

Avizul Comitetului Economic și Social European privind extinderea măsurilor împotriva discriminării în domeniul altele decât ocuparea forței de muncă — argumente în favoarea unei directive unice și cuprinzătoare împotriva discriminării

(2009/C 77/24)

La 17 ianuarie 2008, în conformitate cu articolul 29 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, Comitetul Economic și Social European a hotărât să elaboreze un aviz din proprie inițiativă cu privire la

Extinderea măsurilor împotriva discriminării în domeniul altele decât ocuparea forței de muncă — argumente în favoarea unei directive unice și cuprinzătoare împotriva discriminării.

Secțiunea pentru ocuparea forței de muncă, afaceri sociale și cetățenie, însărcinată cu pregătirea lucrării Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 18 iulie 2008. Raportor: dl Crook.

În cea de-a 447-a sesiune plenară, care a avut loc la 17 și 18 septembrie (ședința din 18 septembrie 2008), Comitetul Economic și Social European a adoptat următorul aviz cu 112 voturi pentru, 3 împotriva și 2 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 Dreptul la egalitate este atât un drept universal, cât și un principiu fundamental al legislației comunitare, proclamat în Carta drepturilor fundamentale. Acest drept își are sursa în Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, în celelalte instrumente internaționale la care toate statele membre sunt semnatare și în tradițiile constituționale comune statelor membre.

1.2 Articolul 13 din Tratatul CE obligă UE să combată orice discriminare bazată pe sex, rasă sau origine etnică, pe religie sau convingeri, pe handicap, vârstă și orientare sexuală în toate domeniile care țin de competența sa. Tratatul de la Lisabona face din combaterea discriminării un obiectiv specific al UE.

1.3 Discriminarea în baza motivelor menționate la articolul 13 poate submina obiectivele Comunității Europene, astfel cum sunt menționate la articolul 2 din Tratatul CE, inclusiv promovarea unui nivel ridicat de ocupare a forței de muncă și de protecție socială, egalitatea între bărbați și femei, creșterea nivelului de trai și a calității vieții, coeziunea economică și socială și solidaritatea între statele membre.

1.4 Protecția eficientă împotriva discriminării în domeniul altele decât ocuparea forței de muncă este importantă pentru a asigura dezvoltarea unor societăți democratice și tolerante, care permit exprimarea diversității, participarea și integrarea deplină a tuturor persoanelor la viața economică și socială.

1.5 Este necesar să se ia măsuri ca răspuns la inegalitatea și discriminarea care se manifestă în continuare în UE. O astfel de discriminare dăunează atât la nivel individual, cât și la nivelul societăților europene în general. Legislația UE actuală nu este potrivită acestui scop. În timp ce toate motivele la care face referire articolul 13 sunt protejate împotriva discriminării în domeniul ocupării forței de muncă și al încadrării în muncă, legislația UE asigură și protecție împotriva discriminării, pe de o parte, pe motive rasiale sau etnice în materie de protecție socială, inclusiv securitatea socială și asistența medicală, avantajele sociale, educația și accesul la bunuri și servicii, inclusiv locuințe, și, pe

de altă parte, pe motiv de sex în sfera accesului la bunuri și servicii. Cu privire la motivele referitoare la religie sau convingeri, handicap, vârstă și orientare sexuală nu există o protecție juridică a UE împotriva discriminării în domeniul altele decât ocuparea forței de muncă. Legislația UE antidiscriminare nu recunoaște și nu oferă protecție împotriva discriminării multiple.

1.6 Situația actuală a protecției juridice în UE este complexă. Multe state membre au legi care depășesc cerințele CE, dar cu variații mari în ceea ce privește conținutul, natura și gradul de protecție oferit, în timp ce alte state de-abia dacă respectă cerințele minime. Deși organismele specializate în asigurarea egalității s-au dovedit utile în combaterea discriminării și promovarea egalității, legislația UE cere ca astfel de organisme să acționeze doar cu privire la motivele de rasă ori origine etnică și de egalitate între sexe. Multe state membre au înființat organisme specializate în egalitate, cu competențe care includ egalitatea în ceea ce privește toate sau o parte din celelalte motive de la articolul 13.

1.7 CESE consideră că UE nu are nicio justificare pentru a menține un sistem legislativ bazat pe un angajament clar din tratat de combatere a discriminării pe șase motive specificate, dar care păstrează diferențe de protecție, anumite motive beneficiind de o protecție mai redusă împotriva discriminării și de o garanție și mai limitată cu privire la tratamentul egal. În absența unei obligații de a respecta o normă europeană comună, statele membre nu sunt stimulate în niciun fel să adopte legi care să stipuleze drepturi adecvate pentru toate motivele.

1.8 CESE este preocupat de faptul că îndeplinirea obiectivelor UE va fi considerabil împiedicată de această schemă ierarhică de protecții împotriva discriminării. Aceasta ar putea împiedica libera circulație a lucrătorilor și a bunurilor, lucrătorii putând fi reticenți la ideea de a se muta în țări cu mai puține drepturi garantate, iar furnizorii de bunuri și servicii pot fi afectați negativ de cerințele incoerente de respectare a unor standarde de egalitate diferite în state diferite. Această situație împiedică coeziunea socială și va limita nivelurile de participare la societatea civilă.

