

Lika rättigheter i praktiken

Viktiga röster 2004

Grundläggande rättigheter & åtgärder mot diskriminering



Sysselsättning & socialpolitik



Europeiska kommissionen

”Lika rättigheter i praktiken: Viktiga röster 2004” publiceras inom ramen för gemenskapens handlingsprogram mot diskriminering 2001–2006, generaldirektoratet för sysselsättning och socialpolitik vid Europeiska kommissionen. Innehållet i denna publikation speglar inte nödvändigtvis de åsikter eller ståndpunkter som företräds av generaldirektoratet för sysselsättning och socialpolitik vid Europeiska kommissionen. Varken Europeiska kommissionen eller någon annan part som verkar i kommissionens namn kan ta ansvar för hur informationen i denna publikation används.

För mer information om handlingsprogrammet och diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning, besök webbplatsen med adressen

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

© Foto: Europeiska kommissionen

© Foto, s. 17: Employers' Forum on Disability, Storbritannien

© Foto, s. 12: CMI/Digital Vision

© Foto, s. 5 och 14: ERRC

© Foto, s. 24: Jess Hurd report digital.co.uk

Tack:

Handlingsprogrammets ansvariga vill tacka de medverkande för deras insiktsfulla bidrag om de förhållanden, uppnådda resultat och utmaningar som behandlas i denna skrift, nämligen Timo Makkonen, Barbara Cohen, Zoltán Lékó, Roger Dennisson, Maria Miguel-Sierra, Marcel Zwamborn, Dimitrina Petrova, Susan Scott-Parker, Sinead Tiernan, Markus Gaier och Joy Oyesanya.

***Europe Direct är en tjänst som hjälper dig att få svar
på dina frågor om Europeiska unionen***

**Gratis telefonnummer:
00 800 6 7 8 9 10 11**

En stor mängd övrig information om Europeiska unionen är tillgänglig på Internet via Europa-servern (<http://europa.eu.int>).

Kataloguppgifter finns i slutet av publikationen.

Luxemburg: Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer, 2004

© Europeiska gemenskaperna, 2004
Kopiering tillåten med angivande av källan.

TRYCKT PÅ ICKE KLORBLEKT PAPPER



Lika rättigheter i praktiken

Viktiga röster 2004

Väsentliga faktorer och aktörer för tillämpningen av direktiven om icke-diskriminering

Förord

Gemenskapens handlingsprogram mot diskriminering (2001–2006) finansierar ett brett verksamhetsfält. Det är nämligen många olika slags grupper som påverkas eller kommer att påverkas av EU:s nya bestämmelser om icke-diskriminering. Sedan handlingsprogrammet kom till har det gjorts en rad insatser för att främja rättvisa och jämlikhet i vitt skilda rättssystem och kulturer. Insatserna har inriktats på de fem grunder för diskriminering som täcks av direktiven om likabehandling mellan raser och i arbetslivet.

Inom ramen för de initiativ som finansierats genom handlingsprogrammet har det redan gjorts imponerande och kreativa satsningar för att nå huvudmålet, att främja ett EU fritt från diskriminering. Programdeltagarna, som kommer från samtliga 25 medlemsstater, har dessutom visat entusiasm för att lära av varandras erfarenheter och tidigare lagstiftningsinitiativ, till exempel tidigare antagna jämställdhetslagar.

2004 års tematiska skrift "Lika rättigheter i praktiken: Viktiga röster 2004" publiceras samtidigt som vi går in i en ny fas i EU:s historia, dvs. när tio nya medlemssta-

ter tillkommer från och med den 1 maj 2004. Tanken är att låta olika programdeltagare få komma till tals – de kan vara nationella tjänstemän, experter eller företrädare för icke-statliga organisationer. Eftersom tidsfristen för att införliva direktiven har gått ut ligger utmaningen i att se till att alla omfattas av samma skydd mot diskriminering, oavsett ras eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.

I år har vi valt att fokusera på väsentliga faktorer och aktörer för tillämpningen av direktiven om icke-diskriminering när det gäller likabehandling mellan raser och i arbetslivet. Dessa direktiv grundas på artikel 13 i Amsterdamfördraget.

I denna skrift sammanfattas oberoende åsikter från olika parter – nationella myndigheter, icke-statliga organisationer, jämlikhetsorgan och experter på området. Vi får därmed en levande bild av de processer som lotsar lagstiftare och beslutsfattare från teori till praktik; från lagstiftande till det dagliga arbetet med att förändra attityder och sedvanor i EU:s samhällen.

Innehåll

Från teori till praktik

Att genomföra direktiven om icke-diskriminering	3
---	---

Avsnitt I

Gemensamt inflytande och engagemang	6
-------------------------------------	---

Avsnitt II

Engagera och mobilisera nyckelaktörer	10
---------------------------------------	----

2.1. Föreningarnas roll i förändring	10
--------------------------------------	----

Jämlikhetsorgan och direktivet om likabehandling mellan raser	12
---	----

Synpunkt från en förening: Skydda romernas rättigheter	14
--	----

2.2. Göra arbetsmarknadens parter delaktiga	17
---	----

Arbetsgivarna – en viktig partner för att bekämpa diskriminering i arbetslivet	17
--	----

Fackföreningsrörelsen intar scenen	19
------------------------------------	----

"Für mångfald. Mot diskriminering": En europeisk kampanj med nationell profil	20
---	----

2.3. Samla berörda parter – de offentliga myndigheternas roll	22
---	----

Offentliga myndigheter visar vägen i jämlikhetsarbetet:	
---	--

Skyldigheten att främja jämlikhet i Storbritannien och lagen om förhållandet mellan raser	23
---	----



Från teori till praktik – att genomföra direktiven om icke-diskriminering



Bara lagstiftning räcker inte för att ändra på grundmurade attityder i samhället. Den viktigaste utmaningen är nu att göra verklighet av icke-diskrimineringslagen för alla berörda parter.

Alla medlemsstater i EU har tre liknande erfarenheter på området diskriminering. För det första har alla erfarenhet av att bekämpa diskriminering och de flesta stater har infört bestämmelser om jämlikhet och icke-diskriminering i sina grundlagar, ofta även i andra delar av lagstiftningen. Andra har kompletterat lagstiftning med olika slags politiska åtgärder.

För det andra har de flesta medlemsstater, om inte alla, insett att insatserna har varit otillfredsställande och inte tillräckligt effektiva. De som utsatts för diskriminering tar nämligen sällan upp sin sak i domstol, trots övertygande bevis på att

diskriminering förekommit. Detta visar att det är svårt att få lagen att tillämpas, och framför allt att det finns olika hinder för de utsattas tillgång till rättsväsendet. Forskning på området visar mycket riktigt att diskrimineringsoffer ofta avstår från att vidta rättsliga åtgärder, eftersom de är rädda att det i princip är omöjligt att styrka deras sak, eller för att de inte tror att slutresultatet blir tillfredsställande. Många är också helt omedvetna om sina rättigheter, eller behöver råd och stöd.

Men det finns en tredje sak som förenar EU:s 25 medlemmar: de har alla tagit ny sats i arbetet med att bekämpa diskriminering. Detta är resultatet av den senare tidens politiska och rättsliga initiativ från EU:s sida. År 2000 antog Europeiska unionens ministerråd EU:s handlingsprogram mot diskriminering tillsammans med två direktiv om lika behandling, nämligen rådets direktiv 2000/78/EG om inrättande av en allmän ram för likabehandling (direktivet om likabehandling i arbetslivet) och rådets direktiv 2000/43/EG om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung (direktivet om likabehandling mellan raser).

Att få nationell lagstiftning att stämma överens med EU:s direktiv

Båda ovan nämnda direktiv innehåller en detaljerad och heltäckande definition av diskriminering, vilket är en nödvändig förutsättning för att lagen om icke-

diskriminering ska kunna tillämpas i praktiken. Direktiven innehåller också bestämmelser som fördelar bevisbördan i diskrimineringsfall och ger icke-statliga organisationer rätt att väcka talan som ombud för eller som stöd till drabbade. I direktivet om likabehandling mellan raser uppmanas medlemsstaterna att inrätta organ för jämlikhetsfrämjande, om de inte redan har gjort det. Dessa bestämmelser undanröjer många av de hinder som diskrimineringsoffer har stött på tidigare. På så sätt underlättas deras tillgång till rättsväsendet.

