



**Brussel, 18 maart 2019
(OR. en)**

6337/19

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

RESULTAAT BESPREKINGEN

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
d.d.:	18 maart 2019
aan:	de delegaties
nr. vorig doc.:	6118/19
Betreft:	EU-mensenrechtenrichtsnoeren inzake non-discriminatie in het extern optreden

Voor de delegaties gaan hierbij de EU-mensenrechtenrichtsnoeren inzake non-discriminatie in het extern optreden, die de Raad op 18 maart 2019 in zijn 3681e zitting heeft aangenomen.

EU-mensenrechtenrichtsnoeren inzake non-discriminatie in het extern optreden**Inhoudsopgave**

1. Wat is discriminatie?	5
1.1 Begrippen inzake non-discriminatie	8
2. De strijd tegen discriminatie: voorkomen en verbieden	12
3. Operationele richtsnoeren	18
3.1 Discriminatie aanpakken via bilaterale samenwerking en dialoog	20
3.2 Discriminatie aanpakken door ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp van de EU	25
3.3 Discriminatie aanpakken via multilaterale samenwerking	29
3.4 Discriminatie aanpakken via ondersteuning van inspanningen van het maatschappelijk middenveld	31
4. Voortgangsbewaking en evaluatie van de EU-mensenrechtenrichtsnoeren inzake non-discriminatie	33
BIJLAGE I: Internationale instrumenten op het gebied van mensenrechten, arbeidsrecht (van de IAO) en humanitair recht, van bijzonder belang voor de uitbanning van discriminatie	34
BIJLAGE II: Meer lezen: websites van de EU, haar instellingen en agentschappen, en internationale en regionale organisaties	36

Inleiding

Het discriminatieverbod behoort tot de voornaamste beginselen van het internationaal recht inzake de mensenrechten. Sinds de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens in 1948 werd aangenomen in Parijs, kwam dit beginsel sterker naar voren in de mensenrechteninstrumenten die zijn ontwikkeld en werd het opgenomen in de nationale wetten van de meeste landen in de wereld. Het discriminatieverbod is een grondbeginsel van de oprichtingsverdragen van de Europese Unie¹, het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie² en het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens.

Ondanks het uitdrukkelijke verbod op discriminatie in het internationaal recht inzake de mensenrechten, worden nog steeds miljoenen mensen gediscrimineerd. Dit betekent dat zij hun mensenrechten niet volledig kunnen uitoefenen en evenmin hun potentieel kunnen benutten als gelijke en actieve deelnemers aan de maatschappij. Discriminatie kan tot sociale onrust, geweld, conflicten en gedwongen ontheemding leiden. Het veroorzaakt niet alleen menselijke drama's, maar brengt ook in economisch opzicht hoge kosten mee, in de vorm van armoede en gemiste kansen voor de slachtoffers en hun families en voor hele samenlevingen. Aangezien het discriminatieverbod tot haar grondbeginselen behoort, wil de EU alle vormen van discriminatie bestrijden, zowel binnen haar eigen grenzen als elders in de wereld.

¹ Citaten uit het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU): a) *Artikel 2, VEU*: De waarden waarop de Unie berust, zijn **eerbied voor de menselijke waardigheid**, vrijheid, democratie, **gelijkheid**, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, **waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren**. Deze waarden hebben de lidstaten gemeen in een samenleving die gekenmerkt wordt door pluralisme, **non-discriminatie**, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van vrouwen en mannen. b) *Artikel 3, lid 3, VEU*: De Unie brengt een interne markt tot stand. Zij zet zich in voor de duurzame ontwikkeling van Europa, op basis van een evenwichtige economische groei en van prijsstabiliteit, een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen die gericht is op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang, en van een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu. De Unie bevordert wetenschappelijke en technische vooruitgang. **De Unie bestrijdt sociale uitsluiting en discriminatie, en bevordert sociale rechtvaardigheid en bescherming, de gelijkheid van vrouwen en mannen**, de solidariteit tussen generaties en de bescherming van de rechten van het kind. De Unie bevordert de economische, sociale en territoriale samenhang, en de solidariteit tussen de lidstaten. De Unie eerbiedigt haar rijke verscheidenheid van cultuur en taal en ziet toe op de instandhouding en de ontwikkeling van het Europese culturele erfgoed. c) *Artikel 10 VWEU*: Bij de bepaling en de uitvoering van haar beleid en optreden streeft de Unie naar bestrijding van iedere discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afkomst, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid.

² Het Handvest is van toepassing op alle lidstaten van de EU wanneer zij EU-recht toepassen, en op alle acties van de instellingen en organen van de EU.

De bestrijding van alle vormen van discriminatie is tevens één van de EU-prioriteiten van het strategisch EU-kader voor mensenrechten en democratie van 2012³. In het EU-actieplan voor 2015-2019 is bepaald dat er EU-instrumenten met betrekking tot non-discriminatie moeten worden ontwikkeld.

Met deze EU-mensenrechtenrichtsnoeren inzake non-discriminatie wordt uitvoering gegeven aan het EU-actieplan inzake mensenrechten en democratie, en zij complementeren de concretere instrumenten van de Europese Commissie voor ontwikkelingssamenwerking in het kader van de "op rechten gebaseerde benadering van ontwikkelingssamenwerking die alle mensenrechten omvat".

Discriminatiebestrijding is tevens een sectoroverstijgende doelstelling. Het stelsel van algemene preferenties van de EU ("SAP") illustreert dit. Kwetsbare ontwikkelingslanden krijgen dankzij het SAP unilaterale handelsvoordelen – ook de minst ontwikkelde landen, die toegang krijgen tot nagenoeg de volledige EU-markt via de "Everything But Arms"-regeling. Op grond van de SAP-verordening moeten de betrokken handelspartners de kernbeginselen uit basisverdragen op het gebied van de mensenrechten en arbeidsrechten eerbiedigen. Hierbij valt onder meer te denken aan het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (1965); het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (1979); en het Verdrag betreffende discriminatie in arbeid en beroep, nr. 111 (1958). Voor landen die onder de bijzondere stimuleringsregeling voor duurzame ontwikkeling en goed bestuur vallen ("SAP+") gelden nog strengere verplichtingen: zij moeten 27 internationale verdragen ratificeren en uitvoeren, onder meer op het gebied van de mensenrechten, arbeidsrechten, het milieu en goed bestuur. De EU houdt toezicht op de naleving van deze verplichtingen.⁴

De onderhavige EU-richtsnoeren inzake non-discriminatie moeten de andere EU-mensenrechtenrichtsnoeren⁵ complementeren en versterken, met als doel:

- de EU daadkrachtiger te maken bij het bestrijden van discriminatie op welke grond dan ook;
- de zichtbaarheid en het begrip van de waarden van de EU te vergroten, evenals van haar acties tegen discriminatie.

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

⁴ Verordening (EU) nr. 978/2012 van het Europees Parlement en de Raad houdende toepassing van een schema van algemene tariefpreferenties, met inbegrip van bijlage VIII betreffende de kernverdragen van de VN en de ILO op het gebied van de mensenrechten en arbeidsrechten.

⁵ Alle andere mensenrechtenrichtsnoeren van de EU zijn te vinden op: https://eeas.europa.eu/topics/human-rights-democracy/6987/eu-human-rights-guidelines_en

De onderhavige mensenrechtenrichtsnoeren bieden conceptuele en concrete leidraden voor extern optreden van de EU in het kader van het mensenrechtenbeleid. Zij zijn gebaseerd op en vormen een nadere uitwerking van de internationale en Europese mensenrechtennormen en -regels, waaronder het discriminatieverbod zelf alsook het propageren van non-discriminatie. Ook bieden zij politieke houvast aan de EU-instellingen en -functionarissen en de lidstaten bij hun samenwerking en contacten met derde landen, internationale organisaties en het maatschappelijk middenveld.

1. Wat is discriminatie?

Discriminatie wordt gedefinieerd als de ongelijke behandeling van een persoon of een groep personen om een verboden reden, zonder objectieve of redelijke rechtvaardiging⁶.

Die verboden redenen of "gronden" zijn vastgelegd in het internationaal recht inzake de mensenrechten. De in de onderstaande lijst vermelde verboden discriminatiegronden zijn afkomstig uit de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM, artikel 2), het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (ICERD), het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) en Protocol 12 daarbij, het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, Verdrag nr. 98 van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) betreffende het recht zich te organiseren en collectief te onderhandelen⁷, en de vier Conventies van Genève en de twee aanvullende protocollen daarbij⁸.

⁶ Zie algemene beleidsaanbeveling nr. 7, onder 1b, van de Europese Commissie tegen Racisme en Onverdraagzaamheid (ECRI).

⁷ Artikel 1 van IAO-Verdrag nr. 98 bepaalt: "Werknemers moeten een toereikende bescherming genieten tegen handelingen ingegeven door een afwijzende houding jegens het vakverenigingswezen".

⁸ Deze vier Conventies van Genève uit 1949 zijn i) het Verdrag voor de verbetering van het lot der gewonden en zieken zich bevindende bij de strijdkrachten te velde; ii) het Verdrag voor de verbetering van het lot der gewonden, zieken en schipbreukelingen van de strijdkrachten ter zee; iii) het Verdrag voor de behandeling van krijgsgevangenen; en iv) het Verdrag betreffende de bescherming van burgers in oorlogstijd. Aanvullend Protocol I betreffende de bescherming van de slachtoffers van internationale gewapende conflicten en Aanvullend Protocol II betreffende de bescherming van slachtoffers van niet-internationale gewapende conflicten. Deze vormen de kern van het internationale humanitaire recht.

Verboden discriminatiegronden genoemd in bindende internationale mensenrechteninstrumenten, internationale arbeidsrechtinstrumenten, instrumenten van internationaal humanitair recht en het EU-Handvest van de grondrechten

Leeftijd

Geboorte of andere status

Huidskleur

Afkomst

Invaliditeit

Genetische kenmerken

Taal

Het behoren tot een nationale minderheid / verbondenheid met een nationale minderheid

Vakbondslidmaatschap

Nationale, etnische of sociale afkomst

Politieke of andere overtuiging

Eigendom (economische status)

Ras

Godsdienst of levensbeschouwing

Geslacht

Seksuele gerichtheid

Andere status/enige andere soortgelijke criteria

Toelichting

"Andere status/enig ander soortgelijk criterium"

De lijst met verboden gronden in internationale mensenrechteninstrumenten eindigt met "andere status" (en in het internationale humanitaire recht met "enig ander soortgelijk criterium"). Dit maakt duidelijk dat de lijst van verboden discriminatiegronden **niet uitputtend** is en dat mensenrechten voor iedereen zijn, zonder enig onderscheid⁹.

"Ras" Deze richtsnoeren gebruiken en interpreteren deze term in overeenstemming met de internationale en EU-mensenrechtennormen. Dit betekent dus geenszins dat zij theorieën zouden onderschrijven die het bestaan van verschillende menselijke rassen trachten aan te tonen¹⁰.