1.9 CESE consideră că în prezent este necesară o nouă legislație UE care să interzică discriminarea în domenii altele decât ocuparea forței de muncă pe motive de religie sau convingeri, handicap, vârstă și orientare sexuală. În conformitate cu principiile subsidiarității și proporționalității de la articolul 5 din Tratatul CE, un standard comun ridicat de protecție juridică în toate statele membre nu poate fi instituit decât printr-o acțiune la nivel comunitar.

1.10 Acțiunea CE trebuie să ia forma unei directive unice, care să acopere toate cele patru motive. Pentru a asigura coerența și consecvența legislației UE și a celei naționale, noua directivă ar trebui să se aplice tuturor domeniilor, altele decât ocuparea forței de muncă și încadrarea în muncă din cadrul Directivei privind egalitatea rasială. CESE consideră că o singură directivă oferă avantaje majore: ar asigura o claritate maximă pentru întreprinderi și alți furnizori de bunuri și servicii, încurajându-i să respecte rapid dispozițiile acesteia; ar include în modul cel mai eficient protecția împotriva discriminării multiple; ar susține o mai mare coeziune socială.

1.11 CESE salută așadar decizia Comisiei, anunțată la 2 iulie 2008, de a propune o nouă directivă care să pună în aplicare principiul egalității de tratament indiferent de religie, convingeri, handicap, vârstă sau orientare sexuală.

1.12 Este esențial ca noua legislație să garanteze că dreptul la egalitate nu este diluat sau diminuat și nu are ca rezultat reducerea protecției împotriva discriminării oferite de legislația UE sau a statelor membre. O nouă directivă ar trebui să ofere un cadru pentru respectarea obligațiilor în materie de egalitate în conformitate cu Convenția ONU privind drepturile persoanelor cu handicap, inclusiv dispoziții privind accesul și adaptările rezonabile, astfel încât persoanele cu handicap să poată participa pe deplin la viața socială. Directiva ar trebui să dea posibilitatea statelor membre să adopte măsuri care să permită acțiuni pozitive și tratament preferențial pe motive de vârstă sau handicap, atunci când acest lucru este conform principiului egalității de tratament. Nu trebuie să permită o justificare generală pentru discriminare directă, dar trebuie să permită discriminarea atunci când aceasta servește promovării egalității și respectului pentru demnitatea umană. Directiva ar trebui să ceară înființarea sau extinderea organismelor specializate, pentru ca acestea să acopere asigurarea egalității în funcție de cele patru motive principale.

2. Egalitatea este un principiu fundamental al legislației UE

2.1 Dreptul la egalitate este atât un drept universal, cât și un principiu fundamental al legislației comunitare. Acesta derivă din instrumentele internaționale la care toate statele membre sunt semnatar și din tradițiile constituționale ale statelor membre și este proclamat în articolele 21 și 22 din Carta drepturilor fundamentale.

2.2 Dreptul la nediscriminare între femei și bărbați la locul de muncă, stabilit cu mai bine de 30 de ani în urmă, a reprezentat un aspect esențial al dezvoltării Uniunii. Egalitatea de tratament între femei și bărbați rămâne esențială pentru o piață internă echitabilă, pentru libera circulație și crearea unei societăți europene puternice și bazate pe coeziune.

2.3 În anii '90, s-a accentuat conștientizarea faptului că sunt necesare măsuri de abordare a discriminării pe alte motive decât sexul și în domenii altele decât ocuparea forței de muncă. Introducerea articolului 13 în Tratatul de la Amsterdam a reprezentat o evoluție majoră, care a instituit noi puteri și o obligație extinsă privind garantarea tratamentului egal. Articolul 13 obligă UE la combaterea discriminării nu numai pe motive de sex, dar și de rasă sau origine etnică, religie sau convingeri, handicap, vârstă și orientare sexuală.

2.4 Recunoscând nevoia urgentă de acțiune cu privire la discriminarea bazată pe aceste motive suplimentare, Consiliul a aprobat două directive în anul 2000: Directiva privind punerea în aplicare a principiului egalității de tratament între persoane, fără deosebire de rasă sau origine etnică (2000/43/CE) și Directiva de creare a unui cadru general în favoarea egalității de tratament în ceea ce privește încadrarea în muncă și ocuparea forței de muncă (2000/78/CE). În 2004, Consiliul a aprobat Directiva de aplicare a principiului egalității de tratament între femei și bărbați privind accesul la bunuri și servicii și furnizarea de bunuri și servicii (2004/113/CE).

2.5 Fiecare dintre cele trei directive face referire în preambulul său la articolul 6 din Tratatul privind Uniunea Europeană și confirmă faptul că dreptul la egalitate este un drept fundamental, bazat pe drepturile consacrate în instrumentele internaționale la care toate statele membre sunt semnatar și pe tradițiile constituționale comune tuturor statelor membre.

2.6 Acest principiu a fost reafirmat de Curtea Europeană de Justiție în cazul *Mangold/Helm* ⁽¹⁾ în hotărârea sa preliminară referitoare la interpretarea Directivei 2000/78/CE a Consiliului în ceea ce privește discriminarea pe motive de vârstă:

— „74. ... în conformitate cu articolul 1 [Directiva 2000/78], unicul scop al directivei este stabilirea unui cadru general de combatere a discriminării pe motive de apartenență religioasă sau convingeri, handicap, vârstă sau orientare sexuală, principiul însuși care stă la baza interzicerii acestor forme de discriminare avându-și sursa, așa cum reiese din considerentele trei și patru ale preambulului directivei, în diversele instrumente internaționale și în tradițiile constituționale comune statelor membre.