Direktiven och det kompletterande handlingsprogrammet skapar således nya förutsättningar för att driva frågan om icke-diskriminering vidare även på nationell nivå. Alla medlemsstater ansvarar för att deras inhemska lagstiftning stämmer överens med de båda direktiven. Senast i juli 2003 skulle den nationella lagstiftningen överensstämma med kraven i direktivet om likabehandling mellan raser och senast i december 2003 med kraven i direktivet om likabehandling i arbetslivet. För nya medlemsstater gick tidsfristen ut i maj 2004. Vissa medlemsstater har begärt mer tid för att införa bestämmelserna mot diskriminering på grund av ålder och funktionshinder.

Största utmaningen: Att omsätta nationell lagstiftning i praktiken

Nu när direktiven i stort sett har införlivats med nationella icke-diskrimineringslagar står vi inför en lika viktig och krävande uppgift, nämligen att "omsätta" den nya lagstiftningen i praktiken. För att klara detta måste vi känna till vilka de väsentliga faktorerna och aktörerna är, så att icke-diskrimineringslagen inte blir tomma ord. Om en lag inte följs och til-

lämpas i praktiken saknar den nämligen värde, hur bra den än är.

Två saker måste känneteckna en strategi som ska se till att lagen ger påtagliga resultat för de människor som lagen är avsedd att skydda. För det första måste strävan vara att få principen om likabehandling att följas i större utsträckning, vilket uppnås genom information och upplysningsinsatser. För det andra måste det finnas möjlighet att fatta effektiva efterlevnadsbeslut för dem som trots dessa insatser inte följer lagen.

För att människor ska kunna följa lagen måste de känna till innehållet och vara villiga att rätta sig efter den. Här kommer informationskampanjer och upplysningsinsatser in i bilden. Den här typen av insatser bör i detta sammanhang förstås i bred mening och inte bara handla om mediekampanjer och affischering. En annan metod är exempelvis att inrätta offentliga forum där aktuella frågor om diskriminering kan diskuteras.

Förekomsten av diskriminering minskar sannolikt med hjälp av sådana verksamheter, men fenomenet kommer troligen inte att försvinna helt. Därför krävs det också effektiva metoder för att se till att lagen följs. Det bör till exempel vara enkelt att få tillgång till rättsväsendet och organisationer som ger stöd till diskrimineringsoffer. Detta är i allt väsentligt en institutionell fråga; det gäller att se till att det finns relevanta institutioner och organisationer, att de har tillräckligt med personal och att de fungerar effektivt. Om inte polis, åklagare och domstolar tar diskrimineringsfall på allvar, avskräcks de utsatta från att ta upp sina fall. Ombudsmannainstitutioner och jämlikhetsorgan medverkar ofta till en lättillgänglig och relativt snabb upprättelse. Icke-statliga organisationer är ovärderliga som stöd till dem som utsatts för diskriminering. De kan ge råd och



stöd och vid behov hjälpa enskilda att väcka åtal.

I denna skrift går vi till botten med dessa problem och ger ett antal exempel på hur icke-diskrimineringslagen kan effektiviseras i praktiken. I avsnitt I betonas vikten av att alla berörda parter bidrar med stöd och deltar aktivt. Här ges exempel från olika länder på hur framför allt icke-statliga organisationer och arbetsmarknadens parter har medverkat i lagstiftningsprocessen. I avsnitt II ligger fokus på olika nyckelaktörers engagemang och mobilisering, framför allt jämlikhetsorgan, icke-statliga organisationer, arbetsmarknadens parter och offentliga myndigheter. Här lyfter vi särskilt fram Europas största minoritet, romerna.

Artiklarna ger rika illustrationer av de enorma fördelar som uppstår när alla parter deltar aktivt och när det sker ett utbyte av god praxis, som utvecklats på grundval av erfarenheter från praktiskt arbete ute i samhället. Dessa två faktorer får bli ytterligare en gemensam sak för EU:s medlemsstater.

Direktiven kan hjälpa till att minska klyftan mellan de enorma nackdelar som den romska gemenskapen upplever och deras stora möjligheter att ge det utvidgade EU ett mervärde.



Gemensamt inflytande och engagemang



”Kvaliteten på bestämmelserna vilar ytterst på medbestämmande. Med detta menar jag att det i regelarbetet tas direkt hänsyn till erfarenheterna och åsikterna hos dem som påverkas, dvs. grupper som arbetsgivarorganisationer och fackföreningar, samhällsföreningar och icke-statliga organisationer, vilka verkar för det allmänna intresset. Sådana grupper agerar vakthund, utbildar och informerar andra och hjälper enskilda personer att hävda sina rättigheter. De måste ges rätten att informeras, rådfrågas och delta i tillämpningsprocessen.”⁽¹⁾

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

Efter det att direktiven antogs har de flesta medlemsstater i första hand koncentrerat sig på att uppfylla de formella kraven, dvs. att införa lämpliga rättsliga och administrativa förfaranden. Processen kan tyckas svår, men den har en slutpunkt: processen kan fullbordas.

Den uppgift medlemsstaterna nu står inför är en process utan slut, nämligen att uppnå själva målen i direktiven. Arbetet med att bekämpa diskriminering och främja jämlikhet har ingen fastställd slutpunkt – det kommer att fortsätta så länge det är nödvändigt. Processen innebär en utmaning för de flesta institutioner och kan mycket väl blottlägga starkt motstridiga intressen. Dessutom har regeringarna tvingats inse att de inte kan driva processen på egen hand.

I början vilade ansvaret främst på de nationella regeringarna, eftersom det krävdes lagstiftning. När medlemsstaterna antog direktiven enhälligt gav de ett formellt stöd till värdet av ett bredare deltagande och enades om att nationella regeringar ska vara skyldiga att uppmuntra och främja en dialog med näringslivet och icke-statliga organisationer. Men inte mycket tyder på att denna skyldighet har hörtsammats i någon större utsträckning i de flesta medlemsstater i det utvidgade EU. En dialog förekommer regelbundet i somliga medlemsländer, men i länder där en bra kommunikation mellan offentliga institutioner och det civila samhället inte ingår i det normala mönstret tycks direktivens krav ha fått ett begränsat genomslag. Å andra sidan kan kraven fungera som en främjande faktor genom att minska den misstro som tidigare stod i vägen för en dialog.



En värdefull grund att bygga på är medlemsstaternas tidigare erfarenheter – positiva och negativa – av att ta itu med diskriminering mellan kvinnor och män. Lärdomar kan också hämtas från rättsordningar där andra typer av icke-diskrimineringslagar har funnits i många år.

Reaktioner i form av individuella rättsanspråk räcker inte

Grundläggande för att utrota diskriminering är att de drabbade faktiskt har rätt att söka och få upprättelse. Men flera års kamp mot diskriminering har också visat att detta inte är tillräckligt, även om det är mycket viktigt, om målet är att göra konkreta framsteg för jämlikhet. Individuella rättsanspråk rubbar sannolikt inte fast förankrade institutionella diskrimineringsmönster i någon större eller bestående omfattning. När organisationer intar en oflexibel försvarsställning kan individuella anspråk dessutom skärpa motståndet mot förändringar. Det är inte bara oklokt utan också principiellt fel att bekämpningen av diskriminering läggs som en börda på det fåtal individer som är beredda att protestera.

Regeringar och grupper inom det civila samhället måste upprätthålla och stödja förfaranden för effektiv individuell upprättelse. Men förutom att underlätta för enskilda personer att reagera genom att söka upprättelse behöver de hitta andra mer förebyggande sätt att förändra institutionella attityder och metoder inom en organisation som helhet.

Vad som krävs är att organisationerna själva lyfter fram hinder för jämlikhet – på arbetsmarknaden, inom utbildning och fortbildning och när det gäller tillgång till varor eller tjänster. Hinder inom en organisation kan vara riktlinjer och förfaranden som med eller utan avsikt utesluter eller missgynnar särskilda

grupper. Det kan vara skriftliga riktlinjer eller förfaranden, eller oskrivna "lagar" som grundar sig på obestridda stereotyper och fördomar. Om det finns hinder som fråntar vissa grupper lika möjligheter, då bör man kunna förvänta sig att organisationen i fråga förändrar situationen.