"Afkomst" en "ras" worden vaak door elkaar gebruikt. De term "afkomst" *verwijst echter niet uitsluitend naar "ras" en heeft een aanvullende betekenis en toepassing op de andere verboden discriminatiegronden. De Commissie¹¹ bevestigt dat discriminatie op basis van "afkomst" onder meer discriminatie omvat tegen leden van gemeenschappen op grond van sociale stratificatie zoals bij kastenstelsels of soortgelijke systemen van geërfde status.*

⁹ Als voorbeeld van wat onder "andere status" kan worden begrepen, wordt verwezen naar de uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, dat heeft gesteld dat discriminatie op grond van, onder meer, seropositief zijn (Kiyutin v. Rusland - verzoek nr. 2700/10), een onwettig kind zijn (buitenechtelijk kind) (Mazurek v. Frankrijk - verzoek nr. 34406/97), seksuele gerichtheid en genderidentiteit (Identoba e.a. v. Georgië - verzoek nr. 73235/12), een gezondheidstoestand (Novruk e.a. v. Rusland - verzoek nr. 31039/11) en een medische aandoening (G.N e.a. v. Italië - verzoek nr. 43134/05) verboden is krachtens artikel 14 (verbod op discriminatie) van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens.

¹⁰ Overweging 6 van Richtlijn 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming: "De Europese Unie verwerpt theorieën die het bestaan van verschillende menselijke rassen trachten aan te tonen. Het gebruik van het woord "ras" in deze richtlijn betekent geenszins dat dergelijke theorieën onderschreven worden".

¹¹ Algemene aanbeveling nr. 29 van het de VN-Commissie voor de uitbanning van rassendiscriminatie (CERD).

"Handicap" Volgens het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap¹² omvat "personen met een handicap" personen met langdurige fysieke, mentale, intellectuele of zintuiglijke beperkingen die hen in wisselwerking met diverse drempels¹³ kunnen beletten volledig, effectief en op voet van gelijkheid met anderen te participeren in de samenleving.

1.1 Begrippen inzake non-discriminatie

Wettelijke en feitelijke discriminatie

In wets- en beleidsteksten wordt een onderscheid gemaakt tussen wettelijke en feitelijke discriminatie. Er is sprake van wettelijke discriminatie indien de wetgeving of het beleid inherent discriminatoir is of discriminatie toestaat. Van feitelijke discriminatie is sprake indien de wet of het beleid niet inherent discriminatoir is maar de toepassing of handhaving ervan een discriminerend effect heeft¹⁴.

¹² De EU is partij bij het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap.

¹³ Wat die "diverse drempels" betreft: voor alle personen met een handicap is "toegankelijkheid" een basisvoorwaarde om alle mensenrechten en fundamentele vrijheden te kunnen genieten. Zie ook commentaar nr. 6 van 2018 over gelijkheid en non-discriminatie van het Comité voor de rechten van personen met een handicap (doc. CRPD/c/GC/6).

¹⁴ De Working Group on the Issue of Discrimination against Women in Law and in Practice van de Mensenrechtenraad beschrijft deze twee soorten discriminatie (in onderstaand voorbeeld tegen vrouwen) als volgt: *Er is sprake van wettelijke discriminatie wanneer een wet of beleid discriminatoire bepalingen bevat, en er is sprake van feitelijke discriminatie indien de wet of het beleid niet inherent discriminatoir is maar de toepassing of handhaving ervan een negatief effect heeft op vrouwen. Feitelijke discriminatie kan tevens het gevolg zijn van algemenere praktijken, zoals een cultuur of tradities en stereotypen die vrouwen volledige gelijkheid en het genot van rechten ontzeggen. Reeds lang bestaande historische en structurele ongelijkheden, waar minderheden bijvoorbeeld vaak mee te maken krijgen, kunnen feitelijke discriminatie versterken.*

Directe en indirecte discriminatie

Volgens de antidiscriminatie-richtlijnen van de EU¹⁵ is er sprake van directe discriminatie wanneer iemand op grond van zijn of haar ras of etnische afstamming ongunstiger wordt behandeld dan een ander in een vergelijkbare situatie wordt, is of zou worden behandeld. Er is sprake van "indirecte discriminatie" wanneer een ogenschijnlijk neutrale bepaling, maatstaf of handelwijze personen van een bepaald ras of een bepaalde etnische afstamming in vergelijking met andere personen bijzonder benadeelt, tenzij die bepaling, maatstaf of handelwijze objectief wordt gerechtvaardigd door een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn¹⁶. Hoewel de bovengenoemde voorbeelden verwijzen naar gronden inzake ras en etnische afstamming, dient te worden onderstreept dat directe en indirecte discriminatie kan plaatsvinden op welke grond ook.

Structurele discriminatie¹⁷

In verband met directe en indirecte discriminatie worden soms ook de termen "structurele discriminatie", "institutionele discriminatie" en "stelselmatige discriminatie" gehanteerd. Deze termen worden gebruikt om de uitsluiting en discriminatie te beschrijven waar hele groepen met dezelfde kenmerken of gronden voor discriminatie mee te maken krijgen. "Structurele discriminatie" omvat alle regels, normen, routines, gedragspatronen en houdingen in instellingen en andere maatschappelijke structuren die, al dan niet opzettelijk, het voor bepaalde personen of groepen moeilijker maken om toegang te krijgen tot dezelfde rechten en kansen als anderen, en zo bijdragen tot ongunstigere resultaten voor hen dan voor de meerderheid van de bevolking¹⁸.

¹⁵ Dit voorbeeld komt uit Richtlijn 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming.

¹⁶ Zie ook commentaar nr. 20 van het Comité inzake economische, sociale en culturele rechten (van het VN-Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten): Directe discriminatie geschiedt wanneer iemand ongunstiger wordt behandeld dan een ander in een vergelijkbare situatie, om een reden die verband houdt met een verboden discriminatiegrond. In het geval van indirecte discriminatie lijken wetten, beleid en handelwijzen op het eerste gezicht neutraal (hierin verschillen zij van verboden discriminatiegronden), maar hebben zij een onevenredig effect op de uitoefening van bepaalde rechten.

¹⁷ Opgemerkt zij dat er geen algemeen aanvaarde definitie van "structurele discriminatie" of van "discriminatie door associatie en discriminatie door aanname" bestaat in het internationaal of EU-recht.

¹⁸ Europese Commissie tegen Racisme en Onverdraagzaamheid (ECRI), Herziene algemene beleidsaanbeveling nr. 2, paragraaf 20, <http://ombudsman.hr/attachments/article/1283/REC-02rev-2018-006-ENG.pdf>

Discriminatie door associatie en discriminatie door aanname¹⁹

Dit type discriminatie wordt vaak "discriminatie door associatie" genoemd aangezien het slachtoffer wordt gediscrimineerd omdat hij of zij geassocieerd wordt met een andere persoon of groep personen waarop de vooroordelen van de dader voornamelijk gericht zijn. Associatieve discriminatie kan op heel veel gronden berusten, onder meer een handicap, en houdt verband met het begrip "associatieve gronden". Nauw verwant aan associatieve discriminatie is het begrip "discriminatie door aanname". Hiervan is sprake als het slachtoffer wordt gediscrimineerd omdat aangenomen wordt dat hij of zij tot een groep behoort waartegen de vooroordelen van de dader zich richten.

Discriminerende profilering

Hoewel er geen algemeen aanvaarde definitie van discriminerende profilering bestaat in het internationaal of EU-recht, wordt "discriminerende profilering" omschreven als de handeling waarbij een persoon wordt verdacht of uitgekozen aan de hand van stereotypen die verband houden met de verboden discriminatiegronden, hoewel er geen verdenking bestaat tegen die persoon²⁰. Dit kan bijvoorbeeld voorkomen in het kader van veiligheidsmaatregelen of strafvervolging.

De afgelopen jaren is er steeds meer aandacht gekomen voor discriminerende raciale en etnische profilering op het gebied van veiligheid, rechtshandhaving en grens- en immigratiebeheer. Veiligheidspersoneel en rechtshandhavers zijn als overheidsfunctionarissen streng verplicht hun werk uit te voeren met volledige inachtneming van de mensenrechten en de geldende antidiscriminatieregels.

¹⁹ Zie voetnoot 17.

²⁰ Het EU-Bureau voor de grondrechten (FRA) heeft een gids opgesteld met de titel "Naar een effectiever politieoptreden – Discriminerende etnische profilering begrijpen en voorkomen" <http://fra.europa.eu/en/tags/ethnic-profiling>. Het verbod op discriminatie betekent niet dat persoonlijke kenmerken niet mogen worden gebruikt als legitieme factoren voor profilering in het kader van strafrechtelijke onderzoeken of grenscontroles (zie deel 2.5 van de FRA-gids). Er moeten evenwel redelijke gronden zijn voor een vermoeden, op basis van andere informatie dan de beschermde gronden.

Meervoudige discriminatie

Het kan voorkomen dat een persoon op meer dan één grond wordt gediscrimineerd. In de richtlijn gelijke behandeling in arbeid en beroep²¹ en in de eerder genoemde richtlijn rassengelijkheid²² wordt specifiek naar meervoudige discriminatie verwezen. Van alle mensenrechteninstrumenten van de VN is het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (CRPD) het enige dat meervoudige discriminatie uitdrukkelijk vermeldt:

Bezorgd over de moeilijke situaties waarmee personen met een handicap worden geconfronteerd die het slachtoffer zijn van meervoudige en/of zeer ernstige vormen van discriminatie op grond van hun ras, huidskleur, geslacht, taal, geloof, politieke of andere mening, nationale, etnische of sociale afstamming, vermogen, geboorte, leeftijd of andere status²³.

Meervoudige discriminatie houdt verband met het concept "intersectionele discriminatie", dat wordt gebruikt in een situatie waarin het samenspel tussen verschillende gronden zodanig is dat zij niet meer van elkaar te onderscheiden zijn en een nieuwe grond voor discriminatie vormen.

Non-discriminatie en gelijkheid als elkaar aanvullende begrippen

De begrippen non-discriminatie en gelijkheid worden vaak beschouwd als elkaar aanvullende beginselen en zijn verankerd in artikel 1 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, waarin bepaald is dat alle mensen vrij en **gelijk** in waardigheid en rechten worden geboren, en in artikel 2, waarin bepaald is dat een ieder aanspraak heeft op alle in de Verklaring opgesomde rechten en vrijheden, zonder enig onderscheid van welke aard ook. De eerder genoemde EU-richtlijn gelijke behandeling in arbeid en beroep en de EU-richtlijn rassengelijkheid hebben tot doel een kader te creëren voor de bestrijding van discriminatie op de in die richtlijnen genoemde gronden, zodat in de lidstaten het beginsel van **gelijke** behandeling kan worden toegepast.

²¹ Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep.

²² Zie overweging 14 van de richtlijn.

²³ Paragraaf "P" van de preambule van het CRPD.

2. De strijd tegen discriminatie: voorkomen en verbieden

De lidstaten dienen overal ter wereld actie te ondernemen om discriminatie effectief te voorkomen en uit te bannen. Deze stappen staan duidelijk beschreven in de betrokken mensenrechtennormen en in de algemene beleidsadviezen van de toezichthoudende verdragsorganen. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste kenmerken van antidiscriminatiemaatregelen beschreven.

Algemeen non-discriminatiebeleid

Het internationale recht inzake de mensenrechten verplicht de staten ertoe om bij het bevorderen en waarborgen van de non-discriminatiebeginselen alle adequate middelen in te zetten om discriminatie uit te bannen in onder meer de sociale, economische en culturele sfeer. Deze middelen omvatten onder meer beleidsmaatregelen, wetgeving en administratieve regels die de lidstaten nader kunnen invullen, bijvoorbeeld door het opzetten van opleiding en onderwijs in mensenrechten en openbare voorlichtingsprogramma's die onder meer wederzijds begrip, tolerantie en vrede promoten. Veel landen stellen nationale actieplannen op. Met betrekking tot de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat heeft de Wereldconferentie tegen racisme, rassendiscriminatie, vreemdelingenhaat en aanverwante onverdraagzaamheid van 2001 eveneens aangeraden om actieplannen op te stellen. Het Bureau van de Hoge Commissaris voor de mensenrechten (OHCHR) heeft een praktijkgids uitgebracht voor het ontwikkelen van nationale actieplannen tegen rassendiscriminatie²⁴. De Europese Commissie tegen Racisme en Onverdraagzaamheid (ECRI), een toezichthoudend orgaan van de Raad van Europa, heeft eveneens algemene beleidsaanbevelingen gepubliceerd in de vorm van leidraden voor de ontwikkeling van non-discriminatiebeleid.²⁵ In EU-verband zijn de nationale strategieën voor integratie van de Roma van veel lidstaten een voorbeeld van nationale actieplannen.

