

Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto nuomonė dėl Kovos su diskriminacija priemonių ne tik užimtumo, bet ir kitose srityse. Už vieną bendrą direktyvą dėl kovos su diskriminacija

(2009/C 77/24)

Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas, vadovaudamasis savo Darbo tvarkos taisyklių 29 straipsnio 2 dalimi, 2008 m. sausio 15 d. nusprendė parengti nuomonę savo iniciatyva dėl

Kovos su diskriminacija priemonių ne tik užimtumo, bet ir kitose srityse. Už vieną bendrą direktyvą dėl kovos su diskriminacija.

Užimtumo, socialinių reikalų ir pilietybės skyrius, kuris buvo atsakingas už Komiteto darbo šiuo klausimu organizavimą, 2008 m. liepos 18 d. priėmė savo nuomonę. Pranešėjas N. Crook.

447-ojoje plenarinėje sesijoje, įvykusioje 2008 m. rugsėjo 17–18 d. (2008 m. rugsėjo 18 d. posėdis), Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas priėmė šią nuomonę 112 narių balsavus už, 3 — prieš ir 2 susilaikius.

1. Išvados ir rekomendacijos

1.1 Teisė į lygybę yra visuotinė teisė ir esminis Bendrijos teisės principas. Ji paskelbta Pagrindinių teisių chartijoje, o jos šaltiniai yra Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, kitos tarptautinės priemonės, kurias yra pasirašiusios visos valstybės narės, ir valstybėms narėms bendros konstitucinės tradicijos.

1.2 EB steigimo sutarties 13 straipsnis įpareigoja ES kovoti su diskriminacija dėl lyties, rasės arba etninės kilmės, religijos ar įsitikinimų, negalios, amžiaus arba seksualinės orientacijos visose jos kompetencijai priklausančiose srityse. Lisabonos sutartyje kova su diskriminacija nurodyta kaip vienas ES tikslų.

1.3 13 straipsnyje nurodytų formų diskriminacija gali pakenkti EB steigimo sutarties 2 straipsnyje įvardytiems Europos bendrijos tikslams, įskaitant aukšto lygio užimtumą ir socialinę apsaugą, vyrų ir moterų lygybę, gyvenimo lygio ir gyvenimo kokybės gerinimą bei valstybių narių ekonominę ir socialinę sanglaudą bei solidarumą.

1.4 Veiksminga apsauga nuo diskriminacijos ne tik užimtumo srityje yra labai svarbi siekiant užtikrinti demokratinę, tolerantišką visuomenę, kurioje visi asmenys galėtų atskleisti įvairovę, visapusiškai dalyvauti ekonominiame ir socialiniame gyvenime bei į jį integruotis, vystymąsi.

1.5 Reikia imtis veiksmų prieš besitęsiančią nelygybę ir diskriminaciją ES. Tokia diskriminacija yra žalinga pavieniams asmenims ir apskritai Europos šalių visuomenei. Dabartinių ES teisės aktų šiam tikslui nepakanka. Nors apsauga nuo 13 straipsnyje nurodytų diskriminacijos formų užtikrinta užimtumo ir profesinės veiklos srityje, ES teisės aktuose taip pat įtvirtinta apsauga nuo diskriminacijos dėl rasinės arba etninės kilmės socialinės apsaugos srityje, įskaitant socialinį draudimą ir sveikatos priežiūrą, socialinių lengvatų, švietimo srityse ir gaunant prekes bei paslaugas, įskaitant aprūpinimą būstu. Teisės aktuose

taip pat įtvirtinta apsauga nuo diskriminacijos dėl lyties gaunant prekes ir paslaugas. Kitose srityse, išskyrus užimtumą, ES teisinė apsauga nuo diskriminacijos dėl religijos ar įsitikinimų, negalios, amžiaus arba seksualinės orientacijos nėra. ES teisės aktuose, skirtuose kovai su diskriminacija, nėra minima ir neužtikrinama apsauga nuo daugialypės diskriminacijos.

1.6 Teisinė apsauga įvairiose ES valstybėse narėse skiriasi. Daugelis valstybių narių laikosi ne tik EB reikalavimų ir yra priėmusios įstatymus, viršijančius šiuos reikalavimus, tačiau jų turinys, pobūdis ir siūlomos apsaugos lygis skiriasi. Kitos valstybės narės tenkina tik mažiausius reikalavimus. Nors yra įrodyta, kad specialios lygybės propagavimo įstaigos, skirtos kovai su diskriminacija ir lygybei skatinti, yra naudingos, ES teisės aktuose reikalaujama, kad tokios įstaigos būtų steigiamos tik dėl rasės arba etninės kilmės ir lyčių lygybės. Daugelyje valstybių narių įsteigtos lygybės propagavimo įstaigos, į kurių įgaliojimus įtraukta kova su visomis arba kai kuriomis kitomis 13 straipsnyje nurodytomis diskriminacijos formomis.

1.7 EESRK mano, kad ES neturėtų išlikti teisėkūros sistema, pagrįsta aiškiu Sutarties įpareigojimu kovoti su šešių formų diskriminacija, nes tokioje sistemoje išlieka nevienoda apsauga: apsauga nuo tam tikrų formų diskriminacijos yra mažesnė ir lygių galimybių užtikrinimas tam tikrais atvejais ribotas. Kadangi nėra įpareigojimo laikytis bendrų ES standartų, valstybės narės nėra skatinamos priimti įstatymus, užtikrinančius lygias teises visais atvejais.

1.8 EESRK kelia susirūpinimą tai, kad ši hierarchinė apsaugos nuo diskriminacijos schema trukdys ES siekti savo tikslų. Ji gali apsunkinti darbuotojų ir prekių judėjimą, darbuotojai gali nenorėti persikelti į šalis, užtikrinančias mažiau teisių, o prekių tiekėjams ir paslaugų teikėjams neigiamos įtakos gali turėti reikalavimai laikytis skirtingų lygybės standartų įvairiose šalyse. Tai neigiamai atsilieps socialinei sanglaudai ir apribos dalyvavimą pilietinėje visuomenėje.

