

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Разширяване на обхвата на мерките за борба срещу дискриминацията в области извън заетостта — за единна и обща директива за борба срещу дискриминацията“

(2009/C 77/24)

На 17 януари 2008 г. Европейският икономически и социален комитет, в съответствие с член 29, параграф 2 от Правилника за дейността си, реши да изготви становище по собствена инициатива относно

„Разширяване на обхвата на мерките за борба срещу дискриминацията в области извън заетостта — за единна и обща директива за борба срещу дискриминацията“.

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 18 юли 2008 г. (докладчик: г-н Crook).

На 447-та си пленарна сесия, проведена на 17 и 18 септември 2008 г. (заседание от 18 септември 2008 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 112 гласа „за“, 3 гласа „против“ и 2 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Правото на равенство е както всеобщо право, така и основен принцип на правото на Общността. То е провъзгласено в Хартата на основните права. Неговият източник е в Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, другите международни документи, подписани от всички държави-членки, и в конституционните традиции, общи за всички държави-членки.

1.2 Съгласно член 13 от ДЕО ЕС се ангажира да се бори с дискриминацията, основаваща се на пол, расов или етнически произход, религия или убеждения, увреждане, възраст и сексуална ориентация във всички сфери в рамките на своите компетенции. Договорът от Лисабон прави борбата срещу дискриминацията конкретна цел на ЕС.

1.3 Дискриминацията, основаваща се на признаците, посочени в член 13, може да изложи на опасност постигането на целите на Европейската общност, както са определени в член 2 от ДЕО, включително насърчаването на високо равнище на заетост и социална защита, равенство между мъжете и жените, повишаване на жизнения стандарт и качеството на живот, икономическо и социално сближаване и солидарност между държавите-членки.

1.4 Ефективната защита срещу дискриминацията извън сферата на заетостта е важна, за да се гарантира развитието на демократични, толерантни общества, позволяващи изразяването на многообразието, пълноценното участие и интеграция на всички лица в икономическия и социалния живот.

1.5 Необходимо е да бъдат предприети действия в отговор на продължаващото неравенство и дискриминация в ЕС. Такава дискриминация причинява вреда на отделните граждани и на европейските общества като цяло. Настоящото законодателство на ЕС е недостатъчно за постигането на тази цел. Освен предвидената защита срещу дискриминация в заетостта и професиите по всички признаци, посочени в член 13, правото на ЕС също предоставя защита срещу дискриминация, основаваща се на расов или етнически произход в областта на социалната защита, включително социалното осигуряване и здравеопазване, социалните придобивки, образованието и достъпа до стоки и услуги, включително жилище, и срещу дискриминация въз основа на полов

признак при достъпа до стоки и услуги. Извън сферата на заетостта липсва правна защита на ЕС срещу дискриминация, основаваща се на религия или убеждения, увреждане, възраст и сексуална ориентация. Антидискриминационното право на ЕС не признава и не предлага защита срещу множествена дискриминация.

1.6 Действителната картина на правната защита по места в ЕС е сложна. Много държави-членки имат закони, надхвърлящи изискванията на ЕО, но много различни по отношение на съдържание, естество и степен на предоставяната защита, докато други едва изпълняват минималните изисквания. Въпреки доказаната полза от специализирани органи по въпросите на равенството, които да се борят срещу дискриминацията и да насърчават равенството, правото на ЕС изисква намесата на такива органи единствено във връзка с расовия или етнически произход и равенството между мъжете и жените. Много държави-членки са създали органи по въпросите на равенството с правомощия, включващи равенство по всички или някои от останалите признаци, посочени в член 13.

1.7 ЕИСК счита, че не може да има основание ЕС да продължава да поддържа законодателна система, основана на поетия в Договора ясен ангажимент за борба с дискриминацията по шест конкретни признака, която на практика запазва различия в защитата, като спрямо някои признаци предлага по-малка защита срещу дискриминация и по-ограничени гаранции за равно третиране. Без обвързващо задължение да се изпълни един общ стандарт на ЕС, държавите-членки нямат истински стимул да приемат закони, предоставящи подобни права по всички признаци.

1.8 ЕИСК изразява загриженост, че постигането на целите на ЕС ще бъде значително възпрепятствано от тази йерархична схема на защита срещу дискриминация. Тя би могла да затрудни свободното движение на работниците и на стоките; работниците може да не желаят да се преместят в страни с по-малко правно гарантирани права, а доставчиците на стоки или услуги могат да бъдат неблагоприятно засегнати от изискванията да изпълняват различни стандарти за равенство в различните страни. Тя възпрепятства социалното сближаване и ще ограничи нивата на участие в гражданското общество.

1.9 ЕИСК счита, че сега има необходимост от ново законодателство на ЕС, забраняващо дискриминацията извън сферата на заетостта, основаваща се на религия или вероизповедание, увреждане, възраст и сексуална ориентация. В съответствие с принципите на субсидиарност и пропорционалност, предвидени в член 5 от ДЕО, един висок общ стандарт на правна защита във всички държави-членки не може да бъде постигнат по друг начин, освен чрез действие на нивото на Общността.

