



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 17.1.2014 г.
COM(2014) 2 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

Съвместен доклад за прилагането на Директива 2000/43/ЕО на Съвета от 29 юни 2000 г. относно прилагане на принципа на равно третиране на лица без разлика на расата или етническия произход (Директива за равенството между расите) и Директива 2000/78/ЕО на Съвета от 27 ноември 2000 г. за създаване на основна рамка за равно третиране в областта на заетостта и професиите (Директива за равното третиране в областта на заетостта)

{SWD(2014) 5 final}

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

Съвместен доклад за прилагането на Директива 2000/43/ЕО на Съвета от 29 юни 2000 г. относно прилагане на принципа на равно третиране на лица без разлика на расата или етническия произход (Директива за равенството между расите) и Директива 2000/78/ЕО на Съвета от 27 ноември 2000 г. за създаване на основна рамка за равно третиране в областта на заетостта и професиите (Директива за равното третиране в областта на заетостта)

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Защитата от дискриминация е една от областите, в които правото на ЕС е в пряка връзка с ежедневието на хората в ЕС. Цялостната рамка, предоставена от двете директиви на ЕС за борба с дискриминацията¹, вече повече от десет години задава параметрите на европейското антидискриминационно законодателство. В някои държави членки преди транспонирането на двете директиви до голяма степен липсваше законодателство в тази област, а директивите въведоха нови елементи в законодателството на всички държави членки, като например защита от възрастовата дискриминация.

Директивите за борба с дискриминацията:

- *забраняват дискриминацията на основание расов или етнически произход (Директива 2000/43/ЕО) и религиозна принадлежност или убеждения, увреждане, възраст и сексуална ориентация (Директива 2000/78/ЕО);*
- *осигуряват защита в редица ключови области от живота като трудова заетост и професионално обучение (и двете директиви); образование, социална сигурност и здравеопазване, както и достъп до стоки и услуги и предлагането на такива, включително жилищно настаняване (Директива 2000/43/ЕО);*
- *забраняват различни форми на дискриминация като пряката и непряката дискриминация, тормоза, подтика към дискриминация и преследването;*
- *изискват от държавите членки да осигурят ефикасни санкции и правни средства за защита.*

Първите доклади относно привеждането в действие бяха приети съответно през 2006 г.² и 2008 г.³ Като се има предвид, че трябва да се докладва редовно във връзка и с двете директиви⁴, насочени срещу дискриминацията, настоящият документ е съвместен доклад, тъй като регулаторният подход и съдържанието на повечето разпоредби са идентични. Освен това повечето държави членки са транспонирали двете директиви в един национален законодателен акт. Първите доклади бяха приети във време, когато много държави членки бяха транспонирали съвсем наскоро в националното

¹ Директива 2000/43/ЕО от 29 юни 2000 г. относно прилагане на принципа на равно третиране на лица без разлика на расата или етническия произход, ОВ L 180, 19.7.2000 г., стр. 22 и Директива 2000/78/ЕО от 27 ноември 2000 г. за създаване на основна рамка за равно третиране в областта на заетостта и професиите, ОВ L 303, 2.12.2000 г., стр. 16.

² COM(2006) 643 окончателен, 30.10.2006 г., по отношение на Директива 2000/43/ЕО.

³ COM(2008) 225 окончателен/2, 8.7.2008 г., по отношение на Директива 2000/78/ЕО.

⁴ Член 17 от Директива 2000/43/ЕО и член 19 от Директива 2000/78/ЕО.

законодателство директивите, насочени срещу дискриминацията, и по тази причина нямаха опит в прилагането им.

Днес всички 28 държави членки са транспонирали директивите и са придобили опит в тяхното прилагане. Съдът на Европейския съюз (СЕС) е правил също тълкуване на директивите в своята съдебна практика. Настоящият доклад предоставя възможност да се разгледа прилагането на директивите, да се направи равносметка на тълкуването, дадено от СЕС и от националните съдилища, и да бъдат посочени предизвикателствата в бъдеще.⁵

В съответствие с директивите⁶ всички държави членки предоставиха информация на Комисията за целите за настоящия доклад. Освен това Комисията се консултира с националните органи по въпросите на равенството⁷, Европейската мрежа на националните органи по въпросите на равенството (Equinet), Агенцията на ЕС за основните права, социалните партньори⁸, организациите на гражданското общество⁹ и Европейската мрежа от правни експерти в областта на недискриминацията¹⁰.

2. СТЕПЕН НА ТРАНСПОНИРАНЕ И ПРОИЗВОДСТВА ЗА УСТАНОВЯВАНЕ НА НЕИЗПЪЛНЕНИЕ НА ЗАДЪЛЖЕНИЯ

Двете директиви са транспонирани в национални закони във всичките 28 държави членки¹¹ и Комисията е направила проверка на съответствието на тези закони с директивите. Производства за неизпълнение на задължения поради несъответствие с двете директиви са били започнати срещу 25 държави членки, главно в периода между 2005 г. и 2007 г.¹² Фактът, че много държави членки първоначално са имали проблеми с

⁵ По силата на член 25 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) Комисията докладва на всеки три години за прилагането на разпоредбите на Договора относно „Недискриминация и гражданство на Съюза“, вж. COM(2013) 270, 8.5.2013 г. за периода 2011—2013 г. Член 25 има отношение към настоящия доклад във връзка с недискриминацията по силата на член 19 от ДФЕС.

⁶ Членовете, посочени в бележка под линия 4.

⁷ Органите по въпросите на равенството на Белгия, Дания, Германия, Унгария, Австрия, Швеция и Обединеното кралство отговориха отделно.

⁸ Европейският център за предприятия с държавно участие (СЕЕР), Конфедерацията на европейския бизнес (BusinessEurope), Европейската конфедерация на профсъюзите (ETUC), EUROCADRES и Европейската асоциация на занаятите и малките и средните предприятия (UEAPME).

⁹ Европейското женско лоби, Платформата на европейските социални НПО (Социална платформа), Европейската мрежа на вероизповеданията и убежденията (ENORB), Европейската мрежа срещу расизма (ENAR), ILGA-Europe, Платформата AGE — Европа, Европейският форум на хората с увреждания (EDF), Отворено общество, „Амнести Интернешънъл“ и Европейският център за права на ромите (ERRC). В допълнение към това Платформата за международно сътрудничество по отношение на мигрантите без документи (PICUM) и Европейският форум на мюсюлманските жени изпратиха свои материали по собствена инициатива.

¹⁰ Тази мрежа помага на Комисията в областта на законодателството, насочено срещу дискриминацията.

¹¹ Директива 2000/43/ЕО трябваше да бъде транспонирана до 19 юли 2003 г. от ЕС—15, до 1 май 2004 г. от ЕС—10, до 1 януари 2007 г. от Румъния и България и до 1 юли 2013 г. от Хърватия; Директива 2000/78/ЕО трябваше да бъде транспонирана до 2 декември 2003 г. от ЕС—15 и до същите дати като посочените по-горе от новите държави членки. В Директива 2000/78/ЕО се предвиждат обаче до три допълнителни години за транспонирането на разпоредбите, отнасящи се до възрастта и уврежданията.

¹² Не е имало производство срещу Люксембург, а разглеждането на мерките за транспониране на България и Хърватия все още е в ход.