— 75. Principiul nediscriminării pe motive de vârstă trebuie, prin urmare, să fie considerat un principiu general al legislației comunitare.”

Nu există motive care să sugereze că Curtea nu ar confirma acest principiu în ceea ce privește celelalte motive din Directiva 2000/78.

(1) [2005] CJEU C-144/04 din 22 noiembrie 2005.

2.7 În cazul *Coleman/Attridge Law*, în care Curții Europene de Justiție i se cerea să dea o hotărâre preliminară cu privire la aplicarea Directivei 2000/78 a Consiliului, avocatul general a declarat în avizul său ⁽²⁾:

— „8. Articolul 13 din Tratatul CE exprimă atașamentul ordinii juridice comunitare la principiul egalității de tratament și al nediscriminării. Jurisprudența Curții este clară în ceea ce privește rolul egalității de tratament și al nediscriminării în ordinea juridică comunitară. Egalitatea nu este numai un simplu ideal și o aspirație politică, ci unul dintre principiile fundamentale ale legislației comunitare.”

2.8 Atât Directiva privind egalitatea rasială ⁽³⁾, precum și Directiva-cadru privind ocuparea forței de muncă ⁽⁴⁾ afirmă opinia Consiliului conform căreia discriminarea în baza motivelor la care se face referire la articolul 13 poate submina îndeplinirea obiectivelor CE, astfel cum sunt enunțate în articolul 2 al Tratatului privind CE, inclusiv promovarea unui nivel ridicat de ocupare a forței de muncă și de protecție socială, egalitatea între bărbați și femei, creșterea nivelului de viață și a calității vieții, coeziunea economică și socială și solidaritatea între statele membre.

2.9 Tratatul de la Lisabona acordă o nouă pondere combaterii discriminării pe motivele din cadrul articolului 13 ⁽⁵⁾, făcând din aceasta un obiectiv specific al UE în definirea și implementarea politicilor și activităților sale ⁽⁶⁾.

3. Importanța protecției eficiente împotriva discriminării în domenii altele decât ocuparea forței de muncă

3.1 Directiva-cadru privind ocuparea forței de muncă stabilește un cadru general pentru egalitatea de tratament indiferent de religie sau convingeri, handicap, vârstă sau orientare sexuală în ceea ce privește ocuparea forței de muncă și încadrarea în muncă; Directiva privind egalitatea rasială pune în aplicare principiul egalității de tratament între persoane, fără deosebire de rasă sau origine etnică, nu numai în ceea ce privește ocuparea forței de muncă și încadrarea în muncă, ci și protecția socială, inclusiv securitatea socială și asistența medicală, avantajele sociale, educația și accesul la bunuri și servicii și furnizarea de bunuri și servicii care sunt la dispoziția publicului, inclusiv locuințele.

3.2 Directiva privind egalitatea între sexe în accesul la bunuri și servicii suplimentează protecția împotriva discriminării sexuale în ceea ce privește ocuparea forței de muncă și încadrarea în muncă oferită de directivele adoptate în temeiul articolului 141 din Tratatul CE ⁽⁷⁾ și pune în aplicare principiul egalității între bărbați și femei în accesul la furnizarea de bunuri și servicii.

3.3 În Directiva privind egalitatea rasială ⁽⁸⁾ și Directiva privind egalitatea între sexe în accesul la bunuri și servicii, Consiliul a recunoscut că pentru a asigura participarea deplină a

tuturor persoanelor, protecția împotriva discriminării trebuie să depășească limitele ocupării forței de muncă ⁽⁹⁾.

3.4 CESE a recunoscut ⁽¹⁰⁾ importanța e-accesibilității în combaterea discriminării și pentru a permite participarea deplină în societate a tuturor grupurilor și a recomandat adoptarea unor dispoziții legale în temeiul articolului 13, în vederea asigurării unui standard înalt privind măsurile de e-accesibilitate.

3.5 CESE consideră că eliminarea discriminării atât în cadrul, cât și în afara pieței muncii este esențială pentru realizarea obiectivelor Strategiei de la Lisabona. Invers, discriminarea în domeniile protecției sociale, asistenței medicale, educației sau locuințelor sau în ceea ce privește accesul la serviciile esențiale din sectorul public și privat va împiedica progresul spre o creștere durabilă și locuri de muncă mai multe și mai bune.

4. Situația actuală a egalității și nediscriminării în UE

4.1 Anul European al egalității de șanse pentru toți din 2007 a oferit o ocazie valoroasă instituțiilor UE, guvernelor naționale și societății civile de a reflecta la importanța egalității și eliminării discriminării pentru realizarea unei societăți mai incluzive din punct de vedere social. Această inițiativă a pus în evidență faptul, observat clar de către Consiliu, că inegalitatea și discriminarea pe motive de sex, rasă sau origine etnică, vârstă, handicap, religie sau convingeri sau orientare sexuală „continuă să existe în Uniunea Europeană, în detrimentul femeilor și bărbaților afectați și al societăților europene în ansamblu” ⁽¹¹⁾.

