



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 1.6.2001
COM(2001) 291 definitief

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

**BIJDRAGE AAN DE WERELDCONFERENTIE TEGEN RACISME,
RASSENDISCRIMINATIE, VREEMDELINGENHAAT EN DAARMEE
SAMENHANGENDE ONVERDRAAGZAAMHEID**

(Durban, Zuid-Afrika, 31 augustus - 7 september 2001)

1. INLEIDING

Één van de hoofdbeginselen van de Verenigde Naties is het verbod op discriminatie op grond van ras. De universele verklaring van de rechten van de mens uit 1948 en andere internationale rechtsinstrumenten noemen met name dit beginsel. Hoewel de internationale gemeenschap sedertdien ononderbroken hiertegen in het geweer is gekomen, komt rassendiscriminatie nog steeds in de wereld voor. In 1997 heeft de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties besloten om uiterlijk in 2001 een wereldconferentie tegen racisme, discriminatie, vreemdelingenhaat en daarmee samenhangende onverdraagzaamheid te houden. Dit besluit wijst op de groeiende internationale bezorgdheid hierover en erkenning van de problemen en de mogelijkheden om ze aan te pakken. De conferentie wordt georganiseerd door het hoge commissariaat voor de mensenrechten en vindt plaats in september 2001 in Zuid-Afrika.

De wereldconferentie tegen racisme en discriminatie zal voornamelijk betrekking hebben op actiegerichte praktische stappen tegen racisme waaronder maatregelen op het gebied van preventie, onderwijs, bescherming en het treffen van effectieve remedies. De hoofdoelen zijn:

- bestudering van de vooruitgang bij de bestrijding van rassendiscriminatie, herevaluatie van de problemen die verdere vooruitgang in de weg staan en uitwerking van maatregelen om deze te overwinnen;
- bestudering van de wegen en middelen om de toepassing van de bestaande regelgeving en instrumenten ter bestrijding van rassendiscriminatie beter te waarborgen;
- sensibilisering voor racisme en de gevolgen daarvan;
- formulering van concrete aanbevelingen om de activiteiten en mechanismen van de Verenigde Naties via programma's ter bestrijding van racisme, rassendiscriminatie, vreemdelingenhaat en daarmee samenhangende onverdraagzaamheid efficiënter te maken;
- bestudering van de politieke, historische, economische, sociale, culturele en andere factoren die tot racisme leiden;
- formulering van concrete aanbevelingen voor verdere actiegerichte nationale, regionale en internationale maatregelen tegen alle vormen van racisme, rassendiscriminatie, vreemdelingenhaat en daarmee samenhangende onverdraagzaamheid;
- en opstelling van concrete aanbevelingen om de Verenigde Naties aan de nodige financiële en andere middelen te helpen voor hun acties tegen racisme, rassendiscriminatie, vreemdelingenhaat en daarmee samenhangende onverdraagzaamheid.

Deze Mededeling van de Commissie is bedoeld als discussiestuk voor de wereldconferentie. Hierin wordt een samenvatting gegeven van de maatregelen die reeds in de Europese Unie zijn genomen om racisme te bestrijden, en wordt aangegeven wat kan worden bereikt als een groep landen op regionaal niveau samenwerkt. De lidstaten en de instellingen van de Europese Unie hebben duidelijk gemaakt dat zij vastbesloten zijn om racisme in Europa te bestrijden door hun beleid en activiteiten op een aantal gebieden te coördineren. De lidstaten hebben zelfs bindende Europese wetgeving aangenomen om rassendiscriminatie te verbieden en zij zijn verplicht om die in het nationaal recht toe te passen. Gehoopt wordt dat de in deze Mededeling gegeven voorbeelden van werkzaamheden in de Europese Unie niet alleen een aanzet kunnen vormen tot een debat op de wereldconferentie maar ook in de jaren na de

conferentie overal in de wereld op regionaal niveau tot activiteiten ter bestrijding van racisme kunnen inspireren. De wereldconferentie biedt de Europese Unie tevens de gelegenheid om van de ervaringen van de rest van de wereld te leren hetgeen van nut is voor de uitwerking van toekomstige strategieën en maatregelen tegen racisme.

Deze Mededeling is gebaseerd op het document van de diensten¹ van de Commissie dat als Europese bijdrage voor de wereldconferentie tegen racisme, rassendiscriminatie en daarmee samenhangende onverdraagzaamheid is opgesteld. De Europese conferentie '*Allemaal anders – allemaal gelijk: van beginsel tot praktijk*' werd van 11-13 oktober 2000 door de Raad van Europa in Straatsburg gehouden. De Commissie heeft geholpen bij het opstellen van de politieke verklaring en de algemene conclusies die tijdens de conferentie zijn aangenomen, en heeft verder subsidie verleend voor het NGO-Forum dat van 10 -11 oktober 2000 is gehouden.

De Gemeenschap was ook actief betrokken bij de voorbereiding van de conferenties in Noord- en Zuid-Amerika, Afrika en Azië en heeft € 3.6 miljoen aan het hoge commissariaat voor de mensenrechten overgemaakt ter ondersteuning van de deelname van de NGO's aan de voorbereidingen (Santiago, Chili (5-7 december 2000) – Dakar (21-24 januari 2001), Teheran (19-21 februari 2001) en de wereldconferentie zelf. De NGO's zijn de voornaamste partners bij de bestrijding van racisme. Zij spelen een hoofdrol bij de bestrijding van dit probleem in de praktijk.

