



Bruxelles, den 18. marts 2019
(OR. en)

6337/19

COHOM 20
CFSP/PESC 119
CONUN 13
DEVGEN 25
FREMP 19

RESULTAT AF DRØFTELSENE

fra: Generalsekretariatet for Rådet

dato: 18. marts 2019

til: delegationerne

Tidl. dok. nr.: 6118/19

Vedr.: EU's retningslinjer vedrørende menneskerettigheder for så vidt angår ikkeforskelsbehandling i EU's optræden udadtil

Vedlagt følger til delegationerne EU's retningslinjer vedrørende menneskerettigheder for så vidt angår ikkeforskelsbehandling i EU's optræden udadtil, som Rådet vedtog på sin 3681. samling den 18. marts 2019.

**EU's retningslinjer vedrørende menneskerettigheder for så vidt angår ikkeforskelsbehandling
i EU's optræden udadtil**

Indholdsfortegnelse

1. Hvad er forskelsbehandling?	5
1.1 Begreber inden for ikkeforskelsbehandling	8
2. Hvordan bekæmpes forskelsbehandling – forebyggelse og forbud mod forskelsbehandling	12
3. Operationelle retningslinjer	18
3.1 Imødegåelse af forskelsbehandling gennem bilateralt samarbejde og dialog ...	20
3.2 Imødegåelse af forskelsbehandling gennem EU's udviklingssamarbejde og humanitære bistand	25
3.3 Imødegåelse af forskelsbehandling gennem multilateralt samarbejde	29
3.4 Imødegåelse af forskelsbehandling gennem støtte til civilsamfundets indsats ..	31
4. Opfølgning og revision af EU's menneskerettighedsretningslinjer om ikkediskrimination	33
BILAG I: Internationale menneskerettighedsinstrumenter, (ILO's) internationale instrumenter vedrørende arbejdsvilkår og instrumenter vedrørende den humanitære folkeret af særlig relevans for afskaffelse af forskelsbehandling	34
BILAG II: Flere oplysninger: EU's, dets institutioners og agenturers samt internationale og regionale organisationers websteder	36

Indledning

Forbud mod forskelsbehandling er et af de vigtigste principper i international menneskerettighedslovgivning. Siden vedtagelsen af verdenserklæringen om menneskerettighederne i 1948 i Paris er dette princip blevet yderligere fremhævet i de menneskerettighedsinstrumenter, som er blevet udviklet og indarbejdet i de nationale love i de fleste lande i verden. I Den Europæiske Unions grundtraktat¹, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder² og i den europæiske menneskerettighedskonvention er forbuddet mod forskelsbehandling et grundlæggende princip.

På trods af klarhed i international menneskerettighedslovgivning om forbuddet mod forskelsbehandling er millioner af mennesker stadig udsat for forskelsbehandling, som forhindrer dem i at nyde deres menneskerettigheder fuldt ud og i at nå deres fulde potentiale som lige og aktive medlemmer af samfundet. Forskelsbehandling kan føre til social uro, vold, konflikter og tvangsfordrivelse. Ud over de voldsomme menneskelige omkostninger har forskelsbehandling enorme økonomiske omkostninger i form af fattigdom og tab af muligheder, ikke kun for de enkelte og deres familier, men for hele samfundet. Da forbuddet mod forskelsbehandling er et grundlæggende princip, som Den Europæiske Union (EU) bygger på, er EU dybt engageret i at bekæmpe alle former for forskelsbehandling inden for sine egne grænser og i verden generelt.

¹ Citater fra traktaten om Den Europæiske Union (TEU) og traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF): a) *artikel 2 i TEU*: Unionen bygger på **værdierne respekt for den menneskelige værdighed**, frihed, demokrati, **ligestilling**, retsstaten og respekt for menneskerettighederne, **herunder rettigheder for personer, der tilhører mindretal**. Dette er medlemsstaternes fælles værdigrundlag i et samfund præget af pluralisme, **ikkeforskelsbehandling**, tolerance, retfærdighed, solidaritet og ligestilling mellem kvinder og mænd; b) artikel 3, stk. 3, i TEU: Unionen opretter et indre marked. Den arbejder for en bæredygtig udvikling i Europa baseret på en afbalanceret økonomisk vækst og prisstabilitet, en social markedsøkonomi med høj konkurrenceevne, hvor der tilstræbes fuld beskæftigelse og sociale fremskridt, og et højt niveau for beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten. Den fremmer videnskabelige og teknologiske fremskridt. **Den bekæmper social udstødelse og forskelsbehandling og fremmer social retfærdighed og beskyttelse, ligestilling mellem kvinder og mænd**, solidaritet mellem generationerne og beskyttelse af børns rettigheder. Den fremmer økonomisk, social og territorial samhørighed og solidaritet mellem medlemsstaterne. Den respekterer medlemsstaternes rige kulturelle og sproglige mangfoldighed og sikrer, at den europæiske kulturarv beskyttes og udvikles; c) artikel 10 i TEUF: Ved udformningen og gennemførelsen af sine politikker og aktiviteter tilstræber Unionen at bekæmpe enhver form for forskelsbehandling på grund af køn, race eller etnisk oprindelse, religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering.

² Chartret finder anvendelse på alle EU's medlemsstater, når de anvender EU-retten, og på alle EU-institutioner og -organer i alle deres handlinger.

Bekæmpelse af alle former for forskelsbehandling er desuden en EU-prioritet i EU's strategiske ramme for menneskerettigheder og demokrati³ fra 2012. EU's handlingsplan for 2015-2019 gav grundlag for udvikling af EU-værktøjer om ikkeforskelsbehandling.

EU's retningslinjer vedrørende menneskerettigheder for så vidt angår ikkeforskelsbehandling bidrager til gennemførelsen af EU's handlingsplan vedrørende menneskerettigheder og demokrati og supplerer samtidig Europa-Kommissionens operationelle værktøjer inden for udviklingssamarbejde i forbindelse med EU's rettighedsbaserede tilgang til udviklingssamarbejde, som omfatter alle menneskerettigheder.

Bekæmpelse af forskelsbehandling er også et tværgående mål. Det er EU's generelle præferenceordning (GSP) et eksempel på. Den giver ensidige handelsfordele til sårbare udviklingslande, herunder de mindst udviklede lande, som næsten har fuld adgang til EU-markedet i henhold til ordningen "alt undtagen våben". I henhold til EU's GSP-forordning skal hovedprincipperne i de grundlæggende internationale konventioner om menneskerettigheder og arbejdstagerrettigheder overholdes. Det drejer sig om den internationale konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination (1965), konventionen for afskaffelse af alle former for diskrimination imod kvinder (1979) og konventionen vedrørende forskelsbehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv (nr. 111, 1958). For lande, der er omfattet af den særlige ansporende ordning for bæredygtig udvikling og god regeringsførelse ("GSP+"), er det desuden et krav, at de ratificerer og gennemfører 27 internationale konventioner, bl.a. om menneske- og arbejdstagerrettigheder, miljø og god regeringsførelse. EU overvåger gennemførelsen af disse forpligtelser.⁴

EU's retningslinjer vedrørende ikkeforskelsbehandling skal supplere og styrke andre EU-retningslinjer vedrørende menneskerettigheder⁵ med det formål:

- at forbedre EU's effektivitet i bekæmpelsen af enhver form for forskelsbehandling
- at forbedre synligheden af og bevidstheden om EU's værdier og tiltag i bekæmpelsen af forskelsbehandling.

³ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11855-2012-INIT/da/pdf>

⁴ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 978/2012 om en generel præferenceordning, herunder bilag VIII om FN- og ILO-konventioner om grundlæggende menneske- og arbejdstagerrettigheder.

⁵ Alle EU's retningslinjer vedrørende menneskerettigheder findes her: https://eeas.europa.eu/topics/human-rights-democracy/6987/eu-human-rights-guidelines_en.

Retningslinjerne vedrørende menneskerettigheder for så vidt angår ikkeforskelsbehandling indeholder konceptuel og operationel vejledning med hensyn til EU's menneskerettighedspolitik i EU's optræden udadtil. De bygger på og redegør for EU's og internationale menneskerettighedsstandarder og -normer vedrørende forbud mod forskelsbehandling og fremme af ikkeforskelsbehandling. De udstikker også klare politiske linjer for EU-institutioner og -embedsmænd og EU's medlemsstater, som skal anvendes i samarbejdet og kontakterne med tredjelande, internationale organisationer og civilsamfundsorganisationer.

1. Hvad er forskelsbehandling?

Ved forskelsbehandling forstås enhver form for diskrimination af en person eller gruppe af personer på et ulovligt grundlag uden nogen objektiv og rimelig begrundelse⁶. De ulovlige grunde er defineret i international menneskerettighedslovgivning. De grunde, der er opført på listen nedenfor, stammer fra verdenserklæringen om menneskerettighederne (artikel 2, stk. 2), konventionen om afskaffelse af alle former for racediskrimination, den europæiske menneskerettighedskonvention og protokol nr. 12 hertil, Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, Den Internationale Arbejdsorganisationens (ILO's) konvention nr. 98 om retten til at organisere sig og føre kollektive forhandlinger⁷ samt de fire Genèvekonventioner og de to tillægsprotokoller hertil⁸.

⁶ Jf. ECRI (Den Europæiske Kommission mod Racisme og Intolerance), generel henstilling nr. 7, punkt 1, litra b).

⁷ Artikel 1 i ILO-konvention nr. 98: "Arbejderne skal på fyldestgørende måde [...] beskyttes mod foranstaltninger, der går ud på at modarbejde fagforeninger".

⁸ Genèvekonvention I om sårede og syge i de væbnede styrker i felten (1949), Genèvekonvention II om sårede, syge og skibbrudne i de væbnede styrker på søen (1949), Genèvekonvention III om krigsfanger (1949) og Genèvekonvention IV om civile (1949). Tillægsprotokol I vedrørende beskyttelsen af ofre i internationale væbnede konflikter og tillægsprotokol II vedrørende beskyttelsen af ofre i ikkeinternationale væbnede konflikter. Disse konventioner og protokoller udgør kernen i den humanitære folkeret.

Ulovlige grunde til forskelsbehandling omhandlet i bindende internationale menneskerettighedsinstrumenter, internationale instrumenter vedrørende arbejdsvilkår og instrumenter vedrørende den humanitære folkeret samt i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder

alder

fødsel eller anden stilling

farve

herkomst

handicap

genetiske anlæg

sprog

tilhørsforhold til et nationalt mindretal/tilknytning til et nationalt mindretal

medlemskab af fagforening

national, etnisk eller social oprindelse

politiske eller andre anskuelser

formueforhold (økonomisk stilling)

race

religion eller tro

køn

seksuel orientering

ethvert andet forhold/noget som helst andet lignende forhold

Overvejelser vedrørende grunde til forskelsbehandling

"Ethvert andet forhold/noget som helst andet lignende forhold"

Når listen over ulovlige grunde ender med "ethvert andet forhold" i internationale menneskerettighedsinstrumenter (eller "noget som helst andet lignende forhold" i den humanitære folkeret), betyder det, at listen over ulovlige grunde til forskelsbehandling ikke er udtømmende, hvilket understreger, at menneskerettigheder gælder for alle mennesker/enhver uden forskelsbehandling af nogen art⁹.

