COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 30.10.2006
COM(2006) 643 definitief

# VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

## Toepassing van Richtlijn 2000/43/EG van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming

## 1. INLEIDING

Zes jaar geleden is EU-wetgeving ingevoerd met het oog op de bestrijding van discriminatie op grond van ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd en seksuele geaardheid. Deze wetgeving heeft er in belangrijke mate toe bijgedragen dat mensen in de gehele EU beter tegen discriminatie beschermd zijn. De omzetting van deze bepalingen in intern recht heeft in een aantal lidstaten echter vertraging opgelopen en voor een effectieve tenuitvoerlegging en handhaving van de wetgeving is nog een extra krachtsinspanning nodig.

In dit verslag gaat de aandacht uit naar Richtlijn 2000/43/EG van de Raad houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming[1]. Deze richtlijn was de eerste die de Raad overeenkomstig het nieuwe, op 1 mei 1999 van kracht geworden artikel 13 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap met eenparigheid van stemmen heeft aangenomen. De richtlijn maakte deel uit van een pakket voorstellen dat in november 1999 door de Commissie is ingediend. Hiertoe behoorden eveneens een voorstel voor een tweede richtlijn betreffende discriminatie op grond van godsdienst en overtuiging, leeftijd, handicap en seksuele geaardheid en een actieprogramma voor financiële ondersteuning van activiteiten ter bestrijding van discriminatie.

Dit verslag gaat niet uitvoerig in op de omzetting van de bepalingen van Richtlijn 2000/43/EG in de lidstaten, maar wil de aandacht vestigen op bepaalde bijzonder problematische of belangrijke aspecten en wil goede praktijkvoorbeelden in kaart brengen. Het accent ligt op het effect van de richtlijn, aan de omzetting verbonden problemen, de verspreiding van informatie, de handhaving van rechten, de rol van instanties voor gelijke kansen, de sociale partners en NGO's, positieve actie en aanbevelingen voor de toekomst.

De lidstaten moesten overeenkomstig artikel 17 van de richtlijn de Commissie uiterlijk op 19 juli 2005 de voor dit verslag benodigde informatie verstrekken. Ondanks het feit dat de lidstaten hieraan in mei 2005 werden herinnerd, hebben tal van hen deze termijn niet gehaald en een aantal heeft in het geheel niet gereageerd. In december 2005 hadden Oostenrijk, Polen, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Duitsland, Litouwen, Portugal en de sociale partners (behalve het EVV) nog geen informatie aan de Commissie verstrekt. De Commissie heeft overleg gepleegd met het Europese Waarnemingscentrum voor racisme en vreemdelingenhaat (EUMC), de sociale partners[2] en maatschappelijke organisaties[3]. Een aantal nationale instanties voor gelijke kansen heeft ook informatie bijgedragen.

## 2. HET EFFECT VAN RICHTLIJN 2000/43/EG

Richtlijn 2000/43/EG bouwde weliswaar voort op een aantal concepten van de EG-wetgeving, die discriminatie op grond van geslacht en nationaliteit verbiedt, maar in menig opzicht was

---

1 PB L 180 van 19.7.2000, blz. 22.

2 Het Europees Verbond van Vakverenigingen (EVV), de Unie van Industrie- en Werkgeversfederaties van Europa (UNICE), het Europees Centrum van gemeenschapsbedrijven en bedrijven van algemeen economisch belang (CEEP), de Internationale centrale van hoger personeel (CEC), de Europese Unie van ambachten en het midden- en kleinbedrijf (UEAPME) en EUROCADRES (een organisatie die leidinggevend personeel vertegenwoordigt).

