



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 7.12.2022
COM(2022) 688 final

2022/0400 (COD)

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

**betreffende normen voor organen voor gelijke behandeling op het gebied van gelijke
behandeling en gelijke kansen voor vrouwen en mannen in arbeid en beroep, en tot
schrapping van artikel 20 van Richtlijn 2006/54/EG en artikel 11 van Richtlijn
2010/41/EU**

{SWD(2022) 386-387}

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• Motivering en doel van het voorstel

Organen voor gelijke behandeling spelen een fundamentele rol in de non-discriminatie-architectuur van de EU. Het zijn overheidsorganisaties die slachtoffers van discriminatie bijstaan, discriminatiekwesaties monitoren en daarover verslag uitbrengen, en bijdragen tot de bewustmaking van de rechten van mensen en de waarde van gelijkheid. Tot dusver zijn organen voor gelijke behandeling krachtens het EU-recht verplicht om discriminatie op grond van ras, etnische afstamming en geslacht op specifieke gebieden te bestrijden. Het nationale recht bestrijkt vaak een breder spectrum.

Dit voorstel heeft tot doel bindende normen vast te stellen voor organen voor gelijke behandeling op het gebied van gelijke behandeling en gelijke kansen voor vrouwen en mannen in arbeid en beroep, met inbegrip van arbeid als zelfstandige. Er is een afzonderlijk voorstel aangenomen¹ om bindende normen vast te stellen voor organen voor gelijke behandeling op het gebied van gelijke behandeling van personen ongeacht hun ras of etnische afstamming, gelijke behandeling van personen in arbeid en beroep ongeacht hun godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid en gelijke behandeling van vrouwen en mannen op het gebied van sociale zekerheid en de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten. Samen met het parallelle voorstel is dit voorstel gericht op de totstandbrenging van een versterkt kader voor organen voor gelijke behandeling in de Europese Unie ter bevordering van gelijke behandeling en gelijke kansen en ter bestrijding van discriminatie op alle gronden en op de gebieden die zijn vastgesteld in de hieronder genoemde richtlijnen inzake gelijke behandeling.

Wat het verbod van discriminatie op grond van geslacht betreft, werden organen voor gelijke behandeling voor het eerst geïntroduceerd door een wijziging² van Richtlijn 76/207/EEG betreffende de tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten aanzien van de toegang tot het arbeidsproces, de beroepsopleiding en de promotiekansen, en ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden³. De gewijzigde Richtlijn 76/207 bepaalde dat de lidstaten een of meer organen moesten aanwijzen voor de bevordering, analyse, ondersteuning en het volgen van de gelijke behandeling van eenieder, zonder discriminatie op grond van het geslacht.

Samen met andere richtlijnen inzake het verbod van discriminatie op grond van geslacht⁴ (die nog geen bepalingen over organen voor gelijke behandeling bevatten) is Richtlijn 76/207

¹ COM(2022)689.

² Richtlijn 2002/73/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 september 2002 tot wijziging van Richtlijn 76/207/EEG van de Raad betreffende de tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten aanzien van de toegang tot het arbeidsproces, de beroepsopleiding en de promotiekansen, en ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden (PB L 269 van 5.10.2002, blz. 15).

³ Richtlijn 76/207/EEG van de Raad van 9 februari 1976 betreffende de tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten aanzien van de toegang tot het arbeidsproces, de beroepsopleiding en de promotiekansen en ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden (PB L 39 van 14.2.1976, blz. 40).

⁴ Richtlijn 75/117/EEG van de Raad van 10 februari 1975 betreffende de harmonisatie van de wetgeving van de lidstaten met betrekking tot de toepassing van het beginsel van gelijke beloning voor mannelijke en vrouwelijke werknemers (PB L 45 van 19.2.1975, blz. 19); Richtlijn 86/378/EEG van de Raad van 24 juli 1986 betreffende de tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen in ondernemings- en sectoriële regelingen inzake sociale zekerheid (PB L 225 van 12.8.1986, blz. 40); Richtlijn 96/97/EG van de Raad van 20 december 1996 tot wijziging van Richtlijn

ingetrokken en vervangen door Richtlijn 2006/54/EG betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep (herschikking)⁵.

Richtlijn 2010/41/EU betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van zelfstandig werkzame mannen en vrouwen⁶ bevat een bepaling betreffende organen voor gelijke behandeling die inhoudelijk identiek is aan die van Richtlijn 2006/54/EG.

De Richtlijnen 2006/54/EG en 2010/41/EU bepalen de bevoegdheden van organen voor gelijke behandeling, waaronder:

- onafhankelijke bijstand verlenen aan slachtoffers van discriminatie bij de afwikkeling van hun klachten betreffende discriminatie;
- onafhankelijke onderzoeken over discriminatie verrichten;
- onafhankelijke verslagen publiceren en aanbevelingen doen over onderwerpen die met discriminatie verband houden;
- uitwisselen van beschikbare informatie met overeenkomstige Europese organisaties.

In twee andere richtlijnen inzake gelijke behandeling zijn organen voor gelijke behandeling belast met dezelfde taken op hun respectieve gebieden: de richtlijn rassengelijkheid (2000/43/EG)⁷ en de richtlijn gelijke behandeling van mannen en vrouwen inzake goederen en diensten (2004/113/EG)⁸.

Twee andere richtlijnen inzake gelijke behandeling, de richtlijn gelijke behandeling in arbeid en beroep (2000/78/EG)⁹ en de richtlijn gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid (79/7/EEG)¹⁰, bevatten geen bepalingen over organen voor gelijke behandeling. In de praktijk hebben veel lidstaten er echter voor gekozen om organen voor gelijke behandeling via het nationale recht bevoegd te maken voor alle gronden en

86/378/EEG betreffende de tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen in ondernemings- en sectoriële regelingen inzake sociale zekerheid (PB L 46 van 17.2.1997, blz. 20); Richtlijn 97/80/EG van de Raad van 15 december 1997 inzake de bewijslast in gevallen van discriminatie op grond van het geslacht (PB L 14 van 20.1.98, blz. 6); Richtlijn 98/52/EG van de Raad van 13 juli 1998 betreffende de uitbreiding tot het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland van Richtlijn 97/80/EG inzake de bewijslast in gevallen van discriminatie op grond van het geslacht (PB L 205 van 22.7.1998, blz. 66) en Richtlijn 76/207/EEG en de latere wijzigingen daarvan.

⁵ Richtlijn 2006/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep (PB L 204 van 26.7.2006, blz. 23).

⁶ Richtlijn 2010/41/EU van het Europees Parlement en de Raad van 7 juli 2010 betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van zelfstandig werkzame mannen en vrouwen en tot intrekking van Richtlijn 86/613/EEG van de Raad (PB L 180 van 15.7.2010, blz. 1).

⁷ 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 (PB L 180 van 19.7.2000, blz. 22).

⁸ Richtlijn 2004/113/EG van de Raad van 13 december 2004 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten (PB L 373 van 21.12.2004, blz. 37).

⁹ Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep (PB L 303 van 2.12.2000, blz. 16).

¹⁰ Richtlijn 79/7/EEG van de Raad van 19 december 1978 betreffende de geleidelijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid (PB L 6 van 10.1.1979, blz. 24).

gebieden van discriminatie die onder deze twee richtlijnen¹¹, en soms meer. Een grote meerderheid van de lidstaten beschikt nu over organen voor gelijke behandeling die bevoegd zijn voor verschillende discriminatiegronden en -gebieden, waarbij de bescherming vaak verder gaat dan die welke het EU-recht biedt. Dit is echter niet in alle lidstaten het geval en in enkele gevallen¹² zijn de organen voor gelijke behandeling nog niet bevoegd met betrekking tot de gronden en gebieden van de Richtlijnen 2000/78/EG en 79/7/EEG.

Andere rechtsinstrumenten en voorstellen bevatten ook bepalingen over organen voor gelijke behandeling door middel van een kruisverwijzing naar Richtlijn 2006/54/EG. Zo verleent Richtlijn (EU) 2019/1158 betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven voor ouders en mantelzorgers (hierna “richtlijn betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven” genoemd) de uit hoofde van Richtlijn 2006/54/EG aangewezen organen voor gelijke behandeling de bevoegdheid voor discriminatiekwesties die onder de werkingssfeer van deze richtlijn vallen.

Als *lex specialis* ten opzichte van Richtlijn 2006/54/EG wordt in het voorstel van de Commissie inzake beloningstransparantie¹³ (hierna “voorgestelde richtlijn inzake beloningstransparantie” genoemd) voorgesteld de bevoegdheden van de organen voor gelijke behandeling die bij Richtlijn 2006/54/EG zijn opgericht, te versterken op het gebied van gelijke beloning voor gelijke of gelijkwaardige arbeid, door deze organen procesbevoegdheid toe te kennen en de nodige middelen te geven om hun taken uit te voeren met betrekking tot aangelegenheden die onder het toepassingsgebied van dat toekomstige instrument vallen.

De bestaande EU-richtlijnen inzake gelijke behandeling bevatten geen bepalingen over de feitelijke structuur en werking van organen voor gelijke behandeling, maar vereisen alleen dat zij over bepaalde minimumbevoegdheden beschikken en dat zij onafhankelijk handelen in het kader van de uitoefening van hun bevoegdheden. Door de ruime beoordelingsmarge waarover de lidstaten beschikken bij de uitvoering van deze bepalingen, bestaan er aanzienlijke verschillen tussen de organen voor gelijke behandeling van de lidstaten, met name wat betreft hun mandaat, bevoegdheden, leiding, onafhankelijkheid, middelen, toegankelijkheid en doeltreffendheid. Dit heeft gevolgen voor de verwezenlijking van hun doelstellingen uit hoofde van het EU-recht. Hoewel die verschillen deels te wijten zijn aan de verscheidenheid aan rechtstradities en rechtsstelsels in de lidstaten, weerspiegelt de situatie ook de verschillende niveaus van ambitie en resultaat in de lidstaten bij het nastreven van de doelstellingen van de richtlijnen.

Om ervoor te zorgen dat organen voor gelijke behandeling hun volledige potentieel kunnen benutten, doeltreffend kunnen bijdragen aan de handhaving van alle gelijkheidsrichtlijnen en slachtoffers van discriminatie kunnen helpen bij de toegang tot de rechter, heeft de Commissie in 2018 een aanbeveling betreffende normen voor organen voor gelijke behandeling aangenomen¹⁴. Deze was met name bedoeld om de problemen aan te pakken die

¹¹ Het recht van sommige lidstaten biedt een ruimere bescherming wat betreft gronden en gebieden, namelijk ook inzake nationaliteit, economische status en genderexpressie, of zelfs een niet-uitputtende lijst van gronden.

¹² Zie SWD(2021) 63 Deel 2.1.1 [commission staff working document - equality bodies and the implementation of the commission recommendation on standards for equality bodies en.pdf \(europa.eu\)](#)

¹³ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad ter versterking van de toepassing van het beginsel van gelijke beloning van mannen en vrouwen voor gelijke of gelijkwaardige arbeid door middel van beloningstransparantie en handhavingsmechanismen (COM/2021/93 final).

¹⁴ Aanbeveling (EU) 2018/951 van de Commissie van 22 juni 2018 betreffende normen voor organen voor gelijke behandeling (PB L 167 van 4.7.2018, blz. 28).

voortvloeien uit de brede en onvolledige bepalingen inzake organen voor gelijke behandeling in de EU-richtlijnen.

In 2021 heeft de Commissie verslag uitgebracht over de toepassing van de richtlijn inzake rassengelijkheid en de richtlijn inzake gelijke behandeling in arbeid en beroep. Het verslag onderzocht de uitvoering van de aanbeveling van de Commissie van 2018 en ging vergezeld van een gedetailleerder werkdocument van de diensten van de Commissie over organen voor gelijke behandeling¹⁵. In het verslag werd benadrukt dat organen voor gelijke behandeling zich hebben ontwikkeld tot noodzakelijke en waardevolle instanties voor verandering op het niveau van individuen, instanties en de samenleving in haar geheel.

De meeste kwesties die met de aanbeveling moesten worden aangepakt, bleven echter onopgelost, waardoor sommige organen voor gelijke behandeling hun rol niet op doeltreffende wijze konden vervullen. Het niveau van de bescherming tegen discriminatie, de handhaving van de richtlijnen en de bevordering van gelijkheid en bewustmaking van het grote publiek en de nationale instellingen waren nog steeds niet overal in de EU gelijk. Hieruit bleek dat de aanbeveling niet toereikend was. De Commissie zegde daarom toe te beoordelen of eventueel wetgeving moest worden voorgesteld om de rol van de nationale organen voor gelijke behandeling tegen 2022 te versterken.

De retrospectieve analyse in het analytische document dat bij dit voorstel is gevoegd, heeft deze beoordeling bevestigd¹⁶. De conclusie luidde dat de ambitie om de uitvoering en handhaving van het EU-recht inzake de bestrijding van ongelijke behandeling en discriminatie te waarborgen en de preventie ervan te verbeteren, niet volledig is verwezenlijkt. De mate van discriminatie blijft hoog en slachtoffers zijn zich nog steeds niet erg bewust van hun rechten. Het te lage percentage aangiften is nog steeds een groot probleem; het bewustzijn van en de kennis over discriminatie bij het publiek blijven beperkt. Veel organen voor gelijke behandeling zijn qua bevoegdheden en middelen onvoldoende toegerust om slachtoffers doeltreffend bij te staan.

Het Europees Parlement en de Raad spraken hun steun uit voor de vaststelling van nieuwe regels ter versterking van de organen voor gelijke behandeling. In 2021 verzocht¹⁷ het Europees Parlement de Commissie wetgeving inzake normen voor gelijkheidsorganen voor te stellen, teneinde die organen een sterker mandaat te verlenen en toereikende middelen toe te kennen om de gelijke behandeling van personen met een handicap te waarborgen en de verspreiding van toegankelijke informatie voor iedereen te garanderen. In 2022 verzocht de Raad¹⁸ de lidstaten solide organen voor gelijke behandeling te ondersteunen, een juridisch kader vast te stellen waardoor deze hun taken onafhankelijk kunnen vervullen, en hun hiertoe de nodige middelen ter beschikking te stellen. Bovendien onderstreepte het Europees Economisch en Sociaal Comité de behoefte aan meer steun voor nationale instanties voor gelijke kansen en mensenrechten, met name om hun onafhankelijkheid te verbeteren en hun personele en financiële middelen te versterken, en steunde het een initiatief van de

¹⁵ SWD(2021)63 van 19 maart 2021.

¹⁶ SWD(2022)386.

¹⁷ Resolutie van het Europees Parlement van 10 maart 2021 over de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2000/78/EG tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep in het licht van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (2020/2086(INI)).

¹⁸ Conclusies van de Raad over de bestrijding van racisme en antisemitisme - 6406/1/22 REV 1.

Commissie, gericht op de doeltreffendheid van de nationale organen voor gelijkheid, en de ontwikkeling van hun potentieel, hun talrijke taken en capaciteiten¹⁹.

Daarom stelt de Commissie, zoals aangekondigd in haar werkprogramma voor 2022²⁰, bindende regels voor om de rol en de onafhankelijkheid van organen voor gelijke behandeling te versterken. Dit maakt deel uit van het streven van de Commissie naar een Unie van gelijkheid voor iedereen, zoals uiteengezet in de politieke beleidslijnen van de Commissie voor 2019-2024.

Deze richtlijn heeft als doel normen vast te stellen voor organen voor gelijke behandeling, met betrekking tot hun mandaat, taken, onafhankelijkheid, structuur, bevoegdheden, toegankelijkheid en middelen, om ervoor te zorgen dat zij, samen met andere actoren:

- (a) effectief bijdragen tot de handhaving van Richtlijn 2006/54/EG, met inbegrip van de richtlijn betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven, en Richtlijn 2010/41/EU;
- (b) slachtoffers van discriminatie effectief kunnen bijstaan bij de toegang tot de rechter;
- (c) gelijke behandeling kunnen bevorderen en discriminatie kunnen voorkomen.

Dit voorstel bouwt voort op de inhoud van de bestaande bepalingen inzake organen voor gelijke behandeling in de Richtlijnen 2006/54/EG en 2010/41/EU teneinde deze te vervangen door een aangescherpte en meer gedetailleerde reeks regels. De nieuwe regels omvatten alle minimumverplichtingen waarin deze twee richtlijnen voorzagen.

- **Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein**

Door de relevante bepalingen van Richtlijn 2006/54/EG te vervangen, zal dit voorstel ook van toepassing zijn op organen voor gelijke behandeling bij de bestrijding van discriminatie die onder Richtlijn (EU) 2019/1158 betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven voor ouders en mantelzorgers valt, overeenkomstig artikel 15 van laatstgenoemde richtlijn.

De voorgestelde richtlijn inzake beloningstransparantie is een *lex specialis* ten opzichte van Richtlijn 2006/54/EG²¹. Indien als gevolg van de besluitvormingsprocedure in de toekomstige richtlijn betreffende beloningstransparantie hogere minimumnormen zouden worden vastgesteld voor organen voor gelijke behandeling op het gebied van gelijke beloning voor gelijke of gelijkwaardige arbeid, in vergelijking met de normen in het onderhavige voorstel, moeten deze hogere normen voorrang krijgen boven de normen van deze richtlijn.

