

Lige rettigheder i praksis

Afgørende stemmer 2004

Grundlæggende rettigheder & bekæmpelse af diskrimination



Beskæftigelse & sociale anliggender



Europa-Kommissionen

“Lige rettigheder i praksis: Afgørende stemmer 2004” er udgivet inden for rammerne af Det Europæiske Fællesskabs handlingsprogram for bekæmpelse af forskelsbehandling 2001 - 2006, Europa-Kommissionen GD Beskæftigelse, Sociale Anliggender og Arbejdsmarkedsforhold. Indholdet i nærværende udgivelse afspejler ikke nødvendigvis Europa-Kommissionen - Generaldirektorat for Beskæftigelse, Sociale Anliggender og Arbejdsmarkedsforholds holdning. Hverken Europa-Kommissionen eller andre personer, som handler i Kommissionens navn, er ansvarlige for eventuelle anvendelser af de oplysninger, der er indeholdt i denne publikation.

Yderligere oplysninger om handlingsprogrammet og forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering er tilgængelige på:

http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/index_en.htm

Tak til:

© Foto: Europa-Kommissionen

© Foto side 17: Employers' Forum on Disability, Det Forenede Kongerige

© Foto side 12: CMIIDigital Vision

© Foto side 5 og 14: ERRC

© Foto side 24: Jess Hurd / reportdigital.co.uk

Det Europæiske Fællesskabs handlingsprogram ønsker at takke alle, der har bidraget med redaktionelt indhold for deres indsigtfulde kommentarer om de realiteter, resultater og udfordringer, der udforskes i denne udgivelse: Timo Makkonen, Barbara Cohen, Zoltán Lékó, Roger Dennisson, Maria Miguel-Sierra, Marcel Zwamborn, Dimitrina Petrova, Susan Scott-Parker, Sinead Tiernan, Markus Gaier og Joy Oyesanya.

***Europe Direct er en service, der har til formål at hjælpe
med at besvare Deres spørgsmål om Den Europæiske Union***

**Et nyt frikaldsnummer:
00 800 6 7 8 9 10 11**

Yderligere oplysninger om EU fås på internet via Europa-serveren (<http://europa.eu.int>)

Bibliografiske data findes bagest i denne publikation

Luxembourg: Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer, 2004

© De Europæiske Fællesskaber, 2004
Eftertryk tilladt med kildeangivelse

TRYKT PÅ IKKE-KLORBLEGET PAPIR



Lige rettigheder i praksis Afgørende stemmer 2004

Nøglefaktorer og -aktører for håndhævelsen af direktiverne om ikke-forskelsbehandling

Forord

De mange forskellige aktiviteter, der finansieres under Fællesskabets handlingsprogram for bekæmpelse af forskelsbehandling (2001 – 2006), er en afspejling af de forskellige grupper, der allerede er eller vil blive påvirket overalt i EU af de nye regler om ikke-forskelsbehandling. Siden handlingsprogrammets påbegyndelse er der blevet truffet en utrolig bred vifte af tiltag for at fremme ret og rimelighed inden for meget forskellige retlige og kulturelle rammer, hvad angår de fem grunde til forskelsbehandling, der er omfattet af direktiverne om etnisk ligestilling og ligebehandling med hensyn til beskæftigelse.

Via de initiativer, der finansieres under handlingsprogrammet, er der fortløbende blevet gjort imponerende og kreative bestræbelser på at opfylde programmets hovedmål, nemlig at fremme et Europa fri for forskelsbehandling. Mere præcist har programdeltagere fra samtlige 25 EU-medlemsstater udvist stor entusiasme for at lære af hinandens erfaringer og andre retlige tiltag, som for eksempel tidligere lovgivning om ligestilling mellem mænd og kvinder.

Udgivelsen af den tematiske brochure »Lige rettigheder i praksis: Afgørende stemmer - 2004« kommer på et tidspunkt, hvor vi med

tiltrædelsen af 10 nye medlemsstater den 1. maj 2004 går ind i en ny fase af Europas historie. Formålet med brochuren er at give handlingsprogrammets forskellige deltagere en stemme, være de sig nationale embedsmænd, eksperter eller repræsentanter for ngo'er. I det fristerne for gennemførelse af direktiverne nu er udløbet, består den fremtidige udfordring i at sikre, at alle vil nyde godt af et fælles beskyttelsesniveau mod forskelsbehandling uanset deres race eller etnisk oprindelse, religion eller tro, handicap, alder eller seksuelle orientering.

Vi har derfor i år valgt at fokusere på de faktorer og aktører, der er afgørende for håndhævelsen af direktiverne om ikke-forskelsbehandling, som har sit udspring i Amsterdamtraktatens artikel 13 om »race« og »ligebehandling på arbejdspladsen«.

Nærværende samling af uafhængige holdninger, der omfatter synspunkter fra en lang række interessenter - fra nationale myndigheder og ngo'er til specialiserede instanser og eksperter på området - giver et levende portræt af de processer, der bringer retlige og politiske beslutningstagere fra papir til praksis; fra den skrevne lovgivning til hverdagens bestræbelser på at ændre holdninger og praksis overalt i de europæiske samfund.

Indhold

Fra papir til praksis

Håndhævelse af direktiverne om ikke-forskelsbehandling	3
--	---

Del I

Medejerskab og lydhørhed	6
--------------------------	---

Del II

Inddragelse og mobilisering af nøgleaktører	10
---	----

2.1. Foreningernes nye rolle	10
------------------------------	----

Specialiserede ligestillingsorganer og direktivet om etnisk ligestilling	12
--	----

En forenings synspunkt: Beskyttelse af roma-befolkningens rettigheder	14
---	----

2.2. Inddragelse af arbejdsmarkedets parter	17
---	----

Arbejdsgiverne: En nøglepartner i kampen mod forskelsbehandling på arbejdspladsen	17
---	----

Fagbevægelsen deltager	19
------------------------	----

»Brug forskellene. Stop diskriminationen«

En paneuropæisk kampagne med en national identitet	20
--	----

2.3. Interessenterne bringes sammen – De offentlige myndigheders rolle	22
--	----

De offentlige myndigheder baner vejen for ligestilling:

Den britiske forpligtelse til at fremme ligestilling og loven om racerelationer	23
---	----



Fra papir til praksis

Håndhævelse af direktiverne om ikke-forskelsbehandling



Lovgivning ændrer ikke i sig selv grundlæggende samfundsmæssige holdninger.

Fremtidens største udfordring består i at gøre lovgivningen om ikke-forskelsbehandling til en realitet for alle interessenter.

Når det drejer sig om forskelsbehandling, har alle Den Europæiske Unions medlemsstater haft erfaringer, der minder om hinanden i tre henseender. For det første har de alle tidligere truffet foranstaltninger til bekæmpelse af forskelsbehandling. De fleste medlemsstater har indført bestemmelser om ligestilling og ikke-forskelsbehandling i deres konstitutioner og ofte i andre dele af deres lovgivning. Andre har suppleret deres retlige tiltag med forskellige politiske foranstaltninger.

For det andet har de fleste - hvis ikke alle - medlemsstater haft erfaringer med foranstaltninger, der har vist sig at være utilstrækkelige og ikke effektive nok. Dette er afspejlet af det faktum, at der, på trods af at der foreligger overbevisende dokumentation for,

at forskelsbehandling faktisk finder sted, sjældent er nogle af ofrene, der indbringer deres sag for en domstol. Dette tyder på, at det er vanskeligt at håndhæve loven, og - mere præcist - at der er mange forskellige hindringer for at ofre kan få deres sag for en domstol. Forskning på dette område peger på, at ofre for forskelsbehandling ofte ikke anlægger sag, fordi de frygter, at det vil være praktisk taget umuligt for dem at bevise deres påstand, eller fordi de ikke tror på, at det endelige resultat vil være tilfredsstillende. Mange er slet ikke bekendte med deres rettigheder eller har brug for råd og støtte.

Men de 25 EU-lande har en tredje ting til fælles, og det er, at de alle har fået fornyet motivation til at bekæmpe forskelsbehandling. Denne motivation er i høj grad blevet ansporet af de politiske og retlige initiativer, der i den sidste tid er blevet vedtaget på fællesskabsplan. I 2000 vedtog Rådet for Den Europæiske Union Fællesskabets handlingsprogram for bekæmpelse af forskelsbehandling samt to direktiver om ligebehandling, nemlig Rådets direktiv 2000/78/EF om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv (direktivet om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse) og Rådets direktiv 2000/43/EF om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse (direktivet om etnisk ligestilling).

Den nationale lovgivning bringes på linje med EU-direktiverne

Begge ovennævnte direktiver indeholder en detaljeret og bred definition af forskelsbehandling, hvilket er absolut nødvendigt for at gøre lovgivningen mod forskelsbehand-

ling effektiv i praksis. Begge direktiver rummer også bestemmelser, der flytter bevisbyrden i sager om forskelsbehandling og forudsætter muligheden for, at ikke-statslige organisationer kan anlægge sag på vegne af, eller for at støtte, et offer. Direktivet om etnisk ligestilling pålægger endvidere de medlemsstater, der ikke allerede har gjort det, at oprette organer til fremme af ligebehandling. Takket være disse bestemmelser fjernes mange af de hindringer, som ofre for forskelsbehandling hidtil har været konfronteret med, idet det bliver lettere for dem at få deres sag for en domstol.

