



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 25.11.1999
KOM(1999) 566 endelig

1999/0253 (CNS)

Forslag til

RÅDETS DIREKTIV

om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse

(Forelagt af Kommissionen)

BEGRUNDELSE

I. Indledning

Formålet med dette forslag er at gennemføre princippet om ligebehandling i EU af personer af forskellig race eller etnisk oprindelse.

Med forslaget fastsættes en række minimumsrammebestemmelser om forbud mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, ligesom der sikres et mindstemål af retsbeskyttelse inden for EU for personer, der udsættes for forskelsbehandling. Der opereres i forslaget med en fælles definition af ulovlig forskelsbehandling og et fælles mindstemål af retsbeskyttelse i EU.

Forslaget bygger på artikel 13 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab og er led i en større pakke af foranstaltninger, der også omfatter et direktiv om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet på grund af race eller etnisk oprindelse, religion eller tro, handicap, alder og seksuel orientering samt et handlingsprogram til støtte for den konkrete indsats i medlemsstaterne i kampen mod forskelsbehandling.

II. Baggrund

Bekæmpelse af racisme optager det internationale samfund meget og har været et centralt emne for internationalt samarbejde i de seneste tiår.

Erfaringerne i Europa fra krige og konflikter gennem hele det 20. århundrede - selv her ved århundredets slutning - har sat fokus på faren for racisme og de voldsomme krænkelse af menneskers værdighed, den afstedkommer. Ved århundredets slutning er racediskrimination alligevel endnu ikke udryddet i dagligdagen i Europa.

Der er bred enighed om, at det er tvingende nødvendigt at lovgive om bekæmpelse af racisme og intolerance. Loven beskytter ikke blot ofrene og sikrer dem oprejsning, men er samtidig udtryk for samfundets stærke modstand mod racisme og myndighedernes oprigtige vilje til at bekæmpe forskelsbehandling. Håndhævelsen af love om bekæmpelse af racisme kan have stor indvirkning på meningsdannelsen.

Derfor har det internationale samfund og EU's medlemsstater udbygget deres retsinstrumenter mod racisme i de seneste tiår. En lang række internationale lovttekster omhandler racisme enten specifikt eller inden for andre instrumenter om beskyttelse af menneskerettighederne¹.

EF-institutionerne har ved mange lejligheder - helt tilbage fra 1977² - givet udtryk for deres vilje til at forsvare menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder og har fordømt intolerance, racisme, fremmedhad og antisemitisme.

¹ Der henvises til bilaget i Meddelelse fra Kommissionen, som indeholder en liste over relevante internationale traktater og konventioner.

² Fælles erklæring fra Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen om grundlæggende rettigheder af 5. april 1977 (EFT C 103 af 27.4.1977, s. 1).

I sin vedvarende kamp mod racismen og i forlængelse af Kommissionens meddelelse af 13. december 1995³ vedtog Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer den 23. juli 1996 en resolution om udpegning af 1997 til Det Europæiske År mod Racisme⁴.

Efter Det Europæiske År mod Racisme og på grundlag af erfaringerne herfra vedtog Kommissionen den 25. marts 1998 en meddelelse indeholdende en handlingsplan mod racisme⁵. Handlingsplanen bygger på en helhedsstrategi, som fremhæver betydningen af at integrere kampen mod racisme i alle europæiske politikker og understreger behovet for en fælles indsats fra EF-institutionerne og alle relevante aktører, både statslige og ikke-statslige.

På denne baggrund har EF-institutionerne og det civile samfund uophørligt opfordret til at lovgive mod racisme.

III. Nærhed og proportionalitet - Behovet for en indsats på EU-plan i kampen mod racisme

Europa-Parlamentet understregede i sin beslutning af 21. april 1993 om racismens og fremmedhadets genoplussen i Europa, at racisme og fremmedhad underminerer de demokratiske principper, beskyttelsen af menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder og de forfatningsmæssige traditioner, som alle medlemsstaterne har til fælles⁶.

EU's ønske om at beskytte menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder er blevet underbygget med Amsterdam-traktaten. I traktatens artikel 6 og 7 fremhæves beskyttelsen af menneskerettigheder som et grundlæggende princip for EU. Artikel 13 giver Rådet specifik beføjelse til at iværksætte foranstaltninger til at bekæmpe forskelsbehandling. Dertil kommer, at EU har sat sig som mål at sikre, at EU forbliver og udvikler sig som et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. I dette øjemed opfordrede Det Europæiske Råd på det ekstraordinære møde i Tammerfors den 15.-16. oktober 1999 Kommissionen til snarest muligt at forelægge forslag vedrørende gennemførelsen af EF-traktatens artikel 13 om bekæmpelse af racisme og fremmedhad.

Der findes en række internationale instrumenter til støtte for kampen mod racisme. De rækker lige fra generelle bekræftelser af menneskerettighederne (verdenserklæringen om menneskerettigheder, den europæiske menneskerettighedskonvention) til specifikke tekster, der udelukkende handler om racisme og fremmedhad (den internationale konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination, ILO-konvention nr. 111, det nye udkast til protokol til den europæiske menneskerettighedskonvention). Disse instrumenter fastsætter generelle principper for bekæmpelse af forskelsbehandling, men ingen af dem indeholder bestemmelser, der sikrer den enkeltes retsbeskyttelse direkte uden yderligere gennemførelsesforanstaltninger fra de deltagende staters side.

³ KOM(95) 653 endelig udg. af 13. december 1995.

⁴ EFT C 237 af 15.8.1996, s. 1.

⁵ KOM(1998) 183 endelig udg. af 25. marts 1998.

⁶ EFT C 150 af 31.5.1993, s. 127.

Medlemsstaterne har selv indført en række foranstaltninger, der skal sikre den enkeltes ret til ikke at blive udsat for forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse. Alle medlemsstater har vedtaget love om bekæmpelse af racistisk vold og tilskyndelse til racehad, bl.a. som opfølgning på den fælles aktion af 5. juli 1996 vedrørende racisme og fremmedhad. Nogle medlemsstater har også indføjet bestemmelser om forbud om forskelsbehandling i deres forfatninger, der måske - eller måske ikke - sikrer enkeltpersoner ret til oprejsning. Mange medlemsstater har desuden iværksat særlig lovgivning, som omfatter bestemmelser, der sikrer ofrene adgang til oprejsning via domstolene, og som forbyder racediskrimination i visse beskæftigelsesrelaterede forbindelser, og i andre lande såsom Irland, Nederlandene og Det Forenede Kongerige er også andre områder af den daglige tilværelse omfattet af sådan lovgivning, f.eks. adgang til varer og tjenesteydelser og uddannelse.

Forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse er således forbudt i alle medlemsstaterne, men der er store forskelle landene imellem på rækkevidden, indholdet og håndhævelsen af dette forbud. Retlige beføjelser og politisk vilje til handling er imidlertid ikke i sig selv tilstrækkeligt grundlag for vedtagelse af EF-lovgivning. I henhold til protokollen om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet (1997), som er knyttet til Amsterdam-traktaten, er en handling fra Fællesskabets side berettiget, når

“en handling på fællesskabsplan vil have klare fordele på grund af omfanget eller virkningerne heraf i sammenligning med en handling fra medlemsstaternes side“.