De EU en alle lidstaten zijn partij bij het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap, waarin de verplichting is opgenomen discriminatie op grond van handicap te verbieden en personen met een handicap gelijke en doeltreffende rechtsbescherming tegen discriminatie op alle gronden te waarborgen.

¹⁹ Initiatiefadvies van het Europees Economisch en Sociaal Comité “Zorgen voor meer gelijkheid in de EU”, SOC/724-EESC-2022, goedgekeurd op 26/10/2022.

²⁰ https://ec.europa.eu/info/strategy-documents/commission-work-programme/commission-work-programme-2022_en.

²¹ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad ter versterking van de toepassing van het beginsel van gelijke beloning van mannen en vrouwen voor gelijke of gelijkwaardige arbeid door middel van beloningstransparantie en handhavingsmechanismen COM(2021)93 van 4.3.2021.

- **Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie**

Andere EU-instrumenten voorzien in een specifieke rol voor organen voor gelijke behandeling.

De richtlijn vrij verkeer²² pakt discriminatie op grond van nationaliteit en ongerechtvaardigde beperkingen of belemmeringen van het recht op vrij verkeer van werknemers in de Unie en hun familieleden aan. Het voorziet in “*organen om de gelijke behandeling van alle werknemers in de Unie en hun familieleden, zonder discriminatie op grond van nationaliteit of ongerechtvaardigde beperkingen van of belemmeringen voor hun recht op vrij verkeer, te bevorderen, te analyseren, te monitoren en te ondersteunen*” en preciseert dat “[d]eze organen [deel] kunnen [...] uitmaken van bestaande organen op nationaal niveau die soortgelijke doelstellingen nastreven”. De meeste lidstaten hebben ervoor gekozen een orgaan voor gelijke behandeling te belasten met deze gevallen van discriminatie. Hoewel de gronden en gebieden in kwestie niet onder dit voorstel vallen, kunnen horizontale maatregelen ter verbetering van de werking, toegankelijkheid en onafhankelijkheid van organen voor gelijke behandeling ook een positief effect hebben op de uitoefening van de bevoegdheid van deze organen uit hoofde van de richtlijn vrij verkeer.

Op grond van de verordening gemeenschappelijke bepalingen voor fondsen in gedeeld beheer²³ moeten de lidstaten organen voor gelijke behandeling betrekken bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van de desbetreffende programma's, onder meer door middel van deelname aan monitoringcomités.

De strategie ter versterking van de toepassing van het Handvest van de grondrechten in de EU²⁴ (het “Handvest”) omvat de betrokkenheid van organen voor gelijke behandeling bij de opleiding over het Handvest en samenwerking en coördinatie met andere relevante actoren op het gebied van activiteiten in verband met het Handvest.

Het voorstel voor een richtlijn ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld voorziet²⁵ ook in een potentiële rol voor organen voor gelijke behandeling die zijn opgericht overeenkomstig de Richtlijnen 2004/113/EG, 2006/54/EG en 2010/41/EU. Het biedt de lidstaten de flexibiliteit om een orgaan voor gelijke behandeling of een ander orgaan te betrekken bij de uitvoering van de in de voorgestelde richtlijn vastgestelde taken, namelijk het verlenen van onafhankelijke bijstand en advies aan slachtoffers van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld; het publiceren van onafhankelijke verslagen en het doen van aanbevelingen op dit gebied; en het uitwisselen van informatie met overeenkomstige Europese organisaties.

²² Zie artikel 4 van Richtlijn 2014/54/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 betreffende maatregelen om de uitoefening van de in de context van het vrije verkeer van werknemers aan werknemers verleende rechten te vergemakkelijken (PB L 128 van 30.4.2014, blz. 8). Deze richtlijn is niet van toepassing op de in artikel 19 VWEU genoemde discriminatiegronden. Zij is gegrond op artikel 46 VWEU over het vrije verkeer van werknemers.

²³ Verordening (EU) 2021/1060 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2021 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds Plus, het Cohesiefonds, het Fonds voor een rechtvaardige transitie en het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur en de financiële regels voor die fondsen en voor het Fonds voor asiel, migratie en integratie, het Fonds voor interne veiligheid en het instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid (PB L 231 van 30.6.2021, blz. 159).

²⁴ Mededeling van de Commissie: Strategie ter versterking van de toepassing van het Handvest van de Grondrechten in de EU, COM(2020)711.

²⁵ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, COM(2022)105 van 8.3.2022.

Doordat het voorstel de bijstand aan personen en groepen die met betrekking tot hun toegang tot de rechter worden gediscrimineerd, in de Europese Unie versterkt, is het complementair aan reeds aangenomen wetgeving op het gebied van slachtofferrechten²⁶ en toegang tot de rechter (inzake rechtsbijstand²⁷, alternatieve geschillenbeslechtsmechanismen²⁸ en collectieve vorderingen²⁹) en ter bestrijding van strategische rechtszaken tegen publieke participatie³⁰.

Organen voor gelijke behandeling zijn, samen met ombudslieden en nationale mensenrechteninstellingen, ook essentiële onderdelen van het systeem van checks-and-balances in een gezonde democratie. Pogingen om hun operationele ruimte te beperken, kunnen een bedreiging vormen voor de rechtsstaat. In het verslag over de rechtsstaat 2022 wordt benadrukt dat deze organen structurele waarborgen voor hun onafhankelijkheid en voldoende middelen nodig hebben om doeltreffend te kunnen werken, en dat een aantal van die organen in de lidstaten nog steeds problemen ondervindt³¹.

Door de doeltreffendheid, onafhankelijkheid en middelen van de organen voor gelijke behandeling te versterken, zal dit voorstel ook leiden tot een grotere bijdrage daarvan op alle gebieden waar zij een belangrijke rol spelen.

Dit voorstel is ook in overeenstemming met de Europese pijler van sociale rechten³², met name het tweede beginsel inzake gendergelijkheid en het derde beginsel inzake gelijke kansen.

Aangezien de Unie gelijkheid in haar externe beleid bevordert, geeft dit voorstel het goede voorbeeld door het bevorderen van organen voor gelijke behandeling en het versterken van hun onafhankelijkheid. Tegelijkertijd zal de versterking van organen voor gelijke behandeling ook ten goede komen aan niet-EU-burgers die in de EU worden gediscrimineerd op gronden en op de gebieden die onder de gelijkheidsrichtlijnen vallen.

²⁶ 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 (PB L 315 van 14.11.2012, blz. 57).

²⁷ Richtlijn 2003/8/EG van de Raad van 27 januari 2003 tot verbetering van de toegang tot de rechter bij grensoverschrijdende geschillen, door middel van gemeenschappelijke minimumvoorschriften betreffende rechtsbijstand bij die geschillen (PB L 26 van 31.1.2003, blz. 41).

²⁸ Richtlijn 2008/52/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende bepaalde aspecten van bemiddeling/mediation in burgerlijke en handelszaken (PB L 136 van 24.5.2008, blz. 3).

²⁹ Aanbeveling van de Commissie van 11 juni 2013 over gemeenschappelijke beginselen voor mechanismen voor collectieve vorderingen tot staking en tot schadevergoeding in de lidstaten betreffende schendingen van aan het EU-recht ontleende rechten (PB L 201 van 26.7.2013, blz. 60) en Richtlijn (EU) 2020/1828 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2020 betreffende representatieve vorderingen ter bescherming van de collectieve belangen van consumenten en tot intrekking van Richtlijn 2009/22/EG (PB L 409 van 4.12.2020, blz. 1).

³⁰ Aanbeveling (EU) 2022/758 van de Commissie van 27 april 2022 over de wijze waarop journalisten en mensenrechtenverdedigers die betrokken zijn bij publieke participatie kunnen worden beschermd tegen kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures ("strategische rechtszaken tegen publieke participatie").

³¹ [Verslag over de rechtsstaat 2022 | Europese Commissie \(europa.eu\)](#)

³² [social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_nl.pdf \(europa.eu\)](#)

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

• Rechtsgrondslag

De twee parallelle voorstellen van dit initiatief hebben tot doel de rol en de onafhankelijkheid van de organen voor gelijke behandeling te versterken in het kader van alle reeds aangenomen richtlijnen op het gebied van gelijke behandeling: Richtlijnen 79/7/EEG, 2000/43/EG, 2000/78/EG, 2004/113/EG, 2006/54/EG en 2010/41/EU. Aangezien deze richtlijnen zijn vastgesteld op basis van twee verschillende rechtsgrondslagen, met twee verschillende vaststellingsprocedures, bestaat dit initiatief uit twee in wezen identieke voorstellen, met twee verschillende rechtsgrondslagen.

Dit voorstel betreffende normen voor organen voor gelijke behandeling op het gebied van gelijke behandeling van vrouwen en mannen in arbeid en beroep, met inbegrip van arbeid als zelfstandige is gebaseerd op artikel 157, lid 3, VWEU, dat bepaalt dat: “[h]et Europees Parlement en de Raad [...] volgens de gewone wetgevingsprocedure en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité maatregelen [aannemen] [...] om de toepassing te waarborgen van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in werkgelegenheid en beroep, met inbegrip van het beginsel van gelijke beloning voor gelijke of gelijkwaardige arbeid” en dat de rechtsgrondslag vormt voor de Richtlijnen 2006/54/EG en 2010/41/EU.

Het parallelle voorstel is gebaseerd op artikel 19, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), dat een rechtsgrondslag biedt voor afgeleide wetgeving, zoals richtlijnen, om maatregelen te nemen ter bestrijding van discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid. Artikel 19, lid 1, VWEU bepaalt in het bijzonder: “Onverminderd de andere bepalingen van de Verdragen, kan de Raad, binnen de grenzen van de door de Verdragen aan de Unie verleende bevoegdheden, met eenparigheid van stemmen, volgens een bijzondere wetgevingsprocedure, en na goedkeuring door het Europees Parlement, passende maatregelen nemen om discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid te bestrijden”.

• Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)

Gelijkheid en non-discriminatie zijn fundamentele waarden van de EU, verankerd in artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en beschermd door de artikelen 21 en 23 van het Handvest. Deze waarden moeten overal in de EU voldoende worden beschermd.

Met dit initiatief wordt geen wetgeving op een nieuw gebied ingevoerd. Er wordt reeds bestaande wetgeving mee herzien om de doeltreffendheid ervan te vergroten. Er is al eensgezindheid over het feit dat er op dit gebied maatregelen op EU-niveau noodzakelijk zijn en dat het initiatief in overeenstemming is met het subsidiariteitsbeginsel.

Zoals hierboven uiteengezet, volstaan de bestaande wetgevingsmaatregelen niet om de problemen aan te pakken waarmee organen voor gelijke behandeling worden geconfronteerd bij het waarborgen van de uitvoering en handhaving van het EU-recht ter bestrijding van ongelijke behandeling en discriminatie en bij het verbeteren van de preventie. Dit leidt tot een ontoereikend en ongelijk niveau van bescherming tegen discriminatie in de EU.

Uit de analyse van de situatie vóór de vaststelling van bepalingen inzake organen voor gelijke behandeling is duidelijk gebleken dat het optreden van de EU een toegevoegde waarde

heeft³³. Voordat de EU-bepalingen inzake organen voor gelijke behandeling in de EU-richtlijnen voor gelijke behandeling werden vastgesteld, bestonden er slechts in enkele lidstaten organen voor gelijke behandeling.

Tegelijkertijd blijkt uit het werkdocument van de diensten van de Commissie van 2021 over organen voor gelijke behandeling en het analytische document bij dit voorstel duidelijk dat de aanbeveling van 2018 betreffende normen voor organen voor gelijke behandeling een beperkt effect had. Minder dan de helft van de lidstaten meldde maatregelen te hebben genomen als follow-up van de aanbeveling en slechts vier lidstaten³⁴ meldden dat zij werkten aan wetgevingshervormingen.

Hieruit blijkt dat alleen een bindend EU-initiatief ervoor zal zorgen dat in alle lidstaten voldoende vooruitgang wordt geboekt en dat de aanzienlijke verschillen in het niveau van bescherming tegen discriminatie in de EU zullen worden aangepakt, in het bijzonder discriminatie op basis van geslacht in arbeid en beroep, met inbegrip van arbeid als zelfstandige.

In dit voorstel worden minimumnormen vastgesteld die rekening houden met de diversiteit van de rechtstradities in de lidstaten en hun institutionele autonomie volledig in acht nemen. Het stelt de lidstaten in staat strengere normen vast te stellen.

De versterking van de organen voor gelijke behandeling zal ook de economische en sociale samenhang helpen versterken door ervoor te zorgen dat mensen in alle lidstaten een gemeenschappelijk minimumniveau van bescherming tegen discriminatie genieten, met vergelijkbare rechten op verhaal, waarbij rekening wordt gehouden met de diversiteit van de stelsels van de lidstaten.

Gemeenschappelijke minimumnormen op dit gebied zijn ook belangrijk voor de werking van de eengemaakte markt. In het kader van het vrije verkeer van personen is het van essentieel belang dat het grondrecht op non-discriminatie in de hele EU op uniforme wijze wordt gewaarborgd en dat de toegang tot bescherming tegen discriminatie en tot verhaalmechanismen in alle lidstaten wordt gewaarborgd.

- **Evenredigheid**

Op grond van artikel 5, lid 4, VEU mogen krachtens het evenredigheidsbeginsel de inhoud en de vorm van het optreden van de Unie niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de Verdragen te verwezenlijken.

De huidige bepalingen inzake organen voor gelijke behandeling en de aanbeveling van 2018 hebben de doelstelling van uitvoering en handhaving van het EU-recht inzake de bestrijding van ongelijke behandeling en discriminatie en het opvoeren van de preventie niet volledig verwezenlijkt. Dit is te wijten aan de ruime speelruimte waarover de lidstaten beschikken bij de toepassing van de bepalingen inzake organen voor gelijke behandeling in de richtlijnen en aan het niet-bindende karakter van de aanbeveling.

Zachte maatregelen zijn niet doeltreffend genoeg geweest om het fundamentele recht op non-discriminatie te waarborgen. Het voorgestelde initiatief stelt minimumnormen vast die door

³³ Het EU-optreden, of het EU-kader, waarnaar in dit voorstel wordt verwezen, omvat de bepalingen betreffende organen voor gelijke behandeling in de gelijkheidsrichtlijnen en de aanbeveling van 2018 betreffende normen voor organen voor gelijke behandeling.

³⁴ PT, ES, MT, LT. Spanje heeft intussen een nieuwe wet aangenomen (Ley 15/2022 van 12 juli 2022).

de lidstaten moeten worden geïmplementeerd. Deze minimumnormen zullen naar verwachting het niveau van bescherming tegen discriminatie aanzienlijk verbeteren, wat een aanzienlijk positief effect zal hebben op de situatie van (potentiële) slachtoffers van discriminatie.

Bij de vaststelling van minimumnormen eerbiedigt het voorstel ten volle de bevoegdheden en procedurele autonomie van de lidstaten³⁵ en laat het hun de vrijheid om te beslissen hoe zij de voorgestelde maatregelen ten uitvoer leggen en gunstigere normen vast te stellen voor de werking van organen voor gelijke behandeling.

- **Keuze van het instrument**

Een rechtsinstrument in de vorm van een richtlijn maakt het mogelijk de organen voor gelijke behandeling te versterken en gemeenschappelijke minimumnormen te waarborgen, terwijl de lidstaten de vrijheid behouden om zelf te bepalen hoe zij de nieuwe vereisten in het licht van hun nationale context zullen implementeren. Deze aanpak is in overeenstemming met de oorspronkelijke vorm van het EU-optreden op dit gebied, terwijl tegelijkertijd de huidige problemen worden aangepakt.

In het voorstel worden de bestaande bepalingen inzake organen voor gelijke behandeling in de Richtlijnen 2006/54/EG en 2010/41/EU geschrapt. Er zal een nieuwe richtlijn worden gewijd aan organen voor gelijke behandeling, waarin alle bepalingen worden samengebracht die relevant zijn voor de doeltreffende werking ervan met betrekking tot de gronden en gebieden die onder de Richtlijnen 2006/54/EG en 2010/41/EU vallen. Het schrappen van de huidige bepalingen betekent ook dat de huidige lijst van taken van organen voor gelijke behandeling kan worden verduidelijkt en aangevuld, bijvoorbeeld door uitdrukkelijk de bepaling over preventie- en voorlichtingsactiviteiten toe te voegen, die niet duidelijk genoeg was in de bestaande bepalingen.

3. BIJEENBRENGEN VAN DESKUNDIGHEID, ANALYSE EN RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN

- **Bijeenbrengen van deskundigheid en analyse**

De Commissie heeft een opdracht gegund voor een studie ter ondersteuning van de voorbereiding van een retrospectief en prospectief analytisch **document** met het oog op een wetgevingsvoorstel inzake bindende normen voor organen voor gelijke behandeling. Het analytische document vergezelt zowel dit voorstel als het parallelle voorstel betreffende gelijke behandeling en gelijke kansen voor vrouwen en mannen in arbeid en beroep, met inbegrip van arbeid als zelfstandige. Het omvat een retrospectieve analyse van de bestaande EU-bepalingen inzake organen voor gelijke behandeling en een prospectieve analyse van een mogelijk verder EU-optreden.