транспонирането, може да се обясни с това, че тогава двете директиви са представлявали нововъведение. Типичните проблеми са се отнасяли до определенията за пряка и непряка дискриминация, тормоз и преследване, правния статут на заинтересованите организации, ограниченията в приложното поле и твърде разширителното тълкуване на разрешените съгласно директивите дерогации. Почти всички случаи на неизпълнение на задължения от тази „първа вълна“ понастоящем са вече приключени, защото държавите членки са привели законодателството си в съответствие с директивите¹³. В един от случаите производството за неизпълнение на задължения, започнато от Комисията, доведе до решение на СЕС, в което се констатира, че държавата членка не е спазила задължението си правилно да приведе в действие Директива 2000/78/ЕО по отношение на осигуряването на подходящо настаняване в областта на трудовата заетост за хора с увреждания¹⁴.

Комисията продължава да следи ситуацията в държавите членки и започва производства за неизпълнение на задължения, когато е необходимо¹⁵.

Всяка година Комисията получава редица жалби във връзка с тези директиви (средно броят им достига около 20—30), но в повечето от тях става въпрос за отделни случаи на дискриминация, а не за неправилното транспониране или прилагане на директивите, поради което те не водят до производства за неизпълнение на задължения. На национално ниво биват разглеждани значително по-голям брой жалби. Макар че правни средства за защита съществуват само по силата на националното законодателство и могат да бъдат използвани само пред националните съдилища, Комисията е компетентна да извърши проверка дали дадена жалба се отнася до неправилното транспониране или прилагане на директивите от съответните държави членки. Понастоящем са в ход производства за неизпълнение на задължения по три случая, произтичащи от жалби във връзка с Директива 2000/78/ЕО¹⁶.

3. ПРИВЕЖДАНЕ В ДЕЙСТВИЕ И ПРИЛАГАНЕ НА ДИРЕКТИВИТЕ

Двете директиви са транспонирани в националните законодателства, но прегледът на опита в държавите показва, че все още са налице предизвикателства пред привеждането им в действие и прилагането им.

Комисията, Европейската мрежа на националните органи по въпросите на равенството (Equinet), Агенцията на ЕС за основните права (FRA) и отделни държави членки са публикували насоки относно прилагането на двете директиви с цел справяне с тези

¹³ Понастоящем са в ход дела за неизпълнение на задължения срещу Белгия и Румъния (срещу Белгия във връзка с двете директиви, а срещу Румъния във връзка с Директива 2000/78/ЕО).

¹⁴ Решение по дело C-312/11 *Комисията срещу Италия* от 4 юли 2013 г.

¹⁵ Това се илюстрира от съвсем скорошните производства срещу две държави членки (през 2012 г. срещу Унгария във връзка с Директива 2000/78/ЕО и през 2013 г. срещу Финландия във връзка с 2000/43/ЕО) Първият случай се отнася до намаляването на задължителната пенсионна възраст за съдии, прокурори и нотариуси, а вторият засяга недостатъчната компетентност на националния орган по въпросите на равнопоставеността по смисъла на Директива 2000/43/ЕО. СЕС констатира, че Унгария не е спазила Директива 2000/78/ЕО, тъй като значително е намалила задължителната пенсионна възраст за съдии, прокурори и нотариуси (Дело C-286/12 *Комисията срещу Унгария*, решение от 6 ноември 2012 г.). След решението и за да осигури спазването на директивата, на 11.3.2013 г. Унгария прие закон T-9598, което позволи приключването на случая на 20.11.2013 г.

¹⁶ Два от случаите се отнасят до Гърция и дискриминиращи възрастови ограничения в публичната администрация, а един случай се отнася до Чешката република и недостатъчната защита от дискриминация за хората с увреждания, кандидатстващи за работа.

предизвикателства¹⁷. Освен това Комисията предоставя финансиране за обучението на съдии и други юристи, което е предназначено за насърчаването на правилното прилагане на директивите чрез подобряване на знанията им относно законодателството на ЕС в областта на равното третиране¹⁸.

3.1 Осведоменост за правата

И двете директиви¹⁹ подчертават значението на разпространението на информация, за да се гарантира, че съответните лица познават правата си на равно третиране. Не само малцинствата, а всички европейци обикновено не са наясно с правата си²⁰. Например хората може и да не знаят, че дискриминацията в областта на трудовата заетост е забранена още на етапа на кандидатстване за работа²¹. Много държави членки считат подобна липса на осведоменост за важно предизвикателство и са докладвали как те подхождат към този въпрос като например чрез документи с информация и насоки, кампании за повишаване на осведомеността и информационни портали, включително за конкретни целеви групи (малцинства, млади хора)²². Насочването на усилията към хора, които най-вече са изложени на риск, както и към хора, които поради позицията си могат да извършат нарушение, като работодателите, се оказва ефективно използване на ресурси²³.

В областта на трудовата заетост профсъюзите и социалните партньори следва да играят ключова роля в повишаването на осведомеността за борбата с дискриминацията както на служителите, така и на работодателите²⁴. Много държави членки предоставят също

¹⁷ Публикациите на Комисията са изготвени от Европейската мрежа от правни експерти в областта на недискриминацията и са достъпни на http://ec.europa.eu/justice/discrimination/document/index_en.htm#h2-7, докладите на Equinet <http://www.equineteurope.org> и докладите на FRA на <http://fra.europa.eu>.

¹⁸ Финансирането се предоставя от програмата „Прогрес“ за периода 2007—2013 г., Решение № 1672/2006/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 2006 година за създаване на програма на Общността за заетост и социална солидарност — „Прогрес“, ОВ L 315 от 15.11.2006 г. Понастоящем обучението се организира от Академията за европейско право в Трир по силата на договор с Комисията, вж. <http://www.era.int>

¹⁹ Член 10 от Директива 2000/43/ЕО и член 12 от Директива 2000/78/ЕО.

²⁰ Според проучването EU-MIDIS, проведено от Агенцията за основните права през 2010 г., само 25 % от респондентите са заявили, че са запознати със законодателството за защита от дискриминация, достъпно на <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources>.

²¹ Обявите за работа не трябва да съдържат дискриминиращи изисквания, свързани например с възрастта или етническия произход на кандидатите. Някои държави членки са опитали да използват анонимни автобиографии при кандидатстването за работа, за да се избегнат всякакви предразсъдъци при подбора на кандидати за интервюта за работа, напр. германския пилотен проект.

http://www.antidiskriminierungsstelle.de/DE/ThemenUndForschung/anonymisierte_bewerbungen/anonymisierte_bewerbungen_node.html

²² Например България, Ирландия, Италия, Полша, Румъния, Словакия и Испания. Освен това органите по въпросите на равенството на Австрия, Обединеното кралство и Полша предоставиха подробна информация в това отношение. Няколко държави членки споменават, че финансирането от програмата „Прогрес“ на ЕС е използвано за проекти за повишаване на осведомеността.

²³ Това беше и една от препоръките на FRA в нейното становище 1/2013 относно двете директиви, достъпно на: <http://fra.europa.eu/en/opinion/2013/fra-opinion-situation-equality-european-union-10-years-initial-implementation-equality>.