Vedtagelsen af et EF-direktiv vil være et utvetydigt udtryk for en offentlig vilje til at bekæmpe forskelsbehandling. Via fælles bestemmelser vil det yde borgere i hele EU beskyttelse mod racediskrimination, idet det styrker og supplerer de eksisterende bestemmelser i medlemsstaterne enten ved at udvide deres saglige anvendelsesområder eller ved at forbedre klageadgangen. Derigennem understøttes de grundlæggende værdier, som EU bygger på, nemlig frihed, demokrati, respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder samt retsstatsprincippet, og derved bidrager det til udviklingen af EU som et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Det vil desuden være med til at styrke den økonomiske og sociale samhørighed ved at sikre, at befolkningen i alle medlemsstaterne nyder godt af en grundlæggende beskyttelse mod forskelsbehandling, med sammenlignelig klageadgang, samtidig med at der tages hensyn til den kulturelle mangfoldighed i medlemsstaterne.

Direktivet vil også understøtte medlemsstaternes indsats for at nå de øvrige mål, der er fastsat på europæisk plan, især i forbindelse med den samordnede strategi for beskæftigelsen (især retningslinje 9), og bestræbelserne på at skabe bredere adgang til almen og erhvervsfaglig uddannelse af høj kvalitet.

Endelig vil direktivet udgøre et solidt grundlag for den kommende udvidelse af EU, som må bygge på fuld og reel respekt for menneskerettighederne. Udvidelsesprocessen vil bringe nye og anderledes kulturer og etniske mindretal ind i EU. For at undgå sociale spændinger både i de nuværende og i de nye medlemsstater og skabe et sandt fællesskab med respekt og tolerance for racemæssige og etniske forskelle er det meget væsentligt, at der etableres en fælles europæisk ramme for kampen mod racisme.

IV. Kommissionens overvejelser omkring en EF-indsats

Kommissionen har med sit forslag til direktiv om bekæmpelse af forskelsbehandling på grund af race og etnisk oprindelse taget hensyn til erfaringerne på nationalt og internationalt plan og til de synspunkter, der er kommet til udtryk ved de forskellige høringer, der er foretaget. Europa-Parlamentet anførte i sin beslutning af 29. januar 1998⁷, at direktivet burde dække områderne beskæftigelse, uddannelse, sundhedsvæsen, social sikring, boliger samt offentlige og private tjenester.

Kommissionen er enig i, at det er nødvendigt med et meget bredt dækkende direktiv, hvis det virkelig skal bidrage til at bekæmpe racisme og fremmedhad i Europa. EU har - ikke mindst i forbindelse med den samordnede strategi for beskæftigelsen - erkendt, at deltagelse i det økonomiske liv i mange tilfælde er en forudsætning for en effektiv social integration i bredere forstand. Også de sociale sikringsordninger spiller en grundlæggende rolle for den sociale samhørighed og for opretholdelsen af politisk stabilitet og økonomisk vækst i hele EU. Forskelsbehandling med hensyn til adgangen til ydelser og andre former for støtte fra det sociale beskyttelsessystem bidrager til og accentuerer marginaliseringen af enkeltpersoner fra etniske mindretal eller med indvandrerbaggrund. Det samme gælder sociale goder, som i mange tilfælde tildeles på grundlag af skøn og kan have karakter af social sikring eller have samme formål.

Andre områder hænger mere indirekte sammen med arbejdsverdenen, men bidrager ikke desto mindre i væsentlig grad til den sociale og økonomiske integration. F.eks. er uddannelse af god kvalitet en forudsætning for effektiv integration i samfundet. Der bør derfor lægges vægt på ligebehandling i udvælgelsesprocedurer, hvor der skal tages hensyn anden kulturel baggrund.

Forskelsbehandling med hensyn til adgang til varer og tjenesteydelser begrænser ligeledes den sociale og økonomiske integration, især adgangen til finansiering, men også i bredere forstand. F.eks. er beslutninger om lån til mindre virksomheder eller prioritetslån til privatpersoner, som er baseret på eller influeret af låntagerens reelle eller formodede race eller etniske oprindelse, ikke blot i modstrid med de grundlæggende menneskerettighedsprincipper, men i praksis også stærkt ødelæggende for evnen hos store grupper i samfundet til at forsørge sig selv og andre. Ligeledes er enkeltpersoners udelukkelse fra adgang til varer og tjenesteydelser efter eget valg i bedste fald ødelæggende for deres selvverd og kan i værste fald være med til at gøre dem til socialt udstødte.

EU er en ivrig forsvare af kvinders og pigers menneskerettigheder som en uomstøtelig, integreret og udelelig bestanddel af de universelle menneskerettigheder. EU er klar over, at forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse kan berøre kvinder og mænd forskelligt. De strukturbetingede uligheder, der er knyttet til mænds og kvinders køn og kønsroller, bliver i mange tilfælde endnu større i forbindelse med en sådan dobbelt forskelsbehandling. I overensstemmelse med princippet i traktatens artikel 2 og 3 er ligestilling mellem mænd og kvinder et udtrykkeligt mål for EU, og EU skal i sit virke tilstræbe at fjerne uligheder mellem kvinder og mænd og fremme ligestilling. Princippet om generel integrering af ligestillingsaspektet på alle områder

⁷ Beslutning af 29. januar 1998 (EFT C 56 af 23.2.1998).

bør derfor også gælde for direktivet for at sikre, at der ved dets gennemførelse tages behørigt hensyn til kønsaspektet.

Kommissionen har derfor foreslået et direktiv med et bredt anvendelsesområde, som dog samtidig respekterer grænserne for de beføjelser, traktaten tillægger EF. Kommissionen er imidlertid af den opfattelse, at det er nødvendigt at give medlemsstaterne en vis handlefrihed med hensyn til gennemførelsen af direktivets bestemmelser for at tage hensyn til særlige omstændigheder med udgangspunkt i deres specifikke historie og traditioner. Det foreslåede direktiv opstiller derfor kun generelle målsætninger for at sikre, at forskelsbehandling forbydes, og at ofrene for forskelsbehandling sikres et grundlæggende mindstemål af retsbeskyttelse. Sammen med forslagene til direktiv om forbud mod forskelsbehandling af andre grunde i relation til beskæftigelse og handlingsprogrammet til støtte for iværksættelsen af konkrete foranstaltninger til bekæmpelse af forskelsbehandling vil særdirektivet om forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse være et væsentligt bidrag til etableringen af en hensigtsmæssig ramme som grundlag for håndhævelsen af princippet om ligebehandling i det økonomiske og sociale liv.

V. Kommentarer til de enkelte artikler

Direktivforslaget omfatter fire afsnit: generelle bestemmelser (afsnit I), retsmidler og håndhævelse (afsnit II), uafhængige organer for fremme af ligebehandling (afsnit III) og forskellige bestemmelser (afsnit IV).

Kapitel I: Generelle bestemmelser

Dette afsnit omhandler direktivets formål og begrebet forskelsbehandling.

