



COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 17.1.2014
COM(2014) 2 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

Raport comun privind aplicarea Directivei 2000/43/CE a Consiliului din 29 iunie 2000 de punere în aplicare a principiului egalității de tratament între persoane, fără deosebire de rasă sau origine etnică (directiva privind egalitatea rasială) și a Directivei 2000/78/CE a Consiliului din 27 noiembrie 2000 de creare a unui cadru general în favoarea egalității de tratament în ceea ce privește încadrarea în muncă și ocuparea forței de muncă (directiva privind egalitatea de tratament în ceea ce privește încadrarea în muncă)

{SWD(2014) 5 final}

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

Raport comun privind aplicarea Directivei 2000/43/CE a Consiliului din 29 iunie 2000 de punere în aplicare a principiului egalității de tratament între persoane, fără deosebire de rasă sau origine etnică (directiva privind egalitatea rasială) și a Directivei 2000/78/CE a Consiliului din 27 noiembrie 2000 de creare a unui cadru general în favoarea egalității de tratament în ceea ce privește încadrarea în muncă și ocuparea forței de muncă (directiva privind egalitatea de tratament în ceea ce privește încadrarea în muncă)

1. INTRODUCERE

Protecția împotriva discriminării este unul din domeniile în care legislația UE afectează îndeaproape viața de zi cu zi a cetățenilor europeni. Cadrul global furnizat de cele două directive europene privind combaterea discriminării¹ modelează peisajul legislativ al UE în acest domeniu de mai bine de un deceniu. Unele state membre nu aveau nicio legislație în acest domeniu înainte de transpunerea celor două directive, care au introdus noi elemente în legislația tuturor statelor membre, de exemplu protecția împotriva discriminării pe motive de vârstă.

Directivele privind combaterea discriminării:

- interzic discriminarea pe criterii de rasă sau origine etnică (Directiva 2000/43/CE) și de religie sau convingeri, handicap, vârstă și orientare sexuală (Directiva 2000/78/CE);
- îi protejează pe cetățeni într-o serie de aspecte importante ale vieții lor: încadrarea în muncă și accesul la formare profesională (ambele directive); educație, protecție socială și asistență medicală, accesul la bunuri și servicii și furnizarea acestora, inclusiv în ceea ce privește locuința (Directiva 2000/43/CE);
- interzic diversele forme de discriminare: discriminare directă și indirectă, hărțuire, instigare la discriminare și persecuții;
- solicită statelor membre să prevadă sancțiuni și căi de atac eficiente.

Primele rapoarte de punere în aplicare a directivelor au fost adoptate în 2006² și respectiv 2008³. Având în vedere că, periodic, trebuie întocmite rapoarte cu privire la aplicarea ambelor directive⁴ și că abordarea bazată pe reglementare și cele mai multe prevederi sunt identice, s-a convenit asupra redactării prezentului raport comun. În plus, majoritatea statelor membre au transpus cele două directive într-un singur act național. Primele rapoarte au fost adoptate într-un moment în care multe state membre transpuseseră doar de puțin timp directivele în legislația națională, motiv pentru care nu aveau destulă experiență în ceea ce privește aplicarea acestora.

¹ Directiva 2000/43/CE a Consiliului din 29 iunie 2000 de punere în aplicare a principiului egalității de tratament între persoane, fără deosebire de rasă sau origine etnică, JO L 180 din 19.7.2000, p. 22 și Directiva 2000/78/CE a Consiliului din 27 noiembrie 2000 de creare a unui cadru general în favoarea egalității de tratament în ceea ce privește încadrarea în muncă și ocuparea forței de muncă, JO L 303 din 2.12.2000, p. 16.

² COM(2006) 643 final, 30.10.2006, referitor la aplicarea Directivei 2000/43/CE.

³ COM(2008) 225 final/2, 8.07.2008, referitor la aplicarea Directivei 2000/78/CE.

⁴ A se vedea articolul 17 din Directiva 2000/43/CE și articolul 19 din Directiva 2000/78/CE.