²⁴ Членове 11 и 12 от Директива 2000/43/ЕО и членове 13 и 14 от Директива 2000/78/ЕО подчертават ролята на социалните партньори и НПО в насърчаването на равното третиране.

полезни практически насоки относно своите закони за борба с дискриминацията, в които са обхванати ситуации на работното място.²⁵

3.2 Липса на данни относно равенството

Директивите не изискват от държавите членки да събират данни относно равенството²⁶. Същевременно обаче събирането и анализът на такива данни като задачи, попадащи в компетентността на държавите членки, допринасят за борбата срещу дискриминацията и насърчават равенството като осигуряват доказателства за съществуващата дискриминация, която така излиза наяве и получава количествено измерение. В противен случай при липсата на данни относно равенството е по-трудно да бъде направена оценка на ситуациите, а съществуването на дискриминация — доказано²⁷. Това се отнася, по-специално, до непряката дискриминация, при която статистическите данни често са от огромно значение за доказването на неблагоприятните последици за конкретна група от една привидно неутрална мярка. Първият доклад относно прилагането на Директива 2000/43/ЕО породил опасения, че *„недостигът на данни за етническия произход в повечето държави членки може да попречи на ползотворния мониторинг на прилагането на законодателството на Общността.“* Ситуацията като цяло не се е променила и се отнася и за двете директиви. Този проблем беше посочен от много от респондентите (национални органи по въпросите на равенството²⁸, FRA, НПО) и Комисията споделя опасенията им.

По-голямата част от държавите членки приемат статистически данни относно доказване на дискриминация и приемат също ситуационното тестване²⁹ като доказателство. При все това обаче много държави членки не събират данни за равенството или ги събират в ограничена степен, като например изтъкват като причина за несъбирането на данни изисквания на законодателството за защита на данните. Следва да се подчертае, че правото на ЕС, и по-специално директивата за защита на данните³⁰, не възпрепятства държавите членки да събират данни за изработването на

²⁵ Напр. онлайн ръководството за работодатели и работници на Комисията за равенство и права на човека на Обединеното кралство, достъпно на: <http://www.equalityhumanrights.com/advice-and-guidance/new-equality-act-guidance/>

²⁶ Данни относно равенството означава данни, свързани с равенството и дискриминацията.

²⁷ Това не се отнася само до данни, свързани с обхванатите в двете директиви признаци, а и до данни по отношение на пола. Ако държавите членки не събират данни, свързани с пола, те не биха били в състояние да установят дали жените в по-голяма степен от мъжете са жертви на определени форми на дискриминация.

²⁸ Вж. също доклада на Equinet „Statistics on Discrimination and Database on Complaints“ (Статистически данни относно дискриминацията и база данни за жалби). Материал от националните органи по въпросите на равенството, декември 2009 г., достъпен на <http://www.equineteurope.org>.

²⁹ Ситуационното тестване е метод, с помощта на който се откриват случаите на дискриминация въз основа на сравняването на лицата от дадена двойка, напр. за тестването на кандидатура за свободно работно място се използва сходна двойка, като лицата от нея се различават единствено по отношение на особена характеристика, която е предмет на тестването (напр. възраст).

³⁰ Директива 95/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 1995 г. за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни, ОВ L 281, 23.11.1995 г., стр. 31—50. Представената от Комисията предстояща реформа на правната рамка на ЕС за защита на личните данни няма да предизвика промени в това отношение.

статистика, при условие че се спазват посочените в директивата гаранции³¹. Предоставянето на практически насоки или установяването на стандарти за събирането на национално равнище на данни относно равенството е добра практика, която е поне начална стъпка в справянето с проблема³².

3.3 Ниски нива на сигнализиране

Цялата налична информация потвърждава ниски нива на сигнализиране на случаи на дискриминация. Това се отнася както до първоначалното сигнализиране, например пред орган по въпросите на равенството или полицията, така и до завеждането на съдебни дела. Скорошни данни сочат, че при всички участници в проучването етнически и мигрантски групи 82 % от лицата, които са били дискриминирани, не са сигнализирали за случая³³. Най-често изтъкваните причини са убеждението, че нищо няма да се случи след сигнализирането, липсата на информация как и до кого да се подаде жалба, както и неудачен опит в миналото поради неприятности, бюрокрация или продължителност на процедурата. Въпреки някои опасения, изразени преди приемането на директивите, категорично не се наблюдава увеличаване на съдебните производства в областта на дискриминацията. Броят на сигнализираните случаи е като цяло нисък и се счита, че представлява само малък дял от реалния брой случаи на дискриминация в рамките на ЕС. В някои държави членки броят вероятно е твърде занижен, тъй като не се сигнализира за случаи на явна дискриминация и не се завеждат съдебни дела. Това подчертава необходимостта да се положат повече усилия за повишаване на осведомеността и за сигнализиране и да се подобри достъпът до механизми за подаване на жалби и до правосъдие. Националните органи по въпросите на равенството могат да играят важна роля³⁴ за облекчаването на процедурите за подаване на жалби от гледна точка на ползвателите, както и за улесняването на сигнализирането за дискриминация от страна на жертвите.

3.4 Достъп до правосъдие

Достъпът до ефективно и бързо правосъдие е от основно значение за жертвите на дискриминация. Пречките пред достъпа до правосъдие включват кратки срокове за завеждането на иск, свързан с дискриминация, продължителността и разходите за производството, включително потенциално възпиращия ефект на принципа „загубилата страна плаща“, и предлагането в недостатъчна степен на правна помощ³⁵.

³¹ Всяко споменаване в настоящия доклад на данни относно равенството следва да се разбира, че означава анонимни данни за статистически и фактологични цели, което изключва идентифицирането на съответните физически лица.

³² Напр. Германия, Ирландия, Франция, Хърватия и Унгария са публикували проучвания, доклади или учебници относно събирането на данни относно равенството.

³³ Проучване EU-MIDIS от 2010 г. на Агенцията за основните права, достъпно на <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources>.

³⁴ Вж. доклада от 2012 г. на Equinet на тема „Known Unknown: How Equality Bodies Can Address Under-Reporting of Discrimination through Communications“ (Известното неизвестно: как органите по въпросите на равенството могат да подхождат чрез комуникация към слабо сигнализиране за случаи на дискриминация), достъпен на: <http://www.equineteurope.org>.

³⁵ Тези проблеми са установени в съответните изследвания, напр. поръчаното от Европейската комисия изследване от 2011 г. „Comparative study on access to justice in gender equality and anti-discrimination law“ (Сравнително изследване за достъпа до правосъдие в законодателството за равенство на половете и защита от дискриминация), достъпно на: http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/conference_sept_2011/final_report_access_to_justice_final_en.pdf

В приложение I към настоящия доклад са представени конкретни насоки относно начините за подаване на иск, свързан с дискриминация, с което се цели да се обяснят ясно и стегнато правата на жертвите и да се даде практически съвет как да се води дело за дискриминация.