Een volwaardige evaluatie en effectbeoordeling werden om de volgende redenen niet uitgevoerd:

(1) Evenredigheid - de beperkte reikwijdte van het optreden van de EU

De voorstellen zijn uitsluitend gericht op organen voor gelijke behandeling die onder één artikel van vier gelijkheidsrichtlijnen vallen (en niet zijn opgenomen in twee andere

³⁵ Veel maatregelen moeten in overeenstemming met het nationale recht worden uitgevoerd en sommige maatregelen worden niet voorgesteld om de procedurele autonomie van de lidstaten te eerbiedigen, zoals de eis dat organen voor gelijke behandeling bindende besluiten kunnen nemen.

gelijkheidsrichtlijnen). Dat artikel is vrijwel identiek in de vier richtlijnen. De voorstellen wijzigen de andere bepalingen van de richtlijnen niet. De voorstellen zijn ook gebaseerd op de bestaande aanbeveling van de Commissie van 2018 betreffende normen voor organen voor gelijke behandeling, die in 2021 werd beoordeeld. Daarom werd een volwaardige evaluatie van de desbetreffende richtlijnen in hun geheel als evenredig noch noodzakelijk beschouwd.

(2) Het ontbreken van vereenvoudigingspotentieel

Uit de retrospectieve analyse blijkt dat de bestaande bepalingen inzake organen voor gelijke behandeling in de gelijkheidsrichtlijnen te eng en te vaag zijn. Die bepalingen kunnen niet worden vereenvoudigd. Uit de feedback over de uitvoering van de aanbeveling van 2018 is nooit gebleken dat er behoefte is aan vereenvoudiging of dat er sprake is van administratieve lasten.

(3) De moeilijkheid om effecten te beoordelen

Op het gebied van gelijkheid en non-discriminatie zijn de economische, sociale en milieueffecten moeilijk te kwantificeren en in geld uit te drukken, en is de beschikbaarheid van gegevens beperkt. De sociale impact van de activiteiten van organen voor gelijke behandeling, zoals het bijstaan van slachtoffers van discriminatie en het voorkomen of bevorderen van gelijke behandeling in het algemeen, kan niet worden gemeten bij gebrek aan uitgebreide gegevens over gelijkheid. Dit voorstel zal dat probleem helpen aanpakken door organen voor gelijke behandeling te verplichten gegevens over hun eigen activiteiten te verzamelen en enquêtes uit te voeren, en hun de mogelijkheid te bieden een coördinerende rol te spelen bij het verzamelen van gegevens over gelijkheid door andere publieke of private entiteiten.

Retrospectieve analyse van de bestaande wetgeving

De retrospectieve analyse heeft betrekking op de doeltreffendheid, efficiëntie, samenhang, EU-meerwaarde en relevantie van de EU-bepalingen inzake organen voor gelijke behandeling in de richtlijnen inzake gelijke behandeling en de aanbeveling van 2018³⁶.

De doeltreffendheid van het bestaande EU-kader voor organen voor gelijke behandeling is als beperkt beoordeeld wat betreft de vooruitgang bij de bestrijding en preventie van discriminatie. Er is enige vooruitgang geboekt, met name in lidstaten waar vóór het optreden van de EU geen organen voor gelijke behandeling bestonden. De gewenste effecten³⁷ werden echter niet volledig gerealiseerd. Uit de analyse is gebleken dat de mate van discriminatie hoog is gebleven en slachtoffers zijn zich nog steeds weinig bewust zijn van hun rechten. Onderrapportage is nog steeds een aanzienlijk probleem en het bewustzijn van en de kennis over discriminatie bij het publiek blijven beperkt. Veel organen voor gelijke behandeling zijn qua bevoegdheden en middelen onvoldoende toegerust om slachtoffers doeltreffend bij te staan.

De efficiëntie van het bestaande EU-kader voor organen voor gelijke behandeling werd beoordeeld als beperkt wat betreft het vermogen van organen voor gelijke behandeling om discriminatie te bestrijden en te voorkomen, en als niet-afdoend wat betreft de kosten en baten, voornamelijk vanwege de beperkte beschikbaarheid van gegevens. Uit de retrospectieve analyse is gebleken dat het huidige EU-kader waarin de richtlijnen voorzien, te algemeen is, een te enge reikwijdte heeft, en geen betrekking heeft op de organisatie,

³⁶ Hierna het EU-kader of het optreden van de EU genoemd.

³⁷ De verwachte belangrijkste effecten waren (i) een doeltreffende uitvoering en handhaving van het EU-recht inzake gelijke behandeling en non-discriminatie, (ii) een afname van de mate van discriminatie en ongelijke behandeling en (iii) meer preventie en een groter bewustzijn.

efficiëntie of middelen van organen voor gelijke behandeling. De meer gedetailleerde aanbeveling van 2018 heeft deze situatie niet verbeterd, omdat zij geen bindend karakter heeft. Uit de retrospectieve analyse is gebleken dat de middelen van de organen voor gelijke behandeling in dit verband een aanzienlijk probleem vormen, aangezien zij sterk van lidstaat tot lidstaat verschillen en voor de meeste organen voor gelijke behandeling onvoldoende zijn om deze in staat te stellen al hun taken doeltreffend te vervullen.

De samenhang van het bestaande EU-kader is over het geheel genomen op alle niveaus als positief beoordeeld. Uit de analyse is gebleken dat de samenhang met de Verdragen en het Handvest groot is, aangezien het EU-kader gericht is op het bevorderen van gelijkheid en non-discriminatie, die tot de fundamentele waarden van de EU behoren. Gelijkheid is ook een grondrecht dat door het Handvest wordt beschermd. Hoewel internationale instrumenten, zoals de “Beginselen met betrekking tot de status van nationale instellingen voor de bescherming en de bevordering van de mensenrechten”³⁸ (de zogenaamde “Beginselen van Parijs”) van de Verenigde Naties en Aanbeveling nr. 2 van de Europese Commissie tegen racisme en onverdraagzaamheid (ECRI) van de Raad van Europa³⁹, gedetailleerder zijn omdat zij een ander juridisch karakter hebben, zijn de verschillende instrumenten inhoudelijk consistent.

De EU-meerwaarde werd beoordeeld als positief. Uit de analyse is gebleken dat ten tijde van de vaststelling van Richtlijn 2000/43 slechts ongeveer de helft van de lidstaten van de toenmalige EU-15 een orgaan voor gelijke behandeling met een beperkt mandaat had, en dat slechts één lidstaat van de resterende EU-12 vóór het toetredingsproces over een orgaan voor gelijke behandeling beschikte. Belanghebbenden die ten tijde van de studie werden geraadpleegd, bevestigden dat organen voor gelijke behandeling niet in alle lidstaten zouden zijn opgericht als de EU geen actie had ondernomen. Het feit dat de discriminatieniveaus⁴⁰ in de lidstaten hoog blijven, toont aan dat maatregelen op EU-niveau nog steeds nodig zijn. Die zouden echter gedetailleerder en concreter moeten zijn dan het huidige rechtskader, teneinde meer juridische duidelijkheid te verschaffen over de door de lidstaten uit te voeren maatregelen.

De relevantie van de oorspronkelijke doelstellingen van het EU-kader in het licht van de oorspronkelijke en huidige behoeften is als positief beoordeeld. Het oorspronkelijke rechtskader voor organen voor gelijke behandeling werd echter als te eng en te vaag beschouwd. Dit standpunt wordt in grote lijnen gedeeld door alle belanghebbenden, met name organen voor gelijke behandeling, maatschappelijke organisaties en de lidstaten. Uit de analyse is gebleken dat er overweldigende steun is voor het nemen van verdere maatregelen om de hierboven genoemde problemen aan te pakken⁴¹ en ervoor te zorgen dat organen voor gelijke behandeling over de middelen beschikken om nieuwe problemen op het gebied van non-discriminatie aan te pakken, zoals die in verband met het gebruik van geautomatiseerde systemen, waarvan de frequentie en de ernst als gevolg van de technologische ontwikkeling zijn toegenomen.

³⁸ <https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/principles-relating-to-the-status-of-national-institutions-paris-principles/>.

³⁹ <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no.2#:~:text=ECRI%20General%20Policy%20Recommendation%20N%C2%B02%20revised%20on%20Equality,and%20combating%20discrimination%20and%20intolerance.>

⁴⁰ Zie hoofdstuk 3 van bijlage 5 bij het analytische document voor gedetailleerde cijfers uit de Eurobarometer 2019.

⁴¹ Met name is de overgrote meerderheid van de respondenten van de openbare raadpleging (97,2 %) van mening dat de oprichting van sterke en doeltreffende organen voor gelijke behandeling belangrijk is – zie [Instanties voor gelijke behandeling – bindende normen \(europa.eu\)](#).

In het licht van het bovenstaande is een aantal lessen getrokken, zoals hieronder aangegeven. Door de vaagheid van de huidige bepalingen inzake organen voor gelijke behandeling worden organen voor gelijke behandeling geconfronteerd met verschillende problemen in de lidstaten, zoals hieronder wordt toegelicht. Hoewel de aanbeveling van 2018 gericht was op het aanpakken van deze kwesties, had zij vanwege het niet-bindende karakter ervan slechts een beperkt effect, vandaar dat een bindend rechtsinstrument wordt voorgesteld om deze kwesties doeltreffender aan te pakken.

Middelen en onafhankelijkheid

Uit de analyse is gebleken dat gebrek aan middelen een terugkerend probleem is dat de werking van organen voor gelijke behandeling aanzienlijk belemmert. Evenzo belemmert een gebrek aan onafhankelijkheid de organen voor gelijke behandeling bij de doeltreffende uitvoering van hun taken en verwezenlijking van doelstellingen.

Bijstand aan slachtoffers

De bijstand aan slachtoffers en de bevoegdheden die daartoe aan organen voor gelijke behandeling worden verleend, verschillen sterk van lidstaat tot lidstaat. Om een minimumniveau van bescherming van het grondrecht inzake non-discriminatie te waarborgen, zouden specifiekere gemeenschappelijke regels op dit gebied nuttig zijn. Procesbevoegdheid is in dit verband van bijzonder belang. Om alle slachtoffers van discriminatie te kunnen bijstaan, is het ook belangrijk ervoor te zorgen dat organen voor gelijke behandeling zonder belemmeringen toegankelijk zijn voor alle slachtoffers van discriminatie.

De richtlijn gelijke behandeling in arbeid en beroep en de richtlijn gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid bevatten thans geen bepalingen over organen voor gelijke behandeling. Uit de retrospectieve analyse is echter gebleken dat de mate van discriminatie op de onder die richtlijn vallende gronden en gebieden in de lidstaten hoog blijft.

Kennis over discriminatie

Uit de retrospectieve analyse blijkt dat de regelmaat waarmee organen voor gelijke behandeling onafhankelijk onderzoek verrichten, enquêtes uitvoeren en verslagen publiceren, sterk uiteenloopt. Hetzelfde geldt voor het verzamelen van primaire en secundaire gegevens over gelijkheid. Aangezien het bewustzijn van en de kennis over discriminatie nog steeds ontoereikend zijn, zijn duidelijkere regels op dit gebied nodig.

Samenwerking

De mate waarin organen voor gelijke behandeling samenwerken en informatie uitwisselen met elkaar en met relevante nationale, Europese en internationale autoriteiten of organen, verschilt van lidstaat tot lidstaat. Dergelijke uitwisselingen zouden echter nuttig zijn om kennis te delen en synergieën tot stand te brengen.

Prospectieve analyse van mogelijke nieuwe EU-maatregelen

Wat de beleidsopties voor een mogelijk nieuw EU-optreden betreft, zijn niet-wetgevende opties al getest zonder dat de verwachte resultaten volledig zijn bereikt. Niet-wetgevende maatregelen omvatten:

- (a) de oprichting van een door de Commissie gefinancierd actief netwerk van organen voor gelijke behandeling (Equinet),
- (b) de niet-bindende aanbeveling van de Commissie van 2018,
- (c) uitwisseling van beste praktijken, en

- (d) rechtstreekse financiering via het programma Burgers, gelijkheid, rechten en waarden (“CERV”).

Hoewel al deze maatregelen positieve effecten hadden en in de toekomst van kracht zullen blijven, werd de aanbeveling, vanwege het niet-bindende karakter ervan, slechts gedeeltelijk uitgevoerd.

Daarom was de vaststelling van nieuwe wetgeving de enige beleidsoptie die verder ging dan de status quo. Per beleidsmaatregel is een analyse gemaakt van het soort maatregelen dat in de nieuwe wetgeving moet worden opgenomen, zoals hieronder nader wordt toegelicht.

De doelstellingen van het EU-optreden kunnen worden gegroepeerd in drie hoofddoelstellingen voor organen voor gelijke behandeling:

- helpen bij de handhaving van de zes richtlijnen inzake gelijke behandeling,
- slachtoffers van discriminatie effectief bijstaan bij de toegang tot de rechter, en
- gelijke behandeling bevorderen en discriminatie voorkomen.

In de analyse werden 21 doelstellingen vastgesteld om de hierboven uiteengezette problemen aan te pakken. Om deze doelstellingen te bereiken, werden drie operationele doelstellingen als essentieel aangemerkt, namelijk ervoor zorgen dat:

- organen voor gelijke behandeling vrij zijn van invloed van buitenaf, zodat zij al hun taken onafhankelijk kunnen uitvoeren,
- organen voor gelijke behandeling over de nodige middelen beschikken om al hun taken uit te voeren, en
- als een orgaan voor gelijke behandeling deel uitmaakt van een orgaan met meerdere mandaten, er een interne structuur is (een zogenaamde “firewall”) die voldoende onafhankelijkheid, focus en middelen waarborgt voor het mandaat inzake gelijke behandeling.

48 maatregelen, die onder 11 thematische blokken vallen⁴² en die in wetgeving kunnen worden opgenomen om de bovengenoemde doelstellingen te helpen verwezenlijken, werden geselecteerd voor verdere analyse.

In het analytische document werden de voorgestelde maatregelen onderzocht op basis van de vijf criteria doeltreffendheid⁴³, efficiëntie⁴⁴, samenhang⁴⁵, EU-meerwaarde⁴⁶ en relevantie⁴⁷.

⁴² Mandaat, bevoegdheden, toegang, samenwerking, enquêtes, gegevensverzameling, monitoring, handhaving, onafhankelijkheid, middelen en structuur.

⁴³ Bij de analyse van de doeltreffendheid wordt nagegaan in hoeverre de voorgestelde maatregel naar verwachting zal bijdragen tot de verwezenlijking van de in de logica van het optreden vastgestelde doelstellingen.

⁴⁴ Bij de analyse van de efficiëntie wordt het verband beoordeeld tussen de middelen die door een voorgestelde maatregel worden gebruikt en de veranderingen die door de maatregel naar verwachting zullen worden teweeggebracht.

⁴⁵ De analyse van de samenhang is gericht op de mate waarin de voorgestelde maatregel naar verwachting samen zal kunnen gaan met andere EU-, internationale en nationale instrumenten.

⁴⁶ Bij de analyse van de EU-meerwaarde wordt gekeken of de voorgestelde maatregel zal zorgen voor meer verandering dan redelijkerwijs kan worden verwacht van de belanghebbenden alleen of indien geen enkele actie wordt ondernomen.

⁴⁷ Bij de analyse van de relevantie wordt nagegaan of de voorgestelde maatregel een passend antwoord biedt op de behoeften.

De EU-meerwaarde, relevantie en samenhang werden beoordeeld voor het voorgestelde wetgevingsinitiatief als geheel, terwijl de doeltreffendheid en efficiëntie per thematisch blok werden beoordeeld, waarbij naar individuele maatregelen werd gekeken. Voor sommige maatregelen was een volledige beoordeling niet mogelijk vanwege de beperkte beschikbaarheid van gegevens of methodologische beperkingen. Dit geldt met name voor efficiëntie.

In de studie wordt geconcludeerd dat nieuwe richtlijnen, met inachtneming van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, het passende antwoord zouden zijn. Er werden 44 maatregelen in aanmerking genomen om in de voorstellen te worden opgenomen.

Een klein aantal lidstaten geeft hun organen voor gelijke behandeling al een vrij uitgebreide reeks middelen en bevoegdheden, terwijl de meeste andere slechts gedeeltelijk aan de bovengenoemde doelstellingen voldoen. De noodzaak en de omvang van de aanpassing als gevolg van nieuwe EU-regels zouden dus per beleidsmaatregel verschillen, afhankelijk van de situatie in elke lidstaat wat betreft de kenmerken van hun orgaan (of organen) voor gelijke behandeling⁴⁸.

Andere deskundigheid en analyse

De Commissie heeft ook gebruikgemaakt van de informatie die is verzameld tijdens de opstelling van het werkdokument van de diensten van de Commissie over de uitvoering van de aanbeveling van de Commissie betreffende normen voor organen voor gelijke behandeling, dat op 19 maart 2021 is gepubliceerd⁴⁹. Het omvatte zowel ontvangen bijdragen als reeds bestaande informatie van de lidstaten, het Europees netwerk van organen voor de bevordering van gelijke behandeling (Equinet), het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA), de Europese Commissie tegen racisme en onverdraagzaamheid (ECRI), organen voor gelijke behandeling, het maatschappelijk middenveld en het Europees netwerk van juridische deskundigen op het gebied van gendergelijkheid en non-discriminatie. Ook werd voortgebouwd op goede praktijken die werden gedeeld tijdens het seminar voor de uitwisseling van goede praktijken, dat in juni 2019 gezamenlijk door de Commissie en de Zweedse regering werd georganiseerd.

