aan samenhang.

6.4 Zoals de Raad heeft erkend in zijn resolutie over de follow-up van het Europees Jaar, zijn gespecialiseerde gelijkheidsinstanties de belangrijkste drijvende krachten achter de strijd tegen discriminatie en de bevordering van gelijkheid in alle lidstaten (of zouden dit kunnen zijn). Hun belangrijkste rol is bewustmaking. De richtlijn inzake gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming, de richtlijn inzake de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten en de richtlijn betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep⁽²⁰⁾ eisen van de lidstaten dat ze gespecialiseerde gelijkheidsinstanties in het leven roepen ter ondersteuning van het recht op gelijkheid als het gaat om ras of etnische afkomst en om geslacht, maar eenzelfde eis om gelijkheidsinstanties in het leven te roepen in het geval van godsdienst of overtuiging, handicap, seksuele geaardheid en leeftijd, ontbreekt. De gespecialiseerde instanties in de lidstaten onderscheiden zich sterk van elkaar wat betreft de vormen van discriminatie die onder hun bevoegdheden vallen: sommige beperken zich tot ras en etnische afkomst, terwijl andere zich bezighouden met alle vormen van discriminatie, zoals genoemd in artikel 13, en daarnaast nog met andere vormen⁽²¹⁾. Op Europees niveau bestaat er het Equinet-netwerk⁽²²⁾, dat bestaat uit autonome of gouvernementele overheden die in de lidstaten belast zijn met de toepassing van de anti-discriminatie wetgeving.

6.5 Het EU-agentschap voor de grondrechten heeft zich gebogen over de wettelijke bescherming tegen discriminatie op grond van seksuele geaardheid in de EU⁽²³⁾ en aanbevolen om Europese wetgeving op te stellen ter waarborging van het voor iedereen geldende recht op gelijke behandeling in alle gevallen als genoemd onder art. 13.

6.6 Het EESC is gekant tegen een systeem waarbij de anti-discriminatie wetgeving van de EU, gebaseerd op de bepalingen in de Verdragen die betrekking hebben op de bestrijding van discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afkomst, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd en seksuele geaardheid, toch toelaat dat er in sommige gevallen minder bescherming tegen discriminatie en minder garanties voor gelijke behandeling worden geboden dan in andere.

⁽¹³⁾ Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, 2007 ISBN 978-92-79-06953-6.

⁽¹⁴⁾ Idem, blz. 7.

⁽¹⁵⁾ Zie M. Bell, I. Chopin en F. Palmer, „Developing Anti-Discrimination Law in Europe — The 25 EU Member States Compared”, juli 2007, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, 2007, ISBN 978-92-79-06572-9.

⁽¹⁶⁾ Zie A. McColgan, J. Niessen en 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⁾ Idem, blz. 3.

⁽¹⁸⁾ Op. cit. Vergelijkende tabellen op blz. 36-45. Zie ook M. Bell, I. Chopin en F. Palmer (vgl. voetnoot 15).

⁽¹⁹⁾ Op. cit. Vergelijkende tabellen op blz. 83-113.

⁽²⁰⁾ 2006/54/EG.

⁽²¹⁾ Zie M. Bell, I. Chopin en F. Palmer, „Developing Anti-Discrimination Law in Europe — The 25 EU Member States Compared”, juli 2007, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, 2007, ISBN 978-92-79-06572-9, blz. 108-113.

⁽²²⁾ Zie: www.equineteurope.org.

⁽²³⁾ Homofobie en discriminatie op grond van seksuele geaardheid in de lidstaten van de EU: Deel I — Juridische analyse, EU-agentschap voor de grondrechten, 2008 (auteur: Olivier De Schutter).

6.7 Zonder consequente wetgeving die alle vormen van discriminatie op EU-niveau bestrijkt, zullen de lidstaten weinig geneigd zijn om wetten op te stellen die stelselmatig de gelijkheid op alle terreinen waarborgen en beschikken de Commissie en de Raad niet over een rechtsgrondslag om op te treden als het niveau van bescherming tegen discriminatie inadequaat of onevenwichtig is, zoals op dit moment het geval is.