Artikel 1: Formål

I artikel 1 fastsættes hovedformålet med direktivet, som er at sikre overholdelse af princippet om ligebehandling i alle EU's medlemsstater. Det skal fremhæves, at direktivet ikke forbyder ulige behandling på grundlag af nationalitet, et område som er genstand for særskilte artikler i traktaten (navnlig artikel 12 og 39) og omhandlet i gældende afledt ret.

Artikel 2: Begrebet forskelsbehandling

Definitionen af princippet om ligebehandling i denne artikel er i overensstemmelse med definitionen i direktiv 76/207/EØF af 9. februar 1976 (ligebehandlingsdirektivet), direktiv 97/80/EF af 15. december 1997 (bevisbyrde) og Domstolens retspraksis vedrørende indirekte forskelsbehandling i forbindelse med ligestilling mellem mænd og kvinder og arbejdskraftens frie bevægelighed⁸. Definitionen af indirekte forskelsbehandling skal ses i sammenhæng med de generelle regler for bevisbyrde i artikel 8. Princippet om ligebehandling skal finde anvendelse uanset den reelle eller formodede race eller etniske oprindelse.

Stk. 3 omhandler begrebet chikane. En sådan adfærd kan antage forskellige former rækkende fra talte ord og gebærder til fremstilling, fremvisning eller cirkulering af

⁸ Dom af 23.5.1996, sag C-237/94, John O'Flynn mod Adjudication Officer, Sml. 1996, s. 2417.

skrevne ord, billeder eller andet materiale, og den skal for at være omfattet af direktivet have en alvorlig karakter og skabe en generelt forstyrrende eller fjendtligt arbejdsmiljø. Chikane på grund af race eller etnisk oprindelse undergraver folks rettigheder i erhvervsmæssige, økonomiske og sociale sammenhænge i alvorlig grad og bør betragtes som en form for forskelsbehandling.

Artikel 3: Sagligt anvendelsesområde

I artikel 3 er defineret de områder, hvor forskelsbehandling på grundlag af race eller etnisk oprindelse er forbudt. Områderne er omfattet, såfremt de falder ind under de beføjelser, traktaten tillægger Fællesskabet.

1) Adgang til lønnet beskæftigelse og selvstændig beskæftigelse samt arbejdsvilkår

I litra a) - litra c) defineres direktivets anvendelsesområde i relation til beskæftigelse, og det svarer til direktiv 76/207/EØF om ligebehandling af mænd og kvinder.

2) Medlemskab af organisationer

Litra d) omhandler medlemskab af og aktiv deltagelse i arbejdstager- eller arbejdsgiverorganisationer eller enhver anden organisation, hvis medlemmer udøver et bestemt erhverv. Det sikres heri, at der ikke finder nogen forskelsbehandling sted vedrørende medlemskabet eller de fordele, sådanne organisationer giver medlemmerne.

3) Social beskyttelse og social sikring

Det er helt klart medlemsstaternes ansvar at udforme og formidle social beskyttelse og social sikring, men i henhold til litra e) skal medlemsstaterne ved udøvelsen af dette ansvar sikre, at der ikke sker forskelsbehandling på grundlag af race eller etnisk oprindelse.

4) Sociale goder

I medfør af forordning (EF) nr. 1612/68 om vandrende arbejdstageres frie bevægelighed skal medlemsstaterne tilkende sociale goder uden hensyntagen til nationalitet. Sociale goder er i denne forbindelse af EF-Domstolen defineret som fordele af økonomisk eller kulturel art, som i medlemsstaterne tilkendes af enten offentlige myndigheder eller private organisationer. Denne definition finder også anvendelse her. Som eksempler kan nævnes rabatordninger for befordring med offentlige transportmidler, reduceret betaling for adgang til kulturelle eller andre begivenheder og subsidierede skolemåltider til børn fra lavindkomstfamilier. I henhold til litra f) skal sådanne goder tilkendes uden forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse.

5) Uddannelse, herunder stipendier og legater

I henhold til litra g) skal medlemsstaterne sikre, at der ikke sker forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse på uddannelsesområdet, herunder også med hensyn til adgang til uddannelse på grundlag af legater og stipendier. Kravet tilsidesætter ikke, at det er medlemsstaterne, der har ansvar for indholdet og opbygningen af uddannelses-systemerne og for deres kulturelle og sproglige mangfoldighed.

6) *Adgang til og levering af varer og tjenesteydelser*

I henhold til litra h) må beslutninger om adgang til varer og tjenesteydelser eller om levering af varer og tjenesteydelser ikke være baseret på race eller etnisk oprindelse.

Artikel 4: Regulære erhvervmæssige kvalifikationer

På grundlag af tilsvarende bestemmelser i medlemsstaternes lovgivning (DK, IRL, NL og UK) samt i ligebehandlingsdirektivet fra 1976 fastsættes det i artikel 4, at ulige behandling på grundlag af race eller etnisk oprindelse, som er baseret på en regulær erhvervmæssig kvalifikation, ikke er at betragte som forskelsbehandling. "Regulær erhvervmæssig kvalifikation" skal opfattes i snæver betydning, således at begrebet kun dækker erhvervmæssige krav, som er strengt nødvendige for udøvelsen af de pågældende aktiviteter. Ulige behandling på grundlag af race og etnisk oprindelse vil kun forekomme i ekstraordinære tilfælde. Eksempler på denne form for ulige behandling er tilfælde, hvor der til opførelsen af et teaterstykke af autenticitetshensyn er brug for en person af en bestemt race eller etnisk oprindelse, eller hvor en person i en bestemt stilling yder personlig service til en specifik etnisk gruppe med det formål at fremme disses velfærd, og hvor denne service mest effektivt kan ydes af en person fra den pågældende etniske gruppe.

Artikel 5: Positiv særbehandling

Ligestilling i sig selv er muligvis ikke tilstrækkeligt i situationer, hvor de grupper, der diskrimineres imod, stilles ringere på flere forskellige områder samtidigt. I henhold til artikel 5 kan medlemsstaterne tillade lovgivningsmæssige eller administrative foranstaltninger, som er nødvendige for at forebygge eller rette op på situationer, hvor der er tale om uligheder.

Artikel 6: Mindstekrav

Dette er en standardbestemmelse, som vedrører de medlemsstater, der har vedtaget eller ønsker at vedtage lovgivning, som sikrer et højere beskyttelsesniveau end det, rammedirektivet giver. Bestemmelsen går ud på, at der ikke må ske forringelse af det eksisterende beskyttelsesniveau i medlemsstaterne i relation til forskelsbehandling, når EF-direktivet gennemføres.

Kapitel II: Retsmidler og håndhævelse

Dette afsnit omhandler de to hovedforudsætninger for effektiv lovgivning mod forskelsbehandling, ofrenes ret til personlig oprejsning over for den person eller det organ, der har udøvet forskelsbehandlingen, og hensigtsmæssige ordninger i de enkelte medlemsstater til at sikre den fornødne håndhævelse af reglerne.