Op het gebied van **arbeid en beroep** verplichten verschillende IAO-verdragen – waarvan er twee als "fundamentele IAO-verdragen" worden beschouwd – de deelnemende partijen ertoe om nationale beleidsmaatregelen op te stellen.

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

²⁵ Zie bijvoorbeeld https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GeneralThemes_en.asp.

In de eerste plaats is er het Verdrag betreffende gelijke beloning (IAO-Verdrag nr. 100). De staten die dat verdrag hebben geratificeerd, moeten de toepassing van het beginsel van gelijke beloning van mannelijke en vrouwelijke werknemers voor gelijke of gelijkwaardige arbeid, waarborgen en verder bevorderen. Ten tweede is er het IAO-Verdrag betreffende discriminatie in arbeid en beroep (IAO-Verdrag nr. 111). Dit verdrag heeft een algemenere inhoud en verplicht de ratificerende staten ertoe om nationaal beleid te ontwikkelen en uit te voeren dat gelijke kansen en gelijke behandeling bevordert op het gebied van arbeid en beroep, met als doel discriminatie uit te bannen. Voorts verplicht de Verklaring inzake de fundamentele beginselen en rechten op het werk van de IAO uit 1998²⁶ de bij de IAO aangesloten landen tot het eerbiedigen, bevorderen en verwezenlijken van de daarin bedoelde beginselen en grondrechten, waaronder de uitbanning van discriminatie op het gebied van arbeid en beroep, ongeacht of zij de twee bovengenoemde fundamentele verdragen hebben geratificeerd. Daarnaast heeft de IAO in 2017 een resolutie aangenomen over de fundamentele beginselen en rechten op het werk²⁷ die een nieuwe intentieverklaring en concrete maatregelen op dit gebied bevat, waaronder de ontwikkeling van nieuwe antidiscriminatiestrategieën.

Het discriminatieverbod in de wet

Veel landen beschikken over wetgeving die discriminatie uitdrukkelijk verbiedt, in lijn met de internationale mensenrechtennormen. In veel landen zijn het discriminatieverbod en de gelijkheid van alle burgers verankerd in de grondwet en aangevuld met gedetailleerdere nationale wetgeving, die ook betrekking heeft op discriminatiegronden. Voor het voorkomen van discriminatie en de handhaving van het discriminatieverbod zijn justitiële en administratieve structuren, instellingen en mechanismen in het leven geroepen. Discriminerende handelwijzen en vooroordelen manifesteren zich vaak in het publiekelijk aanzetten tot haat en geweld tegen een persoon of groep die wordt gedefinieerd door bepaalde wettelijk beschermde kenmerken, in de vorm van racistische of xenofobe haattaal of gewelddaden (haatmisdrijven). Daarom is het van belang dat het discriminatieverbod wordt aangevuld met een wettelijk verbod op het openbaar aanzetten tot haat en geweld, op haatmisdrijven en het aanzetten daartoe, waarbij de vrijheid van meningsuiting echter wel moet worden geëerbiedigd²⁸.

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

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

²⁸ De EU-voorschriften met betrekking tot het aanzetten tot haat en geweld zijn een goed voorbeeld: Kaderbesluit 2008/913/JBZ van de Raad van 28 november 2008 betreffende de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat door middel van het strafrecht

Effectieve rechtsmiddelen

De rechtsregels moeten ten minste adequate bescherming bieden tegen discriminatie en victimisatie. Hierbij valt onder meer te denken aan toegang tot de rechter (d.w.z. tot een rechterlijke instantie of andere bevoegde administratieve instanties) die het slachtoffer een effectief rechtsmiddel kan garanderen, waaronder compensatie of genoegdoening voor geleden schade of benadeling. Opdat rechtsmiddelen effectief zouden zijn, is het van belang dat de daders van discriminatiemisdrijven ter verantwoording kunnen worden geroepen en dat de straffen op het overtreden van antidiscriminatie-regels effectief, evenredig en afschrikkend zijn²⁹.

Redelijke aanpassingen

In het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (CRPD) worden redelijke aanpassingen omschreven als noodzakelijke en passende aanpassingen en wijzigingen die geen onevenredige of onredelijke last inhouden, die in een specifiek geval nodig zijn om te waarborgen dat mensen met een handicap op gelijke voet met andere mensen hun mensenrechten en fundamentele vrijheden kunnen genieten en uitoefenen. Het CRPD verplicht de verdragsstaten ertoe alle passende stappen te nemen om voor redelijke aanpassingen te zorgen. Het bieden van redelijke aanpassingen speelt soms ook een rol in verband met andere discriminatiegronden zoals godsdienst of overtuiging. De richtlijn van de Raad voor gelijke behandeling in arbeid en beroep bevat eveneens een bepaling over redelijke aanpassingen³⁰.

Universeel ontwerp

In het CRPD wordt "universeel ontwerp" gedefinieerd als het ontwerpen van producten, omgevingen, programma's en diensten die door iedereen in de ruimst mogelijke zin gebruikt kunnen worden zonder dat aanpassing of een speciaal ontwerp nodig is. Onder die definitie vallen tevens ondersteunende middelen voor specifieke groepen personen met een handicap, indien die nodig zijn.

²⁹ Een goed voorbeeld in dit verband is de richtlijn slachtofferrechten (Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ).

³⁰ Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep.

Bijzondere maatregelen en positieve discriminatie

In lijn met het internationale recht inzake de mensenrechten bevatten de (grond)wetten van een aantal landen specifieke bepalingen over de uitbanning van ongelijkheid en maatregelen ter bevordering van gelijkheid die vaak "bijzondere maatregelen" of "positieve discriminatie" worden genoemd. Artikel 4 van het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (CEDAW) verplicht de verdragsstaten bijvoorbeeld tot het nemen van "bijzondere maatregelen": "*Wanneer de Staten die partij zijn bij dit Verdrag, tijdelijk bijzondere maatregelen treffen die zijn gericht op een versnelde feitelijke gelijkstelling van mannen en vrouwen, wordt dit niet beschouwd als discriminatie, maar het mag geenszins leiden tot handhaving van ongelijke of afzonderlijke normen; deze maatregelen dienen buiten werking te worden gesteld zodra de doelstellingen ter zake van gelijke kansen en gelijke behandeling zijn verwezenlijkt.*" Ook het CRPD schrijft "specifieke maatregelen" voor als die nodig zijn om de *feitelijke* gelijkheid van personen met een handicap te bespoedigen of verwezenlijken³¹.

Veel landen hanteren bepaalde quotasystemen om meer gelijkheid te bevorderen, waarbij mensen die tot groepen behoren die met diepgewortelde discriminatie te kampen hebben of hadden, gesteund worden zodat zij dezelfde kansen krijgen als anderen bij bijvoorbeeld de toegang tot onderwijs of werkgelegenheid. In sommige landen worden ook quota vastgesteld om de deelname van vertegenwoordigers van minderheidsgroepen in politieke forums te waarborgen (bijvoorbeeld het parlement).

³¹ Een ander voorbeeld is artikel 1, lid 1.4, van het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (ICERD), waarin is bepaald: "*Bijzondere maatregelen die uitsluitend zijn genomen voor de behoorlijke ontwikkeling van bepaalde rasgemeenschappen, etnische groepen of personen die bescherming behoeven om hun een gelijk genot of de gelijke uitoefening van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden te verzekeren, worden niet als rassendiscriminatie aangemerkt, mits deze maatregelen niet tot gevolg hebben dat voor verschillende rasgemeenschappen afzonderlijke rechten in stand worden gehouden en zij niet van kracht blijven nadat de oogmerken waarmee zij zijn genomen, zijn bereikt.*"

Toezicht en evaluatie

Antidiscriminatiemaatregelen kunnen slechts doeltreffend zijn als continu wordt onderzocht hoe het staat met discriminatie, omdat men zo een duidelijk beeld kan krijgen van achteruitgang en vooruitgang. Door discriminatie nauwkeurig in beeld te brengen, kunnen op feiten gebaseerde acties en maatregelen worden genomen die negatieve trends corrigeren of positieve ontwikkelingen verder versterken. Bovendien zijn bewakings- en beoordelingsverslagen uiterst belangrijke onderdelen van de nationale verslagen die verdragsluitende staten³² moeten indienen op grond van de mensenrechtenverdragen, de universele periodieke evaluatie door de VN-Mensenrechtenraad, en de toezichthoudende organen van de IAO. In de EU dienen de nationale organen voor gelijke behandeling, waarover elke lidstaat moet beschikken, op grond van artikel 13 van de richtlijn rassengelijkheid onder meer "onafhankelijke onderzoeken over discriminatie te verrichten" om eventuele problemen te analyseren en mogelijke oplossingen te onderzoeken³³. In sommige landen is de bewaking opgedragen aan specifieke overheidsinstanties. In een aantal landen krijgen dergelijke instanties ondersteuning van het nationaal bureau voor statistiek wanneer zij enquêtes organiseren of gegevens verzamelen³⁴. In de EU kunnen de lidstaten tevens gebruik maken van EU-brede gegevensverzameling en bewaking en EU-wijd onderzoek onder leiding van het EU-Bureau voor de grondrechten. Op de website van Eurostat zijn statistieken per geslacht en leeftijdsgroep³⁵ te vinden, evenals gegevens over handicaps³⁶.

³² Ook de EU, in het geval van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap.

³³ Artikel 13 en overweging 24 van de richtlijn rassengelijkheid.

³⁴ Bij het verzamelen van gegevens moet een op mensenrechten gebaseerde aanpak worden gevolgd. Hiertoe heeft het OHCHR een leidraad opgesteld voor een op mensenrechten gebaseerde aanpak van gegevensverzameling en -verwerking.
<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/HRIndicators/GuidanceNoteonApproachtoData.pdf>.
De Europese Commissie heeft een handboek met betrekking tot gegevens over gelijkheid ("European Handbook on Equality Data") uitgebracht, om gelijkheid te bevorderen en discriminatie te bestrijden in de EU door te onderzoeken welke gegevens in verband met gelijkheid en discriminatie verzameld moeten worden en waarom, en hoe gegevens en de anonimiteit en privacy van personen beschermd kunnen worden. Daarnaast heeft de groep inzake gegevens over gelijkheid (een subgroep van de EU-groep op hoog niveau voor non-discriminatie, gelijkheid en verscheidenheid) in juli 2018 richtsnoeren opgesteld over het verbeteren van de verzameling en het gebruik van gegevens over gelijkheid.

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

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

Nationale mensenrechteninstellingen en organen voor gelijke behandeling

Verplichtingen voor beoordeling en toezicht rusten soms ook op specifieke organen inzake antidiscriminatie zoals nationale organen voor gelijke behandeling (in de EU-lidstaten³⁷ en in de lidstaten van de Raad van Europa³⁸). Elders oefenen nationale mensenrechteninstellingen zoals mensenrechtencommissies of ombudslieden deze taak uit.