Direktiverne og det ledsagende handlingsprogram har dermed åbnet nye muligheder for ligeledes at få ført dagsordenen vedrørende ikke-forskelsbehandling videre på nationalt plan. Direktiverne forpligter alle medlemsstater til at sikre, at deres nationale lovgivning bringes på linje med de to direktiver. Den nationale lovgivning skulle være i overensstemmelse med direktiverne inden juli 2003, hvad angår kravene i direktivet om etnisk ligestilling, og inden december 2003, hvad angår kravene i direktivet om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse. For de nye medlemsstater var implementeringsfristen maj 2004. Nogle af medlemsstaterne har anmodet om mere tid til at gennemføre bestemmelserne vedrørende forskelsbehandling på grund af alder og handicap.

Den ultimative udfordring: At omsætte den nationale lovgivning fra papir til praksis

Nu hvor direktiverne i stor udstrækning er blevet gennemført i den nationale lovgivning om ikke-forskelsbehandling, står vi over for en anden ligeså vigtig og krævende opgave, nemlig at omsætte den nye lovgivning fra papir til praksis. Hvis vi skal løse denne opgave, må vi først vide, hvilke og hvem de afgørende faktorer og aktører er,

der skal sikre, at lovgivningen om ikke-forskelsbehandling ikke ender som et »dødt bogstav«. Selv den bedste lovgivning er nemlig aldeles værdiløs, hvis den ikke overholdes og håndhæves i praksis.

Hvis en strategi, der har til formål at sikre, at en lovgivning får mærkbare resultater for de folk, den har til hensigt at beskytte, skal lykkes, skal den indeholde to elementer. For det første skal den via redskaber til sensibilisering og bevidstgørelse være rettet mod at forbedre overholdelsen af princippet om ligebehandling. For det andet skal den sikre, at en effektiv håndhævelse er på plads for dem, der på trods af disse bestræbelser, ikke overholder loven.

For at folk skal kunne overholde loven, må de være bekendte med dens indhold og være villige til at overholde den. Det er her oplysningskampagner og bevidstgørelses- og sensibiliseringsaktiviteter kommer ind i billedet. Bevidstgørelse og sensibilisering skal i denne forbindelse fortolkes bredt, så de ikke blot omfatter medie- og plakatkampagner men ligeledes tilrettelæggelsen af offentlige fora for eksempel, hvor kildne spørgsmål i forbindelse med forskelsbehandling kan tages op til diskussion.

Mens sådanne aktiviteter i al sandsynlighed vil bidrage til at nedbringe tilfælde af forskelsbehandling, er det usandsynligt, at de helt vil sætte en stopper for diskriminerende praksis. Derfor er en effektiv håndhævelse af lovgivningen om ikke-forskelsbehandling også nødvendig. Dette indebærer behov for lettere adgang til domstole og organisationer, der yder støtte til ofre for forskelsbehandling. Det er i høj grad et institutionelt spørgsmål, dvs. et spørgsmål om at sikre, at de relevante institutioner og organisationer eksisterer, at de har et passende personale og arbejder effektivt. Politiet, anklagere og domstole skal tage sager om forskelsbehandling alvorligt, ellers vil ofre for forskelsbehandling blive afskrækket fra at anlægge



sag. Ombudsmandsinstitutioner og ligestillingsorganer sikrer ofte adgang til let tilgængelige og forholdsvis hurtige retsmidler. Ikke-statslige organisationer spiller en uvurderlig rolle med hensyn til at hjælpe ofre for forskelsbehandling ved at yde råd og støtte samt - om nødvendigt - ved at hjælpe dem med at indbringe deres sag for domstolen.

Denne udgivelse går i dybden med disse emner og giver en række bud på, hvordan lovgivning om ikke-forskelsbehandling kan gøres mere effektiv i praksis. I Del I lægges der vægt på, hvor vigtig støtte fra og aktiv deltagelse af alle interessenter er. Der gives også en række eksempler fra forskellige lande på, hvordan især ngo'er og arbejdsmarkedets parter er blevet inddraget i den lovgivende beslutningsproces. I Del II fokuse-

res der på deltagelsen og mobiliseringen af forskellige nøgleaktører, navnlig ligestillingsorganer, ngo'er, arbejdsmarkedets parter og offentlige myndigheder, og der lægges særlig vægt på Europas største mindretal, nemlig roma-befolkningen.

Artiklerne viser tydeligt de fantastiske fordele, der er ved såvel aktiv deltagelse af alle interessenter som udveksling af bedst praksis baseret på erfaringer fra praktisk feltarbejde. Lad disse to faktorer være endnu en ting, EU-medlemsstaterne har til fælles.

Direktiverne kan bidrage til at mindske dikotomien mellem de enorme handicap, som roma-befolkningerne kæmper med, og deres betydelige potentiale til at gøre det udvidede Europa endnu mere værdifuldt.



Medejerskab og lydhørhed



»Lovgivningens kvalitet afhænger i afgørende grad af empowerment. Hermed mener jeg at inddrage erfaringer og synspunkter fra dem, der er direkte berørte, i lovgivningsprocessen. Grupper som for eksempel arbejdsgiverorganisationer og fagforeninger, lokale foreninger og ngo'er med offentlig interesse, der fungerer som vagthunde, vejleder og oplyser andre og hjælper enkeltpersoner med at håndhæve deres rettigheder. Disse grupper må have ret til at blive informeret, hørt og inddraget i håndhævelsesprocessen.«⁽¹⁾

*Bob Hepple,
QC, professor emeritus i retsvidenskab,
Cambridge University*

Efter vedtagelsen af direktiverne har de fleste medlemsstaters hovedprioritet været at opfylde direktivernes formelle krav om at indføre passende retlige og administrative procedurer. På trods af at det kan synes en vanskelig proces, er det ikke desto mindre en proces med et endeligt mål, en proces der kan tilendebringes.

Det, medlemsstaterne står over for nu, er en tidsubegrænset proces, nemlig at opfylde direktivernes mål. Kampen mod forskelsbehandling og for ligestilling har ikke nogen klar deadline. Den vil fortsætte, så længe det er nødvendigt. Det er en proces, der vil være en udfordring for de fleste institutioner, og som sandsynligvis vil bringe stærkt modstridende interesser for dagen. Endvidere er det et mål, som regeringerne har måttet erkende, at de ikke kan nå alene.

I begyndelsen var det hovedsageligt de nationale regeringers ansvar, idet de var de eneste, der kunne sikre den nødvendige lovgivning. Ved enstemmigt at godkende direktiverne erkendte medlemsstaterne formelt værdien af bred deltagelse og udtrykte enighed om, at de nationale regeringer skulle forpligtes til tilskynde til og fremme en dialog med arbejdsmarkedets parter og ngo'er. Der er dog ikke meget, der tyder på, at denne forpligtelse har fået ret meget opmærksomhed i de fleste medlemsstater i den udvidede Union. I visse medlemsstater finder en sådan dialog regelmæssigt sted, men hvor god kommunikation mellem regering og civilsamfundet ikke er reglen, synes kravene i direktiverne at have haft en begrænset virkning. På den anden side kan disse krav vise sig at være en katalysator for at overvinde den mistillid, der hidtil har hæmmet en sådan dialog.



Det vil være hensynsmæssigt at bygge på de erfaringer - såvel positive som negative - som medlemsstaterne har høstet i deres tidligere bestræbelser på at bekæmpe forskelsbehandling mellem mænd og kvinder. Yderligere værdifulde erfaringer kan måske drages inden for retlige områder, hvor der i mange år har eksisteret andre love mod forskelsbehandling.

Reaktive, individuelle krav er ikke nok

Det er altafgørende for bekæmpelse af forskelsbehandling, at ofrene for forskelsbehandling har en reel ret til at søge og sikre sig oprejsning. Men årelange bestræbelser for at bekæmpe forskelsbehandling har også vist, at selvom dette er vigtigt, så er det ikke i sig selv tilstrækkeligt - ikke hvis målet er reelle fremskridt imod ligestilling. Det er usandsynligt, at godt forankrede og institutionaliserede traditioner for forskelsbehandling vil forsvinde på nogen betydelig og permanent måde på grund af individuelle krav. I de tilfælde, hvor organisationer antager en ufleksibel, defensiv holdning, risikerer individuelle krav derimod at styrke modstanden mod forandring. Det kan desuden argumenteres, at det ikke blot er uklogt men i princippet også forkert at placere ansvaret for bekæmpelse af forskelsbehandling hos de få enkeltpersoner, der er parate til at rejse krav.

Derfor må regeringerne og de forskellige civilsamfundsgrupper - alt imens de fortsat bakker op om og støtter udviklingen af effektive individuelle løsninger - også se udover reaktive fremgangsmåder baseret på krav fra enkeltpersoner for at søge andre, mere proaktive metoder til at ændre institutionelle holdninger og praksis i hele organisationen.

Det er nødvendigt, at organisationen selv identificerer de hindringer, der ligger i vejen for ligestilling - med hensyn til beskæfti-

gelse, uddannelse eller adgang til varer og tjenesteydelser. Hindringer inden for en organisation kan omfatte politikker og procedurer, der - forsætligt eller ej - udelukker visse grupper eller stiller dem ringere end andre. Det kan være skrevne politikker og procedurer eller uskrevne »regler«, der stammer fra udfordrede stereotyper og fordomme. I en organisation, hvor der eksisterer hindringer, der nægter visse grupper retten til lige muligheder, bør det kræves af organisationen, at den foretager visse ændringer.