Vissa grupper kan också stöta på hinder som beror på att de har utestängts och missgynnats historiskt. Detta blir tydligt när inga eller förhållandevis få personer ur vissa grupper erbjuds anställning eller beviljas förmåner och tillgång till tjänster, trots att åtgärder vidtagits för att skapa jämlikhet. Underläget för dessa grupper kommer troligen att bestå om man inte ingriper i form av positiv särbehandling för att få bukt med effekterna av historisk diskriminering.

En viktig del i arbetet med att lyfta fram hinder och planera för förändringar är helt klart att missgynnade grupper medverkar. Vilken roll andra parter kan spela för att förändra organisationer är självklart beroende av både nationell lagstiftning och traditionella relationer. Fackföreningar kan ha en ledande roll – eller ingen roll alls. Offentliga myndigheter kan ha lagenlig skyldighet att agera, vilket också kan gälla alla eller bara vissa arbetsgivare. Vissa organ har omfattande befogenheter att ingripa, bland annat att utreda, ge rekommendationer och åstadkomma bindande åtaganden om konkreta steg för förändringar.

(1) "Work, empowerment and equality". Öppen föreläsning vid International Institute of Labour Studies, Genève, november 2000.

Olika parter behöver arbeta tillsammans

Det idealiska vore om nationella regeringar, jämlikhetsorgan, offentliga och privata organisationer och företag, fackföreningar, icke-statliga organisationer och personer ur missgynnade grupper kunde inse den ömsesidiga fördelen av att samarbeta för att främja jämlikhet. Samarbetet kan till exempel gå ut på att enas om mekanismer som får organisationer och företag att utvärdera effekterna av deras rådande praxis och agera för att radera hinder för jämlikhet. Det krävs påföljder om institutionell diskriminering påvisats men organisationen i

fråga inte agerar. Formella påföljder kan slås fast i lagar eller andra bestämmelser. Olika berörda instanser kan tillämpa informella påföljder, till exempel ute-stängning från offentlig upphandling, konsumentbojkotter eller stridsåtgärder.

En viktig lärdom av medlemsstaternas och andra länders erfarenheter är att ju fler människor som engagerar sig som viktiga parter och inser att de har ett genuint intresse av att bygga upp ett samhälle grundat på jämlikhet, desto effektivare blir alla lagar, påföljder och kampanjer. Själva det faktum att olika grupper aktiverar sig bidrar dessutom till att attityder och praxis förändras.

Ungern

I Ungern skulle direktiven införlivas i god tid inför anslutningen till Europeiska unionen den 1 maj 2004. Den ungerska regeringen beslutade att anamma en ny och bred strategi under den två och ett halvt år långa samrådsprocessen. Detta var första gången ett samråd om lagstiftning genomfördes på Internet. Även mer traditionella kanaler användes.

I november 2002 lanserades ett 80-sidigt samrådsdokument på en särskild webbplats, där begreppen i EU:s direktiv redde ut. Samrådsdokumentet innehöll också ett förslag på hur regeringen tänkte sig att direktiven skulle införlivas med ungersk lag. Ungerns högsta domstol uttalade sig dessutom om hur genomförandet av direktiven skulle kunna påverka gällande ungerska rättsliga principer.

Mellan november 2002 och maj 2003, då den nationella rättsakten utarbetades, ordnade de ungerska myndigheterna möten med företrädare för det civila samhället – särskilt representantorganisationer för den romska gemenskapen och homosexuella – samt fackföreningar och arbetsgivarnätverk, för att få kännedom om deras intressen och prioriteringar för en effektiv lagstiftning.

Det nationella lagförslaget diskuterades sedan med viktiga instanser mellan maj och augusti 2003. Därefter finslipades innehållet och språket innan det lades fram i det ungerska parlamentet för debatt och omröstning. I slutet av 2003 antogs den ungerska rättsakt som införlivar de två artikel 13-direktiven – ett genuint exempel på samarbete mellan regeringen och det civila samhället.



Olika perspektiv för med sig nya synsätt.

Storbritannien

Samrådsprocessen i Storbritannien inleddes 2000 med ett samråd om de allmänna principerna i direktivet om likabehandling i arbetslivet. Därefter följde ytterligare två samråd. Vid det första samrådet, *"Towards Equality and Diversity"*, diskuterades den övergripande strategin för genomförandet. Det andra samrådet, *"The Way Ahead"*, inleddes i oktober 2002. Då granskades alla aspekter av diskriminering och innehållet i lagförslaget. Målen med samråden var att diskutera prioriteringarna för den föreslagna nationella lagen och att ge arbetsgivare, representantorganisationer, fackföreningar och arbetstagare så mycket tid som möjligt för att förbereda sig för lagen innan den trädde i kraft.

Under de tre åren innan bestämmelserna trädde i kraft kom det in ca 4 000 svar som en följd av de olika samråden. Ett tecken på processens effektivitet är att samrådssvaren direkt påver-

kade vissa delar i lagstiftningen, till exempel definitionen av sexuell läggning i bestämmelserna om likabehandling i arbetslivet (Sexuell läggning). Definitionen avser homosexuell, heterosexuell och bisexuell läggning.

Slutligen bör det noteras att näringsministeriet direkt ansvarade för genomförandet av de delar i direktivet om likabehandling i arbetslivet som rör sexuell läggning, religion eller övertygelse och ålder, medan andra ministerier har varit delaktiga i att genomföra direktiven om likabehandling mellan raser och i arbetslivet. Inrikesministeriet ansvarar för rasrelaterade frågor, och ministeriet för arbete och pensioner ansvarar för frågor som rör funktionshinder. Tack vare det effektiva samarbetet mellan ministerierna kunde konsekventa definitioner för alla delar i lagstiftningen fastställas i god tid, i de fall det var praktiskt genomförbart.

Engagera och mobilisera nyckelaktörer

2.1. Föreningarnas roll i förändring

Offer för diskriminering är mer benägna att vidta rättsliga åtgärder och känner sig tryggare om de får stöd av organisationer. Även om icke-diskrimineringslagar bör ha övergripande social- och ekonomiskpolitiska mål *"är lagen och rättstvister viktiga mekanismer som tillvaratar mänskliga rättigheter, ökar allmänhetens deltagande, förbättrar ekonomiska förhållanden, uppmuntrar gräsrotternas medbestämmande, reformerar lagar och rättssystem samt underlättar möjligheten att ställa offentliga instanser till svars. Allt detta ingår i det som vissa kommentatorer allmänt kallar 'rättsstatens' värden"*⁽²⁾.

Det finns två huvudsakliga förutsättningar för en effektiv lagstiftning mot diskriminering. För det första att den utsatta personen har rätt till effektiv personlig upprättelse gentemot den person eller den organisation som har gjort sig skyldig till diskriminering, och för det andra att det finns lämpliga mekanismer i varje medlemsstat som ser till att lagen tillämpas på ett tillfredsställande sätt⁽³⁾.

Rätt att föra talan

En av de viktigaste nyheter som infördes med direktiven är rättssäkerhetsgarantierna. Bland annat har alla föreningar, organisationer och andra rättsliga enhe-

ter som omfattas av direktiven om lika-behandling mellan raser och i arbetslivet ett "berättigat intresse" av att direkt stödja eller företräda diskrimineringsoffer, enligt definitionen i de båda direktiven. Att ge dem rätt att föra talan – eller saklegitimation – har varit banbrytande och medfört nya utmaningar.

För första gången har föreningars rätt att föra talan introducerats på EU-nivå. Tidigare hanterades detta uteslutande av nationella regeringar, mer eller mindre konsekvent.

Vissa experter har beklagat att direktiven inte ger organisationer en självständig rätt att väcka talan utan att företräda ett identifierat diskrimineringsoffer (dvs. en kollektiv rätt att väcka talan). En sådan rätt skulle kunna vara särskilt värdefull när det gäller att angripa institutionaliserade former av diskriminering, som är resultatet av generaliserade vanor och därför blir svårare för enskilda personer att bestrida⁽⁴⁾.