1.10 Действията на ЕО трябва да са под формата на една-единствена директива, обхващаща всичките четири признака. За да постигне съгласуваност и последователност с правото на ЕС и с националното право, новата директива следва да се прилага към всички сфери извън заетостта и професиите, изброени в Директивата за расовото равенство. ЕИСК вярва, че една-единствена директива предлага големи предимства: тя би предоставила максимална яснота за предприятията и другите доставчици на стоки и услуги, като насърчи нейното ранно изпълнение; по най-ефективен начин би обхванала защитата срещу множествена дискриминация; тя подкрепя по-силно социално сближаване.

1.11 Ето защо ЕИСК приветства решението на Комисията, обявено на 2 юли 2008 г., да предложи нова директива за изпълнение на принципите на равно третиране, независимо от религия или убеждения, увреждане, възраст или сексуална ориентация.

1.12 Изключително важно е новото законодателство да гарантира, че правото на равенство не е ограничено или намалено и не води до намаляване на защитата срещу дискриминация според съществуващото общностно или национално законодателство. Новата директива би трябвало да предложи рамка за спазване на задълженията за равенство, поети по Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания, включително предоставянето на достъп и до подходящи съоръжения, така че хората с увреждания да могат пълноценно да участват в обществото. Тя би трябвало да дава възможност да се приемат мерки, позволяващи позитивни действия и преференциално третиране на основата на възраст или увреждане, когато това е в съответствие с принципа на равно третиране. Тя не трябва да допуска едно общо оправдаване на пряката дискриминация, но би трябвало да допуска дискриминация там, където тя служи за насърчаване на равенството и зачитането на човешкото достойнство. Тя би трябвало да изисква учредяването или разширяването на специализирани органи, които да обхванат въпросите за равенството по останалите четири признака.

2. Равенството е основен принцип на правото на ЕС

2.1 Правото на равенство е както универсално право, така и основен принцип на правото на Общността. То произтича от международните актове, подписани от всички държави-членки, и от конституционните традиции на държавите-членки, и е провъзгласено в член 21 и член 22 от Хартата на основните права.

2.2 Правото на недискриминация между мъжете и жените на работното място, договорено преди повече от 30 години, беше

ключов момент в развитието на Съюза. Равното третиране на жените и мъжете остава от съществено значение за равнопоставен вътрешен пазар, свободно движение и изграждане на силно европейско общество, стремящо се към сближаване.

2.3 През 90-те години имаше нарастващо осъзнаване на необходимостта от мерки за борба с дискриминацията по признаци, различни от половата принадлежност, и в други сфери, освен в заетостта. Включването на член 13 в Договора от Амстердам представляваше значително развитие, предоставящо нови правомощия и по-широк ангажимент за осигуряването на равно третиране. Член 13 ангажира ЕС да се бори с дискриминацията не само на основата на полова принадлежност, но също и на расов или етнически произход, религия или убеждения, увреждане, възраст и сексуална ориентация.

2.4 Като призна неотложната необходимост от действия по отношение на посочените други признаци, през 2000 г. Съветът одобри две директиви: Директивата за расовото равенство (2000/43/ЕО), прилагаща принципа на равно третиране на лицата без оглед на расов или етнически произход, и Рамковата директива за заетостта (2000/78/ЕО) за създаване на основна рамка за равно третиране в заетостта и професиите. През 2004 г. Съветът одобри Директивата за равенство по полов признак при достъп до стоки и услуги (2004/113/ЕО), относно прилагане на принципа на равното третиране на мъжете и жените по отношение на достъпа до стоки и услуги и предоставянето на стоки и услуги.

2.5 Всяка от тези три директиви се позовава в своя преамбюл на член 6 от Договора за Европейския съюз и потвърждава, че правото на равенство е основно право, основано на правата, залегнали в международните актове, подписани от всички държави-членки, и в конституционните традиции на всички държави-членки.

2.6 Това беше потвърдено и от Съда на Европейските общности, по делото *Mangold срещу Helm* ⁽¹⁾, в неговото преюдициално заключение относно тълкуването на Директива 2000/78/ЕО на Съвета във връзка с възрастовата дискриминация:

— „74 ... в съответствие с член 1 [Директива 2000/78], единствената цел на директивата е да регламентира основната рамка за борба с дискриминацията, основана на религия или убеждения, увреждане, възраст или сексуална ориентация, като източникът на действителния принцип, обосноваващ забраната на тези форми на дискриминация се намира, както е видно от третото и четвъртото съображение от преамбюла към директивата, в различни международни документи и в конституционните традиции, общи за държавите-членки.

— 75 ... Принципът на недискриминация по възрастов принцип следователно трябва да се счита като общ принцип на правото на Общността“.