2. ACHTERGROND: DE ONTWIKKELING VAN HET BELEID VAN DE EU INZAKE DE MENSENRECHTEN EN DE BESTRIJDING VAN RACISME

De Europese Unie is gebaseerd op de beginselen van vrijheid, democratie, eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden en de rechtsstaat. Deze beginselen worden door alle lidstaten toegepast. Het recht op gelijkheid voor de wet en bescherming van iedereen tegen discriminatie is een voorwaarde voor een goed functionerende democratische maatschappij.

De Europese Gemeenschap is een supranationale organisatie die in de meer dan 50 jaar geleden door de lidstaten gesloten verdragen is opgericht. De EG kan alleen handelen als haar daartoe door de verdragen bevoegdheid is verleend. Aangezien de EG oorspronkelijk zuiver economische doelen had, bezat zij geen bevoegdheden om eerbiediging van de mensenrechten af te dwingen en racisme te bestrijden maar inmiddels maakt de bescherming van de fundamentele rechten en de bestrijding van racisme wel deel uit van haar grondslagen en huidige activiteiten.

Sedert 1977² hebben de Europese instellingen herhaaldelijk verklaard dat zij vastbesloten zijn om voor de mensenrechten en de fundamentele vrijheden op te komen en hebben zij alle vormen van onverdraagzaamheid, racisme en vreemdelingenhaat veroordeeld. De Europese Commissie, het Europees Parlement en het maatschappelijke organisaties roepen al een aantal jaren om Europese wetgeving ter bestrijding van discriminatie.

¹ Bijdrage van de diensten van de Commissie aan de regionale Europese conferentie "Allemaal anders – allemaal gelijk" van 17 april 2000.

² Gemeenschappelijke verklaring van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie betreffende de eerbiediging van de fundamentele rechten en het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, 5.4.1977 (PB C 103 van 27.4.1977, blz.1).

De eerste grote stap tegen racisme in de Europese Unie werd gedaan op 23 juli 1996 toen de Raad en de vertegenwoordigers van de lidstaten een resolutie goedkeurden waarin 1997 tot het Europees Jaar tegen racisme³ werd uitgeroepen. In 1997 gebeurde er van alles waardoor het besef groeide dat racisme moet worden bestreden en de noodzaak van wetgeving in de Europese Unie toenam. Op grond hiervan heeft de Raad in 1997 een Verordening houdende oprichting van een Europees Waarnemingscentrum voor racisme en vreemdelingenhaat in Wenen goedgekeurd. Hoofddoel van dit Centrum is het verstrekken van objectieve, betrouwbare en vergelijkbare informatie over racisme en vreemdelingenhaat in Europa aan de Gemeenschap en de lidstaten.

Bovendien heeft het Verdrag van Amsterdam dat in mei 1999 in werking trad, de bepalingen over de mensenrechten en de fundamentele vrijheden in de EU (de artikelen 6 en 7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie) versterkt en een nieuw artikel 13 in het EG-Verdrag ingevoerd. Artikel 6 wijst op de verplichtingen van de EU om voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op te komen. Artikel 7 geeft de EU de mogelijkheid om sancties te treffen tegen een lidstaat die de mensenrechten en de fundamentele vrijheden ernstig en voortdurend schendt. In het in februari 2001 gesloten ontwerp-verdrag van Nice is deze mogelijkheid zelfs aangescherpt. Artikel 13 verleende de Gemeenschap bevoegdheid om wettelijke maatregelen te nemen tegen discriminatie op grond van ras.

Het Pekingproces (de follow-up van de Wereldvrouwenconferentie van de Verenigde Naties) erkende dat er een wisselwerking bestaat tussen discriminatie op grond van geslacht en racisme en dat discriminatie op grond van geslacht en tevens alle andere vormen van discriminatie, vooral rassendiscriminatie, vreemdelingenhaat en daarmee samenhangende onverdraagzaamheid nog steeds een gevaar betekenen voor de mensenrechten en de fundamentele vrijheden van de vrouw. De Commissie heeft hiermee bij haar inspanningen in de strijd tegen racisme in Europa rekening gehouden.

De Commissie stelde in november 1999 een pakket maatregelen voor om artikel 13 uit te voeren, waaronder wetgeving die in de hele EU discriminatie op grond van ras verbiedt. De wetgeving kreeg topprioriteit en werd met spoed in juni 2000 door de Raad goedgekeurd.

Daarnaast heeft de EG 'mainstreaming' van de bestrijding van racisme in al haar beleid tot prioriteit gemaakt. Tot dusver is deze maatregel bijzonder effectief gebleken in de externe betrekkingen van de EU met andere landen en in de interne samenwerking van politie en justitie bij misdrijven.