"Race" Det bør bemærkes, at udtrykket "race" i disse retningslinjer anvendes og fortolkes i overensstemmelse med international menneskerettighedslovgivning og EU-menneskerettighedslovgivning, og det indebærer således ikke en accept af teorier, der søger at fastslå, at der findes forskellige menneskeracer¹⁰.

"Herkomst" Udtrykket anvendes ofte synonymt med "race". Imidlertid betyder "herkomst" *ikke kun "race" og har en betydning og en anvendelse, der komplementerer de andre ulovlige grunde til forskelsbehandling. Komitéen¹¹ bekræfter også, at forskelsbehandling på grund af "herkomst" omfatter forskelsbehandling af medlemmer af samfund, der er baseret på former for social stratificering såsom kaste og lignende systemer med nedarvet stilling.*

⁹ Som eksempler på, hvad der kan være omfattet af udtrykket "ethvert andet forhold", henvises der til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols domme, der har stadfæstet, at forskelsbehandling på grund af bl.a. hivpositivitet (Kiyutin mod Rusland - klage nr. 2700/10), fødsel uden for ægteskab (Mazurek mod Frankrig - klage nr. 34406/97), seksuel orientering og kønsidentitet (Identoba og andre mod Georgien - klage nr. 73235/12), sundhedsstatus (Novruk og andre mod Rusland - klage nr. 31039/11) og helbredstilstand (G.N og andre mod Italien - klage nr. 43134/05) er forbudt i henhold til artikel 14 (Forbud mod diskriminering) i den europæiske menneskerettighedskonvention.

¹⁰ Betragtning 6 i Rådets direktiv 2000/43/EF af 29. juni 2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse: "Den Europæiske Union afviser teorier, der søger at fastslå, at der findes forskellige menneskeracer. Anvendelsen af udtrykket "race" i dette direktiv indebærer ikke en accept af sådanne teorier".

¹¹ FN's Racediskriminationskomité (CERD) i sin generelle henstilling nr. 29.

"Handicap" Ifølge FN's konvention om rettigheder for personer med handicap¹² omfatter personer med handicap mennesker, der har en langvarig fysisk, psykisk, intellektuel eller sensorisk funktionsnedsættelse, som i samspil med forskellige barrierer¹³ kan hindre dem i fuldt og effektivt at deltage i samfundslivet på lige fod med andre.

1.1 Begreber inden for ikkeforskelsbehandling

Retlig og faktisk forskelsbehandling

I lovttekster og politiske tekster sondres der mellem retlig og faktisk forskelsbehandling. Retlig forskelsbehandling foreligger, når gældende love og politikker i sig selv er diskriminerende eller giver mulighed for forskelsbehandling, hvorimod faktisk forskelsbehandling foreligger, når loven eller politikken ikke i sig selv er diskriminerende, men gennemførelsen og håndhævelsen heraf har en diskriminerende virkning¹⁴.

¹² Bemærk, at Den Europæiske Union er part i FN's konvention om rettigheder for personer med handicap.

¹³ Med hensyn til "forskellige barrierer" anses tilgængelighed for at være en forudsætning for, at personer med handicap kan nyde alle menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder. Jf. også generel bemærkning nr. 6 (2018) om lighed og ikkeforskelsbehandling fra FN's Komité for Rettigheder for Personer med Handicap (dok. CRPD/c/GC/6).

¹⁴ Menneskerettighedsrådets arbejdsgruppe om spørgsmålet om diskrimination mod kvinder i lovgivningen og i praksis beskriver de to former for forskelsbehandling (her i forbindelse med kvinder) på følgende måde: *Forskelsbehandling kan være retlig, når en lovtæst eller politisk tekst indeholder diskriminerende bestemmelser, eller faktisk, når loven eller politikken ikke i sig selv er diskriminerende, men gennemførelsen og håndhævelsen heraf har en negativ indvirkning på kvinder. Faktisk forskelsbehandling kan også være en følge af mere generelle skikke såsom kultur, traditioner og stereotype opfattelser, som hindrer kvinders fulde ligestilling og nydelse af rettigheder. Gamle historiske og strukturelle uligheder, som eksempelvis minoritetsgrupper ofte oplever, kan også bidrage til faktisk forskelsbehandling.*

Direkte og indirekte forskelsbehandling

I henhold til EU-direktiverne om ikkeforskelsbehandling¹⁵ foreligger der "direkte forskelsbehandling", når en person på grund af race eller etnisk oprindelse behandles ringere end en anden bliver, er blevet eller ville blive behandlet i en tilsvarende situation. "Indirekte forskelsbehandling" foreligger, hvis en tilsyneladende neutral bestemmelse, betingelse eller praksis vil stille personer af en bestemt race eller etnisk oprindelse særlig ufordelagtigt i forhold til andre personer, medmindre den pågældende bestemmelse, betingelse eller praksis er objektivt begrundet i et legitimt mål, og midlerne til at opfylde det er hensigtsmæssige og nødvendige¹⁶. Selv om eksemplerne ovenfor henviser til forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, bør det understreges, at direkte og indirekte forskelsbehandling kan foreligge med enhver begrundelse.

Strukturel forskelsbehandling¹⁷

Direkte og indirekte forskelsbehandling forekommer nogle gange sammen med begreberne "strukturel forskelsbehandling", "institutionel forskelsbehandling" eller "systemisk forskelsbehandling". Disse begreber anvendes til at beskrive den udelukkelse og forskelsbehandling, som opleves af hele grupper af personer, som har de samme kendetegn eller udsættes for den samme form for forskelsbehandling. Ved "strukturel forskelsbehandling" forstås regler, normer, rutiner samt holdnings- og adfærdsmønstre i institutioner og andre samfundsmæssige strukturer, som bevidst eller ubevidst forhindrer grupper eller enkeltpersoner i at få adgang til de samme rettigheder og muligheder som andre, og som bidrager til, at de opnår ringere resultater end flertallet af befolkningen¹⁸.

¹⁵ Det anvendte eksempel kommer fra Rådets direktiv 2000/43/EF af 29. juni 2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse.

¹⁶ Jf. også generel bemærkning nr. 20 fra Komitéen for Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder (vedrørende den internationale konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder): Direkte forskelsbehandling foreligger, når en person behandles ringere end en anden person i en tilsvarende situation af årsager knyttet til en ulovlig grund. Indirekte forskelsbehandling henviser til love, politikker eller praksis, som umiddelbart synes at være neutrale, men som har en uforholdsmæssig indvirkning på udøvelsen af rettigheder i forbindelse med ulovlige grunde til forskelsbehandling.

¹⁷ Bemærk, at der ikke er fastsat en definition af "strukturel forskelsbehandling" eller af "forskelsbehandling på grund af tilknytning og antagelser" i international ret eller EU-ret.

¹⁸ Revideret generel henstilling nr. 2 (punkt 20 i begrundelsen hertil) fra Den Europæiske Kommission mod Racisme og Intolerance (ECRI)
<http://ombudsman.hr/attachments/article/1283/REC-02rev-2018-006-ENG.pdf>.

Forskelsbehandling på grund af tilknytning og antagelser¹⁹

Denne form for forskelsbehandling kaldes også associeret diskrimination, eftersom offeret udsættes for forskelsbehandling, fordi han eller hun associeres med en eller flere andre personer, som er det primære mål for udøverens fordomme. Associeret diskrimination kan finde sted af mange forskellige grunde, bl.a. handicap, og er begrebsmæssigt forbundet med "tilknytningsgrundene". Forskelsbehandling på grund af tilknytning er tæt forbundet med forskelsbehandling på grund af antagelser. Her udsættes offeret for forskelsbehandling, fordi vedkommende antages at være målet for eller at være en del af en gruppe, som er målet for udøverens fordomme.

Diskriminerende profilering

Selv om der ikke er fastsat en definition af diskriminerende profilering i international ret eller EU-ret består diskriminerende profilering i forbindelse med eksempelvis sikkerhed og retshåndhævelse i at mistænke eller fokusere på en person på grundlag af stereotyper, der er forbundet med ulovlige grunde til forskelsbehandling, og ikke på grundlag af en specifik mistanke²⁰.

I de senere år har der været øget opmærksomhed på at forebygge diskriminerende racemæssig og etnisk profilering på sikkerheds- og retshåndhævelsesområdet samt på grænse- og immigrationsområdet. Som repræsentanter for staten er sikkerheds- og politifolk underlagt en streng forpligtelse til at udføre deres arbejde i fuld overensstemmelse med menneskerettighederne og lovene om forbud mod forskelsbehandling.

¹⁹ Se fodnote 17.

²⁰ EU's Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA) har udarbejdet vejledningen "Mod et mere effektivt politiarbejde – Forståelse og forebyggelse af diskriminerende etnisk profilering" <http://fra.europa.eu/en/tags/ethnic-profiling>. Forbuddet mod forskelsbehandling indebærer ikke, at personlige kendetegn ikke kan anvendes som legitime faktorer med henblik på profilering i forbindelse med strafferetlig efterforskning eller ind- og udrejsekontrol (se afsnit 2.4 i vejledningen fra Agenturet for Grundlæggende Rettigheder). Der skal imidlertid være begrundet mistanke, der bygger på andre oplysninger end de beskyttede grunde.

Forskelsbehandling af flere grunde

Personer kan blive udsat for forskelsbehandling af mere end én grund. I direktivet om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse²¹ og i førnævnte direktiv om racelighed²² nævnes forskelsbehandling af flere grunde specifikt. Blandt FN's menneskerettighedsinstrumenter er det kun konventionen om rettigheder for personer med handicap, der omhandler forskelsbehandling af flere grunde:

ser med bekymring på den vanskelige situation, som personer med handicap befinder sig i ved at være udsat for multidiskrimination eller grov diskrimination på grund af race, hudfarve, køn, sprog, religion, politisk eller anden anskuelse, national, etnisk, oprindelig eller social herkomst, formueforhold, fødsel, alder eller anden stilling²³.

Forskelsbehandling af flere grunde er knyttet til begrebet "intersektionel forskelsbehandling", som henviser til en situation, hvor flere forskellige grunde interagerer med hinanden samtidig på en sådan måde, at de ikke kan adskilles, og kombinationen af dem skaber en ny grund til forskelsbehandling.

Ikkeforskelsbehandling og lighed som komplementære begreber

Principperne om ikkeforskelsbehandling og lighed beskrives ofte som komplementære principper og bygger begge på artikel 1 i verdenserklæringen om menneskerettighederne, som fastsætter, at alle mennesker er født frie og **lige** i værdighed og rettigheder, og samme erklærings artikel 2, som fastsætter, at enhver har krav på alle de rettigheder og friheder, som nævnes i "denne erklæring", uden forskelsbehandling af nogen art. Det erklærede formål med ovennævnte EU-direktiver om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og om racelighed er at fastlægge en ramme for bekæmpelse af forskelsbehandling på grund af [som anført i direktiverne] med henblik på at gennemføre princippet om **ligebehandling** i medlemsstaterne.

²¹ Rådets direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv.

²² I direktivets betragtning 14.

²³ Litra p) i konventionens præambel.

2. Hvordan bekæmpes forskelsbehandling – forebyggelse og forbud mod forskelsbehandling

Ethvert land er nødt til at tage skridt til konkret at forebygge og afskaffe forskelsbehandling. Disse skridt er godt beskrevet i menneskerettighedslovgivningen og i de generelle henstillinger fra traktatorganerne. I dette afsnit beskrives de mest grundlæggende aspekter af foranstaltninger til bekæmpelse af forskelsbehandling.