Няма причина да се допуска, че по същия начин Съдът не би потвърдил този принцип и по отношение на другите признаци от Директива 2000/78.

(¹) [2005] EUECJ C-144/04 от 22 ноември 2005 г.

2.7 В *Coleman срещу Attridge Law*, дело, по което Съдът на Европейските общности беше помолен да предостави преюдициално заключение относно обхвата на Директива на Съвета 2000/78, генералният адвокат в своето становище заяви ⁽²⁾:

— „8. Член 13 от ДЕО е израз на ангажираността на правния ред на Общността към принципа на равно третиране и недискриминация. ... Съдебната практика на Съда е еднозначна, що се отнася до ролята на равното третиране и недискриминацията в правния ред на Общността. Равенството не е просто политически идеал и стремеж, а е един от основните принципи на правото на Общността.“

2.8 Както Директивата за расовото равенство ⁽³⁾, така и Рамковата директива за равно третиране в заетостта ⁽⁴⁾ утвърждават виждането на Съвета, че дискриминацията на основата на признаците, изброени в член 13, може да затрудни постигането на целите на ЕО, както са заявени в член 2 от ДЕО, включително насърчаването на високо равнище на заетост и социална защита, равенството между мъжете и жените, повишаването на жизнения стандарт и качеството на живот, икономическото и социално сближаване и солидарността между държавите-членки.

2.9 Договорът от Лисабон придава ново значение на борбата с дискриминацията, основаваща се на признаците, изброени в член 13 ⁽⁵⁾, като прави това конкретна цел на ЕС при определянето и прилагането на неговите политики и действия ⁽⁶⁾.

3. Важността на ефективната защита срещу дискриминация извън сферата на заетостта

3.1 Рамковата директива за заетостта създава основна рамка за равно третиране на основата на религия или вероизповедание, увреждане, възраст или сексуална ориентация в заетостта и професиите; Директивата за расовото равенство прилага принципа на равно третиране между лицата, без оглед на расов или етнически произход по отношение не само на заетостта и професиите, но също и на социалната защита, включително социалното осигуряване и здравеопазване, социалните придобивки, образованието и достъпа до стоки и услуги, предоставени на разположение на населението, включително и жилищно настаняване.

3.2 Директивата за равенство по полов признак при достъп до стоки и услуги допълва защитата срещу сексуална дискриминация в заетостта и професиите, залегнала в директивите, приети в съответствие с член 141 от ДЕО ⁽⁷⁾, и прилага принципа на равно третиране между мъжете и жените при достъпа до стоки и услуги и тяхното предоставяне.

3.3 В Директивата за расовото равенство ⁽⁸⁾ и Директивата за равенство по полов признак при достъп до стоки и услуги ⁽⁹⁾

⁽²⁾ [2008] EUECJ C-303/06 от 31 януари 2008 г.

⁽³⁾ Съображение 9.

⁽⁴⁾ Съображение 11.

⁽⁵⁾ Договор за функционирането на Европейския съюз (Консолидирана версия, изменен с Договора от Лисабон), член 19.

⁽⁶⁾ Договор за функционирането на Европейския съюз (Консолидирана версия, изменен с Договора от Лисабон), член 10.

⁽⁷⁾ Напр. директиви 76/207/ЕИО и 2002/73/ЕО.

⁽⁸⁾ Съображение 12.

⁽⁹⁾ Съображение 9.

Съветът признава, че за да се гарантира пълноценното участие на всички лица, защитата срещу дискриминация би трябвало да обхваща и сферите извън заетостта.

3.4 ЕИСК признава ⁽¹⁰⁾ важността на електронния достъп за борбата с дискриминацията и за осигуряването на пълноценно участие в обществото на всички групи и препоръчва законодателство на основание на член 13 с цел постигане на общ висок стандарт на мерки за електронен достъп.

3.5 ЕИСК е убеден, че премахването на дискриминацията на пазара на труда и извън него е от основно значение за постигането на целите на Лисабонската стратегия. Обратно, дискриминацията в социалната защита, здравеопазването, образованието или жилищното настаняване, или при достъпа до основни услуги от публичния или частния сектор, би възпрепятствала напредъка към устойчив растеж и повече и по-добри работни места.

4. Текущо състояние на равенството и недискриминацията в ЕС

4.1 Европейската година на равни възможности за всички през 2007 г. предостави ценна възможност за институциите на ЕС, националните правителства и гражданското общество да проведат дебат за важността на равенството и премахването на дискриминацията при изграждането на едно по-приобщаващо от социална гледна точка общество. Тя изтъкна факта, ясно отбелязан от Съвета, че неравенството и дискриминацията на основата на пол, расов или етнически произход, възраст, увреждане, религия или убеждения или сексуална ориентация „*продължават да съществуват в ЕС, на значителна цена за отделните засегнати жени и мъже, и за европейските общества като цяло*“ ⁽¹¹⁾.