În prezent, toate cele 28 de state membre au transpus directivele și au dobândit experiență în aplicarea acestora. Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) a adus, de asemenea, prin intermediul jurisprudenței sale, precizări cu privire la interpretarea directivei. Prezentul raport oferă ocazia de a analiza modul în care sunt aplicate directivele, de a reflecta asupra interpretării date de Curtea de Justiție a Uniunii Europene și de instanțele naționale și de a identifica provocările rămase.⁵

În conformitate cu prevederile directivei⁶, toate statele membre au comunicat Comisiei informații care au servit la întocmirea prezentului raport. Comisia a consultat, de asemenea, organisme naționale care promovează egalitatea de șanse⁷, Rețeaua europeană a organismelor de promovare a egalității (Equinet), Agenția pentru Drepturi Fundamentale a UE, parteneri sociali⁸, organizații ale societății civile⁹ și Rețeaua europeană de experți judiciari în domeniul nediscriminării¹⁰.

2. TRANSPUNEREA ȘI PROCEDURILE DE CONSTATARE A NEÎNDEPLINIRII OBLIGAȚIILOR

Ambele directive au fost transpuse în legislația națională în toate cele 28 de state membre¹¹ și Comisia a verificat conformitatea tuturor acestor legi cu directivele. Din cauza neconformității cu ambele directive au fost inițiate, în special între 2005 și 2007, proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în cazul a 25 de state membre¹². Faptul că numeroase state membre s-au confruntat cu probleme la transpunere se explică prin elementele de noutate pe care le aduceau cele două directive la momentul respectiv. Problemele cel mai des întâlnite se refereau la definițiile date discriminării directe și indirecte, hărțuirii, persecuției, la statutul juridic al organizațiilor interesate, la limitările domeniului de aplicare și la interpretarea prea largă a derogărilor autorizate în temeiul directivei. Majoritatea acestor cazuri de neîndeplinire a obligațiilor de „primă generație” sunt acum rezolvate, deoarece statele

⁵ În conformitate cu articolul 25 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), Comisia prezintă, la fiecare trei ani, un raport referitor la aplicarea prevederilor tratatului privind nediscriminarea și cetățenia Uniunii [a se vedea COM(2013) 270, 8.5.2013 pentru perioada de raportare 2011-2013]. Raportul menționat la articolul 25 trimite la prezentul raport în ceea ce privește combaterea discriminării prevăzută la articolul 19 din TFUE.

⁶ Articolele menționate în nota de subsol nr. 4.

⁷ Organismele de promovare a egalității din Belgia, Danemarca, Germania, Ungaria, Austria, Suedia și Regatul Unit au răspuns separat.

⁸ Centrul European al Întreprinderilor cu Participare Publică (CEEP), BusinessEurope, Confederația Europeană a Sindicatelor (CES), EUROCADRES și Union européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises (UEAPME).

⁹ Lobby-ul European al Femeilor, Platforma europeană a ONG-urilor din domeniul social (Platforma socială), Rețeaua europeană în materie de religie și convingeri (ENORB), Rețeaua europeană antirasism (ENAR), ILGA-Europe, AGE Platform Europe, Forumul european al persoanelor cu handicap (EDF), Open Society, Amnesty International și Centrul European pentru Drepturile Romilor (ERRC). În plus, platforma pentru cooperare internațională privind migranții fără forme legale (PICUM) și Forumul european al femeilor musulmane au trimis contribuții din proprie inițiativă.

¹⁰ Această rețea asistă Comisia în domeniul legislației împotriva discriminării.

¹¹ Directiva 2000/43/CE trebuia să fie transpusă până la 19 iulie 2003 în UE-15, până la 1 mai 2004 în UE-10, până la 1 ianuarie 2007 de către România și Bulgaria și până la 1 iulie 2013 de către Croația. Directiva 2000/78/CE trebuia să fie transpusă până la 2 decembrie 2003 în UE-15 și până la datele menționate mai sus, de către noile state membre. Cu toate acestea, Directiva 2000/78/CE prevedea un termen suplimentar de până la trei ani pentru transpunerea dispozițiilor cu privire la vârstă și handicap.

¹² Nu a fost inițiată nicio procedură împotriva Luxemburgului. Analiza transunerii directivei în dreptul bulgar și croat este în desfășurare.

membre și-au adaptat legislația la directivele în cauză¹³. În unul dintre cazuri, procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor inițiată de Comisie a condus la o hotărâre a CJUE prin care aceasta constata că statul membru respectiv își încălcase obligația de a transpune corect Directiva 2000/78 în ceea ce privește amenajarea corespunzătoare a locului de muncă pentru persoanele cu handicap¹⁴.

