

PL

PL

PL



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 2.7.2008 r.
COM(2008) 420 wersja ostateczna

**KOMUNIKAT KOMISJI
DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO
I KOMITETU REGIONÓW**

Niedyskryminacja i równość szans: odnowione zobowiązanie

{SEC(2008) 2172}

1. WSTĘP

Unia Europejska opiera się na wspólnych zasadach wolności, demokracji oraz poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności. Dla wszystkich społeczeństw Europy wspólne jest fundamentalne przekonanie, że wszyscy ludzie są równi i że wszyscy powinni mieć sprawiedliwy dostęp do szans oferowanych przez życie. Dyskryminacja jest zjawiskiem, które podważa te wspólne wartości.

Europejskie działania na rzecz zagwarantowania równości wszystkich ludzi mają długą tradycję. Traktat z Amsterdamu stworzył nowe możliwości przeciwdziałania, na poziomie europejskim, dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek i orientację seksualną. Dyskryminacja ze wszystkich wymienionych względów jest zabroniona w dziedzinie zatrudnienia i pracy. Jeśli chodzi o rasę lub pochodzenie etniczne i płeć, zakaz obejmuje szeroki wachlarz dziedzin wykraczających poza sferę zatrudnienia.

Obecnie ramy prawne Unii Europejskiej w zakresie niedyskryminacji należą do najbardziej zaawansowanych na świecie. Jednak choć osiągnięto znaczące postępy, wielu Europejczyków sądzi, że dyskryminacja jest nadal szeroko rozpowszechnionym zjawiskiem: 15 % twierdzi, że w ostatnim roku osobiście jej doświadczyło, a 29% – że było jej świadkami¹.

Komisja w swoim komunikacie pt. „Odnowiona agenda społeczna: możliwości, dostęp i solidarność w Europie XXI wieku”², któremu towarzyszy niniejszy komunikat, odnawia swoje zobowiązanie w zakresie zagwarantowania wszystkim równych szans samorealizacji.

W niniejszym komunikacie, który opiera się na pozytywnych wynikach realizacji strategii ramowej w zakresie niedyskryminacji z 2005 r.³ i Europejskiego Roku Równych Szans dla Wszystkich (2007 r.), przedstawiono wszechstronne podejście do zintensyfikowania działań mających na celu ograniczenie dyskryminacji i promowanie równych szans.

Co istotne, niniejszemu komunikatowi towarzyszy wniosek dotyczący nowej dyrektywy wprowadzającej zakaz dyskryminacji ze względu na wiek, niepełnosprawność, orientację seksualną i wyznanie lub przekonania poza sferą zatrudnienia. Ten historyczny wniosek otwiera drogę do zakończenia tworzenia ram prawnych dla przeciwdziałania wszelkim formom dyskryminacji w Europie zgodnie z art. 13 Traktatu WE.

Lepszej ochronie prawnej przed dyskryminacją powinna towarzyszyć strategia aktywnego promowania niedyskryminacji i równych szans. Dlatego w niniejszym komunikacie zaproponowano również działania, które mają ożywić dialog na temat polityki w zakresie niedyskryminacji i zwiększyć skuteczność dostępnych instrumentów, zarówno ogólnie, jak i w odniesieniu do szczegółowej kwestii promowania integracji społecznej Romów, ze względu na szczególny charakter problemów związanych z dyskryminacją tej grupy.

¹ Specjalne badanie Eurobarometru nr 296 (2008).

² COM (2008) 412 wersja ostateczna.

³ COM(2005) 224 wersja ostateczna.

2. ZINTENSYFIKOWANIE WALKI Z DYSKRYMINACJĄ

Walki z dyskryminacją nie można wygrać, posługując się wyłącznie instrumentami prawnymi. Jej wynik zależy przede wszystkim od zmian postaw i zachowania. Nie ma jednak wątpliwości, że skuteczne i odpowiednio egzekwowane przepisy ramowe, delegalizujące dyskryminację i gwarantujące ofiarom rzeczywiste możliwości odwołania się, są koniecznym warunkiem wstępnym osiągnięcia poważnych zmian. Komisja zobowiązuje się do zagwarantowania respektowania istniejących przepisów, proponuje jednak przyjęcie nowego prawodawstwa, które jest konieczne, aby rozszerzyć zakres ochrony prawnej na wszelkie przejawy dyskryminacji we wszystkich sferach życia.

2.1 *Wdrożenie obowiązujących ram prawnych*

Aby nadać moc prawną artykułowi 13 Traktatu WE, który umożliwia delegalizację i zwalczanie dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, wyznanie lub przekonania, niepełnosprawność, wiek i orientację seksualną, przyjęto już trzy dyrektywy⁴. Dyrektywy te zabraniają dyskryminacji – ze względu na wiek, orientację seksualną, niepełnosprawność, wyznanie lub przekonania – w dziedzinie zatrudnienia, pracy i szkolenia zawodowego, natomiast ochrona przed dyskryminacją ze względu na rasę i płeć wykracza poza dziedzinę zatrudnienia, obejmując również ochronę socjalną i dostęp do towarów i usług.