1.9 EESRK mano, kad reikia priimti naujus ES teisės aktus, draudžiančius diskriminaciją dėl religijos ar įsitikinimų, negalios, amžiaus arba seksualinės orientacijos ne tik užimtumo srityje. Laikantis EB steigimo sutarties 5 straipsnyje įtvirtintų subsidiarumo ir proporcingumo principų, įgyvendinti aukštesnis teisinės apsaugos standartus visose valstybėse narėse galima tik imantis veiksmų Bendrijos lygmeniu.

1.10 EB turėtų priimti bendrą direktyvą, apimančią visas keturias diskriminacijos formas. Siekiant ES ir nacionalinių teisės aktų nuoseklumo ir darnos, naujoji direktyva turėtų būti taikoma visoms, išskyrus užimtumo ir profesinės veiklos, sritims, kurioms taikoma Rasių lygybės direktyva. EESRK mano, kad viena bendra direktyva turėtų daug pranašumų: ji suteiktų daugiausia aiškumo įmonėms ir kitiems prekių tiekėjams ir paslaugų teikėjams paskatindama iš anksto jos laikytis, ji būtų veiksmingiausia priemonė įtraukti apsaugą nuo daugialypės diskriminacijos ir prisidėtų prie didesnės socialinės sanglaudos.

1.11 Todėl EESRK pritaria 2008 m. liepos 2 d. Komisijos paskelbtam sprendimui pateikti pasiūlymą priimti naują direktyvą, įgyvendinančią vienodo vertinimo principą neatsižvelgiant į religiją ar įsitikinimus, negalią, amžių arba seksualinę orientaciją.

1.12 Svarbu, kad naujas teisės aktas užtikrintų, jog nesumažės arba nebus panaikinta teisė į lygybę, nesumažės apsauga, kurią užtikrina esami ES arba nacionaliniai teisės aktai, skirti kovai su diskriminacija. Naujoji direktyva turėtų suformuoti pagrindą laikytis lygybės įpareigojimų pagal JT konvenciją dėl žmonių su negalia teisių ir suteikti galimybes žmonėms su negalia naudotis patogumais ir tinkamu būstu, kad taip jie galėtų visapusiškai įsitraukti į visuomenę. Ji turėtų sudaryti sąlygas valstybėms narėms priimti priemones, leidžiančias imtis pozityviosios diskriminacijos ir teikti pirmenybę dėl amžiaus ar negalios, jeigu šie veiksmai atitinka vienodo vertinimo principą. Šis teisės aktas neturėtų pateisinti tiesioginės diskriminacijos, tačiau turėtų ją leisti tada, kai ji skatina lygybę ir pagarbą žmogaus orumui. Joje turėtų būti numatytas reikalavimas įsteigti arba išplėsti specialias įstaigas, kurios apimtų lygybės keturiais minėtais aspektais klausimus.

2. Lygybė yra pagrindinis ES teisės principas

2.1 Teisė į lygybę yra visuotinė teisė ir esminis Bendrijos teisės principas. Ji įtvirtinta tarptautinėse priemonėse, kurias yra pasirašiusios visos valstybės narės, susiformavo iš valstybių narių konstitucinių tradicijų ir yra paskelbta Pagrindinių teisių chartijos 21 ir 22 straipsniuose.

2.2 Vyrų ir moterų nediskriminavimo darbo vietoje teisė, dėl kurios susitarta daugiau kaip prieš 30 metų, buvo labai svarbus ES vystymosi veiksnys. Vyrų ir moterų lygios teisės tebėra svarbios sąžiningai vidaus rinkai, judėjimo laisvei ir stiprios bei darnios Europos visuomenės kūrimui.

2.3 Dešimtąjį dešimtmetį stiprėjo suvokimas, kad būtina imtis priemonių kovai su diskriminacija ne tik dėl lyties ir ne tik užimtumo srityje. Į Amsterdamo sutartį įtrauktas 13 straipsnis buvo svarbus žingsnis, suteikęs naujų galių ir išplėtęs lygių galimybių užtikrinimo įsipareigojimus. 13 straipsniu ES įpareigojama kovoti ne tik su diskriminacija dėl lyties, bet ir su diskriminacija dėl rasės arba etninės kilmės, religijos ar įsitikinimų, negalios, amžiaus arba seksualinės orientacijos.

2.4 Pripažindama būtinybę imtis veiksmų prieš minėtų formų diskriminaciją, 2000 m. Taryba priėmė dvi direktyvas: Rasių lygybės direktyvą (2000/43/EB), įgyvendinančią vienodo požiūrio principą asmenims nepriklausomai nuo jų rasės arba etninės priklausomybės, ir Užimtumo pagrindų direktyvą (2000/78/EB), nustatančią vienodo požiūrio užimtumo ir profesinės veiklos srityje bendruosius pagrindus. 2004 m. Taryba priėmė direktyvą (2004/113/EB), įgyvendinančią vienodo požiūrio į moteris ir vyrus principą dėl galimybės naudotis prekėmis bei paslaugomis ir prekių tiekimo bei paslaugų teikimo.

2.5 Visų šių trijų direktyvų preambulėse paminėtas Europos Sąjungos sutarties 6 straipsnis ir yra nurodyta, kad teisė į lygybę yra pagrindinė teisė, grindžiama tarptautinėse priemonėse, kurias yra pasirašiusios visos valstybės narės, įtvirtintomis teisėmis ir bendromis valstybių narių konstitucinėmis tradicijomis.

2.6 Šias nuostatas įtvirtino Europos Teisingumo Teismas bylos W. Mangold prieš R. Helm⁽¹⁾ prejudiciniame sprendime dėl Tarybos direktyvos 2000/78/EB aiškinimo dėl diskriminacijos dėl amžiaus.

— „74 ... Iš tiesų iš jos [Direktyvos 2000/78] 1 straipsnio matyti, kad jos vienintelis tikslas „nustatyti kovos su diskriminacija dėl religijos ar įsitikinimų, negalios, amžiaus ar seksualinės orientacijos bendrus pagrindus“, o pats tokių diskriminacijos formų uždraudimas, kaip matyti iš šios direktyvos pirmos ir ketvirtos konstatuojamųjų dalių, išvedamas iš įvairių tarptautinės teisės dokumentų ir bendrų valstybių narių konstitucinių tradicijų.