Comisia continuă să monitorizeze situația din statele membre și, la nevoie, inițiază proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor¹⁵.

Comisia primește, în fiecare an, mai multe plângeri legate de aceste directive (în medie 20-30), însă majoritatea au ca obiect cazuri individuale de discriminare, care nu se referă la transpunerea sau aplicarea incorectă a directivelor și, prin urmare, nu conduc la inițierea unor proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor. Un număr mult mai mare de plângeri sunt instrumentate la nivel național. În timp ce măsurile corective pentru cazuri individuale de discriminare sunt disponibile doar în temeiul legislației naționale, putând fi solicitate numai în fața instanțelor naționale, Comisiei îi revine rolul de a analiza dacă plângerile primite indică transpunerea sau aplicarea incorectă a directivelor de către statul membru în cauză. În prezent sunt în curs de examinare trei cazuri de proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor prevăzute de Directiva 2000/78/CE bazate pe plângeri¹⁶.

3. IMPLEMENTAREA ȘI APLICAREA DIRECTIVELOR

Ambele directive au fost transpuse în legislația națională, însă în urma evaluării situației în statele membre, s-a constatat că există încă provocări în ceea ce privește implementarea și aplicarea lor.

În consecință, pentru a face față acestor provocări, Comisia, Rețeaua europeană a organismelor de promovare a egalității (Equinet), Agenția pentru Drepturi Fundamentale a UE (FRA) și fiecare stat membru au publicat orientări relevante pentru aplicarea celor două directive¹⁷. În plus, Comisia oferă finanțare pentru formarea judecătorilor și altor practicieni din domeniul juridic astfel încât aceștia să fie mai bine informați în legătură cu

¹³ În prezent, sunt în curs de examinare cazuri de neîndeplinire a obligațiilor de conformitate (Belgia - ambele directive, România - Directiva 2000/78/CE).

¹⁴ Hotărârea din 4 iulie 2013, în cauza C-312/11, Comisia/Italia.

¹⁵ Acest fapt este ilustrat de cele mai recente proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor inițiate împotriva a două state membre (Ungaria în 2012 pentru Directiva 2000/78/CE și Finlanda în 2013, pentru Directiva 2000/43/CE). Primul caz se referă la reducerea vârstei obligatorii de pensionare în cazul judecătorilor, procurorilor și notarilor; cel de-al doilea caz vizează lipsa de competențe a organismului național de promovare a egalității de tratament instituit în baza Directivei 2000/43/CE. Curtea de Justiție a constatat că Ungaria nu s-a conformat prevederilor Directivei 2000/78/CE deoarece a redus considerabil vârsta obligatorie de pensionare pentru judecători, procurori și notari publici (hotărârea din 6 noiembrie 2012 în cauza C-286/12 Comisia/Ungaria). În urma hotărârii, pentru a asigura conformitatea cu directiva, Ungaria a adoptat, la 11.3.2013, legea nr. T-9598. Astfel, dosarul a putut fi închis la data de 20.11.2013.

¹⁶ Două cazuri se referă la Grecia și la impunerea unor limite discriminatorii de vârstă în cazul funcționarilor publici și un caz se referă la Republica Cehă și la neacordarea unei suficiente protecții împotriva discriminării pentru persoanele cu handicap aflate în căutarea unui loc de muncă.

¹⁷ Pentru a consulta publicațiile Comisiei elaborate de Rețeaua europeană de experți judiciari în domeniul nediscriminării accesați linkul http://ec.europa.eu/justice/discrimination/document/index_en.htm#h2-7, pentru rapoartele Equinet linkul <http://www.equineteurope.org>, iar pentru rapoartele FRA, linkul <http://fra.europa.eu>.

legislația UE privind egalitatea de tratament și să promoveze astfel aplicarea corectă a directivelor¹⁸.