Mot bakgrund av utvidgningen fungerar emellertid de båda direktiven som standard för de nya medlemsstaterna, på grundval av nuvarande praxis i de gamla medlemsstaterna.

För anställda och konsumenter bör denna utveckling principiellt innebära en markant förbättring. Hittills har de antingen inte kunnat eller varit motvilliga till att vidta rättsliga åtgärder mot en arbetsgivare eller ett tjänsteföretag, eftersom de har kunnat bli avskedade eller få dålig service. Komplementet i form av en "tredje" företrädare, som i första hand är inriktad på icke-konfron-



tation, kan också bidra till att arbetsgivare och tjänsteföretag blir mer förutseende när det gäller tillämpningen av de båda direktiven.

Sanningen är dock att fackföreningar, icke-statliga organisationer och andra relevanta sammanslutningar hamnar i en besvärlig situation på grund av de bestämmelser i direktiven som kräver att medlemsstaterna främjar en dialog mellan näringslivet⁽⁵⁾ och icke-statliga organisationer⁽⁶⁾ samt ger organisationer med berättigat intresse rätt att föra talan.

Det besvärliga är att organisationerna direkt måste finna sig i den nya situationen för att få ett verkligt inflytande på hur direktiven tillämpas. De behöver anpassa sin kompetens och sina metoder och stärka sina strategier för att erbjuda potentiella diskrimineringsoffer ett bättre skydd och främja jämlikhet.

Växa med utmaningen

Om sådana organisationer ska kunna nå sina mål måste de bland annat fokusera på följande nyckelverksamheter:

- Ge information: potentiella offer och allmänheten måste få bättre information om befintliga rättsliga redskap. De som drabbas är alltför ofta omedvetna om sin rätt till upprättelse, vilka förfaranden de bör använda och även vem de kan vända sig till.

- Upplysa och erbjuda utbildning: det krävs enorma insatser för att upplysa och utbilda dem som arbetar direkt med direktiven och tillämpningen av bestämmelserna inom landet. Organisationer skulle kunna bidra genom att tillhandahålla specifik utbildning om frågor som rör likabehandling och icke-diskriminering.

- Bedriva främjande- och lobbyverksamhet: det kommer att behövas experthjälp från jurister och advokater som arbetar inom den icke-statliga sektorn och andra relevanta organisationer. De kan till exempel se till att bestämmelserna i direktiven tillämpas på rätt sätt, dokumentera oegentligheter och utarbeta lagtexter.

- Bygga allianser och nätverk: för att se till att jämlikhet inte flyttas ned på den politiska dagordningen krävs det en politisk mobilisering för att skapa ökad synlighet, trovärdighet och stöd. Organisationer bör verka för att få berörda parter att delta så mycket som möjligt i processen och samarbeta aktivt med organ eller instanser på området.

Vi får avvakta och se om behöriga organisationer fullt ut kommer att utnyttja de möjligheter som erbjuds genom de nya bestämmelserna. Mycket kommer att bero på deras förmåga att professionalisera sina strukturer, uppbåda både mänskliga och ekonomiska resurser och anpassa sina organisationer. Att genomföra och upprätthålla direktiven är en del i en lång process som så småningom bör leda till sociala förändringar i våra samhällen. Organisationer med ett "berättigat intresse" har goda förutsättningar och förtjänar att bli viktiga aktörer i den processen.

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

(3). KOM(1999) 0565 slutlig.

(4). *Meeting the challenge? A comparison between the EU Racial Equality Directive and the Starting line*. Mark Bell. I *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 och Jan Niessen (red.). London/Bryssel: Commission for Racial Equality/Migration Policy Group, 2001, s. 22–54.

(5). Artikel 11 i direktivet om likabehandling mellan raser och artikel 13 i ramdirektivet om likabehandling.

(6). Artikel 12 i direktivet om likabehandling mellan raser och artikel 14 i ramdirektivet om likabehandling.

Jämlikhetsorgan och direktivet om likabehandling mellan raser



I artikel 13 i direktivet om likabehandling mellan raser anges att ett organ (eller flera organ) ska utses för främjande av likabehandling av alla personer utan åtskillnad på grund av ras eller etniskt ursprung. Deras uppgifter är att ge oberoende stöd till dem som utsatts för diskriminering, genomföra oberoende undersökningar om diskriminering, offentliggöra oberoende rapporter och lämna rekommendationer i frågor som rör diskriminering.

En rad förändringar infördes med de direktiv som grundas på artikel 13 i Amsterdamfördraget, dels i fråga om faktiska rättigheter, dels när det gäller de administrativa strukturer som krävs för en effektiv tillämpning av de nya bestämmelserna.

Organ för likabehandling – en laglig skyldighet

Enligt direktiven ska regeringarna utföra ett antal uppgifter som är avgörande för en effektiv tillämpning av icke-diskrimineringslagen. De ska bland annat inrätta särskilda organ som en stödjande länk mellan lagen och dem som utsatts för diskriminering. Organen har bland annat i uppdrag att bistå diskrimineringsoffer på ett oberoende sätt. Det finns många sätt att ge sådant stöd (alltifrån att ge information till att medla och bistå vid rättstvister). Organen får också göra oberoende undersökningar (och då prioritera vissa områden där diskriminering förekommer), offentliggöra rapporter och rekommendera riktlinjer (till exempel i brådskande ärenden).

Många EU-medlemsstater har gjort ändringar i sina lagar om likabehandling eller antagit nya lagar för att införliva de båda direktiven inom den tidsram som fastlagts av Europeiska kommissionen. Men för att genomföra direktivet om likabehandling mellan raser har många stater antingen fått inrätta ett helt nytt oberoende organ för ändamålet eller också se över mandatet för existerande organ⁽⁷⁾.

Oberoende organ för likabehandling finns i Belgien, Irland, Nederländerna, Sverige och Storbritannien. Vissa av dem har funnits en relativt kort tid och utgjorde för övrigt en förebild för de uppdrag som beskrivs i artikel 13. Organen i dessa länder visar att de är avgörande för att enskilda individers rättigheter ska tas till vara och för att en icke-diskrimineringspolitik ska vidareutvecklas.



Existerande organ stakar ut vägen

Jämlikhetsorganen i dessa länder har en bredare roll än vad som krävs i direktivet om likabehandling mellan raser. Detta har i praktiken skapat ett riktmärke som spontant följs i EU:s 25 medlemsstater. Det finns en tendens att bredda organens mandat så att det omfattar diskriminering på fler grunder än ras och etniskt ursprung. I länder där det finns fler än ett organ som arbetar med olika diskrimineringsgrunder finns det planer på att slå samman dem eller att intensifiera samarbetet mellan dem.

I ett bredare perspektiv innebär ökat samarbete och kunskapsutbyte mellan länderna att jämlikhetsorganen blir bättre på att främja likabehandling och ge oberoende stöd till offer för rasdiskriminering. Genom EU:s handlingsprogram mot diskriminering (2001–2006) finansieras två nyckelinitiativ som ska uppmuntra utbyte av kunskaper och erfarenheter.

Det första är projektet *"Towards a uniform and dynamic implementation of EU anti-discrimination legislation: the role of specialised bodies"*, som har skapat ett nätverk av sex existerande organ för likabehandling, ombudsmannen för lika möjligheter i arbetslivet i Österrike och arbetsgruppen för migration (*Migration Policy Group*) i Belgien. Syftet med projektet är att främja en enhetlig tolkning och tillämpning av EU:s icke-diskrimineringslagar och att stimulera en dynamisk utveckling av rättslig likabehandling i medlemsstaterna.

Nätverket kommer gradvis att utvidgas och ta in nya organ från andra medlemsstater i EU och kandidatländerna, liksom organ som hanterar diskriminering på andra grunder än ras. Företrädare för nyetablerade eller planerade organ del-

tar redan i projektverksamheterna, till exempel vid regelbundna expertmöten⁽⁸⁾.