De afkondiging van het Handvest van de grondrechten op 7 december 2000 tijdens de Europese Raad in Nice was de recentste versterking van de grondrechten en het verbod op discriminatie in de EU. Het Handvest beoogt de bescherming van de grondrechten in het licht van de veranderende maatschappij en de sociale vooruitgang te vergroten door die rechten zichtbaarder te maken. Het Handvest bevestigt met name de rechten in de grondwetten, de gemeenschappelijke internationale verplichtingen van de lidstaten van de Unie, het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, het Europees Sociaal Handvest, het Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werkenden en het Verdrag betreffende de Europese Unie, inzonderheid artikel 6. Vanwege het universele karakter van de rechten heeft in het algemeen iedereen, ongeacht nationaliteit of woonplaats, de in het Handvest uiteengezette rechten (met uitzondering van de rechten die rechtstreeks verband houden met het staatsburgerschap van de Unie). Van bijzonder belang

³ PB C 237, 15.8.1996, blz. 1.

in het Handvest zijn artikel 1, dat de eerbiediging en de bescherming van de menselijke waardigheid waarborgt, en artikel 21, dat discriminatie op grond van geslacht, kleur, etnische afstamming, sociale afkomst, taal, godsdienst en overtuiging verbiedt.

Hierbij heeft de Commissie veel aandacht besteed aan de mogelijke bijdrage van de maatschappelijke organisaties. Veel van wat gedaan moet worden, kan alleen met de hulp van de maatschappelijke organisaties en gezamenlijke acties van overheid en die organisaties worden bereikt. Er wordt algemeen erkend dat de maatschappelijke organisaties, vooral omdat zij de armste en kansarme bevolkingsgroepen kunnen bereiken en als spreekbuis kunnen fungeren voor diegenen die niet over andere kanalen beschikken, tot de bevordering van een actievere democratie kunnen bijdragen. Ook hun specifieke vaardigheden en connecties op lokaal, regionaal, nationaal en internationaal niveau kunnen van nut blijken en tot de uitwerking van beleid, het beheer, de follow-up en de evaluatie van acties bijdragen.

3. WETGEVING

3.1. Verbod op rassendiscriminatie

Discriminatie op grond van ras en etnische afstamming is in alle lidstaten verboden maar de reikwijdte, inhoud en toepassing hiervan verschillen aanzienlijk. Alle lidstaten hebben wetgeving aangenomen die geweld op grond van racisme en aanzetten tot rassenhaat verbiedt, in het bijzonder na het gezamenlijk optreden tegen racisme en vreemdelingenhaat dat op 15 juli 1996 werd goedgekeurd (zie punt 3.2.2). In sommige lidstaten is dit verbod ook in de grondwet opgenomen al dan niet met recht op schadevergoeding voor de slachtoffers. Een aantal lidstaten heeft bovendien specifieke wetgeving met verhaalsrecht aangenomen om discriminatie in bepaalde arbeidssectoren uit te bannen terwijl andere landen andere aspecten van het dagelijks leven wettelijk hebben geregeld, zoals toegang tot goederen, diensten en onderwijs.

Op 25 november 1999, twee maanden na haar benoeming, heeft de Commissie een pakket anti-discriminatievoorstellen⁴ goedgekeurd om artikel 13 van het EG-Verdrag uit te voeren, waaronder de ontwerp-richtlijn houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming, die op 29 juni 2000 door de Raad is goedgekeurd. De richtlijn bevat een bindend kader voor het verbod op rassendiscriminatie in de hele EU. Bovendien wordt hierin verklaard dat de Gemeenschap de mensenrechten van de vrouw krachtig verdedigt omdat zij erkent dat discriminatie op grond van ras of etnische afstamming uiteenlopende gevolgen kan hebben voor mannen en vrouwen. De richtlijn moet uiterlijk op 19 juli 2003 in het nationaal recht van de lidstaten worden toegepast.

De richtlijn definieert de begrippen directe en indirecte discriminatie en verbiedt discriminatie op het arbeidsvlak, de sociale bescherming, de sociale zekerheid, sociale voordelen, onderwijs en toegang tot en het aanbod van goederen en diensten. Zij geeft personen die menen het slachtoffer van discriminatie te zijn verhaalsrecht (administratieve of gerechtelijke

4 In het bijzonder een richtlijn betreffende arbeid en het verbod op discriminatie op de in artikel 13 genoemde gronden, met uitzondering van geslacht (Richtlijn 2000/78/EG van de Raad tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep (27/11/00)); een richtlijn ter bestrijding van discriminatie op grond van ras of etnische afstamming op het gebied van werkgelegenheid, sociale bescherming, onderwijs en toegang tot en het aanbod van goederen en diensten (Richtlijn 2000/43/EG houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming (29/06/00)), en een besluit tot vaststelling van een communautair actieprogramma ter bestrijding van discriminatie (2001-2006) (27/11/00).

procedures) zodat zij hun rechten kunnen opeisen en degenen die discrimineren, sancties kunnen krijgen. Om de rechtspositie van de slachtoffers te versterken legt de richtlijn de bewijslast bij de verweerder en machtigt het slachtoffer hulp te zoeken bij organisaties. Op de onder de werkingssfeer van de richtlijn vallende gebieden verbiedt het voorstel tevens intimidatie op grond van ras. Ook wraak op personen die gebruik hebben gemaakt van de uit de richtlijn voortvloeiende rechten, is verboden.