3.1 Cunoașterea drepturilor

Cele două directive¹⁹ subliniază importanța difuzării de informații în așa fel încât persoanele vizate să știe ce drepturi au în materie de egalitate de tratament. Nu doar grupurile minoritare, ci toți europenii tind să nu își cunoască drepturile²⁰. De exemplu, există probabil persoane care nu știu că discriminarea la locul de muncă este interzisă chiar din etapa depunerii candidaturii pentru un post²¹. Multe state membre consideră că necunoașterea drepturilor este o problemă majoră și au indicat mijloacele prin care se ocupă de rezolvarea acesteia, printre altele, cu ajutorul documentelor informative și de orientare, al campaniilor de sensibilizare și al portalurilor de informații, destinate inclusiv unor grupuri-țintă bine determinate (minorități, tineri)²². Vizarea persoanelor celor mai expuse sau care sunt în poziția de a comite încălcări, cum ar fi angajatorii, pare să reprezinte un bun mijloc de utilizare eficientă a resurselor²³.

În domeniul ocupării forței de muncă, sindicatele și partenerii sociali au un rol-cheie în creșterea gradului de conștientizare atât al angajaților, cât și al angajatorilor, cu privire la combaterea discriminării²⁴. De asemenea, multe state membre oferă informații și sfaturi practice cu privire la legislația în materie de combatere a discriminării la locul de muncă.²⁵

3.2 Lipsa datelor referitoare la egalitatea de tratament

Directivele nu le impun statelor membre să colecteze date privind egalitatea de tratament²⁶. Cu toate acestea, colectarea și analizarea unor astfel de date, sarcini care le revin statelor

¹⁸ Finanțarea este acordată prin programul Progress 2007-2013, în temeiul Deciziei nr. 1672/2006/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 24 octombrie 2006 de stabilire a Programului comunitar pentru ocuparea forței de muncă și solidaritate socială - Progress, JO L 315 din 15.11.2006. Formarea este asigurată, în prezent, de Academia de Drept European din Trier în baza unui contract cu Comisia (a se vedea <http://www.era.int>).

¹⁹ A se vedea articolul 10 din Directiva 2000/43/CE și articolul 12 din Directiva 2000/78/CE.

²⁰ Potrivit sondajului UE-MIDIS realizat de Agenția pentru Drepturi Fundamentale în 2010, disponibil la adresa <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources>, numai 25 % din respondenți aveau cunoștință de existența legislației împotriva discriminării.

²¹ Ofertele de locuri de muncă nu trebuie să conțină cerințe discriminatorii referitoare, de exemplu, la vârsta sau originea etnică a solicitanților. Unele state membre au experimentat utilizarea unor CV-uri anonime în cadrul cererilor de loc de muncă pentru a evita eventualele prejudicii la selectarea candidaților pentru un interviu de angajare (a se vedea, de exemplu, proiectul pilot german: http://www.antidiskriminierungsstelle.de/DE/ThemenUndForschung/anonymisierte_bewerbungen/anonymisierte_bewerbungen_node.html).

²² De exemplu Bulgaria, Irlanda, Italia, Polonia, România, Slovacia și Spania. În plus, organismele de promovare a egalității din Austria, Regatul Unit și Polonia au furnizat informații detaliate în acest sens. Mai multe state membre menționează că fondurile acordate de UE prin programul Progress au fost utilizate pentru proiecte de sensibilizare.

²³ Aceasta a fost și una dintre recomandările Agenției pentru Drepturi Fundamentale în avizul 1/2013 referitor la cele două directive, care poate fi consultat la adresa: <http://fra.europa.eu/en/opinion/2013/fra-opinion-situation-equality-european-union-10-years-initial-implementation-equality>.

²⁴ Articolele 11 și 12 din Directiva 2000/43/CE și articolele 13 și 14 din Directiva 2000/78/CE subliniază rolul partenerilor sociali și al ONG-urilor în promovarea egalității de tratament.

²⁵ De exemplu, orientările Comisiei pentru egalitate și drepturile omului din Regatul Unit destinate angajatorilor și lucrătorilor, disponibile la adresa: <http://www.equalityhumanrights.com/advice-and-guidance/new-equality-act-guidance/>

²⁶ Datele privind egalitatea de tratament se referă la datele legate de egalitate și discriminare colectate.