Komisja aktywnie angażuje się w zapewnianie odpowiedniego wdrożenia tych dyrektyw. Ogólna sytuacja jest dobra. Ustawodawstwo krajowe, którym dokonano transpozycji dyrektyw, ma dostrzegalny wpływ na zwalczanie dyskryminacji. Szereg państw członkowskich już wprowadziło przepisy, które zapewniają szerszą ochronę przed dyskryminacją, niż jest wymagana przez prawodawstwo UE. W 2006⁵ i 2008⁶ r. Komisja sporządziła sprawozdania dotyczące wdrożenia dyrektyw w sprawie dyskryminacji ze względu na rasę i pochodzenie etniczne oraz w sprawie dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i pracy. W przypadkach, w których Komisja uznała, że państwa członkowskie nie w pełni wywiązały się ze swoich obowiązków, wszczyniała wobec tych państw procedurę w sprawie naruszenia. Stało się tak w wypadku około połowy państw członkowskich. Problemy dotyczą zazwyczaj nieobjęcia przepisami wszystkich osób i dziedzin wchodzących w zakres dyrektyw, a także definicji dyskryminacji, które różnią się od definicji w dyrektywach, oraz niespójności w zakresie udzielania pomocy ofiarom dyskryminacji. Obecnie Komisja sprawdza również, czy państwa członkowskie spełniły swoje obowiązki dotyczące transpozycji dyrektywy z 2004 r. w sprawie dyskryminacji ze względu na płeć w zakresie dostępu do towarów i usług. W 2010 r. opublikuje ona sprawozdanie z wdrożenia i, zgodnie z dyrektywą, w razie konieczności zaproponuje wprowadzenie w niej zmian.

Jednak dokładna transpozycja europejskich przepisów do prawa krajowego to nie wszystko. Państwa członkowskie muszą również zagwarantować skuteczność ich systemów umożliwiających uzyskanie zadośćuczynienia przez ofiary oraz działań mających na celu

⁴ Dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (Dz.U. L 180 z 19.7.2000, s. 22), dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.U. L 303 z 2.12.2000, s. 16) oraz dyrektywa Rady 2004/113/WE wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług (Dz.U. L 373 z 21.12.2004, s. 37).

⁵ COM(2006) 643 wersja ostateczna.

⁶ COM(2008) 225 wersja ostateczna.

popębianie świadomości tej problematyki w społeczeństwie⁷. Każdy obywatel powinien znać swoje prawa i być w stanie z nich korzystać.

Krajowe organy ds. równości, powołane na mocy dyrektyw w celu promowania równego traktowania i zwalczania dyskryminacji ze względu na rasę, pochodzenie etniczne lub płeć, odgrywają ważną rolę, pomagając ofiarom dyskryminacji poprzez udzielanie informacji i wsparcia przy wnoszeniu skarg. Organy te mogą udzielać wskazówek usługodawcom i innym zainteresowanym stronom dotyczących wypełniania ich obowiązków oraz zachęcać do mediacji i rozstrzygania sporów na drodze innej niż sądowa. Dzięki temu skargi są często rozstrzygane bez udziału sądów. Za pośrednictwem programu Progress⁸ Komisja wspiera współpracę między krajowymi organami ds. równości oraz rozwój ich zdolności, korzystając w tym celu z sieci Equinet⁹.

Komisja organizuje również regularną wymianę informacji z organami ds. równości w sprawie aktualnych zmian prawnych i wspólnych problemów związanych z dyskryminacją ze względu na płeć. Na tej podstawie Komisja bada skuteczność krajowych kar i terminy wnoszenia spraw do sądów krajowych. Te dwie kwestie mają kluczowe znaczenie dla zniechęcania do zachowań dyskryminacyjnych i zapewniania ofiarom skutecznych środków odwoławczych. Komisja współpracuje również z tymi organami w sprawie kontroli skuteczności prawodawstwa dotyczącego równej płacy w zwalczaniu utrzymujących się nierówności wynagrodzenia kobiet i mężczyzn.

2.2 *Dalszy rozwój ram prawnych*

Pomimo tych osiągnięć faktem jest, że europejskie ramy prawne w dziedzinie walki z dyskryminacją są niepełne. W szczególności, choć niektóre państwa członkowskie wprowadziły zakaz dyskryminacji ze względu na wiek, orientację seksualną, niepełnosprawność, wyznanie lub światopogląd poza sferą zatrudnienia, to w Unii Europejskiej nie ma jednolitego minimalnego poziomu ochrony osób, których dotknęła tego rodzaju dyskryminacja.