De Commissie heeft gebruik gemaakt van aanvullende bestaande bronnen van het Europees Instituut voor gendergelijkheid (EIGE) en het Europees netwerk van nationale mensenrechteninstellingen (ENNHRI) om bewijsmateriaal te verzamelen dat werd gebruikt ter ondersteuning van het analytische document.

Tot slot heeft de Commissie rekening gehouden met de bevindingen van een studie naar mogelijke lacunes in de rechtsbescherming tegen discriminatie op grond van ras of etnische afstamming, die is uitgevoerd overeenkomstig het actieplan tegen racisme. In de studie werden mogelijke lacunes onderzocht in de beschermingsmechanismen van de richtlijn inzake rassengelijkheid, waaronder de rol van organen voor gelijke behandeling.

De studie bevestigde dat gelijkheidsorganen worden gezien als een (zeer) belangrijk beschermingsmechanisme in de strijd tegen discriminatie. De respondenten van de gerichte enquête die in het kader van de studie werd uitgevoerd, bevestigden deze bevinding. Daarbij werd vastgesteld dat organen voor gelijke behandeling – gezien hun bevoegdheden, met name indien die worden versterkt – andere beschermingsmechanismen doeltreffender zouden

⁴⁸ Meer informatie over de situatie in elke lidstaat is te vinden in bijlage 4 bij het analytische document.

⁴⁹ SWD(2021)63 final.

kunnen maken. Naast bepalingen over de rol van organen voor gelijke behandeling omvatten de beschermingsmechanismen die kunnen bijdragen tot de preventie van en de bescherming tegen discriminatie, bepalingen inzake verdediging van rechten en victimisatie, sancties, positieve actie en dialoog. In de studie werden enkele mogelijke lacunes vastgesteld met betrekking tot deze bestaande mechanismen (bv. sancties, rechten van verdediging) en mechanismen/maatregelen die het gebruik van meer proactieve/preventieve benaderingen mogelijk zouden kunnen maken bij het aanpakken van discriminatie (bv. nationale actieplannen, gelijkheidsverplichtingen, verzameling van gegevens over gelijkheid). De studie beval aan de organen voor gelijke behandeling een grotere rol te geven met betrekking tot:

- (a) voorlichting, bewustmaking, begeleiding en opleiding,
- (b) verdediging van rechten, met inbegrip van onderzoeks- en procesbevoegdheden, alternatieve geschillenbeslechting en sancties;
- (c) het gebruik van gegevens over gelijkheid,
- (d) dialoog, samenwerking en overleg, en
- (e) positieve actie/gelijkheidsverplichtingen⁵⁰.

- **Raadpleging van belanghebbenden**

Ter voorbereiding van dit wetgevingsinitiatief zijn talrijke raadplegingsactiviteiten uitgevoerd. De belanghebbenden zijn sterk voorstander van nieuwe EU-maatregelen op dit gebied.

In totaal 182 respondenten hebben aan de openbare raadpleging deelgenomen. De contractant voerde ongeveer 100 interviews uit en ontving 84 antwoorden op gespecialiseerde online-enquêtes. In totaal namen 239 belanghebbenden deel aan drie workshops en een slotconferentie om te brainstormen over belangrijke onderwerpen en mogelijke maatregelen. Tegelijkertijd heeft de Commissie vier vergaderingen georganiseerd om vertegenwoordigers van de lidstaten te informeren en te raadplegen. Ook werden regelmatig presentaties voor belanghebbenden gegeven.

Deze activiteiten waren gericht op een zeer breed scala aan belanghebbenden om alle belanghebbende partijen te bereiken en hun inbreng en standpunten te verzamelen. Onder meer de volgende belanghebbenden werden geraadpleegd: alle organen voor gelijke behandeling, Equinet, het FRA en het EIGE, vertegenwoordigers van alle lidstaten op ministerieel niveau, belangrijke academici en deskundigen op het gebied van discriminatiebestrijding, maatschappelijke organisaties, sociale partners, waaronder vertegenwoordigers van werkgevers op EU-niveau, en EU-ingezetenen (EU-burgers en onderdanen van derde landen).

Op 24 mei 2022 organiseerde commissaris Dalli een jongerenbeleidsdialoog met jonge activisten op het gebied van gelijkheid, met als titel “Equality bodies that work for all of us”. Deze vormde een onderdeel van het Europees Jaar van de jeugd 2022 en was bedoeld om de raadplegingsactiviteiten voorafgaand aan dit voorstel verder uit te breiden. De deelnemers bevestigden dat weinig jongeren zich tot een orgaan voor gelijke behandeling zouden wenden

⁵⁰ Gelijkheidsverplichtingen zijn verplichtingen voor publieke en/of particuliere entiteiten om rekening te houden met of na te denken over de gevolgen van hun beleid of besluiten voor personen die door het recht inzake gelijke behandeling worden beschermd.

als hun rechten zouden zijn geschonden. Zij benadrukten dat de samenwerking tussen organen voor gelijke behandeling en jongerenorganisaties moet worden versterkt, ook aan de basis.

Het voorstel om nieuwe EU-regels vast te stellen om bovenstaande kwesties aan te pakken, kreeg overweldigende steun bij de raadplegingsactiviteiten. Zo is 97,2 % van de respondenten van de openbare raadpleging van mening dat de oprichting van sterke en doeltreffende organen voor gelijke behandeling (zeer) belangrijk is. De belanghebbenden waren voorstander van EU-regels inzake:

- onafhankelijkheid (met inbegrip van transparante en competentiegerichte selectie van leidinggevend, en budgettaire onafhankelijkheid),
- voldoende middelen (personeel, financiële middelen en geschikte lokalen),
- dekking van alle gronden en gebieden van discriminatie die onder de richtlijnen inzake gelijke behandeling vallen,
- gemakkelijke indiening van klachten en toegankelijkheid,
- proces- en onderzoeksbevoegdheden voor alle organen voor gelijke behandeling,
- handhaving van bindende besluiten van organen voor gelijke behandeling en mogelijkheid om sancties op te leggen,
- bewustmaking van het bestaan van organen voor gelijke behandeling bij het brede publiek en bij groepen die het risico lopen gediscrimineerd te worden,
- bevordering van gelijkheid en voorkoming van discriminatie,
- verzameling van gegevens door organen voor gelijke behandeling over hun activiteiten en toegang tot gegevens over gelijkheid die door andere publieke en private entiteiten zijn verzameld, teneinde regelmatig verslagen op te stellen, en
- coördinatie en samenwerking met overheidsinstanties, belanghebbenden (bv. maatschappelijke organisaties en sociale partners) en internationale/EU-organen.

De belanghebbenden steunden de meest ambitieuze keuzes op bovengenoemde gebieden. Volgens een grote meerderheid van de belanghebbenden moet de toekomstige wetgeving de lidstaten verantwoordelijk maken voor het creëren van de voorwaarden waaronder organen voor gelijke behandeling hun rol ten volle kunnen vervullen, aangezien organen voor gelijke behandeling hun doelstellingen niet doeltreffend kunnen verwezenlijken zonder de passende middelen en bevoegdheden.

Tegelijkertijd benadrukten zij dat bij de vaststelling van aangescherpte bindende minimumnormen voor organen voor gelijke behandeling rekening moet worden gehouden met de diversiteit van de rechtstradities in de lidstaten en hun institutionele autonomie moet worden geëerbiedigd. De volgende elementen werden in dit verband als belangrijk aangemerkt:

Bindende beslissingsbevoegdheden (quasi-rechtsprekende functie) moeten niet aan alle organen voor gelijke behandeling worden toegekend; in plaats daarvan moeten de lidstaten kunnen beslissen of zij organen voor gelijke behandeling al dan niet bindende beslissingsbevoegdheden toevertrouwen en wat de beste manier is om hun doeltreffendheid te waarborgen.

In dit stadium mag geen gecentraliseerd erkenningssysteem voor collegiale toetsing van organen voor gelijke behandeling worden opgezet; in plaats daarvan moet een regelmatige monitoring door de Commissie aan de hand van een lijst van indicatoren een beoordeling

mogelijk maken van de mate waarin de doelstellingen van het initiatief zijn verwezenlijkt en waarin de lidstaten aan de verplichtingen ervan hebben voldaan.

Om ervoor te zorgen dat de diensten van organen voor gelijke behandeling beschikbaar zijn voor alle potentiële slachtoffers, is een zekere mate van flexibiliteit belangrijk met betrekking tot de fysieke aanwezigheid van organen voor gelijke behandeling op het gehele nationale grondgebied van de lidstaten (zo moeten de lidstaten deze aanwezigheid naar eigen goeddunken kunnen organiseren, bijvoorbeeld via een vast netwerk van kantoren, regelmatige lokale bezoeken (“vliegende kantoren”) of samenwerking met lokale maatschappelijke organisaties).

De lidstaten moeten ervoor zorgen dat organen voor gelijke behandeling over een passend mandaat, voorwaarden en instrumenten beschikken om hun taken uit te voeren, zonder te bepalen hoe zij dat in een bepaald geval moeten doen (zij zouden bijvoorbeeld de bevoegdheid moeten hebben om in gerechtelijke procedures op te treden, maar niet de verplichting om dat te doen).

Al deze aspecten werden in overweging genomen en in het voorstel weerspiegeld.

- **Grondrechten**

De doelstellingen van dit voorstel zijn in overeenstemming met en zijn bedoeld ter ondersteuning van de toepassing van het Handvest, met name artikel 21, dat elke discriminatie, met name op grond geslacht, ras, etnische afkomst, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid, verbiedt, en artikel 23, dat bepaalt dat “[d]e gelijkheid van mannen en vrouwen moet worden gewaarborgd op alle gebieden, met inbegrip van werkgelegenheid, beroep en beloning”. In artikel 26 wordt het recht van personen met een handicap op maatregelen die beogen hun zelfstandigheid, hun maatschappelijke en beroepsintegratie en hun deelname aan het gemeenschapsleven te bewerkstelligen, erkend.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Het initiatief leidt niet tot extra kosten voor de Europese Commissie en haar agentschappen. Om het toezicht op de uitvoering van deze richtlijn te ondersteunen, zouden het FRA en het EIGE relevante gegevens verzamelen en analyseren. Dit soort taken valt al onder de bestaande mandaten van het FRA⁵¹ en het EIGE⁵² en kan zonder extra middelen worden uitgevoerd.

5. OVERIGE ELEMENTEN

- **Uitvoeringsplanning en regelingen betreffende controle, evaluatie en rapportage**

De lidstaten moeten deze richtlijn binnen 18 maanden na de inwerkingtreding ervan omzetten en hun omzettingsmaatregelen aan de Commissie meedelen.

Om te beoordelen hoe doeltreffend dit initiatief zijn doelstellingen bereikt, zullen de lidstaten om de 5 jaar verslag uitbrengen over de uitvoering ervan en zal de Commissie een uitvoeringsverslag goedkeuren op basis van door de lidstaten verstrekte informatie en door het

⁵¹ Artikel 4 van Verordening (EG) nr. 168/2007 van de Raad van 15 februari 2007 tot oprichting van een Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (PB L 53, blz. 1).

⁵² Artikel 3 van Verordening (EG) nr. 1922/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 tot oprichting van een Europees Instituut voor gendergelijkheid (PB L 403, blz. 9).

FRA en het EIGE verzamelde gegevens aan de hand van een lijst van indicatoren die de Commissie in nauwe samenwerking met deze agentschappen en Equinet zal opstellen. De Commissie is voornemens een deskundigengroep op te richten om de lidstaten over deze indicatoren te raadplegen.

- **Artikelsgewijze toelichting**

Artikel 1 – Doel, onderwerp en toepassingsgebied

Deze bepaling specificeert het doel, het onderwerp en het toepassingsgebied van de richtlijn. Zij verduidelijkt dat de minimumvoorschriften van de richtlijn van toepassing zijn op organen voor gelijke behandeling die binnen het toepassingsgebied van de Richtlijnen 2006/54/EG en 2010/41/EU vallen.

Artikel 2 – Aanwijzing van organen voor gelijke behandeling

Dit artikel voorziet in de aanwijzing door de lidstaten van een of meer organen voor gelijke behandeling om discriminatie in het kader van de Richtlijnen 2006/54/EG en 2010/41/EU aan te pakken. Het weerspiegelt de overeenkomstige bepaling in deze richtlijnen.

Zelfs nu alle lidstaten organen voor gelijke behandeling hebben aangewezen, moet de verplichting om minstens één orgaan voor gelijke behandeling op te richten en aan te wijzen, in de nieuwe richtlijn behouden blijven, aangezien de huidige bepalingen zullen worden geschrapt.

De bepalingen van de Richtlijnen 2006/54/EG en 2010/41/EU, waarin de bevoegdheden of taken van organen voor gelijke behandeling worden gespecificeerd, zullen eveneens worden geschrapt. Zij zijn in deze richtlijn opgenomen, naast de volgende nieuwe bevoegdheden en taken:

- onafhankelijkheid: artikel 3,
- bijstand aan slachtoffers van discriminatie: de artikelen 6 tot en met 9,
- adviezen en aanbevelingen: de artikelen 8, 13 en 14;
- enquêtes en verslagen; de artikelen 14 en 15, en
- samenwerking: artikel 12,

Artikel 3 - onafhankelijkheid

Onafhankelijkheid is een fundamentele voorwaarde voor de doeltreffende werking van organen voor gelijke behandeling en de vervulling van hun opdracht.

Deze bepaling voorziet in een algemene onafhankelijkheidsverplichting voor organen voor gelijke behandeling, terwijl de bepalingen van de richtlijnen inzake gelijke behandeling alleen vereisen dat zij onafhankelijk handelen in het kader van de uitoefening van hun bevoegdheden.

In deze bepaling worden specifieke eisen opgesomd die bijdragen tot en/of waarborgen bieden voor deze onafhankelijkheid. Zij hebben betrekking op de juridische structuur, verantwoordingsplicht, en begroting, het personeel en de organisatorische aangelegenheden van organen voor gelijke behandeling en op de regels die van toepassing zijn op hun

personeel en leidinggevenden teneinde de bekwaamheid en onafhankelijkheid daarvan te waarborgen.

Bovendien verplicht deze bepaling de lidstaten ervoor te zorgen dat de interne structuur van organen voor gelijke behandeling de onafhankelijke uitoefening van hun mandaat en bevoegdheden waarborgt. De (interne) structuur van organen voor gelijke behandeling is bepalend voor hun vermogen om doeltreffend hun bevoegdheden uit te oefenen en hun taken uit te voeren. Het nemen van besluiten of het uitbrengen van adviezen over een zaak vereist bijvoorbeeld dat organen voor gelijke behandeling onpartijdig optreden, terwijl ondersteuning van slachtoffers kan vereisen dat organen voor gelijke behandeling het voor hen opnemen.

Sommige organen voor gelijke behandeling maken deel uit van grotere entiteiten met verschillende mandaten, zoals mensenrechteninstellingen of ombudslieden. In deze gevallen kan er sprake zijn van een conflict tussen deze verschillende mandaten, zowel wat betreft de middelen – met name wanneer het mandaat inzake gelijke behandeling is toegevoegd is aan het andere mandaat of de andere mandaten – als wat betreft de uitoefening van bevoegdheden. Zo zijn ombudslieden doorgaans verplicht om onpartijdig te handelen, hetgeen niet altijd verenigbaar is met het bijstaan van slachtoffers, ook voor de rechter.

Deze spanningen kunnen worden opgelost door een passende structuur voor het orgaan vast te stellen, waarbij deze bevoegdheden en/of mandaten worden uitgeoefend door verschillende specifieke afdelingen of personeelsleden, d.w.z. door structurele “firewalls” te installeren.

Artikel 4 – Middelen

Toereikende middelen zijn een voorwaarde voor de doeltreffende werking van organen voor gelijke behandeling en de vervulling van hun opdracht.

Deze bepaling voorziet in een algemene verplichting voor de lidstaten om organen voor gelijke behandeling uit te rusten met voldoende middelen om doeltreffend al hun taken te vervullen en al hun bevoegdheden uit te oefenen. Voorts worden in het artikel de omstandigheden en/of gebieden gespecificeerd waarmee de lidstaten rekening moeten houden bij het bepalen van de financiële middelen: elke uitbreiding van bevoegdheden of taken, de behoefte aan speciale deskundigheid voor de bediening van geautomatiseerde systemen om potentiële risico's van discriminatie aan te pakken, voldoende reserve om de proceskosten te kunnen dragen die moeilijk te voorspellen zijn, en de structuur van het orgaan voor gelijke behandeling als onderdeel van een orgaan met meerdere mandaten.

Artikel 5 – Preventie, bevordering en bewustmaking

De bestrijding van discriminatie begint met het nemen van de nodige maatregelen ter preventie ervan. De beschermingsmechanismen die in de bestaande gelijkheidsrichtlijnen worden aangereikt, zijn in wezen retrospectief (na een geval van discriminatie), geïndividualiseerd en gericht op het slachtoffer. De richtlijnen bevatten geen alomvattende preventiemechanismen en preventie maakte niet expliciet deel uit van de taken van de oorspronkelijke organen voor gelijke behandeling.