membre, contribuie la combaterea discriminării și promovează egalitatea, deoarece aduc elemente concrete cu privire la discriminările existente, le expun și le cuantifică. Pe de altă parte, dacă aceste date lipsesc, cazurile de discriminare sunt mai greu de evaluat și de dovedit²⁷. Este, în special, cazul discriminării indirecte, dat fiind că aici datele statistice joacă adesea un rol crucial în a dovedi efectele negative ale unei măsuri aparent neutre asupra unui anumit grup. În primul raport privind aplicarea Directivei 2000/43/CE se exprima îngrijorarea că „lipsa datelor etnice în majoritatea statelor membre ar putea sta în calea unei monitorizări corespunzătoare a aplicării legislației comunitare.” Situația a rămas aproape aceeași în cazul ambelor directive. Această problemă a fost semnalată de numeroși respondenți (organisme naționale de promovare a egalității, FRA, ONG-uri), iar Comisia le împărtășește preocupările²⁸.

Majoritatea statelor membre acceptă ca dovezi ale discriminării date statistice și teste situaționale²⁹. Cu toate acestea, numeroase state membre nu colectează date despre egalitatea de tratament sau o fac într-un mod foarte limitat, de exemplu, invocând cerințele legislației privind protecția datelor drept motiv pentru a nu colecta date. Ar trebui subliniat faptul că legislația UE, în special directiva privind protecția datelor³⁰, nu împiedică statele membre să colecteze date în scopuri statistice, cu condiția ca garanțiile prevăzute în directivă să fie respectate³¹. Formularea unor orientări practice sau definirea unor standarde pentru colectarea datelor referitoare la egalitatea de tratament la nivel național constituie bune practici care par să ofere cel puțin un punct de pornire în abordarea acestui aspect.³²

3.3 Raportarea insuficientă

Toate informațiile disponibile confirmă nivelurile scăzute de raportare a cazurilor de discriminare. Această situație privește atât raportarea inițială, de exemplu către un organism de promovare a egalității sau către poliție, cât și urmărirea unui caz prin intermediul procedurilor judiciare. Date recente arată că, în toate grupurile etnice și de migranți care au participat la sondaj, 82 % dintre cei care au fost victime ale discriminării nu și-au semnalat experiența³³. Cele mai des invocate motive sunt convingerea că denunțarea nu ar duce la rezultate concrete, lipsa informațiilor despre cum trebuie formulată plângerea și cui trebuie

²⁷ Nu este vorba numai de date referitoare la motivele de discriminare enunțate de cele două directive, ci și de date legate de egalitatea de gen. Dacă statele membre nu colectează astfel de date, nu vor putea stabili dacă mai degrabă femeile sunt victimele unui anumit tip de discriminare decât bărbații.

²⁸ A se vedea, de asemenea, raportul Equinet din decembrie 2009 intitulat „Statistici privind discriminarea și baze de date referitoare la plângeri. O contribuție a organismelor naționale de promovare a egalității”, disponibil la adresa: <http://www.equineteurope.org>.

²⁹ Testul situațional este o metodă care contribuie la dovedirea unui caz de discriminare, pe baza unei comparații cu un element-pereche - de exemplu, pentru testarea unei oferte de muncă se utilizează două candidaturi-pereche, care diferă printr-o singură trăsătură specifică făcând obiectul testului (de exemplu, vârsta).

³⁰ Directiva 95/46/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 24 octombrie 1995 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date, JO L 281, 23.11.1995, p. 31-50. Viitoarea reformă a cadrului juridic al UE privind protecția datelor cu caracter personal prezentată de Comisia Europeană nu va aduce nicio modificare în acest sens.

³¹ Toate trimiterile la datele referitoare la egalitatea de tratament din prezentul raport trebuie înțelese ca date anonime colectate în scopuri statistice și ca dovezi, fără identificarea persoanelor fizice în cauză.

³² De exemplu, Germania, Irlanda, Franța, Croația și Ungaria au publicat anchete, rapoarte sau manuale privind colectarea datelor referitoare la egalitatea de tratament.

