



## Beskæftigelsesministeriet

Til Folketingets Europaudvalg

SHN/LDJ  
JIC

Kopi: Folketingets Arbejdsmarkedsudvalg  
Folketingets Socialudvalg

### **Grundnotat vedr. Kommissionens grønbog om ligestilling og ikke-forskelsbehandling i den udvidede Europæiske union**

August 2004

Sag nr. 7167-0003

Opgave nr. grundnotat

#### **Baggrund**

Rådet har den 1. juni 2004 modtaget Kommissionens grønbog "Ligestilling og ikke-forskelsbehandling i den udvidede Europæiske Union", KOM (2004)379. Kommissionen vedtog grønbogen den 28. maj 2004.

Kommissionen ønsker med grønbogen at iværksætte en høring blandt offentligheden. I den anledning stilles der i bilaget til grønbogen en række spørgsmål, som alle interesserede parter opfordres til at svare på. Overordnet set ønsker Kommissionen at indhente synspunkter om, hvordan EU kan fortsætte og styrke sin indsats mod forskelsbehandling og for ligebehandling.

Resultaterne af høringen vil blive anvendt i forbindelse med udformningen af Europa-Kommissionens fremtidige politiske strategi for ikke-forskelsbehandling og ligebehandling i EU's medlemslande og danne grundlag for overvejelser hos den nye Kommission, der tiltræder i november 2004. Resultaterne vil endvidere blive taget i betragtning af Kommissionen ved udarbejdelsen af EU's nye sociale og arbejdsmarkedspolitiske dagsorden, der ventes vedtaget i løbet af 2005. Kommissionen vil desuden anvende udfaldet af den offentlige høring i de beretninger om gennemførelse af direktiver og programmer om ikke-forskelsbehandling, den er forpligtet til at fremlægge for Europa-Parlamentet og Rådet i 2005 og 2006.

Høringsfristen udløber den 31. august 2004.

#### **Indhold**

Grønbogen er delt op i et bagudrettet afsnit om hidtidige fremskridt og et fremadrettet afsnit om fremtidige udfordringer.

#### Hidtidige fremskridt

I afsnittet om hidtidige fremskridt anføres det, at en betragtelig del af europæisk lovgivning de sidste 30 år er iværksat med henblik på bekæmpelse af kønsdiskrimination i forbindelse med løn, arbejdsforhold og social sikring.

Med Amsterdam-traktaten og den nye artikel 13 i EF-traktaten blev det fra 1997 muligt at bekæmpe forskelsbehandling på andet grundlag end køn og på andre områder end løn, arbejdsforhold og social sikring. Artikel 13 giver så-

ledes mulighed for at bekæmpe forskelsbehandling på grund af køn, race eller etnisk oprindelse, religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering.

s. 2/8

I 2000 vedtog Rådet to direktiver med hjemmel i denne bestemmelse.

Det første direktiv ("direktiv om etnisk ligestilling") forbyder direkte og indirekte forskelsbehandling samt chikane og instrukser om at forskelsbehandle på grund af race eller etnisk oprindelse. Direktivet dækker områderne beskæftigelse, almen og faglig uddannelse, social sikring, sundhedsydelse, bolig og adgang til varer og tjenesteydelser.

Det andet direktiv ("direktiv om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse") omhandler forskelsbehandling inden for beskæftigelse og erhverv samt erhvervsuddannelse og dækker direkte og indirekte forskelsbehandling samt chikane og instrukser om at forskelsbehandle på grund af religion eller tro, alder, handicap eller seksuel orientering. Det omfatter desuden vigtige bestemmelser om tilpasninger i rimeligt omfang med henblik på at sikre handicappedes adgang til beskæftigelse og uddannelse.

Kommissionen fremhæver i grønbogen, at direktiverne har medført væsentlige ændringer i medlemsstaternes lovgivning i form af højere beskyttelsesniveau, introduktion af en ny rettighedsbaseret lovgivning og politik, introduktion af specialiserede ligestillingsorganer m.v.

Direktiverne om etnisk ligestilling og ligebehandling med hensyn til beskæftigelse suppleres af EU's handlingsprogram for bekæmpelse af forskelsbehandling. Dette program omfatter samtlige begrundelser i artikel 13 med undtagelse af køn, som behandles separat i EU's handlingsprogram for ligestilling mellem mænd og kvinder.

Herudover bidrager EU til bekæmpelse af forskelsbehandling gennem bidrag fra Den Europæiske Socialfond, EQUAL-initiativet, handlingsprogrammet til bekæmpelse af social udstødelse, programmer inden for uddannelse og ungdom samt programmer for forskning og teknologisk udvikling.