3 Het Platform van Europese NGO's uit de sociale sector, het Europese Netwerk tegen racisme (ENAR), het Europees gehandicaptenforum (EDF), de Internationale vereniging voor lesbiennes en homoseksuelen (ILGA), het Europees platform voor ouderen (AGE) en het Europese centrum voor de rechten van Roma (ERRC).

de door de Raad goedgekeurde definitieve tekst vernieuwend van aard. Zo had de richtlijn betrekking op **alle** mensen. Ook reikte zij veel verder dan de bescherming tegen discriminatie op het traditionele terrein van de arbeid en strekte zij zich uit tot gebieden, zoals sociale voorzieningen, gezondheidszorg, onderwijs en – wat van cruciaal belang was – toegang tot goederen en diensten die voor het publiek beschikbaar zijn, waaronder huisvesting. In sommige lidstaten bestaan er problemen in verband met de scheiding tussen de publieke en private sfeer en lopen de opvattingen ten aanzien van inmenging in de vrijheid van beslissing of van contract uiteen. Als er reclame wordt gemaakt voor goederen, diensten of banen, ook al is het maar door middel van een op een raam aangebrachte mededeling, dan zijn deze toegankelijk voor het publiek en vallen zij derhalve binnen het toepassingsgebied van de richtlijn.

Richtlijn 2000/43/EG bevat duidelijke en gedetailleerde definities van het begrip discriminatie. De definitie van directe discriminatie in de richtlijn berustte op wetgeving inzake discriminatie op grond van het geslacht[4], terwijl de definitie van indirecte discriminatie ontleend werd aan de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie (EHvJ) betreffende het vrije verkeer van werknemers[5]. Zowel intimidatie als de opdracht tot discrimineren worden als vormen van discriminatie beschouwd. Er wordt op gewezen dat het voorschrift om te zorgen voor bescherming tegen represailles, een beslissende factor om personen de mogelijkheid te bieden om hun rechten te doen gelden, van toepassing is op alle vier concepten van discriminatie: directe of indirecte discriminatie, intimidatie of een opdracht om te discrimineren.

De lidstaten moesten de in de richtlijn vastgelegde uitvoeringsbepalingen invoeren betreffende de handhaving van rechten, onder meer de bepaling dat de bewijslast op de beschuldigde rust wanneer het vermeende slachtoffer feiten heeft voorgelegd op grond waarvan discriminatie kan worden vermoed. Terwijl de lidstaten met deze bepaling in verband met de discriminatie tussen man en vrouw op het terrein van de arbeid vertrouwd waren, werden door Richtlijn 2000/43/EG de voorschriften inzake de bewijslast ook op nieuwe gebieden, zoals de toegang tot goederen en diensten, ingevoerd.

De richtlijn was in zoverre innovatief dat zij de lidstaten verplichtte een orgaan op te richten voor de bevordering van gelijke behandeling van alle personen, zonder discriminatie op grond van ras of etnische afstamming (voor zover zij niet reeds over een dergelijke instantie beschikten). Diverse lidstaten namen de uiterst positieve maatregel om de bevoegdheid van de instanties voor gelijke kansen zodanig uit te breiden dat deze ook andere vormen van discriminatie dan op grond van ras en etnische herkomst konden aanpakken (zie hoofdstuk 3.2 hieronder over de rol van de instanties voor gelijke kansen).

Alle lidstaten, ook die lidstaten waar als sinds lang wetgeving ter bestrijding van discriminatie op grond van ras bestond, moesten hun intern recht in een aantal opzichten wijzigen om aan de richtlijn te kunnen voldoen (zo heeft het Verenigd Koninkrijk bijvoorbeeld zijn definities voor indirecte discriminatie en intimidatie gewijzigd). Een aantal lidstaten heeft nieuwe, uitgebreide wettelijke voorschriften inzake de bestrijding van discriminatie ingevoerd, hoewel de grondwettelijke bepalingen van tal van lidstaten reeds voorzien in

---

4 Richtlijn 97/80/EG van de Raad van 15 december 1997 inzake de bewijslast in gevallen van discriminatie op grond van het geslacht (PB L 14 van 20.1.98, blz. 6).

5 Zaak C-237/94., O'Flynn, Jurispr. 1996, blz. I-02617 – Deze definitie op het gebied van discriminatie op grond van het geslacht is thans opgenomen in Richtlijn 2002/73/EG (PB L 269 van 5.10.2002, blz. 15).

antidiscriminatiemaatregelen in zowel het burgerlijk als het strafrecht. Hierdoor kan het moeilijk zijn de te volgen procedure te bepalen.