Jednak dyskryminacja z tych powodów jest zjawiskiem niedopuszczalnym, bez względu na to, czy występuje w sferze zatrudnienia czy poza nią. Nie może być mowy o hierarchizacji ochrony przed dyskryminacją. Dlatego Komisja ogłosiła w swoim programie legislacyjnym i programie prac na rok 2008, że zaproponuje nowe inicjatywy uzupełniające ramy prawne, w oparciu o wyniki szeroko zakrojonego procesu konsultacji publicznych. Zobowiązanie to zostało podjęte m.in. w odpowiedzi na skierowane do Komisji wezwania Rady, aby zbadać wszelkie potencjalne luki w obowiązującym wspólnotowym prawodawstwie antydyskryminacyjnym, oraz w odpowiedzi na wielokrotnie wysuwany postulat Parlamentu, aby poszerzyć zakres tych ram.

Wniosek dotyczący dyrektywy, który towarzyszy niniejszemu komunikatowi, otwiera drogę do uzupełnienia europejskich ram prawnych dotyczących dyskryminacji. Dyrektywa zapewni wprowadzenie we wszystkich 27 państwach członkowskich zakazu wszelkich form dyskryminacji, w tym molestowania, ze względu na wiek, orientację seksualną, niepełnosprawność, wyznanie lub światopogląd, oraz da ofiarom rzeczywiste możliwości

⁷ Jak wynika z badania Eurobarometru, tylko 33 % mieszkańców UE zna swoje prawa na wypadek, gdyby byli oni ofiarami dyskryminacji:

http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/public/pubst_en.htm.

⁸ Decyzja nr 1672/2006/WE z 24 października 2006, Dz.U. L 315 z 15.11.2006, s. 1.

⁹ Europejska sieć organów ds. równości: <http://www.equineteurope.org>.

uzyskania zadośćuczynienia. Dzięki przyjęciu dyrektywy zakończony zostanie proces nadawania mocy prawnej artykułowi 13 Traktatu WE w zakresie wszystkich przyczyn dyskryminacji oraz zniesione zostanie wrażenie, że ochrona przed niektórymi rodzajami dyskryminacji jest ważniejsza od innych.

Ten ambitny cel oznacza konieczność podjęcia szeroko zakrojonych, lecz realistycznych działań odzwierciedlających specyfikę objętych nimi dziedzin. Tradycje i podejścia krajowe w dziedzinach takich jak ochrona zdrowia, ochrona socjalna i edukacja są często bardziej zróżnicowane niż w dziedzinach związanych z zatrudnieniem. Specyfikę tych obszarów stanowi fakt, że wchodzą one w zakres kompetencji poszczególnych krajów, a co za tym idzie – ich kształt określają uprawnione decyzje poszczególnych społeczeństw.

Różnorodność europejskich społeczeństw jest jednym z atutów Europy, dlatego należy ją uszanować zgodnie z zasadą pomocniczości. Decyzje w kwestiach takich, jak organizacja i treść kształcenia, uznawanie statusu małżeństwa lub rodziny, adopcja, prawa reprodukcyjne i w innych podobnych sprawach, powinny być podejmowane na poziomie krajowym. Projekt dyrektywy nie wymaga zatem od państw członkowskich zmiany obowiązujących przepisów i praktyk w odniesieniu do powyższych zagadnień. Nie narusza on także krajowych przepisów dotyczących kościołów i innych organizacji religijnych ani ich stosunków z państwem. W związku z tym decyzje w takich sprawach, jak zezwalanie na selektywny dostęp do szkół, uznawanie małżeństw osób tej samej płci, czy też charakter relacji organizacji religijnych z państwem pozostaną w gestii państw członkowskich.

Różne rodzaje dyskryminacji znacznie się od siebie różnią, a każdy z nich wymaga indywidualnego podejścia. Nie chodzi tu o tworzenie hierarchii różnych przyczyn dyskryminacji, lecz o zapewnienie najwłaściwszej formy ochrony przed każdym jej rodzajem.

Jeśli chodzi o wiek, w pewnych sytuacjach inne traktowanie danej osoby tylko ze względu na wiek może być uzasadnione ze względu na ogólny interes publiczny. Dobrym przykładem jest tu wymóg określający minimalny wiek, od którego można rozpocząć kształcenie lub mieć dostęp do pewnych towarów i usług, a także preferencyjne opłaty za transport publiczny lub wstęp do muzeów dla pewnych grup wiekowych. Innym działaniem, które niekoniecznie stanowi dyskryminację, jest stosowanie wieku jako czynnika aktuarialnego do oceny profilu ryzyka klienta przez banki i firmy ubezpieczeniowe; należy jednak zaznaczyć, że czynnik ten powinien być stosowany tylko wtedy, gdy rzeczywiście ma znaczenie, i w oparciu o obiektywne dane. Podobne zastrzeżenia odnoszą się do kwestii niepełnosprawności. Komisja zamierza rozpocząć dialog z usługodawcami w sektorze finansowym, wraz z odpowiednimi zainteresowanymi stronami, aby umożliwić wymianę wzorców postępowania i zachęcić do ich stosowania.