Den Europæiske Unions indsats for at bekæmpe forskelsbehandling blev bekræftet igen i december 2000 ved offentliggørelsen af chartret om grundlæggende rettigheder. Artikel 20 i chartret omhandler det generelle princip om lighed for loven, og artikel 21 vedrører princippet om ikke-forskelsbehandling.

Artikel 21 i chartret omfatter foruden alle seks begrundelser i artikel 13 i EF-traktaten yderligere syv faktorer (social oprindelse, genetiske anlæg, sprog, politiske eller andre anskuelser, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold og fødsel). Det Europæiske Konvent foreslog, at chartret blev integreret i en kommende forfatningstraktat for Den Europæiske Union (er sket i skrivende stund).

Princippet om ikke-forskelsbehandling er en integreret del af EU's dagsorden for vækst, beskæftigelse og social samhørighed. Både beskæftigelsesstrategi-

en og samarbejdet vedr. social beskyttelse omhandler strategier for udsatte grupper.

s. 3/8

I international sammenhæng anerkendes retten til ikke-forskelsbehandling bl.a. i Verdenserklæringen om Menneskerettigheder, Den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder, Den internationale konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, Den internationale konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination og ILO-konvention nr. 111. Internationalt har der været en betydelig interesse for den seneste udvikling inden for EU, hvis lovgivning om ikke-forskelsbehandling er blandt de mest veludviklede i verden og bredt anerkendt som en effektiv model.

### Fremtidige udfordringer

#### *Udvidelsens betydning*

I afsnittet om fremtidige udfordringer anføres det, at ikke-forskelsbehandling er relevant for de 10 nye medlemslande og for ansøgerlande, fordi princippet udgør en del af det solide fundament af grundlæggende rettigheder, som EU bygger på. Lovgivning og politikker om ikke-forskelsbehandling kan understøtte disse landes bestræbelser på at fremme mindretals og udsatte gruppers integration og deltagelse. Udvidelsen bør anvendes til at tilskynde alle medlemsstater til at øge deres indsats for at afhjælpe de vanskeligheder, som mindretallene møder. Dette angår navnlig romaerne.

Det har været en særlig stor udfordring for en række af de nye medlemsstater at indføre retsbeskyttelse for første gang mod diskrimination af forskellige årsager. Gennemførelsen af bestemmelserne om forskelsbehandling på grund seksuel orientering har vist sig at være kontroversiel i flere af de nye medlemslande.

I de nye medlemslande er beskæftigelsesfrekvensen for ældre (55-64 årige) kun 30,5 % i gennemsnit. Der spørges, om det ikke ville være nyttigt at lade de initiativer til bekæmpelse af forskelsbehandling med hensyn til adgang til beskæftigelse og uddannelse, som fællesskabslovgivningen kræver, indgå som led i en bredere politisk tilgang til at øge beskæftigelsesfrekvensen hos ældre arbejdstagere.

Det anføres, at enstemmighedskravet til vedtagelse af nye direktiver og prioriteringen af fordelingen af de finansielle ressourcer efter udvidelsen udgør en politiske udfordring.

#### *Gennemførelse af de lovgivningsmæssige rammer*

I forlængelse af bemærkningerne i første afsnit vedr. den stærke, lovgivningsmæssige ramme i EU i form af direktivet om etnisk ligestilling og ligebehandling med hensyn til beskæftigelse, bemærkes det, at der er en række mangler ved gennemførelsen af denne ramme. Kommissionen har konstateret en række forsinkelser ved gennemførelsen, manglende gennemførelse af nogle af direktivernes detaljerede bestemmelser samt manglende høring af det civile samfund i forbindelse med gennemførelsen.

På trods af disse betydelige udfordringer inden for de nuværende lovgivningsmæssige rammer er der siden 2000 fremkommet krav om i henseende til visse af de i artikel 13 fastlagte faktorer yderligere at udvide og styrke den beskyttelse, som EU-retten yder mod forskelsbehandling: Det er fremlagt forslag baseret på artikel 13 til et nyt direktiv om ligebehandling af kvinder og mænd i forbindelse med levering af varer og tjenesteydelser, der argumenteres for yderligere handling i forbindelse med bekæmpelse af forskelsbehandling på grund af handicap, også uden for beskæftigelsesområdet, og der udføres et aktivt lobbyarbejde af interessegrupper og eksperter for et yderligere antal initiativer. Der er bl.a. tale om initiativer til bekæmpelse af aldersdiskrimination ved levering af varer og tjenesteydelser, et øget beskyttelsesniveau med hensyn til seksuel orientering eller visse minoriteters specifikke behov, f.eks. romaernes.