Generelle politikker til bekæmpelse af forskelsbehandling

Med henblik på at fremme og værne om principperne om ikkeforskelsbehandling kræver international menneskerettighedslovgivning, at landene påtager sig at træffe alle passende foranstaltninger til at udrydde forskelsbehandling, bl.a. på det sociale, økonomiske og kulturelle område. Dette omfatter politiske, lovgivningsmæssige og administrative foranstaltninger, som kan være mere specifikke, f.eks. oprettelsen af uddannelser i menneskerettigheder og oplysningsprogrammer, herunder fremme af gensidig forståelse, tolerance og fred. Mange lande udarbejder nationale handlingsplaner. Med hensyn til bekæmpelse af racisme og fremmedhad blev det på verdenskonferencen mod racisme, racediskrimination, fremmedhad og hermed beslægtet intolerance (2001) også anbefalet at udarbejde handlingsplaner. FN's Højkommissariat for Menneskerettigheder har udformet en vejledning i udarbejdelse af nationale handlingsplaner mod racediskrimination²⁴. Den Europæiske Kommission mod Racisme og Intolerance (ECRI), som er et overvågningsorgan under Europarådet, har også udsendt generelle henstillinger i form af retningslinjer for udformning af politikker til bekæmpelse af forskelsbehandling.²⁵ Inden for Den Europæiske Union er mange EU-medlemsstaters nationale strategier for romaernes integration også et eksempel på nationale handlingsplaner.

På **området beskæftigelse og erhverv** er udformningen af nationale politikker et krav i flere af Den Internationale Arbejdsorganisations (ILO's) konventioner, heraf to, som ILO betegner som grundlæggende konventioner.

²⁴ <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR-PUB-13-03.pdf>

²⁵ Jf. f.eks. https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GeneralThemes_en.asp.

Den første er ILO-konvention nr. 100 om ligeløn. Den fastsætter, at de ratificerende stater skal fremme og sikre gennemførelsen for samtlige arbejders vedkommende af princippet om lige løn for mandlige og kvindelige arbejdere for arbejde af samme værdi. Den anden, som er ILO-konvention nr. 111 vedrørende forskelsbehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv, og som har et bredere anvendelsesområde, kræver, at de ratificerende stater udformer og følger en national politik, der tager sigte på at fremme ligestilling i henseende til muligheder og behandling for så vidt angår beskæftigelse og erhverv i det øjemed at fjerne enhver forskelsbehandling på dette område. Den Internationale Arbejdsorganisations erklæring om grundlæggende principper og rettigheder på arbejdet²⁶, som blev vedtaget i 1998, kræver desuden, at ILO-medlemsstaterne respekterer, fremmer og gennemfører disse principper og grundlæggende rettigheder, herunder afskaffer forskelsbehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv, uanset om de har ratificeret ovennævnte to grundlæggende konventioner. Desuden vedtog ILO i 2017 en resolution om grundlæggende principper og rettigheder på arbejdet²⁷, som fastsætter nye forpligtelser og konkrete tiltag på området, herunder udformning af politikker mod forskelsbehandling.

Forbud mod forskelsbehandling i lovgivningen

Mange lande har i tråd med international menneskerettighedslovgivning indført lovgivning, der udtrykkeligt forbyder forskelsbehandling. I mange lande er forbuddet mod forskelsbehandling og ligheden for alle personer knæsat i forfatningen og suppleret med mere detaljeret national lovgivning, som omfatter grundene til forskelsbehandling. Der er indført retslige og administrative strukturer, institutioner og mekanismer til forebyggelse af og håndhævelse af forbuddet mod forskelsbehandling. Diskriminerende holdninger og fordomme kommer ofte til udtryk i offentlig tilskyndelse til had og vold i form af racistisk eller fremmedhadsk tale og voldshandlinger (hadforbrydelser) rettet mod en person eller en gruppe kendetegnet ved egenskaber, der giver ret til beskyttelse. Det er derfor vigtigt, at forbuddet mod forskelsbehandling suppleres af et retligt forbud mod offentlig tilskyndelse til had og vold samt hadforbrydelser og tilskyndelser hertil med fuld respekt for ytringsfriheden²⁸.

²⁶ <http://www.ilo.org/declaration/lang--en/index.htm>

²⁷ Jf. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_561873.pdf.

²⁸ EU's egen lovgivning om tilskyndelser til had og vold er et godt eksempel: Rådets rammeafgørelse 2008/913/RIA af 28. november 2008 om bekæmpelse af visse former for og tilkendegivelser af racisme og fremmedhad ved hjælp af straffelovgivningen.

Effektive retsmidler

Lovene skal som minimum omfatte passende midler til beskyttelse mod forskelsbehandling og viktimering. Dette omfatter adgang til retlig prøvelse ved en domstol eller en anden kompetent administrativ instans, der kan sikre offeret effektive retsmidler, herunder erstatning eller oprejsning for enhver skade eller forulempelse, som personen har været udsat for. For at sikre effektive retsmidler er det vigtigt, at de personer, der udøver forskelsbehandling, stilles til ansvar for deres overtrædelser, og at retlige sanktioner for brud på lovene mod forskelsbehandling er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelserne og har en afskrækkende virkning²⁹.

Rimelig tilpasning

I FN-konventionen om rettigheder for personer med handicap (2007) forstås ved rimelig tilpasning nødvendige og passende ændringer og justeringer, som ikke indebærer en uforholdsmæssig stor eller unødvendig byrde, når dette er nødvendigt i et konkret tilfælde for at sikre, at personer med handicap kan nyde eller udøve alle menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder på lige fod med andre. Handicapkonventionen fastsætter, at deltagerstaterne skal tage alle passende skridt til at sikre, at der tilvejebringes rimelig tilpasning. Tilvejebringelse af rimelig tilpasning kan også være relevant i forbindelse med andre grunde til forskelsbehandling, f.eks. forskelsbehandling på grund af religion eller tro. EU-Rådets direktiv om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv indeholder også en bestemmelse om rimelig tilpasning³⁰.

Universelt design

Ligeledes i henhold til handicapkonventionen forstås ved "universelt design" udformning af produkter, omgivelser, ordninger og tilbud, således at de i videst muligt omfang kan anvendes af alle personer uden behov for tilpasning eller særlig udformning. "Universelt design" udelukker ikke hjælpemidler til særlige grupper af personer med handicap, når der er behov derfor.

²⁹ EU-direktivet om ofres rettigheder er i den forbindelse et godt eksempel (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/29/EU af 25. oktober 2012 om minimumsstandarder for ofre for kriminalitet med hensyn til rettigheder, støtte og beskyttelse og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2001/220/RIA).

³⁰ Rådets direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv.

Særforanstaltninger og positiv særbehandling

Som foreskrevet i international menneskerettighedslovgivning indeholder nogle landes forfatninger og love specifikke bestemmelser om afskaffelse af ulighed og foranstaltninger til fremme af lighed, som ofte omtales som særforanstaltninger eller positiv særbehandling. F.eks. foreskriver konventionen om afskaffelse af alle former for diskrimination imod kvinder (CEDAW) i artikel 4 særforanstaltninger: "*Vedtagelse af de deltagende stater af midlertidige særforanstaltninger med sigte på at fremskynde faktisk ligestilling mellem mænd og kvinder skal ikke betragtes som diskrimination efter definitionen i denne konvention, men må på ingen måde have til følge, at der opretholdes ulige eller særskilte normer, og de pågældende foranstaltninger skal ophæves, når formålet med dem, lige muligheder og ligebehandling, er opnået.*" Tilsvarende foreskriver konventionen om rettigheder for personer med handicap "særlige foranstaltninger", der er nødvendige for at fremskynde eller opnå reel lighed for personer med handicap³¹.

Mange lande anvender visse kvotesystemer for at fremme større lighed ved at støtte personer, der tilhører grupper, der står eller har stået over for rodfastet forskelsbehandling, således at de kan få de samme muligheder som andre, f.eks. hvad angår adgang til uddannelse eller beskæftigelse. I nogle lande fastsættes der også kvoter for at sikre deltagelse af repræsentanter for minoritetsgrupper i politiske repræsentative organer, f.eks. nationale parlamenter.

³¹ Et andet eksempel er den internationale konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination, der i artikel 1, stk. 4, fastsætter følgende: "*Særlige foranstaltninger, der træffes med det ene formål at sikre tilfredsstillende fremgang for visse racemæssige eller etniske grupper eller enkeltpersoner, der har behov for den beskyttelse, som måtte være nødvendig for at sikre sådanne grupper eller enkeltpersoner lige ret til at nyde eller udøve menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, skal ikke anses for racediskrimination, forudsat at disse foranstaltninger ikke medfører opretholdelse af særskilte rettigheder for forskellige racegrupper, og forudsat at de kun opretholdes, indtil formålet med dem er opfyldt*".

Overvågning og evaluering

For at foranstaltninger til bekæmpelse af forskelsbehandling kan være effektive, er det nødvendigt, at forskelsbehandlingssituationen overvåges løbende, således at forværring eller fremskridt kan vurderes ordentligt. Præcise vurderinger af forskelsbehandlingssituationen giver mulighed for evidensbaserede tiltag og foranstaltninger til enten at rette op på negative tendenser eller yderligere styrke en positiv udvikling. Endvidere udgør overvågnings- og vurderingsrapporter og -data afgørende elementer i de nationale rapporter, som medlemsstaterne³² er forpligtede til at fremlægge for traktatororganerne i henhold til menneskerettighedskonventionerne, Menneskerettighedsrådets universelle regelmæssige gennemgang og ILO's tilsynsorganer. For EU fastsætter artikel 13 i direktivet om racelighed, at de nationale organer for fremme af ligebehandling (ligestillingsorganer), som alle EU-medlemsstater skal have, bl.a. har til opgave "indlede uafhængige undersøgelser af forskelsbehandling" med henblik på at analysere problemer i forbindelse med forskelsbehandling og undersøge mulige løsninger³³. Kapaciteten til overvågning ligger i nogle lande hos bestemte statslige organer. I nogle lande bistås disse organer af nationale statistiske kontorer ved gennemførelsen af undersøgelser og dataindsamling³⁴. Inden for EU drager EU-medlemsstaterne også fordel af Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheds (FRA) dataindsamling om, overvågning af og forskning i forskelsbehandling i hele EU. Statistikker efter køn og aldersgruppe er også tilgængelige på Eurostats websted³⁵, og det samme gælder data om handicap³⁶.

³² Også EU i henhold til FN's konvention om rettigheder for personer med handicap.

³³ Artikel 13 og betragtning 24 i direktivet om racelighed.

³⁴ Der skal følges en menneskerettighedsbaseret tilgang ved dataindsamling. Med henblik herpå har OHCHR udviklet en vejledning om en menneskerettighedsbaseret tilgang til dataindsamling og -disaggregering.

<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/HRIndicators/GuidanceNoteonApproachtoData.pdf>

Europa-Kommissionen har udsendt en europæisk håndbog om ligestillingsdata (European Handbook on Equality Data) med det formål at fremme ligestilling og bidrage til bekæmpelsen af forskelsbehandling i EU ved at analysere, hvorfor og hvilken type data der bør indsamles i forbindelse med ligestilling og forskelsbehandling, samtidig med at databeskyttelsen, anonymiteten og privatlivet sikres. Endvidere udsendte undergruppen vedrørende ligestillingsdata i EU's Gruppe på Højt Plan vedrørende Ikkeforskelsbehandling, Lighed og Mangfoldighed i juli 2018 retningslinjer om forbedring af indsamling og brug af ligestillingsdata.