Kwestia niepełnosprawności również wymaga szczególnego i indywidualnego podejścia. W wielu państwach członkowskich obowiązuje już ustawodawstwo gwarantujące ochronę niepełnosprawnych, jednak typ tej ochrony i wchodzące w jej zakres dziedziny znacznie się różnią w poszczególnych państwach. Ponadto przyjęcie Konwencji Praw Osób Niepełnosprawnych Narodów Zjednoczonych, podpisanej wspólnie przez Wspólnotę Europejską i jej państwa członkowskie, oznacza konieczność ustanowienia wspólnych norm w zakresie wdrożenia w ustawodawstwie krajowym praw określonych w Konwencji.

Rzeczywistej równości osób niepełnosprawnych nie da się osiągnąć przy pomocy samego tylko zakazu dyskryminacji. Zależy ona od działań pozytywnych, do których należy reagowanie na potrzeby osób niepełnosprawnych. Niedostępność obiektów jest coraz częściej

uznawana w Europie za niedopuszczalną. Wzmocnienie pozycji osób niepełnosprawnych, aby mogły aktywnie wносить wkład w życie gospodarcze i społeczne, przynosi wiele korzyści w obu tych dziedzinach. Podobnie jak w przypadku dyrektywy z 2000 r. dotyczącej sfery zatrudnienia, środki służące do zaspokojenia potrzeb osób niepełnosprawnych powinny być stosowne – proporcjonalne do potrzeb klienta lub użytkownika i niewymagające ponoszenia nadmiernych kosztów przez organ lub przedsiębiorstwo, które je wprowadza. Państwa członkowskie będą nadal mogły zapewniać kształcenie osób niepełnosprawnych w zwykłych lub też wyspecjalizowanych placówkach.

Przyszła dyrektywa będzie stosowana w bardzo różnych kontekstach w całej Unii Europejskiej. Dlatego należy pozostawić państwom członkowskim pewien margines swobody. Przykładowo przepisy, które wydają się neutralne, ale w praktyce mogłyby mieć niekorzystne skutki dla określonej grupy, mogą okazać się dopuszczalne, jeżeli są stosowne i służą uzasadnionemu celowi. Monitorując stosowanie dyrektywy Komisja będzie zwracać szczególną uwagę na tę możliwość.

Projekt dyrektywy dotyczy dostarczania wszelkich towarów i świadczenia wszelkich usług. Obciążanie wszystkimi obowiązkami wynikającymi z projektu dyrektywy osób podejmujących działania o czysto prywatnym charakterze byłoby nieproporcjonalne. W związku z tym wniosek jest wzorowany na praktykach w kilku państwach członkowskich i zawiera przepisy ograniczające jego zastosowanie do dostarczania towarów i świadczenia usług na zasadach komercyjnych. Osoby prywatne są objęte tymi przepisami tylko wtedy, gdy prowadzą działalność o charakterze komercyjnym.

Jeśli chodzi o najważniejsze pojęcia i mechanizmy, dyrektywa opiera się na modelu, który z powodzeniem zastosowano w już istniejących dyrektywach. Odzwierciedla ona obecne przepisy w zakresie definicji dyskryminacji bezpośredniej i pośredniej, molestowania i nakłaniania do dyskryminacji. Przepisy dotyczące roli organów ds. równości oraz obowiązku zagwarantowania przez państwa członkowskie możliwości uzyskania odpowiedniego zadośćuczynienia za dyskryminację przed sądami krajowymi są takie same, jak w obowiązującym prawodawstwie. Pojęcia i mechanizmy są więc już znane ogółowi obywateli oraz organizacjom publicznym i prywatnym w państwach członkowskich, co powinno ułatwić transpozycję nowego instrumentu i jego stosowanie. Równocześnie jednak, dzięki temu, że proponowane podejście polega na uzupełnieniu istniejących dyrektyw, zapobiega ono ponownemu otwarciu dyskusji i wywołaniu wrażenia niepewności w odniesieniu do istniejącego dorobku prawnego Wspólnoty. Komisja jest zdania, że wniosek oferuje wyważoną i realistyczną metodę uzupełnienia europejskich przepisów ramowych w zakresie dyskryminacji, i w związku z tym wzywa Radę i Parlament Europejski do uznania tej kwestii za priorytet i podjęcia stosownych dyskusji.