6.8 Het EESC erkent dat het uitvaardigen van wetten die discriminatie verbieden, op zich niet volstaat om een land af te helpen van alle ellende op dit gebied, maar in ieder geval zou het kunnen worden gezien als een erkenning van het feit dat de overheid zich bewust is van de schade die discriminatie toebrengt aan individuen en de maatschappij, en dat ze bereid is om hier met juridische middelen een einde aan te maken. Het ontbreken van anti-discriminatiewetgeving zendt heel verkeerde signalen uit: bijv. dat dergelijke discriminatie niet zou bestaan of geen dusdanig ernstig probleem is dat er geen officiële preventieve maatregelen tegen genomen hoeven te worden; of het kan politiek worden opgevat als een teken dat men zich meer gelegen laat liggen aan de bezwaren die potentiële discriminatieplegers tegen elke vorm van regelgeving hebben, dan aan het verbeteren van de kwaliteit van het bestaan van alle burgers en het verbeteren van de sociale samenhang.

6.8.1 Er zijn sterke aanwijzingen dat onofficiële niet-bindende maatregelen ter bevordering van goede praktijken niet volstaan om diep gewortelde patronen van discriminatie uit te roeien.

6.8.2 Overigens is anti-discriminatiewetgeving op zich, zonder een grootschalig programma op het gebied van bewustmaking en voorlichting en zonder effectieve mogelijkheden om de naleving ervan af te dwingen, niet voldoende om de doelstellingen te verwezenlijken.

7. Een hiërarchische volgorde van soorten gelijkheid is niet bevorderlijk voor het verwezenlijken van de doelstellingen van de EU

7.1 Het EESC is van mening dat, als wordt vastgehouden aan het huidige inconsequente hiërarchische systeem van EU-bescherming tegen discriminatie, dit niet zal bijdragen tot verwezenlijking van de doelstellingen van de EU, want:

- het werkt remmend op het vrije verkeer van werknemers, die geconfronteerd worden met de situatie dat in de ene lidstaat minder mogelijkheden zijn om rechten af te dwingen dan in de andere. Zo heeft 69,2 % van de individuele respondenten die meededen aan de webenquête van de Commissie „Discriminatie — Maakt het uit?“, aangegeven dat het niveau van juridische bescherming tegen discriminatie o.g.v. leeftijd, handicap, godsdienst en seksuele geaardheid op gebieden die geen verband houden met werkgelegenheid, van invloed zou kunnen zijn op hun beslissing om naar een andere lidstaat te verhuizen ⁽²⁴⁾;
- het kan een belemmering vormen voor het vrije verkeer van goederen, omdat leveranciers moeten voldoen aan verschillende gelijkheidsnormen voor goederen en diensten in verschillende lidstaten. Zo heeft 26,3 % van de bedrijven die hebben deelgenomen aan het *European Business Test Panel on Anti-Discrimination* ⁽²⁵⁾, aangegeven dat het door een andere lidstaat geboden niveau van juridische bescherming tegen discriminatie o.g.v. leeftijd, handicap, godsdienst en seksuele geaardheid in het geval van toegang tot goederen en dien-

sten, alsmede huisvesting, gevolgen zou kunnen hebben voor hun mogelijkheden om in dat land zaken te doen;

- het tast de kwaliteit van het bestaan aan, omdat zonder wettelijke sancties de discriminerende en intimiderende praktijken waarschijnlijk ongehinderd zullen doorgaan en de obstakels voor een volledig en op voet van gelijkheid gebruik maken van alle economische en sociale rechten blijven bestaan;
- het gaat ten koste van de sociale samenhang, omdat het principe van een volledig gelijke behandeling niet wordt toegepast op alle groepen in de samenleving;
- het beperkt grote groepen en gemeenschappen in hun mogelijkheden om deel te nemen aan het maatschappelijke leven.