4.2 Европейската година също така изведе на преден план различията в степента на защита срещу дискриминация в съществуващото законодателство на ЕС, описана в параграфи 3.1 и 3.2 по-горе. ЕИСК изразява загриженост, че отказването на равно третиране, включително модели на институционална дискриминация, по който и да било от признаците от член 13 в сфери като здравеопазване, образование, достъп до стоки и услуги и жилище може да допринесе за трайно неравенство по отношение на достъпа до заетост и може дълбоко да засегне качеството на живот на хората и тяхната способност да участват пълноценно в обществото.

5. Множествена дискриминация

5.1 Както отбеляза Съветът „*Европейската година подчерта сериозните трудности, произтичащи от множествената дискриминация*“ ⁽¹²⁾.

⁽¹⁰⁾ Становище на ЕИСК от 30.5.2007 г. относно „Бъдещо законодателство в областта на електронния достъп“, докладчик: г-н Hernández Bataller (ОВ С 175, 27.7.2007 г.).

⁽¹¹⁾ Резолюция на Съвета от 5 декември 2007 г. за резултатите от Европейската година на равните възможности за всички (2007 г.), стр. 1.

⁽¹²⁾ Пак там, стр. 3.

5.2 „Множествената дискриминация“ признава сложните идентичности на всяко физическо лице. Тя възниква, когато дадено лице е подложено на дискриминация или тормоз по повече от един признак, формиращи част от неговата идентичност.

5.3 През декември 2007 г. беше публикуван изследователски доклад на датския Институт за права на човека „Справяне с множествената дискриминация — Практики, политики и закони“⁽¹³⁾. От проведените академични и правни изследвания, и от допитването до заинтересованите лица, авторите заключават, че: *„За да се промени действителността на дискриминация и неравенство, трябва да бъдат намерени работещи решения за борба със съществуването на множествената дискриминация“*⁽¹⁴⁾.

5.4 Антидискриминационното законодателство на ЕС и националните закони, транспониращи законодателството на ЕС, би трябвало да могат да предоставят защита и право на правна защита срещу всички форми на множествена дискриминация. За да бъде направено това, е нужен паритет на защитата срещу дискриминация по всички признаци. Понастоящем, това не е така в правото на ЕС за сферите извън заетостта.

6. Правна защита срещу дискриминация по места в ЕС

6.1 Въпреки че все още не всички държави-членки са транспонирани по подходящ начин Директивата за расовото равенство или Рамковата директива за заетостта⁽¹⁵⁾, много държави-членки имат закони срещу дискриминацията, които надхвърлят изискванията на настоящите директиви по член 13.

6.2 Едно проучване⁽¹⁶⁾, публикувано през декември 2006 г., направи преглед на националните закони срещу дискриминацията извън сферата на заетостта и професиите на основата на пола принадлежност, сексуална ориентация, увреждане, религия и убеждение и възраст. Както посочва авторът:

„Може би най-удивителните характеристики на изследваните европейски страни са: (1) фактът, че повечето страни далеч надхвърлят настоящите изисквания на ЕО и предоставят някакъв вид правна защита срещу повечето разновидности на дискриминацията, разглеждани в настоящия доклад, и (2) разнообразието между отделните страни по отношение на степенята, както и естеството на подобна защита“⁽¹⁷⁾.

6.3 Проучването констатира големи разминавания по отношение на това кои признаци са защитени във връзка с определени сфери на дейност и дали защитата е предвидена в националните конституции, в общи антидискриминационни

закони, национални или регионални закони, или в специални закони, обхващащи отделни сфери, като жилище или образование. За всеки от обхванатите признаци или сфери са открити различия между страните по естество, форма и степен на изключенията от правата на недискриминация⁽¹⁸⁾. Сравнението на държавите-членки от Bell, Chopin и Palmer⁽¹⁹⁾ потвърждава тези данни за разминавания и непоследователност.

6.4 Както призна Съветът в своята резолюция относно последващите действия във връзка с Европейската година, специализираните органи по въпросите на равенството са, или биха могли да бъдат, ключови движещи сили в борбата срещу дискриминацията и насърчаване на равенството във всяка държава-членка; в частност, те имат изключително важна роля за повишаване на осведомеността. Директивата за расовото равенство, Директивата за равенство по полов признак при достъп до стоки и услуги и преработената Директива за равенство на половете⁽²⁰⁾ изискват държавите-членки да учредят специализирани органи по въпросите на равенството, които да подкрепят правата на равенство по признаци като расов или етнически произход и пол, но няма изискване да бъдат учредявани такива органи за признаците религия или убеждения, увреждане, сексуална ориентация или възраст. Специализираните органи, учредени в държавите-членки, значително се различават помежду си по отношение на признаците, попадащи в рамките на тяхната компетентност: някои са ограничени до расов и етнически произход, а други включват всички признаци, изброени в член 13, както и допълнителни⁽²¹⁾. На европейско равнище е създадена мрежата Equinet⁽²²⁾, съставена от независими или правителствени органи, които в държавите членки отговарят за прилагане на антидискриминационното законодателство.