Bovendien vereist de richtlijn dat alle lidstaten een orgaan of organen opzetten die onafhankelijk het beginsel van gelijke behandeling, ongeacht ras of etnische afstamming, bevorderen. Dit voorstel is gebaseerd op de aanbevelingen in het VN-model, bedoeld als leidraad voor regeringen bij de invoering van verdere nationale wetgeving tegen discriminatie op grond van ras. De voornaamste taak van deze organen dient te zijn: het helpen van slachtoffers van discriminatie, het verrichten van onderzoek of studies over discriminatie, het publiceren van verslagen en het uitbrengen van aanbevelingen over discriminatie op grond van ras en etnische afstamming.

De richtlijn bevat ook een aantal minimumvoorschriften: lidstaten mogen nieuwe bepalingen of bestaande bepalingen die gunstiger zijn om het beginsel van gelijke behandeling te waarborgen, goedkeuren respectievelijk handhaven. Lidstaten mogen ook 'positieve actie' ondernemen om de nadelen die personen van een bepaald ras of bepaalde etnische afstamming hebben, te compenseren.

3.2. Samenwerking bij de bestrijding van misdrijven op grond van racisme

Op 15 juli 1996 werd door de Raad een gezamenlijk optreden⁵ bij maatregelen ter bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat op basis van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie goedgekeurd. Hoofddoel hiervan is effectieve juridische samenwerking tussen de lidstaten ter bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat. Bij het gezamenlijk optreden ligt de nadruk op voorkomen dat degenen die zich aan racisme en vreemdelingenhaat schuldig maken, naar een andere lidstaat verhuizen om vervolging te voorkomen. Deze schendingen worden in de lidstaten nl. verschillend behandeld. Om dit te bereiken wordt een lijst opgemaakt met racistische activiteiten die de lidstaten na onderling overleg tot strafbare feiten willen maken.

Blijkens een verslag van april 1998 over de evaluatie van het gezamenlijke optreden worden de activiteiten op genoemde lijst al door de lidstaten als strafbare feiten behandeld of zijn de lidstaten hun wetgeving aan het bestuderen met de bedoeling hiervan strafbare feiten te maken. Er werd echter op gewezen dat nog meer maatregelen kunnen worden genomen. Een nieuwe analyse van de uitvoering van het gezamenlijk optreden van 1996 is in voorbereiding. In het kader van het werkprogramma van de Commissie voor 2001 zal een voorstel tot verandering van het gezamenlijk optreden in een kaderbesluit en aanbrenging van mogelijke verbeteringen in dit instrument worden ingediend.

3.3. Immigratie en asielverlening

Omdat de Commissie van mening is dat gezinshereniging onontbeerlijk is voor het slagen van de inburgering van onderdanen van niet EG-landen die legaal in een lidstaat verblijven, heeft

⁵ 96/443/JBZ: Gemeenschappelijk optreden ter bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat waartoe de Raad op basis van artikel K 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie besloot, PB L 185, 24.7.96, blz. 5.

zij in december 1999 een voorstel voor een richtlijn inzake het recht op gezinshereniging⁶ ingediend. Het recht op gezinshereniging vloeit voort uit de noodzaak om het gezin als natuurlijke eenheid en hoeksteen van de maatschappij te beschermen, zoals in de Universele verklaring van de rechten van de mens en de internationale overeenkomsten inzake politieke en burgerrechten en inzake economische en sociale rechten van 1966 erkend is, en uit het recht op eerbiediging van het gezinsleven dat met name in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van 1950 wordt gewaarborgd en in het EU-handvest wordt verkondigd. De ontwerp-richtlijn is momenteel in behandeling bij de Raad.

In mei 2000, september 2000, maart 2001 en april 2001 heeft de Commissie de volgende voorstellen ingediend: een ontwerp-richtlijn betreffende minimumnormen en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanningen van de lidstaten voor de opvang van ontheemden en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen⁷, een ontwerp-richtlijn betreffende de minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus⁸, een ontwerp-richtlijn betreffende de status van langdurig ingezetene onderdanen van derde landen⁹ en een ontwerp-richtlijn betreffende voorwaarden voor asielzoekers¹⁰. Alle ontwerpen bevatten een specifieke bepaling met verbod op discriminatie bij de toepassing van de bepalingen van de richtlijnen, vooral op discriminatie op grond van ras, etnische afstamming en godsdienst. In november 2000 heeft de Commissie twee belangrijke beleidsdocumenten¹¹ gepubliceerd, enerzijds over een gemeenschappelijke procedure voor de behandeling van asielaanvragen en een uniforme status van de personen wier asielaanvraag is ingewilligd, en anderzijds over een communautair immigratiebeleid. Hierbij wordt erop gewezen dat beleid op dit gebied een grote component wetgeving en maatregelen ter bestrijding van racisme, vreemdelingenhaat en discriminatie moet hebben

4. MAINSTREAMING

4.1. Situatie

Naar aanleiding van de stimulans die van het Europees Jaar tegen het racisme (1997) uitging en de goedkeuring van het actieprogramma in 1998¹² heeft de Commissie er consequent naar gestreefd om de bestrijding van racisme in alle EU-beleidsvormen op te nemen. Deze strategie staat bekend als mainstreaming.