3.5 Санкции и правни средства за защита

Двете директиви не хармонизират санкциите и правните средства за защита от дискриминация, но изискват от държавите членки да определят ефективни, пропорционални и възпиращи санкции и да направят необходимото за съществуването на съдебни процедури за изпълнението на произтичащите от тези директиви задължения, по възможност предшествани от административна досъдебна процедура. Първоначалните проблеми, с които много държави членки се сблъскаха при правилното транспониране на правилата относно санкциите³⁶, вече са преодолени и като цяло предвидените в закона санкции са подходящи. Продължават да съществуват обаче възможни основания за опасения във връзка с наличието на практика на правни средства за защита и дали налаганите в конкретни случаи санкции напълно съответстват на изискванията на директивите³⁷. Обикновено националните съдилища налагат по-леките санкции, предвидени в закона, и присъждат по леки като категория и размер обезщетения³⁸. В делото АСCEPT СЕС посочва, че Директива 2000/43/ЕО не позволява санкциите в националното законодателство да имат чисто символичен характер и че при някои условия би било в разрез с директивата, ако в случай на дискриминация е възможно само отправянето на предупреждение³⁹. Във връзка с тези въпроси Комисията ще наблюдава отблизо стандартите в налагането на санкции и използването на правни средства за защита в държавите членки.

3.6 Тълкуване от съдилищата

В своята практика СЕС е изяснил тълкуването и на двете директиви. Повечето дела се отнасят до тълкуването на Директива 2000/78/ЕО по отношение на дискриминацията на основание възраст и по-специално член 6, параграф 1, който предвижда, че разлики в третирането на основание възраст могат да бъдат оправдани, ако е налице законосъобразна цел и ако средствата за постигане на тази цел са подходящи и необходими.

Съдебната практика по отношение на дискриминацията на основание сексуална ориентация, увреждания и расов признак или етнически произход е по-слабо развита, защото е имало по-малко дела. В делата по отношение на тези основания СЕС е

и доклада на FRA „Access to justice in cases of discrimination in the EU – Steps to further equality“ (Достъп до правосъдие в случаи на дискриминация в ЕС — стъпки за засилване на равенството), достъпен на: <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources>.

³⁶ Напр. няколко държави членки неправилно бяха установили горна граница на компенсациите в случай на дискриминация.

³⁷ Изследванията, споменати в бележка под линия 35, както и национални доклади на независими правни експерти в областта на защитата от дискриминация, националните органи по въпросите на равенството и Equinet.

³⁸ Напр. данни, събрани от независими правни експерти от всички държави членки, които са били сравнени и обобщени в доклада „Developing Anti-Discrimination Law in Europe“ (Развитие на законодателството за защита от дискриминация в Европа), октомври 2012 г., достъпен на http://ec.europa.eu/justice/discrimination/document/index_en.htm#h2-7.

³⁹ Дело C-81/12 *Asociatia Accept cimpuy Consiliul National pentru Combaterea Discriminarii, решение от 25 март 2013 г.* СЕС остави на националния съд да прецени дали става въпрос за това.

разгледал основни въпроси като забраната на дискриминация в общо обявление от работодател за работно място, дефинирането на увреждане или изключването на партньори от същия пол от обезщетения, свързани с полагания труд и предоставяни на хетеросексуални двойки. СЕС все още не е имал възможност да се произнесе относно дискриминацията на основание религия или убеждения.

Докладваният от държавите членки обем на националната съдебна практика е различен. В някои държави членки директивите са довели до значителна съдебна практика⁴⁰ и редовно се отправят преюдициални запитвания по дела до СЕС⁴¹. Други държави членки докладват за малък брой дела⁴².

В приложение II към настоящия доклад е представен преглед на най-важната съдебна практика на СЕС и се обръща специално внимание на някои интересни дела, гледани от националните съдилища.

4. ОБЩИ ЗА ДВЕТЕ ДИРЕКТИВИ АСПЕКТИ

Въпреки някои характеристики, които са специфични за отделните основания за дискриминация⁴³, структурата на двете директиви и основните понятия са подобни (определения, позитивно действие, минимални изисквания, защита на правата, тежест на доказване, разпространение на информация, диалог със социалните партньори и НПО, санкции).

4.1 Непряка дискриминация

Непряка дискриминация възниква, когато привидно неутрална разпоредба, критерий или практика биха поставили лица с определена характеристика в по-неблагоприятно положение в сравнение с други лица освен ако това е оправдано от законосъобразна цел и ако средствата за постигане на тази цел са подходящи и необходими. Понятието за непряка дискриминация е сложно и много държави членки първоначално имаха трудности при правилното му транспониране. Сега вече е заложено в законодателството, но прилагането му на практика продължава да бъде предизвикателство. Проблемът може да се онагледява с факта, че някои държави членки⁴⁴ докладват, че са били изразени опасения относно липсата на яснота или липсата на разбиране на понятието за непряка дискриминация в националните съдилища. Други държави членки⁴⁵ посочват, че все още не разполагат със съдебна практика с тълкуване

⁴⁰ Напр. Германия.

⁴¹ Напр. Дания и Германия.

⁴² Напр. Естония докладва, че в периода 2007—2011 г. естонските съдилища са се произнесли само по три дела, свързани с дискриминация в областта на трудовата заетост. Финландия докладва, че няма добре установена съдебна практика относно Закона за борба с дискриминацията и че почти няма гледани дела на по-висши инстанции. Латвия докладва за липса на наказателни дела в периода 2009—2012 г. и за дела от порядъка между 44 и 57 на година, най-общо свързани с дискриминация и липса на равно третиране. Отговорът на Малта е, че почти няма съдебна практика.

⁴³ Като например понятието за подходящо настаняване, което се прилага само в областта на уврежданията.

⁴⁴ Напр. Ирландия и Дания.

⁴⁵ Напр. Естония, Словения и Финландия.

на непряката дискриминация.⁴⁶ В приложение I към настоящия доклад са представени примери на типични ситуации на непряка дискриминация.

4.2 Тежест на доказване

Ключов елемент, който е необходим за гарантиране на правилното разглеждане на искове, свързани с дискриминация, е преместването на тежестта на доказване пред съдилищата или другите компетентни органи⁴⁷. Това означава, че когато лице, което твърди, че е жертва на дискриминация, може да предостави факти, от които може да се предположи, че е налице дискриминация, ответникът трябва да докаже липсата на дискриминация. Първоначално осем държави членки се сблъскаха с проблеми при транспонирането на понятието за тежест на доказване⁴⁸. Някои държави членки⁴⁹ докладват, че правилното прилагане на обрната тежест на доказване продължава да бъде предизвикателство и не е познато в достатъчна степен от националните съдилища. Като пример за начин на справяне с този проблем една държава членка докладва, че разглежда възможността за включване на обрнатата тежест на доказване направо в гражданскопроцесуалните правила (а не само в законодателството за равното третиране)⁵⁰. Комисията насърчава правилното прилагане на това понятие като организира обучения за национални съдии и юристи⁵¹.

4.3 Позитивно действие

Директивите изрично позволяват, но не задължават държавите членки да прилагат или приемат специфични мерки за предотвратяване или компенсиране на неравностойното положение, свързано с някое от основанията, посочени в директивата⁵². По подразбиране позитивното действие трябва да бъде в полза на целевите групи. Почти всички държави членки са предприемали позитивно действие под някаква форма в обхвата на двете директиви⁵³, например в полза на лица с увреждания или ромите⁵⁴.