6.5 Агенцията на Европейския съюз за основните права, след като направи преглед на правната защита срещу дискриминацията, основаваща се на сексуална ориентация в целия ЕС⁽²³⁾, препоръчва законодателството на ЕС да гарантира равни права за равно третиране по всички признаци, включени в член 13.

6.6 ЕИСК е убеден, че няма валидно основание за съществуването на система на антидискриминационно законодателство на ЕС, основана на поет в Договора ангажимент за борба с дискриминацията, основаваща се на пол, расов или етнически произход, религия или убеждения, увреждане, възраст и сексуална ориентация, която в същото време допуска и запазва една по-ниска степен на защита и по-ограничени гаранции за равно третиране по някои от тези признаци.

⁽¹³⁾ Служба за официални публикации на Европейските общности, 2007 г., ISBN 978-92-79-06953-6.

⁽¹⁴⁾ Пак там, стр. 7.

⁽¹⁵⁾ Вж. М. Bell, I. Chopin и F. Palmer, „Developing Anti-Discrimination Law in Europe — The 25 EU Member States Compared“ („Изготвяне на антидискриминационно право в Европа — сравнение на 25-те държави-членки на ЕС“), юли 2007 г., Служба за официални публикации на Европейските общности, 2007 г., ISBN 978-92-79-06572-9.

⁽¹⁶⁾ Вж. А. McColgan, J. Niessen и F. Palmer, „Comparative Analyses on National Measures to Combat Discrimination Outside Employment and Occupation“ („Сравнителни анализи на националните мерки за борба с дискриминацията извън сферата на заетостта и професиите“) VT/2005/062, Migration Policy Group and Human European Consultancy, декември 2006 г.

⁽¹⁷⁾ Пак там, стр. 3.

⁽¹⁸⁾ Вж. цитирания по-горе източник Сравнителни таблици, стр. 36-45, и вж. М. Bell, I. Chopin и F. Palmer (вж. бележка под линия 15).

⁽¹⁹⁾ Вж. цитирания по-горе източник Сравнителни таблици, стр. 83-113.

⁽²⁰⁾ 2006/54/ЕО.

⁽²¹⁾ Вж. М. Bell, I. Chopin и F. Palmer, „Developing Anti-Discrimination Law in Europe — The 25 EU Member States Compared“, („Разработване на антидискриминационно право в Европа — сравнение на 25-те държави-членки на ЕС“), юли 2007 г., Служба за официални публикации на Европейските общности, 2007 г., ISBN 978-92-79-06572-9, стр. 108-113.

⁽²²⁾ Вж.: www.equineteurope.org.

⁽²³⁾ Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation in the EU Member States: Part I — Legal Analysis („Хомофобия и дискриминация, основаващи се на сексуална ориентация, в държавите-членки на ЕС: Част I — правен анализ“), Агенция на Европейския съюз за основните права, 2008 г. (автор: Olivier De Schutter).

6.7 Без последователно законодателство, обхващащо всички признаци, на равнище ЕС за държавите-членки няма реален стимул да въведат последователно законодателство и няма правно основание за намеса от страна на Комисията или Съвета, когато съществуват недостатъчни или различни равнища на защита срещу дискриминация, както е понастоящем.

6.8 ЕИСК е съгласен, че приемането на законодателство, забраняващо дискриминацията, само по себе си не освобождава дадената страна от злото на дискриминацията, но поне може да се каже, че отразява факта, че страната разпознава причиняваната от дискриминацията вреда върху гражданите и обществото и показва нейния ангажимент да използва правни средства, за да я преустанови. Отсъствието на антидискриминационно законодателство предава доста по-различни послания, сочещи едно (погрешно) убеждение, че такава дискриминация не съществува, или че такава дискриминация не е достатъчно сериозен проблем, който да оправдава вземането на превантивни мерки, или, в политически аспект, сочи, че възраженията на лица, потенциално прилагачи дискриминация, срещу всяка форма на правна уредба надделяват над стремежа да се подобри качеството на живот на гражданите и да се постигне по-голямо социално сближаване.

6.8.1 Има красноречиви доказателства, че неформални незаконодателни мерки, имащи за цел да насърчат добрите практики, не са успели да изкоренят утвърдени модели на дискриминация.

6.8.2 Антидискриминационното законодателство само по себе си, обаче, без цялостна програма за повишаване на осведомеността и образованието, както и за ефективно правоприлагане, не може да постигне своите цели.