4.2 Anul European a expus și diferențele în ceea ce privește protecția împotriva discriminării din cadrul legislației UE existente, descrise la punctul 3.1 de mai sus. CESE este preocupat de faptul că refuzul tratamentului echitabil, inclusiv formele instituționale de discriminare, cu privire la oricare dintre motivele de la articolul 13, în domenii precum asistența medicală, educația, accesul la bunuri și servicii și locuințele, poate contribui la o inegalitate persistentă în accesul la locuri de muncă și poate afecta profund calitatea vieții persoanelor și capacitatea acestora de a participa pe deplin la viața socială.

5. Discriminarea multiplă

5.1 Astfel cum a specificat Consiliul „Anul European a subliniat dificultățile grave care izvorăsc din discriminarea multiplă” ⁽¹²⁾.

⁽²⁾ [2008] CJEU C-303/06 din 31 ianuarie 2008.

⁽³⁾ Considerentul 9.

⁽⁴⁾ Directiva 2000/43/CE a Consiliului, considerentul 9; Directiva 2000/78/CE a Consiliului, considerentul 11.

⁽⁵⁾ Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (versiune consolidată astfel cum a fost modificată de Tratatul de la Lisabona), articolul 19.

⁽⁶⁾ Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (versiune consolidată astfel cum a fost modificată de Tratatul de la Lisabona), articolul 10.

⁽⁷⁾ De ex. Directivele 76/207/CEE și 2002/73/CE.

⁽⁸⁾ Considerentul 12.

⁽⁹⁾ Directiva 2000/43/CE a Consiliului, considerentul 12 și Directiva 2004/113/CE a Consiliului, considerentul 9.

⁽¹⁰⁾ Avizul CESE 30.5.2007 privind viitoarea legislație privind e-accesibilitatea, raportor: dl Hernández Bataller (JO C 175, 27.7.2007).

⁽¹¹⁾ Rezoluția Consiliului din 5 decembrie 2007 privind continuarea acțiunilor întreprinse pe parcursul Anului European(2007), p. 1.

⁽¹²⁾ Idem, p. 3.

5.2 „Discriminarea multiplă” recunoaște identitățile complexe ale fiecărei persoane fizice. Aceasta apare atunci când o persoană este supusă unei discriminări sau hărțuiri bazate pe mai mult de un motiv care face parte din identitatea acesteia.

5.3 În decembrie 2007 a fost publicat un raport de cercetare realizat de Institutul Danez pentru Drepturile Omului „Lupta împotriva discriminării multiple — Practici, politici și legi”⁽¹³⁾. În urma cercetărilor academice și juridice și consultării cu părțile interesate, autorii au conchis: „*Dacă vrem să luptăm împotriva existenței discriminării și inegalității, va trebui să găsim soluții fezabile pentru combaterea discriminării multiple*”⁽¹⁴⁾.

5.4 Legislația antidiscriminare a UE și legile naționale de transpunere a legislației UE ar trebui să poată asigura protecție împotriva tuturor formelor de discriminare multiplă și drept la despăgubiri. Pentru a realiza acest lucru, este necesară o protecție egală în cazul tuturor motivelor de discriminare. În prezent, conform legislației UE, acest lucru nu se întâmplă în afara domeniului ocupării forței de muncă.

6. Protecție juridică împotriva discriminării în UE

6.1 Deși nu toate statele membre au transpus deja în mod adecvat Directiva privind egalitatea rasială sau Directiva-cadru privind ocuparea forței de muncă⁽¹⁵⁾, multe state membre au legi de interzicere a discriminării care depășesc cerințele directivelor întemeiate pe articolul 13 din tratat.

6.2 Un studiu analitic⁽¹⁶⁾, publicat în decembrie 2006, a analizat legislația națională de interzicere a discriminării în domenii altele decât ocuparea forței de muncă și încadrarea în muncă pe motive de sex, orientare sexuală, handicap, religie și convingeri, și vârstă. Autorii afirmă:

„Cele mai izbitoare caracteristici ale țărilor europene studiate sunt probabil (1) faptul că majoritatea țărilor depășesc cerințele actuale ale CE și asigură o anumită formă de protecție legală pentru multe aspecte de discriminare care formează subiectul acestui raport și (2) diferențele dintre țări, în ceea ce privește gradul și natura acestei protecții”⁽¹⁷⁾.

6.3 Autorii au constatat disparități mari cu privire la motivele care fac obiectul protecției și la domeniile respective și cu privire la tipul actului care definește formele de protecție: constituțiile naționale, legislația antidiscriminare generică, legislația

națională sau regională sau legislația specială care acoperă domenii particulare, precum locuințele sau educația. Au existat variații între statele membre în natura, forma și întinderea excepțiilor la drepturile de nediscriminare⁽¹⁸⁾ în cazul fiecărui motiv. Comparația statelor membre realizată de Bell, Chopin și Palmer⁽¹⁹⁾ confirmă aceste constatări referitoare la variație și inconsistențe.