⁴⁶ В своите общи материали органите по въпросите на равенството посочват конкретната нужда от мониторинг, за да се осигури еднообразното прилагане на разпоредбите за непряка дискриминация. Вж. „Equality law in Practice – Report on the Implementation of the Race and General Framework Directives“ (Законодателството за равенството на практика — доклад за привеждането в действие на директивата относно расовия произход и общата рамкова директива), доклад на Equinet, май 2013 г. достъпен на: <http://www.equineteurope.org>.

⁴⁷ Това се отнася само до граждански, а не наказателни, производства.

⁴⁸ Чешка република, Естония, Италия, Кипър, Литва, Унгария, Малта и Румъния.

⁴⁹ Белгия, Малта и Словакия.

⁵⁰ Словакия.

⁵¹ Вж. бележка под линия 18. Един от въпросите, на които се обръща специално внимание в обучението, е тежестта на доказване в дела, свързани с дискриминация.

⁵² Член 5 от Директива 2000/43/ЕО и член 7 от Директива 2000/78/ЕО. В тях се предвижда, че „С оглед гарантиране на пълно равенство на практика, принципът за равно третиране няма да попречи на всяка държава членка да прилага или приема специфични мерки за предотвратяване или компенсиране на неравностойното положение, свързано съответно с расов признак или етнически произход, или религия или убеждения, увреждане, възраст или сексуална ориентация.“

⁵³ Само Литва докладва, че такива мерки не са били приети.

⁵⁴ По отношение на позитивните действия спрямо хората с увреждания държавите членки докладват, че са налице целеви показатели за работодателите в публичния сектор да наемат такива лица. Позитивните действия спрямо ромите са по-разнородни, като обхващат четирите ключови сектора от националните стратегии за ромите (заетост, жилищно настаняване, образование и здравеопазване). В Препоръката на Съвета за ефективни мерки за интеграция на ромите в държавите членки, приета на 9 декември 2013 г., документ на Съвета № 16970/13,

4.4 Различни форми на дискриминация

В директивите не се съдържа конкретна разпоредба относно различните форми на дискриминация, но и в двете се споменава фактът, че „жените често са жертви на различни форми на дискриминация“⁵⁵. Същевременно обаче директивите допускат разглеждането в една и съща ситуация на съчетание от две или повече основания за дискриминация, макар че може да възникнат проблеми поради разликите в нивото на защита, предоставяна за различните основания в рамките на двете директиви, защото обхватът на Директива 2000/78/ЕО е ограничен само до въпроси на трудовата заетост. Комисията положи усилия за преодоляването на този различие с предложението си от 2008 г. за нова директива⁵⁶.

4.5 Дискриминация поради връзка, предположение и впечатление

СЕС вече е постановил, че при някои обстоятелства дискриминацията, основана на увреждане, може да включва дискриминация, основана на връзката на жалбоподателя с лице с увреждане, въпреки че жалбоподателят няма увреждане⁵⁷. Тези мотиви са от общ характер и са приложими и към другите основания за дискриминация, обхванати от двете директиви.

Както се посочва и в съществуваща национална съдебна практика⁵⁸ Комисията счита, че директивите забраняват и ситуация, при която спрямо лице се упражнява пряка дискриминация въз основа на грешно впечатление или предположение относно защитени признаци, например ако кандидат за работно място не е избран, защото работодателят погрешно счита, че той е с конкретен етнически произход или е хомосексуален.

4.6 Защита за всеки в ЕС

Двете директиви са недвусмислено ясни, че забраната за дискриминация се прилага също и по отношение на граждани на трети държави, но не обхваща разликите в третирането, основани на гражданство, и не засяга разпоредбите, уреждащи влизането

достъпен на: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lsa/139979.pdf (все още няма данни за публикацията в Официален вестник), се препоръчва държавите членки с оглед на насърчаването на пълното равенство на практика на ромите да предприемат ефективни мерки на ниво политика, за да гарантират равното им третиране и зачитането на основните им права, включително равен достъп до образование, заетост, здравеопазване и жилищно настаняване“ (точка 1.1).

⁵⁵ Съображение 14 от Директива 2000/43/ЕО и съображение 3 от Директива 2000/78/ЕО. И двете директиви споменават нуждата от оценка на въздействието на взетите мерки върху жените и мъжете в съответствие с принципа за равните възможности на половете (член 17, параграф 2 от Директива 2000/43/ЕО и член 19, параграф 2 от Директива 2000/78/ЕО). Много държави членки твърдят, че не разполагат със съответна информация в това отношение, но Ирландия, Испания, Франция, Нидерландия и Полша предоставиха обширна информация.

⁵⁶ Предложение за директива за прилагане на принципа на равно третиране на лицата без оглед на религиозна принадлежност или убеждения, увреждане, възраст или сексуална ориентация, СОМ(2008) 426 окончателен.

⁵⁷ Дело C-303/06 *Coleman*, решение от 17 юли 2008 г., в което Съдът на ЕС постановява, че Директива 2000/78/ЕО защитава майка на дете с увреждане от тормоз и дискриминация в областта на трудовата заетост, когато проблемите се дължат на факта, че майката се нуждае от допълнителен отпуск, за да се грижи за детето си.

⁵⁸ Вж. Приложение II, точка 2в.

и пребиваването⁵⁹. Това е важен елемент от директивите, който подчертава факта, че забраната за дискриминация защитава всеки в Европейския съюз, а не само гражданите на ЕС. Гражданите на трети държави, включително лицата без гражданство⁶⁰, често са особено уязвими от упражняването на дискриминация, поради ситуацията, в която се намират⁶¹. При все това някои проблеми не произтичат пряко от законодателството, а от това как се прилага на практика съответното законодателство. Трябва също законодателството да бъде съчетано с подходяща политика и финансови мерки.⁶² Държавите членки докладват, че защитата от дискриминация се прилага по отношение на всеки на тяхна територия въз основа на защитените по силата на двете директиви признаци. Няколко държави членки описват политиките си за интегриране на мигрантите и гражданите на трети държави като превантивни действия срещу дискриминацията.

5. СПЕЦИФИЧНИ АСПЕКТИ НА ДИРЕКТИВАТА ЗА РАВЕНСТВО МЕЖДУ РАСИТЕ (2000/43/ЕО)

5.1 Забрана на дискриминацията на основание расов или етнически произход

Директива 2000/43/ЕО не дава определение на понятията за расов и етнически произход. Държавите членки следва да решат дали тези понятия да бъдат дефинирани в националното им законодателство⁶³. Някои държави членки използват само „етнически

⁵⁹ Член 3, параграф 2 от двете директиви, съображение 13 от Директива 2000/43/ЕО и съображение 12 от Директива 2000/78/ЕО.

⁶⁰ „Гражданин на трета държава“ означава лице, което не е гражданин на Съюза по смисъла на член 20, параграф 1 от ДФЕС, например според Директива 2011/98/ЕС.

⁶¹ Примерите за директиви, в които изрично се предвиждат права на равно третиране на граждани на трети държави подобно на граждани на съответната държава, включват: Директива 2003/109/ЕО на Съвета от 25 ноември 2003 г. относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни (ОВ L 16, 23.1.2004 г., стр. 44), изменена с Директива 2011/51/ЕС (ОВ L 132, 19.5.2011 г., стр.1), за да обхване и лицата, ползващи се с международна закрила, и Директива 2011/98/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 г. относно единна процедура за кандидатстване на граждани на трети държави за единно разрешение за пребиваване и работа на територията на държава членка и относно общ набор от права за работници от трети държави, законно пребиваващи в държава членка (ОВ L 343, 23.12.2011 г., стр. 1). В съображение 29 на последната директива има изрична препратка към директиви 2000/43/ЕО и 2000/78/ЕО.