Artikel 7: Klageadgang

Artikel 7 vedrører håndhævelsesprocedurer (klageadgang), som skal sikre, at de forpligtelser, der er afledt af direktivet, kan håndhæves. Mere specifikt indeholder artiklen bestemmelse om, at personer, som mener sig udsat for forskelsbehandling, skal have mulighed for at klage til administrative og/eller retslige instanser for at gøre deres ret til ligebehandling gældende. Eventuelle nationale frister for iværksættelse af indsatsen berøres ikke af dette direktiv.

Denne retsbeskyttelse forstærkes yderligere af muligheden for at tillade organisationer at gøre de pågældende rettigheder gældende på klagerens vegne⁹.

Artikel 8: Bevisbyrde

Normalt ligger bevisbyrden i en retssag hos klageren, men det kan være meget vanskeligt at skaffe bevismateriale i sager om forskelsbehandling, hvor de relevante oplysninger i mange tilfælde er i den indklagedes besiddelse. Kommissionen foreslår derfor, at bevisbyrden under visse omstændigheder pålægges den indklagede, således som det i forvejen er tilfældet ved forskelsbehandling på grundlag af køn. Ordlyden af artikel 7 er baseret på artikel 3 og 4 i Rådets direktiv 97/80/EF¹⁰. Kommissionen foreslår, at bevisbyrden påhviler sagsøgte, når sagsøgeren har dokumenteret, at der er tale om dårligere behandling på grund af forskelsbehandling.

Artikel 9: Repressalier

Effektiv retsbeskyttelse skal omfatte beskyttelse mod repressalier. Personer, der udsættes for forskelsbehandling, vil muligvis undlade at gøre deres rettigheder gældende på grund af risikoen for repressalier. Eftersom f.eks. frygt for afskedigelse normalt er en af de største hindringer for, at enkeltpersoner tør anlægge sag, er det nødvendigt at beskytte enkeltpersoner mod afskedigelse eller anden ufordelagtig behandling (f.eks. degradering eller enhver anden form for tvangsforanstaltning som følge af et sådant sagsanlæg).

Artikel 10: Formidling af information

Artikel 10 indeholder bestemmelser om den fornødne formidling af information om retten til lige muligheder og retten til ligebehandling. Jo mere effektivt det offentlige informations- og forebyggelsessystem er, jo mindre bliver behovet for individuelle retsmidler.

Artikel 11: Dialog mellem arbejdsmarkedets parter

Arbejdsmarkedets parter rolle i kampen mod forskelsbehandling blev første gang anerkendt officielt på europæisk plan i den fælles erklæring fra arbejdsmarkedets parter om racisme og fremmedhad på arbejdspladsen, som blev vedtaget i Firenze i 1995. Arbejdsmarkedets parter på nationalt plan i visse medlemsstater (Belgien, Frankrig) har desuden vedtaget rammeaftaler om bekæmpelse af racemæssig og etnisk diskrimination i virksomhederne, og der er vedtaget etiske regler på nationalt og lokalt plan i visse andre medlemsstater (Det Forenede Kongerige, Nederlandene). Nogle af disse indeholder bestemmelser om løsning af tvister om forskelsbehandling, f.eks. via oprettelse af klageinstanser eller udpegning af mæglere i virksomheden, som kan have en positiv indvirkning på afskaffelsen af forskelsbehandling.

Kommissionen går stærkt ind for at styrke arbejdsmarkedets parter rolle. Det anerkendes derfor i direktivforslaget, at arbejdsmarkedets parter kan bidrage til direktivets gennemførelse gennem vedtagelse af aftaler om forbud mod

⁹ Jf. f.eks. FN's model til lovgivning mod racediskrimination (3. tiårshandlingsprogram).

¹⁰ Rådets direktiv 97/80/EF af 15. december 1997 om bevisbyrden i forbindelse med forskelsbehandling på grundlag af køn.

forskelsbehandling og tilsyn med overholdelsen af princippet om ligebehandling på arbejdspladsen. Medlemsstaterne skal tilskynde arbejdsmarkedets parter til at indgå aftaler på dette område.

Kapitel III: Uafhængige organer for fremme af ligebehandling

Artikel 12: Uafhængige organer

Artikel 12 indeholder nogle rammebestemmelser om uafhængige organer på nationalt plan, som kan bidrage til at fremme princippet om ligebehandling. En medlemsstat kan endvidere beslutte, at der skal etableres sådanne organer på regionalt eller lokalt niveau, på betingelse af at hele medlemsstatens område er omfattet heraf.

Det foreslåede direktiv fastsætter en række mindstekrav til sådanne uafhængige organer i medlemsstaterne. Medlemsstaterne bestemmer selv deres struktur og funktioner i overensstemmelse med de nationale retstraditioner og politiske præferencer. De uafhængige organer kan være specialiserede organisationer eller være en del af mere omfattende menneskerettighedsorganer, som enten kan eksistere i forvejen eller være nyoprettede.

Kapitel IV: Afsluttende bestemmelser

Bestemmelserne i kapitel IV er primært standardbestemmelser, som figurerer i de fleste EF-direktiver på det sociale og arbejdsmarkedsmæssige område.

Artikel 13: Overholdelse

Artikel 13 vedrører medlemsstaternes overholdelse af direktivet. Ligebehandling indebærer afskaffelse af forskelsbehandling hidrørende fra alle love og administrative bestemmelser, kollektive overenskomster og individuelle arbejdskontrakter. Uden at anfægte arbejdsmarkedets parter frie ret til at forhandle overenskomster og kontrakter er det dog klart, at alle bestemmelser i en kontrakt eller overenskomst, som strider imod princippet om ligebehandling, skal erklæres ugyldige.

Artikel 14: Sanktioner

Artikel 15: Gennemførelse

Artikel 16: Rapport

Artikel 17: Ikrafttræden

Artikel 18: Adressater

Dette er standardbestemmelser, der ikke kræver nogen kommentarer.

VI. Anvendelse i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde

Der er tale om en tekst, som er relevant for Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, og direktivet skal derfor i medfør af en afgørelse, der træffes af Det Blandede EØS-Udvalg, også gælde i de lande uden for EU, som er medlemmer af Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde.

Forslag til

RÅDETS DIREKTIV

om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse

(EØS-relevant tekst)

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR -

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 13,

under henvisning til forslag fra Kommissionen¹,

under henvisning til udtalelse fra Europa-Parlamentet²,

under henvisning til udtalelse fra Det Økonomiske og Sociale Udvalg³,

under henvisning til udtalelse fra Regionsudvalget⁴, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) Traktaten om Den Europæiske Union udgør en ny fase i processen hen imod en stadig snævrere sammenslutning mellem de europæiske folk.
- (2) Unionen bygger på principperne om frihed, demokrati og respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder samt retsstatsprincippet, der alle er principper, som medlemsstaterne har til fælles. I henhold til artikel 6, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union bør Unionen respektere de grundlæggende rettigheder, således som de garanteres ved den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, som generelle principper for fællesskabsretten.
- (3) Alle menneskers ret til lighed for loven og beskyttelse mod forskelsbehandling er en universel ret, der anerkendes i verdenserklæringen om menneskerettigheder, De Forenede Nationers konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination imod kvinder, den internationale konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination og De Forenede Nationers konventioner om borgerlige og politiske rettigheder og om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, som alle medlemsstaterne har tiltrådt.