6.4 Așa cum a recunoscut Consiliul în Rezoluția sa privind continuarea acțiunilor întreprinse pe parcursul Anului European, organismele specializate în asigurarea egalității ar putea fi forțe motrice de combatere a discriminării și de promovare a egalității în fiecare stat membru; acestea au în special un rol de sensibilizarea a cetățenilor. Directiva privind egalitatea rasială, Directiva privind egalitatea între sexe în accesul la bunuri și servicii și Directiva reformată privind egalitatea între sexe⁽²⁰⁾ solicită statelor membre să înființeze organisme specializate în egalitate pentru a sprijini drepturile la egalitate pe criterii de origine rasială sau etnică și sex, însă nu există o obligație de înființare a unor astfel de organisme specializate în egalitate pentru religie sau convingeri, handicap, orientare sexuală sau vârstă. Organismele specializate stabilite în statele membre variază substanțial în ceea ce privește criteriile pentru care sunt competente: unele se limitează la originea rasială și etnică, iar altele includ motivele de la articolul 13 și motive suplimentare⁽²¹⁾. Există la nivel european o rețea Equinet⁽²²⁾, alcătuită din autoritățile autonome sau guvernamentale responsabile în statele membre cu aplicarea legislației antidiscriminare.

6.5 După ce a examinat protecția juridică împotriva discriminării pe motiv de orientare sexuală în UE⁽²³⁾, Agenția pentru Drepturi Fundamentale a recomandat ca legislația UE să asigure egalitatea de drepturi și de tratament pentru toate motivele care cad sub incidența articolului 13.

6.6 CESE consideră că nu există nicio justificare valabilă în favoarea unui sistem al UE de legislație antidiscriminare întemeiat pe un angajament înscris în tratat de combatere a discriminării bazate pe motive de sex, origine rasială și etnică, religie sau convingeri, handicap, vârstă sau orientare sexuală, care permite și perpetuează un grad mai scăzut de protecție și garanții mai limitate de egalitate de tratament cu privire la anumite motive de discriminare.

⁽¹³⁾ Oficiul pentru Publicații Oficiale al Comunităților Europene, 2007 ISBN 978-92-79-06953-6.

⁽¹⁴⁾ Idem, p. 7.

⁽¹⁵⁾ A se vedea M. Bell, I. Chopin și F. Palmer, „Elaborarea legii antidiscriminare în Europa — Cele 25 state membre ale UE comparate”, iulie 2007, Oficiul pentru Publicații Oficiale al Comunităților Europene, 2007, ISBN 978-92-79-06572-9.

⁽¹⁶⁾ A se vedea A. McColgan, J. Niessen și F. Palmer, „Analiză comparativă a măsurilor naționale de combaterea a discriminării în domenii altele decât ocuparea forței de muncă și muncii” VT/2005/062, Migration Policy Group and Human European Consultancy, decembrie 2006.

⁽¹⁷⁾ Idem, p. 3.

⁽¹⁸⁾ Op.cit. Tabele comparative pp. 36-45 și a se vedea M. Bell, I. Chopin și F. Palmer (a se vedea nota de subsol 15).

⁽¹⁹⁾ Op.cit. Tabele comparative pp. 83-113.

⁽²⁰⁾ 2006/54/CE.

⁽²¹⁾ A se vedea M. Bell, I. Chopin și F. Palmer, „Developing Anti-Discrimination Law in Europe — The 25 EU Member States Compared”, iulie 2007, Oficiul pentru Publicații Oficiale al Comunităților Europene, 2007, ISBN 978-92-79-06572-9, pp. 108-113.

⁽²²⁾ A se vedea www.equineteurope.org.

⁽²³⁾ Homofobia și discriminarea pe motive de orientare sexuală în statele membre UE: Partea I — Analiză legală, Agenția Europeană pentru Drepturile Fundamentale, 2008 (autor: Olivier De Schutter).

6.7 În absența unei legislații coerente acoperind toate motivele la nivelul UE, statele membre nu sunt stimulate în niciun fel să adopte o legislație solidă și nu există un temei juridic pentru intervenția Comisiei sau a Consiliului atunci când apar niveluri necorespunzătoare sau neuniforme de protecție împotriva discriminării, așa cum este cazul în momentul de față.

6.8 CESE acceptă că adoptarea în sine a unor legi care interzic discriminarea nu eliberează o țară de povara discriminării, dar poate, cel puțin, să reflecte recunoașterea de către respectivul stat a daunelor provocate persoanelor și societății prin discriminare și un angajament al acestuia de a folosi mijloace legale pentru stoparea discriminării. Lipsa legislației antidiscriminare poate transmite mesaje destul de diferite, indicând o convingere (greșită) că discriminarea nu există sau că nu este o problemă suficient de gravă pentru a necesita măsuri preventive oficiale sau, în termeni politici, indicând că obiectiile potențialilor discriminatori la orice formă de reglementare au întâietate în fața voinței de îmbunătățire a calității vieții pentru toți cetățenii și de obținere a unei coeziuni sociale mai mari.

6.8.1 Există dovezi clare că măsurile informale nelegislative îndreptate către promovarea celor mai bune practici nu au reușit să elimine mecanismele de discriminare încetățenite.

6.8.2 Legislația antidiscriminare singură, în absența unui program cuprinzător de sensibilizare a cetățenilor și de educare, precum și a aplicării eficiente în practică, nu își va atinge obiectivele.