Op grond van de EU-wetgeving moeten de organen voor gelijke behandeling - die moeten worden opgericht volgens de EU-richtlijn rassengelijkheid en de EU-richtlijn gelijke behandeling van mannen en vrouwen³⁹ - in staat zijn onafhankelijke juridische bijstand te verlenen aan discriminatieslachtoffers; onafhankelijke onderzoeken over discriminatie te verrichten; onafhankelijke verslagen te publiceren en aanbevelingen te doen over elk onderwerp dat met discriminatie verband houdt. Opdat organen voor gelijke behandeling op een effectieve en onafhankelijke manier zouden functioneren, wordt de lidstaten van de EU aanbevolen rekening te houden met de op 22 juni 2018 aangenomen aanbeveling van de Commissie betreffende normen voor organen voor gelijke behandeling (C (2018) 3850 final)⁴⁰. Deze aanbeveling is specifiek gericht tot de lidstaten en omvat talrijke normen betreffende het mandaat van de organen voor gelijke behandeling, hun onafhankelijkheid, middelen, toegang en toegankelijkheid, alsmede hun capaciteit om te zorgen voor coördinatie en samenwerking op nationaal en internationaal niveau.

Op het niveau van de Raad van Europa heeft de Europese Commissie tegen Racisme en Onverdraagzaamheid (ECRI) op 7 december 2017 de herziene algemene beleidsaanbeveling nr. 2 aangenomen: "organen voor gelijke behandeling ter bestrijding van racisme en onverdraagzaamheid op nationaal niveau" dienen de doeltreffendheid, de werking en de onafhankelijkheid van de organen voor gelijke kansen verder te versterken⁴¹.

³⁷ De EU-wetgeving inzake gelijke behandeling vereist dat de lidstaten een orgaan voor gelijke behandeling oprichten. De lidstaten hebben de richtlijn rassengelijkheid (2000/43/EG) en de richtlijn gelijke behandeling van mannen en vrouwen (2010/41) uitgevoerd door een bestaande instelling aan te wijzen of een nieuwe instelling op te richten om de door de nieuwe wetsvoorschriften voorgeschreven bevoegdheden uit te oefenen.

³⁸ Voor meer informatie over de Raad van Europa, zie bijlage II.

³⁹ Richtlijn 2004/113/EG, Herschikkingsrichtlijn 2006/54/EG en Richtlijn 2010/41/EU.

⁴⁰ Beschikbaar op <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1139>

⁴¹ De oorspronkelijke aanbeveling nr. 2 is op 13 juni 1997 aangenomen. Beschikbaar op <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no.2>

De beginselen van Parijs, aangenomen door de Algemene Vergadering van de VN in 1993⁴², vormen de beginselen van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het nationaal instituut voor de mensenrechten (NHRI) bij de bevordering en bescherming van de mensenrechten.

Overeenkomstig de beginselen van Parijs zijn de NHRI's bevoegd voor de bestrijding van alle vormen van discriminatie en met name raciale discriminatie, door bewustmaking van het publiek, vooral via voorlichting en onderwijs. NHRI's kunnen ook wetgeving en administratieve bepalingen kritisch bezien en aanbevelingen doen voor de vaststelling van nieuwe of de wijziging van bestaande wetgeving om ze meer in overeenstemming te brengen met de mensenrechtenbeginselen.

Overeenkomstig de beginselen van Parijs kunnen NHRI's ook klachtenmechanismen in het leven roepen. Klachtenmechanismen maken het voor NHRI's mogelijk om klachten en verzoekschriften van personen of het maatschappelijk middenveld in ontvangst te nemen en te behandelen, de zaak te analyseren, mogelijke oplossingen te onderzoeken en aan te bevelen, onder meer via bemiddeling, en om concrete bijstand aan slachtoffers te verlenen bij het zoeken naar en de toegang tot rechtsmiddelen.

3. Operationele richtsnoeren

Middelen, instrumenten en maatregelen van de EU ter bestrijding van discriminatie op het gebied van het EU-mensenrechtenbeleid in het externe optreden

In het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en van haar mensenrechtenbeleid zal de EU gebruikmaken van al haar middelen, onder meer door de synergie tussen de uitvoering van de EU-richtsnoeren inzake de mensenrechten te versterken, teneinde de eerbiediging van het discriminatieverbod te waarborgen en te bevorderen.

⁴² Resolutie A/48/134 van de Algemene Vergadering van de VN

Hoewel alle EU-richtsnoeren inzake mensenrechten een leidraad voor discriminatiebestrijding bieden, zijn de volgende richtsnoeren inzake mensenrechten in het bijzonder van belang:

EU-richtsnoeren over mensenrechtenverdedigers (2008)

Geweld tegen vrouwen en meisjes en bestrijding van alle vormen van discriminatie van vrouwen (2008)

Richtsnoeren van de EU over kinderen en gewapende conflicten (2008)

De bevordering en de bescherming van het genot van alle mensenrechten door lesbiennes, homoseksuelen, biseksuelen, transgenders en interseksuelen (LHBTI) (2013)

De bevordering en de bescherming van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging (2013)

Richtsnoeren voor de rechten van het kind (2017).

Voorts verstrekt het EU-genderactieplan 2016-2020 (GAP II)⁴³ operationele richtsnoeren inzake gendergelijkheid, de empowerment van vrouwen en meisjes en de uitbanning van gendergerelateerd geweld⁴⁴.

⁴³ Conclusies van de Raad over het genderactieplan 2016-2020 van 26 oktober 2015 (13201/15). Met het GAP II voor externe betrekkingen wordt erop toegezien dat de toezeggingen van de EU inzake gendergelijkheid effectief worden nagekomen, dat meer verantwoordingsplicht geldt bij het omschrijven van de verwachte resultaten, dat de middelen gevolgd worden, en dat de kwaliteit van de partnerschappen, de coördinatie en de dialoog op alle niveaus worden verbeterd. Eén van de drie thematische pijlers binnen dit genderactieplan is fysieke en psychologische integriteit, waar de bestrijding van alle vormen van geweld tegen vrouwen en meisjes, zowel in de openbare als in de particuliere sfeer, een centraal actiepunt is. Ook van belang voor gendergelijkheidsmaatregelen en -indicatoren is de strategische inzet van de EU voor gendergelijkheid voor de periode 2016-2019; <https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/strategic-engagement-gender-equality-2016-2019>.

⁴⁴ Alle EU-richtsnoeren inzake de mensenrechten kunnen worden geraadpleegd op de website https://eeas.europa.eu/topics/human-rights-democracy/6987/eu-human-rights-guidelines_en. Daarnaast zijn er (onder meer) nog andere richtsnoeren over de volgende thema's: vrijheid van meningsuiting online en offline, de doodstraf, mensenrechtendialogen met derde landen, de mensenrechten en het internationaal humanitair recht en foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing.

Het initiatief "Good Human Rights Stories"

Het kan zeer effectief zijn de door afzonderlijke landen gemaakte vorderingen in de strijd tegen discriminatie te benadrukken en te prijzen. In dit verband is het initiatief "Good Human Rights Stories" een belangrijk middel om goede voorbeelden op het gebied van non-discriminatie in het licht te stellen en uit te wisselen. Tijdens de 73e Algemene Vergadering van de VN in 2018 heeft de EU samen met ministers en vertegenwoordigers van dertien landen een wereldwijd initiatief opgestart ter bevordering van "Good Human Rights Stories". Dit initiatief wil een nieuw positief verhaal laten horen over de mensenrechten in de wereld, en steunt daarbij op het aanprijzen van individueel en interregionaal ownership met betrekking tot de universele geldigheid en ondeelbaarheid van de mensenrechten. De deelnemers zeggen toe de mensenrechten in eigen land en op internationaal niveau te eerbiedigen en te bevorderen door middel van goed bestuur, een rechtsstaat en democratische instellingen die sterk en onafhankelijk zijn, en door nauw samen te werken met het maatschappelijk middenveld. De deelnemers aan het initiatief hebben toegezegd hun werkzaamheden voort te zetten op basis van thematische samenwerking, met name in de Mensenrechtenraad.

3.1 Discriminatie aanpakken via bilaterale samenwerking en dialoog

Evaluatie, analyse en rapportering van non-discriminatie

De EU zal voortdurend de toestand inzake discriminatie op grond van alle verboden discriminatiegronden in haar partnerlanden evalueren, analyseren en erover rapporteren, om ervoor te zorgen dat de beginselen van non-discriminatie worden geëerbiedigd en om vooruitgang en terugval in kaart te brengen. Mede door de beschrijving en analyse van de wettelijke en beleidsmaatregelen ter bestrijding van discriminatie kan een volledig beeld inzake discriminatie worden gegeven. Voorts geven gerechtelijke procedures en uitspraken in discriminatiezaken belangrijke aanwijzingen over terugval en vooruitgang inzake non-discriminatie.

De beoordeling en analyse van de toestand inzake non-discriminatie moeten worden gebaseerd op informatie die beschikbaar wordt gesteld door de nationale en lokale overheden, met inbegrip van nationale statistiekbureaus; nationale mensenrechteninstellingen, met inbegrip van organen voor gelijke behandeling en bureaus van ombudsmannen; het maatschappelijk middenveld (zowel nationaal als internationaal); de academische wereld en de informatie- en de monitoringrapporten van internationale mandaathouders, zoals de mechanismen van speciale procedures van de VN, de VN-verdragsorganen, de universele periodieke doorlichting (UPR) van de Mensenrechtenraad van de VN, de controleorganen van de Raad van Europa, en de instanties voor normbewaking van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO). De rapporten van de vrijwillige nationale evaluaties (VNR's) over de vorderingen op nationaal en subnationaal niveau inzake de SDG's die worden ingediend bij het politiek forum op hoog niveau voor duurzame ontwikkeling (HLPF), zijn eveneens belangrijke bronnen van informatie. De tweejaarlijkse monitoringverslagen van de Europese Commissie in het kader van het stelsel van algemene preferenties+ van de EU (SAP+) zijn ook een belangrijke bron van informatie over de landen die profiteren van de regeling. Bovendien bieden de monitoringverslagen een goede basis voor een politieke dialoog met positieve gevolgen voor de betrokken onderwerpen (aangezien het behoud van handelspreferenties belangrijk is voor SAP+-landen).

De evaluatie en analyse van de toestand inzake non-discriminatie moeten worden gepresenteerd in de komende strategieën voor mensenrechten en democratie (HRDCS) van de EU⁴⁵ onder het hoofdstuk dat gaat over non-discriminatie en uitsluiting, alsmede in de betreffende secties over de specifieke discriminatiegronden en/of voor gediscrimineerde groepen. Samenvattingen over de toestand inzake non-discriminatie moeten tevens een prioritair thema zijn in de algemene inleidende samenvatting van de HRDCS. Wanneer dat nodig is, moeten actualisering van de toestand inzake non-discriminatie worden opgenomen in de jaarlijkse uitvoeringsverslagen van de huidige en de toekomstige HRDCS.

⁴⁵ De huidige HRDCS betreffen de jaren 2016-2020.