⁶² Общите основни принципи на интеграцията предоставят рамка на равнище ЕС за сътрудничество на ниво политика в областта на интеграцията на граждани на трети държави, включително зачитане на равенството и недискриминацията, и са доразработени в съобщения на Комисията относно интеграцията, обмен на виждания между държавите членки и консултации със съответните заинтересовани страни. Общи основни принципи на политиката за интеграция на имигрантите в Европейския съюз, приети на 19 ноември 2004 г., документ 14615/04 и Обща програма за интеграция, COM(2005) 389 окончателен; Европейска програма за интеграция, COM(2011) 455 окончателен.

⁶³ Обединеното кралство докладва, че в Раздел 9(1) от Закона за равенството от 2010 г. съществува дефиниция за „раса“ (като формулировката е следната „*Раса включва а) цвят; б) национална принадлежност; в) етнически или национален произход.*“), като същевременно понятието „етнически или национален произход“ е включено в дефиницията за „раса“, но самото то не е дефинирано. Швеция докладва за съществуването на дефиниция за „етническа идентичност“ в нейния закон за дискриминацията като „национален или етнически произход, цвят на кожата или друго подобно обстоятелство“. Няколко други държави членки посочват тълкуване, направено в национални подготвителни документи, в националната съдебна практика или международни конвенции, по-специално Международната конвенция за премахване на всички форми на расова дискриминация, която е спомената и в преамбюла на директивата.

произход“ или „етнос“ и изобщо не използват понятието за „раса“ или „расов произход“ в националното си законодателство. Принципно Комисията не счита този подход за проблемен с оглед прилагането на директивата, доколкото е ясно, че той не предполага ограничаване на обхвата на националното законодателство в сравнение с обхвата на директивата.

Понякога расовият и етническият произход се припокриват с други признаци и по-специално с националността, религията и езика. Директива 2000/43/ЕО не обхваща дискриминацията на основание на националната принадлежност (освен ако разграничаването на основание националност или език се окаже непряка дискриминация на основание етнически произход), а признакът религия е защитен по силата на Директива 2000/78/ЕО⁶⁴.

5.2 Материален обхват на директивата

Съгласно член 3, параграф 1, буква з) е забранена дискриминацията, свързана с „достъп до и доставка на стоки и услуги, които са на разположение на обществеността, включително жилищно настаняване“. Директивата се прилага както по отношение на публичния сектор, така и по отношение на частния сектор, но някои действия от страна на държавите членки (напр. полицията) може да доведат до упражняването на публична власт, без присъствието на елемента за доставка на „услуга“ в смисъла, даден на това понятие в Договорите и съдебната практика на СЕС.

Друго понятие, което понякога поражда въпроси, е формулировката за стоки и услуги, „които са на разположение на обществеността“. Условието за „на разположение на обществеността“ навежда на мисълта, че се изключват ситуации, в които предлагането на доставка на дадена стока или услуга не се осъществява в публичното пространство (напр. чрез обява във вестник или на обществено достъпен уебсайт), а в ограничен кръг от членове на семейството.

5.3 Ролята на органите по въпросите на равенството

По силата на директивата от държавите членки се изисква да създадат орган или органи, чиито задачи включват предоставянето на независимо съдействие на жертвите на преследване и изготвянето на независими доклади и проучвания, което е направено от всички държави членки⁶⁵. Това задължение се отнася само до признака расов или етнически произход (и пол по силата на директивите за равенство на половете⁶⁶), но не

⁶⁴ В доклада на Equinet „Equality Law in Practice – Comparative analysis of discrimination cases in Europe“ (Законодателството за равенството на практика — сравнителен анализ на случаи на дискриминация в Европа) посредством разглеждането от националните органи по въпросите на равенството на конкретен случай се илюстрира колко трудно е да се определи границата между различните принципи, достъпен на <http://www.equineteurope.org>.

⁶⁵ Същевременно обаче производствата за установяване на неизпълнение на задължения срещу Белгия и Финландия са все още в ход по отношение на пропуските в компетентността на националния орган или органи по въпросите на равенството, но се очаква въпросът скоро да намери разрешение в Белгия.

⁶⁶ Директива 2004/113/ЕО на Съвета от 13 декември 2004 г. 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, ОВ L 373, 21.12.2004 г., стр. 37 и Директива 2006/54/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2006 г. за прилагането на принципа на равните възможности и равното третиране на мъжете и жените в областта на заетостта и професиите (преработена), ОВ L 204, 26.7.2006 г., стр. 23.

и до признаците религия или убеждения, увреждане, възраст и сексуална ориентация. В повечето държави членки обаче мандатът на националния орган за равенство на половете обхваща и всички тези признаци⁶⁷, а в 15 държави членки и признаци, които остават извън обхвата на законодателството на ЕС (напр. националност, език, политически виждания). В много държави членки органът по въпросите на равенството разполага и с по-широки правомощия от изискваните в Директивата или, що се отнася до признаците религия или убеждения, увреждане, възраст и сексуална ориентация, разполага с компетентност извън областта на трудовата заетост.

Между държавите членки съществуват очевидни разлики, що се отнася до компетентността и ресурсите на тези органи и как те са структурирани. Някои органи по въпросите на равенството имат консултативна и насърчителна роля, а други разполагат с квазисъдебна компетентност. Директивата задължава държавите членки да гарантират, че органите по въпросите на равенството разполагат с правомощията и ресурсите, необходими за ефективното изпълнение на задълженията си, включително ключовия елемент, свързан с предоставянето на съдействие на жертвите на дискриминация. С оглед на растящия брой опасения в тази насока понастоящем Комисията проверява в по-общ план спазването от държавите членки на изискванията на тази директива (и директивите за равенство на половете) по отношение на органите по въпросите на равенството. Това включва проверка, че всеки орган по въпросите на равенството разполага с необходимия мандат и правомощия и че на практика ефективно изпълнява всичките си задължения, определени в директивата⁶⁸.

5.4 Защита за ромите по силата на директивата

Директива 2000/43/ЕО обхваща всички форми на дискриминация на основание расов или етнически произход. Като особено многобройна и уязвима етническа група ромите безусловно попадат в обхвата на директивата.

Комисията вече е обръщала внимание на проблеми, които са пряко свързани с национални разпоредби, включително чрез процедури за установяване на неизпълнение на задължения, когато е било необходимо⁶⁹. При все че свързаните с ромите проблеми често са породени пряко от законодателството⁷⁰, те обикновено произтичат от това как

⁶⁷ Всички освен Дания, Италия, Малта, Португалия, Испания и Финландия. В Дания обаче датският Съвет за равно третиране, който е независим административен орган за жалби, разполага с компетентност по широк кръг от признаци, включително всички признаци от Директива 2000/78/ЕО.

⁶⁸ В рамките на този преглед беше установен контакт с няколко държави членки с молба за предоставяне на доказателства за оказването на съдействие на жертви на дискриминация и за изготвените доклади и проучвания. До момента е започнато производство за неизпълнение на задължения срещу Финландия (във връзка с липсата на орган по въпросите на равенството в областта на заетостта по силата на Директива 2000/43/ЕО).