— 75 Nediskriminavimo dėl amžiaus principą reikia suprasti kaip bendrąjį Bendrijos teisės principą.“

Nėra priežasties manyti, kad Teismas neįtvirtins šio principo kitų diskriminacijos formų atžvilgiu pagal Direktyvą 2000/78.

(1) [2005] 2005 m. lapkričio 22 d. EUECJ C-144/04.

2.7 Byloje S. Coleman prieš Attridge Law, kurioje Europos Teisingumo Teismo paprašyta pateikti prejudicinį sprendimą dėl Tarybos direktyvos 2000/78 taikymo srities, generalinis advokatas savo nuomonėje pažymėjo⁽²⁾:

— „8. EB steigimo sutarties 13 straipsnis atspindi Bendrijos teisinės santvarkos įsipareigojimą laikytis vienodo vertinimo ir nediskriminavimo principo. ... Teismo precedentinė teisė dėl vienodo vertinimo ir nediskriminavimo vaidmens Bendrijos teisinėje tvarkoje yra aiški. Lygybė nėra tik politinis idealas ir siekis, ji — vienas pagrindinių Bendrijos teisės principų.“

2.8 Rasių lygybės direktyvoje⁽³⁾ ir Užimtumo pagrindų direktyvoje⁽⁴⁾ įtvirtintas Tarybos požiūris, kad 13 straipsnyje nurodytų formų diskriminacija gali pakenkti EB steigimo sutarties 2 straipsnyje nurodytų tikslų įgyvendinimui, ypač siekti aukšto užimtumo ir socialinės apsaugos lygio, vyrų ir moterų lygybės, gerinti gyvenimo lygį ir gyvenimo kokybę, siekti ekonominės ir socialinės sanglaudos bei valstybių narių solidarumo.

2.9 Lisabonos sutartis suteikia naują reikšmę kovai su 13 straipsnyje⁽⁵⁾ nurodytų formų diskriminacija, įvardydamą ją kaip ES tikslą, į kurį turi būti atsižvelgta nustatant ir įgyvendinant politines priemones ir veiksmus⁽⁶⁾.

3. Būtinybė užtikrinti veiksmingą apsaugą nuo diskriminacijos ne tik užimtumo srityje

3.1 Užimtumo pagrindų direktyvoje nustatyti vienodo vertinimo neatsižvelgiant į religiją ar įsitikinimus, negalią, amžių ar seksualinę orientaciją užimtumo ir profesinės veiklos srityse bendrieji pagrindai; Rasių lygybės direktyva įgyvendinamas vienodo požiūrio principas asmenims neatsižvelgiant į jų rasę arba etninę priklausomybę ne tik užimtumo ir profesinės veiklos srityse, bet ir socialinės apsaugos srityje, įskaitant socialinį draudimą ir sveikatos priežiūrą, socialines lengvatas, galimybes mokytis ir gauti visuomenei skirtas prekes bei paslaugas, įskaitant aprūpinimą būstu.

3.2 Direktyva, įgyvendinanti vienodo požiūrio į moteris ir vyrus principą dėl galimybės naudotis prekėmis bei paslaugomis ir prekių tiekimo bei paslaugų teikimo, prisidedama prie direktyvose, priimtose pagal EB steigimo sutarties 141 straipsnį⁽⁷⁾, įtvirtintos apsaugos nuo diskriminacijos dėl lyties užimtumo ir profesinės veiklos srityse ir įgyvendinamas vienodo požiūrio į vyrus ir moteris principas gaunant ir tiekiant prekes bei gaunant ir tiekiant paslaugas.

3.3 Rasių lygybės direktyvoje⁽⁸⁾ ir Direktyvoje, įgyvendinančioje vienodo požiūrio į moteris ir vyrus principą dėl galimybės naudotis prekėmis bei paslaugomis ir prekių tiekimo bei paslaugų teikimo⁽⁹⁾, Taryba pripažino, kad, siekiant užtikrinti

⁽²⁾ [2008] 2008 m. sausio 31 d. EUECJ C-303/06.

⁽³⁾ 9 konstatuojamoji dalis.

⁽⁴⁾ 11 konstatuojamoji dalis.

⁽⁵⁾ Sutarties dėl Sąjungos veikimo (suvestinė redakcija su pakeitimais, padarytais Lisabonos sutartimi) 19 straipsnis.

⁽⁶⁾ Sutarties dėl Sąjungos veikimo (suvestinė redakcija su pakeitimais, padarytais Lisabonos sutartimi) 10 straipsnis.

⁽⁷⁾ Pvz., Direktyvos 76/207/EEB ir 2002/73/EB.

⁽⁸⁾ 12 konstatuojamoji dalis.

⁽⁹⁾ 9 konstatuojamoji dalis.

visapusišką visų asmenų dalyvavimą, apsauga nuo diskriminacijos turi būti užtikrinta ne tik užimtumo srityje.

3.4 EESRK pripažino⁽¹⁰⁾ e. prieinamumo svarbą kovojant su diskriminacija ir sudarant galimybes visoms grupėms visapusiškai dalyvauti visuomenėje ir rekomendavo priimti teisės aktus pagal 13 straipsnį siekiant bendro aukšto e. prieinamumui skirtų priemonių lygio.

3.5 EESRK mano, kad diskriminacijos panaikinimas darbo rinkoje ir už jos ribų yra būtinas, kad būtų pasiekti Lisabonos strategijos tikslai. Priešingu atveju, diskriminacija socialinės apsaugos, sveikatos priežiūros, švietimo ar aprūpinimo būstu srityse arba gaunant pagrindines viešojo ir privataus sektoriaus paslaugas stabdys pažangą siekiant tvaraus augimo ir daugiau bei geresnių darbo vietų.

4. Dabartinė padėtis, susijusi su lygybe ir nediskriminavimu ES

4.1 2007-ieji — Europos lygių galimybių visiems metai — suteikė naudingą galimybę ES institucijoms, nacionalinėms vyriausybėms ir pilietinei visuomenei įvertinti lygybės ir diskriminacijos panaikinimo svarbą kuriant socialiai labiau integruotą visuomenę. Jie atskleidė Tarybos aiškiai įvardytą faktą, kad „ES ir toliau esama nelygybės ir diskriminacijos dėl lyties, rasės arba etninės priklausomybės, amžiaus, negalios, religijos ar įsitikinimų, seksualinės orientacijos, dėl kurių nukentčia pavieniai su tuo susiduriantys moterys ir vyrai ir apskritai Europos šalių visuomenė“⁽¹¹⁾.