Kommissionen bemærker i den forbindelse, at lovgivning ikke er det eneste tilgængelige redskab på europæisk, nationalt eller regionalt plan til bekæmpelse af forskelsbehandling.

#### *Bedre indsamling, overvågning og analyse af data*

Kommissionen foreslår, at der indføres mekanismer til at indsamle data og overvåge tendenser og udvikling i medlemsstaterne, selv om det er et følsomt emne. Sådanne data skal efter Kommissionens opfattelse opdeles efter køn, da ulighed kan have forskellige virkninger på henholdsvis mænd og kvinder.

#### *EU-støtte til praktiske forholdsregler mod forskelsbehandling*

På baggrund af de hidtidige erfaringer med EU's handlingsprogram til bekæmpelse af forskelsbehandling, hvor der bl.a. har været efterspørgsel efter undersøgelser, rapporter, seminarer og konferencer, er det Kommissionens konklusion, at der synes at være et klart behov for fortsat finansiering til støtte for positive initiativer på dette område. Med henblik på at få maksimalt udbytte af de relativt begrænsede finansielle ressourcer modtager Kommissionen gerne forslag vedrørende de fremtidige aktiviteter prioritering og fokus.

#### *Styrkelse af samarbejdet mellem interessenterne*

Kommissionen fremhæver den betydning, som de enkelte interessenter har for udførelsen af EU's dagsorden for ikke-forskelsbehandling. Det drejer sig om nationale myndigheder, Europa-Parlamentet, arbejdsmarkedets parter, NGO'er, ligestillingsorganer, regionale og lokale myndigheder, Regionsudvalget, akademiske eksperter samt Det Europæiske Observatorium for Racisme og Fremmedhad. Kommissionen bemærker, at det bliver en af fremtidens udfordringer at styrke deres engagement i gennemførelsen af denne dagsorden samt at fremme netværksdannelse og udveksling af erfaring mellem nøgleinteressenter.

#### *Integrering af princippet om ikke-forskelsbehandling i andre politikområder*

Det anføres, at en af de fremtidige centrale udfordringer vil være at øge bidraget fra EU's øvrige politiske og finansielle instrumenter til bekæmpelsen af forskelsbehandling.

Inden for rammerne af den europæiske beskæftigelsesstrategi er nogle medlemslande begyndt at bruge deres nationale handlingsplaner for beskæftigelse

til at udvikle en mere omfattende national strategi, der kombinerer initiativerne til fremme af integration af udsatte grupper med initiativerne til bekæmpelse af diskriminerende holdninger, adfærd og praksis. Fortjenesterne ved denne dobbelte tilgang er dog først lige begyndt at blive tydelige, og gennemførelsen kunne efter Kommissionens opfattelse med fordel fremskyndes.

En analyse af de nationale handlingsplaner for social integration i 2003 viste, at kun en mindre del af medlemslandene skaber en tydelig sammenkobling mellem initiativerne til henholdsvis bekæmpelse af social udstødelse og bekæmpelse af forskelsbehandling, herunder lovgivningen på området. Denne sammenkobling kunne desuden underbygges af medlemslandene og de grupper, der deltager i bekæmpelsen af social udstødelse.

Kommissionen understreger betydningen af at gøre en indsats for at forebygge diskriminerende adfærd, holdninger eller praksis hos befolkningsflertallet, da det kan forhindre en indvander eller et medlem af en etnisk minoritet i at få adgang til et job, tjeneste eller undervisningskursus uafhængigt af den pågældendes kvalifikationer, erfaring eller sproglige evner.

I stedet for mere specifikke tiltag forsøger mange medlemslande at nå udsatte grupper gennem deres mainstream-initiativer, der har det almene mål at forbedre beskæftigelsen, adgangen til boliger og uddannelsesniveaue, mens det kun er nogle få lande, der fastsætter klare og specifikke målsætninger for de udsatte grupper. Manglen på pålidelige og sammenlignelige data er ifølge Kommissionen både på nationalt og europæisk plan en forhindring for udviklingen og overvågningen af effektive politikker inden for området.

### **Nærheds- og proportionalitetsprincippet.**

Grønbogen rejser ikke i sig selv spørgsmål om forholdet til nærheds- og proportionalitetsprincippet, idet der ikke er tale om noget konkret forslag.