Wat de bevordering van gelijke behandeling betreft, werden de organen voor gelijke behandeling eerst “organen voor de bevordering van gelijke behandeling” genoemd in Richtlijn 2000/43/EG, en vervolgens “organen voor de analyse, monitoring en ondersteuning van de gelijke behandeling” in latere richtlijnen inzake gelijke behandeling. Hun rol bij de

bevordering van gelijke behandeling was dus altijd duidelijk, maar nooit expliciet vermeld in de richtlijnen.

Deze bepaling verduidelijkt nu de rol van organen voor gelijke behandeling bij de bevordering van gelijke behandeling en bij de preventie van discriminatie, taken die nauw met elkaar verbonden zijn. Deze richtlijn heeft tot doel de organen op te richten als overheidsinstanties, die belast zijn met het bevorderen van de kennis en het opbouwen van de capaciteit van publieke en private entiteiten op het gebied van gelijke behandeling, teneinde gevallen of herhalingen van discriminatie te voorkomen.

Deze bepaling heeft ook tot doel ervoor te zorgen dat de lidstaten een strategie vaststellen om iets te doen aan het geringe bewustzijn van gelijkheidsrechten en van de diensten die worden verleend door organen voor gelijke behandeling, rekening houdend met de specifieke kenmerken van de verschillende doelgroepen.

Artikel 6 – Bijstand aan slachtoffers

In deze bepaling wordt gespecificeerd hoe organen voor gelijke behandeling slachtoffers moeten bijstaan na ontvangst van hun klachten, namelijk door relevante en gerichte informatie te verstrekken over het rechtskader, de beschikbare rechtsmiddelen, de door het orgaan voor gelijke behandeling aangeboden diensten, de toepasselijke vertrouwelijkheidsregels, de bescherming van persoonsgegevens en de mogelijkheden om psychologische ondersteuning te krijgen (ook al zijn organen voor gelijke behandeling zelf niet verantwoordelijk voor het verlenen van dergelijke ondersteuning).

Organen voor gelijke behandeling kunnen door de betrokken partijen vrijwillig verstrekte informatie verzamelen. Zij moeten een voorlopige beoordeling van alle klachten verrichten en de klager in kennis stellen van hun beoordeling en van de follow-up die zij voorstellen. Afhankelijk van hun beoordeling van de zaak kunnen zij overeenkomstig de artikelen 7, 8 en 9 een follow-up selecteren en aan de klager voorstellen.

Artikel 7 – Minnelijke schikking

Op grond van dit artikel moeten de lidstaten voorzien in de mogelijkheid van een minnelijke schikking van geschillen, onder leiding van het orgaan voor gelijke behandeling zelf of een andere bestaande specifieke entiteit, mits alle partijen met een dergelijke procedure instemmen. Het laat het aan de lidstaten over om de modaliteiten van de procedure vast te stellen, overeenkomstig het nationale recht.

Artikel 8 – Adviezen en besluiten

Op grond van deze bepaling kunnen organen voor gelijke behandeling mogelijke gevallen van discriminatie onderzoeken en een gemotiveerd advies (niet-bindend) of besluit (bindend) uitbrengen, naar aanleiding van een klacht of op eigen initiatief. Indien zij reeds over voldoende informatie beschikken die vrijwillig door de betrokken partijen is verstrekt, kunnen zij dergelijke adviezen/besluiten uitbrengen zonder om nadere informatie te verzoeken. Alle partijen moeten recht hebben op een passende rechtsgang, met inbegrip van het recht om te worden gehoord.

Tot nu toe waren de organen voor gelijke behandeling bevoegd om aanbevelingen te doen over alle kwesties in verband met discriminatie. De term “aanbeveling” is in deze richtlijn behouden om te verwijzen naar beleidsaanbevelingen in het kader van de artikelen 13, 14 en

15. Sommige organen voor gelijke behandeling gebruikten deze bevoegdheid ook om in individuele gevallen “aanbevelingen” te doen. Om deze twee situaties te onderscheiden, wordt in deze richtlijn de term “advies” gebruikt om te verwijzen naar de bevoegdheid van organen voor gelijke behandeling om in individuele gevallen conclusies te formuleren. Die adviezen zijn niet juridisch bindend.

Sommige organen voor gelijke behandeling hebben – op grond van nationale regels – de bevoegdheid om bindende besluiten te nemen, wanneer de lidstaten in die mogelijkheid voorzien. Hoewel deze richtlijn niet tot doel heeft deze bevoegdheid toe te kennen aan alle organen voor gelijke behandeling in alle lidstaten, heeft zij betrekking op situaties waarin organen voor gelijke behandeling dergelijke bevoegdheden hebben op grond van nationale regels en zij beoogt de handhaving van bindende besluiten te waarborgen.

Wanneer er sprake is van discriminatie, biedt het uitbrengen van adviezen en besluiten een mogelijkheid om een einde te maken aan een situatie van discriminatie, maar ook een kans om andere soortgelijke situaties te voorkomen. Wanneer dat relevant is, moeten organen voor gelijke behandeling preventieve maatregelen opnemen in hun adviezen en besluiten, naast specifieke maatregelen om de situatie te verhelpen.

Om de uitvoering van de adviezen of besluiten aan te moedigen en follow-up dienaangaande mogelijk te maken, moeten de lidstaten voorzien in passende mechanismen voor de follow-up van adviezen, zoals feedbackverplichtingen, en voor de handhaving van besluiten.

Artikel 9 – Procesvoering

Dit artikel verleent procesbevoegdheid aan organen voor gelijke behandeling om ervoor te zorgen dat het in de Richtlijnen 2006/54/EG en 2010/41/EU neergelegde beginsel van gelijke behandeling wordt nageleefd. De bepalingen zijn ook van toepassing op organen voor gelijke behandeling bij de bestrijding van discriminatie die onder Richtlijn (EU) 2019/1158 betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven voor ouders en mantelzorgers valt, op grond van de verwijzing in artikel 15 van laatstgenoemde richtlijn naar artikel 20 van Richtlijn 2006/54/EG, dat wordt vervangen door de bepalingen van dit voorstel.

Procesbevoegdheid stelt organen voor gelijke behandeling in staat om slachtoffers concreet te ondersteunen bij de toegang tot de rechter, maar ook om juridische interpretatie van regels en sociale veranderingen te bewerkstelligen via strategische procesvoering. In dit verband is het van bijzonder belang dat zij in eigen naam, in het algemeen belang, bij ontstentenis van een geïdentificeerd slachtoffer en ter ondersteuning of namens meerdere slachtoffers kunnen optreden. Ten slotte vormt de mogelijkheid voor organen voor gelijke behandeling om mondelinge of schriftelijke verklaringen in te dienen bij de rechtbanken (bv. amicus curiae) een nuttige aanvulling op deze procesbevoegdheid, aangezien dat voor organen voor gelijke behandeling minder middelenintensief is, maar hen toch in staat stelt hun deskundig advies aan de rechtbanken voor te leggen.

Deze bepaling waarborgt ook dat bij de uitoefening van het recht van organen voor gelijke behandeling om in gerechtelijke procedures op te treden, de beginselen van een eerlijk proces en van gelijke wapens worden geëerbiedigd. Wanneer de vermeende dader of een derde in eerdere onderzoeken over een zaak wettelijk verplicht was bewijsmateriaal te verstrekken, mag het orgaan voor gelijke behandeling dat bewijsmateriaal niet overleggen in een procedure over dezelfde zaak. Dit geldt niet wanneer het orgaan voor gelijke behandeling optreedt als

partij in een procedure betreffende de handhaving of rechterlijke toetsing van een eigen besluit of als amicus curiae optreedt.

Artikel 10 – Procedurele waarborgen

De procedures van artikel 6 tot en met 9 moeten worden geflankeerd door passende procedurele waarborgen voor de betrokken natuurlijke en rechtspersonen met betrekking tot de rechten van verdediging, vertrouwelijkheid en rechterlijke toetsing. De lidstaten zijn verantwoordelijk voor het vaststellen van dergelijke waarborgen in overeenstemming met de nationale regels.

Artikel 11 – Toegang, toegankelijkheid en redelijke aanpassingen

Om bijstand te kunnen verlenen aan alle slachtoffers van discriminatie, is het van essentieel belang dat organen voor gelijke behandeling zonder belemmeringen toegankelijk zijn voor iedereen en dat zij overal op het grondgebied van de lidstaten gratis diensten verlenen aan klagers, ook in landelijke en afgelegen gebieden. Deze bepaling vereist ook de toegankelijkheid van alle diensten en het zorgen voor redelijke aanpassingen ten behoeve van personen met een handicap.

Artikel 12 – Samenwerking

Samenwerking met andere publieke en private entiteiten is van essentieel belang om gelijke behandeling en non-discriminatie te bevorderen, de werkzaamheden van organen voor gelijke behandeling te onderbouwen en hun optreden te coördineren met dat van andere entiteiten.

Artikel 13 – Raadpleging

Deze bepaling heeft tot doel ervoor te zorgen dat organen voor gelijke behandeling regelmatig door de regering en andere overheidsinstellingen worden geraadpleegd over overheidsbeleid dat verband houdt met kwesties op het gebied van gelijkheid en non-discriminatie, door middel van de vaststelling van tijdige en transparante procedures. Zij stelt organen voor gelijke behandeling ook in staat aanbevelingen te doen over dergelijk overheidsbeleid, een bevoegdheid waarover organen voor gelijke behandeling sinds hun oprichting krachtens het EU-recht beschikken. Deze bepaling draagt aldus bij tot de versterking van hun rol als publieke deskundigen op het gebied van gelijke behandeling.

Artikel 14 – Gegevensverzameling en toegang tot gegevens over gelijkheid

Deze bepaling voorziet voor de organen voor gelijke behandeling in i) verplichtingen om gegevens te verzamelen over hun eigen activiteiten, ii) bevoegdheden om enquêtes uit te voeren, iii) bevoegdheden om toegang te krijgen tot door andere publieke of private entiteiten verzamelde statistieken en deze te verwerken, en iv) de mogelijkheid om een coördinerende rol te spelen bij het verzamelen van gegevens over gelijkheid door andere publieke of private entiteiten. De organen voor gelijke behandeling zullen aldus bijdragen aan de verzameling van gegevens over gelijkheid die als input zullen dienen voor hun eigen verslagen, het in artikel 16 bedoelde monitoringverslag van de Commissie en de kennis van het publiek over gelijke behandeling en discriminatie in de lidstaten.

Bovendien zorgt deze bepaling ervoor dat organen voor gelijke behandeling aanbevelingen kunnen doen over het verzamelen van gegevens over gelijkheid in de lidstaten. Het verzamelen van gegevens over gelijkheid is essentieel om bewustwording te creëren, mensen te sensibiliseren, discriminatie te kwantificeren, trends zichtbaar te maken, het bestaan van

discriminatie te staven, de uitvoering van gelijkheidswetgeving te evalueren, de noodzaak van positieve actie aan te tonen en bij te dragen tot de onderbouwing van de beleidsvorming.

Artikel 15 – Verslagen en strategische planning

Het doel van deze bepaling is ervoor te zorgen dat organen voor gelijke behandeling regelmatig hun werkzaamheden plannen en daarover en over de stand van zaken op het gebied van gelijke behandeling en non-discriminatie publiekelijk verslag uitbrengen. Door gegevens beschikbaar te stellen over hun eigen activiteiten, over het aantal ontvangen klachten per grond en per gebied, en over discriminatie in het algemeen in de lidstaten, zullen organen voor gelijke behandeling de kennis van het publiek over discriminatie en over hun eigen werk bevorderen.

Deze kennis zal hen vervolgens helpen geïnformeerde beslissingen te nemen over de toekomstige organisatie van hun werkzaamheden, hun prioriteiten voor de komende jaren en de wijze waarop zij hun middelen het best kunnen toewijzen.

Artikel 16 – Toezicht

Volgens deze bepaling zal de Commissie een lijst van gemeenschappelijke indicatoren opstellen om toezicht te houden op de uitvoering van deze richtlijn en een verslag over de toepassing opstellen. Bij het opstellen van de indicatoren kan de Commissie het FRA en het EIGE om advies vragen. De lijst van indicatoren zal betrekking hebben op de middelen, de onafhankelijke werking, de activiteiten en de doeltreffendheid van organen voor gelijke behandeling en eventuele wijzigingen in hun mandaat, bevoegdheden of structuur. De lidstaten en de belanghebbenden zullen zowel op nationaal als op EU-niveau worden geraadpleegd en er zal rekening worden gehouden met de door Equinet ontwikkelde indicatoren.

Dit artikel voorziet ook in een verplichting voor de lidstaten om de Commissie om de 5 jaar alle relevante informatie over de uitvoering van de richtlijn te verstrekken op basis van de bovengenoemde indicatoren, zodat de Commissie de uitvoering van de richtlijn kan evalueren en haar uitvoeringsverslag kan opstellen.

Artikel 17 – Minimumvereisten

Dit is een standaardbepaling ter handhaving van het beschermingsniveau, die relevant is voor lidstaten die wetgeving hebben of wensen aan te nemen die een hoger beschermingsniveau biedt dan het door de richtlijn gewaarborgde beschermingsniveau. Daarin is bepaald dat de lidstaten bij de uitvoering van deze richtlijn de reeds bestaande voorwaarden voor de werking van organen voor gelijke behandeling niet mogen aantasten.

Artikel 18 – Verwerking van persoonsgegevens

Alle persoonsgegevens die door organen voor gelijke behandeling worden verzameld om hun taken uit te voeren, bijvoorbeeld bij de behandeling van een klacht, moeten worden verwerkt in overeenstemming met de algemene verordening gegevensbescherming⁵³. In dit artikel wordt bepaald dat organen voor gelijke behandeling alleen persoonsgegevens mogen

⁵³ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PB L 119 van 4.5.2016, blz. 1).

verzamelen indien dit noodzakelijk is voor de vervulling van een taak uit hoofde van deze richtlijn. Er moeten aanvullende waarborgen worden vastgesteld wanneer organen voor gelijke behandeling gevoelige persoonsgegevens moeten verwerken om een van hun taken uit te voeren.

Artikel 19 – Schrapping van geldende bepalingen inzake organen voor gelijke behandeling

Dit artikel wijzigt de Richtlijnen 2006/54/EG en 2010/41/EU om bestaande bepalingen inzake organen voor gelijke behandeling te schrappen en specificeert dat alle verwijzingen naar de geschrapte bepalingen gelden als verwijzingen naar deze richtlijn.

Artikel 21 specificeert voorts de datum van inwerkingtreding van dit artikel om ervoor te zorgen dat er geen leemten zijn in de werking van organen voor gelijke behandeling.

Artikel 20 – Omzetting

In dit artikel is de maximumtermijn vastgesteld voor de lidstaten om de richtlijn in nationaal recht om te zetten en de desbetreffende teksten aan de Commissie mee te delen. Deze termijn wordt vastgesteld op 18 maanden na de inwerkingtreding van deze richtlijn.

Artikel 21 – Inwerkingtreding

Krachtens deze standaardbepaling moet de richtlijn in werking treden op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie. Zij zorgt er ook voor dat de huidige bepalingen inzake organen voor gelijke behandeling van kracht blijven totdat de nieuwe bepalingen van toepassing zijn.

Artikel 22 – Adressaten

Deze standaardbepaling over de adressaten verduidelijkt dat de richtlijn tot de lidstaten is gericht.

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

betreffende normen voor organen voor gelijke behandeling op het gebied van gelijke behandeling en gelijke kansen voor vrouwen en mannen in arbeid en beroep, en tot schrapping van artikel 20 van Richtlijn 2006/54/EG en artikel 11 van Richtlijn 2010/41/EU

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 157, lid 3,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Na toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité¹,

Gezien het advies van het Comité van de Regio's²,

Gezien het advies van de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming³,

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) De Verdragen en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie erkennen het recht op gelijkheid en het recht op non-discriminatie als essentiële waarden van de Unie⁴, en de Unie heeft reeds verschillende richtlijnen inzake het verbod op discriminatie vastgesteld.
- (2) Volgens artikel 157, lid 3, VWEU stellen het Europees Parlement en de Raad maatregelen vast om de toepassing te waarborgen van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in werkgelegenheid en beroep, met inbegrip van het beginsel van gelijke beloning voor gelijke arbeid of gelijkwaardige arbeid.
- (3) Deze richtlijn heeft als doel minimumvoorschriften vast te stellen voor de werking van organen voor gelijke behandeling om hun doeltreffendheid te verbeteren en hun onafhankelijkheid te waarborgen, teneinde de toepassing van het beginsel van gelijke

¹ PB C van , blz. .

² PB C van , blz. .

³ PB C van , blz. .

⁴ De artikelen 2 en 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU), de artikelen 8 en 10 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en de artikelen 21, 23 en 26 van het Handvest.

behandeling zoals dat voortvloeit uit de Richtlijnen 2006/54/EG⁵ en 2010/41/EU⁶, te versterken.