7. O ierarhie a drepturilor la egalitate împiedică realizarea obiectivelor CE

7.1 CESE consideră că existența în UE a actualului sistem ierarhic și incoerent de protecții împotriva discriminării împiedică realizarea obiectivelor CE:

- acesta împiedică libera circulație a lucrătorilor, care ar avea mai puține drepturi garantate la nediscriminare în anumite state decât în altele. De exemplu, 69,2 % dintre persoanele care au răspuns la sondajul on-line al Comisiei „Discriminarea — Este importantă?” au răspuns că nivelul de protecție juridică împotriva discriminării în domenii altele decât munca, pe motive de vârstă, handicap, religie și orientare sexuală, le-ar influența decizia de a se muta într-un alt stat membru ⁽²⁴⁾;
- poate împiedica circulația bunurilor, dacă furnizorii trebuie să îndeplinească standarde diferite de egalitate pentru bunuri și servicii în state membre diferite. De exemplu, 26,3 % din întreprinderile care au participat la studiul privind combaterea discriminării al Grupului de consultare a întreprinderilor europene ⁽²⁵⁾ au indicat că nivelul de protecție juridică oferit de un alt stat membru împotriva discriminării pe motive de vârstă, handicap, religie și orientare sexuală în ceea ce privește accesul la bunuri și servicii, precum și locuințe afectează capacitatea lor de a face afaceri în statul respectiv;

⁽²⁴⁾ Consultare on-line iulie-octombrie 2007.

⁽²⁵⁾ 12.7.2007-31.8.2007, întrebarea 4a.

- afectează calitatea vieții deoarece în absența unei interdicții legale, discriminarea și hărțuirea rămân probabil necontrolate, iar obstacolele care împiedică indivizii să beneficieze pe deplin și în mod egal de drepturile lor economice și sociale nu sunt fi eliminate;
- este îndreptat împotriva coeziunii sociale, deoarece nu acordă o recunoaștere deplină și egală tuturor grupurilor din societate;
- limitează gradul de participare la societatea civilă a unor grupuri și a comunități importante.

7.2 Declarându-se îngrijorat de continuarea discriminării, Consiliul, prin Rezoluția sa privind continuarea acțiunilor întreprinse pe parcursul Anului European:

- a remarcat că „discriminarea poate duce la sărăcie și excludere socială, prin împiedicarea participării și a accesului la resurse”;
- a remarcat că „Parlamentul European și societatea civilă au solicitat extinderea protecției legale împotriva discriminării la alte domenii decât încadrarea în muncă și ocuparea forței de muncă” și
- a invitat statele membre și Comisia Europeană „să sporească eforturile de prevenire și combatere a discriminării ... atât pe piața muncii, cât și în afara ei”, precum și „să asigure și să consolideze eficiența organismelor specializate în domeniul asigurării egalității”.

8. Este necesară o nouă directivă

8.1 Pentru a răspunde preocupărilor Consiliului și pentru a garanta un standard minim coerent de protecție în UE, este necesară o nouă legislație care să pună în aplicare principiul egalității de tratament indiferent de handicap, religie sau convingeri, orientare sexuală sau vârstă, în afara domeniului ocupării forței de muncă.

8.2 Date fiind natura și amploarea subiectelor afectate de nivelurile actuale de discriminare și impactul acestora asupra îndeplinirii obiectivelor UE, precum și necesitatea de a asigura un nivel de protecție ridicat și comun, acțiunea condusă de către statele membre nu este suficientă și, prin urmare, este necesară o acțiune la nivelul Comunității, în conformitate cu principiile subsidiarității și proporționalității, astfel cum sunt prevăzute la articolul 5 din Tratatul CE.

8.3 CESE recomandă ca acest lucru să ia forma unei directive unice, care să interzică discriminarea pe motive de handicap, religie sau convingeri, orientare sexuală sau vârstă în legătură cu toate domeniile care nu țin de ocuparea forței de muncă, acoperite de Directiva privind egalitatea rasială, și care să ceară înființarea sau extinderea unui organism specializat în asigurarea egalității, având competențe depline în abordarea tuturor subiectelor acoperite de legislație. Aceasta a fost una din recomandările importante ale Agenției pentru Drepturile Fundamentale a UE ⁽²⁶⁾.

⁽²⁶⁾ Homofobia și discriminarea pe motive de orientare sexuală în statele membre UE: Partea I — Analiză legală, Agenția Europeană pentru Drepturile Fundamentale, 2008 (autor: Olivier De Schutter).

8.3.1 Deși recunoaște că protecțiile bazate pe directivele anti-discriminare existente ar putea fi consolidate, inclusiv prin recunoașterea mai clară a discriminării instituționale, prioritatea actuală a CESE este de a asigura protecția pe criteriile menționate mai sus, la același standard care se aplică în prezent pentru originea rasială și etnică.

8.4 CESE acceptă că, la orice propunere de nouă reglementare, multe organizații, în special întreprinderi mici, vor reacționa inițial cu îngrijorare față de costurile conformării. Pentru întreprinderi, nivelurile multiple de reglementare fac conformarea „extrem de dificilă”⁽²⁷⁾. CESE nu este convins că adoptarea unei directive unice care stabilește un standard comun al UE de protecție împotriva discriminării în domenii altele decât ocuparea forței de muncă ar avea drept rezultat noi costuri substanțiale; în multe cazuri, costurile alinierii practicii cu legea ar fi mai mult decât de compensate de baza de clienți lărgită care ar rezulta din eradicarea discriminării. 89,8 % din participanții la Grupul de consultare a întreprinderilor europene au fost de părere că ar trebui să existe o legislație care să garanteze același nivel de protecție împotriva discriminării în întreaga Europă⁽²⁸⁾.