Een werkgroep waarin de verschillende diensten van de Commissie vertegenwoordigd zijn, evalueert het EG-beleid en de EG-programma's en zoekt naar manieren om het effect van dit beleid bij de bestrijding van racisme te vergroten. In een aantal communautaire beleidsvormen en programma's is dit gelukt.

⁶ COM 1999 638 def., 1.12.1999

⁷ COM 2000 303 def., 24.5.2000

⁸ COM 2000 578 def., 20.9.2001

⁹ COM 2001 127 def., 13.3.2001

¹⁰ COM 2001 181 def., 3.4.2001

¹¹ COM 2000 755 en 757 def., 22.11.2000

¹² COM(1998) 183 def., 25.3.1998.

4.2. Werkgelegenheidsbeleid

Bevordering van werkgelegenheid is van essentieel belang voor de economische en sociale samenhang in de maatschappij en daardoor voor de bestrijding van situaties die tot racisme en spanningen tussen rassen leiden. De sedert 1997 door de EU gevoerde werkgelegenheidsstrategie, die een hoog werkgelegenheidsniveau voor alle categorieën nastreeft, is daarom een belangrijk wapen in de strijd tegen racisme. De inbreng van de Europese Unie in dezen bestond uit de *werkgelegenheidsrichtsnoeren*.

Sedert 1999 maakt het beginsel van het verbod op discriminatie op de arbeidsmarkt deel uit van de werkgelegenheidsrichtsnoeren. Hiertoe moeten de lidstaten speciale aandacht besteden aan de behoeften van de etnische minderheden en andere kwetsbare groepen. Bovendien moeten zij het vereiste proactieve en preventieve beleid uitwerken om hun integratie op de arbeidsmarkt te bevorderen.

4.3. Het beleid externe betrekkingen

De bescherming en bevordering van de mensenrechten – met inbegrip van de bestrijding van racisme – is een essentieel onderdeel van de externe betrekkingen van de Europese Unie. De onlangs goedgekeurde Mededeling van de Commissie over de rol van de Europese Unie ter bevordering van de mensenrechten en de democratisering in derde landen¹³ heeft betrekking op de ontwikkeling van een samenhangende strategie voor externe steun van de EU op dit gebied en in het bijzonder op de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat.

In het kader van de uitbreiding van de Europese Unie wordt groot belang gehecht aan de vorderingen op het gebied van het beleid ter bestrijding van racisme en bescherming van minderheden in de landen die willen toetreden. Tijdens de Europese Raad van 1993 in Kopenhagen zijn de politieke criteria vastgelegd waaraan landen die tot de Europese Unie willen toetreden, moeten voldoen: *'de aanwezigheid van stabiele instellingen die de democratie, de rechtsstaat, de rechten van de mens en eerbiediging en bescherming van minderheden waarborgen'*. Ieder jaar bekijkt de Commissie per kandidaatland of het inmiddels meer aan de criteria van Kopenhagen voldoet en hoe het met de toepassing van de communautaire wetgeving staat. Tegen de tijd dat zij tot de Unie toetreden, zullen de kandidaatlanden de betreffende wetten, met inbegrip van de richtlijn houdende gelijke behandeling ongeacht ras en etnische afstamming moeten toepassen. Wat de kandidaatlanden in Midden-Europa betreft, is in de voortgangsverslagen in hoofdzaak aandacht besteed aan de situatie van de Roma.

In de partnerschappen- en samenwerkingsovereenkomsten met alle onafhankelijke staten van de voormalige Sovjet Unie (met uitzondering van Tadzjikistan) impliceert steun voor de democratie en de rechtsstaat actie tegen racisme. Via de *Gemeenschappelijke strategie ten opzichte van Rusland* die in 1999 door de Europese Unie werd goedgekeurd om de democratie en de rechtsstaat in Rusland te consolideren, zal de Commissie Rusland steunen bij zijn inspanningen om zijn toezeggingen inzake de mensenrechten vooral die aan internationale organisaties, zoals de Raad van Europa, de Verenigde Naties en de OVSE, na te komen. Tevens zal zij gezamenlijke acties van de EU en de Raad van Europa ter bevordering van de mensenrechten en de rechtsstaat in Rusland stimuleren.

¹³ COM 252 van 8 mei 2001

Het Europese ontwikkelingsbeleid steunt de bevordering en de bescherming van de rechten van de mens. De Mededeling "Democratisering, rechtsstaat, eerbiediging van de mensenrechten en een behoorlijk bestuur"¹⁴ wijst erop dat de mechanismen die moeten worden ingevoerd om democratisering tot stand te brengen, aan de criteria van non-discriminatie moeten voldoen en de participatie en gelijkheid van alle sectoren van de maatschappij moeten garanderen. De Europese Unie heeft ook maatregelen genomen ten aanzien van bijzonder kwetsbare bevolkingsgroepen. Deze zijn niet alleen opgenomen in de Resolutie van de Raad¹⁵ over steun aan inheemse bevolkingsgroepen in het kader van de ontwikkelingssamenwerking waaruit de politieke wil blijkt om maatregelen te treffen, maar ook in het werkdocument dat in mei 1998¹⁶ door de Commissie werd aangenomen en waarin richtsnoeren voor een activiteitenprogramma worden gegeven. Een voortgangsverslag over de uitvoering van de Resolutie van de Raad is in voorbereiding en zal eind 2001 worden goedgekeurd.