³⁵ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/equality/data/database>

³⁶ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Disability_statistics

Nationale menneskerettighedsinstitutioner og ligestillingsorganer

Vurderings- og overvågningsforpligtelser ligger også nogle gange hos bestemte organer til bekæmpelse af forskelsbehandling, f.eks. nationale ligestillingsorganer (som i EU-medlemsstaterne³⁷ og Europarådets medlemsstater³⁸). Andre steder ligger opgaven hos nationale menneskerettighedsinstitutioner, f.eks. nationale kommissioner for menneskerettigheder eller ombudsmandsinstitutioner.

I henhold til EU-retten skal ligestillingsorganer – oprettet i henhold til EU's direktiv om racelighed og også i henhold til direktivet om ligebehandling af mænd og kvinder³⁹ – kunne yde uafhængig juridisk bistand til ofre for forskelsbehandling, indlede uafhængige undersøgelser af forskelsbehandling samt offentliggøre uafhængige rapporter og fremsætte henstillinger om spørgsmål vedrørende forskelsbehandling. For at sikre, at ligestillingsorganerne fungerer effektivt og uafhængigt, anbefales det EU-medlemsstaterne at følge op på Kommissionens henstilling om standarder for ligestillingsorganer, som blev vedtaget den 22. juni 2018 (C (2018) 3850 final)⁴⁰. Denne henstilling henvender sig navnlig til medlemsstaterne og omfatter adskillige standarder vedrørende ligestillingsorganernes mandat, deres uafhængighed, ressourcer, adgang og tilgængelighed samt deres beføjelse til at koordinere og samarbejde på nationalt og internationalt plan.

På europarådsniveau vedtog Den Europæiske Kommission mod Racisme og Intolerance (ECRI) den 7. december 2017 revideret generel henstilling nr. 2 om ligestillingsorganer til bekæmpelse af racisme og intolerance på nationalt plan (Equality Bodies to Combat Racism and Intolerance at National Level) med henblik på yderligere at styrke ligestillingsorganernes effektivitet, funktion og uafhængighed⁴¹.

³⁷ EU's ligebehandlingslovgivning stiller krav om, at medlemsstaterne opretter et ligestillingsorgan. Medlemsstaterne har gennemført direktivet om racelighed (2000/43/EF) og direktivet om ligebehandling mellem mænd og kvinder (2010/41/EU) enten ved at udpege en eksisterende institution eller ved at oprette en ny institution til at udøve de af den nye lovgivning tildelte beføjelser.

³⁸ Nærmere oplysninger om Europarådet findes i bilag II.

³⁹ Direktiv 2004/113/EF, omarbejdet direktiv 2006/54/EF og direktiv 2010/41/EU.

⁴⁰ Kan ses her <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX%3A32018H0951>

⁴¹ Den oprindelige henstilling nr. 2 blev vedtaget den 13. juni 1997. Kan ses her: <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no.2>.

Parisprincipperne, som blev vedtaget af FN's Generalforsamling i 1993⁴² udgør principperne for de nationale menneskerettighedsinstitutioners kompetence og ansvarsområde med henblik på at fremme og beskytte menneskerettighederne. Ifølge Parisprincipperne hører bekæmpelse af alle former for diskrimination, særligt racediskrimination, ved at øge borgernes bevidsthed på området, særligt via oplysning og uddannelse, under de nationale menneskerettighedsinstitutioners ansvarsområde. De nationale menneskerettighedsinstitutioner kan også undersøge lovbestemmelser og administrative bestemmelser og komme med anbefalinger til nye love eller lovændringer med henblik på at styrke overensstemmelsen med menneskerettighedsprincipperne.

Ifølge Parisprincipperne kan de nationale menneskerettighedsinstitutioner også etablere klagemekanismer. Klagemekanismerne giver de nationale menneskerettighedsinstitutioner mulighed for at høre og behandle klager og anmodninger indgivet af privatpersoner eller civilsamfundet, analysere den foreliggende sag, undersøge og anbefale mulige løsninger, herunder via mægling, og yde konkret bistand til ofre ved at søge og få adgang til retsmidler.

3. Operationelle retningslinjer

EU-værktøjer, -instrumenter og -tiltag til bekæmpelse af forskelsbehandling i EU's menneskerettighedspolitik i EU's optræden udadtil

I forbindelse med den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og som led i sin menneskerettighedspolitik vil EU gøre brug af alle sine værktøjer, herunder ved at styrke synergierne mellem gennemførelsen af EU's retningslinjer vedrørende menneskerettigheder for at sikre og fremme respekt for forbuddet mod forskelsbehandling.

⁴² FN's Generalforsamlings resolution A/48/134.

Selv om alle EU's retningslinjer vedrørende menneskerettigheder giver vejledende anvisninger på bekæmpelse af forskelsbehandling, er følgende retningslinjer vedrørende menneskerettigheder særligt relevante:

EU's retningslinjer vedrørende menneskerettighedsforkæmpere (2008)

vold mod kvinder og piger og bekæmpelse af alle former for diskrimination mod dem (2008)

EU's retningslinjer om børn i væbnede konflikter (2008)

fremme og beskyttelse af alle menneskerettigheder for lesbiske, bøsser, biseksuelle, transpersoner og interseksuelle (LGBTI-personer) (2013)

om fremme og beskyttelse af religions- og trosfrihed (2013)

retningslinjer om børns rettigheder (2017).

Desuden indeholder EU's kønshandlingsplan II 2016-2020⁴³ operationelle retningslinjer om ligestilling mellem kønnene, styrkelse af kvinders og pigers indflydelse og status og udryddelse af kønsbestemt vold⁴⁴.

⁴³ Rådets konklusioner om kønshandlingsplanen 2016-2020 af 26. oktober 2015 (13201/15) tilsigter i EU's eksterne forbindelser at sikre effektiv opfyldelse af EU's tilsagn om ligestilling mellem kønnene og øget ansvarlighed ved at definere forventede resultater, spore ressourcer og også forbedre kvaliteten af partnerskaber, koordinering og dialog på alle niveauer. En af de tre tematiske søjler i denne kønshandlingsplan er fysisk og psykisk integritet, hvor bekæmpelsen af alle former for vold mod kvinder og piger, både i den offentlige og den private sfære, udgør et centralt indsatsområde. Også EU's strategiske indsats for ligestilling mellem kønnene (Strategic Engagement for Gender Equality) for perioden 2016-2019 er relevant for ligestillingsforanstaltninger og -indikatorer, <https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/strategic-engagement-gender-equality-2016-2019>

⁴⁴ Alle EU's retningslinjer vedrørende menneskerettigheder findes på webstedet: https://eeas.europa.eu/topics/human-rights-democracy/6987/eu-human-rights-guidelines_en. Ud over de retningslinjer, der er nævnt på denne side, foreligger der retningslinjer om (bl.a.): Ytringsfrihed online og offline, dødsstraf, menneskerettighedsdialoger med tredjelande, menneskerettigheder og den humanitære folkeret samt tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

Initiativet "positive menneskerettighedshistorier"

Fremhævelse og bifald af fremskridt i enkelte lande vedrørende bekæmpelsen af forskelsbehandling kan være særdeles effektivt. Med henblik herpå udgør initiativet "positive menneskerettighedshistorier" et vigtigt middel til at fremvise og udveksle gode historier vedrørende ikkeforskelsbehandling. På FN's 73. generalforsamling i 2018 lancerede EU sammen med ministre og repræsentanter fra 13 lande et globalt initiativ for at fremme "positive menneskerettighedshistorier". Initiativet "positive menneskerettighedshistorier" tilsigter at fremme en ny positiv fortælling om menneskerettigheder i verden baseret på en lovprisning af individuelt og tværregionalt ejerskab til menneskerettighedernes universalitet og udelelighed. Deltagerne giver tilsagn om at overholde og forbedre menneskerettighederne nationalt og internationalt ved god regeringsførelse, en stærk uafhængig retsstat og demokratiske institutioner og ved at arbejde tæt sammen med civilsamfundet. Deltagerne i initiativet gav tilsagn om at fortsætte deres arbejde på grundlag af et tematisk samarbejde, navnlig i Menneskerettighedsrådet.

3.1 Imødegåelse af forskelsbehandling gennem bilateralt samarbejde og dialog

Vurdering og analyse af og rapportering om ikkeforskelsbehandling

EU vil løbende vurdere, analysere og rapportere om forskelsbehandlingssituationen i sine partnerlande vedrørende alle ulovlige grunde for at sikre respekt for principperne om ikkeforskelsbehandling og for at følge fremskridt og identificere tilbageskridt. Beskrivelse og analyse af retlige og politiske foranstaltninger, der træffes for at bekæmpe forskelsbehandling, bidrager til at give det fulde billede af forskelsbehandlingssituationen. Endvidere giver retssager og -afgørelser i forskelsbehandlingssager vigtige indikationer om tilbageskridt og fremskridt vedrørende ikkeforskelsbehandling.

Vurderingen og analysen af ikkeforskelsbehandlingssituationen bør baseres på oplysninger fra nationale og lokale forvaltninger, herunder nationale statistiske kontorer, nationale menneskerettighedsinstitutioner, herunder ligestillingsorganer og ombudsmandsinstitutioner, civilsamfundet (både landebaseret og internationalt), den akademiske verden samt informations- og overvågningsrapporter fra internationale mandatindehavere såsom mekanismerne for FN's særlige procedurer, FN's traktatorganer, Menneskerettighedsrådets universelle regelmæssige gennemgang og Europarådets overvågningsorganer samt ILO's almindelige tilsynsorganer. Rapporterne fra de frivillige nationale revisioner (Voluntary National Reviews) om fremskridt på nationalt og subnationalt plan med hensyn til målene for bæredygtig udvikling, som blev forelagt det Politiske Forum på Højt Niveau vedrørende Bæredygtig Udvikling, er også vigtige informationskilder. Europa-Kommissionens overvågningsrapporter hvert andet år under EU's generelle toldpræferenceordning+ (GSP+) udgør også en vigtig kilde til information om de lande, der drager fordel af ordningen. Endvidere giver overvågningsrapporterne et godt grundlag for politisk dialog med indflydelse på de relevante spørgsmål (fordi det er vigtigt for GSP+-landene, at handelspræferencerne opretholdes).

Vurderingen og analysen af ikkeforskelsbehandlingssituationen bør fremlægges i EU's kommende landestrategier for menneskerettigheder og demokrati⁴⁵ under kapitlet om ikkeforskelsbehandling og udstødelse samt relevante afsnit om de specifikke grunde til forskelsbehandling og/eller til, at der findes grupper, der udsættes for forskelsbehandling. Sammenfatninger af ikkeforskelsbehandlingssituationen bør ligeledes være et vigtigt emne i den overordnede indledende sammenfatning i landestrategierne for menneskerettigheder og demokrati. Når det er relevant, bør ajourføringer af ikkeforskelsbehandlingssituationen afspejles i de årlige gennemførelsesrapporter for både nuværende og fremtidige landestrategier for menneskerettigheder og demokrati.

⁴⁵ De nuværende landestrategier for menneskerettigheder og demokrati omfatter årene 2016-2020.