Bij sommige nieuwe lidstaten (EU-10) bestond er een grote kloof tussen het concept van de bescherming van het individu tegen discriminatie op "grond van ras of etnische afstamming" enerzijds en hun beleid ter erkenning en bescherming van de rechten van "nationale" minderheden anderzijds[6].

Nog weer andere problemen hielden verband met fundamentele kwesties zoals de definitie van de begrippen directe en indirecte discriminatie en intimidatie in intern recht, die in sommige gevallen aanzienlijk afwijken van de in de richtlijn vastgelegde definities. Kennelijk staan sommige lidstaten uitzonderingen op het beginsel van non-discriminatie toe, die verder gaan dan door de richtlijn is toegestaan. Er doen zich een heel aantal problemen voor bij de handhaving van de rechten van slachtoffers van discriminatie, zoals een gebrekkige omzetting van de bepalingen inzake de bewijslast, het recht van organisaties om slachtoffers van discriminatie te ondersteunen en inzake sancties en rechtsmiddelen.

Een aantal lidstaten hebben de maatregelen ter omzetting van Richtlijn 2000/43/EG in intern recht in een zeer laat stadium of in het geheel niet aan de Commissie meegedeeld. Daarom heeft de Commissie tegen deze lidstaten krachtens artikel 226 van het EG-Verdrag inbreukprocedures ingeleid; de meeste zaken werden geseponeerd, aangezien de noodzakelijke wetgeving inmiddels in werking was getreden. Slechts tegen vier lidstaten is een zaak aanhangig gemaakt bij het Europees Hof van Justitie[7] dat oordeelde dat zij in strijd met hun verplichtingen uit hoofde van het Verdrag hadden gehandeld, aangezien zij de richtlijn niet volledig in hun intern recht hadden omgezet. Twee lidstaten (Duitsland en Luxemburg) hebben de Commissie nog steeds hun wetgeving tot omzetting van de richtlijn niet voorgelegd.

De Commissie onderzoekt de nationale wettelijke maatregelen die de lidstaten haar ter kennis hebben gebracht om te beoordelen of zij in overeenstemming zijn met de richtlijn en om te waarborgen dat de slachtoffers van discriminatie de hun verleende rechten kunnen doen gelden. Daarna zal zij de noodzakelijke stappen nemen om een volledige en juiste omzetting te garanderen.

Nadere informatie over de omzetting van Richtlijn 2000/43/EG in iedere lidstaat en links naar publicaties, nationale wetgeving en de instanties voor gelijke kansen zijn te vinden op het volgende internetadres: (http://europa.eu.int/comm/antidiscrimination).

## 3. BELANGRIJKSTE KWESTIES

### 3.1 Recht op verhaal

Uit de informatie van de NGO's en de regeringen blijkt duidelijk dat vele slachtoffers van discriminatie hun klachten wegens de daaraan verbonden kosten en uit angst voor represailles niet aan de rechter voorleggen. Zij wenden zich eerder tot een NGO of een instantie voor gelijke kansen, die hen in de regel snel en gratis van informatie en advies kunnen dienen.

---

6 Bijvoorbeeld de Hongaarse en Italiaanse minderheden in Slovenië.

7 Arrest tegen Luxemburg in zaak C-320/04 en Finland in zaak C-329/04 op 22 februari 2005, arrest tegen Duitsland in zaak C-329/04 op 28 april 2005, arrest tegen Oostenrijk in zaak C-335/04 op 4 mei 2005.

Artikel 7, lid 2, van de richtlijn bepaalt dat organisaties in staat moeten worden gesteld slachtoffers van discriminatie te helpen om gerechtelijke procedures aan te spannen, maar dat de lidstaat kan bepalen welke organisaties er een rechtmatig belang bij hebben om dergelijke stappen te ondernemen. In het merendeel van de lidstaten kunnen organisaties slachtoffers de helpende hand bieden en bij een rechtszaak bijstaan, maar een aantal landen heeft stringente regels voor de activiteiten van organisaties op dit gebied vastgelegd.