Verslagen van de EU-missiehoofden

Relevante of dringende updates over de toestand inzake non-discriminatie kunnen ook worden meegedeeld via verslagen van de EU-missiehoofden. De verslagen van de missiehoofden kunnen in voorkomend geval plannen of aanbevelingen bevatten voor maatregelen van de EU om individuele en typerende gevallen van schendingen van het recht niet te worden gediscrimineerd op verboden gronden, en structurele discriminatie, aan te pakken. De voorgestelde maatregelen *kunnen inhouden* dat er vertrouwelijke demarches bij de betrokken autoriteiten worden uitgevoerd; zij kunnen de gevallen omvatten die in de politieke dialoog, met inbegrip van de mensenrechtendialoog, onder het agendapunt non-discriminatie vallen, alsmede geplande of genomen maatregelen ter bestrijding van de schendingen, ook via openbare evenementen. De missiehoofden worden ook aangemoedigd om voorstellen te doen in verband met het initiatief "Good Human Rights Stories". Een andere mogelijke maatregel kan erin bestaan publieke verklaringen voor te stellen en uit te voeren, hetzij door een plaatselijke verklaring van de missiehoofden, hetzij door een verklaring van een woordvoerder van de EDEO.

Demarches en publieke verklaringen

Vertrouwelijke demarches en publieke verklaringen op het gebied van non-discriminatie zijn vooral van belang in gevallen en situaties met een hoog risico. Het kan echter evenzeer van belang zijn om op positieve ontwikkelingen te reageren, zoals wanneer partnerlanden belangrijke mensenrechteninstrumenten ratificeren die van invloed zijn op discriminatiebestrijding in het partnerland.

Er moet worden opgemerkt dat in het externe optreden van de EU de HV/VV namens de EU verklaringen aflegt in individuele gevallen en ook op internationale dagen die met name gediscrimineerde groepen of verboden discriminatiegronden betreffen.

Het gaat onder meer om:

8 maart, de Internationale Vrouwendag

21 maart, de Internationale Dag voor de uitbanning van rassendiscriminatie

17 mei, de Internationale Dag tegen homo-, bi- en transfobie⁴⁶

9 augustus, de Internationale Dag van de inheemse volken in de wereld

25 november, Internationale Dag voor de uitbanning van geweld tegen vrouwen.

Voorts moet worden vermeld dat de HV/VV en de Europese Commissie⁴⁷ een verklaring afleggen voor de Universele Dag van het kind op 20 november.

Individuele gevallen

De **richtsnoeren van de EU over mensenrechtenverdedigers**⁴⁸ zijn van toepassing op de aandacht en steun die EU-delegaties en ambassades van de lidstaten verlenen aan personen of groepen die worden bedreigd als discriminatieslachtoffer of als mensenrechtenverdediger die tegen discriminatie strijdt. Opgemerkt zij dat de richtsnoeren over mensenrechtenverdedigers voorschrijven dat in voorkomend geval mensenrechtenverdedigers moeten worden geraadpleegd in verband met mogelijke maatregelen van de EU.

Onder de mogelijke maatregelen in de richtsnoeren over mensenrechtenverdedigers worden eveneens het bijwonen van en als waarnemer aanwezig zijn bij processen van mensenrechtenverdedigers genoemd.

Op het gebied van non-discriminatie zijn het bijwonen van en als waarnemer aanwezig zijn bij processen van belang in gevallen waarin geen sprake is van rechtstreekse bedreiging, maar waar met discriminatie verband houdende of discriminerende wetten door de rechter getoetst worden of worden bestreden.

⁴⁶ Uitgebracht als een EU-verklaring.

⁴⁷ Merk tevens op dat de bevoegde EU-commissarissen jaarlijkse verklaringen afleggen voor onder meer de Internationale Dag tegen islamofobie, de Internationale Dag van de Roma, de Internationale Dag van het albinisme, de Internationale Dag voor mensen met een beperking.

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

Politieke dialogen

De bestrijding van alle vormen van discriminatie is een van de prioritaire onderwerpen die zijn opgenomen in de agenda van iedere mensenrechtendialoog. Dit geldt niet alleen voor mensenrechtendialogen als zodanig, maar ook voor andere soorten dialogen die de EU met derde landen en regionale organisaties voert. Zo moeten landen die gebruikmaken van de tariefpreferenties in het kader van de bijzondere stimuleringsregeling voor duurzame ontwikkeling en goed bestuur ("SAP+") een bindende overeenkomst ondertekenen voor het onderhouden van de dialoog met de EU over de toepassing van 27 internationale verdragen, waarvan er drie uitdrukkelijk discriminatie betreffen (zie eerder over het thema SAP+). De dialoog over mensenrechtenkwesties vindt ook plaats in het kader van diverse andere samenwerkingsovereenkomsten van de EU, zoals de Overeenkomst van Cotonou. Informatie over de toestand inzake non-discriminatie in de jaarlijkse uitvoeringsrapporten van de landenstrategieën voor mensenrechten en democratie en de rapporten van de missiehoofden is van vitaal belang voor de voorbereiding van en dient als inbreng voor de mensenrechtendialogen. Kwesties die tijdens de dialogen ter sprake kunnen komen, betreffen onder meer:

- individuele gevallen van mensenrechtenschendingen en schendingen van het recht en de beginselen van non-discriminatie;
- het stimuleren van partnerlanden om veranderingen te initiëren om een einde te maken aan schadelijke praktijken die, onder meer, discriminerend zijn voor vrouwen en meisjes.
- het stimuleren van partnerlanden om de aanzet te geven tot wetswijzigingen teneinde non-discriminatie en rechtsgelijkheid te waarborgen.
- het stimuleren van partnerlanden om de toepasselijke internationale regelgeving te ondertekenen en/of te ratificeren, en eventueel voorbehouden in te trekken;
- het stimuleren van partnerlanden om een vaste uitnodiging te doen uitgaan naar de mandaathouders van de speciale procedures van de VN op mensenrechtengebied, en naar die van andere internationale organisaties, en hun aanbevelingen te aanvaarden en uit te voeren;
- het bieden van steun aan partnerlanden die non-discriminatie willen bevorderen en beschermen, het bevorderen van nauwere samenwerking in multilaterale fora en het propageren op regionaal en mondiaal niveau van hun inspanningen, ook in het kader van het initiatief "Good Human Rights Stories";

- het stimuleren van de uitwisseling van informatie, over geleerde lessen en beste praktijken met partnerlanden.

Bij de voorbereiding van de uitwisseling van informatie moet de EU bereid zijn tot en open staan voor een debat over de toestand inzake discriminatie in de EU en over politieke en wetgevende ontwikkelingen op EU-niveau.

De dialogen moeten leiden tot concrete resultaten in de vorm van politieke toezeggingen aan beide zijden en in voorkomend geval tot toezeggingen voor financiële of praktische ondersteuning in het kader van de desbetreffende samenwerkingsprogramma's.

Bezoeken op hoog niveau van de EU bij missies van de EU en de lidstaten in derde landen

Vertegenwoordigers op hoog niveau van de EU (de voorzitter van de Raad, de hoge vertegenwoordiger/vicevoorzitter; de voorzitter en commissarissen van de Europese Commissie, staatshoofden of regeringsleiders en regeringsministers, en de speciale vertegenwoordigers van de EU) die missies van de EU en de lidstaten in derde landen bezoeken, moeten informatie over non-discriminatie krijgen en worden aangemoedigd om de kwestie aan te kaarten bij hun lokale partners en om mensenrechtenverdedigers en vertegenwoordigers van gediscrimineerde personen en groepen te ontmoeten, onder meer via bezoeken aan rurale en geografisch afgelegen/geïsoleerde gebieden.

3.2 Discriminatie aanpakken door ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp van de EU

De Agenda 2030 biedt een krachtig platform voor het bestrijden van discriminatie en ongelijkheden in elk land. In september 2015 heeft de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in New York de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling aangenomen. De Agenda 2030 met de 17 duurzame-ontwikkelingsdoelen (SDG's), 169 streefdoelen, en het leidende beginsel "Laat niemand aan zijn lot over" zorgt voor een paradigmaverschuiving naar een evenwichtiger model voor een economisch, sociaal en ecologisch duurzame ontwikkeling waardoor een wereld zonder discriminatie en zonder angst en behoeftigheid tot stand komt.

In de agenda wordt ertoe opgeroepen dat de follow-up en de evaluatie van de SDG's gebaseerd zijn op bewijzen en gegevens die zijn uitgesplitst naar "inkomen, geslacht, leeftijd, ras, etniciteit, migratiestatus, handicap, geografische locatie en andere kenmerken die in een nationale context van belang zijn"⁴⁹.

Het Politiek forum op hoog niveau (HLPF) van de Agenda 2030 evalueert de vooruitgang, de verwezenlijkingen en de uitdagingen van alle landen bij de uitvoering van de Agenda 2030 en de SDG's. Het HLPF komt elk jaar bijeen en verricht een thematische evaluatie waarbij een secundaire reeks doelstellingen wordt gekozen voor een diepgaande en geïntegreerde evaluatie. Op de bijeenkomsten van het HLPF worden ook *vrijwillige nationale evaluaties* over de follow-up en de uitvoering van de SDG's op nationaal niveau gepresenteerd.

De in 2017 aangenomen Europese consensus inzake ontwikkeling is, als onderdeel van haar ontwikkelingsbeleid, het antwoord van de EU op de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling van de VN. Met de consensus wordt het beleidskader vastgelegd dat de leidraad zal zijn voor het optreden van de EU en de lidstaten inzake de samenwerking met ontwikkelingslanden, en wordt de nadruk gelegd op gedifferentieerde partnerschappen die beter zijn afgestemd op de verschillende ontwikkelingsniveaus van partnerlanden, met als doel de duurzame-ontwikkelingsdoelen (SDG's) te bereiken zonder iemand aan zijn lot over te laten. Samen met de integrale strategie voor het buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU en het actieplan inzake mensenrechten en democratie draagt de consensus ook bij tot de verwezenlijking van de prioriteiten van het externe optreden van de EU. Daarnaast wordt een discussienota "Naar een duurzaam Europa in 2030"⁵⁰ opgesteld met het oog op de langetermijnvisie van de EU over de follow-up van de SDG's van de VN na 2020.

Uit de Europese consensus inzake ontwikkeling blijkt andermaal dat de EU en haar lidstaten een op rechten gebaseerde aanpak inzake ontwikkelingssamenwerking nastreven, die alle mensenrechten omvat. De consensus zorgt er aldus voor dat de EU zich sterker inzet voor een op rechten gebaseerde aanpak, zoals uiteengezet in het strategisch kader van de EU inzake mensenrechten en democratie (2012), en voor het stelselmatig integreren van de mensenrechten in alle beleidssectoren zoals bepaald in de integrale strategie voor het buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU. Aangezien deze richtsnoeren over non-discriminatie, naast andere EU-richtsnoeren over de mensenrechten, tevens bedoeld zijn als aanvulling op en ter onderbouwing van deze aanpak, volgt hierna een korte beschrijving van de op rechten gebaseerde aanpak en de leidende beginselen ervan.

⁴⁹ (Zie lijst onder, streefdoel 17.18 in doc. A/RES/70/1).

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

Wat is een op rechten gebaseerde aanpak?⁵¹

De op rechten gebaseerde aanpak voor de ontwikkelingssamenwerking van de EU, die alle mensenrechten omvat, is een werkmethode waarmee de mensenrechten in de praktijk verwezenlijkt moeten worden.

Deze aanpak integreert de normen, standaarden en beginselen van het internationale recht inzake de mensenrechten in de plannen, beleidslijnen en processen van ontwikkelingsprogramma's en -projecten, en is van toepassing op alle sectoren, alle modaliteiten, en elke stap van de projectcyclus, met name het identificeren, formuleren, ten uitvoer leggen, controleren en evalueren.

De op rechten gebaseerde aanpak houdt in dat doelgroepen worden beschouwd als "rechthebbenden" met wettelijke aanspraken, en dat overheidsinstellingen niet louter diensten-aanbieders zijn maar "verantwoordelijken" die verplicht zijn om resultaten op mensenrechtengebied te boeken. In overeenstemming met een op rechten gebaseerde aanpak zou ontwikkelings-samenwerking moeten bijdragen tot de ontwikkeling van de capaciteiten van "rechthebbenden" om hun rechten op te eisen en van "verantwoordelijken" om aan hun verplichtingen te voldoen.