Rapporter fra EU's missionschefer

Relevante eller presserende ajourføringer af ikkeforskelsbehandlingssituationen kan ligeledes kommunikeres gennem rapporter fra EU's missionschefer (missionschefernes rapporter). Når det er relevant, kan missionschefernes rapporter omfatte planer eller anbefalinger om foranstaltninger, som EU skal træffe for at håndtere individuelle og opsigtsvækkende sager om krænkelse af retten til ikkeforskelsbehandling af ulovlige grunde samt strukturel forskelsbehandling. Forslag til foranstaltninger kan omfatte fortrolige demarcher til relevante myndigheder, sager under punktet på dagsordenen om ikkeforskelsbehandling i politiske dialoger, herunder menneskerettighedsdialoger, og planlagte foranstaltninger eller foranstaltninger, der er truffet, for at imødegå eller bekæmpe krænkelse, herunder gennem offentlige begivenheder. Missionscheferne tilskyndes også til at komme med forslag til initiativet "positive menneskerettighedshistorier". Øvrige foranstaltninger kan omfatte at foreslå og fremsætte offentlige erklæringer, enten i form af en lokal erklæring aftalt mellem missionscheferne eller i form af en talspersons erklæring fra hovedkvarteret.

Demarcher og offentlige erklæringer

Fortrolige demarcher og offentlige erklæringer om ikkeforskelsbehandling er særligt relevante i højrisikosager og -situationer. Imidlertid kan det være lige så relevant at reagere på en positiv udvikling, f.eks. når partnerlande ratificerer vigtige menneskerettighedsinstrumenter, der har betydning for bekæmpelsen af forskelsbehandling i partnerlandet.

Det bør bemærkes, at HR/NF i forbindelse med EU's optræden udadtil udsender erklæringer på vegne af EU om individuelle sager samt i forbindelse med internationale dage vedrørende grupper, der særligt udsættes for forskelsbehandling, eller vedrørende ulovlige grunde til forskelsbehandling.

Disse omfatter:

8. marts, den internationale kvindedag

21. marts, den internationale dag for afskaffelse af racediskrimination

17. maj, den internationale dag mod homofobi, transfobi og bifobi⁴⁶

9. august, den internationale dag for verdens oprindelige folk.

25. november, den internationale dag for afskaffelse af vold mod kvinder.

Det bør endvidere nævnes, at HR/NF og Europa-Kommissionen⁴⁷ udsender en erklæring til den internationale dag for verdens børn den 20. november.

Individuelle sager

EU's retningslinjer vedrørende menneskerettighedsforkæmpere⁴⁸ finder anvendelse i forbindelse med den opmærksomhed og støtte, som EU-delegationerne og medlemsstaternes ambassader giver privatpersoner eller grupper, der er truede enten som ofre for forskelsbehandling eller som menneskerettighedsforkæmpere, der arbejder for at bekæmpe forskelsbehandling. Det er vigtigt at bemærke, at retningslinjerne vedrørende menneskerettighedsforkæmpere foreskriver, at menneskerettighedsforkæmpere eventuelt bør høres om de aktioner, EU måtte overveje.

Retningslinjerne vedrørende menneskerettighedsforkæmpere fastsætter også, at EU-missionerne blandt de foranstaltninger, der kan træffes, eventuelt overværer og observerer retssager, der involverer menneskerettighedsforkæmpere.

På området ikkeforskelsbehandling er overværelse og observation af retssager også relevant i sager, hvor der ikke foreligger en direkte trussel, men hvor love vedrørende forskelsbehandling eller diskriminerende love prøves ved en domstol eller anfægtes.

⁴⁶ Udsendt som en EU-erklæring.

⁴⁷ Bemærk desuden, at relevante EU-kommissærer udsender årlige erklæringer til bl.a. den europæiske dag for bekæmpelse af hadefulde udtalelser om muslimer, den internationale romadag, den internationale dag for albinisme og den internationale dag for personer med handicap.

⁴⁸ https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/3958/EU%20Guidelines%20on%20Human%20Rights%20Defenders

Politiske dialoger

Bekæmpelse af alle former for forskelsbehandling er et af de prioriterede emner på dagsordenen for enhver menneskerettighedsdialog. Dette gælder ikke alene for menneskerettighedsdialoger som sådan, men også for andre typer dialog, som EU har med tredjelande og regionale organisationer. F.eks. skal lande under handelspræferencerne i den særlige ansporende ordning for bæredygtig udvikling og god regeringsførelse ("GSP+") undertegne en bindende aftale om at fastholde dialogen med EU om gennemførelse af 27 internationale konventioner, hvoraf tre udtrykkeligt vedrører forskelsbehandling (jf. ovenfor om GSP+). Der finder også dialoger sted om menneskerettighedsspørgsmål i henhold til diverse andre EU-samarbejdsaftaler såsom Cotonouaftalen. Ajourføringerne af ikkeforskelsbehandlingssituationen i de årlige gennemførelsesrapporter for landestrategierne for menneskerettigheder og demokrati og missionschefernes rapporter er afgørende for forberedelsen af og inputtet til menneskerettighedsdialogerne. Emner, der kan tages op under dialogerne, omfatter følgende:

- individuelle tilfælde af krænkelser af menneskerettighederne/overtrædelser af love og principper om ikkeforskelsbehandling
- tilskyndelse af partnerlande til at iværksætte ændringer for at sætte en stopper for skadelig praksis, der bl.a. udsætter kvinder og piger for forskelsbehandling
- tilskyndelse af partnerlande til at iværksætte lovændringer for at sikre ikkeforskelsbehandling og lighed for loven
- tilskyndelse af partnerlande til at undertegne og/eller ratificere relevante internationale instrumenter og hæve eventuelle forbehold i forbindelse med disse instrumenter
- tilskyndelse af partnerlande til at udstede en stående invitation til FN's og andre internationale organisationers særlige menneskerettighedsprocedurer og til at acceptere deres anbefalinger og gennemføre dem
- støtte til partnerlande, der går ind for fremme og beskyttelse af ikkeforskelsbehandling, tilskyndelse til et tættere samarbejde i multilaterale fora og fremme af deres bestræbelser som eksempler på regionalt og globalt niveau, herunder som led i initiativet "positive menneskerettighedshistorier"

- tilskyndelse til informationsudveksling med partnerlande om høstede erfaringer og bedste praksis.

Ved forberedelsen af informationsudvekslingen bør EU være klædt på til og åben over for at drøfte forskelsbehandlingssituationen i EU samt den politiske og lovgivningsmæssige udvikling på EU-plan.

Dialogerne bør føre til konkrete resultater i form af politiske tilsagn fra begge sider, og hvis det er hensigtsmæssigt, til tilsagn om finansiel eller praktisk støtte under de relevante samarbejdsprogrammer.

EU's besøg på højt niveau hos EU's og medlemsstaternes missioner i tredjelande

EU's højtstående repræsentanter (formanden for Rådet, den højtstående repræsentant/næstformanden, formanden for Europa-Kommissionen og kommissærer, stats- eller regeringschefer og ministre og EU's særlige repræsentanter), som besøger EU's og medlemsstaternes missioner i tredjelande, bør være i besiddelse af oplysninger vedrørende ikkeforskelsbehandling og tilskyndes til at rejse spørgsmålet over for lokale modparter og mødes med menneskerettighedsforkæmpere og repræsentanter for personer og grupper, der udsættes for forskelsbehandling, herunder ved besøg i landdistrikter og fjerntliggende/isolerede områder.

3.2 Imødegåelse af forskelsbehandling gennem EU's udviklingssamarbejde og humanitære bistand

2030-dagsordenen er et stærkt udgangspunkt for imødegåelse af forskelsbehandling og ulighed i ethvert land. I september 2015 blev 2030-dagsordenen for bæredygtig udvikling vedtaget af De Forenede Nationers Generalforsamling i New York. 2030-dagsordenen med sine 17 mål for bæredygtig udvikling (globale mål), 169 delmål og sit vejledende princip om "ikke at lade nogen i stikken" markerer et paradigmeskift hen imod en mere afbalanceret model for økonomisk, samfundsmæssig og miljømæssig bæredygtig udvikling, der tilsigter at sikre "frihed fra frygt og frihed fra nød for alle" uden forskel.

2030-dagsordenen opfordrer til, at opfølgings- og evalueringsprocesser for de globale mål baseres på dokumentation og data disaggregeret efter "indkomst, køn, alder, race, etnicitet, migrationsstatus, handicap, geografisk placering og andre relevante karakteristika i en national kontekst"⁴⁹.

Det Politiske Forum på Højt Niveau for 2030-dagsordenen vurderer fremskridt, resultater og udfordringer, som alle lande står over for ved gennemførelsen af 2030-dagsordenen og målene for bæredygtig udvikling. Forummet mødes hvert år og foretager en tematisk gennemgang, hvor der vælges en undergruppe af mål til en dybdegående og integreret evaluering. Mødet i forummet omfatter også frivillige nationale revisioner (*Voluntary National Reviews*) om opfølgning på og gennemførelse af de globale mål på nationalt plan.

Den europæiske konsensus om udvikling, der blev vedtaget i 2017, udgør EU's reaktion på FN's 2030-dagsorden for bæredygtig udvikling i sin udviklingspolitik. Den fastsætter den politikramme, der vil fungere som rettesnor for EU's og dets medlemsstaters tilgang til samarbejde med udviklingslande, og lægger vægt på differentierede, bedre tilpassede partnerskaber med partnerlande på forskellige udviklingsniveauer for at opfylde målene for bæredygtig udvikling (de globale mål), der tilsigter ikke at lade nogen i stikken. Sammen med EU's globale strategi for udenrigs- og sikkerhedspolitikken og EU's handlingsplan vedrørende menneskerettigheder og demokrati bidrager konsensusen også til at opfylde prioriteterne i EU's optræden udadtil. Desuden vil et oplæg "På vej mod et bæredygtigt Europa i 2030"⁵⁰ blive udsendt med henblik på at forberede EU's langsigtede vision vedrørende opfølgning på FN's globale mål efter 2020.

Den europæiske konsensus om udvikling bekræfter på ny EU's og dets medlemsstater tilsagn om at gennemføre en rettighedsbaseret tilgang til udviklingssamarbejde, der omfatter alle menneskerettigheder. Den underbygger derved EU's engagement i en rettighedsbaseret tilgang som skitseret i EU's strategiske ramme for menneskerettigheder og demokrati fra 2012 og til systematisk at integrere menneskerettigheder i alle politikområder som indeholdt i EU's globale strategi for udenrigs- og sikkerhedspolitikken. Idet det er hensigten, at disse retningslinjer vedrørende ikkeforskelsbehandling sammen med EU's øvrige retningslinjer vedrørende menneskerettigheder også skal supplere og give input til den rettighedsbaserede tilgang, giver afsnittet nedenfor en kort beskrivelse af den rettighedsbaserede tilgang og dens vejledende principper.

⁴⁹ (Jf. listens delmål 17.18 i dok. A/RES/70/1).

⁵⁰ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6111_da.htm

Hvad er en rettighedsbaseret tilgang?⁵¹

Den rettighedsbaserede tilgang, som omfatter alle menneskerettigheder, til EU's udviklingssamarbejde er en arbejdsmetode, der har som mål at realisere menneskerettighederne i praksis.

Den rettighedsbaserede tilgang integrerer den internationale menneskerettighedslovgivnings normer, standarder og principper i udviklingsprogrammernes og -projekternes planer, politikker og processer og gælder for alle sektorer og metoder samt hvert trin i projektcyklussen – identifikation, formulering, gennemførelse, overvågning og evaluering.