### **Høring**

Grønbogen har været sendt i høring i Specialudvalget for arbejdsmarkedet og sociale forhold. Der er modtaget svar fra AC, FTF, FA og Amtsrådsforeningen.

AC finder, at der fortsat er behov for at have fokus på og gøre en indsats for at bekæmpe forskelsbehandling på grund af alder og køn – ikke mindst set i lyset af udvidelsen af EU.

Det er AC's vurdering, at lovgivningen for så vidt angår racemæssig eller etnisk oprindelse, religion, tro, handicap eller seksuel orientering kun har begrænset virkning på graden af beskyttelse mod forskelsbehandling. Til gengæld har lovgivningen for så vidt angår køn haft en stor virkning.

Af vigtige hindringer for en effektiv gennemførelse af lovgivningen om ikke-forskelsbehandling nævner AC:

- Mangel på information og opmærksomhed om rettigheder og pligter i henhold til lovgivningen om ikke-forskelsbehandling
- At der fortsat findes diskriminerende holdninger og adfærd

- Opfølgning i national sociallovgivning mv., der skal sikre økonomisk ligestilling, f.eks. i forbindelse med barsel

Det er AC's opfattelse, at der til tider i.f.m. ansættelse i visse fag/jobs sker en kønsdiskriminering, hvor yngre kvinder i højere grad end mænd korttidsansættes. På baggrund af de eksisterende løn- og ledighedsstatistikker er det imidlertid vanskeligt at dokumentere, at en sådan diskriminering finder sted.

Det skal dog bemærkes, at såvel aftaler mellem arbejdsmarkedets parter som yderligere lovgivning (bl.a. vedr. tilgængelige statistiske oplysninger) kan være effektive redskaber til at bekæmpe kønsdiskriminering.

AC finder, at der er fortsat behov for at fokusere på beskæftigelsen, arbejdspladsen, herunder fordele for virksomheder ved at satse på diversitet, samt den økonomiske virkning af lovgivningen om ikke-forskelsbehandling.

AC finder, at myndigheder, fagforeninger og arbejdsgiverorganisationer har en særlig vigtig rolle at spille i forhold til at bekæmpe forskelsbehandling. Myndighederne skal tilvejebringe de nødvendige rammer, mens arbejdsmarkedets parter skal sikre at nedbryde de holdningsmæssige og øvrige barrierer, der måtte være på arbejdspladserne.

FA har anført, at det i forbindelse med de fremtidige udfordringer efter deres opfattelse er vigtigt at erkende, at 10 nye medlemslandes indgang til EU og de principper, der danner fundamentet i EU, bl.a. om ligestilling udgør en stor og vanskelig udfordring for nogle af de nye medlemsstater, der for første gang skal indføre en retsbeskyttelse mod diskrimination af forskellige årsager, hvorfor en vis moderation må anbefales, da der holdningsmæssigt først skal opbygges en forståelse for en tradition, der har været mainstreamet i EU-initiativer igennem mange år. Hertil kommer, at det konstateres i Grønbogen, at gennemførelsen af de lovgivningsmæssige rammer i de eksisterende EU-lande har voldt problemer især hvad angår tidsfristen for gennemførelsen af direktiverne og hertil kommer, at det nævnes, at der ikke har været høring af de forskellige interessenter i den forbindelse. Det er efter FA's opfattelse vigtigt, at forudsætningen for en positiv og succesfuld gennemførelse af ikke forskelsbehandlingsinitiativer i de nye lande, samtidig kræver en væsentlig holdningsændring og involvering af parterne, så det herigennem opnås en forståelse og ikke blot ved en lovgivningsmæssig gennemførelse. FA er enig i Kommissionens bemærkninger om, at lovgivning ikke er det eneste tilgængelige redskab på europæisk, nationalt eller regionalt plan til bekæmpelse af forskelsbehandling, men den langsigtede påvirkning ved en bred involvering af det civile samfund, herunder arbejdsmarkedets parter må anses som uhyre væsentligt for en bred forståelse og herefter en lovgivningsmæssig gennemførelse af de forskellige ligestillingsmæssige initiativer.

FA finder det derfor vigtigt, at der foregår en nøje prioritering i forhold til EU's handlingsprogram til bekæmpelse af forskelsbehandling hvad angår deltagerkredsen, således at den økonomisk også kan være bæredygtig ud fra en prioriteringsmæssig synsvinkel.