- (4) Richtlijn 2006/54/EG verbiedt discriminatie op grond van geslacht, met betrekking tot de toegang tot arbeid en beroep, met inbegrip van promotie, en tot beroepsopleiding, arbeidsomstandigheden, met inbegrip van beloning, en ondernemings- en sectoriële regelingen inzake sociale zekerheid.
- (5) Richtlijn 2010/41/EU verbiedt discriminatie tussen zelfstandig werkzame mannen en vrouwen.
- (6) De richtlijnen 2006/54/EG en 2010/41/EU verplichten de lidstaten een of meer organen aan te wijzen voor de bevordering van de gelijke behandeling van alle personen, met inbegrip van de analyse, monitoring en ondersteuning van gelijke behandeling, zonder discriminatie op de gronden die onder de respectieve richtlijnen vallen (hierna “organen voor gelijke behandeling” genoemd). De richtlijnen vereisen dat de lidstaten waarborgen dat deze organen onder andere bevoegd zijn om onafhankelijke bijstand te verlenen aan slachtoffers, onafhankelijke enquêtes uit te voeren over discriminatie, onafhankelijke verslagen te publiceren en aanbevelingen te doen over elk onderwerp dat met dergelijke discriminatie verband houdt. Zij verplichten de lidstaten er ook voor te zorgen dat de taken van deze organen de uitwisseling van informatie met overeenkomstige Europese organen, zoals het Europees Instituut voor gendergelijkheid, omvatten.
- (7) Richtlijn 2000/43/EG⁷ van de Raad en 2004/113/EU⁸ van het Europees Parlement en de Raad voorzien ook in de aanwijzing van organen voor gelijke behandeling.
- (8) Alle lidstaten hebben organen voor gelijke behandeling opgericht overeenkomstig de Richtlijnen 2006/54/EG en 2010/41/EU. Er is een divers systeem van organen voor gelijke behandeling opgezet en er zijn goede praktijken naar voren gekomen. Veel organen voor gelijke behandeling staan echter voor problemen, met name wat betreft de middelen, onafhankelijkheid en bevoegdheden die nodig zijn om hun taken uit te voeren⁹.
- (9) De Richtlijnen 2006/54/EG en 2010/41/EU laten de lidstaten een ruime beoordelingsmarge met betrekking tot de structuur en de werking van organen voor gelijke behandeling. Dit heeft geleid tot aanzienlijke verschillen tussen de organen voor gelijke behandeling in de verschillende lidstaten wat betreft hun mandaten, bevoegdheden, structuur, middelen en operationele werkwijze. Dit betekent dat de bescherming tegen discriminatie van lidstaat tot lidstaat verschilt.
- (10) Om ervoor te zorgen dat organen voor gelijke behandeling doeltreffend kunnen bijdragen tot de handhaving van de Richtlijnen 2006/54/EG en 2010/41/EU door

⁵ Richtlijn 2006/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep (PB L 204 van 26.7.2006, blz. 23).

⁶ Richtlijn 2010/41/EU van het Europees Parlement en de Raad van 7 juli 2010 betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van zelfstandig werkzame mannen en vrouwen en tot intrekking van Richtlijn 86/613/EEG van de Raad (PB L 180 van 15.7.2010, blz. 1).

⁷ 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 (PB L 180 van 19.7.2000, blz. 22).

⁸ Richtlijn 2004/113/EG van de Raad van 13 december 2004 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten (PB L 373 van 21.12.2004, blz. 37).

⁹ Zie de gedetailleerde analyse in SWD(2021) 63 final “Equality bodies and the implementation of the Commission Recommendation on standards for equality bodies”.

gelijke behandeling te bevorderen, discriminatie te voorkomen en bijstand te verlenen aan alle personen en groepen die in de Unie worden gediscrimineerd bij de toegang tot de rechter, moeten bindende minimumnormen voor de werking van die organen worden vastgesteld. De nieuwe normen moeten uitgaan van de lessen die zijn getrokken uit de toepassing van Aanbeveling 2018/951 van de Commissie¹⁰, waarbij wordt voortgebouwd op een aantal bepalingen daaruit en waar nodig nieuwe regels worden vastgesteld. Zij moeten ook putten uit andere relevante instrumenten, zoals de algemene beleidsaanbeveling nr. 2¹¹ over organen voor gelijke behandeling, die door de Europese Commissie tegen Racisme en Onverdraagzaamheid (ECRI) is aangenomen en de Beginselen van Parijs¹² die door de Verenigde Naties zijn aangenomen en van toepassing zijn op nationale mensenrechteninstellingen.

- (11) In Richtlijn (EU) .../... [betreffende normen voor organen voor gelijke behandeling op het gebied van gelijke behandeling van personen ongeacht hun ras of etnische afstamming, gelijke behandeling van personen in arbeid en beroep ongeacht hun godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid, gelijke behandeling van vrouwen en mannen op het gebied van sociale zekerheid en de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten, en tot schrapping van artikel 13 van Richtlijn 2000/43/EG en artikel 12 van Richtlijn 2004/113/EG]¹³ zijn dezelfde bindende minimumnormen voor de werking van organen voor gelijke behandeling vastgesteld wat betreft de aangelegenheden die vallen onder de Richtlijnen 79/7/EEG¹⁴, 2000/43/EG, 2000/78/EG¹⁵ en 2004/113/EG.
- (12) Deze richtlijn moet van toepassing zijn op het optreden van organen voor gelijke behandeling met betrekking tot de aangelegenheden die onder de Richtlijnen 2006/54/EG en 2010/41/EU vallen. De normen mogen alleen betrekking hebben op de werking van organen voor gelijke behandeling en mogen het materiële of personele toepassingsgebied van die richtlijnen niet uitbreiden.
- (13) Deze richtlijn is ook van toepassing op organen voor gelijke behandeling bij de bestrijding van discriminatie die onder Richtlijn (EU) 2019/1158 betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven voor ouders en mantelzorgers valt, op grond van de verwijzing in artikel 15 van laatstgenoemde richtlijn naar artikel 20 van Richtlijn 2006/54/EG, dat wordt vervangen door de bepalingen van dit richtlijn.
- (14) De voorgestelde richtlijn ter versterking van de toepassing van het beginsel van gelijke beloning van mannen en vrouwen voor gelijke of gelijkwaardige arbeid door middel van beloningstransparantie en handhavingsmechanismen¹⁶ moet worden beschouwd

¹⁰ Aanbeveling (EU) 2018/951 van de Commissie van 22 juni 2018 betreffende normen voor organen voor gelijke behandeling (PB L 167 van 4.7.2018, blz. 28).

¹¹ Herziene algemene beleidsaanbeveling nr. 2 van de ECRI over organen voor gelijke behandeling ter bestrijding van racisme en onverdraagzaamheid op nationaal niveau, aangenomen op 13 juni 1997 en herzien op 7 december 2017.

¹² Beginselen met betrekking tot de status van nationale instellingen, aangenomen bij resolutie 48/134 van de Algemene Vergadering van 20 december 1993.
¹³ COM(2022)689.

¹⁴ Richtlijn 79/7/EEG van de Raad van 19 december 1978 betreffende de geleidelijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid (PB L 6 van 10.1.1979, blz. 24).

¹⁵ Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep (PB L 303 van 2.12.2000, blz. 16).

¹⁶ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad ter versterking van de toepassing van het beginsel van gelijke beloning van mannen en vrouwen voor gelijke of gelijkwaardige arbeid door middel van beloningstransparantie en handhavingsmechanismen (COM/2021/93 final).

als *lex specialis* ten opzichte van de handhabingsbepalingen van Richtlijn 2006/54/EG die door deze richtlijn zullen worden vervangen. Indien in de toekomstige richtlijn betreffende beloningstransparantie hogere minimumnormen zouden worden vastgesteld voor organen voor gelijke behandeling op het gebied van gelijke beloning voor gelijke of gelijkwaardige arbeid, met inbegrip van beloningstransparantie, in vergelijking met de normen in deze richtlijn, moeten deze hogere normen voorrang krijgen boven de normen van deze richtlijn.

- (15) Bij het bevorderen van gelijke behandeling, het voorkomen van discriminatie en het bijstaan van slachtoffers van discriminatie moeten organen voor gelijke behandeling bijzondere aandacht besteden aan discriminatie op een aantal van de gronden die door de Richtlijnen 79/7/EEG, 2000/43/EG, 2000/78/EG, 2004/113/EG, 2006/54/EG en 2010/41/EU worden beschermd.
- (16) Organen voor gelijke behandeling kunnen hun rol alleen doeltreffend vervullen als zij volledig onafhankelijk kunnen optreden zonder enige invloed van buitenaf. Daartoe moeten de lidstaten rekening houden met een aantal criteria die bijdragen tot de onafhankelijkheid van organen voor gelijke behandeling. Organen voor gelijke behandeling mogen niet worden opgericht als onderdeel van een ministerie of orgaan dat rechtstreeks instructies van de regering krijgt. Elk personeelslid of elke persoon die een leidinggevende functie bekleedt bijvoorbeeld als bestuurslid of hoofd van het orgaan voor gelijke behandeling of diens plaatsvervanger of waarnemer moet onafhankelijk zijn, gekwalificeerd zijn voor zijn of haar functie en worden geselecteerd via een transparante procedure. Organen voor gelijke behandeling moeten hun eigen begroting en middelen kunnen beheren, onder meer door hun eigen personeel te selecteren en te beheren, en hun eigen prioriteiten kunnen vaststellen.
- (17) Om ervoor te zorgen dat organen voor gelijke behandeling al hun bevoegdheden kunnen uitoefenen en al hun taken kunnen vervullen, moeten de lidstaten ervoor zorgen dat de interne structuur van organen voor gelijke behandeling de onafhankelijke uitoefening van hun verschillende bevoegdheden mogelijk maakt. Bijzondere aandacht moet worden besteed aan situaties waarin de organen zowel onpartijdig moeten zijn als slachtoffers moeten ondersteunen. Dit is met name van belang wanneer het orgaan voor gelijke behandeling beschikt over bevoegdheden om bindende besluiten te nemen die onpartijdigheid vereisen of deel uitmaakt van een orgaan met meerdere mandaten waarbij een ander mandaat onpartijdigheid vereist. Een interne structuur die zorgt voor een strikte scheiding tussen de relevante bevoegdheden en taken moet waarborgen dat het orgaan voor gelijke behandeling deze daadwerkelijk kan uitoefenen.
- (18) Het gebrek aan passende middelen is een belangrijk probleem, waardoor organen voor gelijke behandeling niet goed in staat zijn hun taken naar behoren uit te voeren. Daarom moeten de lidstaten ervoor zorgen dat organen voor gelijke behandeling voldoende financiering ontvangen, gekwalificeerd personeel kunnen aanwerven en over passende lokalen en infrastructuur beschikken om al hun taken doeltreffend, binnen een redelijke termijn en binnen de krachtens het nationale recht vastgestelde termijnen uit te voeren. Hun begrotingstoewijzing moet stabiel zijn, behalve in geval van uitbreiding van de bevoegdheden, op meerjarige basis worden gepland, en ze in staat stellen kosten te dekken die moeilijk te voorzien kunnen zijn, zoals kosten in verband met rechtszaken. Om ervoor te zorgen dat organen voor gelijke behandeling over voldoende middelen beschikken, mogen bezuinigingen op hun begroting bijvoorbeeld niet beduidend groter zijn dan de gemiddelde bezuinigingen bij andere overheidsinstanties; evenzo moet de jaarlijkse groei van hun financiering ten minste

worden gekoppeld aan de gemiddelde groei van de financiering van andere entiteiten. De middelen moeten evenredig toenemen als de taken en het mandaat van de organen voor gelijke behandeling worden uitgebreid.

- (19) Geautomatiseerde systemen, met inbegrip van kunstmatige intelligentie, vormen een nuttig instrument om patronen van discriminatie vast te stellen, maar ook algoritmische discriminatie vormt een risico. Organen voor gelijke behandeling moeten daarom toegang hebben tot gekwalificeerd personeel of gekwalificeerde diensten, die enerzijds geautomatiseerde systemen kunnen gebruiken voor hun werk en die anderzijds kunnen beoordelen of die systemen voldoen aan de non-discrimatievoorschriften. Bijzondere aandacht moet worden besteed aan het uitrusten van organen voor gelijke behandeling met passende digitale middelen, hetzij rechtstreeks, hetzij via onderaanneming.
- (20) Organen voor gelijke behandeling spelen, samen met andere actoren, een belangrijke rol bij het voorkomen van discriminatie en het bevorderen van gelijkheid. Om de structurele aspecten van discriminatie aan te pakken en bij te dragen tot sociale verandering, moeten zij gelijkheidsverplichtingen, goede praktijken, positieve actie en de integratie van gelijke behandeling bij publieke en private entiteiten bevorderen en deze entiteiten relevante opleiding, informatie, advies, begeleiding en ondersteuning bieden. Zij moeten communiceren met publieke en private entiteiten en groepen die het risico lopen te worden gediscrimineerd, en het openbaar debat aangaan om stereotypen te bestrijden en het bewustzijn over diversiteit en de voordelen ervan te vergroten, een belangrijke pijler van de gelijkheidsstrategieën van de Unie.
- (21) Naast preventie is ook het verlenen van bijstand aan slachtoffers van discriminatie een centrale taak van gelijkheidsorganen. Deze bijstand moet ook altijd bestaan in het verstrekken van essentiële informatie aan klagers en een voorlopige beoordeling van hun klacht, op basis van de initiële informatie die op vrijwillige basis bij de partijen is verzameld. De lidstaten moeten worden belast met het vaststellen van de modaliteiten waaronder het orgaan voor gelijke behandeling deze beoordeling zou verrichten, zoals het tijdschema van de procedure of procedurele waarborgen tegen repetitieve of oneigenlijke klachten.
- (22) Om ervoor te zorgen dat alle slachtoffers een klacht kunnen indienen, moet het mogelijk zijn om op verschillende manieren een klacht in te dienen. De lidstaten moeten ook terdege rekening houden met Aanbeveling 2018/951 van de Commissie, op grond waarvan klachten moeten kunnen worden ingediend in een taal die de klager verkiest en die gebruikelijk is in de lidstaat waar het orgaan voor gelijke behandeling is gevestigd. Om een van de oorzaken van onderrapportage aan te pakken, namelijk angst voor represailles, en onverminderd Richtlijn (EU) 2019/1937 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden¹⁷, moet vertrouwelijkheid worden geboden aan getuigen en klokkenluiders en, voor zover mogelijk, aan klagers.
- (23) Om een snelle en betaalbare buitengerechtelijke beslechting van geschillen mogelijk te maken, moeten de lidstaten de partijen de mogelijkheid bieden om een minnelijke schikking van hun geschillen te zoeken onder leiding van het orgaan voor gelijke behandeling of een andere bestaande specifieke entiteit. Zij moeten de modaliteiten van de procedure voor een minnelijke schikking vaststellen overeenkomstig het nationale recht.

¹⁷ Richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden (PB L 305 van 26.11.2019, blz. 17).

- (24) Wanneer de organen voor gelijke behandeling vermoeden dat het in de Richtlijnen 2006/54/EG en 2010/41/EU neergelegde beginsel van gelijke behandeling mogelijk wordt geschonden, moeten zij verdere actie kunnen ondernemen naar aanleiding van een klacht of op eigen initiatief.
- (25) Bewijs is van cruciaal belang om te bepalen of er sprake is van discriminatie en is vaak in handen van de vermeende dader. Organen voor gelijke behandeling moeten daarom toegang hebben tot de informatie die nodig is om discriminatie vast te stellen en samenwerken met de betrokken overheidsdiensten, zoals arbeids- of onderwijsinspecties. De lidstaten moeten een passend kader vaststellen voor de uitoefening van deze bevoegdheid, in overeenstemming met de nationale regels en procedures.
- (26) Organen voor gelijke behandeling moeten hun beoordeling op grond van het, hetzij op basis van vrijwilligheid, hetzij via een onderzoek verzamelde bewijsmateriaal aan de klager en de vermeende dader voorleggen. De lidstaten moeten de juridische waarde van deze beoordeling bepalen, die een niet-bindend advies of een bindend afdwingbaar besluit kan inhouden. Beide moeten de motivering van de beoordeling vermelden en, indien nodig, maatregelen omvatten om vastgestelde inbreuken te verhelpen en nieuwe inbreuken te voorkomen. Om de doeltreffendheid van de werkzaamheden van de organen voor gelijke behandeling te waarborgen, moeten de lidstaten passende maatregelen nemen voor de follow-up van adviezen en de handhaving van besluiten.
- (27) Om hun werkzaamheden en het recht inzake gelijkheid te promoten, moeten organen voor gelijke behandeling een samenvatting van hun adviezen en besluiten kunnen publiceren zonder persoonsgegevens openbaar te maken.
- (28) Organen voor gelijke behandeling moeten het recht hebben om op te treden in gerechtelijke procedures in burgerlijke of bestuursrechtelijke zaken, teneinde bij te dragen tot het waarborgen van de eerbiediging van het beginsel van gelijke behandeling dat is neergelegd in de Richtlijnen 2006/54/EG en 2010/41/EU. Hoewel die gerechtelijke procedures onderworpen moeten zijn aan het nationale procesrecht, met inbegrip van de nationale regels inzake de ontvankelijkheid van vorderingen, mogen die regels, en met name voorwaarden inzake rechtmatig belang, niet zodanig worden toegepast dat afbreuk wordt gedaan aan de doeltreffendheid van het recht van de organen voor gelijke behandeling om op te treden. De onderzoeks- en besluitvormingsbevoegdheden en het recht om op te treden in gerechtelijke procedures die door deze richtlijn aan organen voor gelijke behandeling worden verleend, zullen de praktische uitvoering van de huidige bepalingen van de Richtlijnen 2000/43/EG, 2000/78/EG en 2004/113/EG inzake de bewijslast en de verdediging van rechten vergemakkelijken. Onder de in deze richtlijn vastgestelde voorwaarden kunnen organen voor gelijke behandeling feiten vaststellen “die directe of indirecte discriminatie kunnen doen vermoeden” en op die manier wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 8 van Richtlijn 2000/43/EG, artikel 10 van Richtlijn 2000/78/EG en artikel 9 van Richtlijn 2004/113/EG. Hun steun zal daarom de toegang tot de rechter voor slachtoffers vergemakkelijken.
- (29) Procesbevoegdheid stelt organen voor gelijke behandeling in staat om namens of ter ondersteuning van slachtoffers op te treden, waardoor deze toegang kunnen krijgen tot de rechter in gevallen waarin procedurele en financiële belemmeringen of angst voor victimisatie hen vaak afschrikken. Procesbevoegdheid stelt organen voor gelijke behandeling ook in staat om strategisch te selecteren welke zaken zij voor de nationale

rechter willen brengen en om bij te dragen tot de juiste interpretatie en toepassing van de wetgeving inzake gelijke behandeling.