4.2 Europos lygių galimybių visiems metai taip pat padėjo išryškinti ES teisės aktuose esančius apsaugos nuo diskriminacijos skirtumus, įvardytus 3.1 ir 3.2 punktuose. EESRK yra susirūpinęs, kad nesilaikant sąžiningo vertinimo (tai apima ir įstaigose įsitvirtinusių diskriminaciją), turint galvoje bet kurią 13 straipsnyje nurodytą diskriminacijos formą, sveikatos priežiūros, švietimo, galimybės gauti prekes ir paslaugas ir apsirūpinti būstu srityse gali ir toliau išlikti nelygybė gaunant darbą ir nukentėti žmonių gyvenimo kokybė ir jų galimybės visapusiškai dalyvauti visuomenės gyvenime.

5. Daugialypė diskriminacija

5.1 Taryba pažymėjo, kad „Europos metai išryškino dėl daugialypės diskriminacijos atsirandančias sudėtingas problemas“⁽¹²⁾.

⁽¹⁰⁾ EESRK nuomonė dėl būsimų teisės aktų dėl e. prieinamumo, pranešėjas Hernandez Bataller (OL C 175, 2007 7 27).

⁽¹¹⁾ 2007 m. gruodžio 5 d. Tarybos rezoliucija dėl tolesnių veiksmų, susijusių su Europos lygių galimybių visiems metais (2007 m.), 1 psl.

⁽¹²⁾ Ten pat, 3 psl.

5.2 Apibrėžtimi „daugialypė diskriminacija“ pripažįstama kiekvieno žmogaus daugialypė tapatybė. Ji atsiranda, kai žmogus patiria diskriminaciją arba priekabiavimą dėl daugiau nei vienos jo tapatybę sudarančios ypatybės.

5.3 Danijos žmogaus teisių institutas 2007 m. gruodžio mėn. paskelbė tyrimo ataskaitą „Kova su daugialype diskriminacija — praktika, politika ir įstatymai“⁽¹³⁾. Atlikę akademinį ir teisinį tyrimą ir pasikonsultavę su suinteresuotaisiais subjektais autoriai daro išvadą, kad siekiant kovoti su diskriminacija ir nelygybe, būtina rasti veiksmingus kovos su daugialype diskriminacija⁽¹⁴⁾ sprendimus.

5.4 Kovai su diskriminacija skirti ES teisės aktai ir nacionaliniai įstatymai, kuriais perkeliama ES teisės aktų nuostatos, turėtų suteikti apsaugą ir užtikrinti teisę siekti žalos atlyginimo nukentėjus nuo bet kokių daugialypės diskriminacijos formų. Kad tai būtų įgyvendinta, apsauga nuo visų diskriminacijos formų turi būti vienoda. Tačiau tokia apsauga pagal ES teisės aktus dabar užtikrinta tik užimtumo srityje.

6. Teisinė apsauga nuo diskriminacijos ES valstybės narėse

6.1 Nors dar ne visos valstybės narės yra tinkamai į nacionalinę teisę perkėlusios Rasių lygybės direktyvą ir Užimtumo pagrindų direktyvą⁽¹⁵⁾, daugelyje šalių priimti įstatymai, draudžiantys diskriminaciją ir viršijantys dabartinių direktyvų, priimtų pagal 13 straipsnį, reikalavimus.

6.2 2006 m. gruodžio mėn. paskelbtame kartografiniame tyrime⁽¹⁶⁾ buvo išnagrinėti nacionaliniai įstatymai, draudžiantys diskriminaciją ne užimtumo ir profesinės veiklos srityse dėl lyties, seksualinės orientacijos, negalios, religijos ir šitikinimų bei amžiaus. Autoriai pažymi, kad

turbūt netikėčiausi tyrimui pasirinktų Europos šalių bruožai yra 1) faktas, kad daugelyje šalių viršijami dabartiniai EB reikalavimai ir suteikiama tam tikra teisinė apsauga nuo daugelio diskriminacijos formų, kurios yra šios ataskaitos tyrimo objektas, ir 2) šalių skirtumai, susiję su tokios apsaugos laipsniu ir pobūdžiu⁽¹⁷⁾.

6.3 Jie rado daug skirtumų, susijusių su tuo, kokio pobūdžio diskriminacija draudžiama tam tikrose veiklos srityse, ir ar apsauga įtvirtinta nacionalinėse konstitucijose, bendruose kovai su diskriminacija skirtuose įstatymuose, nacionaliniuose arba

regioniniuose įstatymuose ar specialiuose įstatymuose, apimančiuose tam tikras sritis, pvz., apsirūpinimą būstu arba švietimą. Įvairiose šalyse nediskriminavimo teisių pobūdis, forma ir išimčių taikymas skyrėsi visose srityse ir vertinant visas diskriminacijos formas⁽¹⁸⁾. M. Bell, I. Chopin ir F. Palmer⁽¹⁹⁾ atliktas valstybių narių palyginimas patvirtina šias išvadas dėl skirtumų ir nenuoseklumo.