Ontwikkelingsprojecten kunnen een onbedoelde negatieve invloed hebben op de mensenrechten, onder meer door het benadelen van bepaalde groepen, door invloed uit te oefenen op participatie- en arbeidsrechten of door gedwongen ontheemding te bevorderen. Het is daarom van belang zich te houden aan het "berokken geen schade"-beginsel en de vereiste analyses en mitigatiemaatregelen uit te voeren.

De verwezenlijking van de mensenrechten moet het uiteindelijke doel van alle ontwikkelings-interventies van de EU zijn. Programma's en projecten moeten de capaciteiten van rechthebbenden en verantwoordelijken beoordelen en passende strategieën ontwikkelen om deze capaciteiten op te bouwen. Centraal in de op rechten gebaseerde aanpak staat het inzicht dat ongelijke machts-verhoudingen en sociale uitsluiting personen hun mensenrechten ontnemen en hen vaak in armoede houden. De aanpak legt derhalve sterk de nadruk op gediscrimineerde, kwetsbare, kansarme en uitgesloten personen en groepen.

⁵¹ Nadere informatie over de methode van de op rechten gebaseerde aanpak is in het Engels, Frans en Spaans raadpleegbaar in de toolbox van de EU via de volgende link: http://www.ec.europa.eu/europeaid/sectors/rights-based-approach-development-cooperation_en.

Met de werkmethode van de op rechten gebaseerde aanpak wordt erkend dat het op zich niet volstaat om de gewenste resultaten inzake mensenrechten na te streven. De wijze waarop deze resultaten worden bereikt, is daarbij van evenveel belang. Daarom controleren en evalueren programma's zowel de resultaten als de processen. Een van de belangrijkste werkingsbeginselen van de op rechten gebaseerde aanpak van de EU is "non-discriminatie en gelijke toegang"⁵² om ervoor te zorgen dat alle activiteiten prioriteit geven aan de meest uitgesloten en kwetsbare personen en groepen en voorkomen dat bestaande discriminatiepatronen verergeren.

De Europese consensus over humanitaire hulp

De Europese consensus over humanitaire hulp die in 2007 is ondertekend door de Raad, het Europees Parlement en de Europese Commissie strekt ertoe de samenhang, effectiviteit en kwaliteit van de humanitaire respons van de EU te verbeteren. Het redden van levens, het voorkomen en verlichten van lijden en het bijdragen aan het behoud van de menselijke waardigheid bij natuurrampen en door de mens veroorzaakte rampen, zijn de algemene doelstellingen van humanitaire acties, zoals die zijn vastgelegd in de consensus. In het document bevestigt de EU haar gehechtheid aan de fundamentele beginselen van humanitaire hulp – neutraliteit, menselijkheid, onafhankelijkheid en onpartijdigheid – en aan de eerbiediging van het internationaal humanitair recht.

Het beginsel van onpartijdigheid houdt verband met het beginsel van non-discriminatie aangezien humanitaire hulp louter op basis van de behoefte mag worden verleend, zonder discriminatie tussen of binnen de getroffen bevolkingsgroepen.

⁵² **De vijf werkingsbeginselen van de op rechten gebaseerde aanpak van de EU:**
1. Toepassen van alle rechten (legitimiteit, universele geldigheid en ondeelbaarheid van de mensenrechten) – Mensenrechten zijn universeel, onvervreemdbaar en ondeelbaar – alle mensenrechten, ongeacht of zij van economische, politieke, burgerlijke, culturele of sociale aard zijn, zijn evenwaardig en permanent. **2. Participatie aan en toegang tot het besluitvormingsproces** – Participatie is de basis voor actief burgerschap. Actieve, vrije en zinvolle participatie is zowel middel als doel. **3. Non-discriminatie en gelijke toegang** – Activiteiten moeten prioriteit geven aan de meest gemarginaliseerde groepen en voorkomen dat zij bestaande discriminatiepatronen verergeren. **4. Verantwoordingsplicht en toegang tot rechtsstatelijke middelen** – Activiteiten moeten toegankelijke, transparante en effectieve mechanismen inzake verantwoordingsplicht bevorderen. **5. Transparantie en toegang tot informatie** – ontwikkelingsprogramma's en -projecten moeten transparant zijn, en de informatie moet in toegankelijke formats beschikbaar zijn, ook voor de gemarginaliseerde groepen.

3.3 Discriminatie aanpakken via multilaterale samenwerking

De EU moet zich actief blijven inzetten op het gebied van non-discriminatie en voor de bescherming en bevordering van het recht op non-discriminatie in alle bevoegde multilaterale fora waarin de EU en haar lidstaten actief zijn, via de volgende maatregelen:

- bevoegde internationale organisaties aanmoedigen om landen ertoe te bewegen de desbetreffende internationale normen en standaarden te ratificeren en na te leven;
- kwesties op het gebied van non-discriminatie opnemen in verklaringen en vragen tijdens interactieve dialogen;
- het werk van de speciale procedures van de Mensenrechtenraad van de VN (MRR) en de VN-verdragsorganen, de commissaris voor de mensenrechten van de Raad van Europa, de Europese Commissie tegen Racisme en Onverdraagzaamheid en de andere betrokken internationale en regionale mensenrechtenmechanismen ondersteunen;
- derde landen aanmoedigen om uitnodigingen te doen uitgaan naar mandaathouders van speciale mensenrechtenprocedures van internationale organisaties, en hun aanbevelingen te aanvaarden en uit te voeren;
- thema's en aanbevelingen inzake non-discriminatie opnemen in bijdragen in het kader van de universele periodieke doorlichting in de Mensenrechtenraad in Genève;
- verklaringen van de EU presenteren over algemene debatten en landspecifieke gevallen in verband met discriminatie op de werkvloer of arbeidsmarkt die tijdens de Internationale Arbeidsconferentie en de Raad van Beheer van de IAO besproken worden;
- actief deelnemen aan de presentatie van het EU-beleid en de interactie met belanghebbenden tijdens de bijeenkomsten betreffende de uitvoering van de menselijke dimensie van het ODIHR en andere fora van de OVSE;
- erop toezien dat internationale en regionale organisaties vraagstukken inzake non-discriminatie opnemen bij de ontwikkeling van richtsnoeren en instrumenten voor de bescherming van de mensenrechten;

- gelijkgezinde staten zoeken; op interregionale basis samenwerken (bijvoorbeeld door het organiseren van nevenevenementen); goede praktijken uitwisselen, ook via het initiatief "Good Human Rights Stories";
- aandacht schenken aan de aanbevelingen van de betrokken internationale en regionale organisaties en de staten aansporen deze te aanvaarden en uit te voeren;
- samenwerken met de lokale bureaus van internationale organisaties (bijv. het OHCHR, andere VN-entiteiten, de IAO, de Raad van Europa en de OVSE) bij initiatieven inzake non-discriminatie;
- maatschappelijke organisaties, met inbegrip van werknemers- en werkgeversorganisaties en vertegenwoordigers van gediscrimineerde mensen en groepen, betrekken bij nevenevenementen die in multilaterale fora plaatsvinden;
- actief deelnemen aan mechanismen en processen van de VN voor aangelegenheden in verband met algemene en specifieke discriminatie, onder meer inzake godsdienst of overtuiging, racisme en vreemdelingenhaat, de rechten van personen met een handicap, Roma, discriminatie op basis van kaste (werk en afkomst), LHBTI's, ouderen, boeren, inheemse volkeren en leden van minderheden.

3.4 Discriminatie aanpakken via ondersteuning van inspanningen van het maatschappelijk middenveld⁵³

In de conclusies van de Raad van 2017 over de samenwerking van de EU met het maatschappelijk middenveld in de externe betrekkingen⁵⁴ bevestigt de Raad **"dat de steun van de EU voor maatschappelijke organisaties in alle partnerschappen een prominentere plaats moet krijgen; ook moet een meer strategische omgang met maatschappelijke organisaties worden geïntegreerd in alle externe instrumenten en programma's en op alle samenwerkingsgebieden, met name in het ontwikkelingsbeleid, het Europees nabuurschapsbeleid en het uitbreidingsbeleid van de EU". Samenwerking met het maatschappelijk middenveld is tevens onontbeerlijk voor de strategische aanpak van weerbaarheid in het externe optreden van de EU⁵⁵.**

Het maatschappelijk middenveld, met inbegrip van werknemers- en werkgeversorganisaties, alsmede organisaties en instellingen die gediscrimineerde mensen en groepen vertegenwoordigen, spelen een essentiële rol bij de bevordering van non-discriminatie op lokaal, nationaal, regionaal en internationaal niveau. Het is dan ook belangrijk dat er met organisaties voor discriminatiebestrijding en/of organisaties die gediscrimineerde mensen en groepen vertegenwoordigen, rekening wordt gehouden in de door de EU opgestelde routekaarten voor samenwerking met het maatschappelijk middenveld, zoals bepaald in de bovengenoemde conclusies van de Raad en de daarmee samenhangende mededeling van de Commissie van 2012 en conclusies van de Raad⁵⁶.

⁵³ Het maatschappelijk middenveld wordt in de ruimste zin opgevat en omvat organisaties, instellingen en entiteiten zonder winstoogmerk, die niet tot de regering of de overheid behoren en onafhankelijk zijn van de staat; en die actief zijn op verschillende gebieden (mensenrechten, armoedebestrijding, noodhulp, milieu enz.). Zij omvatten niet-gouvernementele organisaties, basisorganisaties, coöperaties, vakbonden, beroepsorganisaties, universiteiten, media en onafhankelijke stichtingen, organisaties voor personen met een handicap, organisaties en instituten die inheemse volkeren vertegenwoordigen enz.