4.4. Programma's voor financiële hulp

De Europese Unie heeft allerlei programma's die financiële steun geven aan activiteiten op een aantal gebieden. In een groot aantal van deze programma's, waaronder programma's die specifiek tegen discriminatie gericht zijn en programma's met algemene doelen op onderwijs- en onderzoeksgebied, zijn maatregelen tegen racisme opgenomen.

Een communautair actieprogramma ter bestrijding van discriminatie

Het actieprogramma ter bestrijding van discriminatie loopt van 2001-2006 en steunt projecten ter voorkoming en bestrijding van discriminatie op grond van o.a. ras, etnische afstamming, godsdienst of overtuiging. Het beschikt over een budget van ongeveer €100 miljoen en heeft hoofdzakelijk betrekking op drie gebieden. Ten eerste de analyse en evaluatie van discriminatie om een duidelijk beeld te krijgen van de oorzaken van discriminatie en de beste methoden ter bestrijding hiervan. Ten tweede de ontwikkeling van het vermogen om de strijd tegen discriminatie aan te gaan door organisaties in verschillende landen aan te moedigen om informatie en de beste praktijken uit te wisselen en door ondersteuning van Europese netwerken van NGO's die discriminatie bestrijden. Ten derde de verlening van meer bekendheid aan de bestrijding van discriminatie.

Het communautaire initiatief EQUAL

Binnen de Europese werkgelegenheidsstrategie heeft het communautaire initiatief EQUAL (2000-2006) de taak om alle vormen van discriminatie en ongelijke behandeling op de arbeidsmarkt in het kader van transnationale samenwerking te bestrijden. EQUAL zal ook rekening houden met de specifieke behoeften van de asielzoekers. Zo'n 2 847 miljoen euro is voor de periode 2000-2006 uitgetrokken om tal van transnationale strategische projecten te financieren, conclusies te trekken en Europese aanbevelingen uit te brengen om de bestrijding van discriminatie en ongelijke behandeling op het werk effectiever te maken.

¹⁴ COM (98) 146 def. van 12 maart 1998.

¹⁵ Resolutie van de Raad van 30 november 1998

¹⁶ COM (98) 773 def.

Programma met betrekking tot de communautaire raamstrategie inzake de gelijkheid van mannen en vrouwen (2001-2005)

De communautaire raamstrategie inzake de gelijkheid van mannen en vrouwen en het bijbehorende programma hebben betrekking op de naleving van de mensenrechten van de vrouw. Het programma relateert gelijkheid van mannen en vrouwen in de civiele samenleving op vijf samenhangende actiegebieden aan de mensenrechten en de fundamentele vrijheden van mannen en vrouwen, ongeacht ras, etnische afstamming, godsdienst of overtuiging. De Commissie zal aandacht besteden en steun verlenen aan sensibiliseringsacties voor vrouwen die in verschillende opzichten gediscrimineerd worden, zoals migranten en vrouwen van etnische minderheden. Om de rechten inzake gelijke kansen na te leven en de bestrijding van geweld tegen en de handel in vrouwen te intensiveren zal het programma acties ter bevordering van de erkenning van mensenrechten van vrouwen financieren.

Steun voor vluchtelingen

De Raad heeft op voorstel van de Commissie het Europees Vluchtelingenfonds opgericht met het doel financiële steun te verlenen voor de opvang, integratie en vrijwillige repatriëring van personen die internationale bescherming nodig hebben. Door de lidstaten te steunen bij de opvang van vluchtelingen en ontheemden en het dragen van de consequenties hiervan wil het Europees Vluchtelingenfonds de uitvoering van het Verdrag van Genève betreffende de vluchtelingenstatus (1951) bevorderen en bijdragen tot de waarborging van het recht, als bedoeld in artikel 14 van de Universele verklaring van de rechten van de mens, om asiel te vragen en te genieten.

Samenwerking van politie en justitie

Grotius, een gezamenlijk optreden tot vaststelling van een programma van incentives voor en uitwisseling van uitoefenaren van een juridisch beroep, heeft in de periode 1996-2000 verschillende trainingen over racisme en vreemdelingenhaat voor rechters en openbare aanklagers gefinancierd. Voorbeelden hiervan zijn het colloquium over de bestrijding van racisme bij justitie in 1999 en het seminar in Stockholm van 11-15 februari 2001 over uitbreiding van de mogelijkheden om delicten uit hoofde van racisme en vreemdelingenhaat in de lidstaten te bestrijden.

Externe programma's

Een aantal projecten tegen racisme en vreemdelingenhaat worden gefinancierd uit het *Europees Initiatief voor democratie en mensenrechten (EIDHR)*. De verordeningen 975/99 en 976/99 van de Raad betreffende de mensenrechten – de rechtsgrond van dit initiatief – hebben duidelijk betrekking op personen die gediscrimineerd worden en op '*minderheden, etnische groepen en inheemse bevolkingsgroepen*'. Deze verordeningen beogen tevens steunverlening voor de '*bevordering van gelijke kansen en niet-discriminerende praktijken waaronder maatregelen ter bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat*'. In 1999 en 2000 was de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat één van de subsidieprioriteiten. In dit kader is ook subsidie voor de wereldconferentie gegeven. In de onlangs goedgekeurde Mededeling over de mensenrechten wordt de bestrijding van racisme, vreemdelingenhaat en discriminatie van minderheden en de inheemse bevolking één van de prioriteiten voor de uitvoering van het EIDHR voor 2002 en de middellange termijn genoemd.