Medlemmer af visse grupper kan også stå over for hindringer, der er baseret på gruppens historisk udstødelse og handicap. Dette kan konstateres, hvor der på trods af foranstaltninger til sikring af lige muligheder ikke er nogen, eller uforholdsmæssigt få, medlemmer af visse grupper, der bliver beskæftiget eller er i stand til at nyde godt af visse fordele eller opnå adgang til tjenesteydelser. Uden indgreb i form af positiv særbehandling for at komme virkningerne af tidligere forskelsbehandling til livs vil sådanne handicap sandsynligvis fortsat bestå.

Inddragelse af de grupper, der har været dårligt stillede, er klart et vigtigt led i identificeringen af hindringer og planlægningen af ændringer. Den rolle, som andre interessenter måske vil komme til at spille med henblik på at sikre, at der foretages ændringer inden for organisationerne, vil selvfølgelig afhænge både af den nationale lovgivning og de traditionelle forhold. Fagforeninger kunne spille en ledende rolle eller ingen rolle overhovedet. Lovgivningen kunne forpligte offentlige myndigheder eller alle eller visse arbejdsgivere til at indføre positiv særbehandling. Specialiserede instanser kunne have omfattende retshåndhævende beføjelser, herunder beføjelse til at foretage undersøgelser, fremsætte anbefalinger eller sikre bindende forpligtelser til at træffe

(1) »Work, empowerment and equality«, offentligt foredrag ved International Institute of Labour Studies, Geneva, November 2000

positive foranstaltninger med henblik på gennemførelse af ændringer.

Samarbejde mellem de forskellige interessenter er nødvendigt

Ideelt set vil de nationale regeringer, specialiserede instanser, offentlige og private sektororganisationer, fagforeninger, ngo'er og medlemmer af dårligt stillede grupper indse de gensidige fordele ved at samarbejde for at fremme ligestilling. Dette kunne omfatte vedtagelse af mekanismer, der tilskynder organisationer til at vurdere virkningen af deres nuværende praksis og træffe foranstaltninger med henblik på at fjerne de hindringer, der ligger i vejen for ligestilling. I de tilfælde hvor institutionel forskelsbehand-

ling afdækkes, og organisationerne ikke reagerer, er det nødvendigt med sanktioner. Formelle sanktioner kan specificeres i retlige eller administrative bestemmelser. Uformelle sanktioner kan anvendes af forskellige grupper af interessenter, herunder udelukkelse fra offentlige kontrakter, kundeboykotter eller faglige aktioner.

Den vigtigste lære, der kan drages af erfaringerne fra medlemsstaterne og andre retlige områder, er, at jo flere folk, der deltager som reelle interessenter, og som indser, at de har en reel interesse i at opbygge et samfund baseret på ligestilling, desto mere effektiv vil enhver lov, sanktion eller kampagne være. Desuden vil indragelsen af forskellige grupper i sig selv bidrage til at ændre holdninger og praksis.

Ungarn

I Ungarn var fristen for gennemførelse af direktiverne den 1. maj 2004, dvs. inden landet tiltrådte Den Europæiske Union. Den ungarske regering besluttede at anvende en innovativ og omfattende fremgangsmåde i den 2^{1/2}-års høringsproces. Det var første gang, en høring om lovforslag blev foretaget via Internettet samt via mere traditionelle kanaler.

I november 2002 blev der på et særligt website offentliggjort et 80-siders høringsdokument, hvori der blev gjort rede for de principper, der er sammenfattet i EU-direktiverne. Høringsdokumentet indeholdt ligeledes et forslag til, hvordan regeringen kunne gennemføre direktiverne i ungarsk ret. Endvidere udarbejdede Ungarns højesteret en udtalelse med hensyn til, hvordan gennemførelsen af direktiverne ville påvirke daværende ungarske retlige principper.

Mellem november 2002 og maj 2003, da den nationale lovtekst blev udarbejdet, mødtes de ungarske myndigheder med repræsentanter for civilsamfundet – navnlig dem, der repræsenterede roma-befolkningen og bøsser og lesbiske – samt fagforeninger og arbejdsgivernetværk for at få indblik i deres interesser og prioriteter med henblik på at gennemføre en effektiv lovgivning.

Udkastet til den nationale lov blev herefter taget op til fornyet drøftelse med nøgleinteressenter mellem maj og august 2003, og efter finpudsning af indhold og sprog blev udkastet forelagt det ungarske parlament til behandling og vedtagelse. Den ungarske lovtekst, hvormed de to artikel 13-direktiver blev gennemført, og som efterfølgende blev vedtaget i slutningen af 2003, udgør et eksempel på et reelt samarbejde mellem regering og civilsamfundet.



Forskellige synspunkter afføder alle innovative fremgangsmåder.

Det Forenede Kongerige

Det Forenede Kongeriges høringsproces blev indledt i 2000 med en høring vedrørende de brede principper i direktivet om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse. Denne blev fulgt op af yderligere to høringer. Den første kaldet »*Towards Equality and Diversity*« fokuserede bredt på gennemførelsesstrategien. Den anden, der blev påbegyndt i oktober 2002 under titlen »*The Way Ahead*«, fokuserede på de forskellige former for forskelsbehandling og lovforslagets specifikke indhold. Formålet med denne række høringer var at diskutere prioriteterne for den foreslåede nationale lovgivning og give arbejdsgivere, relevante organisationer, fagforeninger og arbejdstagere så meget tid som muligt til at forberede sig på lovgivningen, før den trådte i kraft.

I de tre år forud for ikrafttrædelsen af lovgivningen blev der modtaget cirka 4000 svar som følge af de forskellige høringer. Som en indikator af hvor effektiv denne proces var, er det vigtigt at bemærke, at høringsvarene direkte påvirkede udformningen af visse

aspekter af lovgivningen, for eksempel med hensyn til den definition af seksuel orientering, der er anvendt i bestemmelserne om ligestilling (seksuel orientering) med hensyn til beskæftigelse, der henviser til orientering mod personer af samme køn, modsatte køn eller begge køn.

Endeligt er det vigtigt at bemærke, at ministeriet for handel og industri var det regeringsministerium, der førte an og var direkte involveret i gennemførelsen af de dele af direktivet om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse, som omfattede seksuel orientering, religion eller tro og alder. Andre ministerier var ligeledes involverede i gennemførelsen af direktiverne om etnisk ligestilling og ligebehandling med hensyn til beskæftigelse. Indenrigsministeriet er ansvarlig for etnisk ligestilling og arbejds- og pensionsministeriet er ansvarlig for handicappedes rettigheder. Effektivt samarbejde på tværs af ministerierne har sikret, at definitionerne af forskelsbehandling på de forskellige områder så vidt muligt i tide stemte overens.

Inddragelse og mobilisering af nøgleaktørerne

2.1. Foreningernes nye rolle

Ofre for forskelsbehandling er mere tilbøjelige til og trykke ved at anlægge sag, når de støttes af organisationer. Selvom lovgivningen mod forskelsbehandling bør være forbundet med overordnede social- og økonomipolitiske mål, »er love og retstvister vigtige redskaber til at håndhæve menneskerettigheder, udvide offentlighedens deltagelse, forbedre de økonomiske vilkår, tilskynde til empowerment af græsrodsbevægelser, reformere love og retlige systemer samt fremme regeringernes ansvarlighed - dvs. de aspekter, som nogle kommentatorer løst henviser til som »retsstatsværdier« .«⁽²⁾

Der er to hovedforudsætninger for en effektiv lovgivning mod forskelsbehandling. For det første at ofrene har ret til en effektiv og personlig erstatning fra den person eller instans, der har udøvet forskelsbehandling, og for det andet at der er passende mekanismer i alle medlemsstaterne til at sikre rimelige niveauer for håndhævelse⁽³⁾.

Søgsmålsretten udvides

En af de vigtigste fornyelser, som indføres med direktiverne, er de procedurmæssige garantier, der – blandt andet – omfatter retten for alle foreninger, organisationer eller andre juridiske personer, der er taget i betragtning i direktiverne om etnisk ligestilling og ligebehandling med hensyn til

beskæftigelse, til at have en »legitim interesse« i direkte at støtte eller repræsentere ofre for forskelsbehandling som defineret i de to direktiver. Tilkendelse af *locus standi* – eller søgsmålsret – er noget helt nyt og har bragt naturlige udfordringer med sig i kølvandet.

Det er første gang, at princippet om søgsmålsret for foreninger indføres på fællesskabsniveau. Hidtil faldt dette udelukkende inden for de nationale regeringers kompetenceområde med forskellige grader af kohærens.

Nogle kommentatorer har udtrykt skuffelse over, at organisationer i henhold til direktiverne ikke er blevet tilkendt retten til selvstændigt at anlægge sager, uden at disse er direkte forbundet med en konkret sag om forskelsbehandling (kollektiv ret til at rejse krav), hvilket kunne have været særdeles nyttigt med henblik på at takle institutionaliserede former for forskelsbehandling, idet disse er en konsekvens af en generaliseret praksis og derfor vanskeligere for enkeltpersoner at udfordre.⁽⁴⁾

I forbindelse med udvidelsen har bestemmelserne i de to direktiver ikke desto mindre skabt en standard for de nye medlemsstater, der er baseret på eksisterende praksis i de gamle medlemsstater.