3. ROZWÓJ NARZĘDZI POLITYKI NA RZECZ AKTYWNEGO PROMOWANIA RÓWNYCH SZANS

Postęp w zakresie niedyskryminowania i równych szans, niezależnie od przyczyn dyskryminacji, jest wypadkową dobrych podstaw prawnych i szerokiego wachlarza narzędzi polityki. Należy do nich pogłębianie świadomości problematyki dyskryminacji, uwzględnianie tej problematyki w różnych dziedzinach polityki, gromadzenie danych i działania pozytywne. W rezolucji Rady w sprawie działań wynikających z Europejskiego Roku 2007 podkreślono wagę pełnego wykorzystania tych narzędzi polityki i ich dalszego rozwijania.

3.1 Ulepszenie narzędzi polityki

Uwzględnianie problematyki niedyskryminacji w różnych dziedzinach polityki (mainstreaming)

Aby ograniczyć dyskryminację wszystkich grup społecznych, należy zagwarantować, aby w odniesieniu do wszystkich przyczyn dyskryminacji ujętych w art. 13 Traktatu WE obowiązywały zasady uwzględniania problematyki dyskryminacji w polityce. Dwie przyczyny są już przedmiotem szczegółowej polityki UE, która obejmuje rozbudowany zbiór działań w zakresie *mainstreamingu*. Po pierwsze strategia UE w zakresie niepełnosprawności opiera się na Planie działania w zakresie niepełnosprawności na lata 2003-2010, a w szczególności na Europejskim planie działania na lata 2008-2009¹⁰. Podstawą ściślejszej współpracy w tej dziedzinie będzie wdrożenie przez Wspólnotę i jej państwa członkowskie Konwencji Praw Osób Niepełnosprawnych Narodów Zjednoczonych. Po drugie, ramy działania w zakresie równości płci określono w Planie działań na rzecz równości kobiet i mężczyzn 2006-2010¹¹. Na uwzględnianie problematyki płci w proponowanych działaniach zwrócona zostanie szczególna uwaga.

Komisja będzie kontynuować te działania poprzez promowanie systematycznego uwzględniania kwestii niedyskryminacji i równych szans w kontekście wszystkich przyczyn dyskryminacji wymienionych w art. 13 Traktatu we wszystkich dziedzinach polityki, a w szczególności w mechanizmach koordynacji w zakresie zatrudnienia, integracji społecznej, kształcenia i szkolenia. Komisja we własnym zakresie zintensyfikuje też analizę wpływu nowych wniosków legislacyjnych na kwestie związane z niedyskryminacją i równymi szansami oraz będzie zachęcać organizacje pozarządowe zajmujące się poszczególnymi rodzajami dyskryminacji do uczestnictwa w konsultacjach.

Komisja usilnie zachęca państwa członkowskie do korzystania z różnych narzędzi umożliwiających uwzględnianie problematyki dyskryminacji w polityce oraz do stosowania dobrych praktyk i metod już dostępnych na poziomie Wspólnoty lub na szczeblu krajowym¹². Równe szanse, kwestie dotyczące niedyskryminacji oraz wymogi w zakresie dostępności zostaną uwzględnione w planowanych wskazówkach dotyczących odpowiedzialności społecznej w dziedzinie zamówień publicznych, których celem będzie pogłębienie wiedzy państw członkowskich na temat sposobów promowania niedyskryminacji i równych szans poprzez politykę i praktykę zamówień publicznych.

Komisja będzie również nadal wspierać niedyskryminację i równe szanse jako wartości w innych dziedzinach polityki, takich jak prawa dziecka¹³, rozszerzenia UE i ogólnie w ramach stosunków zewnętrznych, również w kontekście wielostronnym. Szczególny nacisk zostanie położony na prawa osób należących do mniejszości w krajach trzecich.

Pomiar dyskryminacji i ocena postępów

Aby możliwa była ocena skali i charakteru dyskryminacji, a także opracowanie, dostosowanie, monitorowanie i ocena polityki, konieczne jest gromadzenie dokładnych danych. Zapotrzebowanie na dane dotyczące wszystkich rodzajów dyskryminacji jest duże.

¹⁰ COM (2007) 738 wersja ostateczna.

¹¹ COM (2006) 92 wersja ostateczna.

¹² *Non-discrimination mainstreaming: instruments, case studies and the way forwards* (Uwzględnianie niedyskryminacji w różnych dziedzinach polityki: instrumenty, analizy przypadków i perspektywy), Komisja Europejska, kwiecień 2007

¹³ Komunikat Komisji: „W kierunku strategii UE na rzecz praw dziecka” (COM(2006) 367 wersja ostateczna)

Dostępne dane znacznie się różnią w zależności od rodzaju dyskryminacji i państwa członkowskiego¹⁴, co utrudnia lub wręcz uniemożliwia ich porównywanie.