1
2
3
4

- (4) Artikel 13 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab giver Rådet beføjelse til at træffe hensigtsmæssige foranstaltninger til at bekæmpe forskelsbehandling på grund af køn, race eller etnisk oprindelse, religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering.
- (5) Det Europæiske Råd opfordrede på det ekstraordinære møde i Tammerfors den 15.-16. oktober 1999 Kommissionen til snarest muligt at forelægge forslag vedrørende gennemførelsen af EF-traktatens artikel 13 om bekæmpelse af racisme og fremmedhad.
- (6) I retningslinjerne for beskæftigelsen 1999, som blev godkendt af Det Europæiske Råd i Wien den 11. december 1998, understreges behovet for at skabe forudsætninger for et socialt solidarisk arbejdsmarked gennem formulering af et sammenhængende sæt foranstaltninger til bekæmpelse af forskelsbehandling af bestemte grupper såsom etniske mindretal.
- (7) Forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse kan undergrave opfyldelsen af traktatens målsætninger, særlig ved at hindre opnåelse af et højt beskæftigelsesniveau og et højt socialt beskyttelsesniveau, højnelse af levestandarden og livskvaliteten samt økonomisk og social samhørighed og solidaritet. Forskelsbehandling kan også undergrave indsatsen for at opfylde målsætningen om udvikling af EU som et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed.
- (8) Kommissionen forelagde i december 1995 en meddelelse⁵ om racisme, fremmedhad og antisemitisme.
- (9) For at sikre udviklingen af demokratiske og tolerante samfund, hvori alle kan deltage uanset race eller etnisk oprindelse, bør foranstaltninger til bekæmpelse af forskelsbehandling på grundlag af race eller etnisk oprindelse række videre end adgang til lønnen eller selvstændig beskæftigelse og dække områder som uddannelse, social beskyttelse og social sikring, sociale goder, adgang til og levering af varer og tjenesteydelser.
- (10) Med henblik herpå bør enhver form for direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse inden for de områder, der er dækket af dette direktiv, forbydes overalt i Fællesskabet. Forbuddet mod forskelsbehandling bør også gælde tredjelands statsborgere. Forbuddet omfatter ikke forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.
- (11) Chikane på grund af race eller etnisk oprindelse af en person eller en gruppe af personer, hvorved der skabes en truende, fjendtlig, krænkende eller forstyrrende atmosfære, skal betragtes som forskelsbehandling.
- (12) Forbud mod forskelsbehandling bør ikke være til hinder for opretholdelse eller vedtagelse af foranstaltninger, der har til formål at forebygge eller kompensere for ugunstige forhold for en gruppe af personer af en særlig race eller etnisk oprindelse.

⁵ KOM(95) 653 endelig udg.

- (13) Ulige behandling kan retfærdiggøres, når en relevant egenskab, der vedrører race eller etnisk oprindelse, udgør en regulær erhvervmæssig kvalifikation.
- (14) Personer, som udsættes for forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, må sikres den fornødne retsbeskyttelse. For at sikre en mere effektiv retsbeskyttelse, bør også foreninger eller juridiske personer have beføjelse til at håndhæve retten til at forsvare sig på vegne af ethvert offer for forskelsbehandling.
- (15) Effektiv gennemførelse af princippet om ligestilling forudsætter passende retlig beskyttelse i civilretlige sager mod repressalier og tilpasning af de almindelige regler om bevisbyrde.
- (16) Medlemsstaterne bør i passende omfang informere om de bestemmelser, der vedtages i medfør af nærværende direktiv.
- (17) Medlemsstaterne bør træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at alle love og administrative bestemmelser, kollektive overenskomster, virksomheders interne reglementer og vedtægter for selvstændige erhverv, fag og brancheorganisationer, som strider imod princippet om ligebehandling, erklæres ugyldige eller ændres.
- (18) Medlemsstaterne bør fremme dialogen mellem arbejdsmarkedets parter om forskellige former for forskelsbehandling, og hvordan de bekæmpes.
- (19) Tilstedeværelsen af et uafhængigt organ i hver medlemsstat, som har kompetence til at analysere problemer i forbindelse med forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, studere mulige løsninger og yde konkret hjælp til ofre, vil i sig selv give øget beskyttelse mod sådan forskelsbehandling.
- (20) Dette direktiv fastsætter mindstekrav, hvorved medlemsstaterne har mulighed for at indføre eller opretholde gunstigere bestemmelser. Gennemførelsen af dette direktiv bør ikke tjene som begrundelse for en forringelse af de eksisterende vilkår på dette felt i de enkelte medlemsstater.
- (21) Medlemsstaterne bør fastsætte effektive sanktioner, der står i rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning i tilfælde af handlinger, der strider imod forpligtelserne i dette direktiv.
- (22) I overensstemmelse med nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, jf. EF-traktatens artikel 5, kan målet, at sikre et fælles højt beskyttelsesniveau mod forskelsbehandling i alle medlemsstaterne bedst opfyldes af Den Europæiske Unions medlemsstater og kan som følge af foranstaltningernes omfang eller virkninger bedst sikres på fællesskabsniveau. Dette direktiv begrænser sig til, hvad der er nødvendigt for at nå disse mål og går ikke ud over, hvad der er nødvendigt i så henseende -

UDSTEDT FØLGENDE DIREKTIV:

KAPITEL I: GENERELLE BESTEMMELSER

Artikel 1

Formål

Formålet med dette direktiv er at iværksætte princippet om ligebehandling mellem enkeltpersoner i Den Europæiske Unions medlemsstater uden hensyntagen til race eller etnisk oprindelse. Dette princip betegnes i det følgende som "princippet om ligebehandling".

Artikel 2

Begrebet forskelsbehandling

1. I dette direktiv betyder princippet om ligebehandling, at ingen må udsættes for direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse.
2. I henhold til stk. 1
 - a) består der direkte forskelsbehandling, når en person på grund af race eller etnisk oprindelse behandles mindre fordelagtigt end en anden bliver, er blevet eller ville blive behandlet
 - b) består der indirekte forskelsbehandling, når en tilsyneladende neutral bestemmelse, betingelse eller praksis vil kunne berøre en person eller en gruppe af personer af en bestemt race eller etnisk oprindelse ufordelagtigt, medmindre den pågældende bestemmelse, betingelse eller praksis er objektivt begrundet i et legitimt mål, som ikke har forbindelse med den eller de pågældendes race eller etniske oprindelse, og det middel, der anvendes til opfyldelse af målet, er hensigtsmæssigt og nødvendigt.
3. Chikane af en person eller en gruppe af personer i direkte eller indirekte forbindelse med race eller etnisk oprindelse, som har til formål eller virkning at skabe en truende, fjendtlig, krænkende eller forstyrrende atmosfære på ethvert af de af artikel 3 omfattede områder, betragtes som forskelsbehandling som omhandlet i stk. 1.