I princippet skulle denne udvikling udgøre en markant forbedring for såvel arbejdstagere som kunder. Hidtil har de været ude af stand til eller tilbageholdende med hensyn til at anlægge retssag mod en arbejdsgiver eller tjenesteyder, idet det kunne have konsekvenser som for eksempel afskedigelse eller ringe tjenesteydelser. Fremme af et hovedsageligt



ikke-konfronterende »tredjevejs« repræsentationssystem skulle også bidrage til at tilskynde arbejdsgivere og tjenesteydere til at anlægge en præventiv tilgang til gennemførelsen af de to direktiver.

Men det er dog et faktum, at de bestemmelser i direktiverne, der forpligter medlemsstaterne til at fremme en dialog mellem arbejdsmarkedets parter⁽⁵⁾ og ngo'erne⁽⁶⁾ samt tilkende søgsmålsret til organisationer med en legitim interesse, stiller fagforeninger, ngo'er og andre relevante foreninger i en vanskelig position.

Vanskelig fordi organisationerne, hvis de skal have en reel indflydelse på håndhævelsen af direktiverne, bliver nødt til at takle disse nye udfordringer umiddelbart og konstruktivt. De bliver nødt til at tilpasse deres praksis og måder at fungere på og udvikle mere omfattende strategier for bedre at kunne beskytte potentielle ofre for forskelsbehandling og bidrage til ligestilling.

Udfordringen tages op

Nogle af de nøgleaktiviteter, som disse organisationer må fokusere på, hvis de skal opfylde deres mål, omfatter:

- Formidling af information: potentielle ofre og mere generelt den brede offentlighed må være bedre informeret om de retlige redskaber, der eksisterer. Alt for ofte er ofrene ikke bekendte med deres ret til oprejsning, hvilke procedurer, de skal følge, eller endog ikke hvem de skal henvende sig til, hvis det bliver nødvendigt.
- Oplysning og uddannelse: en kæmpe indsats må gøres inden for oplysning og uddannelse af dem, der beskæftiger sig direkte med direktiverne og disses gennemførelse på nationalt plan. Organisationerne kunne bidrage til at formidle specifikke kurser i spørgsmål vedrørende ligebehandling og ikke-forskelsbehandling.

- Advokat- og lobbyvirksomhed: ekspertise i retlige anliggender og advokatvirksomhed fra ngo-sektoren og andre relevante organisationer vil være nødvendigt til for eksempel at sikre, at bestemmelserne i direktiverne anvendes på en passende måde, samt til at dokumentere uacceptabel praksis eller udarbejde lovtekster.
- Oprettelse af alliancer og netværkssamarbejde: hvis ligestilling fortsat skal stå højt på den politiske dagsorden, er det nødvendigt med politisk mobilisering med henblik på at skabe større synlighed, troværdighed og støtte. Organisationerne må arbejde på at få det størst mulige antal interessenter til at deltage i processen og bør aktivt samarbejde med specialiserede organer eller specifikke instanser.

Det er stadig usikkert, om de berettigede organisationer fuldt ud vil udnytte de muligheder, som de nye regler byder på. Meget vil afhænge af deres evne til at gøre deres strukturer professionelle og mobilisere såvel menneskelige som finansielle ressourcer samt at tilpasse deres organisationer. Håndhævelse og gennemførelse af direktiverne er dele af en lang proces, der i sidste ende skulle lede til sociale ændringer i vores samfund. Organisationer med en »legitim interesse« er godt placeret og fortjener at få tildelt en væsentlig rolle i denne proces.

(2). *Public Interest Litigation: Selected Issues and Examples*. Helen Hershkoff.

(3). KOM/99/0565 endelig.

(4). *Meeting the challenge? A comparison between the EU Racial Equality Directive and the Starting line*. Mark Bell. In »The Starting line and the incorporation of the Racial Equality Directive into the national laws of the EU Member States and Accession States.« Isabelle Chopin og Jan Niessen (eds.). London/Brussels: Commission for Racial Equality/Migration Policy Group, 2001. s. 22-54.

(5). Artikel 11 i direktivet om etnisk ligestilling og artikel 13 i direktivet om generelle rammebestemmelser om ligebehandling

(6). Artikel 12 i direktivet om etnisk ligestilling og artikel 14 i direktivet om generelle rammebestemmelser om ligebehandling

Specialiserede ligestillingsorganer og direktivet om etnisk ligestilling



Ifølge artikel 13 i direktivet om etnisk ligestilling skal et specialiseret organ (eller organer) udpeges til at fremme ligebehandling af alle uden forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse. Organernes opgaver vil bestå i at formidle uafhængig støtte til ofre for forskelsbehandling, indlede uafhængige undersøgelser af forskelsbehandling og offentliggøre uafhængige rapporter samt fremsætte henstillinger om spørgsmål vedrørende forskelsbehandling.

Artikel 13-direktiverne har bebudet et betydeligt antal ændringer, både hvad angår grundlæggende rettigheder og de administrative strukturer, der er nødvendige for at muliggøre en effektiv gennemførelse af de nye regler.

Specialiserede organer : en retlig forpligtelse

Direktiverne forpligter regeringerne til at gøre en række ting, der er af afgørende betydning for en effektiv håndhævelse af lovgivningen om ikke-forskelsbehandling. Disse omfatter blandt andet oprettelsen af en række specialiserede organer, der har til opgave at formidle en støttende forbindelse mellem lovgivningen og de, der er blevet udsat for forskelsbehandling. De specialiserede organers mandat omfatter formidling af uafhængig støtte til ofre for forskelsbehandling, og der er mange måder en sådan støtte kan formidles på (fra formidling af information til mægling og sagsanlæg). De specialiserede organer har ligeledes beføjelse til at foretage uafhængige undersøgelser (hvori de prioriterer visse områder, hvor forskelsbehandling finder sted), offentliggøre rapporter og udarbejde anbefalinger (for eksempel vedrørende presserende emner).

Mange EU-medlemsstater har ændret deres lovgivning om ligebehandling eller vedtaget nye love for at gennemføre de to direktiver inden for de af Europa-Kommissionen fastsatte frister. I forbindelse med gennemførelsen af direktivet om etnisk ligestilling har mange medlemsstater dog stået over for valget om enten at oprette et helt nyt uafhængigt organ med dette mål for øje eller revidere mandatet af allerede eksisterende specialiserede organer⁽⁷⁾.

De eksisterende uafhængige specialiserede organers (sommetider korte) historie i Belgien, Irland, Nederlandene, Sverige og Det Forenede Kongerige, hvis beføjelser er blevet udvidet til at varetage de opgaver, der er anført i artikel 13, viser, at de er af afgørende



betydning for beskyttelsen af enkeltpersoners rettigheder samt den fremtidige udvikling af politikker om ikke-forskelsbehandling.

De eksisterende organer er toneangivende

Den nøglerolle, som ligestillingsorganerne i disse lande spiller, går ud over de beføjelser, der kræves i direktivet om etnisk ligestilling. Denne de facto toneangivende funktion er spontant blevet taget op overalt i de 25 EU-medlemsstater, hvor der er en tendens til at udvide disses beføjelser, så forskelsbehandling af andre årsager end race og etnisk oprindelse ligeledes omfattes. I de lande, hvor der eksisterer flere organer, der hver især dækker forskellige diskriminationsgrunde, er der planer om at slå disse sammen eller styrke samarbejdet mellem dem.

Set fra en bredere synsvinkel hjælper bedre transnationalt samarbejde og udveksling af ekspertise de specialiserede organer til bedre at varetage deres opgave om at fremme ligebehandling og formidle uafhængig støtte til ofre for racediskrimination. To nøgleinitiativer er blevet iværksat med finansiel støtte fra Fællesskabets handlingsprogram for bekæmpelse af forskelsbehandling (2001 – 2006) med henblik på at tilskynde til udveksling af viden og erfaringer.

For det første er der i forbindelse med projektet »Towards a uniform and dynamic implementation of EU anti-discrimination legislation: the role of specialised bodies« blevet oprettet et netværk bestående af seks eksisterende specialiserede organer, ombudsmanden for lige muligheder på beskæftigelsesområdet i Østrig og gruppen vedrørende immigrationspolitik i Belgien. Projektet har til formål at fremme en ensartet fortolkning og anvendelse af EU-lovgivningen om ikke-forskelsbehandling samt at stimulere en dynamisk udvikling af lovfæstet ligebehandling i EU-medlemsstaterne.

Netværket vil gradvist blive udvidet til at omfatte nye specialiserede organer fra andre

EU-medlemsstater og ansøgerlande samt organer, der beskæftiger sig med andre diskriminationsgrunde end race. Repræsentanter for nyligt oprettede eller fremtidige organer deltager allerede i projektets aktiviteter, som for eksempel de jævnlige ekspertmøder⁽⁸⁾.

For det andet støttes de specialiserede organer, der endnu ikke har den fornødne kapacitet med hensyn til ressourcer eller ekspertise, via de såkaldte »twinning-projekter«, der sætter mere erfarne specialiserede organer i forbindelse med mindre erfarne organer. Et sådant projekt er allerede blevet iværksat mellem ligestillingsudvalget i Nordirland (*Equality Commission for Northern Ireland, ECNI*) og det nationale råd for etniske og befolkningsmæssige anliggender (*National Council for Ethnic and Demographic Issues, NCEDI*) i Ministerrådet i Sofia, Bulgarien.