Kryteria dotyczące gromadzenia i przetwarzania danych określa prawodawstwo w dziedzinie ochrony prywatności i ochrony danych¹⁵. Ogólnie rzecz biorąc, obywatele UE są skłonni podawać dane osobowe potrzebne do zwalczania dyskryminacji anonimowo, w ramach spisów ludności¹⁶. Komisja analizuje następujące warianty: (i) regularne sporządzanie statystyk dotyczących skali i wpływu dyskryminacji wspólnie z organami statystycznymi państw członkowskich w ramach wspólnotowego programu statystycznego, w szczególności w odniesieniu do rasy i pochodzenia etnicznego, wyznania i światopoglądu oraz orientacji seksualnej (jeżeli informacje takie jeszcze nie są dostępne) oraz (ii) stworzenie unijnego modułu badań w zakresie dyskryminacji. Komisja współpracuje również ściśle z siecią Equinet w sprawie opracowania systemu gromadzenia informacji na temat skarg rozpatrywanych przez krajowe organy ds. równości.

Działania pozytywne

Identyczne traktowanie może zapewnić formalną równość, nie wystarcza jednak do osiągnięcia równości w praktyce. Prawodawstwo UE w dziedzinie niedyskryminacji nie zabrania utrzymania lub wprowadzania przez państwa członkowskie szczególnych środków zapobiegających nierównemu traktowaniu w związku z dyskryminacją z określonych w przepisach powodów lub rekompensujących takie nierówne traktowanie.

Rola działań pozytywnych rekompensujących brak fundamentalnej równości w społeczeństwach, jest coraz bardziej doceniana¹⁷. Niektóre państwa członkowskie¹⁸ wprowadziły przepisy zobowiązujące organy publiczne do promowania równości jako podstawowego celu wszystkich swoich działań. Komisja będzie prowadzić stały dialog z państwami członkowskimi, aby wspierać pełne wykorzystanie możliwości działań pozytywnych, w szczególności z zakresie dostępu do edukacji, zatrudnienia, mieszkań i ochrony zdrowia.

Działania w zakresie upowszechniania wiedzy i szkolenia

Rozpowszechnienie informacji o obowiązującym prawodawstwie jest konieczne do tego, aby potencjalne ofiary mogły je w pełni wykorzystać, a pracodawcy, usługodawcy i urzędnicy byli świadomi swoich obowiązków. Jednak jak stwierdzono powyżej, znajomość prawodawstwa w dziedzinie niedyskryminacji pozostaje niska¹⁹. Postęp w tej dziedzinie zależy od podjęcia walki z wszelkimi formami stereotypów i uprzedzeń – zmiany w tej sferze powinny być największe, jednak najtrudniej je osiągnąć.. Kampania informacyjna UE „Za

¹⁴ Zob. *Conceptual Framework Study Report* (Sprawozdanie z analizy aparatu pojęciowego), Komisja Europejska, styczeń 2008:

http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/pubst/stud/measprog08_en.pdf.

¹⁵ Zob. *Measuring discrimination: Data collection and EU equality law, European network of legal experts in the non-discrimination field* (Pomiary dyskryminacji: gromadzenie danych a przepisy UE w dziedzinie równości, europejska sieć ekspertów prawnych w dziedzinie równości), luty 2007:

http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/legnet/07measdis_en.pdf.

¹⁶ 75 % obywateli UE zgadza się na podanie swojej rasy, 74 % – wyznania, a 65 % – orientacji seksualnej; zob. specjalne badanie Eurobarometru 263 ze stycznia 2007 r.

¹⁷ *Beyond Formal Equality: Positive Action under Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC* (Wykraczając poza formalną równość: działania pozytywne w ramach dyrektyw 2000/43/WE i 2000/78/WE), Komisja Europejska, październik 2007:

http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/legnet/bfe07_en.pdf.

¹⁸ UK i Finlandia.

¹⁹ Specjalne badanie Eurobarometru nr 263 / TNS Opinion and Social

różnorodnością. Przeciw dyskryminacji” będzie prowadzona w ścisłej współpracy z krajowymi grupami roboczymi, skupiającymi przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, rządów, partnerów społecznych i innych zainteresowanych stron. Komisja będzie nadal wspierać szkolenia dotyczące obowiązujących przepisów, skierowane do kluczowych zainteresowanych stron, takich jak organy ds. równości, sędziowie, prawnicy, organizacje pozarządowe i partnerzy społeczni.

Upowszechnianie wiedzy na temat korzyści z równości w miejscu pracy

Zarówno Komisja²⁰, jak i państwa członkowskie²¹ wspierają rozwój zarządzania różnorodnością, zarówno w większych przedsiębiorstwach, jak i w MŚP²², ponieważ zdają sobie sprawę, że przepisy są bardziej skuteczne, jeżeli towarzyszą im nowoczesne i innowacyjne strategie wdrażane przez pracodawców, a dotyczące zarządzania coraz bardziej zróżnicowaną siłą roboczą.