Den rettighedsbaserede tilgang indebærer, at målgrupperne betragtes som "rettighedshavere" med juridiske rettigheder, og at de statslige institutioner ikke blot er serviceudbydere, men "ansvarshavende", som er forpligtet til at sikre menneskerettighederne. I overensstemmelse med en rettighedsbaseret tilgang bør udviklingssamarbejdet bidrage til udvikling af "rettighedshaveres" kapacitet til at kræve deres ret og "ansvarshavendes" kapacitet til at opfylde deres forpligtelser.

Udviklingsprojekter kan have en utilsigtet negativ indvirkning for så vidt angår menneskerettigheder såsom at stille visse grupper ringere, gribe ind i medbestemmelses- og arbejdstagerrettigheder eller bidrage til tvangsfordrivelse. Det er således vigtigt at iagttage princippet om ikke at forvolde skade og udføre den nødvendige analyse og modvirkning.

Opnåelse af menneskerettigheder bør være endemålet for alle EU's udviklingsindsatser. Programmer og projekter skal vurdere rettighedshaveres og ansvarshavendes kapacitet og udvikle passende strategier til at opbygge denne kapacitet. I centrum for den rettighedsbaserede tilgang er erkendelsen af, at ulige magtforhold og social udstødelse berøver mennesker deres menneskerettigheder og ofte fastholder dem i fattigdom. Tilgangen lægger derfor stor vægt på sårbare, ugunstigt stillede og udstødte personer og grupper, som udsættes for forskelsbehandling.

⁵¹ Yderligere retningslinjer for den rettighedsbaserede tilgang fremlægges i EU's "RBA Tool Box", som findes på engelsk, fransk og spansk her: http://www.ec.europa.eu/europeaid/sectors/rights-based-approach-development-cooperation_en

Arbejdsmetoden for den rettighedsbaserede tilgang anerkender, at forfølgelse af de ønskede resultater på menneskerettighedsområdet ikke i sig selv er nok. Måden, hvorpå disse resultater opnås, er lige så vigtig. Derfor overvåger og evaluerer programmerne både resultater og processer. Et af de vigtigste arbejdsprincipper for EU's rettighedsbaserede tilgang er "ikkeforskelsbehandling og lige adgang"⁵² for at sikre, at alle aktiviteter prioriterer de mest udstødte og sårbare personer og grupper og undgår at bidrage til etablerede forskelsbehandlingsmønstre.

Den europæiske konsensus om humanitær bistand

Den europæiske konsensus om humanitær bistand, som blev undertegnet af Rådet, Europa-Parlamentet og Europa-Kommissionen i 2007, har som mål at forbedre sammenhængen i og effektiviteten og kvaliteten af EU's humanitære indsats. Bevarelse af liv, hindring og lindring af lidelser og bidrag til at bevare menneskelig værdighed i forbindelse med naturkatastrofer og menneskeskabte katastrofer udgør de overordnede målsætninger for humanitære hjælpeaktioner som fastlagt i konsensusen. I dokumentet bekræfter EU på ny sit engagement i den humanitære bistands grundlæggende principper – neutralitet, medmenneskelighed, uafhængighed og upartiskhed – og i respekten for den humanitære folkeret.

Princippet om upartiskhed er knyttet til princippet om ikkeforskelsbehandling, idet humanitær bistand udelukkende skal baseres på behov uden forskelsbehandling mellem eller inden for de berørte befolkningsgrupper.

⁵² **De fem arbejdsprincipper for EU's rettighedsbaserede tilgang: 1. Anvendelse af alle rettigheder** (menneskerettighedernes legalitet, universalitet og udelelighed) – Menneskerettighederne er universelle, umistelige og udelelige – alle menneskerettigheder, det være sig økonomiske, politiske, civile, kulturelle eller sociale, har samme værdi og status. **2. Deltagelse i og adgang til beslutningsprocessen** – Deltagelse er grundlaget for et aktivt medborgerskab. Aktiv, fri og meningsfuld deltagelse er både et middel og et mål i sig selv. **3. Ikkeforskelsbehandling og lige adgang** – Aktiviteterne skal prioritere de mest marginaliserede grupper og undgå at bidrage til etablerede forskelsbehandlingsmønstre. **4. Ansvarlighed og adgang til retsstaten** – Aktiviteterne skal fremme tilgængelige, gennemsigtige og effektive ansvarlighedsmekanismer. **5. Gennemsigtighed og adgang til oplysninger** – Udviklingsprogrammer og -projekter skal være gennemsigtige med oplysninger til rådighed i tilgængelige formater, herunder for marginaliserede grupper.

3.3 Imødegåelse af forskelsbehandling gennem multilateralt samarbejde

EU bør fortsætte sit aktive engagement i spørgsmål vedrørende ikkeforskelsbehandling og i beskyttelse og fremme af retten til ikkeforskelsbehandling i alle relevante multilaterale fora, som EU og dets medlemsstater er aktive i, ved at

- opfordre relevante internationale organisationer til at tilskynde stater til at ratificere og overholde relevante internationale normer og standarder
- indarbejde betæneligheder i forbindelse med ikkeforskelsbehandling i erklæringer og i spørgsmål under interaktive dialoger
- støtte arbejdet med de særlige procedurer i FN's Menneskerettighedsråd og traktatororganer, Europarådets menneskerettighedskommissær, Den Europæiske Kommission mod Racisme og Intolerance og andre relevante internationale og regionale menneskerettighedsmekanismer
- opfordre tredjelande til at udstede invitationer til særlige menneskerettighedsprocedurer fra internationale organisationer og at acceptere og gennemføre deres anbefalinger
- inddrage spørgsmål og anbefalinger vedrørende ikkeforskelsbehandling i indlæg under processen med universel regelmæssig gennemgang i Menneskerettighedsrådet i Genève
- fremlægge EU-erklæringer om generelle drøftelser og sager i bestemte lande vedrørende beskæftigelses-/erhvervsmæssig forskelsbehandling drøftet på Den Internationale Arbejdskonference og i ILO's Styrelsesråd
- deltage aktivt i forelæggelsen af EU's politik og interagere med relevante interessenter under OSCE's/ODIHR's møder om gennemførelse af den menneskelige dimension og OSCE's øvrige fora
- inddrage ikkeforskelsbehandlingsspørgsmål, når internationale og regionale organisationer udvikler instrumenter til og retningslinjer for beskyttelse af menneskerettighederne

- identificere ligesindede stater, samarbejde tværregionalt (f.eks. ved tilrettelæggelsen af sideløbende arrangementer), udveksle god praksis, herunder gennem initiativet "positive menneskerettighedshistorier"
- tage hensyn til de anbefalinger, der vedtages af relevante internationale og regionale organisationer og opfordre stater til at acceptere og gennemføre dem
- samarbejde med internationale organisationers lokale kontorer (f.eks. FN's Højkommissariat for Menneskerettigheder, andre FN-enheder, ILO, Europarådet og OSCE) om at imødegå forskelsbehandling
- inddrage civilsamfundsorganisationer, inklusive arbejdstager- og arbejdsgiverorganisationer og repræsentanter for personer og grupper, der er udsat for forskelsbehandling, i forbindelse med sideløbende arrangementer, der finder sted i multilaterale fora
- deltage aktivt i FN-mekanismer og -processer, der er beregnet til generelle og specifikke forskelsbehandlingsrelaterede spørgsmål såsom bl.a. religion eller tro, racisme og fremmedhad, rettigheder for personer med handicap, romaer, forskelsbehandling på grund af kaste (arbejde og herkomst), LGBTI-personer, ældre personer, landarbejdere, oprindelige folk og personer, der tilhører mindretal.

3.4 Imødegåelse af forskelsbehandling gennem støtte til civilsamfundets indsats⁵³

I Rådets konklusioner fra 2017 om EU's engagement i civilsamfundet på området eksterne forbindelser⁵⁴ bekræfter Rådet på ny, **"at EU's støtte til civilsamfundsorganisationer bør spille en mere markant rolle i alle partnerskaber, og at en mere strategisk inddragelse af civilsamfundsorganisationer bør udbredes i alle eksterne instrumenter og programmer samt på alle samarbejdsområder, navnlig i EU's udviklingspolitik, den europæiske naboskabspolitik og EU's udvidelsespolitik". Engagement i civilsamfundet er også absolut nødvendigt for EU's strategiske tilgang til resiliens i EU's optræden udadtil⁵⁵.**

Civilsamfundet, herunder arbejdstager- og arbejdsgiverorganisationer samt organisationer og institutioner, der repræsenterer personer og grupper, der udsættes for forskelsbehandling, spiller en vigtig rolle for fremme af ikkeforskelsbehandling på lokalt, nationalt, regionalt og internationalt plan. Derfor er det også vigtigt at sikre opmærksomhed på organisationer, der bekæmper forskelsbehandling og/eller repræsenterer personer og grupper, der er berørt af forskelsbehandling, i civilsamfundskøreplaner, som EU har udviklet som fastlagt i ovennævnte rådskonklusioner samt den tilknyttede meddelelse fra Kommissionen fra 2012 og tilknyttede rådskonklusioner⁵⁶.

⁵³ Civilsamfundet bruges i bredeste forstand som omfattende nonprofitorganisationer, institutioner og enheder uden for regering og offentlig forvaltning, som er uafhængige af staten og er aktive på forskellige områder (menneskerettigheder, fattigdomsreduktion, nødhjælp, miljø osv.). De omfatter NGO'er, græsrodsorganisationer, kooperativer, fagforeninger, faglige sammenslutninger, universiteter, medier og uafhængige fonde, handicaporganisationer, repræsentanter for oprindelige folks organisationer og institutioner osv.

⁵⁴ Den 19. juni 2017, Bruxelles, 10279/17, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10279-2017-INIT/da/pdf>.

⁵⁵ Rådets konklusioner "En strategisk tilgang til resiliens i EU's optræden udadtil", den 13. november 2017, Bruxelles, 14191/17.

⁵⁶ Demokratiets rødder og bæredygtig udvikling: EU's engagement i civilsamfundet på området eksterne forbindelser, 13788/12 - COM(2012) 492 final.