7.2 De Raad heeft in zijn resolutie over de follow-up van het eerder genoemde Europees Jaar zijn bezorgdheid uitgesproken over de aanhoudende discriminatie en:

- vastgesteld dat „discriminatie kan leiden tot armoede en sociale uitsluiting doordat participatie en toegang tot de benodigde middelen erdoor worden geblokkeerd“;
- vastgesteld dat „het Europees Parlement en het maatschappelijk middenveld ervoor hebben gepleit de juridische bescherming tegen discriminatie uit te breiden tot andere gebieden dan arbeid en beroep“, en
- de lidstaten en de Europese Commissie gevraagd om „meer inspanning te doen om zowel op de arbeidsmarkt als daarbuiten discriminatie ... te voorkomen en te bestrijden“ alsmede „de doeltreffendheid ... van de gespecialiseerde gelijkheidsinstanties ... te verzekeren en te versterken“.

8. Er is behoefte aan een nieuwe richtlijn

8.1 Om tegemoet te komen aan de zorgen van de Raad en om consequent een minimaal niveau van bescherming in de gehele EU te waarborgen, zal er nieuwe wetgeving moeten worden opgesteld die buiten de sfeer van werkgelegenheid uitvoering geeft aan het beginsel van gelijke behandeling ongeacht handicap, godsdienst of overtuiging, seksuele geaardheid of leeftijd.

8.2 Omdat de lidstaten niet voldoende in staat zijn om een antwoord te bieden op de huidige discriminerende praktijken, zowel kwalitatief als kwantitatief, om de negatieve gevolgen hiervan voor het verwezenlijken van de doelstellingen van de EU te voorkomen en om een gemeenschappelijk hoog niveau van bescherming te verzekeren, zijn er maatregelen nodig op EU-niveau, die in overeenstemming zijn met de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, zoals neergelegd in artikel 5 van het EG-Verdrag.

8.3 Het EESC zou graag willen dat dit gebeurt in de vorm van één enkele richtlijn waarin discriminatie op grond van handicap, godsdienst of overtuiging, seksuele geaardheid of leeftijd, op alle terreinen behalve arbeid en beroep en overeenkomstig de richtlijn inzake gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming, wordt verboden, en waarin wordt gevraagd om de oprichting of uitbreiding van een instantie voor gelijke kansen die volledige bevoegdheden krijgt om alle activiteiten te ontplooiën zoals die vallen onder het toepassingsgebied van de richtlijn. Dit is ook van de belangrijkste aanbevelingen van het EU-agentschap voor de grondrechten ⁽²⁶⁾.

⁽²⁴⁾ Opinie-onderzoek via Internet, juli — oktober 2007.

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

⁽²⁶⁾ Homofobie en discriminatie op grond van seksuele geaardheid in de lidstaten van de EU: Deel I — Juridische analyse, EU-agentschap voor de grondrechten, 2008 (auteur: Olivier De Schutter).

8.3.1 Hoewel het EESC erkent dat het mogelijk is de bescherming op basis van de huidige anti-discriminatie-richtlijnen te verbeteren (bijv. door het probleem van institutionele discriminatie duidelijker onder ogen te zien), geeft het er op dit moment toch de voorkeur aan om de bescherming tegen de hierboven genoemde vormen van discriminatie op hetzelfde niveau te brengen als de bescherming die nu geldt t.a.v. ras en etnische afkomst.

8.4 Het EESC is erop voorbereid dat tal van organisaties, met name kleine ondernemingen, aanvankelijk met begrijpelijke terughoudendheid zullen reageren op elk voorstel voor nieuwe regelgeving, gelet op de kosten die ermee gemoeid zijn. Allerlei verschillende lagen regelgeving maken het voor ondernemingen „buitengewoon moeilijk” om eraan te voldoen⁽²⁷⁾. Het EESC is er evenwel niet zeker van dat één enkele richtlijn ter invoering van een gemeenschappelijke EU-norm voor bescherming tegen discriminatie buiten het gebied van werkgelegenheid, aanzienlijke nieuwe kosten met zich mee zal brengen. In veel gevallen zullen de kosten die moeten worden opgebracht om de praktijk af te stemmen op de wettelijke voorschriften, ruimschoots worden goedgemaakt door de uitbreiding van het cliënteel die het resultaat zal zijn als er een einde wordt gemaakt aan discriminatie. In 89,8 % van de gevallen waren de respondenten van het *European Business Test Panel on Anti-discrimination* van mening dat er behoefte was aan wetgeving die „hetzelfde niveau van bescherming tegen discriminatie overal in Europa garandeert”⁽²⁸⁾.