Det andra initiativet är avsett för de organ som ännu inte har tillräcklig kapacitet i form av resurser och sakkunskaper. De stöds genom så kallade vänprojekt, som för samman mer erfarna jämlikhetsorgan med mindre erfarna organ. Ett sådant projekt har redan ägt rum mellan *Equality Commission for Northern Ireland* (ECNI) och det nationella rådet för etniska och demografiska frågor vid det bulgariska ministerrådet i Sofia.

Nordirlands ECNI delade med sig av kunskaper och erfarenheter av den brittiska icke-diskrimineringslagen och god praxis, hjälpte till med att utarbeta lagförslaget samt främjade en allmän debatt och diskussion om förslagets innehåll. I februari 2004 inledde ECNI ett andra vänprojekt med justitieombudsmannainstitutionen i Tallinn, Estland. Det nordirländska organet kommer att delta i utformningen av ett förfarande för att hantera klagomål och lämna ett förslag till processhandbok. Justitieombudsmannainstitutionens personal kommer också att få utbildning om EU:s direktiv med utgångspunkt i tolkningen av lagar och praxis för icke-diskriminering i Storbritannien och Nordirland.

Dessa och andra vänprojekt ger relevanta erfarenheter, material och förebilder för samarbete och utbyte av sakkunskaper mellan organ för likabehandling.

(7). Europeiska 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). Se www.migpolgroup.com/programmes, *Diversity and anti-discrimination, Anti-discrimination, Specialised bodies*. För rapporter om expertmötena, se www.migpolgroup.com/publications

Synpunkt från en förening: Skydda romernas rättigheter



"Tidigare", förklarar Dimitrina Petrova, chef för ERRC, "dominerades dagordningen för romers rättigheter av rasrelaterat våld. Men under de senaste tre åren har vi sett en förskjutning: icke-diskriminering har blivit vår största fråga. När vi nu talar om målen avseende lagliga rättigheter för romer handlar sakinnehållet mer och mer om diskriminering. Även när saken främst gäller en våldshändelse kopplar vi ihop den med en talan om diskriminering."

European Roma Rights Centre (ERRC) i Budapest är en rätts- och människorättsorganisation som företräder allmänintresset. Det är ett professionellt organ som leds av en internationell styrelse. Eftersom de flesta europeiska romer lever i Central- och Östeuropa koncentreras verksamheten främst till denna region.

Inom ramen för det övergripande uppdraget att skydda romernas lagliga rättigheter ägnar sig personal, medarbetare och

konsulter åt tre kärnverksamheter: rätts tvister, utbildning om lag och rätt samt främjandearbete.

Att direktivet om likabehandling mellan raser har trätt i kraft har fått stora effekter för ERRC:s rättsverksamhet, men också för deras främjande- och fortbildningsarbete.

"Sedan direktivet om likabehandling mellan raser antogs har det blivit en central punkt på vår dagordning för främjande, fortbildning och rättstvister. När det gäller rättstvister välkomnar vi bestämmelsen som ger föreningar rätt att föra talan. Ja, vi förlitar oss faktiskt på den, eftersom den ger oss möjlighet att gå direkt till domstol för att företräda diskrimineringsoffer.

Flertalet rättstvister driver vi i Central- och Östeuropa – där större delen av Europas romska gemenskap bor. Bland de nya medlemsstaterna och kandidatländerna har endast Bulgarien, Ungern och Rumänien omfattande icke-diskrimineringslagar som bygger på EU:s direktiv. I både Ungern och Bulgarien har vi börjat ta fram underlag till ärenden där ERRC har rätt att väcka talan. Fokus ligger på romernas tillgång till offentliga tjänster. Vi har till exempel redan väckt talan om diskriminering mot romer när det gäller tillgång till elnätet. På så sätt prövar vi hur domstolarna reagerar på att en icke-statlig organisation agerar som part.

Vi vet fortfarande inte om de diskrimineringslagar som antagits i andra länder kommer att innefatta en bestämmelse om rätt att väcka talan. I de länder där en sådan bestämmelse saknas i lagen får vi fortsätta att företräda det allmänna intresset genom att representera enskilda klienter.



ERRC är för närvarande involverad i minst 150 pågående mål på nationell nivå. Ungefär lika många har avslutats. Åtminstone 80 procent av de pågående målen har inslag av diskriminering. Ca 30–40 av dessa har tagits upp i domstol inom ramen för ett av de fyra så kallade gemensamma rättstviprojekt som inrättats i Ungern, Slovakien, Tjeckien och Bulgarien i samarbete med en nationell rättsorganisation.”

Petrova beskriver närmare strukturen för dessa gemensamma rättstviprojekt: ”En styrkommitté, som består av advokater från ERRC och företrädare för en nationell icke-statlig organisation, ansvarar för att välja ut rättstviser enligt etablerade riktlinjer. De rättsliga uppgifterna delas mellan ERRC och den nationella partnerorganisationen. Vi väckte till exempel nyligen talan om sterilisering i Ungern tillsammans med NEKI (en icke-statlig organisation som tillvaratar minoriteters rättigheter). Alla dessa mål avser diskriminering.

ERRC arbetar också på internationell nivå, vid Europadomstolen för mänskliga rättigheter i Strasbourg och FN:s avtalsorgan. Vi har väckt talan i enlighet med FN:s förfaranden för individuella klagomål, till exempel CERD (Konventionen om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering) eller CEDAW (Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor). Nu driver vi sammanlagt ca 40 internationella mål och ungefär hälften gäller diskriminering.”

Petrova inser hur viktigt det är att upplysa praktiserande jurister om frågor som rör romer, särskilt när de har en koppling till EU:s nya direktiv.

”Vi har organiserat sex eller sju workshops om året under de senaste tre åren, där vi har vänt oss till advokater som tidigare har drivit eller som driver romers fall. Som jag tidigare påpekade handlar romers rättsärenden inte längre så mycket om polisövergrepp, civilt våld eller

annat som hör till straffrättsystemet, utan mer om diskriminering på områden avseende sociala och ekonomiska rättigheter – rätt till anställning, utbildning, hälso- och sjukvård, bostad och offentliga tjänster, dvs. centrala frågor i direktivet om likabehandling mellan raser.”

Hon fortsätter: ”Hittills har vårt utbildningsarbete tagits emot mycket väl. Först trodde vi att domarna skulle vara ovilliga att resa till workshops om romer, men eftersom lagen är så ny och intressant och romerna är en av de grupper i Europa som berörs mest av direktivet om likabehandling mellan raser, har utbildningarna rönt stort intresse inom rättsväsendet.

Totalt sett har vår utbildning nått nästan 1000 yrkesverksamma jurister under de senaste tre åren. Självklart kommer detta inte att förändra attityderna och expertisen omedelbart, men det är en början. De har mött nya idéer, bekantat sig med direktivet och fått nya kontakter på området.”

Petrova redogör också för organisationens främjandeverksamhet, som bedrivs vid sidan av rättstvister och utbildningarna.

”Vi strävar efter att bli en aktiv partner i arbetet med att utforma nationella icke-diskrimineringslagar, vilket vi har uppnått i Bulgarien och Ungern. Jag själv har deltagit i en arbetsgrupp som utformade lagförslaget i Bulgarien, och i Ungern har vi deltagit som initierade personer och gett våra reaktioner på lagförslag. I bägge fallen känner vi att vi har påverkat de lagar som så småningom antogs.

När det gäller dessa båda länder försöker vi upprätthålla ett konstant informationsflöde och uttala oss om lagförslag tillsammans med lokala partner. Vissa länder är självklart mindre öppna och välkomnande.

Jag är försiktigt optimistisk om att de nya medlemsstaterna kommer att anta en icke-diskrimineringslag som bygger på

EU:s direktiv om likabehandling mellan raser. En sådan lag finns redan i tre länder, och vi väntar på att få se vad som händer i Slovenien, Slovakien och Tjeckien. Situationen ser mindre lovande ut i Estland, Litauen och Polen, där det sannolikt kommer att bli ett mischmasch av bestämmelser på olika rättsområden, i stället för en enda lag.”