I sit engagement i civilsamfundet bør EU opretholde en samtale om bekæmpelse af alle former for forskelsbehandling. Civilsamfundsorganisationer, herunder arbejdstager- og arbejdsgiverorganisationer, bør høres, før og mens der overvejes støtteforanstaltninger. Sådanne foranstaltninger kan omfatte at:

- sende budskaber om politisk støtte til civilsamfund, der arbejder på nationalt eller internationalt plan
- sikre hyppige outreachaktiviteter i landdistrikter og geografisk isolerede områder
- lette adgangen til oplysninger om de finansielle midler, der er til rådighed, både under EU's finansieringsinstrumenter og/eller under relevante instrumenter i EU's medlemsstater
- give information om situationen i EU og med hensyn til relevant lovgivning og praksis i EU
- øge synligheden af lokale organisationer (f.eks. ved at være vært for debatter og seminarer, ved at støtte kulturelle begivenheder, konferencer eksponering i medierne og brug af sociale medier eller sociale projekter)
- støtte/fremme/give mulighed for uddannelse i menneskerettigheder for civilsamfundet
- støtte til civilsamfundets og lokalsamfunds indsats med henblik på at iværksætte ændringer for at sætte en stopper for skadelig praksis, der bl.a. udsætter kvinder og piger for forskelsbehandling
- ansøre til og støtte dialoger med og outreach til nationale og lokale myndigheder om bekæmpelse af forskelsbehandling
- ansøre til og støtte aktiv deltagelse i multilaterale fora og mekanismer om generelle og specifikke forskelsbehandlingsrelaterede spørgsmål som f.eks. forskelsbehandling på grund af religion eller tro, racisme og fremmedhad, LGBTI-personers menneskerettigheder, rettigheder for personer med handicap, forskelsbehandling af romaer, forskelsbehandling på grund af kaste (arbejde og herkomst), oprindelige folk og personer, der tilhører mindretal

- anspore lokale og internationale civilsamfundsorganisationer til at medtage information om ikkeforskelsbehandling i deres alternative rapporter til regionale menneskerettighedsmekanismer, FN's traktatorganer, den universelle regelmæssige gennemgang i FN's Menneskerettighedsråd, ILO's almindelige tilsynsmekanismer samt mekanismen med frivillige nationale revisioner under Politisk Forum på Højt Niveau vedrørende Bæredygtig Udvikling for målene for bæredygtig udvikling
- anspore til civilsamfundsorganisationers deltagelse i og bidrag til initiativet "positive menneskerettighedshistorier" (Good Human Rights Stories)
- foreslå, at FN's særlige rapportører, FN's stedlige koordinatører, ILO's tilsynsmissioner, EU's særlige repræsentanter og tilsvarende personer fra internationale og regionale menneskerettighedsorganer møder lokale civilsamfundsorganisationer, der arbejder med ikkeforskelsbehandling og/eller repræsenterer personer og grupper, der er berørt af forskelsbehandling.

4. Opfølgning og revision af EU's menneskerettighedsretningslinjer om ikkediskrimination

Rådets Menneskerettighedsgruppe (COHOM) vil støtte gennemførelsen af EU's menneskerettighedsretningslinjer om ikkediskrimination. COHOM vil, når det er relevant, inddrage andre rådsgrupper, herunder Udviklingssamarbejdsgruppen. Der vil være regelmæssig udveksling af synspunkter om gennemførelsen og revisionen af disse retningslinjer.

BILAG I: Internationale menneskerettighedsinstrumenter, (ILO's) internationale instrumenter vedrørende arbejdsvilkår og instrumenter vedrørende den humanitære folkeret af særlig relevans for afskaffelse af forskelsbehandling

Menneskerettighedernes universelle, udelelige, indbyrdes afhængige og indbyrdes forbundne karakter afspejles i både de bindende og de ikkebindende menneskerettighedsinstrumenter. Derfor er alle menneskerettighedsinstrumenter relevante for afskaffelsen af forskelsbehandling. De internationale instrumenter, der er anført nedenfor, er enten dem, der klart nævner forbud mod forskelsbehandling, anfører forbudte grunde og/eller omhandler specifikke grunde til forskelsbehandling.

verdenserklæringen om menneskerettighederne (10. december 1948)

konvention mod forskelsbehandling inden for undervisningen (UNESCO, 1960)

konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination (ICERD, 21. december 1965)*

international konvention om borgerlige og politiske rettigheder (16. december 1966)*

international konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder (16. december 1966)*

konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination imod kvinder (CEDAW, 18. december 1979)*

konvention om barnets rettigheder (CRC, 20. november 1989)*

konvention om rettigheder for personer med handicap (CRPD, 13. december 2007)

konvention om retten til at organisere sig og føre kollektive forhandlinger (ILO nr. 98, juli 1949)

konvention angående arbejdssøgende udvandrere (revideret) (ILO nr. 97, juli 1949)

konvention om ligeløn (ILO nr. 100, juni 1951)*

konvention vedrørende forskelsbehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv (ILO nr. 111, juni 1958)*

konvention om vandrende arbejdstagere (supplerende bestemmelser) (ILO nr. 143, juni 1975)

konvention vedrørende oprindelige folk og stammefolk (ILO nr. 169, juni 1989)

konvention om arbejdstagere med familiemæssige forpligtelser (ILO nr. 156, juni 1981)

konvention vedrørende erhvervsmæssig revalidering og beskæftigelse af handicappede (ILO nr. 159, juni 1983)

konvention om husarbejdere (ILO nr. 189, juni 2011)

Genèvekonvention I om sårede og syge i de væbnede styrker i felten, 1949

Genèvekonvention II om sårede, syge og skibbrudne i de væbnede styrker på søen, 1949

Genèvekonvention III om krigsfanger, 1949

Genèvekonvention IV om civile, 1949.

Hertil kommer tillægsprotokollerne til ovennævnte Genèvekonventioner: tillægsprotokol I vedrørende beskyttelsen af ofre i internationale væbnede konflikter og tillægsprotokol II vedrørende beskyttelsen af ofre i ikkeinternationale væbnede konflikter.

Menneskerettighedserklæringer vedtaget af FN's Generalforsamling

verdenserklæringen om menneskerettighederne (10. december 1948)

erklæring om afskaffelse af alle former for intolerance og forskelsbehandling på grundlag af religion og tro (FN, 1981)

erklæring vedrørende rettigheder for personer, der tilhører nationale eller etniske, religiøse og sproglige minoriteter (FN, 1992)

erklæring om oprindelige folks rettigheder (FN, 2007)

FN's erklæring om seksuel orientering eller kønsidentitet (FN, 2008)

* Disse FN/ILO-konventioner er defineret som grundlæggende menneskerettigheder og arbejdstagerrettigheder under GSP+ (jf. bilag VIII til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 978/2012 om en generel præferenceordning). Konventionen om rettigheder for personer med handicap kategoriseres af FN's Højkommissariat for Menneskerettigheder som en central menneskerettighedskonvention.

BILAG II: Flere oplysninger: EU's, dets institutioners og agenturers samt internationale og regionale organisationers websteder

Et væld oplysninger om internationale og regionale menneskerettighedsinstrumenter samt politikker, vejledninger og operationelle værktøjer på ikkeforskelsbehandlingsområdet er tilgængelige online, herunder på civilsamfundsorganisationers websteder. Dette kapitel giver en oversigt over, hvor og hvad der kan findes på nogle internationale og regionale traktatorganisationers websteder.

Den Europæiske Union

EU's nuværende retningslinjer om ikkeforskelsbehandling henviser til TEU og TEUF, herunder Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og en række EU-direktiver, der forbyder forskelsbehandling. Europa-Kommissionen har som vogter af EU-traktaterne et særligt websted om ikkeforskelsbehandling. EU's menneskerettighedspolitikker i dets optræden udadtil findes på webstedet for Tjenesten for EU's Optræden Udadtil.

Europa-Kommissionen

https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/know-your-rights/equality/non-discrimination_en

Om chartret: https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights_en

https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination_en

Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (EU-Udenrigstjenesten):

https://eeas.europa.eu/topics/human-rights-democracy_en

Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA)

<http://fra.europa.eu/da>

På FRA's websted findes teksten til chartret om grundlæggende rettigheder og tilknyttede værktøjer. FRA's websted indeholder også oplysninger om og resultater af forskning og undersøgelser foretaget af FRA om særlige emner, herunder undersøgelser af status for forskelsbehandling i EU. Endvidere kan **Handbook on European Non-discrimination Law** (2018-udgaven) downloades fra webstedet.

De Forenede Nationer - Højkommissariatet for Menneskerettigheder

www.ohchr.org

Webstedet for FN's Højkommissariat for Menneskerettigheder (OHCHR) omfatter et register over FN's menneskerettighedsinstrumenter. Teksterne til alle FN's menneskerettighedsinstrumenter, staternes undertegnelser og ratifikationer samt de tilknyttede traktatorganers arbejde kan findes på OHCHR's websted: www.ohchr.org. Dokumentationen for traktatorganernes arbejde omfatter nationale rapporter, civilsamfundets skyggerapporter, samlingen af FN-systemets landerapporter samt rapporter om og resultater af traktatorganernes dialoger med deltagerstater og deres generelle henstillinger. På samme måde har Menneskerettighedsrådets universelle regelmæssige gennemgang en særlig webside, hvor der findes landespecifikke oplysninger. Der er desuden et særligt link til en tematisk introduktion til forskelsbehandling⁵⁷ med både det normative indhold, oplysninger om OHCHR's arbejde og værktøjer til at advokere for og fremme menneskerettigheder.

⁵⁷ <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Discrimination/Pages/discrimination.aspx>

De Forenede Nationers Organisation for Uddannelse, Videnskab og Kultur

(UNESCO) www.unesco.org

I henhold til sin konvention har UNESCO til formål at bidrage til fred og sikkerhed ved fremme af samarbejde mellem nationerne gennem uddannelse, videnskab og kultur i det øjemed at fremme den almindelige respekt for retfærdighed, for lov og ret, for menneskerettighederne og for de fundamentale frihedsrettigheder, som ved De forenede Nationers pagt er bekræftet for alverdens folk uanset forskelle i henseende til race, køn, sprog eller religion. Flere af UNESCO's overordnede målsætninger støttes af konventioner. Med hensyn til ikkeforskelsbehandling forbyder konventionen mod forskelsbehandling inden for undervisningen enhver adskillelse, udelukkelse, begrænsning eller begunstiging, som er baseret på race, farve, køn, sprog, religion, politisk eller anden mening, national eller social herkomst, økonomiske forhold eller fødsel, og som således har til formål eller bevirker en annullering eller modvirkning af ensartet behandling ved undervisning.

UNESCO har en procedure for behandlingen af klager vedrørende påståede menneskerettighedskrænkelser på sine kompetenceområder, nemlig inden for uddannelse, videnskab og kultur.

Den Internationale Arbejdsorganisation (ILO) www.ilo.org

ILO's websted (www.ilo.org) omfatter et register over ILO's arbejdskonventioner og -protokoller, herunder en lang række konventioner, der direkte eller indirekte omhandler forbud mod forskelsbehandling med hensyn til arbejde. Disse omfatter de såkaldte centrale eller grundlæggende arbejdskonventioner og navnlig ILO-konventionerne om forskelsbehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv (nr. 111) og om ligeløn (nr. 100). Det er også værd at bemærke ILO-konventionen angående arbejdssøgende udvandrere (nr. 97 revideret), konventionen om vandrende arbejdstagere (nr. 143, supplerende bestemmelser), konventionen om arbejdstagere med familieforpligtelse (nr. 156), konventionen om handicappede (nr. 159), konventionen vedrørende oprindelige folk og stammefolk (nr. 169) og konventionen om husarbejdere (nr. 189). ILO har en særlig afdeling for arbejdsbetingelser og ligebehandling, herunder en underafdeling for køn, ligestilling og mangfoldighed. Ekspertisen inden for køn, ligestilling og mangfoldighed fokuserer på spørgsmål vedrørende lige muligheder og ligebehandling for alle kvinder og mænd på arbejdsmarkedet og afskaffelse af forskelsbehandling på grundlag af køn, race, etnicitet, oprindelig identitet og handicap. Underafdelingen giver politisk rådgivning, værktøjer, vejledning og teknisk bistand til interessenter, også med hensyn til at fremme mere inklusive arbejdspladser og sikre, at politikker, programmer og institutioner har et kønsperspektiv.⁵⁸ ILO offentliggør også jævnligt rapporter om aktuelle globale tendenser vedrørende forskelsbehandling med hensyn til arbejde og overholdelse af internationale arbejdsstandarder om ikkeforskelsbehandling og ligestilling⁵⁹.