⁵⁴ Brussel, 19 juni 2017 (OR. en) 10279/17, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10279-2017-INIT/nl/pdf>

⁵⁵ Conclusies van de Raad "Een strategische aanpak van weerbaarheid in het externe optreden van de EU", Brussel, 13 november 2017 (OR. en) 14191/17

⁵⁶ "Aan de basis van democratie en duurzame ontwikkeling: het maatschappelijke engagement van Europa in de externe betrekkingen", 13788/12 - COM(2012) 492 final

In haar contacten met het maatschappelijk middenveld dient de EU een discours te onderhouden over de bestrijding van alle vormen van discriminatie. Maatschappelijke organisaties, waaronder werknemers- en werkgeversorganisaties, moeten worden geraadpleegd voordat of wanneer er steunmaatregelen worden overwogen. Mogelijke maatregelen zijn onder meer:

- overbrengen van boodschappen van politieke steun aan maatschappelijke organisaties op nationaal of internationaal niveau;
- regelmatig houden van bewustmakingsactiviteiten in rurale en geografisch geïsoleerde gebieden;
- verstrekken van informatie over de beschikbare financiering uit EU-financieringsinstrumenten en/of uit de betreffende instrumenten van de EU-lidstaten;
- verstrekken van informatie over de situatie binnen de EU en de desbetreffende wetten en praktijken van de EU;
- bevorderen van de zichtbaarheid van lokale organisaties (bv. organiseren van debatten en seminars; bevorderen van culturele evenementen, conferenties, aanwezigheid in de media en het gebruik van sociale media of sociale projecten);
- ondersteunen/faciliteren/mogelijk maken van mensenrechtenopleidingen en -onderwijs voor het maatschappelijk middenveld;
- ondersteunen van de inspanningen van maatschappelijke organisaties en lokale gemeenschappen om veranderingen te initiëren om een einde te maken aan schadelijke praktijken die, onder meer, discriminatie van vrouwen en meisjes omvatten;
- aanmoedigen en ondersteunen van dialogen met en betrokkenheid van nationale en lokale autoriteiten inzake discriminatiebestrijding;
- aanmoedigen en ondersteunen van de actieve deelname aan multilaterale fora en mechanismen in verband met algemene en specifieke discriminatie, onder meer inzake godsdienst of overtuiging, racisme en vreemdelingenhaat, de mensenrechten van LHBTI-personen, de rechten van personen met een handicap, discriminatie tegen Roma, discriminatie op basis van kaste (werk en afkomst), inheemse volkeren en leden van minderheden;

- aanmoedigen van lokale en internationale maatschappelijke organisaties om informatie over non-discriminatie op te nemen in hun alternatieve verslagen aan regionale mensenrechtenmechanismen, VN-verdragsorganen, de universele periodieke doorlichting door de Mensenrechtenraad van de VN, het IAO-mechanisme voor normbewaking en het mechanisme voor vrijwillige nationale evaluatie (VNR) van de SDG's in het kader van het politiek forum op hoog niveau;
- aanmoedigen van de deelname en bijdragen van maatschappelijke organisaties aan het initiatief "Good Human Rights Stories";
- voorstellen dat speciale VN-rapporteurs, VN-coördinatoren ter plaatse, toezichthouders van de IAO, speciale vertegenwoordigers van de EU en hun tegenhangers van internationale en regionale mensenrechtenorganen, tijdens hun bezoeken samenkomen met lokale maatschappelijke organisaties die zich bezighouden met non-discriminatie en/of die door discriminatie getroffen personen en groepen vertegenwoordigen.

4. Voortgangsbewaking en evaluatie van de EU-mensenrechtenrichtsnoeren inzake non-discriminatie

De Groep rechten van de mens (Cohom) zal de uitvoering ondersteunen van de EU-mensenrechtenrichtsnoeren inzake non-discriminatie. Waar passend zal de Cohom hierbij andere werkgroepen van de Raad betrekken, zoals de Groep ontwikkelingssamenwerking. Er zullen regelmatig gedachtewisselingen plaatsvinden over de uitvoering en evaluatie van deze richtsnoeren.

BIJLAGE I: Internationale instrumenten op het gebied van mensenrechten, arbeidsrecht (van de IAO) en humanitair recht, van bijzonder belang voor de uitbanning van discriminatie

De universele geldigheid, ondeelbaarheid, onderlinge afhankelijkheid en onderlinge verbondenheid van mensenrechten komen tot uiting in zowel bindende als niet-bindende mensenrechten-instrumenten. Alle mensenrechteninstrumenten zijn om die reden van belang voor de uitbanning van discriminatie. De internationale instrumenten hieronder spreken ofwel een duidelijk discriminatieverbod uit, noemen de verboden discriminatiegronden en/of gaan in op specifieke discriminatiegronden.

De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM, 10 december 1948)

Verdrag nopens de bestrijding van discriminatie in het onderwijs (UNESCO 1960)

Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (ICERD, 21 december 1965)*

Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (ICCPR, 16 december 1966)*

Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (ICESCR, 16 december 1966)*

Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (CEDAW, 18 december 1979)*

Verdrag inzake de rechten van het kind (VRK, 20 november 1989)*

Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (Gehandicaptenverdrag, 13 december 2007)

Verdrag betreffende het recht zich te organiseren en collectief te onderhandelen (IAO C98, juli 1949)

Verdrag betreffende migrerende arbeiders (herzien) (IAO C97, juli 1949)

Verdrag betreffende gelijke beloning (IAO C100, juni 1951)*

Verdrag betreffende discriminatie in arbeid en beroep (IAO C111, juni 1958)*

Verdrag betreffende migrerende arbeiders (aanvulling) (IAO C143, juni 1975)

Verdrag betreffende inheemse en in stamverband levende volkeren (IAO C169, juni 1989)

Verdrag betreffende arbeiders met gezinsverantwoordelijkheid (IAO C156, juni 1981)

Verdrag betreffende de beroepsrevalidatie en werkgelegenheid van gehandicapten (IAO C159, juni 1983)

Verdrag inzake huishoudelijk personeel (IAO C189, juni 2011)

Verdrag (I) van Genève voor de verbetering van het lot der gewonden en zieken, zich bevindende bij de strijdkrachten te velde, 1949

Verdrag (II) van Genève voor de verbetering van het lot der gewonden, zieken en schipbreukelingen van de strijdkrachten ter zee, 1949

Verdrag (III) van Genève betreffende de behandeling van krijgsgevangenen, 1949

Verdrag van Genève (IV) betreffende de bescherming van burgers in oorlogstijd, 1949.

Evenals de aanvullende protocollen bij bovengenoemde Verdragen van Genève: Aanvullend Protocol I betreffende de bescherming van de slachtoffers van internationale gewapende conflicten en Aanvullend Protocol II betreffende de bescherming van slachtoffers van niet-internationale gewapende conflicten.

Mensenrechtenverklaringen aangenomen door de Algemene Vergadering van de VN

De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM, 10 december 1948)

Verklaring inzake de uitbanning van alle vormen van onverdraagzaamheid en discriminatie op grond van godsdienst of levensbeschouwing (VN, 1981)

Verklaring inzake de rechten van tot nationale of etnische, religieuze en taalminoriteiten behorende personen (VN, 1992)

Verklaring over de rechten van inheemse volkeren (VN, 2007)

Verklaring inzake seksuele oriëntatie en genderidentiteit (VN, 2008)

* Deze VN-verklaringen en IAO-verdragen betreffen fundamentele mensen- en arbeidsrechten onder SAP+ (zie Bijlage VIII van Verordening (EU) Nr. 978/2012 van het Europees Parlement en de Raad houdende toepassing van een schema van algemene tariefpreferenties). Het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap is door het Bureau van de Hoge Commissaris voor de mensenrechten aangemerkt als een fundamenteel mensenrechtenverdrag.

BIJLAGE II: Meer lezen: websites van de EU, haar instellingen en agentschappen, en internationale en regionale organisaties

Online is een schat aan informatie te vinden over internationale en regionale mensenrechten-instrumenten, beleid, leidraden en operationele instrumenten op het gebied van non-discriminatie, ook op websites van maatschappelijke organisaties. Dit gedeelte biedt een overzicht van waar u welke informatie kunt vinden op een aantal websites van internationale en regionale verdragsorganisaties.

Europese Unie

De huidige EU-richtsnoeren inzake non-discriminatie verwijzen naar het VEU en het VWEU, waaronder het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en diverse EU-richtlijnen die discriminatie verbieden. De Europese Commissie heeft, als hoedster van de EU-Verdragen, een website aan non-discriminatie gewijd. Het EU-beleid inzake mensenrechten bij extern optreden is te vinden op de website van de Europese Dienst voor extern optreden.

Europese Commissie:

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

Over het Handvest: 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

Europese Dienst voor extern optreden (EDEO): https://eeas.europa.eu/topics/human-rights-democracy_en

Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA) <http://fra.europa.eu/nl>

Op de website van het FRA is de tekst van het Handvest van de grondrechten en daaraan verwante instrumenten te vinden. Ook vindt u hier informatie over en resultaten van onderzoek en enquêtes die het FRA over specifieke onderwerpen heeft uitgevoerd, bijvoorbeeld over de toestand inzake discriminatie in de EU. Voorts kunt u hier het **Handbook on European Non-discrimination Law** (editie 2018) over Europese jurisprudentie inzake discriminatie downloaden.

Verenigde Naties - Bureau van de Hoge Commissaris voor de mensenrechten

www.ohchr.org

De website van het Bureau van de Hoge Commissaris voor de mensenrechten (OHCHR) is de vergaarplaats van de VN-mensenrechteninstrumenten. Alle teksten van VN-mensenrechteninstrumenten, ondertekenende en ratificerende partijen en het werk van de ermee verbonden verdragsorganen zijn hier te vinden: www.ohchr.org. De documentatie over het werk van verdragsorganen betreft nationale verslagen, schaduwverslagen van het maatschappelijk middenveld, de verzameling van landenverslagen door het VN-stelsel, verslagen en resultaten van de dialogen tussen de verdragsorganen en partijen en hun algemene aanbevelingen. In dezelfde geest heeft de universele periodieke doorlichting door de Mensenrechtenraad een speciale webpagina met landspecifieke informatie. Daarnaast is er een link naar een specifiek aan "discriminatie⁵⁷" gewijde pagina met zowel de normatieve inhoud als informatie over het werk van en de wijze waarop het OHCHR mensenrechten verdedigt en bevordert.

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

Organisatie van de Verenigde Naties voor Onderwijs, Wetenschap en Cultuur

(UNESCO) www.unesco.org

Het doel van de UNESCO is volgens haar statuten bij te dragen aan vrede en veiligheid door de samenwerking tussen staten door middel van onderwijs, wetenschap en cultuur te bevorderen om universeel respect voor recht, voor de rechtsstaat, en voor de mensenrechten en fundamentele vrijheden die in het Handvest van de Verenigde Naties zijn toegekend aan de volkeren van de wereld, te stimuleren zonder onderscheid naar ras, geslacht, taal of religie. Verschillende overkoepelende doelstellingen van de UNESCO worden gesteund door afzonderlijke verdragen. Aangaande non-discriminatie verbiedt het Verdrag nopens de bestrijding van discriminatie in het onderwijs elk onderscheid en elke uitsluiting, beperking of voorkeur op basis van ras, huidskleur, geslacht, taal, religie, politieke of andere overtuiging, nationale of sociale afkomst, economische situatie of geboorte die tot doel of resultaat heeft de gelijkheid in behandeling in het onderwijs teniet te doen of te schaden.

De UNESCO heeft een procedure om klachten die zij ontvangt inzake mogelijke mensenrechtenschendingen in haar bevoegdheidsgebieden, te weten onderwijs, wetenschap en cultuur te onderzoeken.

Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) www.ilo.org

De website van de IAO (www.ilo.org) biedt een overzicht van de arbeidsverdragen en protocollen van de IAO, waaronder een groot aantal verdragen die direct of indirect gewijd zijn aan het verbod op discriminatie op het werk. Hieronder vallen de zogenoemde basis- of fundamentele arbeidsverdragen en met name de IAO-Verdragen betreffende discriminatie in arbeid en beroep (C111) en betreffende gelijke beloning (C100). De volgende IAO-verdragen verdienen in dezen eveneens aandacht: het Verdrag betreffende migrerende arbeiders (C97, herzien), het Verdrag betreffende migrerende arbeiders (C143, aanvulling), het Verdrag betreffende arbeiders met gezinsverantwoordelijkheid (C156), het Verdrag betreffende de beroepsrevalidatie en werkgelegenheid van gehandicapten (C159), het Verdrag betreffende inheemse en in stamverband levende volkeren (C169) en het Verdrag inzake huishoudelijk personeel (C189). De IAO heeft een speciale dienst voor Arbeidsomstandigheden en Gelijkheid met een afdeling voor gender, gelijkheid en diversiteit (GED). De GED zet haar deskundigheid in voor gelijke kansen voor en gelijke behandeling van vrouwen en mannen in de beroepswereld en het uitbannen van discriminatie op grond van gender, ras, etniciteit, inheemse identiteit en handicap. Deze afdeling biedt beleidsadviezen, middelen, begeleiding en technische ondersteuning aan leden, o.a. aangaande het bevorderen van meer inclusieve werkplekken en om te zorgen dat beleid, programma's en instellingen genderresponsief zijn.⁵⁸ De IAO publiceert verder regelmatig rapporten over de huidige mondiale trends inzake discriminatie op de werkplek en inzake de naleving van internationale arbeidsnormen inzake non-discriminatie en gelijkheid⁵⁹.