8.5 Het EESC is zich bewust van de argumenten die spreken vóór het goedkeuren van afzonderlijke richtlijnen voor elk van de gronden waarop wordt gediscrimineerd, maar dat neemt niet weg dat het Comité sterk geporteerd is voor één enkele richtlijn die alle vier vormen van discriminatie dekt, en wel om:

- maximale duidelijkheid en transparantie te bieden aan individuele burgers en leveranciers van goederen en diensten. Omdat we weten dat particuliere ondernemingen meestal niet happig zijn op nieuwe soorten regelgeving, zou het steeds opnieuw — op verschillende tijden en voor elke vorm van discriminatie apart — vaststellen van EU-normen ter bestrijding van discriminatie, zonder dat er enige zekerheid is dat de eisen onderling consistent zijn, het vooral voor kleine ondernemingen met hun beperkte middelen veel moeilijker maken om aan alle eisen te voldoen;
- doeltreffend te reageren op meervoudige discriminatie en dit verschijnsel uit te bannen. Als er een consequente en gelijkwaardige bescherming is tegen discriminatie op alle gronden, kunnen personen die het slachtoffer zijn van discriminatie of intimidatie welke betrekking hebben op meer dan één component van hun identiteit, effectief en adequaat verhaal gaan halen;
- de wetgeving begrijpelijk en toegankelijk te maken. In zijn resolutie over de follow-up van het Europees Jaar heeft de Raad gewezen op de gebrekkige kennis van het grote publiek m.b.t. de anti-discriminatiewetgeving⁽²⁹⁾. Het zal nog veel moeilijker worden om een en ander uit te leggen als er veel ingewikkelde verschillen zijn m.b.t. allerlei soorten gelijke behandeling op de verschillende terreinen van de Europese of nationale wetgeving;
- elke vorm van hiërarchie binnen het Europese systeem van gelijke behandeling in al haar vormen te vermijden. Sociale

samenhang staat en valt bij de gemeenschapszin en het gevoel van saamhorigheid dat de leden van een samenleving hebben. Dit zal veel moeilijker te verwezenlijken zijn als verschillende groepen in de wetgeving kunnen lezen dat sommige groepen „gelijker” worden behandeld dan andere.

8.6 In de richtlijn inzake gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming wordt vastgesteld wat de belangrijkste binnen de bevoegdheden van de EU vallende terreinen zijn waarop het, met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen van de EU, belangrijk en noodzakelijk is om discriminatie op grond van handicap, godsdienst of overtuiging, seksuele geaardheid en leeftijd te voorkomen. Het EESC beveelt ten sterkste aan dat deze zelfde terreinen volledig binnen het toepassingsgebied van de nieuwe richtlijn komen te vallen.

8.7 Het EESC aanvaardt dat op bepaalde beleidsterreinen, zoals huisvesting, onderwijs en bepaalde andere openbare diensten, in de eerste plaats de nationale en regionale overheden in de lidstaten bevoegd zijn voor de organisatie en de dienstverlening en/of de verantwoordelijkheid hebben voor andere taken op het gebied van regelgeving, zulks in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel. Niettemin is het Comité van mening dat er, overeenkomstig art. 5 van het EG-Verdrag, op al deze terreinen alleen m.b.v. wetgeving op Europees niveau kan worden gezorgd voor het vereiste hoge en overal geldende niveau van gelijke behandeling.