Volgens de door de lidstaten en instanties voor gelijke kansen ter beschikking gestelde statistieken houden de meeste bij nationale rechtbanken en/of instanties voor gelijke kansen ingediende klachten verband met discriminatie op het werk, gevolgd door klachten betreffende goederen en diensten en huisvesting. In de meeste EU-10-lidstaten kwam uit de statistieken naar voren dat de Roma de groep zijn die de meeste klachten indienen. In Ierland zijn ook talrijke klachten afkomstig van travellers. Het aantal door Roma aangespannen zaken maakt duidelijk dat de richtlijn met succes wordt gebruikt om discriminatie tegen die groep te bestrijden.

### 3.2. Instanties voor gelijke kansen

Hoewel een aantal lidstaten reeds beschikte over organisaties voor de bevordering van gelijke behandeling, hebben de meeste een nieuwe instantie opgericht of de bevoegdheden van de bestaande instantie uitgebreid. Sommige lidstaten (België, Cyprus, Zweden, Ierland en Nederland) hebben maatregelen getroffen die verder gaan dan hetgeen Richtlijn 2000/43/EG voorschrijft en hebben instanties voor gelijke kansen opgericht die zich richten op *alle* gronden van discriminatie die onder de EU-wetgeving inzake de bestrijding van discriminatie en/of meer algemene overeenkomsten inzake mensenrechten vallen. De richtlijn stelt als minimumvereiste dat de instantie bevoegd moet zijn om onafhankelijke bijstand aan de slachtoffers van discriminatie te verlenen, onafhankelijke onderzoeken over discriminatie te verrichten en onafhankelijke verslagen te publiceren en aanbevelingen te doen over onderwerpen die met discriminatie verband houden.

Tot de instanties voor gelijke kansen behoren ombudsmannen, arbeidsinspecties en commissies, die dikwijls de in de richtlijn vastgestelde taken onderling verdelen. Zo is in Griekenland bijvoorbeeld de arbeidsinspectie verantwoordelijk voor de bevordering van gelijke behandeling op het gebied van de arbeid, terwijl de ombudsman zich met alle niet met arbeid gerelateerde kwesties bezighoudt, hierover verslagen opstelt en aanbevelingen doet. Op Cyprus, in Slovenië en Oostenrijk is niet de instantie voor gelijke kansen maar een speciale wettelijke vertegenwoordiger belast met de taak slachtoffers van discriminatie individuele bijstand te verlenen.

Uit de verstrekte informatie wordt duidelijk dat de instanties voor gelijke kansen juridisch advies geven aan slachtoffers van discriminatie, maar slechts een gering aantal zaken voor de rechtbank ondersteunen. Deze worden uitgekozen aan de hand van de volgende criteria: het belang van de zaak uit juridisch oogpunt, de beschikbaarheid van andere vormen van hulp voor het slachtoffer (bijvoorbeeld van een vakbond of een vereniging) en – natuurlijk – de financiële en personele middelen van de instantie. Een aantal instanties voor gelijke kansen streeft er duidelijk naar uitsluitend strategische rechtszaken te ondersteunen. Een extra taak die sommige instanties voor gelijke kansen op zich nemen is het verstrekken van adviezen op verzoek van natuurlijke of rechtspersonen over de vraag of een bepaalde praktijk in overeenstemming is met de antidiscriminatiewetgeving. In de meeste landen is een besluit of advies van de instantie voor gelijke kansen niet wettelijk bindend, maar er lijkt toch over het algemeen gehoor aan te worden gegeven. Iemand kan altijd gerechtelijke stappen ondernemen

om een bindend oordeel te verkrijgen. Indien in Denemarken volgens de instantie voor gelijke kansen sprake is van onwettige discriminatie, kan zij aanbevelen dat rechtbijstand wordt verleend, zodat de klager zonder financiële kosten een zaak kan aanspannen.