8.5 CESE înțelege argumentele în favoarea unor directive separate pentru fiecare dintre motivele relevante de discriminare, dar consideră că o singură directivă care să acopere toate cele patru motive este clar preferabilă:

- pentru a asigura claritate și transparență maximă pentru indivizi și furnizorii de bunuri și servicii; suntem conștienți că societățile private nu acceptă decât cu greu noi forme de reglementare și că definirea de standarde CE în materie de nediscriminare separate pentru fiecare motiv în parte, în momente diferite, fără a avea siguranța unor cerințe coerente, va face respectarea acestora mult mai dificilă, în special în cazul întreprinderilor mici, cu resurse limitate;
- pentru a permite un răspuns eficient și remedierea discriminării multiple; dacă există o protecție coerentă și echivalentă pentru toate motivele de discriminare, persoanele care sunt confruntate cu discriminarea sau hărțuirea în baza mai multor caracteristici ale identității lor vor putea cere despăgubiri corespunzătoare și relevante;
- pentru ca legislația să fie inteligibilă și accesibilă; în Rezoluția sa privind continuarea acțiunilor întreprinse pe parcursul Anului European, Consiliul s-a referit la nivelul scăzut de cunoaștere publică a legislației antidiscriminare⁽²⁹⁾. Sarcina îmbunătățirii cunoașterii de către public a acestei legislații va fi mult mai dificilă în cazul în care există variații complexe ale drepturilor la egalitate de tratament pe baza unor criterii diferite, în diversele domenii de activitate din legislația UE sau națională;
- pentru a evita orice formă de ierarhie în sistemul european de drepturi la egalitate de tratament; coeziunea socială depinde de membrii societății care resimt o obligație comună și un sentiment al apartenenței; acest lucru va fi

mult mai greu de realizat dacă grupuri diferite pot înțelege din conținutul legislației că drepturile la egalitate de tratament ale anumitor grupuri au o pondere mai mare decât drepturile altor grupuri.

8.6 Directiva privind egalitatea rasială a stabilit domeniile importante, altele decât domeniul ocupării forței de muncă, care țin de competența UE și în care, pentru realizarea obiectivelor UE, este relevant și necesar să se prevină discriminarea pe motive de handicap, religie sau convingeri, orientare sexuală și vârstă; CESE recomandă cu tărie ca aceste domenii să intre complet în sfera de aplicare a noii directive.

8.7 CESE admite că, în conformitate cu principiul subsidiarității, în ceea ce privește anumite domenii de activitate, de exemplu locuințele, educația sau anumite alte servicii publice, organizarea și prestarea de servicii și/sau alte aspecte ale reglementării țin în primul rând de competența statelor membre, la nivel național sau regional. CESE consideră că, în conformitate cu articolul 5 din Tratatul CE, în materie de egalitate de tratament în ceea ce privește toate aceste domenii de activitate, respectarea necesară a standardului comun, ridicat și cuprinzător, nu poate fi asigurată decât prin legislație la nivel european.

8.8 CESE salută decizia Comisiei, anunțată la 2 iulie 2008, de a propune o nouă directivă care ar aplica principiul egalității de tratament indiferent de religie sau convingeri, vârstă sau orientare sexuală în domenii altele decât cel al ocupării forței de muncă acoperit de Directiva privind egalitatea rasială. Întrucât proiecte anterioare ale acestui aviz au fost prezentate Comisiei, se speră că argumentele și concluziile preliminare ale grupului de studiu al CESE, care recomandă o directivă în forma propusă în prezent, au ajutat Comisia în procesul de luare a acestei decizii. Mai mult, se speră că acest aviz în forma sa finală va încuraja statele membre să recunoască valoarea și importanța legislației UE în acest scop și le poate ajuta pe acestea să contribuie la dezvoltarea pozitivă și aprobarea acesteia.

8.9 CESE este de acord cu decizia Comisiei de a propune o directivă care să fie compatibilă cât mai mult posibil cu alte directive bazate pe articolul 13, cu aceleași definiții ale discriminării directe și indirecte, ale hărțuirii și acțiunii pozitive aplicabile tuturor persoanelor prezente într-un stat membru, inclusiv resortisanților din țări terțe, și cu aceleași obligații ale statelor membre de a asigura drepturi la despăgubire, sancțiuni eficiente, proporționale și disuasive, protecție împotriva victimizării, precum și includerea mutării sarcinii probei. La fel de importante sunt obligațiile coerente de creștere a gradului de conștientizare și de încurajare a dialogului cu partenerii sociali și ONG-urile.

8.10 CESE recomandă Consiliului și altor instituții UE ca la analizarea directivei propuse să țină seama de următoarele chestiuni, pentru a garanta că, în forma sa finală, acesta deservește scopurile descrise anterior:

⁽²⁷⁾ Confederația Întreprinderilor Europene, răspunsul la Consultarea Comisiei Europene „Contează discriminarea?” 12 octombrie 2007.

⁽²⁸⁾ 12.7.2007-31.8.2007, întrebarea 4b.

⁽²⁹⁾ Consultare on-line iulie-octombrie 2007, p. 1.