När det gäller ERRC:s framtida prioriteringar är Petrova entusiastisk men realistisk: ”EU:s utvidgning och genomförandet av direktivet om likabehandling mellan raser på nationell nivå har varit vår

högsta prioritering under de senaste åren. I framtiden vill vi utöka vårt arbete i grannländerna, särskilt på Balkan, i Ukraina och i Ryssland. Våldsincidenter och polisövergrepp är fortfarande de dominerande problemen för romerna i dessa länder. Att kämpa för tillgång till utbildning eller anställning kan därför framstå som lite av en lyx, men det kommer. Vi hoppas dessutom att våra pågående projekt ger utdelning senare.”

Fakta och siffror om romerna

Beräkningar av dagens romska befolkning i Europa varierar mellan 6 och 12 miljoner. Exakta siffror är svåra att få fram eftersom många romer inte är öppna med sitt etniska ursprung, på grund av djupt rotade fördomar hos majoritetsbefolkningen. Omkring 80 procent av Europas romer bor i Central- och Östeuropa, där de i flera länder utgör mer än 5 procent av befolkningen.

Den romska gemenskapen rymmer stora variationer, både språkligt och när det gäller kulturella traditioner. Trots detta utgör romerna en distinkt etnisk grupp som kan spåras tillbaka till den tidiga invandringen från Indien. De olika romanidialekterna har gemensamma rötter i forntida punjabi eller hindi. De flesta romer kan delas in i grupper enligt hemvist eller ursprung, till exempel de spanska ”gitanos”, de franska ”manouche” och de tyska sinterna.

Genom hela Europas historia har romerna ständigt blivit utstötta och förföljts. Den skamligaste perioden var den

nazistiska terrorn under andra världskriget, då upp till 1,5 miljoner romer dödades. Efter hundratals år av marginalisering lever många romer fortfarande under svåra förhållanden i samhällets utkanter. De förvägras ofta grundläggande mänskliga rättigheter som bostad, utbildning, sociala tjänster och hälso- och sjukvård. Det är inte ovanligt med 100 procents arbetslöshet i vissa romska områden och de flesta romska barn går fortfarande i separata skolor.

För mer information, besök:

European Roma Rights Centre:
www.errc.org

European Roma Information Office:
www.erionet.org

Roma News:
www.romnews.com

The PatrIn Web Journal – Romani Culture and History:
www.geocities.com/Paris/5121

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



2.2. Göra arbetsmarknadens parter delaktiga

Arbetsgivarna – en viktig partner för att bekämpa diskriminering i arbetslivet



*Susan Scott Parker,
vd för Employers Disability Forum,
Storbritannien*

“Vårt jobb är att göra det lättare för arbetsgivare att anställa personer med funktionshinder och att välkomna kunder med funktionshinder”.

Employers Forum on Disability är en organisation baserad i Storbritannien som arbetar med frågor som rör funktionshinder i arbetslivet. Den finansieras och leds av arbetsgivare. Med sina drygt 375 medlemmar företräder forumet företag som sysselsätter mer än 20 procent av den brittiska arbetskraften. Sedan det inrättades 1986 har forumet haft ett nära samarbete med regeringen

och andra berörda instanser. Det har förmedlat god praxis som gör det lättare att anställa personer med funktionshinder liksom att betjäna både psykiskt och fysiskt funktionshindrade kunder.

Susan Scott-Parker, vd och grundare, vill dock betona att organisationen inte är en arbetsgivarförening enligt traditionell modell.

“Vi arbetar efter en modell som vänder sig till både arbetsgivare och personer med funktionshinder. Vi ser det som vår uppgift att föra samman dessa grupper – till bådads fördel. Vi vill uppmuntra bägge grupperna att se med nya ögon på deras respektive sätt att närma sig gemensamma frågor som handlar om hur funktionshindrade kan integreras ekonomiskt och socialt i arbetslivet, som anställda och konsumenter.”

Hon fortsätter: “Vi försöker undvika det traditionella och kanske begränsande begreppet ‘arbetsmarknadspart’. Vi ser oss i stället som främjare, som erbjuder arbetsgivare ett säkert och öppet forum där de kan träffas för att fritt diskutera åsikter och erfarenheter. För arbetsgivarna är det oerhört viktigt att kunna föra den här typen av diskussioner i en säker miljö. Utan att känna sig bekväma i sin syn på frågor om funktionshinder kan de inte ge sig in i meningsfulla diskussioner med handikappgrupper om hur deras företag kan underlätta för personer med funktionshinder.”

Forumet inrättades långt innan lagar stiftades men bidrog till att *Disability Discrimination Act* (DDA) antogs 1995, liksom efterföljande ändringar av denna lag. På frågan om hur de håller sina medlemmar underrättade om tillämpningen av brittisk lag och särskilt om de nya EU-bestämmelserna om funktionshinder som ska införlivas senast i oktober 2004, kommer ett enkelt men kärnfullt svar.

“Vi håller våra medlemmar uppdaterade, inte bara om juridiska frågor utan mer om vad lagen innebär för deras företag. Att ständigt tillämpa god praxis är enligt vår mening det bästa sättet att göra lagliga skyldigheter till genuint ömsesidiga fördelar. Vi rekommenderar till exempel arbetsgivare att behandla alla anställda som om de skyddades av lagen om diskriminering av personer med funktionshinder. Företagen vill till exempel att frågor om funktionshinder ska hanteras på samma nivå som frågor om ras och kön.

Vi har bildat en rättsgrupp som ger råd till våra medlemmar. Gruppen består av advokater med inriktning på arbetsrätt från ledande advokatfirmor i Storbritannien. Vi använder lagen för att fånga uppmärksamheten hos företag som kanske inte tror att de bör tillämpa god praxis som en självklarhet. Vi använder också lagen för att få arbetsgivarna att inse att de själva och viktiga aktörer inom deras företag har behov av att lära, vilket framgår av vår nyligen publicerade skrift *'Promoting Change'*. Denna skrift är den enda i sitt slag i EU:s 25 medlemsstater.

Men viktigast av allt är att vi använder lagen för att framföra budskapet att det ligger i företagets intresse att behandla alla människor rättvist och att investera i de funktionshindrades potential. Ett bra exempel på detta är vår e-rekryteringsajt.

Med vårt e-learningpaket, som finansieras av sex stora arbetsgivare till en kostnad av 180 000 pund (ca 270 000 euro),

får deras 165 000 anställda tillgång till rättsinformation. Detta skärper framför allt medvetenheten om god sed när det gäller funktionshinder på arbetsplatsen och hur man arbetar med och välkomnar funktionshindrade personer. Företagets anställda tillämpar alltså inte bara god praxis, utan hjälper också arbetsgivare utan funktionshinder att förstå principerna bakom handikappvänliga åtgärder. Då blir det också lättare att göra förebyggande insatser, vilket sparar pengar och bidrar till en fungerande (och därmed lönsam) arbetsplats.”

Under det senaste året har forumet också arbetat aktivt med *"Global Inclusion Benchmark"*, som prövades första gången 2002. Den första fullständiga rapporten offentliggjordes i oktober 2003. I denna rapport behandlades de viktigaste resultat som världens ledande företag på social rapportering fått fram på tio viktiga områden – områden där företag bör rapportera om situationen för funktionshindrade. De tio företag som fick högst poäng på undersökningens 94 frågor lyftes fram i rapporten. Syftet var att göra frågan om funktionshinder till en av företagets vanliga prioriteringar.

“Vi håller våra medlemmar underrättade genom de drygt 2,5 miljoner exemplar som redan har distribuerats om hur 'handikappvänliga' arbetsgivare kan skapa och förstärka en positiv kultur. Under året har vi också anordnat en rad evenemang och inrättat en hjälptelefon för våra medlemmar.”