ECNI var i stand til at formidle viden og erfaringer om den britiske lovgivning om ikke-forskelsbehandling og bedst praksis samt at yde hjælp til udformningen af lovgivningen og tilskynde til offentlige debatter og diskussioner om dennes indhold. ECNI iværksatte yderligere et twinning-projekt med justitskanslerens kontor (*Office of the Legal Chancellor, OLC*) i Tallinn, Estland, i februar 2004. Udvalget vil hjælpe OLC med at udvikle en procedure til behandling af klager samt at udarbejde en proceshåndbog. Det vil ligeledes formidle undervisning til OLC's personale om EU-direktiverne baseret på Det Forenede Kongerige og Nordirlands fortolkning af lovgivningen og praksis vedrørende ikke-forskelsbehandling.

Disse og andre »twinning-projekter« tilvejebringer relevant erfaringer, materiale og modeller for samarbejde samt udveksling af ekspertise mellem specialiserede organer.

(7). Europa-Kommissionen, *Specialised bodies to promote equality and/or combat discrimination. Final Report (2002)*. http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/index_en.htm (publications, Study on anti-discrimination bodies).

(8). See www.migpolgroup.com/programmes, *Diversity and anti-discrimination, Anti-discrimination, Specialised bodies*; for rapporter fra ekspertmøderne se www.migpolgroup.com/publications

En forenings synspunkt: Beskyttelse af roma-befolkningens rettigheder



»Førhen«, forklarer Dimitrina Petrova, ERRC's direktør, »var dagsordenen for roma-rettigheder domineret af spørgsmål vedrørende racevold. I de sidste tre år har vi imidlertid set et skift mod ikke-forskelsbehandling, der nu er vores vigtigste arbejdsområde. Når vi i dag taler om sager vedrørende roma-befolkningens lovfæstede rettigheder, drejer de sig i stigende grad om forskelsbehandling. Selv i de tilfælde, hvor det centrale emne er et voldeligt overgreb, kombinerer vi det med en klage over forskelsbehandling.«

Det europæiske rettighedscenter vedrørende romaer (*European Roma Rights Centre*, ERRC) er en juridisk menneskerettighedsorganisation med offentlig interesse baseret i Budapest. Det er en faglig instans, der ledes af en international bestyrelse. Da flertallet af de europæiske romaer lever i Central- og Østeuropa, finder størstedelen af organisationens aktiviteter sted i dette område.

Med et generelt mandat til at beskytte roma-befolkningens lovfæstede rettigheder varetager

ger personalet, partnerne og konsulenterne organisationens tre hovedopgaver: retstvister, retlig uddannelse og advokatvirksomhed.

Ikrafttrædelsen af direktivet om etnisk ligestilling har haft en væsentlig indvirkning ikke blot på ERRC's retlige aktiviteter men ligeledes på deres advokatvirksomhed og uddannelsesinitiativer.

»Siden direktivet om etnisk ligestilling blev vedtaget, er det blevet et centralt punkt i vores advokatvirksomhed samt på vores dagsorden for uddannelse og retstvister,« siger Dimitrina Petrova. »Med hensyn til retstvister bifalder vi den bestemmelse i direktivet om etnisk ligestilling, der tilkender foreninger søgsmålsret. Faktisk afhænger vi af den, idet den giver os mulighed for at gå direkte til domstolen for at repræsentere ofre for forskelsbehandling.

De fleste af vores aktiviteter i forbindelse med retstvister foregår i Central- og Østeuropa, der er hjem til flertallet af den europæiske roma-befolkning. Blandt de nye medlemsstater og ansøgerlandene har kun Bulgarien, Ungarn og Rumænien omfattende love om ikke-forskelsbehandling baseret på EU-direktivet. Både i Ungarn og Bulgarien har vi taget vores første skridt i retning af at rejse retssager, hvor ERRC vil have søgsmålskompetence, og som fokuserer på roma-befolkningens adgang til offentlige tjenesteydelser. Således har vi for eksempel allerede indbragt en sag vedrørende diskrimination mod roma-befolkningen med hensyn til adgang til elektricitetsforsyning. På denne måde afprøver vi, hvordan domstolene vil reagere, når en sag indbringes af en ngo.

Vi ved endnu ikke, om de love om ikke-forskelsbehandling, der er blevet indført i andre lande, vil indeholde en bestemmelse om søgsmålsret. I de lande, hvor lovgivningen ikke



indeholder denne bestemmelse, vil vi fortsat repræsentere den offentlige interesse ved at repræsentere individuelle klienter.

ERRC deltager på nuværende tidspunkt i mindst 150 fortløbende retssager på nationalt plan, og et lignende antal er blevet afsluttet. Mindst 80% af de nuværende sager omfatter et element af forskelsbehandling. Omkring 30-40 af disse indbringes for domstolen inden for rammerne af et af fire »fælles retstvistsprojekter«, der er blevet iværksat i Ungarn, Slovakiet, Den Tjekkiske Republik og Bulgarien i samarbejde med en national juridisk organisation.«

Dimitrina Petrova redegør endvidere for strukturen af disse fælles projekter: »En styringskomité bestående af ERRC-advokater og repræsentanter for den nationale ngo er ansvarlig for udvælgelsen af sager til indbringelse for domstolen i henhold til en række retningslinjer, der er fastsat på forhånd. De retlige opgaver deles mellem ERRC og den nationale partner. For eksempel indbragte vi for nylig en sag om sterilisation i Ungarn sammen med NEKI (en ngo, der forsvare mindretals rettigheder). Alle disse sager fokuserer på klager over forskelsbehandling.

ERRC arbejder også på internationalt plan – dvs. inden for rammerne af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i Strasbourg samt De Forenede Nationers traktatmæssige organer. ERRC har indbragt sager i henhold til individuelle FN-klageprocedurer, som for eksempel CERD (FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination) eller CEDAW (FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder). Lige nu har vi i alt omkring 40 internationale sager kørende, hvoraf cirka halvdelen indeholder en klage over forskelsbehandling.«

Dimitrina Petrova er godt klar over, at det er vigtigt at gøre advokater bevidste om roma-spørgsmålet; især om hvordan de relaterer til de nye EU-direktiver.

»I de sidste tre år har vi organiseret seks eller syv workshops om året, der var rettet mod advokater, der har påtaget eller påtager sig

roma-sager. Som jeg nævnte tidligere, bevæger selve roma-rettighedsspørgsmålet sig mere og mere væk fra sager om politiovergreb, civilvold eller andre tilfælde, der hører ind under det strafferetlige system, i retning mod sager om forskelsbehandling inden for det socio-økonomiske område – som for eksempel ret til beskæftigelse, uddannelse, sundhedspleje, bolig og offentlige tjenesteydelser – der er nøgletemaer i direktivet om etnisk ligestilling.«

Hun fortsætter: »Indtil videre er vores uddannelsesarbejde blevet meget vel modtaget. I starten troede vi, at dommere ikke ville være villige til at rejse til workshops om romaer, men fordi lovgivningen er så ny og interessant og roma-befolkningen er blandt de hovedbegunstigede i direktivet om etnisk ligestilling i Europa, har kurserne tiltrukket en masse interesse blandt juristerne.

I alt har vi formidlet uddannelse til næsten 1000 retseksperter i de sidste tre år. Naturligvis vil det ikke ændre holdninger og ekspertise med det samme, men det er en start. De er blevet påvirket af nye idéer, blevet gjort bekendt med direktivet og har skabt nye kontakter på området.«

Dimitrina Petrova redegør herefter for den advokatvirksomhed, som ERRC udøver sideløbende med deres aktiviteter inden for retstvister og uddannelse.

»Vi sigter mod at blive en aktiv partner i udarbejdelsen af den nationale lovgivning om ikke-forskelsbehandling, og i Bulgarien og Ungarn er det lykkedes os at nå dette mål. Jeg deltog personligt i den arbejdsgruppe, der udfærdigede den bulgarske lov, og i Ungarn deltog vi som insiders og formidlede feedback til udkastene. Så i begge tilfælde har vi en vis fornemmelse af medejerskab af de love, der til sidst blev vedtaget.

Med hensyn til de øvrige lande forsøger vi at bibeholde en konstant strøm af informationer og udtale os om lovforslag i samarbejde med vores lokale partnere. Selvfølgelig er visse lande mindre gennemsigtige og åbne end andre.