8.8 Het EESC is dan ook verheugd dat de Commissie op 2 juli 2008 besloten heeft om een voorstel in te dienen voor een nieuwe richtlijn ter uitvoering van het beginsel van gelijke behandeling ongeacht godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid op alle terreinen behalve arbeid en beroep en overeenkomstig de richtlijn inzake gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming. Het Comité hoopt dat de argumenten en voorlopige conclusies die de studiegroep in een al eerder naar de Commissie gestuurde ontwerpversie van dit advies heeft geformuleerd, en die pleitten voor een richtlijn zoals die nu wordt voorgesteld, de Commissie mede tot dit besluit hebben gebracht. Het is ook te hopen dat dit advies in zijn definitieve vorm de lidstaten overtuigt van de waarde en het belang van Europese wetgeving ter zake en hen helpt om bij te dragen tot de verdere uitwerking en goedkeuring ervan.

8.9 Het EESC onderschrijft het besluit van de Commissie om een richtlijn voor te stellen die zoveel mogelijk aansluit bij andere, op artikel 13 gebaseerde richtlijnen en waarin dezelfde definitie van directe en indirecte discriminatie, intimidatie en positieve maatregelen wordt gehanteerd. Het gaat om een richtlijn die ook van toepassing is op iedereen die zich op het grondgebied van een lidstaat bevindt, met inbegrip van inwoners van derde landen, en die de lidstaten in gelijke mate verplicht om het verhaalrecht te waarborgen, sancties of maatregelen te treffen die doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn, rechtsbescherming tegen represailles te bieden en voor omkering van de bewijslast te zorgen. Eveneens belangrijk is dat de lidstaten worden verplicht om bewustwording te stimuleren en het overleg met de sociale partners en ngo's te bevorderen.

8.10 Het EESC zou graag zien dat de Raad en de andere Europese instellingen die zich over dit voorstel voor een richtlijn buigen, aandacht besteden aan de volgende punten zodat de definitieve versie van de richtlijn aan de eerder omschreven verwachtingen voldoet:

⁽²⁷⁾ De Unie van Europese ondernemingen, reactie n.a.v. de enquête van de Europese Commissie „Discriminatie — Maakt het uit?”, 12 oktober 2007.

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

⁽²⁹⁾ Opinie-onderzoek via Internet, juli — oktober 2007, blz. 1.

8.10.1 *Vrijwaring van het beschermingsniveau*: de uitwerking van een nieuwe richtlijn mag door de lidstaten niet worden aangegrepen om hun nationale anti-discriminatiewetgeving af te zwakken; bovendien mogen lidstaten de tenuitvoerlegging van de richtlijn niet als argument gebruiken om hun bestaande niveau van bescherming tegen discriminatie te verlagen.

8.10.2 *Het recht op gelijke kansen en redelijke voorzieningen voor personen met een handicap*: gehandicapten stuiten buiten het werk op dezelfde of zelfs nog grotere obstakels die hun volledige participatie in de weg staan. De nieuwe richtlijn moet alle lidstaten een kader bieden om aan hun verplichtingen op het gebied van gelijke kansen en non-discriminatie overeenkomstig het VN-Verdrag betreffende de rechten van personen met een handicap te voldoen.

8.10.2.1 Op grond van de nieuwe richtlijn moet iedereen die betrokken is bij de verstrekking van sociale bescherming, waaronder sociale zekerheid en gezondheidszorg, sociale voordelen, onderwijs en goederen en diensten, met inbegrip van huisvesting:

- a) anticiperen op de toegankelijkheidseisen — waaronder ook de toegang tot een fysieke omgeving, vervoer en informatie — die verband houden met een handicap, en
- b) vooraf redelijke voorzieningen treffen door de obstakels die volledige participatie en optimaal gebruik door personen met een handicap in de weg kunnen staan, te verwijderen.

8.10.2.2 In de nieuwe richtlijn moet onder discriminatie ook worden verstaan elk verzuim om redelijke toegankelijkheid te garanderen of redelijke voorzieningen te treffen voor een persoon met een handicap, behalve wanneer de maatregelen een onevenredig grote last op de schouders van de verstrekker leggen.