³³ Sondajul EU-MIDIS din 2010 realizat de Agenția pentru Drepturi Fundamentale, disponibil la adresa <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources>.

adresată aceasta și experiențele negative avute din cauza neplăcerilor întâmpinate, a demersurilor necesare sau a duratei procesului. Contrar unor preocupări exprimate înaintea adoptării directivelor, este clar că acestea nu au generat o creștere substanțială a procedurilor judiciare în materie de discriminare. Numărul de cazuri raportate este, în general, limitat și s-a estimat că nu reprezintă decât un mic procent din cazurile reale de discriminare înregistrate la nivelul UE. În unele state membre, cifrele sunt probabil chiar prea mici, întrucât cazuri clare de discriminare nu sunt raportate și aduse în fața justiției. Această constatare subliniază necesitatea intensificării eforturilor de sensibilizare și de informare și a ameliorării accesului la mecanismele de înregistrare a plângerilor și la justiție. Organismele naționale de promovare a egalității ar putea juca un rol important³⁴ în simplificarea procedurii de depunere a plângerilor și în facilitarea semnalării discriminării de către victimele acesteia.

3.4 Accesul la justiție

Accesul la o justiție eficientă și rapidă este de o importanță fundamentală pentru victimele discriminării. Printre obstacolele care stau în calea accesului la justiție se numără termenele scurte de depunere a plângerilor, durata și costurile procedurilor, inclusiv efectul descurajant pe care principiul conform căruia partea care pierde procesul plătește îl poate avea asupra victimelor, precum și disponibilitatea limitată a asistenței juridice³⁵.

Anexa I la prezentul raport conține orientări concrete privind modul în care trebuie depusă o plângere pentru discriminare, menite să explice drepturile victimelor într-un limbaj și un format simplu și să ofere sfaturi practice cu privire la modul în care poate fi adus în fața justiției un caz de discriminare.

3.5 Sancțiuni și căi de atac

Cele două directive nu armonizează sancțiunile și căile de atac în caz de discriminare, dar le impun statelor membre să stabilească sancțiuni efective, proporționale și disuasive și să se asigure că sunt disponibile proceduri judiciare (eventual precedate de proceduri administrative precontencioase) pentru punerea în aplicare a obligațiilor enunțate de aceste directive. Problemele cu care multe state membre s-au confruntat inițial în transpunerea corectă a normelor referitoare la sancțiuni³⁶ au fost rezolvate, iar sancțiunile prevăzute de legislațiile naționale sunt, în general, corespunzătoare. Cu toate acestea, există încă motive potențiale de îngrijorare în legătură cu disponibilitatea, în practică, a căilor de atac și cu riscul ca

³⁴ A se vedea raportul Equinet din 2012 care abordează „necunoscutul cunoscut”, mai exact modul în care ar putea rezolva organismele de promovare a egalității problema nesemnării cazurilor de discriminare prin comunicări («Tackling the „Known Unknown” How Equality Bodies Can Address Under-Reporting of Discrimination through Communications»); raportul este disponibil la adresa <http://www.equineteurope.org>.

³⁵ Aceste constrângeri au fost identificate în studii specifice, cum ar fi studiul comparativ din 2011 privind accesul la justiție în baza legislațiilor privind egalitatea de gen și împotriva discriminării („Comparative study on access to justice in gender equality and anti-discrimination law”) comandat de Comisia Europeană și disponibil la adresa: http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/conference_sept_2011/final_report_access_to_justice_final_en.pdf și raportul Agenției pentru Drepturi Fundamentale intitulat „Accesul la justiție în cazurile de discriminare înregistrate în UE – Către o mai mare egalitate („Access to justice in cases of discrimination in the EU – Steps to further equality”) disponibil la adresa: <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources>.

³⁶ De exemplu, mai multe state membre au prevăzut, în mod incorect, un plafon al compensării în cazurile de discriminare.

sancțiunile impuse în cazuri concrete să nu fie pe deplin conforme cu cerințele directivelor³⁷. Instanțele naționale par să aibă tendința de a aplica sancțiunile cele mai puțin stricte prevăzute de lege și de a da dovadă de indulgență în stabilirea nivelului și a valorii compensației acordate³⁸. În cauza ACCEPT, CJUE a subliniat că Directiva 2000/43/CE se opune legislațiilor naționale care nu prevăd decât sancțiuni pur simbolice și că, în anumite condiții, un cadru care ar prevedea doar un avertisment ca singură posibilitate legală în caz de discriminare ar constitui o încălcare a directivei³⁹. Ținând cont de aceste elemente, Comisia va monitoriza îndeaproape standardele aplicate în ceea ce privește utilizarea sancțiunilor și a căilor de atac în statele membre.