In een aantal lidstaten ligt de nadruk eerder op de bevordering van gelijke kansen en de preventie van discriminatie dan op rechtsbijstand aan personen die een klacht indienen. Het voorbeeld van de Finse ombudsman voor minderheden illustreert hoe een instantie voor gelijke kansen bij een breed scala van voorlichtingsactiviteiten betrokken kan zijn. In België, op Cyprus en in het Verenigd Koninkrijk publiceren de overheid en/of de instantie voor gelijke kansen specifieke richtsnoeren voor werkgevers. Deze dienen de werkgevers niet alleen een leidraad te bieden bij de naleving van hun wettelijke verplichtingen, maar hen ook meer in het algemeen bewust te maken hoe discriminatie moet worden aangepakt.

Een belangrijk aspect van het functioneringsvermogen van een instantie voor gelijke kansen is de wijze waarop deze wordt gefinancierd (van lidstaat tot lidstaat doen zich zeer aanzienlijke verschillen voor tussen de financiële en personele middelen die aan instanties voor gelijke kansen ter beschikking worden gesteld). Weer een ander aspect betreft slechts lidstaten die federale en regionale overheidslagen kennen. Als de instantie voor gelijke kansen uitsluitend op een van deze niveaus bestaat, kan zij wellicht niets ondernemen bij kwesties die onder de bevoegdheid van een ander niveau vallen.

### 3.3. Verspreiding van informatie

Een belangrijke conclusie van de openbare raadpleging die de Commissie in 2004 heeft georganiseerd in verband met het groenboek *Gelijkheid en non-discriminatie in een uitgebreide Europese Unie*[8], betrof het belang van informatie over het recht op non-discriminatie. Het heeft weinig zin rechten wettelijk vast te leggen als de burgers daarvan niet op de hoogte zijn. Daarom bepaalt lid 10 van de richtlijn dat de lidstaten alle betrokkenen adequate informatie moeten verschaffen over de uit hoofde van de richtlijn vastgestelde bepalingen van het intern recht.

Er bestaan onvoldoende gegevens over de wijze waarop de lidstaten aan deze verplichting hebben voldaan. Er is echter een aanzet gegeven tot een aantal interessante initiatieven, zoals een telefonisch meldpunt in Nederland. In Portugal moest overal op het werk schriftelijke informatie over de nieuwe rechten worden opgehangen. In de door de lidstaten aan de Commissie verstrekte informatie refereerden zij aan het communautaire actieprogramma ter bestrijding van discriminatie, en met name aan de voorlichtingscampagne in het kader ervan. In verband met dit programma werden in een reeks lidstaten nationale conferenties over de bestrijding van de discriminatie georganiseerd, verschenen cd's, brochures en folders, vond een “Truck Tour” voor verscheidenheid plaats en werden verscheidene andere activiteiten gefinancierd, zoals de marathon in Rome met als slogan “I'm running against racism”. Met 10 000 hits per maand is de Finse voorlichtingscampagne een succes geworden. De Commissie heeft een aantal initiatieven gefinancierd met het oog op scholing voor NGO’s, juristen en rechters uit de (kandidaat-) lidstaten over de antidiscriminatierichtlijnen[9].

### 3.4. De rol van de sociale partners en de NGO’s

[8] COM(2004) 379 definitief.

[9] Zie bijvoorbeeld: www.era.int.

In de richtlijn wordt met nadruk gewezen op de rol die de sociale partners bij de bevordering van gelijke behandeling kunnen spelen. Artikel 11 van de richtlijn bepaalt dat de lidstaten via de sociale dialoog tussen werkgevers en werknemers gelijke behandeling moeten stimuleren, onder meer door collectieve overeenkomsten, gedragscodes en de uitwisseling van goede praktijkvoorbeelden. Uit de door de lidstaten ter beschikking gestelde informatie wordt duidelijk dat zij op verschillende wijze aan deze verplichting hebben voldaan. Sommige lidstaten (zoals Nederland) hebben projecten gesubsidieerd die werden uitgevoerd door de vakbonden in samenwerking met mensen die tot etnische minderheden behoorden, of die op de bevordering van verscheidenheid gericht waren. In België zijn clausules betreffende non-discriminatie in cao's en stellen een beproefd middel tot bestrijding van racisme. In Italië biedt de instantie voor gelijke kansen, UNAR, scholing aan voor vertegenwoordigers van werkgevers verbonden en vakbonden op het vlak van de bestrijding van discriminatie en de stimulering van verscheidenheid.