Jeg ser med forsigtig optimisme på de nye medlemsstaters indførelse af lovgivningen om ikke-forskelsbehandling på baggrund af EU's direktiv om etnisk ligestilling. En sådan eksisterer allerede i 3 lande, og vi venter stadig på at se, hvad der vil ske i Slovenien, Slovakiet og Den Tjekkiske Republik. Situationen ser mindre lovende ud i Estland, Litauen og Polen, hvor det er sandsynligt, at de ender med at blive et sammensurium af bestemmelser spredt udover forskellige dele af lovgivningen i stedet for en enkelt omfattende lov.«

Hvad ERRC's fremtidige prioriteter angår er Dimitrina Petrova entusiastisk men realistisk:

»EU-udvidelsen og gennemførelsen af direktivet om etnisk ligestilling på nationalt plan har været vores topprioritet i de sidste par år. I fremtiden vil vi intensivere vores arbejde i nabolandene – især i Balkan, Ukraine og Rusland. Voldelige overgreb og politimisbrug er stadig de dominerende problemer, som roma-befolkningen står over for i disse lande, så at kæmpe for adgang til uddannelse eller beskæftigelse kan synes at være lidt af en luksus, men det vil komme, og vi håber, at vores nuværende projekter vil bære frugt senere hen.«

Fakta og tal om roma-befolkningen

Skøn over roma-befolkningens størrelse i Europa varierer i dag mellem 6 og 12 millioner. Det er vanskeligt at indhente præcis data, fordi mange romaer på grund af indgroede fordomme blandt flertalsbefolkningen ikke åbent erklærer deres etniske baggrund. Omkring 80% af Europas romaer lever i Central- og Østeuropa, hvor de i flere lande udgør mere end 5% af den samlede befolkning.

Roma-befolkningen er meget forskelligartet både med hensyn til sprog og kulturelle traditioner. Ikke desto mindre udgør de en særskilt etnisk gruppe, der kan spores tilbage til tidlige immigrationer fra Indien. De forskellige roma-dialekter har en fælles stamme, der er baseret på gammel punjabi eller hindi. De fleste romaer kan inddeles i undergrupper alt efter, hvor de bor eller kommer fra, som for eksempel de spanske »gitanos«, franske »manouche« eller tyske »cinti«.

Igennem hele Europas historie har roma-folket lidt under konstant udstødelse og forfølgelse. Den værste periode var Anden Verdenskrig, hvor nazisternes terror var ansvarlig for drabet af op til 1,5 million

romaer. Som følge af århundreders udstødelse lever mange romaer i dag fortsat under meget svære forhold på kanten af samfundet. Ofte nægtes de adgang til basale menneskerettigheder som bolig, uddannelse, sociale tjenesteydelser og sundhedspleje. Det er ikke usædvanligt at støde på rapporter om 100% arbejdsløshed i visse roma-bosættelser, og segregerede skoler er stadig reglen for størstedelen af roma-børnene.

For mere information se:

European Roma Rights Centre:
www.errc.org

European Roma Information Office:
www.erionet.org

Roma News:
www.romnews.com

The Patrion Web Journal - Romani Culture and History:
www.geocities.com/Paris/5121

Roma Education Initiative:
www.osi.hu/esp/reil/



2.2. Inddragelse af arbejdsmarkedets parter

Arbejdsgiverne: En nøglepartner i kampen mod forskelsbehandling på arbejdspladsen



Susan Scott-Parker – CEO for Employers Disability Forum, Det Forenede Kongerige

»Vores job består i at gøre det lettere for arbejdsgivere at ansætte handicappede og betjene kunder med handicap«.

Employers Forum on Disability er en organisation baseret i Det Forenede Kongerige, der fokuserer på handicapsspørgsmål på arbejdspladsen. Organisationen finansieres og ledes af arbejdsgivere. Forumet repræsenterer 375 medlemsorganisationer, der tilsammen beskæftiger mere end 20% af arbejdsstyrken i Det Forenede Kongerige. Siden oprettelsen i 1986 har forumet arbejdet i tæt samarbejde med regeringen og andre interessenter og udvekslet bedst praksis med henblik på at gøre det lettere at ansætte handicappede og betjene kunder med alvorlige psykiske eller fysiske handicap.

Susan Scott-Parker, CEO og grundlægger af forumet, understreger dog, at organisationen ikke er en traditionel sammenslutning af arbejdsgivere.

»Vi arbejder efter en model, der fokuserer på både arbejdsgivere og personer med handicap. Vi ser det som vores opgave at bringe disse to grupper sammen til begges fordel. Mere præcist opfordrer vi begge grupper til med nye øjne at se på, hvordan de kan gribe fælles problemer an i forbindelse med fremme af den økonomiske og sociale integration af folk med handicap på arbejdspladsen som ansatte og kunder.«

Hun fortsætter: »Vi forsøger at undgå den traditionelle og måske begrænsende term »arbejdsmarkedets parter«. Vi ser det snarere som vores rolle at bidrage til at lette debatten ved at give arbejdsgiverne adgang til et sikkert og åbent forum, hvor de kan mødes for frit at udveksle synspunkter og erfaringer. Det er af afgørende betydning at sikre et sikkert miljø for arbejdsgiverne, hvor de kan have disse diskussioner. Hvis de ikke føler sig tilpas med deres forståelse af handicapsspørgsmål, kan de ikke indlede meningsfulde diskussioner med handicapmiljøet med henblik på at gøre deres virksomheder »handicapfortrolige«.«

Selv om forumet blev oprettet længe før lovgivningen blev indført, og har det været medvirkende til vedtagelsen af den britiske lov om forskelsbehandling af handicappede af 1995 samt de efterfølgende ændringer.

Når adspurgt, hvordan de sørger for, at deres medlemmer gennemfører den britiske lovgivning og i særdeleshed de nye europæiske regler vedrørende handicap, det er hensigten at gennemføre i oktober 2004, lyder svaret - enkelt og dog effektivt:

»Vi holder vores medlemmer ajourført ikke blot om alle de retlige spørgsmål men, hvad vigtigere er, om, hvad dette konkret vil betyde for deres organisationer. Vores umiddelbare budskab er, at man bedst kan forvandle retlige forpligtelser til reelle gensidige fordele ved at anvende bedst praksis hele tiden. For eksempel anbefaler vi, at arbejdsgivere behandler samtlige ansatte, som om de var beskyttet af lovgivningen mod forskelsbehandling af handicappede. Virksomhederne bør takle problemer i forbindelse med handicap sideløbende med race- og kønsdiskriminering for eksempel.

Vi har oprettet en juridisk gruppe, der består af advokater specialiseret i beskæftigelses-spørgsmål fra førende byvirksomheder i Det Forenede Kongerige, og som formidler råd til vores medlemmer. Vi anvender loven til at tiltrække opmærksomhed fra de virksomheder, der måske tror, at de ikke behøver at anvende bedst praksis som en selvfølge. Som vores seneste udgivelse »*Promoting Change*« viser, anvender vi loven til at få arbejdsgiverne til at erkende, at de og nøgleaktørerne inden for deres organisationer har behov for at lære. Det er det eneste dokument af denne type i de 25 EU-medlemsstater.

Allervigtigst anvender vi loven til at styrke budskabet om, at det er i virksomhedernes egen interesse at behandle alle retfærdigt og investere i handicappedes potentiale. Vores e-ansættelses-website er et godt eksempel på dette.

Takket være vores e-learning package, der finansieres af seks store arbejdsgivere med et beløb på £180 000 (cirka 270 000 EUR), kan deres 165 000 ansatte få adgang til information om lovgivningen. Specielt gør pakken

bevidst om handicaphensyn på arbejdspladsen, og hvordan man i det daglige arbejde bør omgås handicappede medarbejdere og betjene kunder med handicap. På denne måde vil de ikke blot anvende bedst praksis men ligeledes bidrage til de ikke-handicappede ansattes forståelse af principperne bag »handicapfortrolige« foranstaltninger. Endvidere bidrager den til en let indførelse af præventive foranstaltninger – hvorved der spares penge og bidrages til en fuldt ud funktionel og ergo profitabel arbejdsstyrke.«

I de sidste 12 måneder har forumet ligeledes fokuseret sine bestræbelser på at fremme den *Global Inclusion Benchmark*, der først blev lanceret som et pilotprojekt i 2002. Den første fulde rapport blev offentliggjort i oktober 2003, hvori der blev gjort rede for verdens førende socialrapporters vigtigste resultater på de 10 nøgleområder, inden for hvilke virksomhederne var blevet bedt om at rapportere om handicap. I rapporten blev der givet et portræt af de 10 organisationer, der scorede højest i undersøgelsen, som indeholdt 94 spørgsmål. Formålet med rapporten var at gøre handicap til en mainstream virksomhedsprioritet.

»Vi holder vores medlemmer underrettet via de mere end 2,5 millioner publikationer, der allerede er i omløb, om hvordan de kan skabe og styrke en positiv kultur som »handicapfortrolige« arbejdsgivere. Vi organiserer også en række begivenheder i løbet af året, og vi har oprettet en telefonisk hjælpelinje for vores medlemmer.«

Susan Scott-Parker erkender, at der på trods af deres bestræbelser dog stadig er mangler. Forumet mener, at det er op til regeringen at forbedre dens egen evne til at takle virksomhedernes behov og ansætte folk med handicap. Endvidere mener forumet, at ngo'er er nødt til aktivt at give folk med handicap indflydelseskompetence som ledere, talsmænd og entreprenører. Begge parter er nødt til at betragte arbejdsgiveren som den vigtigste interessent og kunde, hvis folk med handi-



cap skal gøre reelle fremskridt. Forumet har på denne måde taget positive skridt med henblik på at inddrage alle de interessenter, der på en meningsfuld måde kan bidrage til at sikre, at arbejdsgiverne skaber handicapfortrolige arbejdspladser. Susan Scott-Parker forklarer: »I år har vi også iværksat et rådgivningsprojekt kaldet »Tripod«, der består af repræsentanter fra britiske regeringsministerier (ministeriet for handel og industri), vigtige ngo'er, der beskæftiger sig med handicap, og selvfølgelig vores medlemmer. Det er vores mål at hjælpe alle til at forstå, hvordan man bedre kan involvere og udruste arbejdsgivere med hensyn til dette komplekse emne. Det vi diskuterer inden for Tripod-gruppen, kan derefter anvendes inden for en række brede netværk, og vi håber, at standarden vil blive udviklet på transnationalt plan.