8.10.3 *Meervoudige discriminatie*: in de richtlijn moet worden bevestigd dat het beginsel van gelijke behandeling ook bescherming tegen meervoudige discriminatie omvat, zodat deze bescherming in de Europese en nationale wetgeving wordt opgenomen.

8.10.4 *Positieve maatregelen*: ongelijke behandeling komt ook vaak voor op andere terreinen dan arbeid en beroep, bijvoorbeeld in het onderwijs en de gezondheidszorg, bij huisvesting en bij de toegang tot diensten in hotels en restaurants, financiële diensten en reizen. Om te garanderen dat gelijke behandeling ook echt in de praktijk wordt toegepast, zouden de lidstaten op grond van de nieuwe richtlijn maatregelen moeten kunnen nemen ter voorkoming of compensatie van de nadelen die verbonden zijn aan een bepaalde godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid.

8.10.5 *Voorkeursbehandeling op grond van handicap of leeftijd*: in de nieuwe richtlijn moet aandacht worden besteed aan de voorkeursbehandeling die in sommige lidstaten wordt gegeven op

grond van leeftijd of handicap en die veelal bevorderlijk is voor de sociale integratie van ouderen, jongeren of gehandicapten. De nieuwe richtlijn mag publieke of particuliere organisaties niet ontmoedigen om voordelen toe te kennen die tot doel hebben de reële en financiële obstakels en vooroordelen die gelijke behandeling in de weg staan, te doorbreken of te overwinnen. De richtlijn moet de lidstaten in staat stellen om dergelijke maatregelen te nemen, mits een legitiem doel wordt nagestreefd dat in overeenstemming is met het beginsel van gelijke behandeling, en mits de middelen waarmee dat doel wordt nagestreefd, evenredig zijn.

8.10.6 Eventuele uitzonderingen moeten nauwkeurig worden omschreven. Het EESC begrijpt dat een gedifferentieerde behandeling uit hoofde van bescherming onder bepaalde omstandigheden gerechtvaardigd en noodzakelijk kan zijn, maar is tegen een algemene rechtvaardiging van directe discriminatie. Uitzonderingen op het verbod van discriminatie mogen niet zó talrijk zijn dat zij de impact van de bescherming die de richtlijn beoogt te bieden tenietdoen; anderzijds mag de richtlijn niet onnodig complex worden gemaakt door er een lange lijst van specifieke uitzonderingen in bepaalde omstandigheden of gevallen aan toe te voegen. Een gedifferentieerde behandeling mag in het kader van de anti-discriminatiewetgeving alleen worden toegestaan indien de gelijke kansen en menselijke waardigheid erdoor worden bevorderd en vergroot en de impact van de anti-discriminatiebepalingen niet wordt ondermijnd.

8.10.7 *Handhaving van rechten*: De nieuwe richtlijn, waarin het belang en de waardevolle rol van het maatschappelijk middenveld wordt erkend, dient te waarborgen dat verenigingen en andere organisaties die er een rechtmatig belang bij hebben dat de anti-discriminatiewetgeving wordt nageleefd, namens of ter ondersteuning van de persoon die het slachtoffer is van discriminatie, gerechtelijke of administratieve procedures kunnen aanspannen.

8.10.7 *Gespecialiseerde instanties*: het lijkt geen twijfel dat de kennis en handhaving van nationale wetgeving en de bevordering van gelijke behandeling ten eerste gebaat zijn bij het bestaan van een onafhankelijke gespecialiseerde instantie die over de middelen en bevoegdheden beschikt om de taken te volbrengen die in de richtlijn inzake gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming⁽³⁰⁾ of de richtlijn inzake de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten⁽³¹⁾ worden genoemd. In de nieuwe richtlijn moet worden gepleit voor de oprichting van een of meerdere instanties (of de uitbreiding van een bestaande instantie) voor bescherming tegen discriminatie o.g.v. godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid. Bovendien zouden deze instanties regelmatig moeten worden belast met een beoordeling van de resultaten van het anti-discriminatiebeleid.

Brussel, 18 september 2008

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
D. DIMITRIADIS

⁽³⁰⁾ Artikel 13.

⁽³¹⁾ Artikel 12.