In het kader van de pretoetredingsstrategie verleent het programma *Phare* financiële steun aan kandidaatlanden om hen bij de voorbereiding op de toetreding tot de Europese Unie te helpen

overeenkomstig de prioriteiten die uit de periodieke voortgangsverslagen naar voren komen. Om aan de politieke criteria van Kopenhagen te voldoen is veel geld verstrekt voor een aantal projecten ter verbetering van de situatie van de Roma in de kandidaatlanden in Midden-Europa: bestrijding van discriminatie, sensibilisering, onderwijs, opleiding en inkomen genererende activiteiten. In de Baltische staten heeft het programma *Phare* acties gesteund om niet-onderdanen te integreren.

Het programma *Tacis*, dat bedoeld is voor de nieuwe onafhankelijke staten en Mongolië, stimuleert de ontwikkeling van harmonieuze en vruchtbare betrekkingen tussen de Europese Unie en deze partnerlanden in de economie en de politiek. Het beoogt ondersteuning van hun initiatieven om een maatschappij te ontwikkelen op basis van eerbiediging van de politieke vrijheid en economische welvaart. Het programma *Tacis-Democratie* bevordert en beschermt de rechten van minderheden en bestrijdt discriminatie.

Initiatieven ter bestrijding van racisme zijn gesteund door de maatregelen tot wederopbouw van de republieken van het voormalige Joegoslavië voort te zetten. In breder verband is de Commissie een belangrijke donor bij projecten in het kader van het stabiliteitspact voor Zuidoost-Europa. Één van de werkgroepen voor dit pact houdt zich in het bijzonder bezig met de mensenrechten, minderheden en de betrekkingen tussen de verschillende volkeren op de Balkan.

Onderwijs en jongeren

Wat onderwijs, opleiding, en jongeren betreft: de communautaire programma's *Socrates*, *Leonardo da Vinci* en *Youth* zijn van het grootste belang om de democratische beginselen en respect voor anderen – de fundamentele waarden van Europa – over te dragen. Deze programma's financieren projecten die door de actoren zelf zijn voorgesteld en stellen zo universiteiten, docenten, opleiders en organisaties in staat om trans-Europese acties tegen racisme en vreemdelingenhaat te organiseren. Op grond van deze ervaring is de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat ook tot één van de prioriteiten van de nieuwe programma's voor de periode 2000-2006 gemaakt. Ook de kandidaatlanden kunnen aan deze communautaire programma's deelnemen.

Onderzoek

Het *Vijfde kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling (1998/2001)* omvat onder meer de kernactie "Verbetering van de sociaal-economische gegevensbank", een analyse van manifestaties van vreemdelingenhaat, racisme en migratie in Europa en het effect daarvan op de economische ontwikkeling, sociale integratie en sociale bescherming.

5. EVALUATIE, TOEZICHT EN ANALYSE

5.1. De Europese Commissie

De Commissie is verantwoordelijk voor de volledige naleving van de beginselen in de Verdragen en andere communautaire wetgeving in de Unie. Onlangs heeft het Verdrag van Amsterdam bevestigd dat de eerbiediging van de grondrechten en de fundamentele vrijheden deel uit maakt van de communautaire wetgeving. Zodra de omzettingstermijn voor de richtlijn met het verbod op rassendiscriminatie is verstreken (19 juli 2003), moet de Commissie erop toezien dat de lidstaten de door de richtlijn opgelegde verplichtingen nakomen. De Commissie zal hieraan bij haar dagelijkse werkzaamheden en in het algemeen bij het toezicht op de toepassing van het communautair recht in de lidstaten veel aandacht besteden.

5.2. Het Europees Waarnemingscentrum voor racisme en vreemdelingenhaat

Het Waarnemingscentrum verzamelt, registreert en analyseert informatie en gegevens, verricht onderzoek en studies en ontwikkelt methoden om de vergelijkbaarheid, objectiviteit en betrouwbaarheid van de gegevens uit Europa te verbeteren. Het mag conclusies trekken en adviezen uitbrengen aan de Gemeenschap en de lidstaten. Verder publiceert het een jaarverslag over racisme en vreemdelingenhaat in de Gemeenschap en haar activiteiten hiertegen. De verzamelde informatie en gegevens en het onderzoek en de wetenschappelijke studies hebben betrekking op de omvang, ontwikkeling, oorzaken en gevolgen van racisme en vreemdelingenhaat, vooral voor het vrij verkeer van personen, informatie, media, onderwijs, beroepsopleiding, jongeren, het sociaal beleid, het vrije verkeer van goederen en cultuur.

Het Waarnemingscentrum heeft ook een Europees informatienetwerk inzake racisme en vreemdelingenhaat (Raxen) opgezet, bestaande uit onderzoekcentra, non-gouvernementele organisaties en gespecialiseerde centra.