3.6 Interpretarea dată de instanțe

În jurisprudența sa, CJUE a clarificat interpretarea ambelor directive. Majoritatea cazurilor se referă la interpretarea Directivei 2000/78/CE în ceea ce privește discriminarea pe motive de vârstă și, în special, articolul 6, alineatul (1), care prevede că un tratament diferențiat pe motive de vârstă poate fi justificat dacă există un obiectiv legitim, iar mijloacele de realizare a acestui obiectiv sunt corespunzătoare și necesare.

Jurisprudența în materie de discriminare pe motive de orientare sexuală, handicap și origine etnică sau rasială este mai puțin dezvoltată din cauza numărului restrâns de astfel de cazuri care ajung în fața CJUE. În cazurile în care se invocă aceste motive, CJUE a analizat aspectele fundamentale, cum ar fi interdicția ca un angajator să anunțe public o politică de recrutare discriminatorie, definirea noțiunii de handicap sau excluderea partenerilor de același sex de la prestațiile asociate locului de muncă, rezervate cuplurilor heterosexuale. CJUE nu a avut încă ocazia de a se pronunța asupra discriminării pe bază de religie sau convingeri.

Statele membre raportează situații diferite în ceea ce privește jurisprudența națională. În unele state membre, directivele au dat naștere la o jurisprudență semnificativă⁴⁰, Curții de Justiție fiindu-i trimise cazuri cu regularitate⁴¹. Alte state membre au raportat un număr redus de cazuri.⁴²

Anexa II la prezentul raport oferă o imagine de ansamblu asupra celei mai importante jurisprudențe a CJUE în acest domeniu și semnalează câteva cauze interesante judecate de instanțele naționale.

³⁷ A se vedea studiile menționate în nota de subsol nr. 35, precum și rapoartele naționale elaborate de experți juridici independenți în domeniul combaterii discriminării, de către organismele naționale de promovare a egalității și de către Equinet.

³⁸ Acest fapt reiese, de exemplu, din datele colectate de experți juridici independenți în toate statele membre, care au fost comparate și rezumate într-un raport din octombrie 2012 referitor la dezvoltarea legislației împotriva discriminării în Europa („Developing Anti-Discrimination Law in Europe”), disponibil la adresa http://ec.europa.eu/justice/discrimination/document/index_en.htm#h2-7.

³⁹ Hotărârea din 25 martie 2013 în cauza C-81/12 *Asociația Accept v. Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării*. CJUE a lăsat stabilirea acestui lucru la aprecierea instanței naționale.

⁴⁰ De exemplu, Germania.

⁴¹ De exemplu, Danemarca și Germania.

⁴² De exemplu, Estonia raportează că în perioada 2007-2011, instanțele estoniene nu s-au pronunțat decât în trei cazuri de discriminare în materie de încadrare în muncă. Finlanda raportează că legislația în materie de combatere a discriminării nu a adus în fața instanțelor decât un număr mic de litigii, niciun caz de discriminare nefiind audiat de către instanțe superioare. Letonia raportează că în perioada 2009-2012 nu s-a înregistrat niciun caz penal și că anual au existat între 44 și 57 de cazuri legate, mai mult sau mai puțin, de discriminare și de un tratament diferențiat. În Malta, jurisprudența aproape că nu există.

4. ASPECTE COMUNE AMBELOR DIRECTIVE

În afara unor caracteristici care țin de motivele diferite de discriminare, structura și conceptele de bază ale celor două directive sunt similare (definiții, acțiune pozitivă, cerințe minime, apărarea drepturilor, sarcina probei, difuzarea informațiilor, dialogul cu partenerii sociali și ONG-urile, sancțiuni).⁴³

4.1 Discriminarea indirectă

Prin „discriminare indirectă” se înțelege situația în care o dispoziție, un criteriu sau o practică aparent neutră ar pune persoane cu anumite caracteristici într-o poziție dezavantajoasă față de alte persoane, cu excepția cazului în care dispoziția, criteriul sau practica respectivă este obiectiv justificată de un scop legitim, iar mijloacele de realizare a acestui scop sunt corespunzătoare și necesare. Discriminarea indirectă este o noțiune complexă și multe state membre au întâmpinat inițial dificultăți în transpunerea corectă a acesteia. În prezent, această noțiune este consacrată în legislație, dar punerea sa în aplicare rămâne o provocare. Astfel, unele state membre⁴⁴ au raportat că există îngrijorări legate de lipsa de claritate sau lipsa de înțelegere a noțiunii de discriminare indirectă în instanțele naționale. Alte state membre⁴⁵ au arătat că nu dispun încă de o jurisprudență care să dea o interpretare discriminării indirecte.⁴⁶ Anexa I la acest raport oferă exemple de cazuri tipice de discriminare indirectă.