⁶⁹ Например Комисията оспори разпоредба в румънското законодателство, за която се оказа, че позволява специална категория на непряка дискриминация в областта на управлението и планирането на земя. Разпоредбата беше формулирана по неутрален начин, но се оказа, че засяга в особена степен ромите.

⁷⁰ За установяване наличието на дискриминиращо спрямо ромите законодателство или мерки не е от значение дали в тях изрично се споменават ромите или се използва различна терминология (напр. „номади“), ако е ясно, че мерките са насочени срещу ромите.

на практика се прилага съответното законодателство⁷¹. Това подчертава нуждата проверките на Комисията да разширяват своя обхват, когато е подходящо, и да включват националните практики, които засягат спазването на принципа на равното третиране. Макар че отделните случаи на дискриминация трябва да бъдат решавани съгласно националното законодателство и чрез националните съдилища, Комисията следи за това Директивата да бъде систематично спазвана в административната практика от държавите членки.

Комисията признава факта, че съществуването на законодателство само по себе си не е достатъчно за решаването на дълбоко вкорененото социално изключване на ромите и предразсъдъците, с които те се сблъскват. Законодателството трябва да се съчетае с политика и финансови мерки. Ключов елемент в стремежа за справяне на равнище ЕС с дискриминацията на ромите беше приемането на рамката на ЕС за национални стратегии за интегриране на ромите за периода до 2020 г.⁷² Това беше последвано от ежегодния мониторинг на Комисията относно разработените от държавите членки национални стратегии. Всичките четири основни области в националните стратегии за ромите (образование, трудова заетост, здравеопазване и жилищно настаняване) са обхванати от директивата. Постигането на пълно равенство на практика може при някои обстоятелства да изисква позитивно ориентирано конкретно към ромите действие, по-специално в гореспоменатите четири ключови области.

В същото време Комисията продължи да доразвива правната защита посредством предложението си за препоръка на Съвета по отношение на ромите, която беше приета от Съвета на 9 декември 2013 г.⁷³ С нея се насърчават широк кръг от конкретни мерки в четирите основни области, а така също и хоризонтални мерки за подобряване на ситуацията на ромското население, като се поставя особен акцент върху нуждата да се гарантира ефективното прилагане на практика на директивата, по-специално чрез насърчаване на държавите членки да предприемат по-нататъшни стъпки, за да направят необходимото за това техните национални, регионални и местни административни наредби да не бъдат дискриминационни и да не водят до сегрегационни практики⁷⁴. Тази препоръка ще засили ефективността на защитата срещу дискриминация и ще насърчи предприемането на активни мерки.

СЕС все още не е постановявал преюдициални заключения по дела, свързани конкретно с ромите⁷⁵, но на национално равнище съществуват някои интересни примери в съдебната практика.

⁷¹ Не непременно единствено законодателство за равното третиране, но и други закони, засягащи равното третиране в обхванати от Директивата области (напр. законодателство за социалното жилищно настаняване във връзка с достъпа до жилищно настаняване).

⁷² COM(2011) 173 окончателен от 5.4.2011 г.

⁷³ Документ на Съвета № 16970/13, достъпен на: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lssa/139979.pdf (все още липсват данните за публикацията в ОВ).

⁷⁴ Точка 2.1 от препоръката.

⁷⁵ Дело C-394/11 *Belov*, което е първото дело, конкретно свързано с ромите, по което беше отправено запитване за преюдициално заключение до Съда на ЕС, беше счетено за „недопустимо“ на 31 януари 2013 г., тъй като българският орган по въпросите на равенството (който отправи запитването до Съда на ЕС) не е счетен за съдебен орган по смисъла на Договора.

6. СПЕЦИФИЧНИ АСПЕКТИ НА ДИРЕКТИВАТА ОТНОСНО РАВНОТО ТРЕТИРАНЕ В ОБЛАСТТА НА ЗАЕТОСТТА (2000/78/ЕО)

6.1 Възраст

По времето на приемането на директивата понятието за дискриминация въз основа на възраст в областта на заетостта и полагането на труд е ново за много държави членки и изисква промяна на подхода на работодателите към въпросите, свързани с възрастта. Възрастовата дискриминация в заетостта спрямо по-възрастните хора се превръща във все по-важен въпрос поради демографските промени в Европа, които са в основата на по-голямата част от неотдавна приетото законодателство като премахването или увеличаването на задължителната пенсионна възраст, демотивиращите фактори за ранно пенсиониране и другите мерки, целящи задържането на по-възрастните работници на пазара на труда.

В член 6 от директивата се предвижда обосновка в някои ситуации за разликите в третирането на основание възраст⁷⁶. Същевременно обаче всяка дерогация трябва да бъде обективно и обосновано оправдана от законосъобразна цел, включително цели на политиката по заетостта, трудовия пазар и професионалното обучение, а средствата за постигане на тази цел трябва да са подходящи и необходими. Тъй като тази дерогация предоставя на държавите членки значителна гъвкавост, тя е породила значителен брой ключови решения на СЕС и на националните съдилища, които са внесли по-голяма яснота относно изискванията за допустимост на различното третиране.

Поради особено значение и практическа стойност на тази област, в приложение III към настоящия доклад се предоставя преглед на въпросите, свързани с възрастта⁷⁷.

6.2 Увреждане

СЕС вече е постановил някои ключови тълкувателни решения по признака увреждане. В *Chacon Navas*⁷⁸ СЕС дава определение на понятието увреждане и се произнася, че болестта сама по себе си не се вменява в рамките на понятието. В по-новите дела *Ring u Skouboe Werge*⁷⁹ СЕС обаче пояснява, че понятието увреждане може при някои обстоятелства да включва състояния, причинени от неизлечими или лечими дългосрочни заболявания. В тълкуването си СЕС включва също и понятието за увреждане, посочено в Конвенцията на Организацията на обединените нации за правата на хората с увреждания.

Конвенцията е първият правно обвързващ международен инструмент в областта на правата на човека, по който Европейският съюз стана страна⁸⁰. Вследствие на това

⁷⁶ Специфични условия за по-млади и по-възрастни работници, установяването на минимални условия за възраст, професионален опит или старшинство и установяването на максимална възраст за наемане на работа.

⁷⁷ Въз основа на материалите, изпратени от държавите членки, съответните заинтересовани страни и доклад, публикуван през 2011 г. от Комисията и озаглавен „Age and Employment“ (Възраст и заетост), достъпен на: http://ec.europa.eu/justice/discrimination/document/index_en.htm#h2-7.

⁷⁸ Дело C-13/05 *Chacon Navas*, решение от 11 юли 2006 г.

⁷⁹ Съединени дела C-335/11 и C-337/11 *Ring u Skouboe Werge*, решение от 11 април 2013 г.

⁸⁰ Европейският съюз подписа Конвенцията на 30 март 2007 г. и Конвенцията влезе в сила по отношение на ЕС на 22 януари 2011 г. Първият периодичен доклад на ЕС за прилагането на Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания се предвижда за 2014 г.