⁵⁸ Yderligere oplysninger findes på <http://www.ilo.org/global/topics/equality-and-discrimination/lang--en/index.htm>.

⁵⁹ Se f.eks. rapporten om grundlæggende principper og rettigheder på arbejdet til Den Internationale Arbejdskonference 2017, der findes på http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/106/reports/reports-to-the-conference/WCMS_549949/lang--en/index.htm.

Regionale instrumenter

Europarådet www.coe.int

Den regionale organisations formål er at tilvejebringe en nærmere forening mellem dens medlemmer med henblik på at sikre og virkeliggøre de idealer og principper, som er deres fælles arvelod, og at begunstige deres økonomiske og sociale udvikling. Europarådet har vedtaget flere end 200 traktater på de områder, hvor det har mandat, hvoraf den europæiske menneskerettighedskonvention⁶⁰ (1950) og dens protokoller artikulerer de rettigheder, der er omfattet af verdenserklæringen om menneskerettighederne, og gør dem juridisk bindende. Konventionen fastslog også, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol er den højeste europæiske menneskerettighedsdomstol. Artikel 14 i den europæiske menneskerettighedskonvention forbyder forskelsbehandling: "Nydelsen af de i denne konvention anerkendte rettigheder og friheder skal sikres uden forskel på grund af køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel eller ethvert andet forhold."

Europarådet råder også over overvågningsorganer og ekspertudvalg tilknyttet specifikke emner eller konventioner. I forbindelse med ikkeforskelsbehandling bør følgende nævnes:

- Den Europæiske Kommission mod Racisme og Intolerance (ECRI) og dens 16 generelle henstillinger
- konventionen til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet (Istanbulkonventionen) og ekspertgruppen for indsatsen mod vold mod kvinder og vold i hjemmet (GREVIO)
- den europæiske socialpagt
- den europæiske pagt om regionale sprog eller mindretalssprog
- rammekonventionen om beskyttelse af nationale mindretal.

⁶⁰ Konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder.

Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa (OSCE) www.osce.org

OSCE har en samlet tilgang til sikkerhed, der omfatter politisk-militære, økonomiske og miljømæssige og menneskelige aspekter. Den sigter derfor mod en lang række sikkerhedsrelaterede spørgsmål, herunder menneskerettigheder, mindretalsspørgsmål, bl.a. vedrørende romaer og sinti, tolerance og ikkeforskelsbehandling og ligestilling mellem kønnene. **OSCE Kontoret for Demokratiske Institutioner og Menneskerettigheder (ODIHR)** yder støtte, bistand og ekspertise til deltagende stater og civilsamfundet for at fremme demokrati, retsstaten, menneskerettigheder og tolerance og ikkeforskelsbehandling. Kontoret kører uddannelsesprogrammer for embedsmænd og retshåndhævelsespersonale og ikkestatslige organisationer om, hvordan menneskerettighederne kan støttes, fremmes og overvåges. Alle 57 deltagende stater nyder lige status, og afgørelser træffes ved konsensus på et politisk, men ikke juridisk bindende grundlag.

Den Afrikanske Menneskerettighedskommission www.achpr.org

I det afrikanske charter om menneskers og folks rettigheder, som Den Afrikanske Enhedsorganisation (Den Afrikanske Union) vedtog i 1981, er princippet om ikkeforskelsbehandling knæsat i artikel 2: Ethvert menneske skal kunne nyde de rettigheder og friheder, der er anerkendt og sikret i dette charter, uden forskelsbehandling af nogen art, f. eks. på grund af race, etnisk gruppe, farve, køn, sprog, religion, politisk eller anden anskuelse, national og social oprindelse, formueforhold, fødsel eller anden samfundsmæssig stilling.

Chartret oprettede også Den Afrikanske Menneskerettighedskommission. Kommissionens mandat suppleres af Den Afrikanske Menneskerettighedsdomstol, der blev oprettet i 1998.

Kommissionen har også udpeget særlige rapportører og nedsat arbejdsgrupper og udvalg vedrørende grupper, der ofte udsættes for forskelsbehandling, såsom

- rettigheder for ældre og personer med handicap
- kvinders rettigheder
- beskyttelse af rettigheder for mennesker, der lever med hiv, og personer, der er i risiko for at få, er sårbare over for og er berørt af hiv
- flygtninge, asylansøgere, migranter og internt fordrevne personer
- menneskerettighedsforkæmpere
- oprindelige befolkninger/samfund i Afrika

Den Interamerikanske Kommission for Menneskerettigheder (IACHR) www.oas.org/en/iachr/

IACHR er et vigtigt og uafhængigt organ under Organisationen af Amerikanske Stater (OAS), som har til opgave at fremme og beskytte menneskerettigheder på det amerikanske kontinent. Det består af syv uafhængige medlemmer, der fungerer som privatpersoner. Kommissionen blev oprettet af OAS i 1959 og har hovedkvarter i Washington D.C. Sammen med Den Interamerikanske Menneskerettighedsdomstol ("domstolen"), der blev oprettet i 1979, er kommissionen en af institutionerne i Det Interamerikanske System for Beskyttelse af Menneskerettighederne ("IAHRS").

Princippet om ikkeforskelsbehandling er fastlagt i den amerikanske menneskerettighedskonvention: De stater, der er parter i denne konvention, forpligter sig til at respektere de rettigheder og friheder, der er anerkendt heri, og at sikre alle personer, der er underlagt deres jurisdiktion, fri og fuld udøvelse af disse rettigheder og friheder uden nogen forskelsbehandling på grund af race, farve, køn, sprog, religion, politisk eller anden anskuelse, national eller social oprindelse, økonomisk status, fødsel eller anden samfundsmæssig stilling.

Grundene til forskelsbehandling blev videreudviklet med vedtagelsen i 2013 af konventionen mod alle former for forskelsbehandling og intolerance og konventionen mod racisme, racediskrimination og hermed beslægtede former for intolerance.

Hvor sidstnævnte dækker race, farve, afstamning eller national eller etnisk oprindelse, dækker førstnævnte forskelsbehandling baseret på nationalitet, alder, køn, seksuel orientering, kønsidentitet og -udtryk, sprog, religion, kulturel identitet, politiske anskuelser eller anskuelser af enhver art, social oprindelse, socioøkonomisk status, uddannelsesniveau, status som migrant, flygtning, hjemsendt, statsløs eller internt fordreven, handicap, genetisk egenskab, mental eller fysisk helbredstilstand, herunder infektiøs eller smitsom tilstand og invaliderende psykologisk tilstand eller enhver anden tilstand.

Princippet om ikkeforskelsbehandling er yderligere fastslået i andre konventioner og erklæringer for specifikke grupper:

- konventionen om forebyggelse, retsforfølgning og udryddelse af vold mod kvinder
- konventionen om afskaffelse af alle former for diskrimination af personer med handicap
- konventionen om beskyttelse af ældres menneskerettigheder
- den amerikanske erklæring om oprindelige folks rettigheder.

Andre regionale instrumenter

Den Arabiske Liga (LAS) www.lasportal.org⁶¹

Det arabiske menneskerettighedscharter, der blev vedtaget i 2004, foreskriver i artikel 3, stk. 1: Hver stat, der er part i dette charter, forpligter sig til for alle personer, der er underlagt dens jurisdiktion, at sikre retten til at nyde de rettigheder og friheder, der nævnes heri, uden forskelsbehandling på grund af race, farve, køn, sprog, religion, anskuelse, tanke, national eller social oprindelse, formueforhold, fødsel eller fysisk eller mentalt handicap.

Det bør noteres, at det arabiske menneskerettighedscharter, også af tidligere højkommisær for menneskerettigheder, Louise Arbour, anses for ikke at være i fuld overensstemmelse med internationale menneskerettighedsstandarder, navnlig for så vidt angår børns og kvinders rettigheder, og fordi det sidestiller zionisme med racisme.

⁶¹ Bemærk, at det meste af dette webstedes indhold kun findes på arabisk.

LAS har oprettet et **permanent arabisk udvalg om menneskerettigheder**. Udvalget, der hverken har en overvågnings- eller en klagemekanisme, er ansvarligt for at

- fastsætte regler for samarbejde mellem medlemsstater på menneskerettighedsområdet
- udarbejde en arabisk holdning til menneskerettighedsspørgsmål på regionalt og internationalt plan
- udarbejde menneskerettighedstraktater, der skal forelægges Den Arabiske Ligas udenrigsministerråd til vedtagelse
- studere arabiske aftaler vedrørende menneskerettigheder for at give en udtalelse om deres forenelighed med menneskerettighedsprincipper og -standarder
- fremme gennemførelsen af menneskerettighedstraktater og henstillinger
- fremsætte henstillinger om ethvert spørgsmål vedrørende menneskerettigheder, der forelægges det permanente udvalg af rådet eller Den Arabiske Ligas generalsekretariat eller en af medlemsstaterne
- fremme samarbejdet om undervisning i menneskerettigheder.

ASEAN⁶² www.humanrightsinasean.info

ASEAN's **menneskerettighedserklæring**, der blev vedtaget i 2012, foreskriver i sit generelle princip nr. 2, at enhver skal kunne nyde de heri nævnte rettigheder og friheder uden forskelsbehandling af nogen art, f. eks. på grund af race, køn, alder, sprog, religion, politisk eller anden anskuelse, national eller social oprindelse, økonomisk status, fødsel, handicap eller anden samfundsmæssig stilling.

ASEAN's mellemstatslige kommission for menneskerettigheder (AICHR) er en regional ASEAN-menneskerettighedsinstitution oprettet i 2009.

⁶² Sammenslutningen af Stater i Sydøstasien.

AICHR har mandat til at

- udvikle strategier for fremme og beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder
- udarbejde en ASEAN-menneskerettighedserklæring
- øge den offentlige bevidsthed om menneskerettigheder gennem uddannelse, forskning og formidling af information
- iværksætte kapacitetsopbygning med henblik på effektiv gennemførelse af ASEAN-medlemsstaternes forpligtelser i henhold til de internationale menneskerettighedstraktater og ASEAN-menneskerettighedsinstrumenterne
- tilskynde ASEAN-medlemsstaterne til at ratificere internationale menneskerettighedsinstrumenter
- yde ASEAN rådgivningstjenester og teknisk bistand vedrørende menneskerettighedsspørgsmål efter anmodning
- indgå i dialog med og høring af andre ASEAN-instanser og enheder tilknyttet ASEAN, herunder civilsamfundsorganisationer og andre interessenter
- indhente oplysninger fra ASEAN's medlemsstater om fremme og beskyttelse af menneskerettigheder
- udarbejde fælles tilgange og holdninger til menneskerettighedsspørgsmål af interesse for ASEAN
- udarbejde tematiske menneskerettighedsstudier
- udføre enhver anden opgave tildelt af ASEAN-udenrigsministermødet.

I henhold til AICHR's mandat var det ikke tænkt som en overvågnings- eller klagemekanisme. I de senere år er der dog opstået en praksis, som gør det muligt for AICHR at modtage meddelelser og klager. Eftersom drøftelser af klager finder sted på lukkede møder, kan det ikke fastslås, om AICHR har drøftet nogen sager, og i givet fald hvilke. AICHR har endnu ikke gjort offentlige tiltag for at reagere på en menneskerettighedssituation eller klage.