6.4 Rezoliucijoje dėl tolesnių veiksmų, susijusių su Europos lygių galimybių visiems metais, Taryba pripažino, kad specialios lygybės propagavimo įstaigos yra arba galėtų būti pagrindinė kovą su diskriminacija ir lygybę skatinanti jėga visose valstybėse narėse; ypač svarbus jų vaidmuo, susijęs su informuotumo didinimu. Rasių lygybės direktyva, Direktyva, įgyvendinanti vienodo požiūrio į moteris ir vyrus principą dėl galimybės naudotis prekėmis bei paslaugomis ir prekių tiekimo bei paslaugų teikimo, ir šios direktyvos nauja redakcija⁽²⁰⁾ įpareigoja valstybes nares įsteigti specialias lygybę propaguojančias įstaigas, kurios paremtų lygybės teises neatsižvelgiant į rasę ar etninę kilmę ir lytį, tačiau šalys nėra įpareigosios įsteigti lygybę skatinančių įstaigų dėl kitų aspektų: religijos ar šitikinimų, negalios, seksualinės orientacijos arba amžiaus. Valstybių narių įsteigtų specialių įstaigų įgaliojimai dėl įvairių diskriminacijos formų skiriasi: kai kurios apsiriboja rase ar etnine kilmę, į kitų kompetencijos sritį patenka ne tik visos 13 straipsnyje įvardytos, bet ir papildomos diskriminacijos formos⁽²¹⁾. Europos lygiu veikia tinklas Equinet⁽²²⁾, kurį sudaro nepriklausomos ar vyriausybės valdžios institucijos, valstybėse narėse atsakingos už antidiskriminacinių teisės aktų taikymą.

6.5 ES pagrindinių teisių agentūra, apvarčiusi teisinę apsaugą nuo diskriminacijos dėl seksualinės orientacijos ES⁽²³⁾, rekomendavo priimti ES teisės aktus, kuriais būtų užtikrintos vienodos teisės būti vienodai vertinamiems visais 13 straipsnyje nurodytais aspektais.

6.6 EESRK mano, kad nėra pagrindo išlaikyti ES teisėkūros sistemą, nukreiptą prieš diskriminaciją ir pagrįstą Sutartyje numatytu įpareigojimu kovoti su diskriminacija dėl lyties, rasės ir etninės kilmės, religijos ar šitikinimų, negalios, amžiaus ir seksualinės orientacijos, nes tokioje sistemoje apsauga nuo tam tikrų formų diskriminacijos yra mažesnė ir lygių galimybių užtikrinimas šiais atvejais yra ribotas.

⁽¹³⁾ „Tackling Multiple Discrimination — Practices, policies and laws“, Europos Bendrijų oficialiųjų leidinių biuras, 2007 m., ISBN 978-92-79-06953-6.

⁽¹⁴⁾ Ten pat, 7 psl.

⁽¹⁵⁾ Žr. M. Bell, I. Chopin and F. Palmer, „Developing Anti-Discrimination Law in Europe — The 25 EU Member States Compared“, 2007 m. liepos mėn., Europos Bendrijų oficialiųjų leidinių tarnyba, 2007 m., ISBN 978-92-79-06572-9.

⁽¹⁶⁾ Žr. A. McColgan, J. Niessen and F. Palmer, „Comparative Analyses on National Measures to Combat Discrimination Outside Employment and Occupation“ VT/2005/062, Migration Policy Group and Human European Consultancy, 2006 m. gruodžio mėn.

⁽¹⁷⁾ Ten pat, 3 psl.

⁽¹⁸⁾ Pirmiau minėto tyrimo palyginimo lentelės, 36–45 psl., ir žr. M. Bell, I. Chopin and F. Palmer (žr. 15 išnašą).

⁽¹⁹⁾ Pirmiau minėto tyrimo palyginimo lentelės, 83–113 psl.

⁽²⁰⁾ 2006/54/EB.

⁽²¹⁾ Žr. M. Bell, I. Chopin and F. Palmer, „Developing Anti-Discrimination Law in Europe — The 25 EU Member States Compared“, 2007 m. liepos mėn., Europos Bendrijų oficialiųjų leidinių tarnyba, 2007 m., ISBN 978-92-79-06572-9, p. 108–113.

⁽²²⁾ Žr. www.equineteurope.org.

⁽²³⁾ „Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation in the EU Member States: Part I — Legal Analysis“, Europos Sąjungos pagrindinių teisių agentūra, 2008 m. (autorius Olivier De Schutter).

6.7 ES lygmeniu nepriėmus nuoseklių teisės aktų, kurie apimtų visas diskriminacijos formas, valstybės narės nebus skatinamos priimti suderintus teisės aktus, o Komisija arba Taryba neturės teisinio pagrindo kištis, jeigu apsauga nuo diskriminacijos bus nepakankama arba nevienoda, kaip yra dabar.

6.8 EESRK sutinka, kad priėmusi teisės aktus, draudžiančius diskriminaciją, šalis iš karto neatsikratys diskriminacijos, tačiau galima būtų sakyti, kad priimdama tokius teisės aktus šalis pripažino diskriminacijos žalą asmenims ir visuomenei ir įsipareigojo pasinaudoti teisinėmis priemonėmis, kad ji būtų panaikinta. Kai kovos su diskriminacija teisės aktai nėra priimti, atrodo, kad (klaidingai) tikima, jog diskriminacijos nėra arba ji nėra didelė problema, kuriai spręsti reikėtų imtis formalių prevencinių priemonių, arba, politiniu požiūriu, atrodo, kad potencialių diskriminuojančiųjų nepritartimas bet kokiam reguliavimui nustelbia siekį pagerinti visų piliečių gyvenimo kokybę ir pasiekti didesnę socialinę sanglaudą.

6.8.1 Yra tvirtų įrodymų, kad neformaliomis ne teisėkūros priemonėmis, skirtomis gerai patirčiai skatinti, nesugebėta panaikinti įsitvirtinusios diskriminacijos.

6.8.2 Kovai su diskriminacija skirtų teisės aktų tikslų nepavyks įgyvendinti, jeigu nebus išsamios informavimo ir švietimo programos ir tvirto reikalavimo įgyvendinti teisės aktus.