In 1999 heeft de Commissie voorstellen ingediend om de samenwerking met het Waarnemingscentrum uit te breiden tot de landen die tot de EU willen toetreden. De Commissie bestudeert momenteel de mogelijkheid om een informele samenwerking met de kandidaatlanden tot stand te brengen om ervaring, vaardigheden en goede praktijken uit te wisselen.

5.3. Externe evaluatie en toezicht

Een onafhankelijke evaluatie van het EU-beleid en de EU-activiteiten is van belang, vooral om de effectiviteit van de maatregelen tegen racisme te waarborgen. Het is een eerste vereiste voor alle door de bovengenoemde EU-programma's gesteunde activiteiten en projecten. Dit geldt ook voor de activiteiten van de Commissie, bij voorbeeld een onafhankelijke evaluatie van het in 2000 gevoerde mainstreamingsbeleid. Ook de activiteiten van het Europees Waarnemingscentrum voor racisme en vreemdelingenhaat in 2001 zullen extern worden geëvalueerd.

Een deel van het actieprogramma ter bestrijding van discriminatie is gewijd aan het toezicht op en de analyse en evaluatie van discriminatie en de bestrijdingsmethoden in de lidstaten. Deze zullen de deskundigen in staat stellen om invloed uit te oefenen op de uitwerking van doeltreffende methoden ter bestrijding van discriminatie.

Men mag niet vergeten dat ook de burger de taak heeft om op de juiste toepassing en de naleving van het recht in de EU toe te zien. Zodra de richtlijn waarbij rassendiscriminatie wordt verboden, in 2003 van kracht wordt, kan iedere inwoner van de EU op grond van de richtlijn naleving van zijn rechten in de nationale rechtszalen afdwingen.

6. CONCLUSIES

De Commissie vraagt de landen die aan de wereldconferentie zullen deelnemen, rekening te houden met de lopende werkzaamheden ter bestrijding van racisme in de Europese Unie en te bezien hoe soortgelijke maatregelen in de toekomst in de hele wereld kunnen worden genomen. De Commissie herhaalt de aanbevelingen die zij aan de regionale Europese Conferentie (Straatsburg, oktober 2000) heeft voorgelegd. Deze zijn opgenomen in de bijlage bij deze Mededeling en kunnen van nut zijn bij de opstelling van de verklaring en het actieprogramma die in september 2001 in Durban moeten worden goedgekeurd.

AANBEVELINGEN

1. *alle landen die aan de wereldconferentie deelnemen, dienen een tweeledige strategie (wetgevende en praktische maatregelen) tegen racisme en vreemdelingenhaat toe te passen, de bestrijding van racisme in al het/de uit te werken en uit te voeren hiervoor in aanmerking komen(e) beleid en programma's op te nemen en specifieke programma's ter bestrijding van discriminatie en verspreiding van goede praktijken voort te zetten;*
2. *landen dienen de dialoog met de NGO's en de sociale partners voort te zetten en intensiveren en deze partijen nauwer bij de uitwerking en uitvoering van beleid en programma's ter bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat te betrekken;*
3. *alle landen dienen als een belangrijk onderdeel van hun strategieën ter bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat specifiek beleid uit te werken waaraan de gastmaatschappij actief meewerkt en dat eerbiediging van de culturele diversiteit stimuleert, om de integratie van migranten in het sociale, culturele en politieke en economische leven van de gastmaatschappij te bevorderen;*
4. *alle landen dienen praktische maatregelen te nemen om een einde te maken aan rassendiscriminatie en gelijke behandeling op het arbeidsvlak en de integratie van gediscrimineerde groepen te bevorderen, in het bijzonder door steun te verlenen aan innovatieve acties van de overheid, de sociale partners en maatschappelijk organisaties;*
5. *alle landen dienen zich te verbinden om zonder discriminatie toegang te verlenen tot onderwijs dat de linguïstische diversiteit eerbiedigt. Er dienen maatregelen te worden genomen om de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat in het reguliere leerplan van de scholen voor basis- en voortgezet onderwijs op te nemen. Alle landen moeten ernaar streven om racisme in de media uit te bannen. Alle landen moeten hun culturele beleid gebruiken om racisme te bestrijden. Alle landen moeten initiatieven ontplooiën om racisme in de sport tegen te gaan. Alle landen dienen zich te verbinden om een informatiebeleid te voeren dat de burgers waarschuwt tegen het gevaar van racisme en vreemdelingenhaat;*
6. *alle landen moeten een bepaald minimum van hun nationale onderzoeksbegroting voor onderzoek naar racisme reserveren;*
7. *de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat dient systematisch te worden opgenomen in het beleid dat de op de conferentie vertegenwoordigde landen ten aanzien van de buitenlandse betrekkingen en de mensenrechten voeren.*
8. *alle landen moeten zorgen voor wettelijke bescherming van alle personen tegen discriminatie op grond van ras of etnische afstamming en voor een onafhankelijk orgaan voor de aanbevelingen van de VN en de Raad van Europa.*
9. *alle landen moeten ervoor zorgen dat hun strafrecht voorziet in doeltreffende, evenredige en ontmoedigende sancties tegen gedrag dat door racisme en vreemdelingenhaat wordt ingegeven, en dat zij hun recht voortdurend onder de loep nemen en, zo nodig, specifieke voorstellen doen om dit te versterken.*