⁵⁸ Zie voor meer informatie <http://www.ilo.org/global/topics/equality-and-discrimination/lang--en/index.htm>

⁵⁹ Zie bijvoorbeeld het rapport betreffende de fundamentele beginselen en rechten op het werk van de Internationale Arbeidsconferentie 2017, te raadplegen op http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/106/reports/reports-to-the-conference/WCMS_549949/lang--en/index.htm

Regionale instrumenten

Raad van Europa (RvE): www.coe.int

Het doel van deze regionale organisatie is meer eenheid te bereiken tussen de leden om de idealen en principes die hun gezamenlijk erfgoed zijn te beschermen en te verwezenlijken en hun economische en sociale vooruitgang te bevorderen. De RvE heeft meer dan 200 verdragen gesloten op zijn taakgebieden, waaronder het Europees Verdrag voor de rechten van de mens⁶⁰ (1950) en zijn protocollen die de rechten uit de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens overnemen en juridisch bindend maken. Dit Verdrag heeft tevens het Europees Hof van de Rechten van de Mens ingesteld als hoogste Europese rechter voor de mensenrechten. Artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens verbiedt discriminatie: Het genot van de rechten en vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld, moet worden verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status.

De RvE beschikt tevens over toezichthoudende organen en comités van deskundigen die betrokken zijn bij specifieke onderwerpen of verdragen. Inzake non-discriminatie dienen daarvan de volgende te worden genoemd:

- de Europese Commissie tegen Racisme en Onverdraagzaamheid (ECRI) en haar 16 algemene beleidsaanbevelingen.
- het Verdrag inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (Verdrag van Istanbul) en de Groep van deskundigen inzake actie tegen geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (GREVIO).
- het Europees Sociaal Handvest
- het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden
- het Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden

⁶⁰ Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden

Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) www.osce.org

De OVSE heeft een alomvattende aanpak van veiligheid die politiek-militaire, economische, menselijke en ecologische aspecten omvat. Zij gaat derhalve over een breed scala van veiligheidskwesties, waaronder mensenrechten, minderheidsvraagstukken waaronder de situatie van Roma en Sinti, tolerantie en non-discriminatie en gendergelijkheid. Het **OVSE-Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten** (ODIHR) biedt de deelnemende staten en het maatschappelijk middenveld ondersteuning, bijstand en expertise ter bevordering van democratie, de rechtsstaat, mensenrechten en tolerantie en non-discriminatie. Het Bureau organiseert opleidingsprogramma's voor regerings- en met rechtshandhaving belaste ambtenaren en voor niet-gouvernementele organisaties inzake het handhaven, bevorderen en monitoren van mensenrechten. De 57 deelnemende staten hebben allen een gelijkwaardige status. Beslissingen worden op basis van consensus genomen en zijn politiek, maar niet juridisch bindend.

Afrikaanse Commissie voor de rechten van de mens en volken (ACHRP) www.achrp.org

Het Afrikaans Handvest van de rechten van de mens en de volkeren is aangenomen door de Organisatie van Afrikaanse Eenheid (Afrikaanse Unie) in 1981. Het beginsel van non-discriminatie is neergelegd in artikel 2: Elk individu is gerechtigd de rechten en vrijheden te genieten zoals erkend en gewaarborgd in dit Handvest zonder onderscheid van welke aard ook, zoals ras, etnische groep, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, vermogen, geboorte of andere status.

Het Handvest stelde ook de Afrikaanse Commissie voor de rechten van de mens en volken in. Het mandaat van de ACHRP werd in 1998 aangevuld met het Afrikaanse Hof voor de Rechten van de Mens en Volken.

De ACHRP heeft tevens speciale rapporteurs, werkgroepen en comités ingesteld ten behoeve van gewoonlijk gediscrimineerde groepen zoals

- rechten van ouderen en mensen met een handicap
- vrouwenrechten
- bescherming van de rechten van mensen met hiv en degenen die risico lopen op, kwetsbaar zijn voor of te maken hebben met hiv
- vluchtelingen, asielzoekers, migranten en ontheemden
- mensenrechtenverdedigers
- inheemse bevolkingsgroepen/gemeenschappen in Afrika

Inter-Amerikaanse Commissie voor de rechten van de mens (IACHR) www.oas.org/en/iachr/

De IACHR is een belangrijk en autonoom orgaan van de Organisatie van Amerikaanse Staten (OAS) met als missie de mensenrechten op het Amerikaanse continent te bevorderen en te beschermen. Het bestaat uit zeven onafhankelijke leden die op persoonlijke titel dienen. De IACHR werd in 1959 door de OAS opgericht en heeft haar hoofdzetel in Washington, D.C. Het is met het in 1979 opgerichte Inter-Amerikaans Hof voor de rechten van de mens (CIDH) een instelling van het Inter-Amerikaanse stelsel van bescherming van de mensenrechten (IAHRS).

Het beginsel van non-discriminatie is neergelegd in het Amerikaans Verdrag inzake de rechten van de mens: "De staten die partij zijn bij dit verdrag verbinden zich ertoe de rechten en vrijheden in dit verdrag te eerbiedigen en te zorgen dat alle personen die onder hun rechtsmacht vallen de vrije en volledige uitoefening van deze rechten en vrijheden genieten, zonder discriminatie naar ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, economische status, geboorte of enige andere status".

De discriminatiegronden werden verder ontwikkeld met de vaststelling in 2013 van het Verdrag tegen alle vormen van discriminatie en intolerantie en het Verdrag tegen racisme, rassen-discriminatie en aanverwante vormen van intolerantie

Laatstgenoemd verdrag richt zich op discriminatie naar ras, huidskleur, afstamming of nationale of etnische afkomst, terwijl het eerste ziet op discriminatie op grond van nationaliteit; leeftijd; geslacht; seksuele gerichtheid; genderidentiteit en -expressie; taal; godsdienst; culturele identiteit; politieke of andere overtuiging; sociale afkomst; sociaaleconomische status; opleidingsniveau; de status van migrant, vluchteling, gerepatrieerde, staatloze of ontheemde; handicap; genetische eigenschap; psychische of lichamelijke aandoening, waaronder een infectieuze-besmettelijke aandoening en een slopende psychologische aandoening; of een andere aandoening.

Het beginsel van non-discriminatie is verder neergelegd in andere verdragen en verklaringen voor specifieke groepen:

- het Verdrag ter voorkoming, bestraffing en uitbanning van geweld tegen vrouwen
- het Verdrag ter uitbanning van alle vormen van discriminatie van personen met een handicap
- het Verdrag voor de bescherming van de mensenrechten van ouderen
- De Amerikaanse Verklaring over de rechten van inheemse volkeren

Andere regionale instrumenten

Liga van Arabische Staten (LAS) www.lasportal.org⁶¹

Het Arabisch Handvest voor de rechten van de mens dat in 2004 werd aangenomen, bepaalt in artikel 3, lid 1: Elke staat die partij is bij dit Handvest verbindt zich ertoe te waarborgen dat eenieder die onder hun rechtsmacht valt de vrije en volledige uitoefening van de hier genoemde rechten en vrijheden geniet, zonder onderscheid naar ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, overtuiging, gedachte, nationale of maatschappelijke afkomst, welstand, geboorte of psychische of lichamelijke aandoening.

Hierbij dient opgemerkt te worden dat het Arabische Handvest voor de rechten van de mens onder meer volgens de voormalige Hoge Commissaris voor de mensenrechten Louise Arbour niet volledig in overeenstemming wordt geacht met internationale mensenrechtennormen, met name waar het kinder- en vrouwenrechten betreft, en daar waar zionisme wordt gelijkgesteld aan racisme.

⁶¹ Een groot deel van deze website is enkel in het Arabisch opgesteld.

De LAS heeft het Permanent Arabisch Comité Mensenrechten opgericht. Dit Comité heeft geen monitoringmechanisme noch een klachtenregeling en is verantwoordelijk voor

- het vaststellen van samenwerkingsregels tussen de deelnemende landen inzake mensenrechten;
- het formuleren van een Arabisch standpunt inzake mensenrechtenkwesties op nationaal en internationaal niveau;
- het opstellen van mensenrechtenverdragen die aan de Raad van Ministers van de Arabische Liga ter vaststelling worden voorgelegd;
- het bestuderen van Arabische overeenkomsten in verband met mensenrechten om advies te geven over hun verenigbaarheid met de mensenrechtenbeginselen en -normen;
- het bevorderen van de uitvoering van mensenrechtenverdragen en aanbevelingen;
- het verzorgen van aanbevelingen over elke kwestie inzake mensenrechten die door de Raad, het secretariaat-generaal van de Arabische Liga of een van de deelnemende staten aan het Permanent Comité wordt voorgelegd;
- het bevorderen van samenwerking op het gebied van mensenrechteneducatie.

ASEAN⁶² www.humanrightsinasean.info

In het algemeen beginsel nr. 2 van de **mensenrechtenverklaring** van de ASEAN, vastgesteld in 2012, wordt bepaald dat "Elk individu is gerechtigd de rechten en vrijheden te genieten zoals bepaald in dit Handvest, zonder onderscheid van welke aard ook, zoals ras, gender, leeftijd, taal, religie, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, economische status, geboorte, handicap of andere status".

De Intergouvernementele mensenrechtencommissie van de ASEAN (AICHR) is een regionale mensenrechteninstelling, opgericht in 2009.

⁶² De Associatie van Zuidoost-Aziatische Staten

Het mandaat van de AICHR houdt in:

- strategieën ontwikkelen ter bevordering en bescherming van de mensenrechten en fundamentele vrijheden
- een ASEAN-mensenrechtenverklaring ontwikkelen
- de bewustwording over mensenrechten vergroten door middel van onderwijs, onderzoek en informatieverspreiding
- werken aan capaciteitsopbouw voor de doeltreffende uitvoering van de uit het internationale mensenrechtenverdrag voortvloeiende verplichtingen voor de ASEAN-lidstaten en van de ASEAN-mensenrechteninstrumenten
- ASEAN-lidstaten aanmoedigen om internationale mensenrechteninstrumenten te ratificeren
- op verzoek de ASEAN advies en technische bijstand bieden inzake mensenrechtzaken
- dialoog en overleg aangaan met andere organen van de ASEAN en met hiermee verbonden entiteiten, waaronder maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden
- informatie verkrijgen van ASEAN-lidstaten inzake de bevordering en bescherming van mensenrechten
- gemeenschappelijke aanpak en standpunten ontwikkelen inzake mensenrechten-aangelegenheden die van belang zijn voor de ASEAN
- thematische studies over mensenrechten ontwikkelen
- enige andere taak uitvoeren die door de Ministers van Buitenlandse Zaken van de ASEAN is toebedeeld

In het mandaat van de AICHR was niet voorzien in een monitoringmechanisme noch in een klachtenregeling. De afgelopen jaren heeft zich echter een praktijk ontwikkeld waarin de AICHR mededelingen en klachten kan ontvangen. Aangezien de besprekingen van de klachten achter gesloten deuren plaatsvinden kan niet bevestigd worden of er - en zo ja welke - zaken zijn besproken door de AICHR. Vooralsnog heeft de AICHR geen openbare actie ondernomen in reactie op een mensenrechtensituatie of klacht.