- (30) Sommige gevallen van discriminatie zijn moeilijk te bestrijden omdat er geen klager is die de zaak zelf voor de rechter brengt. In zijn arrest in zaak C-54/07 (*Feryn*)¹⁸, die door een orgaan voor gelijke behandeling in eigen naam aanhangig was gemaakt, heeft het Hof van Justitie bevestigd dat discriminatie ook zonder een geïdentificeerd slachtoffer kan worden vastgesteld. Daarom is het belangrijk dat organen voor gelijke behandeling in eigen naam kunnen optreden om het algemeen belang te verdedigen.
- (31) Organen voor gelijke behandeling moeten ook mondelinge of schriftelijke verklaringen kunnen indienen bij de rechtbanken – bv. als *amicus curiae* – als een eenvoudigere manier om zaken met hun deskundig advies te ondersteunen.
- (32) De rechten van organen voor gelijke behandeling om in gerechtelijke procedures op te treden, moeten de beginselen van een eerlijk proces en van gelijkheid van wapens eerbiedigen. Tenzij het orgaan voor gelijke behandeling optreedt als partij in een procedure inzake de handhaving of rechterlijke toetsing van een eigen besluit of als *amicus curiae*, mag het orgaan voor gelijke behandeling derhalve niet worden toegestaan om in een gerechtelijke procedure bewijsmateriaal over te leggen dat is verkregen door eerder onderzoek van dezelfde zaak en dat de vermeende dader of een derde wettelijk verplicht was over te leggen.
- (33) Om de eerbiediging van de rechten van het individu te waarborgen, moeten de lidstaten de bevoegdheden van organen voor gelijke behandeling flankeren met passende procedurele waarborgen, zodat essentiële beginselen zoals het recht op verdediging, het recht op rechterlijke toetsing en het recht op vertrouwelijkheid naar behoren worden beschermd.
- (34) De bepalingen inzake het recht van organen voor gelijke behandeling om in gerechtelijke procedures op te treden, doen geen afbreuk aan de rechten van slachtoffers en van verenigingen, organisaties of andere rechtspersonen die de rechten van slachtoffers handhaven en die er overeenkomstig de in hun nationale recht vastgestelde criteria een rechtmatig belang bij hebben om te waarborgen dat de Richtlijnen 2006/54/EG en 2010/41/EU worden nageleefd, zoals bepaald in die richtlijnen.
- (35) De doeltreffendheid van het werk van organen voor gelijke behandeling hangt ook af van de volledige toegang tot hun diensten voor groepen die het risico lopen gediscrimineerd te worden. Uit een enquête van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten¹⁹ blijkt dat 71 % van de leden van etnische of immigrantenminderheden niet op de hoogte was van het bestaan van enige organisatie die steun of advies verleent aan slachtoffers van discriminatie. Een belangrijke stap om deze toegang te ondersteunen is dat de lidstaten ervoor zorgen dat mensen hun rechten kennen en op de hoogte zijn van het bestaan van en de diensten die worden aangeboden door organen voor gelijke behandeling. Dit is met name van belang voor kansarme groepen en groepen wier toegang tot die informatie kan worden belemmerd, bijvoorbeeld door hun economische status, handicap, geletterdheid of gebrek aan toegang tot online-instrumenten.
- (36) Iedereen moet op voet van gelijkheid toegang hebben tot de diensten en publicaties van organen voor gelijke behandeling. Daartoe moeten mogelijke belemmeringen voor

¹⁸ Arrest van 10 juli 2008 in zaak *Feryn* (C-54/07, ECLI:EU:C:2008:397).

¹⁹ EU-MIDIS II-enquête van het FRA.

de toegang tot de diensten van organen voor gelijke behandeling worden geïdentificeerd en aangepakt. De diensten moeten gratis zijn voor klagers. De lidstaten moeten er ook voor zorgen dat de diensten van organen voor gelijke behandeling beschikbaar zijn voor alle potentiële slachtoffers op hun hele grondgebied, bijvoorbeeld door de oprichting van lokale kantoren, met inbegrip van mobiele kantoren, de organisatie van lokale campagnes of samenwerking met lokale afgevaardigden of maatschappelijke organisaties.

- (37) De Unie en alle lidstaten zijn partij bij het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap²⁰ (UNCRPD), waarin de verplichting is opgenomen discriminatie op grond van handicap te verbieden en personen met een handicap gelijke en doeltreffende rechtsbescherming tegen discriminatie op alle gronden te waarborgen. Deze richtlijn moet worden uitgelegd op een wijze die in overeenstemming is met het UNCRPD. Om gelijke en effectieve rechtsbescherming te waarborgen en ervoor te zorgen dat personen met een handicap toegang hebben tot alle diensten en activiteiten van organen voor gelijke behandeling, moeten toegankelijkheid, overeenkomstig de voorschriften van Richtlijn (EU) 2019/882, en redelijke aanpassingen worden gewaarborgd. Organen voor gelijke behandeling moeten zorgen voor fysieke en digitale²¹ toegankelijkheid door de belemmeringen te voorkomen en weg te nemen waarmee personen met een handicap kunnen worden geconfronteerd bij de toegang tot hun diensten en informatie, en moeten voorzien in redelijke aanpassingen, waarbij in een specifiek geval de nodige en passende wijzigingen en aanpassingen worden aangebracht.
- (38) Organen voor gelijke behandeling in staat stellen regelmatig en op lange termijn op verschillende niveaus hun activiteiten te coördineren en samen te werken, is van cruciaal belang voor wederzijds leren, samenhang en consistentie, en kan het bereik en de impact van hun werkzaamheden verbreden. Organen voor gelijke behandeling moeten met name samenwerken met andere organen voor gelijke behandeling in dezelfde lidstaat en in andere lidstaten – onder meer in het kader van het Europees netwerk van organen voor de bevordering van gelijke behandeling (Equinet) – en met publieke en private entiteiten op lokaal, regionaal, nationaal, Unie- en internationaal niveau, zoals maatschappelijke organisaties, gegevensbeschermingsautoriteiten, vakbonden, arbeids- en onderwijsinspecties, rechtshandavingsinstanties, instanties die op nationaal niveau verantwoordelijk zijn voor de verdediging van de mensenrechten, autoriteiten die middelen van de Unie beheren, nationale Roma-contactpunten, consumentenorganen en nationale onafhankelijke mechanismen voor de bevordering, bescherming en monitoring van het UNCRPD. Deze samenwerking mag niet gepaard gaan met de uitwisseling van persoonsgegevens (d.w.z. gegevens over gelijkheid waarmee personen kunnen worden geïdentificeerd).
- (39) Organen voor gelijke behandeling kunnen hun rol als deskundigen op het gebied van gelijke behandeling niet ten volle vervullen als zij tijdens het beleidsvormingsproces niet tijdig genoeg worden geraadpleegd over aangelegenheden die verband houden met de rechten en plichten die voortvloeien uit de Richtlijnen 2006/54/EG en 2010/41/EU. Daarom moeten de lidstaten transparante procedures vaststellen om ervoor te zorgen dat de raadpleging tijdig plaatsvindt. Zij moeten organen voor gelijke behandeling ook in staat stellen aanbevelingen te doen en deze te publiceren.

²⁰ PB L 23 van 27.1.2010, blz. 37.

²¹ Zie Richtlijn (EU) 2016/2102 van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2016 inzake de toegankelijkheid van de websites en mobiele applicaties van overheidsinstanties (PB L 327 van 2.12.2016, blz. 1) en het bijbehorende uitvoeringsbesluit.

- (40) Gegevens over gelijkheid zijn essentieel om bewustwording te creëren, mensen te sensibiliseren, discriminatie te kwantificeren, trends zichtbaar te maken, het bestaan van discriminatie te staven, de uitvoering van gelijkheidswetgeving te evalueren, de noodzaak van positieve actie aan te tonen en bij te dragen tot de feitelijke onderbouwing van de beleidsvorming²². Organen voor gelijke behandeling hebben een rol te spelen bij de ontwikkeling van relevante gegevens over gelijkheid voor die doeleinden, bijvoorbeeld door regelmatig rondetafelgesprekken te organiseren met alle relevante entiteiten. Zij moeten ook gegevens over hun eigen activiteiten verzamelen en analyseren of enquêtes uitvoeren en moeten toegang hebben tot en gebruik kunnen maken van statistische informatie die is verzameld door andere publieke of private entiteiten – zoals de nationale bureaus voor de statistiek, nationale rechtbanken, arbeids- en onderwijsinspecties, vakbonden of maatschappelijke organisaties – met betrekking tot de aangelegenheden die hun zijn toevertrouwd krachtens de Richtlijnen 2006/54/EG en 2010/41/EU. Die statistische informatie mag geen persoonsgegevens bevatten.
- (41) Naast de publicatie van een jaarverslag over hun activiteiten moeten organen voor gelijke behandeling regelmatig een verslag publiceren met een algemene beoordeling van de situatie in de lidstaten met betrekking tot de discriminatie die onder hun mandaat valt. Dat verslag moet informatie verschaffen voor publieke en private entiteiten en dienen als leidraad voor het bepalen van de toekomstige prioriteiten van de organen voor gelijke behandeling. De verslagen mogen geen persoonsgegevens bevatten.
- (42) Om hun toekomstvisie en de doelstellingen van hun organisatie te bepalen, moeten organen voor gelijke behandeling een meerjarenplan vaststellen. Dit moet ze in staat stellen de samenhang van hun verschillende werkterreinen in de loop van de tijd te waarborgen en systemische kwesties van discriminatie die onder hun mandaat vallen, aan te pakken als onderdeel van een langetermijnnactieplan.
- (43) Om de doeltreffendheid van deze richtlijn te beoordelen, moet een mechanisme worden ingesteld om toe te zien op de toepassing ervan en, naast het toezicht op de naleving, de praktische effecten ervan te beoordelen. De Commissie moet met dat toezicht worden belast en regelmatig een verslag over de toepassing opstellen. Om eenvormige voorwaarden te waarborgen voor de uitvoering van de verslagleggingsverplichtingen van de lidstaten uit hoofde van artikel 16, lid 2, met betrekking tot de praktische effecten van deze richtlijn, moeten aan de Commissie uitvoeringsbevoegdheden worden toegekend om een lijst van relevante indicatoren op te stellen op basis waarvan gegevens moeten worden verzameld. Dit toezicht mag niet gepaard gaan met de verwerking van persoonsgegevens.
- (44) Deze richtlijn stelt minimumvoorschriften vast en laat de lidstaten daarmee de keuze gunstiger bepalingen aan te nemen of te handhaven. De uitvoering van deze richtlijn mag niet als rechtvaardiging dienen voor enigerlei verlaging van het in de lidstaten reeds bestaande beschermingsniveau.
- (45) Deze richtlijn bouwt voort op de voorschriften van de Richtlijnen 2006/54/EG en 2010/41/EU door strengere normen voor de werking van organen voor gelijke

²² Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de toepassing van Richtlijn 2000/43/EG van de Raad houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming (“richtlijn rassengelijkheid”) en Richtlijn 2000/78/EG van de Raad tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep (“richtlijn gelijke behandeling in arbeid en beroep”) SWD(2021) 63 final.

behandeling in te voeren. Eerdere bepalingen over organen voor gelijke behandeling in artikel 20 van Richtlijn 2006/54/EG en artikel 11 van Richtlijn 2000/41/EU moeten daarom worden geschrapt.

- (46) Deze richtlijn heeft tot doel ervoor te zorgen dat organen voor gelijke behandeling volgens minimumnormen functioneren, teneinde hun doeltreffendheid te verbeteren en hun onafhankelijkheid te waarborgen, en zo de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling te versterken. Aangezien de doelstelling van deze richtlijn niet voldoende door de lidstaten kan worden verwezenlijkt en derhalve op het niveau van de Unie moet worden gerealiseerd, kan de Unie maatregelen nemen overeenkomstig het in artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie neergelegde subsidiariteitsbeginsel. Overeenkomstig het in hetzelfde artikel neergelegde evenredigheidsbeginsel gaat deze richtlijn, die beperkt blijft tot het vaststellen van minimumnormen, niet verder dan nodig is om die doelstelling te verwezenlijken.
- (47) De verwerking van persoonsgegevens door organen voor gelijke behandeling in het kader van deze richtlijn dient te geschieden met volledige inachtneming van Verordening (EU) 2016/679. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat de taken van organen voor gelijke behandeling duidelijk bij wet zijn vastgelegd, overeenkomstig artikel 6, lid 1, punt e), van Verordening (EU) 2016/679, gelezen in samenhang met artikel 6, leden 2 en 3, van die verordening. Organen voor gelijke behandeling mogen persoonsgegevens alleen verwerken voor zover dat nodig is voor het vervullen van hun taken uit hoofde van deze richtlijn, die gericht is op de handhaving van de grondrechten en verplichtingen die voortvloeien uit de Richtlijnen 2006/54/EG en 2010/41/EU. Personen van wie persoonsgegevens worden verwerkt, moeten worden geïnformeerd over hun rechten als betrokkenen, met inbegrip van de rechtsmiddelen waarover zij op nationaal niveau beschikken.
- (48) Wanneer voor de vervulling van de taken van organen voor gelijke behandeling bijzondere categorieën persoonsgegevens moeten worden verwerkt, te weten gegevens over ras of etnische afkomst, godsdienst of overtuiging, handicap of seksuele geaardheid, moeten de lidstaten er ook voor zorgen dat het nationale recht de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens eerbiedigt en passende en specifieke maatregelen treft ter bescherming van de grondrechten en de belangen van de betrokkene, overeenkomstig artikel 9, lid 2, punt g), van Verordening (EU) 2016/679. Dergelijke waarborgen moeten bijvoorbeeld interne beleidslijnen en maatregelen omvatten om ervoor te zorgen dat gegevens tot een minimum worden beperkt, onder meer door, waar mogelijk, persoonsgegevens te anonimiseren; pseudonimisering en versleuteling van persoonsgegevens toe te passen; ongeoorloofde toegang tot en doorgifte van persoonsgegevens te voorkomen; en ervoor te zorgen dat persoonsgegevens niet langer worden verwerkt dan nodig is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.
- (49) Overeenkomstig artikel 42, lid 1, van Verordening (EU) 2018/1725 is de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming geraadpleegd, en op [datum] heeft hij een advies uitgebracht,

HEEFT DE VOLGENDE RICHTLIJN VASTGESTELD:

Artikel 1

Doel, onderwerp en toepassingsgebied

1. In deze richtlijn worden minimumvoorschriften vastgesteld voor de werking van organen voor gelijke behandeling om hun doeltreffendheid te verbeteren en hun onafhankelijkheid te waarborgen, teneinde de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling zoals dat voortvloeit uit de Richtlijnen 2006/54/EG en 2010/41/EU te versterken.
2. De verplichtingen van de lidstaten en de taken van organen voor gelijke behandeling uit hoofde van deze richtlijn hebben betrekking op de rechten en verplichtingen die voortvloeien uit de Richtlijnen 2006/54/EG en 2010/41/EU.

Artikel 2

Aanwijzing van organen voor gelijke behandeling

De lidstaten wijzen een of meer organen (hierna “organen voor gelijke behandeling” genoemd) aan om de in deze richtlijn vastgestelde bevoegdheden uit te oefenen.

Organen voor gelijke behandeling kunnen deel uitmaken van instanties die op nationaal vlak zijn belast met de verdediging van de mensenrechten of de bescherming van de rechten van het individu.

Artikel 3

Onafhankelijkheid

1. De lidstaten nemen maatregelen om ervoor te zorgen dat de organen voor gelijke behandeling bij de uitvoering van hun taken en de uitoefening van hun bevoegdheden onafhankelijk en vrij van externe invloed zijn, met name wat betreft hun juridische structuur, verantwoordingsplicht, begroting, personeel en organisatorische aangelegenheden.
2. De lidstaten voorzien in transparante regels en waarborgen met betrekking tot selectie, benoeming, beëindiging dienstverband en mogelijke belangenconflicten van het personeel van organen voor gelijke behandeling, met name van personen die een leidinggevende functie bekleden, teneinde hun bekwaamheid en onafhankelijkheid te waarborgen.
3. De lidstaten zorgen ervoor dat er passende waarborgen zijn, met name binnen de interne structuur van organen voor gelijke behandeling, teneinde de onafhankelijke uitoefening van hun bevoegdheden te waarborgen, met name wanneer bepaalde bevoegdheden onpartijdigheid vereisen en andere gericht zijn op de ondersteuning van slachtoffers.
4. De lidstaten zorgen ervoor dat binnen de interne structuur van organen met meerdere mandaten passende waarborgen worden ingebouwd om de autonome uitoefening van het mandaat inzake gelijke behandeling te waarborgen.