8.10.1 *Menținerea nivelului de protecție*: elaborarea unei noi directive nu trebuie utilizată pentru reducerea protecției împotriva discriminării din orice legislație UE, iar statelor membre nu ar trebui să li se permită să utilizeze aplicarea directivei ca motiv de reducere a nivelului existent de protecție împotriva discriminării.

8.10.2 *Drepturile la egalitatea și amenajările rezonabile pentru persoanele cu handicap*: în afara domeniului ocupării forței de muncă, persoanele cu handicap se confruntă cu obstacole similare sau chiar mai mari care împiedică participarea lor socială deplină. Noua directivă ar trebui să ofere un cadru tuturor statelor membre pentru ca acestea să își îndeplinească obligațiile în materie de egalitate și nediscriminare în conformitate cu Convenția ONU privind drepturile persoanelor cu handicap.

8.10.2.1 Noua directivă ar trebui să ceară tuturor persoanelor implicate în furnizarea de protecție socială, inclusiv securitate socială și asistență medicală, avantaje sociale, educație și bunuri și servicii, inclusiv locuințe:

- a) să anticipeze nevoile în materie de accesibilitate, inclusiv accesul la mediul fizic, transport și informații legate de handicap și
- b) să realizeze cu anticipație amenajări rezonabile, pentru a elimina barierele din calea participării și a utilizării maxime a mediului fizic de către persoanele cu handicap.

8.10.2.2 Noua directivă ar trebui să definească drept formă de discriminare incapacitatea de a asigura accesul rezonabil și de a furniza amenajări rezonabile pentru o anumită persoană cu handicap, cu excepția cazului în care măsurile ar impune o povară disproporționată asupra furnizorului.

8.10.3 *Discriminarea multiplă*: directiva trebuie să confirme că principiul egalității de tratament include protecția împotriva discriminării multiple, astfel încât această protecție să devină aplicabilă prin legislația UE și cea națională.

8.10.4 *Ațiunea pozitivă*: inegalitatea se regăsește și în domenii de activitate altele decât ocuparea forței de muncă și încadrarea în muncă, de exemplu în educație, asistență medicală, locuințe și accesul la servicii precum hoteluri, restaurante, servicii financiare și aranjamente de călătorie. Așadar, pentru a asigura în practică egalitatea totală, noua directivă trebuie să permită în mod explicit statelor membre să mențină sau să adopte măsuri de prevenire sau compensare a dezavantajelor care țin religie sau convingeri, handicap, vârstă sau orientare sexuală.

8.10.5 *Tratamentul preferențial pe motive de handicap sau vârstă*: noua directivă ar trebui să recunoască practicile din statele membre de asigurare a unui tratament preferențial pentru persoane, în criteriul vârstei sau al statutului de persoană cu handicap, multe dintre aceste practici contribuind la mai buna incluziune socială a persoanelor vârstnice sau tinere și a persoanelor cu handicap. Noua directivă nu trebuie să descurajeze organizațiile din sectorul public sau privat să ofere astfel de beneficii atunci când acestea sunt destinate eliminării sau atenuării obstacolelor reale, financiare sau de atitudine în calea participării egale. Ea trebuie să ofere statelor membre posibilitatea de a lua astfel de măsuri, cu condiția ca obiectivul legitim să fie conform principiului egalității de tratament și ca mijloacele de îndeplinire a acestui obiectiv să fie proporționale.

8.10.6 Toate excepțiile trebuie să fie definite precis. CESE acceptă faptul că pot exista situații în care tratamentul preferențial, în temeiul unui motiv care face obiectul protecției, poate fi adecvat și necesar, dar respinge introducerea unei justificări generale a discriminării directe. Excepțiile la interzicerea discriminării nu trebuie să fie atât de vaste încât să elimine impactul protecției pe care trebuie să o asigure directiva; pe de altă parte, directiva nu trebuie să fie complicată în mod inutil cu o listă lungă de excepții pentru situații sau motive particulare. Tratamentul preferențial trebuie să fie permis în cadrul legislației antidiscriminare numai atunci când promovează și consolidează egalitatea și demnitatea umană și nu subminează impactul prevederilor antidiscriminare.

8.10.7 *Consolidarea drepturilor*: recunoscând importanța și valoarea societății civile organizate, noua directivă ar trebui să garanteze că asociațiile și organizațiile care au un interes legitim în asigurarea respectării acestora se pot angaja în proceduri judiciare sau administrative fie în numele persoanelor afectate de discriminare, fie în sprijinul acestora.

8.10.8 *Organismele specializate*: cu siguranță că sensibilizarea cetățenilor, aplicarea legilor naționale și promovarea egalității de tratament ar avea mari beneficii dacă ar exista un organism de specialitate independent, dotat cu resurse și competent să execute funcțiile specificate în Directiva privind egalitatea rasială⁽³⁰⁾ sau în Directiva privind egalitatea între sexe în accesul la bunuri și servicii⁽³¹⁾. Noua directivă ar trebui să ceară înființarea unui organism sau a unor organisme (sau extinderea unui organism existent) pentru religie sau convingeri, handicap, vârstă sau orientare sexuală. În plus, aceste organisme ar trebui să primească sarcina de a evalua periodic rezultatele politicilor de combatere a discriminării.

Bruxelles, 18 septembrie 2008

Președintele

Comitetului Economic și Social European

Dimitris DIMITRIADIS

⁽³⁰⁾ Articolul 13.

⁽³¹⁾ Articolul 12.