I sidste instans vil forumets fremtidige opgave være at forbedre god kommunikation mellem de interessenter, der arbejder i handicaplovgivningens ånd. Forumet har allerede oprettet en tjeneste, der hedder »Connect«: som en del af hjælpelinjen sættes handicappede ansatte og kunder, der har et problem, i forbindelse med den rette overordnede i en bestemt virksomhed/organisation. På nuværende tidspunkt overvejer forumet desuden at oprette en tjeneste til letelse af mægling efter samme principper som ACAS (Det Forenede Kongeriges faglige mæglingstjeneste).«



Fagbevægelsen deltager

ETUC-projektet

I dag består Europas arbejdsstyrke af personer med mange forskellige nationaliteter, etniske baggrunde og religiøse overbevisninger. For at sikre at denne brogede arbejdsstyrke fungerer godt, og at alle arbejdstagere behandles lige, er fagforeningerne nødt til at takle forskelsbehandling via aktioner, herunder kollektive aftaler og overenskomster. Derudover er det af afgørende betydning for deltagelse og ligebehandling både på arbejdspladsen og inden for fagforeningerne selv, at arbejdere fra etniske mindretal og arbejdere med forskellig nationalitet sikres en passende repræsentation inden for fagforeningerne.

Den Europæiske Faglige Samarbejdsorganisation (*European Trade Union Confederation*, ETUC) modtog støtte fra Fællesskabets handlingsprogram til at foretage en detaljeret EU-omfattende undersø-

gelse af, i hvilket omfang problemer med forskelsbehandling på grund af race eller religion på arbejdspladsen søges løst via kollektive aftaler og overenskomster.

Projektet bestod af to nøglefaser med en transnational og derpå en national dimension. Den første fase omfattede en detaljeret vurdering af den nuværende situation overalt i de daværende 15 EU-medlemsstater via projektets 13 partnerorganisationer – en per medlemsstat med undtagelse af Grækenland og Danmark – og med hjælp fra *Labour Research Department* (LRD) – en uafhængig forskningsorganisation baseret i Det Forenede Kongerige. Forskningsresultaterne blev samlet i en rapport under titlen »*Migrant and Ethnic Minority Workers: Challenging Trade Unions*«.

Herefter blev der udarbejdet en handlingsplan, der efterfølgende blev vedtaget af ETUC's bestyrelse i oktober 2003.

Hovedformålet med handlingsplanen var at kortlægge, hvordan ETUC's medlemmer systematisk taklede forskelsbehandling via kollektive aftaler samt at øge repræsentationen af personer fra etniske mindretal i fagforeningernes beslutningstagningsstrukturer.

I 2004 indledte ETUC projektets anden fase. Efter at have tilendebragt undersøgelsen og handlingsplanen på europæisk plan er det nu hensigten at omsætte disse til handling på nationalt plan.

»Hvis der skal ske fremskridt, må dette ske på nationalt plan og især på arbejdspladserne. Det er her, de kollektive aftaler vil få betyd-

ning, og det er her, at arbejdets reelle virkning vil kunne føles, idet de vil skabe bedre arbejdsvilkår og lette en reel integration af alle arbejdere i virksomhederne og i fagforeningerne.«

Det er klart, at aktiv deltagelse af alle partnere på dette stade er af afgørende betydning. Derfor blev der organiseret 13 nationale seminarer, der kulminerede i et sidste europæisk seminar i Bruxelles i maj 2004, som bragte alle partnerne sammen. Diskussionerne fokuserede på handlingsplanens sandsynlige virkninger, forskningsresultaterne på nationalt plan og på arbejdspladsniveau og mulige opfølgende aktiviteter.

»Brug forskellene. Stop diskriminationen«: En paneuropæisk kampagne med en national identitet

Nationale platforme af arbejdsmarkedets parter har spillet en afgørende rolle i udformningen af de centrale budskaber til lokale støttegrupper og tilrettelæggelsen af effektive nationale initiativer, der har til formål at informere så mange grupper som muligt om deres rettigheder og pligter i henhold til de nye regler.

Som led i sit handlingsprogram for bekæmpelse af forskelsbehandling fører Europa-Kommissionen en femårig paneuropæisk oplysningskampagne om bekæmpelse af forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, religion eller tro, alder, handicap eller seksuel orientering med sloganet »Brug forskellene. Stop diskriminationen«. I de før-



Oplysning kan give nye idéer til etableret praksis.



ste to år af kampagnen, der blev lanceret i juni 2003, fokuseres der hovedsageligt på oplysningskampagner vedrørende forskelsbehandling på arbejdspladsen.

Hensyntagen til nationale forhold, spørgsmål og målgrupper har været afgørende for kampagnens succes. De nationale interessenter – repræsenteret via særlige nationale arbejdsgrupper (nag'er) – har fra første færd været fuldt ud involveret i den strategiske planlægning af de nationale kampagner. Nag'erne består af:

- repræsentanter for arbejdsmarkedets parter, navnlig arbejdsgiver- og arbejdstagerforeninger,
- repræsentanter for de ikke-statslige organisationer, der berøres af direktiverne 2000/43/EF og 2000/78/EF,
- repræsentanter for de nationale ministerer, der er ansvarlige for gennemførelsen af direktiverne i den nationale lovgivning.

Nag'erne mødes mindst to gange om året og har til opgave at diskutere de mål, der skal nås på nationalt plan, samt hvordan disse bedst kan opfyldes via de målrettede initiativer, der tilrettelægges i samarbejde med MEDIA CONSULTA's nationale korrespondenter.

I kampagnens første år fokuserede diskussionerne på de centrale dele af de nationale tiltag samt indkredsning af synergier med andre fortløbende aktiviteter inden for de fem diskriminationsgrunde, der er indeholdt i direktiverne.

I 2004 blev emnet yderligere uddybet både med hensyn til indhold og geografisk udstrækning. Diskussionerne drejede sig i stigende grad om resultaterne, målgrupperne og de gennemførte foranstaltningers fokus. Med dette for øje blev der oprettet en række fokusgrupper i Letland, Malta, Polen og Den Tjekkiske Republik, der involverede de

samme tre grupper af interessenter med henblik på at diskutere effektive metoder til at vurdere situationen i hvert land.

Det er dog vigtigt at bemærke, at fuld inddragelse af de nationale interessenter er en gradvis proces. Det er nødvendigt at indkredse, diskutere, tilpasse og revidere foranstaltningerne, og sommetider er der lang vej fra den oprindelige idé til den foranstaltning, der i sidste ende gennemføres.

På den anden side er inddragelsen af nationale interessenter allerede begyndt at bære frugt. De nationale interessenter kan i vid udstrækning identificere sig med de foranstaltninger, der er udviklet på denne måde, og dermed få en fornemmelse af medejerskab.

De resulterende nationale kampagner er lige så forskelligartede som de europæiske lande, hvor de finder sted, idet de i de forskellige medlemsstater fokuserer på forskellige former for foranstaltninger og problemstillinger. Nogle fokuserer måske på oplysningskampagner, der er rettet mod den brede offentlighed, mens andre måske fokuserer på mere målrettede informationsseminarer. Mens nogle lande har valgt ikke at føre reklamekampagner men i stedet formidle mere konkrete oplysninger, koncentrerer andre alle deres tilgængelige ressourcer på netop dette område. Alle disse beslutninger er baseret på det strategiske fokus, som fastlægges på nag-møderne.

2.3. Interessenterne bringes sammen: De offentlige myndigheders rolle

»Integreret« planlægning vil være nøglen til at bringe alle interessenter sammen med henblik på en effektiv gennemførelse af direktiverne i medlemsstaterne.

Lovgivning er aldrig i sig selv nok. Der er brug for et organiseret samarbejde mellem alle de interessenter, der kan bidrage til en bedre forståelse af den nationale befolknings behov og derfor en mere effektiv gennemførelse. I artikel 10 i direktivet om etnisk ligestilling (formidling af information) står der: »Medlemsstaterne påser, at de bestemmelser, der vedtages i medfør af dette direktiv, og de relevante bestemmelser, der allerede finder anvendelse, på hele deres område bringes til de berørte personers kendskab ved hjælp af alle egnede midler.«

De offentlige myndigheder overalt i den udvidede Europæiske Union er i en unik position til på en vellykket måde at koordinere en effektiv inddragelse af alle interessenter i en sådan gennemførelse.

De holder nøglen til udviklingen af politikker, der kan fremme og sprede de værdier og den praksis, der ligger bag kampen mod forskelsbehandling, samt til at understrege den europæiske dimension i denne kamp. Samtidig står de uundgåeligt midt i et komplekst netværk af relationer, der omfatter forskellige regeringsorganer og -instanser, civilsamfundet og arbejdsmarkedets parter.

Via den femårige oplysningskampagne »Brug forskellene. Stop diskriminationen« har handlingsprogrammet allerede demonstreret sit engagement med hensyn til at gøre opmærksom på de nye regler samt

enkeltpersoners rettigheder og pligter i henhold til disse.