Artikel 3

Sagligt anvendelsesområde

Inden for de beføjelser, traktaten tillægger Fællesskabet, finder dette direktiv anvendelse på

- a) vilkårene for adgang til beskæftigelse, selvstændig beskæftigelse og selvstændige erhverv, herunder udvælgelseskriterier og ansættelsesvilkår, uanset sektor eller branche og uanset niveau i erhvervshierarkiet, herunder karrieremuligheder
- b) adgang til alle typer af og niveauer for erhvervsvejledning, erhvervsuddannelse, erhvervsmæssig videreuddannelse og omskoling
- c) beskæftigelse og arbejdsvilkår, herunder afskedigelse og løn
- d) medlemskab af og aktiv deltagelse i arbejdstager- eller arbejdsgiverorganisationer eller enhver anden organisation, hvis medlemmer udøver et bestemt erhverv, samt de fordele, sådanne organisationer giver medlemmerne
- e) social beskyttelse og social sikring
- f) sociale goder
- g) uddannelse, herunder legater og stipendier, hvilket dog ikke tilsidesætter, at det er medlemsstaterne, der har ansvar for indholdet og opbygningen af uddannelsessystemerne og for deres kulturelle og sproglige mangfoldighed
- h) adgang til og levering af varer og tjenesteydelser.

Artikel 4

Regulære erhvervsmæssige kvalifikationer

Uanset bestemmelserne i artikel 2, stk. 1 og 2, kan medlemsstaterne bestemme, at ulige behandling, som er baseret på en egenskab i forbindelse med race eller etnisk oprindelse, ikke udgør forskelsbehandling, hvis den pågældende egenskab på grund af karakteren af bestemte erhvervsaktiviteter eller den sammenhæng, hvori sådanne aktiviteter udøves, udgør en regulær erhvervsmæssig kvalifikation.

Artikel 5

Positiv særbehandling

Dette direktiv berører ikke medlemsstaternes ret til at opretholde eller vedtage foranstaltninger, der har til formål at forebygge eller kompensere for ugunstige forhold for en gruppe af personer af en særlig race eller etnisk oprindelse.

Artikel 6

Mindstekrav

1. Medlemsstaterne kan vedtage eller opretholde bestemmelser, som er gunstigere for beskyttelsen af princippet om ligebehandling end bestemmelserne i dette direktiv.

2. Gennemførelsen af dette direktiv er under ingen omstændigheder tilstrækkelig begrundelse for at forringe det eksisterende beskyttelsesniveau i medlemsstaterne over for forskelsbehandling på de områder, der er dækket af direktivet.

KAPITEL II: RETSMIDLER OG HÅNDHÆVELSE

Artikel 7

Klageadgang

1. Medlemsstaterne sikrer, at enhver, der mener sig krænket ved, at princippet om ligebehandling er tilsidesat i forhold til den pågældende, kan indgive klage til retslige og/eller administrative instanser med henblik på håndhævelse af forpligtelserne i dette direktiv, også efter, at det forhold, hvori forskelsbehandlingen angiveligt har fundet sted, er ophørt.
2. Medlemsstaterne sikrer, at foreninger, organisationer og andre juridiske personer er berettigede til - på vegne af klageren med dennes godkendelse - at indgive klage til retslige og/eller administrative instanser med henblik på håndhævelse af forpligtelserne i dette direktiv.

Artikel 8

Bevisbyrde

1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger i overensstemmelse med deres nationale retssystemer til at sikre, at det, når personer, der mener sig krænket, fordi princippet om ligebehandling tilsidesættes i forhold til de pågældende, for retten eller en anden kompetent myndighed fremfører faktiske omstændigheder, som giver anledning til at formode, at der er udøvet direkte eller indirekte forskelsbehandling, påhviler den indklagede at bevise, at princippet om ligebehandling ikke er blevet tilsidesat.
2. Stk. 1 er ikke til hinder for, at medlemsstaterne indfører regler for bevisførelse, som er gunstigere for klageren.
3. Stk. 1 finder ikke anvendelse på strafferetlige procedurer, medmindre andet er fastsat af medlemsstaten.
4. Stk. 1, 2 og 3 finder også anvendelse på retsforfølgning i henhold til artikel 7, stk. 2.

Artikel 9

Repressalier

Medlemsstaterne indfører i deres retsorden de nødvendige foranstaltninger til at beskytte enkeltpersoner mod ufordelagtig behandling eller ufordelagtige følger, som

er direkte eller indirekte begrundet i en reaktion på en klage eller enhver form for retsforfølgning med det formål at håndhæve princippet om ligebehandling.

Artikel 10

Formidling af information

1. Medlemsstaterne påser, at der på hele deres område formidles relevant information om de bestemmelser, der vedtages i medfør af dette direktiv, særlig i erhvervsfaglige og almene uddannelsesinstitutioner og på arbejdspladserne.
2. Medlemsstaterne påser, at relevante offentlige myndigheder underrettes på passende måde om alle nationale foranstaltninger, der træffes i medfør af dette direktiv.

Artikel 11

Dialog mellem arbejdsmarkedets parter

1. Medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger til at tilskynde til dialog mellem arbejdsmarkedets parter med henblik på at fremme ligebehandling, herunder gennem tilsyn med praksis på arbejdspladserne, kollektive overenskomster, etiske regler, forskning eller udveksling af erfaringer og god praksis.
2. Medlemsstaterne tilskynder arbejdsmarkedets parter til på passende niveau, herunder i de enkelte virksomheder, at indgå overenskomster indeholdende regler om forbud mod forskelsbehandling på de i artikel 4 anførte områder, som falder ind under kollektive overenskomstforhandlinger. Sådanne overenskomster skal overholde mindstekravene i dette direktiv og de relevante nationale gennemførelsesforanstaltninger.

KAPITEL III: UAFHÆNGIGE ORGANER FOR FREMME AF LIGEBEHANDLING

Artikel 12

Uafhængige organer

1. Medlemsstaterne sørger for, at der findes et eller flere uafhængige organer for fremme af ligebehandling af personer af forskellig race eller etnisk oprindelse. Sådanne organer kan være en del af uafhængige institutioner, der har til opgave på nationalt plan at forsvare menneskerettighederne eller beskytte enkeltpersoners rettigheder.
2. Medlemsstaterne sikrer, at de uafhængige organer også har til opgave at modtage og følge op på klager fra enkeltpersoner om forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, indlede efterforskning eller undersøgelser om

forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse samt offentliggøre rapporter og fremsætte henstillinger om spørgsmål vedrørende forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse.

KAPITEL IV: FORSKELLIGE OG AFSLUTTENDE BESTEMMELSER

Artikel 13

Overholdelse af direktivet

Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at alle

- a) love og administrative bestemmelser, der strider mod princippet om ligebehandling, ophæves
- b) bestemmelser, der strider imod princippet om ligebehandling, og som indgår i individuelle eller kollektive kontrakter og overenskomster, virksomheders interne reglementer, vedtægter for foreninger med eller uden lukrativt formål, regler for selvstændige erhverv og vedtægter for arbejdstager- og arbejdsgiverorganisationer, erklæres ugyldige eller ændres.