Rada wezwała państwa członkowskie i Komisję do dalszego promowania różnorodności siły roboczej i wspierania rozwoju odpowiednich narzędzi biznesowych, w tym dobrowolnych deklaracji²³. W związku z tym Komisja będzie wspierać dobrowolne inicjatywy w UE, korzystając przy tym z pomocy organizacji biznesowych i zrzeszających pracodawców. Komisja wspiera również współpracę między przedsiębiorstwami, szkołami biznesu a uniwersytetami w sprawie bliższego współdziałania w zakresie badań naukowych i szkolenia dotyczących różnorodności. Ponadto będzie promować różnorodność i doskonalsze zarządzanie różnorodnością w administracji publicznej na poziomie UE i krajowym²⁴.

3.2 Rozwijanie dialogu w sprawie niedyskryminacji i równych szans

W 2007 r. Europejski Rok Równych Szans dla Wszystkich otworzył nowe drogi promowania niedyskryminacji i równych szans poprzez włączenie wszystkich zainteresowanych stron w wszechstronny dialog na poziomie UE i krajowym. Państwa członkowskie i przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego stwierdzili, że wartościowe byłoby nadanie takiemu dialogowi bardziej stałego charakteru. Wymiany takie będą prowadzone w ramach dorocznych „szczytów ds. równości”, na których spotykają się najwyżsi przedstawiciele zainteresowanych stron, by podsumować sytuację i nadać działaniom odpowiednie tempo i kierunek.

Komisja powołała grupę ekspertów rządowych ds. niedyskryminacji²⁵, która ma zbadać skutki krajowych i unijnych środków w zakresie niedyskryminacji, zatwierdzić dobre praktyki w procesie partnerskiego uczenia się oraz opracować punkty odniesienia do oceny skuteczności polityki w dziedzinie niedyskryminacji. Przykładowo Komisja zamierza we współpracy z grupą podjąć działania w odpowiedzi na wyniki analizy porównawczej dotyczącej homofobii i dyskryminacji ze względu na orientację seksualną w UE, przeprowadzonej przez Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Grupa będzie się regularnie spotykać z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego, partnerów społecznych i sieci Equinet. Wspólnota mogłaby, korzystając z programu Progress, wesprzeć

²⁰ *The Business Case for Diversity – Good practices in the workplace* (Różnorodność sprzyja przedsiębiorczości – wzorce postępowania w miejscu pracy), Komisja Europejska, 2005: http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/events/busicase_en.pdf.

²¹ Francja, Belgia (region stołeczny Brukseli) i Niemcy.

²² *Diversity at work: 8 steps for small and medium-sized businesses* (Różnorodność w miejscu pracy: osiem kroków dla małych i średnich przedsiębiorstw), Komisja Europejska, 2007: http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/pubst/broch/8steps07_en.pdf.

²³ Rezolucja Rady 2007/C 308/01 z dnia 5 grudnia 2007 r.

²⁴ Np. poprzez rozpoczęcie badania rozpoznawczego dotyczącego metod zwalczania dyskryminacji i promowania różnorodności stosowanych przez pracodawców publicznych.

²⁵ C(2008)3261.

identyfikowanie innowacyjnych metod działania poprzez ten proces. Komisja będzie przedstawiać sprawozdania z tych działań na szczytach ds. równości.

Komisja zamierza, przy pomocy powyższych nowych mechanizmów administracyjnych, zmierzyć się z problemem dyskryminacji wieloaspektowej; podstawą działań w tym zakresie będzie sprawdzenie w niektórych państwach członkowskich podejście, polegające na ustanowieniu jednolitej procedury prawnej pozwalającej ofiarom tego rodzaju dyskryminacji na składanie skarg i umożliwiającej traktowanie dowodów na to, że dyskryminacja miała kilka podstaw, jako okoliczności obciążającej. Komisja będzie upowszechniać wiedzę na temat dyskryminacji wieloaspektowej poprzez finansowanie działań i mniejszych sieci organizacji pozarządowych reprezentujących grupy międzysektorowe.

3.3. Udoskonalanie narzędzi integracji społecznej Romów

Zintensyfikowanie walki z dyskryminacją poprzez narzędzia prawne i polityczne przyniesie wprowadzenie korzyści wszystkim potencjalnie zainteresowanym stronom, jednak szczególne problemy niektórych grup wymagają podjęcia ukierunkowanych działań. Wyjątkowo trudna jest sytuacja Romów, którzy nadal podlegają dyskryminacji indywidualnej i instytucjonalnej oraz znacznemu wykluczeniu społecznemu. Marginalizacja milionów osób jest nie do przyjęcia, zwłaszcza z punktu widzenia równości i rzeczywistego korzystania z praw człowieka. Jest ona również niedopuszczalna z punktu widzenia spójności społecznej. Wreszcie powszechne bezrobocie i ubóstwo tak dużej grupy społecznej oznacza marnowanie potencjału gospodarczego. Rozwiązanie tego problemu jest wspólnym obowiązkiem Unii Europejskiej i państw członkowskich.