7. Йерархия на правата на равенство е в разрез с целите на ЕО

7.1 ЕИСК е убеден, че допускането на съществуващата непоследователна йерархична система на ЕС за защитата срещу дискриминация възпрепятства постигането на целите на ЕО:

— Тя пречи на свободното движение на работниците, които имат по-малко приложими права на недискриминация в някои страни, отколкото в други. Например, 69,2 % от респондентите, участвали в проведеното от Комисията онлайн проучване „Има ли значение дискриминацията?“, са посочили, че равнището на правна защита срещу дискриминация извън сферата на заетостта по признаци като възраст, увреждане, религия и сексуална ориентация би повлияло на тяхното решение да се преместят в друга държава-членка ⁽²⁴⁾.

— Тя може да пречи на свободното движение на стоките, тъй като доставчиците трябва да изпълняват различни стандарти за равенство за стоките и услугите в различните държави-членки. Например, 26,3 % от предприятията, взели участие в Европейската група за допитвания до бизнеса ⁽²⁵⁾ във връзка с борбата с дискриминацията, са посочили, че равнището на правна защита срещу дискриминация, основаваща се на възраст, увреждане, религия или сексуална ориентация, което се предлага в друга държава-членка по отношение на достъпа до стоки и услуги, както и до жилища, би оказало въздействие върху способността им да извършват дейността си в тази държава.

⁽²⁴⁾ Онлайн допитване, юли-октомври 2007 г.

⁽²⁵⁾ 12.7.2007 г.-31.8.2007 г., въпрос 4а.

— Тя засяга качеството на живот, тъй като без правна забрана, дискриминацията и тормозът вероятно ще останат ненаказани, а препятствията пред пълното и равнопоставено упражняване на икономическите и социални права ще се запазят.

— Тя е в ущърб на социалното сближаване, тъй като не успява да даде пълно и равно признание на всички обществени групи.

— Тя ограничава степента на участие в гражданското общество на големи групи и общности.

7.2 С изразената от него загриженост по отношение на продължаващата дискриминация, Съветът, в своята резолюция относно резултатите от последващите действия във връзка с Европейската година:

— отбеляза, че „дискриминацията може да доведе до бедност и социална изолация, като възпрепятства участието и достъпа до ресурси“; и

— отбеляза, че „Европейският парламент и гражданското общество призоваха за разширяване на правната защита срещу дискриминация и в сфери, които са извън заетостта и професиите“; и

— прикани държавите-членки и Европейската комисия да „увеличат усилията си за превенция и борба с дискриминацията ... на пазара на труда и извън него“ и да „осигурят и повишат ефективността на специализираните органи по въпросите на равенството“.

8. Необходима е нова директива

8.1 За да се отговори на загрижеността на Съвета и да се гарантира съгласуван минимален стандарт на защита в целия ЕС, има необходимост от ново законодателство, прилагащо принципа на равно третиране, без оглед на увреждане, религия или убеждения, сексуална ориентация или възраст, извън сферата на заетостта.

8.2 Държавите-членки не могат в достатъчна степен да отговорят на естеството и значението на въпросите, засегнати от настоящите нива на дискриминация и тяхното въздействие върху постигането на целите на ЕС, нито поотделно да постигнат едно общо високо равнище на защита; поради това е необходимо действие на равнище на Общността, в съответствие с принципите на субсидиарност и пропорционалност, посочени в член 5 от ДЕО.

8.3 ЕИСК препоръчва това да бъде направено под формата на една-единствена директива, забраняваща дискриминацията на основата на увреждане, религия или убеждения, сексуална ориентация или възраст във всички сфери извън сферата на заетостта, попадащи в обхвата на Директивата за расовото равенство и изискващи учредяването или разширението на органи по въпросите на равенството, разполагащи с пълните правомощия да работят по всички въпроси в рамките на законодателството. Това бе сред най-важните препоръки на Агенцията на Европейския съюз за основните права ⁽²⁶⁾.

⁽²⁶⁾ Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation in the EU Member States: Part I — Legal Analysis („Хомофобия и дискриминация, основаващи се на сексуална ориентация, в държавите-членки на ЕС: Част I — правен анализ“), Агенция на Европейския съюз за основните права, 2008 г. (автор: Olivier De Schutter).

8.3.1 Макар да признава, че би могла да се повиши защитата по силата на съществуващите директиви срещу дискриминация, включително да се направи по-ясно признание на „институционалната дискриминация“, настоящият приоритет на ЕИСК е да се осигури защита по горепосочените признаци при същия стандарт, който съществува в момента за расов или етнически произход.

8.4 ЕИСК приема, че първоначалната реакция на голям брой организации, особено от малките предприятия, на каквото и да било законодателно предложение, ще бъде неподправена загриженост за разходите за спазването ѝ. За предприятията, многото пластове от правила правят тяхното изпълнение „изключително трудно“⁽²⁷⁾. ЕИСК не е убеден, че приемането на една-единствена директива, въвеждаща общ стандарт на ЕС за защита срещу дискриминация извън сферата на заетостта, би довело до значителни нови разходи; в много случаи разходите по привеждането на практиките в съответствие с новия закон биха били многократно компенсирани от по-широката потребителска база, която би възникнала в резултат от премахването на дискриминацията. Според 89,8 % от анкетиранияте от Европейската група за допитвания до бизнеса по отношение на борбата с дискриминацията трябва да има законодателство, което да „гарантира едно и също равнище на защита срещу дискриминация в цяла Европа“⁽²⁸⁾.