Scott-Parker medger att det trots ansträngningarna fortfarande finns en klyfta. Enligt forumet är det regeringens sak att bli bättre på att ta itu med näringslivets behov och anställa funktionshindrade personer. Forumets uppfattning är vidare att icke-statliga organisationer bör arbeta aktivt för att ge funktionshindrade inflytande, som ledare, som talesmän och som entrepre-



nörer. Båda parterna behöver se arbetsgivaren som en central instans och kund om funktionshindrade ska kunna göra verkliga framsteg. Forumet har därför tagit konkreta steg för att involvera alla de parter som på ett värdefullt sätt kan bidra till att arbetsgivare skapar handikappvänliga arbetsplatser. Susan Scott Parker förklarar: "I år har vi också startat konsultprojektet Tripod. Där deltar företrädare för brittiska ministerier (näringsministeriet), stora icke-statliga organisationer som arbetar med handikappfrågor och självklart våra medlemmar. Vårt syfte är att hjälpa alla att förstå hur man kan engagera och utrusta arbetsgivarna på ett bättre sätt i denna komplicerade fråga. Det vi diskuterar inom Tripodgruppen kan sedan tillämpas inom många breda nätverk, och vi hoppas att det kommer att utvecklas ett internationellt riktmärke." I framtiden kommer

forumet slutligen att verka för bättre kommunikation mellan berörda instanser, genom att arbeta i handikapplagstiftningens anda. Forumet sköter redan tjänsten Connect. Den ingår i hjälptelefontjänsten och innebär att funktionshindrade anställda och kunder som har stött på problem kopplas direkt till rätt chef i företaget/organisationen i fråga. Forumet överväger nu att inrätta en medlingstjänst enligt principerna för ACAS (organisationen för medling på arbetsmarknaden i Storbritannien)".



Fackföreningsrörelsen intar scenen

ETUC:s projekt

Dagens arbetskraft i Europa består av många olika nationaliteter, etniska grupper och religiösa övertygelser. För att denna blandning ska fungera bra och alla personer behandlas lika måste facken angripa diskriminering inom ramen för sina uppdrag, inbegripet kollektivavtal och förhandlingar. Att se till att arbetstagare ur etniska minoriteter och olika nationaliteter är tillräckligt representerade inom de fackliga organisationerna är dessutom centralt för att de ska bli delaktiga och behandlas lika, både i arbetslivet och i fackföreningarna.

ETUC (Europeiska fackliga samorganisationen, EFS, eller Europafacket) har beviljats finansiering genom EU:s handlingsprogram för att ta fram en detaljerad europeisk översikt som ska visa i vilken

utsträckning frågor om rasrelaterad eller religiös diskriminering på arbetsplatsen hanteras i kollektivförhandlingar och kollektivavtal.

Projektet delades in i två faser, en internationell och en nationell. Under den första fasen gjordes en utförlig bedömning av den aktuella situationen i EU:s 15 medlemsstater via ETUC:s 13 partnerorganisationer – en i varje medlemsstat förutom Grekland och Danmark – med hjälp av *Labour Research Department*, en brittiskbaserad oberoende forskningsorganisation. Forskningsresultaten sammanställdes i en rapport med titeln "*Migrant and Ethnic Minority Workers: Challenging Trade Unions*".

I oktober 2003 utarbetade och antog ETUC:s verkställande kommitté en handlingsplan. Huvudsyftet var att kartlägga

hur ETUC-medlemmarna systematiskt hanterar diskrimineringsfrågor i kollektivavtal och får in fler personer ur etniska minoriteter i fackliga beslutsstrukturer.

År 2004 har ETUC gått in i projektets andra fas. Efter att ha färdigställt undersökningen och handlingsplanen på EU-nivå är målet att överföra dem till praktiska åtgärder på nationell nivå.

”Om det ska bli några framsteg måste de ske på nationell nivå, särskilt på arbetsplatserna. Det är där kollektivavtalen får genomslag och det är där arbetets verkli-

ga effekter syns – bättre arbetsvillkor och bättre förutsättningar för en verklig integration av alla arbetstagare i företag och fackföreningar.”

Att alla partner medverkar aktivt är helt klart avgörande i det här skedet. Alltså anordnades 13 nationella seminarier och därefter ett avslutande EU-seminarium i Bryssel i maj 2004, där alla partner sammanstrålade. Diskussionen handlade om vilka effekter handlingsplanen kan få, forskningsresultat på nationell nivå och från arbetsplatserna samt eventuella uppföljningsverksamheter.

”För mångfald. Mot diskriminering”: En europeisk kampanj med nationell profil

Arbetsmarknadens parter har med sina nationella plattformar spelat en central roll i arbetet med att anpassa viktiga budskap till lokala grupper och planera effektiva nationella initiativ. Initiativen ska informera så många grupper som möjligt om deras rättigheter och skyldigheter enligt de nya bestämmelserna.

Som en del i handlingsprogrammet mot diskriminering driver Europeiska kommissionen en femårig europeisk informationskampanj under parollen ”För mångfald. Mot diskriminering” om bekämpning av diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, ålder, funktionshinder eller sexuell läggning. Kampanjen lanse-



Upplysningskampanjer kan föra in nya idéer i etablerade traditioner.



rades i juni 2003 och koncentreras under de första två åren på upplysningsinsatser om diskriminering i arbetslivet.

Fokuseringen på nationella förhållanden, frågor och målgrupper har varit avgörande för kampanjens framgång. Nationella parter – som företräds i nationella arbetsgrupper som bildats för ändamålet – har redan från start varit fullt delaktiga i den strategiska planeringen av de nationella kampanjerna. Dessa nationella arbetsgrupper består av:

- Företrädare för arbetsmarknadens parter, dvs. arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer.
- Företrädare för icke-statliga organisationer som representerar de grupper som berörs av direktiven 2000/43/EG och 2000/78/EG.
- Företrädare för nationella ministerier med ansvar för att införliva direktiven med nationell rätt.

Arbetsgrupperna sammanträder minst två gånger per år för att diskutera de mål som ska uppnås på nationell nivå och hur de bäst nås med hjälp av riktade initiativ, som planeras i samordning med *Media Consultas* nationella korrespondenter.

Under kampanjens första år inriktades diskussionerna på viktiga beståndsdelar i de nationella initiativen och på att finna former för samverkan med annan pågående verksamhet som rör de fem grunder för diskriminering som omfattas av direktiven.

Under 2004 har diskussionerna fördjupats innehållsmässigt och fått en bredare geografisk spridning. Nu handlar det oftare om resultat, målgrupper och de vidtagna åtgärdernas inriktning. För detta ändamål anordnades en serie

fokusgrupper i Lettland, Malta, Polen och Tjeckien där samma tre grupper av intressenter ingick, för diskussioner om effektiva sätt att utvärdera situationen i varje land.

Viktigt att komma ihåg är att det tar tid innan nationella instanser blir fullt delaktiga. Åtgärder måste identifieras, diskuteras, anpassas och ses över, och ibland är det en lång väg från den första idén till den slutligt genomförda åtgärden.

Men de nationella instansernas engagemang har redan börjat ge stor utdelning. De kan i hög grad identifiera sig med åtgärder som utvecklats på det här sättet och känna ett visst ansvar för dem.

De framtagna nationella kampanjerna är lika olika som de länder i Europa där de äger rum, eftersom de lyfter fram olika typer av åtgärder och frågor som är viktiga för varje medlemsstat. I vissa fall ligger fokus på upplysningsinsatser för den breda allmänheten, i andra fall används mer riktade informationsseminarier. I somliga länder har man avstått från att sprida mer konkret information med hjälp av reklamkampanjer, medan andra länder lägger alla tillgängliga resurser på detta. Alla sådana beslut grundas på den strategi som utarbetats vid arbetsgruppernas möten.

2.3. Samla berörda parter – de offentliga myndigheternas roll

Samordnad planering är avgörande om alla berörda parter ska samverka för en effektiv tillämpning av direktiven i medlemsstaterna.

Lagstiftning kan aldrig vara effektiv som en isolerad åtgärd. Vad som krävs är ett samordnat arbete mellan alla de parter som kan öka förståelsen för den nationella befolkningens behov och således effektivisera tillämpningen. I artikel 10 i direktivet om likabehandling mellan raser (Information) anges följande: "Medlemsstaterna skall se till att på lämpligt sätt och på hela sitt territorium informera berörda personer om de bestämmelser som antas enligt detta direktiv och om relevanta bestämmelser som redan gäller."

Offentliga myndigheter i hela det utvidgade EU har unika förutsättningar att lyckas samordna ett effektivt deltagande av berörda instanser i tillämpningsarbetet.