Meer in het algemeen hebben de sociale partners in een aantal lidstaten een vaste rol bij de onderhandelingen over antidiscriminatiebeleid en –wetgeving; hier bestaan reeds lang overlegstructuren, zoals de tripartiete systemen in Denemarken en Letland. In andere landen mag dan vaak de verplichting bestaan om de sociale partners te raadplegen over de sociale wetgeving, maar zij worden niet actief betrokken bij de bevordering van het non-dsicriminatiebeleid.

Het EVV constateert dat bij de regeringen een trend valt waar te nemen om de dialoog over discriminatievraagstukken liever met de NGO's dan met de sociale partners te voeren, hoewel de van de lidstaten ontvangen informatie een ietwat gemengd beeld oplevert.

Voor de vakbonden is overeenkomstig artikel 7, lid 2, van de richtlijn ook een duidelijke rol weggelegd, namelijk bij de ondersteuning klachten over discriminatie van hun leden. In Portugal is aan de vakbonden het recht voorbehouden om een werknemer bij een zaak in verband met discriminatie te vertegenwoordigen, en in Zweden zijn de vakbonden de voornaamste organisaties die gerechtelijke stappen mogen nemen.

### 3.5. Gendermainstreaming en meervoudige discriminatie

Hoewel de Commissie de lidstaten uitdrukkelijk om informatie over gendermainstreaming (overeenkomstig artikel 17, lid 2, van de richtlijn) had verzocht, hebben niet veel lidstaten hierop gereageerd. Het EVV merkte op dat in de lidstaten bij de omzetting van Richtlijn 2000/43/EG geen sprake is geweest van een systematische aanpak van gendermainstreaming. In Slovenië was een deskundige op het terrein van seksediscriminatie betrokken bij de formulering van de wet gelijke behandeling, en in Denemarken heeft de minister voor gelijke kansen voor man en vrouw in 2005 gelijkheid bij etnische minderheden gestimuleerd.

Het AGE-platform heeft de aandacht gevestigd op het risico van meervoudige discriminatie voor oudere vrouwen uit etnische minderheden, terwijl ILGA zich uiterst bezorgd toonde over conflicten tussen de religieuze identiteit enerzijds en de seksuele geaardheid anderzijds. Het EUMC wees op de trend één enkele instantie voor gelijke kansen op te richten die zich bezighoudt met alle vormen van discriminatie: dit heeft als voordeel dat meervoudige discriminatie beter aangepakt kan worden, maar bergt het risico in zich dat bepaalde vormen van discriminatie wellicht verwaarloosd worden als niet meer middelen ter beschikking worden gesteld. Het EUMC is in de eerste plaats nagegaan welk effect de richtlijn op de toegang tot de gezondheidszorg voor Roma-vrouwen had.

De Commissie is zich van het grotendeels onopgeloste probleem van de meervoudige discriminatie bewust en heeft in het kader van haar werkprogramma 2006 het initiatief genomen tot een onderzoek naar dit thema, waarbij de maatregelen van de lidstaten op dit gebied zullen worden bestudeerd en aanbevelingen zullen worden gedaan.

### 3.6. Positieve actie

Zoals de Commissie in 2005 in haar mededeling *Non-discriminatie en gelijke kansen voor iedereen*[10] heeft verklaard, zijn de reeds sinds jaar en dag bestaande, diepgewortelde achterstandsituaties waaronder bepaalde bevolkingsgroepen gebukt gaan, van dien aard dat een wettelijk recht op non-discriminatie niet volstaat, en dat wellicht positieve maatregelen noodzakelijk zijn om het uitzicht op gelijke kansen te bevorderen.

Artikel 5 van de richtlijn bepaalt dat het beginsel van gelijke behandeling niet belet dat een lidstaat, om volledige gelijkheid in de praktijk te waarborgen, specifieke maatregelen handhaaft of aanneemt om de nadelen verband houdende met ras of etnische afstamming te voorkomen of te compenseren. In dit verband is het nuttig om te wijzen op het onderscheid tussen op positieve actie gerichte maatregelen, die toegestaan zijn, en maatregelen ten behoeve van "positieve discriminatie", die niet met de richtlijn verenigbaar zijn.