Artikel 14

Sanktioner

Medlemsstaterne fastsætter passende sanktioner, der skal anvendes i tilfælde af overtrædelse af nationale gennemførelsesbestemmelser vedrørende dette direktiv, og tager alle nødvendige skridt til at sikre deres håndhævelse. Sanktionerne skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have en afskrækkende virkning. Medlemsstaterne meddeler sanktionerne til Kommissionen senest på den i artikel 15 anførte dato samt enhver senere ændring heri så tidligt som muligt.

Artikel 15

Gennemførelse

Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv senest den 31. december 2002. De underretter straks Kommissionen herom.

De i stk. 1 omhandlede love og bestemmelser skal ved vedtagelsen indeholde en henvisning til dette direktiv eller skal ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning. De nærmere regler for henvisningen fastsættes af medlemsstaterne.

Artikel 16

Rapport

Medlemsstaterne meddeler inden to år efter dette direktivs ikrafttræden Kommissionen alle oplysninger, Kommissionen har brug for til at udarbejde en beretning til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelsen af dette direktiv.

Artikel 17

Ikrafttræden

Dette direktiv træder i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i De Europæiske Fællesskabers Tidende.

Artikel 18

Adressater

Dette direktiv er rettet til medlemsstaterne.

Udfærdiget i Bruxelles, den

*På Rådets vegne
Formand*

KONSEKVENSPANALYSE

FORSLAGETS KONSEKVENSER FOR VIRKSOMHEDERNE, HERUNDER ISÆR SMÅ OG MELLEMLSTORE VIRKSOMHEDER (SMV)

Forslagets titel:

Forslag til Rådets direktiv om gennemførelse af princippet om ligebehandling uanset race eller etnisk oprindelse

Dokumentreferencenummer: 99010

Forslaget

1. *Hvorfor er der i betragtning af nærhedsprincippet behov for EF-lovgivning på området, og hvad er hovedformålet?*

EU bygger på principperne om respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder. EU's forpligtelser vedrørende disse principper er blevet forstærket ved Amsterdam-traktaten, navnlig med ændringerne af EU-traktatens artikel 6, 7 og 13 og med indføjelien af EU-traktatens artikel 13, hvoraf den sidste specifikt giver beføjelse til at træffe foranstaltninger til at bekæmpe forskelsbehandling på grund af bl.a. race og etnisk oprindelse.

Hovedansvaret for bekæmpelse af racisme ligger hos medlemsstaterne. Som anført i begrundelsen har de fleste medlemsstater i deres forfatnings- og/eller retsorden indføjlet bestemmelser om retten til ikke at blive udsat for forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse. Der er dog stor forskel mellem medlemsstaterne på disse bestemmelsers rækkevidde og håndhævelse - og på klageadgangen. Der er behov for EF-lovgivning for at sikre et fælles mindstemål af retsbeskyttelse, herunder ret til at klage, i relation til den grundlæggende ret til ikke at blive udsat for forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse.

EF-lovgivningen skal naturligvis respektere grænserne for de beføjelser, der er tillagt EU ved traktaten. Det foreslåede direktiv fastsætter derfor generelle principper, som indebærer et fælles mindstemål af beskyttelse inden for grænserne for EF's kompetence, samtidig med at medlemsstaterne har mulighed for at opretholde et højere beskyttelsesniveau i overensstemmelse med deres politiske og historiske præferencer og traditioner.

Med valget af et direktiv er der sikret ligevægt mellem behovet for indgreb på europæisk plan og nødvendigheden af at respektere forskellene mellem de eksisterende forfatninger, love og retlige fremgangsmåder i medlemsstaterne. Direktivet fastsætter de fælles mål, der skal opfyldes, og levner samtidig plads til den fornødne handlefrihed, som medlemsstaterne har brug for til at kunne opfylde målene. Lovindgrebet er derfor begrænset til en række generelle principper, som ikke rækker videre end et mindstemål af beskyttelse.

Hovedformålene med forslaget er:

- at give en EF-dækkende definition af forskelsbehandling på grund af race og etnisk oprindelse som grundlag for håndhævelsen af princippet om ligebehandling
- at fastlægge et minimum af områder i tilværelsen inden for traktatens anvendelsesområde, hvor princippet om ligebehandling skal håndhæves
- at sikre et mindstemål af beskyttelse og klageadgang for personer, som mener sig udsat for forskelsbehandling
- at sikre hensigtsmæssige ordninger for tilsynet med forskelsbehandling i virksomheder og i samfundet mere generelt.

Konsekvenser for virksomhederne

2. *Hvem berøres af forslaget?*

Alle virksomheder vil være undergivet den nationale lovgivning, der kræves i medfør af direktivet.

3. *Hvilke foranstaltninger skal virksomhederne træffe i henhold til forslaget?*

Virksomhederne skal sikre, at beslutninger om ansættelse, forfremmelse, adgang til efteruddannelse samt arbejdsvilkår, herunder afskedigelse og løn og medlemskab af arbejdstager-, arbejdsgiver- og fagorganisationer, træffes i overensstemmelse med princippet om ligebehandling på grundlag af race eller etnisk oprindelse. Det er i vidt omfang allerede tilfældet i alle medlemsstaterne. Direktivet indebærer derfor snarere en skærpelse af eksisterende krav end indførelse af helt nye bestemmelser.

4. *Hvilke økonomiske virkninger forventes forslaget at få?*

På beskæftigelsesområdet har lovgivning om beskyttelse af enkeltpersoner mod forskelsbehandling af vilkårlige grunde tre væsentlige virkninger. For det første er den med til at sikre deltagelse i samfundslivet og undgå social udstødelse ved at sørge for, at folk får mulighed for at realisere deres potentiale i økonomisk henseende og dermed bliver i stand til at forsørge sig selv og deres familie bedst muligt og gør dem mindre afhængige af det offentlige. For det andet sikrer den, at virksomhederne råder over de bedst kvalificerede medarbejdere, og bidrager således til at forbedre konkurrenceevnen og styrke virksomhederne og økonomien mere generelt. For det tredje indebærer den, at arbejdsgiverne skal kunne begrunde deres beslutninger i spørgsmål vedrørende ansættelse, forfremmelse, adgang til efteruddannelse og andre arbejdsvilkår.

Oplysninger¹ fra medlemsstaterne viser, at arbejdsløsheden blandt grupper af anden race og etnisk oprindelse end hovedparten af befolkningen varierer med en faktor på op til to til tre gange gennemsnittet for arbejdsmarkedet som helhed.

Forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse - særlig når der er tale om kumuleret forskelsbehandling - kan resultere i en ond cirkel af vanskeligheder, som i mange tilfælde overføres fra den ene generation til den næste. Hvis der f.eks. er tale om ringe uddannelsesfaciliteter, boligforhold, sundhedstjenester, miljøforhold og jobmuligheder for en bestemt gruppe, vil den næste generation, der vokser op, være dårligere rustet til at klare de vanskeligheder, den møder, og vil finde sig fastlåst i dårlige job, dårlige boliger og en ringere sundhedstilstand.

Det foreliggende forslag vil ved at hindre forskelsbehandling resultere i øget deltagelse i det økonomiske og sociale liv og mindre social udstødelse. Det vil være til direkte gavn for den økonomiske vækst, fordi det nedbringer de offentlige udgifter til social sikring og social forsorg, forbedrer de enkelte husstandes købekraft og styrker virksomhedernes konkurrenceevne ved at sikre, at de udnytter de disponible ressourcer på arbejdsmarkedet bedst muligt.

a) *Hvilke virkninger forventes forslaget at få*

- for beskæftigelsen?