Artikel 4

Middelen

1. De lidstaten zorgen ervoor dat elk orgaan voor gelijke behandeling over de nodige personele, technische en financiële middelen beschikt om doeltreffend al zijn taken uit te voeren en al zijn bevoegdheden uit te oefenen, ten aanzien van alle gronden en gebieden die onder de Richtlijnen 2006/54/EG en 2010/41/EU vallen, ook in geval van uitbreiding van de bevoegdheden, toename van het aantal klachten, proceskosten en het gebruik van geautomatiseerde systemen.
2. Wanneer organen voor gelijke behandeling deel uitmaken van een orgaan dat met meerdere mandaten is belast, is lid 1 specifiek van toepassing op het mandaat inzake gelijke behandeling en de ondersteunende personeelsleden en systemen.

Artikel 5

Preventie, bevordering en bewustmaking

De lidstaten:

- (a) stellen een strategie vast om de bevolking op hun gehele grondgebied bewuster te maken over de rechten uit hoofde van de Richtlijnen 2006/54/EG en 2010/41/EU en over het bestaan van organen voor gelijke behandeling en hun diensten, met bijzondere aandacht voor personen en groepen die het risico lopen gediscrimineerd te worden;
- (b) zorgen ervoor dat de organen voor gelijke behandeling zich inzetten voor discriminatiepreventie en de bevordering van gelijke behandeling, en een strategie vaststellen waarin wordt bepaald hoe zij een publieke dialoog zullen aangaan, zullen communiceren met personen en groepen die het risico lopen te worden gediscrimineerd, opleiding en begeleiding zullen aanbieden, en gelijkheidsverplichtingen, integratie van gelijke behandeling en positieve actie bij publieke en private entiteiten zullen bevorderen.

Daarbij houden de lidstaten en organen voor gelijke behandeling er rekening mee welke communicatiemiddelen en -formaten voor elke doelgroep het meest geschikt zijn. Zij richten zich vooral op kansarme groepen en groepen wier toegang tot informatie kan worden belemmerd, bijvoorbeeld door hun economische status, leeftijd, handicap, geletterdheid, nationaliteit, verblijfsstatus of gebrek aan toegang tot online-instrumenten.

Artikel 6

Bijstand aan slachtoffers

1. De lidstaten zorgen ervoor dat de organen voor gelijke behandeling slachtoffers bijstand kunnen verlenen zoals uiteengezet in de leden 2, 3 en 4.
2. De organen voor gelijke behandeling kunnen mondeling, schriftelijk en online klachten over discriminatie ontvangen.
3. De organen voor gelijke behandeling verlenen bijstand aan slachtoffers, in eerste instantie door hen te informeren over het rechtskader, met inbegrip van op hun

specifieke situatie gericht advies, over de door het orgaan voor gelijke behandeling aangeboden diensten en daarmee verband houdende procedurele aspecten, alsook over de beschikbare rechtsmiddelen, met inbegrip van de mogelijkheid om een zaak voor de rechter te brengen.

De organen voor gelijke behandeling informeren slachtoffers ook over de toepasselijke vertrouwelijkheidsregels, over de bescherming van persoonsgegevens en over de mogelijkheden om psychologische of andere vormen van relevante ondersteuning te krijgen van andere organen of organisaties.

4. De organen voor gelijke behandeling verrichten een voorlopige beoordeling van een klacht op basis van informatie die vrijwillig door de betrokken partijen is verstrekt. De lidstaten stellen de precieze modaliteiten vast waaronder het orgaan voor gelijke behandeling een dergelijke voorlopige beoordeling verricht.

De organen voor gelijke behandeling stellen de klagers in kennis van hun voorlopige beoordeling en delen hun mee of zij hun klacht zullen afsluiten dan wel of er redenen zijn om deze verder te behandelen, onder meer via de procedures van de artikelen 7, 8 en 9.

Artikel 7

Minnelijke schikkingen

De organen voor gelijke behandeling kunnen de partijen de mogelijkheid bieden hun geschil via een minnelijke schikking op te lossen. Die procedure behoeft de instemming van de partijen en kan worden geleid door het orgaan voor gelijke behandeling zelf of door een andere bestaande specifieke entiteit, in welk geval het orgaan voor gelijke behandeling opmerkingen kan indienen bij die entiteit. De inleiding van een dergelijke procedure belet de partijen niet hun recht op toegang tot de rechter uit te oefenen.

Artikel 8

Adviezen en besluiten

1. De lidstaten zorgen ervoor dat wanneer organen voor gelijke behandeling naar aanleiding van een klacht of uit eigen beweging van mening zijn dat het in de Richtlijnen 2006/54/EG en 2010/41/EU neergelegde beginsel van gelijke behandeling mogelijk is geschonden, die organen bevoegd zijn om de zaak verder te onderzoeken.
2. De lidstaten voorzien in een kader dat de organen voor gelijke behandeling in staat stelt feitenonderzoek te verrichten.

Dat kader biedt de organen voor gelijke behandeling met name effectieve rechten op toegang tot informatie die nodig is om vast te stellen of er sprake is van discriminatie. Het voorziet ook in passende mechanismen voor de organen voor gelijke behandeling om daartoe samen te werken met relevante overheidsinstanties.
3. De lidstaten kunnen ook bepalen dat de vermeende dader en derden wettelijk verplicht zijn alle door organen voor gelijke behandeling gevraagde informatie en documenten te verstrekken.

4. De lidstaten zorgen ervoor dat de organen voor gelijke behandeling hun beoordeling van de zaak schriftelijk vastleggen, met inbegrip van de vaststelling van de feiten en een gemotiveerde conclusie over het bestaan van discriminatie. De lidstaten bepalen of dit moet gebeuren door middel van niet-bindende adviezen of door middel van bindende afdwingbare besluiten.

In voorkomend geval omvatten adviezen en besluiten specifieke maatregelen om vastgestelde inbreuken te verhelpen en nieuwe inbreuken te voorkomen. De lidstaten stellen passende mechanismen vast voor de follow-up van adviezen, zoals feedbackverplichtingen, en voor de handhaving van besluiten.

De organen voor gelijke behandeling publiceren samenvattingen van hun adviezen en besluiten, zonder persoonsgegevens openbaar te maken.

Artikel 9

Procesvoering

1. De lidstaten zorgen ervoor dat de organen voor gelijke behandeling het recht hebben om overeenkomstig de leden 2 tot en met 5 op te treden in gerechtelijke procedures in bestuurs- en civielrechtelijke zaken die verband houden met de uitvoering van het beginsel van gelijke behandeling dat is neergelegd in de Richtlijnen 2006/54/EG en 2010/41/EU, onverminderd de nationale regels inzake de ontvankelijkheid van vorderingen.
2. Het recht om in gerechtelijke procedures op te treden omvat:
 - (a) het recht van het orgaan voor gelijke behandeling om op te treden als partij in een procedure betreffende de handhaving of rechterlijke toetsing van een krachtens artikel 8, lid 4, genomen besluit;
 - (b) het recht van het orgaan voor gelijke behandeling om opmerkingen in te dienen bij de rechtbank als *amicus curiae*;
 - (c) het recht van het orgaan voor gelijke behandeling om namens of ter ondersteuning van een of meer slachtoffers een procedure in te leiden of daaraan deel te nemen; in dat geval is de instemming van de slachtoffers noodzakelijk.
3. De lidstaten zorgen ervoor dat het orgaan voor gelijke behandeling in eigen naam een gerechtelijke procedure kan inleiden, met name om structurele en systematische discriminatie aan te pakken in zaken die door het orgaan voor gelijke behandeling zijn geselecteerd op grond van de mate waarin zij zich voordoen, de ernst ervan of de behoefte aan juridische verduidelijking ervan.
4. De lidstaten zorgen ervoor dat het orgaan voor gelijke behandeling, in andere dan in de in lid 2, punten a) en b), bedoelde gevallen, in gerechtelijke procedures geen bewijs overlegt dat het heeft verkregen door de uitoefening van bevoegdheden uit hoofde van artikel 8, lid 3.
5. De lidstaten zorgen ervoor dat er geen onderzoeken uit hoofde van artikel 8, leden 2, 3 en 4, worden ingesteld of voortgezet zolang een gerechtelijke procedure over dezelfde zaak aanhangig is.

Artikel 10

Procedurele waarborgen

De lidstaten zorgen ervoor dat in de in de artikelen 6 tot en met 9 bedoelde procedures de rechten van verdediging van de betrokken natuurlijke en rechtspersonen naar behoren worden beschermd. De lidstaten zorgen ervoor dat de organen voor gelijke behandeling getuigen en klokkenluiders en, voor zover mogelijk, klagers, vertrouwelijkheid waarborgen.

De in artikel 8, lid 4, bedoelde besluiten kunnen door de rechter worden getoetst overeenkomstig het nationale recht.

Artikel 11

Toegang, toegankelijkheid en redelijke aanpassingen

1. De lidstaten waarborgen dat iedereen op voet van gelijkheid toegang heeft tot de diensten en publicaties van de organen voor gelijke behandeling en zorgen ervoor dat er geen belemmeringen zijn voor het indienen van klachten.
2. De lidstaten zorgen ervoor dat de organen voor gelijke behandeling al hun diensten kosteloos verlenen aan klagers, op hun gehele grondgebied, ook in landelijke en afgelegen gebieden.
3. De lidstaten zorgen voor toegankelijkheid en voorzien in redelijke aanpassingen voor personen met een handicap teneinde hun gelijke toegang tot alle diensten en activiteiten van organen voor gelijke behandeling te waarborgen, met inbegrip van bijstand aan slachtoffers, klachtenbehandeling, mechanismen voor minnelijke schikking, informatie en publicaties, en preventie-, bevorderings- en bewustmakingsactiviteiten.

Artikel 12

Samenwerking

De lidstaten zorgen ervoor dat de organen voor gelijke behandeling over passende mechanismen beschikken om, in het kader van hun respectieve bevoegdheden, samen te werken met andere organen voor gelijke behandeling binnen dezelfde lidstaat en met relevante publieke en private entiteiten, waaronder maatschappelijke organisaties, op nationaal, regionaal en lokaal niveau, alsook in andere lidstaten en op Unie- en internationaal niveau.

Artikel 13

Raadpleging

De lidstaten voeren transparante procedures in om ervoor te zorgen dat de regering en andere overheidsinstellingen organen voor gelijke behandeling tijdig raadplegen over wetgeving, beleid, procedures, programma's en praktijken met betrekking tot de rechten en plichten die voortvloeien uit de Richtlijnen 2006/54/EG en 2010/41/EU.

Zij zorgen ervoor dat de organen voor gelijke behandeling het recht hebben om aanbevelingen te doen over deze aangelegenheden, deze te publiceren en feedback te vragen van de betrokken autoriteiten.

Artikel 14

Gegevensverzameling en toegang tot gegevens over gelijkheid

1. De lidstaten zorgen ervoor dat de organen voor gelijke behandeling gegevens over hun activiteiten verzamelen met het oog op de opstelling van de in artikel 15, punten b) en c), bedoelde verslagen.
2. De verzamelde gegevens worden uitgesplitst naar gronden en gebieden die onder de Richtlijnen 2006/54/EG en 2010/41/EU vallen, en volgens de in artikel 16 genoemde indicatoren. De verzamelde persoonsgegevens worden geanonimiseerd en, indien dat niet mogelijk is, gepseudonimiseerd.
3. De lidstaten zorgen ervoor dat de organen voor gelijke behandeling toegang hebben tot statistische gegevens met betrekking tot de uit de Richtlijnen 2006/54/EG en 2010/41/EU voortvloeiende rechten en plichten die worden verzameld door publieke en particuliere entiteiten, waaronder overheidsinstanties, vakbonden, bedrijven en maatschappelijke organisaties, indien zij die gegevens noodzakelijk achten voor een algemene beoordeling van de situatie met betrekking tot discriminatie in de lidstaat en voor het opstellen van het in artikel 15, punt c), bedoelde verslag.
4. De lidstaten staan de organen voor gelijke behandeling toe om aan publieke en private entiteiten, waaronder overheidsinstanties, vakbonden, bedrijven en maatschappelijke organisaties aanbevelingen te doen over het soort gegevens dat met betrekking tot de rechten en plichten die voortvloeien uit de 2006/54/EG en 2010/41/EU moet worden verzameld. De lidstaten staan de organen voor gelijke behandeling ook toe een coördinerende rol te spelen bij het verzamelen van gegevens over gelijkheid.
5. De lidstaten zorgen ervoor dat de organen voor gelijke behandeling onafhankelijke enquêtes over discriminatie kunnen uitvoeren.

Artikel 15

Verslagen en strategische planning

De lidstaten zorgen ervoor dat de organen voor gelijke behandeling:

- (a) een meerjarenprogramma vaststellen met daarin hun prioriteiten en toekomstige activiteiten, met inbegrip van de in artikel 5, punt b), bedoelde strategie;
- (b) een jaarlijks activiteitenverslag opstellen en ter beschikking stellen van het publiek, met inbegrip van hun jaarlijkse begroting, en verslaglegging over personeel en financiën;
- (c) ten minste om de vier jaar een verslag met aanbevelingen publiceren over de stand van zaken op het gebied van gelijke behandeling en discriminatie, met inbegrip van mogelijke structurele problemen, in hun lidstaat.

Artikel 16

Toezicht

1. De Commissie stelt door middel van een uitvoeringshandeling een lijst van gemeenschappelijke indicatoren vast om de praktische effecten van deze richtlijn te meten. Bij het opstellen van de indicatoren kan de Commissie advies inwinnen bij het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten en het Europees Instituut voor gendergelijkheid. Deze indicatoren hebben betrekking op de middelen, de onafhankelijke werking, de activiteiten en de doeltreffendheid van organen voor gelijke behandeling, alsook op ontwikkelingen in hun mandaat, bevoegdheden of structuur, waarbij de vergelijkbaarheid, objectiviteit en betrouwbaarheid van de op nationaal niveau verzamelde gegevens worden gewaarborgd.
2. Uiterlijk op *[vijf jaar na de datum van omzetting]*, en vervolgens om de vijf jaar, verstrekken de lidstaten de Commissie alle relevante informatie over de toepassing van deze richtlijn, met inbegrip van gegevens over de praktische effecten ervan die zijn verzameld op basis van de in lid 1 van dit artikel genoemde indicatoren, en met name rekening houdend met de verslagen die de organen voor gelijke behandeling uit hoofde van artikel 14, punten b) en c), hebben opgesteld.
3. De Commissie stelt een verslag op over de toepassing en de praktische effecten van deze richtlijn op basis van de in lid 2 bedoelde informatie en aanvullende relevante gegevens die op nationaal en Unieniveau, met name bij belanghebbenden, door het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten en het Europees Instituut voor gendergelijkheid zijn verzameld.

Artikel 17

Minimumvereisten

1. De lidstaten mogen bepalingen invoeren of handhaven die gunstiger zijn dan de minimumvereisten van deze richtlijn.
2. De uitvoering van deze richtlijn vormt onder geen beding een grond voor de verlaging van het in de lidstaten reeds bestaande niveau van bescherming tegen discriminatie op de door de richtlijn bestreken gebieden.

Artikel 18

Verwerking van persoonsgegevens

1. De lidstaten zorgen ervoor dat organen voor gelijke behandeling alleen persoonsgegevens mogen verzamelen indien dit noodzakelijk is voor de vervulling van een taak uit hoofde van deze richtlijn.
2. De lidstaten zorgen ervoor dat wanneer organen voor gelijke behandeling bijzondere categorieën persoonsgegevens verwerken, te weten gegevens over ras of etnische afkomst, godsdienst of overtuiging, handicap of seksuele geaardheid, passende en specifieke maatregelen worden getroffen om de grondrechten en de belangen van de betrokkene te beschermen.

Artikel 19

Artikel 20 van Richtlijn 2006/54/EG en artikel 11 van Richtlijn 2010/41/EU worden geschrapt.

Verwijzingen naar de in die artikelen bedoelde organen voor de bevordering van gelijke behandeling gelden als verwijzingen naar de in artikel 2 van deze richtlijn bedoelde organen voor gelijke behandeling.

Artikel 20

1. De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk op [18 maanden na de inwerktreding ervan] aan deze richtlijn te voldoen. Zij stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis.

Wanneer de lidstaten die bepalingen aannemen, wordt in die bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking ervan naar deze richtlijn verwezen. De regels voor die verwijzing worden vastgesteld door de lidstaten.

2. De lidstaten delen de Commissie de tekst van de belangrijkste bepalingen van intern recht mee die zij op het onder deze richtlijn vallende gebied vaststellen.

Artikel 21

Deze richtlijn treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Artikel 19 is van toepassing met ingang van [de in artikel 20, lid 1, bedoelde datum].

Artikel 22

Deze richtlijn is gericht tot de lidstaten.

Gedaan te Brussel,

*Voor het Europees Parlement
De voorzitter*

*Voor de Raad
De voorzitter*