Maatregelen die gericht zijn op positieve actie hebben tot doel om volledige gelijkheid in de praktijk te verwezenlijken of om nadelen op grond van ras of een bepaalde etnische achtergrond te compenseren. Tot deze maatregelen behoren o.a. gerichte scholingsmaatregelen voor mensen die tot groepen behoren die normaliter geen toegang hiertoe hebben, of ook speciale maatregelen om te garanderen dat groepen van een bepaald ras of een bepaalde etnische minderheid volledig op de hoogte worden gehouden van vacatures, bijvoorbeeld door advertenties in publicaties die zich op deze groepen richten)[11]. Bij maatregelen voor “positieve discriminatie” wordt daarentegen automatisch en onvoorwaardelijk voorrang gegeven (bijvoorbeeld bij de toegang tot werk) aan personen die tot een bepaalde groep behoren, zuiver en alleen omdat zij tot die groep behoren.

In de diverse lidstaten wordt heel uiteenlopend over positieve actie gedacht. In Nederland is positieve actie slechts toegestaan indien er aantoonbaar sprake is van structurele discriminatie op grond van geslacht, ras en handicap. In Slowakije wordt positieve actie uitdrukkelijk beschouwd als middel om de maatschappelijke uitsluiting van de Roma tegen te gaan, een omstreden benadering waartegen bij het Constitutionele Hof beroep werd aangetekend en die door dit hof in strijd met de grondwet werd geacht[12]. In Spanje bestaat eveneens een programma voor positieve actie ten behoeve van de Roma. In Finland is specifiek voor de Samen positieve actie toegestaan. Het ENAR heeft zich uitgesproken voor een aanscherping van de bepalingen voor positieve actie, die voor de meest kwetsbare groepen verplicht gesteld zou moeten zijn. In Hongarije worden aan Roma-leerlingen in het middelbaar onderwijs en Roma-studenten in het hoger onderwijs speciale beurzen toegekend.

In een aantal lidstaten (Tsjechië, Finland, Ierland en Cyprus) zijn speciale maatregelen genomen die specifiek zijn bedoeld om politieambtenaren training te geven op het gebied van de bestrijding van discriminatie en verscheidenheid. Enige landen streven een positieve

---

10 COM (2005) 224.

11 Zie naar analogie het arrest van het Europees Hof van Justitie van 29 maart 2000 in zaak C-185/97, Coote.

12 Arrest van 18 oktober 2004 (PL.US.8/04).

bevordering van gelijkheid na. In zowel het Verenigd Koninkrijk als Finland zijn de overheden wettelijk verplicht om gelijkheid actief te stimuleren. Overeenkomstig Ierse jurisprudentie moeten werkgevers soms positieve maatregelen nemen om te voorkomen dat zij bepaalde werknemers niet op grond van ras discrimineren, bijvoorbeeld wanneer het voor deze werknemers als gevolg van hun taal- en/of culturele achtergrond moeilijk is om hun rechten te begrijpen[13].

**CONCLUSIE**

Richtlijn 2000/43/EG betekent een belangrijke stap voorwaarts bij de bestrijding van rassendiscriminatie in de EU. Hoewel alle lidstaten reeds over een bepaalde vorm van wetgeving op het terrein van gelijkheid en non-discriminatie beschikten, moest als gevolg van de omzetting van Richtlijn 2000/43/EG in een groot aantal lidstaten de wetgeving aanzienlijk worden gewijzigd of moesten er zelfs geheel nieuwe wetten worden ingevoerd. Dit verklaart wellicht waarom tal van lidstaten de richtlijn pas zo laat hebben omgezet, hoewel dat nu toch in de meeste is gebeurd.