Direktivet vil medvirke til at gøre det lettere for arbejdstagere af alle racer og etniske oprindelser at blive integreret på arbejdsmarkedet, således som det kræves i henhold til den europæiske beskæftigelsesstrategi. Det betyder, at det vil bidrage til at forbedre kvaliteten af beskæftigelse og på lidt længere sigt kan forventes at ville resultere i et højere beskæftigelsesniveau som følge af den forbedrede konkurrenceevne i europæisk erhvervsliv.

- for investeringerne og oprettelsen af nye virksomheder?

Direktivet vil gøre det lettere for personer af anden race og/eller etnisk oprindelse at oprette virksomhed.

- for virksomhedernes konkurrenceevne?

Som nævnt vil direktivet styrke konkurrenceevnen i europæisk erhvervsliv ved at sikre, at virksomhederne råder over et større udbud af færdigheder og ressourcer, end det er tilfældet i øjeblikket, og at disse færdigheder udnyttes uden skelnen mellem race eller etnisk oprindelse.

b) *Er det nødvendigt at indføre nye administrative procedurer?*

Virksomhederne skal kunne begrunde beslutninger om spørgsmål såsom ansættelse, forfremmelse, adgang til efteruddannelse og andre arbejdsvilkår for at vise, at de ikke er truffet på grundlag af race eller etnisk oprindelse. Det er i forvejen tilfældet i ca. halvdelen af medlemsstaterne. Det vil være i

¹ Foreligger ikke for alle medlemsstater: nogle medlemsstater indsamler kun data på grundlag af nationalitet, ikke på grundlag af race eller etnisk oprindelse.

virksomhedernes egen interesse at dokumentere og registrere sådanne beslutninger i begrænset omfang, hvor det ikke allerede er gældende praksis.

- c) *Hvilke kvantitative og/eller kvalitative omkostninger og fordele vil direktivet indebære?*

Virksomhederne vil få visse begrænsede omkostninger på kort sigt både i forbindelse med den nødvendige efteruddannelse af beslutningstagerne i virksomheden om iværksættelsen af princippet om ligebehandling, hvor dette ikke allerede er sket, og i forbindelse med bevisførelse i klagesager om forskelsbehandling. Tilpasningen til de nye krav i de medlemsstater, hvor der endnu ikke findes tilsvarende bestemmelser om bekæmpelse af forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, gøres lettere af, at virksomhederne er fortrolige med EF-rammebestemmelserne om ligestilling mellem mænd og kvinder, som har været gældende i mere end 20 år.

På lidt længere sigt vil virksomhederne få fordel af de ansattes øgede engagement hos medarbejdere af enhver race og etnisk oprindelse og af den forbedrede konkurrenceevne, der følger af en mere effektiv anvendelse af ressourcerne (se ovenfor).

- d) *Hvilke omkostninger vil direktivet medføre?*

Direktivet fastsætter smidige og generelle rammebestemmelser om iværksættelsen af princippet om ligebehandling på grundlag af race eller etnisk oprindelse, og det påhviler medlemsstaterne og arbejdsmarkedets parter at bestemme mere præcist, hvordan det skal udmøntes i praksis. Omkostningerne bliver dog begrænsede (se ovenfor).

- e) *Hvad skal virksomhederne foretage sig med hensyn til tilsyn og evaluering?*

Det forlanges ikke direkte i direktivet, at virksomhederne fører tilsyn med og evaluerer, hvordan de overholder direktivet. Det vil dog være i virksomhedernes egen interesse at dokumentere og registrere beslutninger om ansættelser, forfremmelse, adgang til efteruddannelse og andre arbejdsvilkår for at kunne påvise, at de er truffet uden hensyntagen til race og/eller etnisk oprindelse. Større virksomheder vil eventuelt foretrække at gennemføre et mere struktureret tilsyn for at sikre, at princippet om ligebehandling anvendes på alle niveauer.

5. *Indeholder forslaget foranstaltninger, der tager højde for små og mellemstore virksomheders særlige situation (lempeligere eller særlige krav m.m.)?*

Der sondres ikke i forslaget mellem virksomheder af forskellig størrelse, eftersom forskelsbehandling på grund af race og etnisk oprindelse forekommer i alle virksomheder uafhængigt af antallet af medarbejdere. Direktivet fastsætter imidlertid kun mindstekrav baseret på smidige og principielle rammebestemmelser. Det er derfor op til medlemsstaterne og arbejdsmarkedets parter at variere kravene til virksomheder af forskellig størrelse, men uden at det strider imod kravene i direktivet.

Høring

6. *Liste over organisationer, som er hørt om forslaget, og en kortfattet redegørelse for deres væsentligste synspunkter*

Kommissionen har hørt de repræsentative organisationer for arbejdsmarkedets parter på europæisk plan² og Den Europæiske Platform for Ikke-statslige Organisationer på det Sociale Område.

Alle de organisationer, der blev hørt, anerkendte spørgsmålets vigtighed og værdien af at fastsætte normer på EF-plan. Der var dog divergerende synspunkter om visse elementer i forslaget.

Repræsentanterne for ngo'erne og arbejdstagerorganisationerne hilste forslaget velkommen, men beklagede, at dets anvendelsesområde ikke var mere omfattende, idet de ønskede alle økonomiske, sociale og arbejdsmarkedsmæssige, kulturelle og politiske områder inddraget. De insisterede på, at bestemmelserne om bevisbyrde og repræsentativ retsforfølgning blev fastholdt, idet de mente, at disse bestemmelser er afgørende for at kunne forsvare rettighederne for personer, der udsættes for forskelsbehandling.

Repræsentanter for arbejdsgiverorganisationerne stillede sig imidlertid tvivlende med hensyn til omvendt bevisbyrde, idet de mente, at det ville skabe vanskeligheder for arbejdsgiverne ved at tilskynde til grundløse klager. Kommissionen gør opmærksom på, at den foreslåede bestemmelse er baseret på regler, som allerede er vedtaget på EF-plan og iværksat af mange medlemsstater, nemlig reglerne om bevisbyrde i forbindelse med kønsdiskrimination (Rådets direktiv 97/80/EF om bevisbyrden i forbindelse med forskelsbehandling på grundlag af køn), og at tilsvarende regler tilsyneladende uden problemer allerede er bragt i anvendelse i visse medlemsstater i sager om racediskrimination. Det er derfor Kommissionens opfattelse, at arbejdsgivernes bekymring vedrørende dette punkt er ubegrundet.

² Kommissionen hørte en række organisationer, herunder repræsentanter for små og mellemstore virksomheder, i overensstemmelse med meddelelserne om henholdsvis gennemførelsen af protokollen om social- og arbejdsmarkedspolitikken (KOM(93) 600 af 14. december 1993) og tilpasning og fremme af den sociale dialog på fællesskabsplan (KOM(1998) 322 endelig udg. af 20. maj. 1998).