Gennemførelsen af en holdningsændring kræver dog både menneskelige og finansielle ressourcer samt tid. Det Europæiske Fællesskab har erkendt dette faktum og stillet 2 300 000 EUR til rådighed for de nationale myndigheder til organisering af seminarer og andre oplysningskampagner rettet mod politiske beslutningstagere, aktører inden for retsvæsenet og befolkningen i almindelighed.

Konkret håber Fællesskabet med en maksimal allokering af 100 000 EUR per medlemsstat i 2004 at kunne tilskynde til en aktiv deltagelse og udveksling af synspunkter på tværs af de forskellige sektorer. Tilrettelæggelsen af »nationale dage om mangfoldighedsspørgsmål« samt konferencer og seminarer skulle bidrage til at bygge bro mellem politikker på papiret og konkrete aktioner.

Det er dog klart, at oplysning foregår på flere forskellige niveauer og derfor kræver en række forskellige fremgangsmåder, hvis man skal nå ud til de forskellige målgrupper.

Det erkendes af alle, at de underliggende principper, der gives udtryk for i EU-direktiverne, først og fremmest er et sæt af fælles retningslinjer, der under gennemførelsen bør tilpasses de nationale forhold og traditioner. Det, der er af afgørende betydning, er, at grundlæggende holdninger ændres. Det medfører nødvendigvis et behov for at være præventive i stedet for at være reaktive i dialogen mellem nøgleinteressenter.

De offentlige instanser i de 25 EU-medlemsstater har naturligvis haft forskellige erfa-



ringer med deres »triumvirate« netværk. De har også behandlet spørgsmålet om fremme af de værdier, der er indeholdt i direktiverne, med forskellige intensitetsgrader. Nogle medlemsstater har valgt at gennemføre de to direktivers minimumskrav. Det Forenede Kongerige, der allerede har meget stor ekspertise med hensyn til forståelse af »ulighed«, har ikke blot gennemført de europæiske love i den nationale lovgivning, men har desuden revideret deres normale tilgang til ligestillingsspørgsmål. Rent praktisk har resultatet været, at de er gået meget længe, idet de har placeret ansvaret for fremme af ligestilling i centrum af deres platform for politikudvikling på tværs af de forskellige regeringsinstanser samt i deres forbindelser med civilsamfundet.

Den egentlige årsag bag Det Forenede Kongeriges beslutning om at pålægge alle sine offentlige instanser denne positive forpligtelse er erkendelsen af, at social forskelsbehandling rækker langt ud over enkeltstående tilfælde af racefordomme. Som følge

heraf er denne forpligtelse ikke længere blot et spørgsmål om at yde erstatning til ofrene for forskelsbehandling men om at ændre institutionerne således, at man undgår, at det overhovedet er nødvendigt at klage til at begynde med. Selvom direktivet om etnisk ligestilling ikke udtrykkeligt kræver, at der pålægges positive forpligtelser, har Det Forenede Kongeriges lovgivning gjort det ulovligt for offentlige instanser at øve forskelsbehandling i nogen af deres funktioner. Det har betydet, at det for offentlige myndigheder i Det Forenede Kongerige ikke er tilstrækkeligt bare at afholde sig fra at øve forskelsbehandling. De skal også fremme etnisk ligestilling.

Ikke blot integreret planlægning men ligeledes formidling af informationer på tværs af alle sektorer vil være af afgørende betydning for en effektiv gennemførelse af direktiverne. De offentlige myndigheder besidder nøglen. Det er op til dem at gøre bedst mulig brug af hinandens erfaringer og i sidste ende åbne døren for alle interessenter.

De offentlige myndigheder baner vejen for ligestilling: Den britiske forpligtelse til at fremme ligestilling og loven om racerelationer

På trods af at Det Forenede Kongeriges lov om racerelationer af 1976 var et skelsættende stykke lovgivning, indeholdt den visse mangler, når det gjaldt de offentlige erhverv. I oktober 1999 offentliggjorde regeringen en meddelelse om ligestilling, hvori den forpligtede sig til at udrydde forskelsbehandling, fjerne barrierer og forbedre mulighederne for de grupper, der var dårligt stillede eller udsat for forskelsbehandling i forbindelse med beskæftigelse, det offentlige liv og formidling af offentlige tjenesteydelser i Det Forenede Kongerige .

Ifølge meddelelsen »skal offentlige instanser føre an med hensyn til fremme af lige mulig-

heder for at sikre, at offentlige institutioner og tjenesteydelser er fri for diskriminerende procedurer og praksis, samt forbedre mulighederne for dårligt stillede grupper både som ansatte og som brugere af offentlige tjenesteydelser«.

Regeringen opfyldte denne forpligtelse ved at udvide loven om racerelationer af 1976 til de offentlige erhverv, der ikke hidtil havde været omfattet, som for eksempel politiet, via loven om racerelationer (ændringslov) af 2000. Det viste sig at være et vigtigt skridt i regeringens bestræbelser på at sikre, at den offentlige sektor sætter tempoet på vejen mod ligestilling.

Ændringen førte også lovgivningen i en ny retning, idet den pålagde de offentlige myndigheder en positiv lovfæstet forpligtelse til at fremme etnisk ligestilling. Denne positive forpligtelse adskiller sig fra traditionelle love mod forskelsbehandling, idet den sigter mod at indføre ligestillingsforanstaltninger i stedet for blot at reagere på klager fra individuelle ofre.

Desuden har den til formål at sikre, at de offentlige myndigheder yder retfærdige og let tilgængelige tjenesteydelser, samt at forbedre lige muligheder inden for beskæftigelse. Den pålægger de offentlige myndigheder en overordnet forpligtelse til:

- at arbejde mod udryddelse af ulovlig forskelsbehandling,
- at fremme lige muligheder, og
- at fremme gode relationer mellem personer fra forskellige etniske grupper i udførelsen af deres arbejde.

De offentlige myndigheder er ligeledes bundet af såkaldte specifikke og beskæftigelsesmæssige forpligtelser, der støtter den overordnede forpligtelse. Med specifikke forpligtelser menes der forpligtelser, der skal opfyldes af de myndigheder, der er ansvarlige for formidling af vigtige offentlige tjenesteydelser. De er således forpligtet til:

- at udarbejde og offentliggøre en plan for etnisk ligestilling,
- at fastlægge de aktioner og politikker, der er relevante med henblik på at opfylde den overordnede forpligtelse, og
- at fastlægge ordninger, der vil bidrage til opfyldelsen af forpligtelsen inden for politik og formidling af tjenesteydelser.

Så snart en myndighed er blevet pålagt disse specifikke forpligtelser, har de indtil udgangen af maj måned i det efterfølgende år til at

gennemføre de nødvendige planer.

De offentlige myndigheder, der er bundet af de beskæftigelsesmæssige forpligtelser, skal udarbejde en opgørelse - per etnisk gruppe - over deres nuværende personale samt ansøgere til stillinger, forfremmelse og uddannelse og offentliggøre resultaterne hvert år. Endvidere er offentlige myndigheder med mindst 150 fuldtidsansatte forpligtet til at udarbejde en opgørelse over klager, disciplinære sanktioner, resultatevalueringer, uddannelse og afskedigelser.

Listen af instanser, der er underlagt forpligtelsen til at fremme etnisk ligestilling, revideres og opdateres årligt.



Den britiske forpligtelse til at fremme ligestilling slukker brande, før de blusser op.

Europa-Kommissionen

Lige rettigheder i praksis: Afgørende stemmer 2004

Luxembourg: Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer

2004 — 24 s. — 21 x 29,7 cm



Denne tematiske brochure er produceret inden for rammerne af Det Europæiske Fællesskabs handlingsprogram for bekæmpelse af forskelsbehandling (2001-2006). Dette program blev oprettet af Europa-Kommissionens Generaldirektorat for Beskæftigelse, Sociale Anliggender og Arbejdsmarkedsforhold som en pragmatisk støtte til at sikre en effektiv gennemførelse af de to direktiver om »etnisk ligestilling« og »ligebehandling med hensyn til beskæftigelse« (2000), der har sit udspring i Amsterdam-traktatens artikel 13. Det seksårige program retter sig hovedsageligt mod alle de interessenter, der kan øve indflydelse på udviklingen af passende og effektive love og politikker mod forskelsbehandling overalt i de 25 EU-medlemsstater samt EFTA-landene og ansøgerlandene.

Handlingsprogrammet har tre overordnede mål, navnlig:

1. At forbedre forståelsen af problemstillinger i forbindelse med forskelsbehandling.
2. At styrke kapaciteten til at tackle forskelsbehandling effektivt.
3. At fremme de værdier, der understøtter bekæmpelsen af forskelsbehandling.

Derfor har de aktiviteter, der finansieres inden for rammerne af programmet, til formål at analysere og vurdere, udvikle og oplyse om foranstaltninger til bekæmpelse af forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering. Forskelsbehandling på grund af køn behandles i henhold til særskilte retlige instrumenter. For mere information om Fællesskabets politikker, lovgivning og aktiviteter vedrørende kønsdiskrimination, kontakt venligst Direktoratet for Ligestilling mellem Mænd og Kvinder ved Generaldirektorat for Beskæftigelse, Sociale Anliggender og Arbejdsmarkedsforhold.

http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/equ_oppl/index_en.htm