7. Teisų į lygybę hierarchija daro neigiamą įtaką EB tikslų įgyvendinimui

7.1 EESRK mano, kad dabartinė hierarchinė EB apsaugos nuo diskriminacijos sistema daro neigiamą įtaką EB tikslų įgyvendinimui:

- ji apsunkina darbuotojų, kurie tam tikrose šalyse turi mažiau vykdytinių nediskriminavimo teisių nei kitose, judėjimo laisvę. Pavyzdžiui, 69,2 proc. Komisijos internetinės apklausos „Diskriminacija — ar ji yra svarbi?“ respondentų nurodė, kad teisinės apsaugos nuo diskriminacijos dėl amžiaus, negalios, religijos ir seksualinės orientacijos lygis už darbo ribų turėtų įtakos jų sprendimui persikelti į kitą valstybę narę ⁽²⁴⁾,
- ji gali apsunkinti prekių judėjimo laisvę, nes tiekėjai privalo laikytis skirtingų lygybės standartų tiekdamiesi prekes ir teikdami paslaugas įvairiose valstybėse narėse; pavyzdžiui, 26,3 proc. įmonių, dalyvaujančių Europos įmonių nuomonės tyrimo grupėje dėl nediskriminavimo ⁽²⁵⁾, nurodė, kad kitoje valstybėje narėje užtikrinamos teisinės apsaugos nuo diskriminacijos dėl amžiaus, negalios, religijos ir seksualinės orientacijos lygis gaunant prekes ir paslaugas, bei apsirūpinant būstu, turėtų poveikio jų galimybėms turėti verslą toje šalyje,

- ji daro įtaką gyvenimo kokybei, nes nesant teisinių draudimų diskriminacija ir priekabiavimas tikėtina bus nekontroliuojami ir liks kliūčių visapusiškai ir visiems vienodai naudotis ekonominėmis ir socialinėmis teisėmis,
- ji trukdo socialinei sanglaudai, nes visapusiškai ir vienodai nepripažįstamos visos visuomenės grupės,
- dėl diskriminacijos pilietinėje visuomenėje dalyvauja tik didžiosios grupės ir bendruomenės.

7.2 Išreiškusi susirūpinimą dėl tebesitęsiančios diskriminacijos, Taryba rezoliucijoje dėl tolesnių veiksmų, susijusių su Europos lygių galimybių visiems metais:

- pažymėjo, kad „diskriminacijos, kuria užkertamas kelias dalyvavimui ir galimybei gauti išteklių, pasekmė yra skurdas ir socialinė atskirtis“,
- pažymėjo, kad „Europos Parlamentas ir pilietinė visuomenė paragino teisinę apsaugą nuo diskriminacijos išplėsti už užimtumo ir profesinės veiklos srities ribų“, ir
- paprašė valstybių narių ir Europos Komisijos „dėti daugiau pastangų siekiant išvengti diskriminacijos [...] darbo rinkoje ir už jos ribų“ ir „užtikrinti ir sustiprinti lygybės srityje dirbančių specializuotų įstaigų veiksmingą darbą“.

8. Reikalinga nauja direktyva

8.1 Atsakant į Tarybos išreikštą susirūpinimą ir siekiant užtikrinti būtiniausius suderintus standartus visoje ES, būtina priimti naujus teisės aktus, įgyvendinančius vienodo vertinimo principą neatsižvelgiant į negalią, religiją ar įsitikinimus, seksualinę orientaciją arba amžių už užimtumo srities ribų.

8.2 Dėl sričių, kurioms įtaką turi dabartinis diskriminacijos lygis, pobūdžio ir masto, jų poveikio ES tikslų įgyvendinimui ir būtinybės užtikrinti vienodą aukštą apsaugą visose ES valstybėse narėse, šalys negali visko įgyvendinti ar pasiekti, todėl reikia imtis veiksmų Bendrijos lygmeniu, atitinkančių subsidarumo ir proporcingumo principus, kaip nurodyta EB steigimo sutarties 5 straipsnyje.

8.3 EESRK rekomenduoja priimti vieną bendrą direktyvą, draudžiančią diskriminaciją dėl negalios, religijos ar įsitikinimų, seksualinės orientacijos arba amžiaus ne tik užimtumo, bet ir kitose srityse, patenkančiose į Rasių direktyvos taikymo sritį, ir reikalaujančią įsteigti arba išplėsti lygybės propagavimo įstaigas, kurioms būtų suteikti visapusiški įgaliojimai dirbti visais į teisės aktų taikymo sritį patenkančiais klausimais. Tai buvo pagrindinė ES pagrindinių teisių agentūros rekomendacija ⁽²⁶⁾.

⁽²⁴⁾ Konsultacijos internetu, 2007 m. liepos–spalio mėn.

⁽²⁵⁾ 2007 7 12–2007 8 31, 4a klausimas.

⁽²⁶⁾ „Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation in the EU Member States: Part I — Legal Analysis“, Europos Sąjungos pagrindinių teisių agentūra, 2008 m. (autorius Olivier De Schutter).

8.3.1 Nors EESRK ir pripažįsta, kad apsauga, įtvirtinta galiojančiose kovos su diskriminacija direktyvose, turėtų būti sustiprinta, įskaitant ir vienareikšmiškesnę institucinės diskriminacijos pripažinimą, dabartinis Komiteto prioritetas — užtikrinti tokį patį apsaugos nuo pirmiau minėtų diskriminacijos formų lygį, koks šiuo metu užtikrinamas kalbant apie diskriminaciją dėl rasės ir etninės kilmės.

8.4 EESRK sutinka, kad pirmoji daugelio organizacijų, ypač mažųjų įmonių, reakcija į bet kokią pasiūlymą priimti naują reglamentą bus susirūpinimas dėl jo laikymosi išlaidų. Taisyklių įvairovė „labai apsunkina“⁽²⁷⁾ jų laikymąsi įmonėse. EESRK nemano, kad priėmus vieną bendrą direktyvą, nustatančią bendrus ES apsaugos nuo diskriminacijos standartus už užimtumo srities ribų, įmonės patirs didelių naujų išlaidų; daugeliu atvejų reglamento įgyvendinimo praktikoje išlaidas padengs didesnis klientų skaičius, atsiradęs panaikinus diskriminaciją. 89,8 proc. Europos įmonių nuomonės tyrimo grupės dėl nediskriminavimo atstovų mano, jog turėtų būti priimti teisės aktai, kad būtų užtikrintas toks pat apsaugos nuo diskriminacijos lygis visoje Europoje⁽²⁸⁾.