8.5 ЕИСК е запознат с аргументите в подкрепа на идеята за отделни директиви по всеки от съответните признаци, но счита, че една-единствена директива, обхващаща и четирите признака, е много по-желателна:

- за да бъде предоставена максимална яснота и прозрачност за физическите лица и доставчиците на стоки и услуги; ние осъзнаваме, че частният бизнес рядко приветства нови правни разпоредби, а да се определят отделни стандарти на ЕО за недискриминация по всеки признак поотделно, по различно време, без да има сигурност доколко са съгласувани изискванията, би направило спазването им много по-трудно, особено за малките предприятия с ограничени ресурси;
- за да бъде дадена възможност за ефективен отговор и решение на множествената дискриминация; ако има последователна, равностойна защита по всичките признаци, лицата, които се сблъскват с дискриминация или тормоз по повече от една характеристика на своята идентичност, ще могат да потърсят подходяща и съответна правна защита;
- за да бъде правото разбираемо и достъпно; в своята резолюция относно последващите действия във връзка с Европейската година, Съветът се позова на ниското ниво на осведоменост на обществеността относно антидискриминационното законодателство⁽²⁹⁾. Задачата за подобряване на осведомеността ще бъде многократно по-сложна, ако има комплексни разновидности на правата на равно третиране, основани на различните признаци в различни сфери в европейското и национално законодателство;
- за да бъде избягната всяка форма на йерархичност в рамките на европейска система на правата на равно третиране; социалното сближаване зависи от усещането сред членовете

на обществото за споделен ангажимент и чувство на принадлежност; това ще бъде далеч по-трудно за постигане, ако различните групи виждат от съдържанието на законодателството, че правата на равно третиране на някои групи имат по-голяма тежест от правата на други групи.

8.6 Директивата за расовото равенство установи ключовите области извън сферата на заетостта в правомощията на ЕС, в които за постигане целите на ЕС е уместно и необходимо да се предотврати дискриминацията на основата на увреждане, религия или убеждения, сексуална ориентация и възраст; ЕИСК настоятелно препоръчва всички тези области да бъдат изцяло включени в обхвата на новата директива.

8.7 ЕИСК приема, че в съответствие с принципа на субсидиарност, в някои сфери на дейност, например жилищното настаняване, образованието или някои други публични услуги, организирането и изпълнението на съответната уредба и/или други аспекти на разпоредбите е основно в правомощията на държавите-членки, на национално или регионално равнище. ЕИСК е убеден, че в съответствие с член 5 от ДЕО, изискваното високо ниво на общ стандарт на равно третиране по отношение на всички такива сфери на дейност не може да бъде постигнато по друг начин, освен чрез законодателство на европейско равнище.

8.8 Ето защо ЕИСК приветства решението на Комисията, обявено на 2 юли 2008 г., да предложи нова директива, която ще прилага принципа за равно третиране независимо от религия или убеждения, увреждане, възраст или сексуална ориентация в сферите извън заетостта, обхванати от Директивата за расовото равенство. Тъй като на Комисията бяха предадени по-ранни проекти на това становище, се изразява надежда, че аргументите и предварителните заключения на проучвателната група на ЕИСК, препоръчващи директива в сега предложената форма може да са подпомогнали Комисията при взимането на решение. Освен това се надяваме, че в окончателния си вид това становище може да насърчи държавите-членки да признаят ценността и важността на законодателството на ЕС в тази насока и да им помогне да допринесат за положителното му развитие и приемане.

8.9 ЕИСК подкрепя решението на Комисията да предложи директива, която е съобразена в максимална степен с другите директиви, свързани с член 13, със същите определения на пряка и непряка дискриминация, тормоз и позитивно действие, прилагане спрямо всички лица, намиращи се на територията на дадена държава-членка, включително граждани на трети страни, и същите задължения на държавите-членки да гарантират правото на правна защита, ефективни, пропорционални и възпиращи санкции, защита срещу преследване и включване на прехвърлянето на тежестта за доказване. Също толкова важни са задълженията за систематично повишаване на осведомеността и за поощряване на диалога със социалните партньори и НПО.

8.10 ЕИСК препоръчва при шателния преглед на предложената директива Съветът и другите институции на ЕС да разгледат следните въпроси, за да се гарантира, че в окончателния си вид тя постига описаните от нас цели:

⁽²⁷⁾ Конфедерацията на европейския бизнес, отговор на допитването на Европейската комисия „Има ли значение дискриминацията?“, 12 октомври 2007 г.

⁽²⁸⁾ 12.7.2007 г.-31.8.2007 г., въпрос 46.