Komisja wielokrotnie potępiała wszelkie przejawy postaw antycygańskich, które uznaje za specyficzną formę rasizmu, niezgodnego z zasadami UE. Podstawą i punktem wyjścia dla integracji Romów jest stosowanie w państwach członkowskich prawodawstwa UE w zakresie dyskryminacji. Komisja będzie czuwać nad tym obszarem i zintensyfikuje współpracę z krajowymi organami ds. równości, aby zwiększyć ich zdolność do działania w sprawach dyskryminacji Romów. Będzie też kontynuować wysiłki zmierzające do budowania zdolności romskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz do zwiększenia ich zaangażowania na wszystkich poziomach tworzenia i wdrażania polityki.

Sytuacją Romów zajmowała się również Rada Europejska, która w grudniu 2007 r. zwróciła się do Komisji „o przeanalizowanie istniejących polityk i instrumentów i przedstawienie Radzie sprawozdania z osiągniętych postępów”. W odpowiedzi na to wezwanie opracowano załączony dokument roboczy służb Komisji. Stwierdzono w nim, że dostępne są bardzo dobre ramy prawne, finansowe i polityczne, które są coraz częściej wykorzystywane, jednak można podjąć pewne działania, aby zwiększyć ich skuteczność.

Wyniki zastosowania tych narzędzi w terenie zależą jednak od zaangażowania państw członkowskich i od zdolności wszystkich zaangażowanych podmiotów do ich pełnego wykorzystania. W czerwcu 2008 r. Rada Europejska zwróciła się do Rady o priorytetowe potraktowanie tej kwestii. Komisja zastosuje wszystkie dostępne jej środki, aby wesprzeć ten proces, oczekując jasnego określenia stanowiska przez Radę Europejską pod koniec prezydencji Francji.

Aby wspierać i promować wspólne zaangażowanie państw członkowskich, instytucji UE i społeczeństwa obywatelskiego w kontekście Europejskiego Roku Dialogu Międzykulturowego, we wrześniu 2008 r. Komisja zorganizuje szczyt UE – Romowie, w którym wezmą udział wszystkie zainteresowane strony; wnioski ze szczytu zostaną

przekazane francuskiej prezydencji do dalszego rozpatrzenia przez Radę Ministrów przed grudniowym szczytem Rady Europejskiej. Ponadto, opierając się na wynikach obszernych zakończonych już badań naukowych Komisja rozpocznie wszechstronną analizę istniejących polityk i mechanizmów instytucjonalnych oraz ich powiązań z programami i projektami dotyczącymi Romów, w celu określenia najlepszych strategii, które można stosować w wielu krajach, i poprawy wykorzystania instrumentów wspólnotowych i krajowych.

4. PODSUMOWANIE

Komisja zdecydowanie angażuje się w walkę z wszelkimi formami dyskryminacji na mocy art. 13 Traktatu WE i będzie kontynuować dokładne monitorowanie transpozycji obowiązujących dyrektyw. Aby uzupełnić ramy prawne UE, przedstawia ona wniosek dotyczący dyrektywy zakazującej dyskryminacji ze względu na wiek, niepełnosprawność, orientację seksualną, wyznanie lub światopogląd poza sferą zatrudnienia. Komisja wzywa Radę i Parlament do potraktowania dyskusji na temat tego wniosku jako priorytetu.

Skuteczna ochrona prawna poszczególnych osób musi iść w parze z aktywnym promowaniem niedyskryminacji i równych szans. Komisja zobowiązuje się do zapewnienia dalszego postępu na poziomie UE i na szczeblu krajowym w kluczowych dziedzinach, takich jak pogłębianie świadomości, uwzględnianie problematyki niedyskryminacji w różnych dziedzinach polityki, działania pozytywne i gromadzenie danych. Bardziej zdecydowane zarządzanie polityką w dziedzinie niedyskryminacji powinno ułatwić wymianę dobrych praktyk, partnerskie uczenie się i określanie punktów odniesienia przez państwa członkowskie oraz zachęcić do opracowywania nowych podejść, np. w kwestii dyskryminacji wieloaspektowej.

Komisja będzie monitorować wdrażanie inicjatyw opisanych w niniejszym komunikacie wspólnie z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego i z partnerami społecznymi. Oceni także postępy i wpływ poszczególnych działań.