Европейския съюз е обвързан от Конвенцията в границите на своята компетентност⁸¹, а Директива 2000/78/ЕО трябва във възможно най-голяма степен да бъде тълкувана по начин, който съответства на Конвенцията⁸².

Осигуряването на подходящо настаняване за хора с увреждания от работодателя⁸³ е един от ключовите елементи на директивата и Комисията стриктно следеше за правилното транспониране в националните законодателства. Редица държави членки първоначално имаха проблеми в това отношение⁸⁴. На 4 юли 2013 г. СЕС констатира, че една държава членка нарушава директивата⁸⁵ поради неправилно транспониране на разпоредбата, тъй като не са обхванати изцяло всички хора с увреждания, но всички останали случаи към момента са приключени.

6.3 Сексуална ориентация

Забраната на дискриминация на основание на сексуалната ориентация беше новост за почти всички държави членки към момента на транспониране на директивата. Комисията трябваше да започне производства за установяване на неизпълнение на задължения срещу редица държави членки⁸⁶, поради пропуски в защитата по този признак. Понастоящем всички тези случаи са приключени и всички държави членки предоставят изискваната защита.

СЕС е предоставил тълкуване на границите на признака сексуална ориентация в няколко ключови решения като *Maruko* и *Römer*⁸⁷, в които СЕС достига до заключението, че когато националният закон поставя лица от еднакъв пол в положение, сравнимо с това на съпрузи, националните правила, които не дават право на партньори от еднакъв пол на обезщетения, които се плащат на съпрузи, попадат в обхвата на директивата. Неотдавнашното дело *ACCEPT*⁸⁸ илюстрира оставащите предизвикателства в тази област и нуждата от постоянна бдителност в прилагането на забраната на дискриминацията⁸⁹. Това е дело, в което СЕС констатира, че публичните

⁸¹ Те са посочени в приложение II към Решение на Съвета № 2010/48/ЕО от 26 ноември 2009 г. относно сключването от Европейската общност на Конвенцията на Организацията на обединените нации за правата на хората с увреждания, ОВ L 23 от 27.1.2010 г., стр. 35.

⁸² Вж. точки 28—32 в съединени дела *Ring u Skouboe Werge*, цитирани по-горе в бележка под линия 79.

⁸³ Подходящо настаняване означава, че работодателите са задължени да предприемат подходящи мерки, за да предоставят възможност на лице с увреждане да има достъп, да участва или да се издига в професията, или да се обучава, освен ако такива мерки не представляват непропорционална тежест за работодателя.

⁸⁴ Белгия, Естония, Кипър, Италия, Латвия, Литва, Унгария, Полша и Словакия.

⁸⁵ Италия. Дело C-312/11 *Комисията срещу Италия*, решение от 4 юли 2013 г. След решението Италия промени законодателството си и понастоящем изменението е в процес на разглеждане от Комисията.

⁸⁶ Чешката република, Латвия, Полша, Словакия, Финландия и Обединеното кралство.

⁸⁷ Дела C-267/06 *Maruko срещу Versorgungsanstalt der deutschen Bühnen*, решение от 1 април 2008 г. и C-147/08 *Römer срещу Freie und Hansestadt Hamburg*, решение от 10 май 2011 г.

⁸⁸ Дело C-81/12 *Asociatia Accept срещу Consiliul National pentru Combaterea Discriminariilor*, решение от 25 март 2013 г.

⁸⁹ Вж. неотдавнашно проучване на FRA за целия ЕС относно сблъскването на ЛГБТ лица с дискриминация, насилие и тормоз, публикувано през май 2013 г. и достъпно на: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/eu-lgbt-survey-european-union-lesbian-gay-bisexual-and-transgender-survey-results> и виждането на Equinet от 2013 г. „Equality bodies promoting equality & non-discrimination for LGBTI people“ (Органите по въпросите на равенството в подкрепа на равенството и липсата на дискриминация спрямо ЛГБТИ лицата), достъпно на

изявления на собственика на професионален футболен клуб в Румъния нарушават Директива 2000/78/ЕО, когато заявява, че никога не би наел хомосексуален играч.

6.4 Религия или убеждения

Директивата забранява дискриминацията на основание религия или убеждения в областта на заетостта и предоставя такава защита на всички лица с каквато и да е религиозна принадлежност или убеждения. Същевременно обаче член 4, параграф 2 позволява дерогация за църкви и други религиозни или основани на убеждения организации в качеството им на работодатели. На тези организации се разрешава при определени условия да определят специфични изисквания, основани на религията или убежденията на техните служители. Тези изисквания (наречени „професионални изисквания“) трябва да бъдат действителни, законни и справедливи и не трябва да се основават на други критерии (напр. сексуалната ориентация на служителя). Комисията осъществи мониторинг на съответствието на националните закони за изпълнение с тази дерогация, която трябва да се тълкува в тесен смисъл, тъй като се отнася до изключение. Първоначално шест държави членки⁹⁰ срещнаха проблеми с правилното изпълнение на дерогацията, но всички производства за неизпълнение на задължения към момента са приключени.

7. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И КАКВО ПРЕДСТОИ

До момента всички държави членки са предприели необходимите мерки за транспониране на двете директиви в съответния си вътрешен правен ред и за установяване на процедурите и органите, необходими за привеждането в действие на тези директиви. Понастоящем административните и съдебните органи на държавите членки, както и органите им по въпросите на равенството, са на първа линия в систематичното предоставяне на пълна защита на всяко лице в отделните страни. Европейската комисия ще следи от близо привеждането в действие и ще оказва подкрепа на органите на държавите членки в това отношение. Комисията ще продължи и с мониторинга в контекста на ежегодния си доклад за прилагането на Хартата на основните права на ЕС.

Главното предизвикателство сега е да се повиши осведомеността за вече съществуващата защита и да се направи необходимото за привеждането в действие на практика и за прилагането на директивите. Комисията заедно с държавите членки и техните органи по въпросите на равенството ще положат съвместни усилия за осъществяването на пълния потенциал на директивите, що се отнася до защитата на основните права на равно третиране в ЕС. Целта на трите приложения към настоящия доклад е да се допринесе за тези усилия. При все това законодателството само по себе си не е достатъчно за осигуряването на равенство в пълна степен и то трябва да се съчетае с подходящи действия на ниво политика. Финансиране за дейности по повишаване на осведомеността и за обучение вече е налице в рамките на програмата на ЕС за заетост и социална солидарност (Прогрес), но работата в това отношение трябва да бъде допълнително засилена от Комисията в сътрудничество с държавите членки, за да се постигне видимо повишаване на осведомеността за правата в целия ЕС.

⁹⁰ www.equineteurope.org, което се стреми към подобряване на работата на органите по въпросите на равенството за подкрепа на равенството и за борба с дискриминацията спрямо ЛГБТИ лицата. Германия, Ирландия, Нидерландия, Словения, Финландия и Обединеното кралство.

Засилването на ролята на органите по въпросите на равенството като пазители на равенството може да има огромен ефект за по-ефективното привеждане в действие и прилагане на директивите. Подобряването на ефективността на органите по въпросите на равенството и възможността за реализиране на пълния им потенциал може да е от голямо значение за насърчаването на равното третиране по начин, който е лесно достъпен за всеки в ЕС и по-евтин за всички заинтересовани страни (включително за държавите членки) в сравнение с прилагането чрез съдилищата.