Myndigheterna kan utveckla åtgärder för att främja och sprida de värden och metoder som genomsyrar kampen mot diskriminering och framhålla den europeiska dimensionen av denna kamp. De är också centralt placerade i ett komplext nätverk av förbindelser mellan olika offentliga organ och kontor, det civila samhället och näringslivet.

Den femåriga informationskampanjen "För mångfald. Mot diskriminering" har redan visat att handlingsprogrammet ger

stort utrymme åt upplysning om de nya bestämmelserna och den enskilda individens rättigheter och skyldigheter enligt dessa bestämmelser.

Men för att förändra attityder krävs mänskliga och ekonomiska resurser – och tid. EU har insett detta och anslagit 2 300 000 euro till nationella myndigheter för att anordna seminarier och andra upplysningsinsatser för beslutsfattare, praktiserande jurister och befolkningen i stort.

Med ett högsta anslag för 2004 på 100 000 euro per medlemsstat hoppas unionen kunna uppmuntra ett aktivt deltagande och åsiktsutbyte mellan olika sektorer. Det har anordnats "nationella dagar om mångfaldsfrågor" liksom konferenser och seminarier, vilket bör minska avståndet mellan nedskrivna riktlinjer och konkreta åtgärder.

Men för att upplysa måste man arbeta på flera nivåer och använda sig av olika strategier för att nå olika målgrupper.

Det är allmänt erkänt att de grundläggande principer som uttrycks i EU-direktiven i första hand är gemensamma riktlinjer, vilket innebär att de anpassas efter nationella förhållanden och traditioner när de tillämpas. Det allra viktigaste är nämligen att grundmurade attityder förändras. Dialogen mellan centrala parter måste därför handla om att förutse och inte om att reagera i efterhand.

De offentliga organen i EU:s 25 medlemsstater har obestridligen olika erfarenheter av sina trepartssammansatta nätverk. De har också främjat direktivens



värden mer eller mindre intensivt. Vissa medlemsstater har valt att genomföra de minimikrav som fastställs i de båda direktiven. I Storbritannien – där det finns omfattande kunskap om begreppet "ojämlikhet" – har man inte bara införlivat EU-lagstiftningen med nationell rätt, utan även omvärderat den allmänna synen på jämlikhetsfrågor. De har alltså gått mycket längre genom att göra ansvaret för att främja jämlikhet till en central del i policyutvecklingen vid alla offentliga organ och deras förbindelser med det civila samhället.

Till grund för det brittiska beslutet att ålägga alla offentliga organ denna positiva skyldighet ligger insikten att social diskriminering handlar om mycket mer än enskilda rasistiskt fördomsfulla handlingar. Skyldigheten ska därför inte bara ge de utsatta upprättelse, utan även leda till att institutioner omstruktureras, så att behovet av klagomål undviks. I direk-

tivet om likabehandling mellan raser finns inget specifikt krav på att införa positiva skyldigheter, men enligt brittisk lagstiftning får offentliga organ inte diskriminera i någon av sina funktioner. Detta innebär att brittiska offentliga myndigheter inte bara ska avstå från diskriminering – de måste aktivt främja jämlikhet mellan raser.

Om direktiven ska tillämpas effektivt krävs inte bara samordnad planering utan även omfattande information till alla sektorer. De offentliga myndigheterna har en nyckelroll. Det är deras sak att göra det bästa av varandras erfarenheter och framför allt att öppna dörren för alla berörda parter.

Offentliga myndigheter visar vägen i jämlikhetsarbetet: Skyldigheten att främja jämlikhet i Storbritannien och lagen om förhållandet mellan raser

Den brittiska lagen om förhållandet mellan raser från 1976 var en milstolpe i lagstiftningen, men omfattade inte offentliga tjänster helt och hållet. I oktober 1999 offentliggjorde regeringen en jämlikhetsförklaring där den åtog sig att sätta stopp för diskriminering, avlägsna hinder samt förbättra ställningen för grupper som missgynnas och diskrimineras i arbetslivet, det offentliga livet och i kontakter med offentliga tjänsteföretag i Storbritannien.

I förklaringen står följande att läsa: "Offentliga organ måste visa vägen i främjandet av lika möjligheter och se till att offentliga institutioner och tjänster

inte har diskriminerande förfaranden och metoder. De skall dessutom förbättra ställningen för missgynnade grupper, såväl anställda som användare av offentliga tjänster."

Enligt detta åtagande utvidgade regeringen lagen om förhållandet mellan raser från 1976 till att omfatta de offentliga tjänster som tidigare inte ingick, till exempel polisväsendet, genom den ändrade lagen om förhållandet mellan raser från 2000. Detta visade sig vara ett viktigt steg i regeringens satsning på att den offentliga sektorn ska ange takten i jämlikhetsarbetet.

Ändringen förde också lagen i en ny riktning genom att göra offentliga myndigheter lagenligt skyldiga att främja jämlikhet mellan raser. Denna positiva skyldighet skiljer sig från traditionella icke-diskrimineringslagar, eftersom syftet är att vidta åtgärder för jämlikhet i stället för att bemöta klagomål från enskilda offer.

Syftet är vidare att se till att offentliga myndigheter tillhandahåller rättvisa och lättillgängliga tjänster liksom att förbättra jämlikheten i arbetslivet. Offentliga myndigheter är allmänt skyldiga att:

- arbeta för att sätta stopp för olaglig diskriminering,
- främja lika möjligheter,
- främja goda relationer mellan personer ur olika rasgrupper i deras funktioner.

Offentliga myndigheter har också så kallade specifika skyldigheter och skyldigheter som gäller arbetskraften, vilka stöder den allmänna skyldigheten. De specifika skyldigheterna gäller myndigheter som ansvarar för att tillhandahålla viktiga offentliga tjänster. Dessa måste:

- utarbeta och offentliggöra en plan för jämlikhet mellan raser,
- lägga fram de uppgifter eller riktlinjer som är relevanta för att uppfylla den allmänna skyldigheten,
- beskriva de arrangemang som medverkar till att skyldigheten uppfylls dels i myndighetens policy, dels i tillhandahållandet av tjänster.

När en myndighet åläggs specifika skyldigheter ska den utarbeta nödvändiga

planer före maj månads utgång efterföljande år.

Offentliga myndigheter med skyldigheter som gäller arbetskraften måste kartlägga etniska gruppers representation bland personal och arbetssökande och när det gäller befordran och fortbildning samt offentliggöra resultaten varje år. Offentliga myndigheter med minst 150 heltidsanställda måste dessutom kartlägga klagomål, disciplinära åtgärder, prestationsbedömningar, fortbildning och avsked.

Förteckningen över de organ som är skyldiga att främja jämlikhet mellan raser ses över och uppdateras årligen.



Skyldigheten att främja jämlikhet i Storbritannien släcker bränder innan de bryter ut.

Europeiska kommissionen

Lika rättigheter i praktiken: Viktiga röster 2004

Luxemburg: Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer

2004 — 24 s. — 21 x 29,7 cm



Denna tematiska skrift har tagits fram inom ramen för Europeiska gemenskapens handlingsprogram mot diskriminering (2001–2006). Programmet inrättades av Europeiska kommissionens generaldirektorat för sysselsättning och socialpolitik, som ett praktiskt stöd för ett effektivt genomförande av de två direktiven om likabehandling mellan raser och i arbetslivet (2000), vilka grundas på artikel 13 i Amsterdamfördraget. Det sexåriga programmet vänder sig i första hand till parter som kan verka för att det utvecklas lämplig och effektiv lagstiftning och politik mot diskriminering i EU:s 25 medlemsstater, EFTA-länderna och kandidatländerna.

Handlingsprogrammet har tre syften:

1. Att förbättra förståelsen för frågor som rör diskriminering.
2. Att förbättra kapaciteten att angripa diskriminering på ett effektivt sätt.
3. Att främja de värden som ligger till grund för kampen mot diskriminering.

Verksamheter som finansieras genom programmet är inriktade på analys, utvärdering, utveckling och upplysning om åtgärder mot diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning. För mer information om EU:s politiska åtgärder, lagstiftning och verksamheter som rör könsdiskriminering, kontakta direktoratet för jämställdhet vid generaldirektoratet för sysselsättning och socialpolitik.

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