FA er enig i, at der skal ske en styrkelse af samarbejdet mellem de forskellige interessenter, og vil her især fremhæve arbejdsmarkedets parter, da en række af ligestillingsinitiativerne netop drejer sig om beskæftigelse og arbejdsmarked. Det er væsentligt at understrege, at ligestilling drejer sig om beskæftigelse og arbejdspladser og ikke noget, der kun foregår i et teoretisk rum eller i et elfenbenstårn, idet en praktisk indgangsvinkel til problemstillingen stærkt må anbefales. FA er enig i, at de nationale handlingsplaner skal omfatte initiativer til fremme af integration af udsatte grupper, således at de udgør et samlet hele i det enkelte lands arbejdsmarkedspolitik. FA er enig i Kommissionens Grøn-bog og mener, at det primære område må være en indsats for at forebygge diskriminerende adfærd og holdninger og at det specielt skal være det holdnings- og adfærdsmæssige, der skal understreges, således at der sker en større integration med henblik på at få adgang til arbejdsmarkedet, dog i overensstemmelse med, at den pågældende samtidig har de passende kvalifikationer og primært sproglige evner. FA er ligeledes af den opfattelse, at Kommissionens overordnede initiativer skal støtte de enkelte landes initiativer på området i respekt af subsidiaritetsprincippet.

**FTF** finder det meget kritisabelt, at Kommissionen kan konstatere en manglende og ufuldstændig implementering af de to vedtagne direktiver om hhv. etnisk ligestilling og ligebehandling med hensyn til beskæftigelse. For at sikre direktivernes legitimitet er det af afgørende betydning, at der iværksættes en intensiv indsats for at tilskynde alle medlemslande til effektivt at gennemføre og håndhæve direktivernes bestemmelser i national lovgivning.

Hvad angår initiativer til gennemførelse af forbud mod forskelsbehandling er det FTF's opfattelse, at en bevidst og målrettet strategi om mainstream skal fremmes således, at ligebehandling integreres i alle politikker, herunder specielt i forhold til uddannelse, beskæftigelse og sociale forhold.

**KL** finder det positivt, at der også i EU-regi fortsat vil være fokus på bekæmpelse af forskelsbehandling. Dog vurderer KL, at den eksisterende lovgivning på området er fuldt ud tilstrækkelig, hvorfor den fremtidige indsats bør fokusere på:

- Formidlingen af den gode historie, så fokus flyttes fra negativ diskrimination til de mange fordele der er ved, at vi er forskellige.
- En lokal indsats, der gøres nærværende.
- Indsamling og analyse af data. På trods af at diskrimination kan være vanskelig at måle og dokumentere, vil et forbedret datamateriale kunne understøtte og stimulere en politisk opmærksomhed på udfordringerne, der hvor de er størst. Det forudsætter dog, at datamaterialet gøres overskueligt og let forståeligt.

Endvidere kan KL bakke op om, at ligestillingsperspektivet udvides til også at omfatte etnisk oprindelse, religion, handicap eller seksuel orientering. Samtidig vil det være positivt, hvis princippet om ikke-forskelsbehandling så vidt muligt integreres i andre politikområder, som f.eks. den europæiske beskæftigelsesstrategi.

Afslutningsvis understreger KL, at man er imod princippet om omvendt bevisbyrde i sager vedrørende ligebehandling og ligestilling.

s. 8/8

**Amtsrådsforeningen** har anført, at de ikke har bemærkninger til grønbogen.

### **Gældende dansk ret**

Ovennævnte direktiver "direktiv om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse" og "direktiv om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse" er gennemført i dansk lov ved henholdsvis lov nr. 378 af 28. maj 2003 om etnisk ligebehandling og lov nr. 253 af 3. april 2004 om ændring af lov om forbud mod forskelsbehandling. Sidstnævnte omfatter ikke forbud mod forskelsbehandling p.g.a. alder og handicap, idet arbejdsmarkedets parter har ønsket at forhandle om en aftale om implementering af disse dele af direktivet. For handicappede gælder dog allerede lov om kompensation til handicappede i erhverv m.v.

Inden for arbejdsmarkedet gælder endvidere lov om ligeløn og lov om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse og barselsorlov m.v.

Lov om ligestilling af kvinder og mænd, der også gælder uden for arbejdsmarkedet, forbyder forskelsbehandling af kvinder og mænd. Ved loven er etableret et Ligestillingsnævn, der afgør klager over forskelsbehandling pga. køn, og hvis sekretariat bistår klagere med vejledning i klageadgang.

### **Tidligere forelæggelser**

Grønbogen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

### **Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser**

Grønbogen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

### **Samfundsøkonomiske konsekvenser**

Grønbogen har ikke i sig selv samfundsøkonomiske konsekvenser.