Het nieuwe wettelijke kader is nu sinds iets meer dan drie jaar van kracht, dus niet lang genoeg om het effect of potentieel ervan volledig te kunnen beoordelen. Tot dusverre hebben nationale gerechtelijke instanties nog geen prejudiciële vragen aan het Europees Hof van Justitie gesteld. Uitsluitend het EhvJ is bevoegd een definitieve uitspraak te doen over de uitlegging van de bepalingen van de richtlijn. Toekomstige arresten kunnen ertoe bijdragen dat de lidstaten een duidelijke en uniforme bescherming tegen discriminatie in de gehele Europese Unie kunnen garanderen.

Artikel 17 van Richtlijn 2000/43/EG bepaalt dat het verslag van de Europese Commissie over de toepassing van de richtlijn "indien nodig, voorstellen voor de herziening en actualisering van de richtlijn [bevat]." Momenteel ziet de Commissie geen aanleiding om dergelijke voorstellen voor te leggen. Zij is tot deze conclusie gekomen, aangezien er sinds de inwerkingtreding van de richtlijn te weinig ervaring met de toepassing ervan is opgedaan en er geen jurisprudentie van het EhvJ beschikbaar is.

De komende jaren moet het streven erop gericht zijn om een volledige en doeltreffende omzetting, tenuitvoerlegging en handhaving van Richtlijn 2000/43/EG te waarborgen. Hiertoe moeten procedures en methoden worden ingevoerd die het mogelijk maken om het effect van de nationale uitvoeringsmaatregelen te blijven volgen en er verslag van uit te brengen. Met het oog daarop is het belangrijk dat er een statistische basis en andere indicatoren worden ontwikkeld. Toch zou het feit dat in de meeste lidstaten slechts zeer weinig gegevens over etnische minderheden voorhanden zijn, een belemmering kunnen vormen voor een adequaat toezicht op de toepassing van de communautaire wetgeving.

Er is geen bezwaar gemaakt tegen het verzamelen van dergelijke gegevens, omdat dat in strijd zou zijn met de EG-richtlijn betreffende de bescherming van persoonsgegevens[14]. Dit is evenwel niet terecht. De richtlijn kent een algemeen verbod op de verwerking van gevoelige persoonsgegevens. Er bestaan echter een aantal uitzonderingen op deze bepaling, o.a. indien *"de betrokkene uitdrukkelijk heeft toegestemd in een dergelijke verwerking*[15]*"* of *"de verwerking noodzakelijk is met het oog op de uitvoering van de verplichtingen en de rechten*

---

13 Campbell Catering Ltd v Rasaq.

14 Richtlijn 95/46/EG, PB L 281 van 23.11.1995, blz. 31.

15 Idem, artikel 8, lid 2, onder a).

*van de voor de verwerking verantwoordelijke inzake arbeidsrecht"*[16]. Voorts is er de uitzondering: *"mits passende waarborgen worden geboden, mogen de lidstaten om redenen van zwaarwegend algemeen belang […} andere afwijkingen[…] vaststellen"*[17]. Daarom is het aan de lidstaten om te besluiten of er – met inachtneming van de in de richtlijn vastgelegde waarborgen – gegevens over etnische minderheden verzameld moeten worden ten behoeve van statistieken ter bestrijding van discriminatie.

De Commissie beseft dat wetgeving alleen niet voldoende is om discriminatie te voorkomen en gelijkheid te bevorderen. Zij heeft een aantal voorstellen gedaan voor verdere activiteiten op dit gebied in haar in juni 2005 goedgekeurde mededeling *Non-discriminatie en gelijke kansen voor iedereen – Een raamstrategie*[18] Met name werd 2007 uitgeroepen tot het Europees Jaar van gelijke kansen voor iedereen: dit zou op beslissende wijze kunnen bijdragen aan de bewustmaking van het recht op non-discriminatie en als katalysator voor maatregelen op nationaal niveau kunnen dienen. Om discriminatie op grond van ras of etnische afstamming te kunnen terugdringen is wetgeving nodig die op de juiste wijze wordt uitgevoerd en gehandhaafd in combinatie met aanvullende beleidsmaatregelen op nationaal en EU-niveau.

---

16 Idem, artikel 8, lid 2, onder b). Zie ook artikel 8, lid 4.

17 Idem, artikel 8, lid 4.

18 COM(2005) 224 definitief van 1 juni 2005.