⁽²⁹⁾ Онлайн допитване, юли-октомври 2007 г., стр. 1.

8.10.1 *Запазване равнището на защита*: разработването на нова директива не трябва да се използва за намаляване на защитата срещу дискриминация, предвидена в друг акт на ЕС, както и на държавите-членки не трябва да се дава възможност да използват прилагането на директивата като основание за намаляване на настоящото им ниво на защита срещу дискриминация.

8.10.2 *Права на равенство и подходящи съоръжения за хората с увреждания*: извън сферата на заетостта хората с увреждания са изправени пред същите или пред по-големи препятствия пред своето пълноценно участие. Новата директива трябва да осигури рамка, в която всички държави-членки да изпълняват задълженията си в сферата на равенството и недискриминацията съгласно Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания.

8.10.2.1 Новата директива следва да изисква всички лица, участващи в предоставянето на социална защита, включително социална сигурност и здравеопазване, социални придобивки, образование и стоки и услуги, включително жилища:

- a) да предвиждат нуждите за достъпност, включително достъпа до физическа среда, транспорт и информация, свързани с уврежданията; и
- b) предварително да осигурят подходящи съоръжения, като премахват препятствията пред максималното участие и ползване от хора с увреждания.

8.10.2.2 Новата директива следва да определи като форма на дискриминация неосигуряването на добра достъпност или подходящи съоръжения за дадено лице с увреждане, освен ако мерките биха наложили несъразмерна тежест върху доставчика.

8.10.3 *Множествена дискриминация*: директивата следва да потвърди, че принципът на равно третиране включва защита срещу множествената дискриминация, така че тя да бъде въведена в европейското и националното право;

8.10.4 *Позитивно действие*: неравенството е дълбоко вкоренено в сфери на дейност, различни от заетостта и професиите, например в образованието, здравеопазването, жилищното настаняване и достъпа до услуги като хотели и ресторанти, финансови услуги и пътувания. Ето защо, с оглед да се гарантира пълно равенство на практика, новата директива следва изрично да позволява на държавите-членки да поддържат или приемат мерки, за да предотвратят или компенсират неблагоприятно положение, свързано с религия или убеждения, увреждане, възраст или сексуална ориентация.

8.10.5 *Преференциално третиране по признак на увреждане или възраст*: новата директива следва да признае положителните резултати от практиките, съществуващи в някои държави-членки

на предоставяне на преференциално третиране на лицата, основателно се на тяхната възраст или статут на лице с увреждания, много от които способстват за по-застъпено социално включване на по-старите или на младите хора, и на хората с увреждания. Новата директива не следва да спре да насърчава организации от публичния или частния сектор да предлагат такива придобивки, когато същите са предназначени да превъзмогнат или облекчат реални финансови или поведенчески бариери пред равното участие. Тя следва да даде възможност на държавите-членки да позволят подобни мерки, при условие че имат легитимна цел, която е в съответствие с принципа на равното третиране и средствата за нейното постигане са пропорционални.

8.10.6 Всякакви изключения трябва да бъдат тясно определени. ЕИСК приема, че ще има обстоятелства, при които диференцираното третиране, основано на защитен признак, може да е подходящо и необходимо, но отхвърля въвеждането на общо оправдание за пряка дискриминация. Изключенията на забраните за дискриминация не би трябвало да са толкова широки, че да премахват въздействието от защитата, която директивата има за цел да предостави; от друга страна, директивата не би трябвало ненужно да бъде усложнявана с дълъг списък от конкретни изключения за определени обстоятелства или признаци. Диференцираното третиране би трябвало да бъде допустимо в антидискриминационното законодателство само там, където служи за насърчване и увеличаване на равенството и човешкото достойнство и не възпрепятства въздействието на антидискриминационните разпоредби.

8.10.7 *Прилагане на правата*: като признава важноста и стойността на организираното гражданско общество, новата директива следва да гарантира, че сдруженията и организациите, които имат правен интерес да осигурят спазването ѝ, могат да участват в съдебни и административни процедури от името на или в подкрепа на лица, засегнати от дискриминация.

8.10.8 *Специализирани органи*: несъмнено информираността и правоприлагането на националните закони и насърчването на равното третиране извличат голяма полза от съществуването на независим специализиран орган, притежаващ необходимите ресурси и правомощия да изпълнява функциите, посочени в Директивата за расовото равенство⁽³⁰⁾ или Директивата за равенство по полов признак при достъп до стоки и услуги⁽³¹⁾. Новата директива следва да изисква учредяването на орган или органи (или разширяването на съществуващ орган) за дискриминация на основата на религия или убеждения, увреждане, възраст или сексуална ориентация. Освен това, тези органи следва да бъдат натоварени да правят редовна оценка на резултатите от политиките за борба срещу дискриминацията.

Брюксел, 18 септември 2008 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

⁽³⁰⁾ Член 13.

⁽³¹⁾ Член 12.