8.5 EESRK yra žinomi argumentai, kad būtų priimtos atskiros direktyvos, skirtos kiekvienai diskriminacijos formai, tačiau EESRK nuomone, prioritetas turėtų būti teikiamas vienai bendrai direktyvai, apimančiai visas keturias diskriminacijos formas:

- asmenims bei prekių tiekėjams ir paslaugų teikėjams ji būtų aiškiausia ir skaidriausia; mes žinome, kad privačios įmonės retai džiaugiasi naujomis reguliavimo formomis, todėl nustatydami atskirus EB nediskriminavimo standartus kiekvienai diskriminacijos formai atskirai ir skirtingu laiku ir neužtikrindami jų suderinamumo labiau apsunkinsime jų laikymąsi, ypač mažosiose įmonėse, kurių išteklių riboti,
- ji leistų veiksmingai reaguoti ir panaikinti daugialypę diskriminaciją; jeigu būtų užtikrinta nuosekli ir tinkama apsauga nuo visų diskriminacijos formų, asmenys, susiduriantys su diskriminacija arba priekabiavimu dėl kelių jų tapatybės ypatybių, turėtų galimybę reikalauti tinkamo žalos atlyginimo,
- teisės aktai taptų suprantami ir prieinami; rezoliucijoje dėl tolesnių veiksmų, susijusių su Europos lygių galimybių visiems metais, Taryba atkreipė dėmesį į tai, kad visuomenė mažai informuota apie teisės aktus, skirtus kovai su diskriminacija⁽²⁹⁾. Užduotį didinti informuotumą bus daug sunkiau įgyvendinti, jeigu teisės į vienodą vertinimą įvairiais aspektais skirtingose srityse ES ir nacionaliniuose teisės aktuose labai skirsis,
- ji padės išvengti bet kokios hierarchijos Europos teisių į vienodą vertinimą sistemoje; socialinė sanglauda priklauso nuo to, ar visuomenės nariai jaučiasi jai priklausą ir ar jaučia turį bendrą išpareigojimą; tai bus daug sunkiau pasiekti,

⁽²⁷⁾ Europos verslo konfederacija, atsakymas į Europos Komisijos konsultacijas „Diskriminacija — ar ji yra svarbi?“, 2007 m. spalio 12 d.

⁽²⁸⁾ 2007 7 12–2007 8 31, 4 b klausimas.

⁽²⁹⁾ Konsultacijos internetu, 2007 m. liepos–spalio mėn., 1 psl.

jeigu teisės aktų turinys skirtingoms grupėms leis suprasti, kad kai kurių grupių teisės į vienodą vertinimą yra didesnės nei kitų.

8.6 Rasių lygybės direktyvoje nurodytos pagrindinės į užimtumą ir profesinę veiklą nepatenkančios sritys, priklausančios ES kompetencijai, kuriose būtina užkirsti kelią diskriminacijai dėl negalios, religijos ar įsitikinimų, seksualinės orientacijos ir amžiaus, siekiant įgyvendinti ES tikslus; EESRK primygtinai siūlo įtraukti tas pačias sritis į naująją direktyvą.

8.7 EESRK sutinka, kad laikantis subsidiarumo principo tam tikrose veiklos srityse, pavyzdžiui, aprūpinimo būstu, švietimo ar kitų viešųjų paslaugų srityse, paslaugų teikimo organizavimo ir įgyvendinimo ir (arba) kitų reguliavimo aspektų kompetencija visų pirma priklauso valstybėms narėms nacionaliniu arba regioniniu lygmeniu. EESRK mano, kad, laikantis EB steigimo sutarties 5 straipsnio nuostatų, neįmanoma užtikrinti reikalingų visapusiškų aukštų bendrų vienodo vertinimo standartų visose veiklos srityse nepriėmus teisės aktų ES lygmeniu.

8.8 Todėl EESRK pritaria 2008 m. liepos 2 d. Komisijos paskelbtam sprendimui pateikti pasiūlymą priimti naują direktyvą, įgyvendinančią vienodo vertinimo principą neatsižvelgiant į religiją ar įsitikinimus, negalią, amžių arba seksualinę orientaciją srityse, kurioms taikoma Rasių lygybės direktyva, išskyrus užimtumo sritį. Ankstesni šios nuomonės projektai buvo pateikti Komisijai, todėl tikimasi, kad EESRK tyrimo grupės argumentai ir preliminarios išvados, kuriose rekomenduojama priimti direktyvą šiuo metu siūloma forma, padėjo Komisijai priimti sprendimą. Be to, tikimės, kad galutinė šios nuomonės redakcija paragins valstybes nares pripažinti šiam tikslui skirtų ES teisės aktų vertę ir svarbą ir bus naudinga joms prisidedant, kad teisės aktai būtų konstruktyviai parengti ir patvirtinti.

8.9 EESRK pritaria Komisijos sprendimui pasiūlyti priimti direktyvą, kuri kiek įmanoma geriau atspindėtų kitas direktyvas, priimtas pagal 13 straipsnį, ir joje būtų įtvirtintos tos pačios apibrėžtys, pavyzdžiui, tiesioginė ir netiesioginė diskriminacija, priekabiavimas ir pozityvioji diskriminacija, ir ji užtikrintų apsaugą nuo diskriminacijos visiems valstybėje narėje esantiems asmenims, įskaitant trečiųjų šalių piliečius, joje turėtų būti numatyti tie patys įpareigojimai valstybėms narėms užtikrinti teises į žalos atlyginimą, veiksmingų, proporcingų ir atgrasančių sankcijų taikymą, apsaugą nuo persekiojimo ir įrodinėjimo pareigos perkėlimą. Ne mažiau svarbūs yra įpareigojimai didinti informuotumą ir skatinti dialogą su socialiniais partneriais ir NVO.

8.10 Kad priėmus galutinę siūlomą direktyvos redakciją būtų galima įgyvendinti mūsų nurodytus uždavinius, EESRK rekomenduoja Tarybai ir kitoms ES institucijoms atidžiai nagrinėjant siūlomą direktyvą apsvaistyti šiuos klausimus:

8.10.1 *Esamo apsaugos lygio išsaugojimas.* Naujoji direktyva neturi būti panaudota sumažinti apsaugą nuo diskriminacijos bet kuriuose kituose ES teisės aktuose, o valstybėms narėms neturėtų būti sudarytos galimybės pasinaudoti direktyvos įgyvendinimu ir sumažinti esamą apsaugos nuo diskriminacijos lygį šiose šalyse.

8.10.2 *Teisės į vienodą vertinimą ir derami patogumai žmonėms su negalia.* Už užimtumo srities ribų žmonės su negalia susiduria su tokiais pat arba didesnėmis kliūtimis visapusiškai dalyvauti visuomenės gyvenime. Naująją direktyva turėtų būti suformuotas pagrindas valstybėms narėms laikytis JT konvencijoje dėl žmonių su negalia teisių įtvirtintų lygybės ir nediskriminavimo įsipareigojimų.

8.10.2.1 Naujojoje direktyvoje turėtų būti numatytas reikalavimas, kad visi fiziniai ir juridiniai asmenys, užtikrinantys socialinę apsaugą, įskaitant socialinį draudimą ir sveikatos priežiūrą, socialines lengvatas, galimybes mokytis ir gauti prekes bei paslaugas, įskaitant aprūpinimą būstu:

- a) iš anksto numatytų žmonių su negalia prieinamumo poreikius, įskaitant fizinės aplinkos, transporto ir informacijos prieinamumą, ir
- b) iš anksto numatytų žmonėms su negalia tinkamas patalpas ir panaikintų kliūtis, kad žmonės su negalia kiek įmanoma daugiau galėtų jomis pasinaudoti.

8.10.2.2 Naujojoje direktyvoje tinkamo konkrečią negalią turinčio asmens prieinamumo poreikių patenkinimo ir tinkamų patalpų neužtikrinimas turėtų būti laikomas diskriminacijos forma, išskyrus tuos atvejus, kai teikėjui tai būtų per didelė našta.

8.10.3 *Daugialypė diskriminacija.* Direktyvoje turėtų būti nurodyta, kad į vienodo vertinimo principą yra įtraukta apsauga nuo daugialypės diskriminacijos ir šios nuostatos būtų laikomasi ES ir nacionalinėje teisėje.

8.10.4 *Pozityvioji diskriminacija.* Nelygybė yra išsiskynusi ne tik užimtumo ir profesinės veiklos, bet ir kitose srityse, pavyzdžiui, švietimo, sveikatos priežiūros, aprūpinimo būstu ir galimybės naudotis viešbučių, restoranų, finansinių paslaugų, kelionių organizavimo ir kt. paslaugomis. Todėl siekiant praktiškai užtikrinti visišką lygybę, naujoji direktyva turėtų aiškiai leisti valstybėms narėms išlaikyti arba priimti priemones, skirtas išvengti arba atlyginti už nepatogumus, susijusius su negalia, religija ar įsitikinimais, amžiumi ar seksualine orientacija.

8.10.5 *Pirmenybinis vertinimas dėl negalios arba amžiaus.* Naujojoje direktyvoje turėtų būti pripažįstama valstybėse narėse nusistovėjusi praktika taikyti pirmenybinį vertinimą asmenims dėl jų amžiaus arba žmogaus su negalia statuso. Tai užtikrina didesnę socialinę vyresnių arba jaunesnių žmonių ir žmonių su negalia įtrauktį. Naujoji direktyva neturėtų atgrasyti viešojo arba privataus sektoriaus organizacijų nuo tokių privilegijų suteikimo, kai jos skirtos įveikti arba sumažinti fizinės, finansinės arba su pažiūromis susijusias dalyvavimo vienodomis sąlygomis kliūtis. Ji turėtų sudaryti galimybes valstybėms narėms leisti taikyti tokias priemones, jeigu jos turi pagrįstą tikslą ir atitinka vienodo vertinimo principą ir jeigu priemonės tikslui pasiekti yra jam proporcingos.

8.10.6 Visos išimtys turi būti tiksliai apibrėžtos. EESRK sutinka, kad tam tikromis aplinkybėmis skirtingas vertinimas gali būti tinkamas ir būtinas, tačiau nepritaria bendram tiesioginės diskriminacijos pateisinimui. Diskriminacijos draudimo išimtys neturėtų būti tokios plačios, kad panaikintų apsaugos, kurią turėtų suteikti ši direktyva, poveikį; kita vertus, direktyva neturėtų tapti pernelyg sudėtinga, į ją įtraukiant ilgą sąrašą specialių išimčių, taikytinų tam tikromis aplinkybėmis ir dėl tam tikrų diskriminacijos formų. Pirmenybinis vertinimas kovai su diskriminacija skirtuose teisės aktuose turėtų būti leidžiamas tik kai jis prisideda prie lygybės ir žmogaus orumo skatinimo bei stiprinimo ir kai nekelia grėsmės kovos su diskriminacija nuostatų poveikiui.

8.10.7 *Teisių įgyvendinimo užtikrinimas.* Naujoji direktyva, pripažįstanti organizuotos pilietinės visuomenės svarbą ir vertę, turėtų užtikrinti, kad asociacijos ir organizacijos, kurios turi teisėtą interesą užtikrinti nediskriminavimą, galėtų imtis teisminių ar administracinių procedūrų arba diskriminaciją patyrusių asmenų vardu, arba palaikydamos tokius asmenis.

8.10.8 *Specialios įstaigos.* Neabejotina, kad informuotumui didinti, nacionaliniams teisės aktams įgyvendinti ir vienodam vertinimui skatinti labai svarbios specialios įstaigos, aprūpintos ištekliais ir turinčios įgaliojimus vykdyti funkcijas, nurodytas Rasių lygybės direktyvoje ⁽³⁰⁾ arba Direktyvoje, įgyvendinančioje vienodo požiūrio į moteris ir vyrus principą dėl galimybės naudotis prekėmis bei paslaugomis ir prekių tiekimo bei paslaugų teikimo ⁽³¹⁾. Naujoje direktyvoje turėtų būti įtvirtintas reikalavimas įsteigti įstaigą ar įstaigas (arba išplėsti esamą įstaigą), atsakingą už kovą su diskriminacija dėl religijos ar įsitikinimų, negalios, amžiaus ar seksualinės orientacijos. Be to, šioms įstaigoms turėtų būti pavesta reguliariai vertinti kovos su diskriminacija politikoje pasiektus rezultatus.

2008 m. rugsėjo 18 d., Briuselis

Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto

pirmininkas

Dimitris DIMITRIADIS

⁽³⁰⁾ 13 straipsnis.

⁽³¹⁾ 12 straipsnis.