4.2 Sarcina probei

Un element esențial pentru a asigura prelucrarea corectă a plângerilor de discriminare este inversarea sarcinii probei în fața tribunalelor sau a altor instanțe competente.⁴⁷ Aceasta înseamnă că, în cazul în care o persoană care pretinde că este victimă a unei discriminări poate prezenta fapte pe baza cărora se poate prezuma că a avut loc o discriminare, pârâtul este obligat să dovedească faptul că nu a fost vorba de discriminare. Inițial, opt state membre au întâmpinat probleme în transpunerea corectă a noțiunii de sarcină a probei⁴⁸. Unele state membre⁴⁹ raportează faptul că aplicarea corectă a inversării sarcinii probei este în continuare o provocare și nu este suficient de bine cunoscută de către instanțele naționale. Pentru a ilustra cum se poate rezolva această problemă, un stat membru informează că intenționează să includă inversarea sarcinii probei direct în codul său de procedură civilă (și nu doar în legislația privind tratamentul egal)⁵⁰. Comisia promovează aplicarea corectă a acestei noțiuni punând cursuri de formare la dispoziția judecătorilor naționali și a practicienilor în domeniul dreptului⁵¹.

⁴³ De exemplu, noțiunea de „amenajare corespunzătoare” care se aplică numai în domeniul discriminării pe bază de handicap.

⁴⁴ De exemplu, Irlanda și Danemarca.

⁴⁵ De exemplu, Estonia, Slovenia și Finlanda.

⁴⁶ În contribuția lor comună, organismele de promovare a egalității au semnalat o nevoie specifică de monitorizare pentru a asigura o aplicare uniformă a noțiunii de discriminare indirectă. A se vedea raportul Equinet din mai 2013, intitulat „Equality law in Practice – Report on the Implementation of Race and General Framework Directives (Legislația în materie de egalitate în practică - Raport privind aplicarea directivelor privind rasa și cadrul general), disponibil la adresa: <http://www.equineteurope.org>.

⁴⁷ Această noțiune se aplică doar în materie civilă, nu și în materie penală.

⁴⁸ Republica Cehă, Estonia, Italia, Cipru, Lituania, Ungaria, Malta și România.

⁴⁹ Belgia, Malta și Slovacia.

⁵⁰ Slovacia.

⁵¹ A se vedea nota de subsol nr. 18. Unul dintre aspectele abordate în mod special pe parcursul formării este sarcina probei în cazurile de discriminare.

4.3 Acțiune pozitivă

Directivele autorizează în mod expres, însă nu obligă statele membre să mențină sau să adopte măsuri specifice pentru a preveni sau compensa dezavantajele legate de oricare dintre motivele de discriminare prevăzute de directive⁵². Prin definiție, acțiunea pozitivă trebuie să fie benefică pentru grupurile țintă. Aproape toate statele membre au introdus o formă de acțiune pozitivă în domeniul de aplicare a celor două directive⁵³, de exemplu în favoarea persoanelor cu handicap sau a romilor⁵⁴.

4.4 Discriminarea multiplă

Directivele nu conțin nicio dispoziție specifică privind discriminarea multiplă, dar ambele se referă la faptul că „femeile sunt adesea victimele discriminării multiple”⁵⁵. Cu toate acestea, directivele permit deja abordarea unei combinații de cel puțin două motive de discriminare în aceeași situație, deși pot apărea probleme din cauza diferențelor dintre nivelurile de protecție oferite pentru motive diferite în cele două directive, deoarece domeniul de aplicare a Directivei 2000/78/CE se limitează numai la aspectele legate de încadrarea în muncă. Comisia a încercat să reducă aceste diferențe cu propunerea sa din 2008 privind o nouă directivă⁵⁶.

4.5 Discriminarea prin asociere, corelare și percepție

CJUE a decis deja că, în anumite circumstanțe, discriminarea pe motiv de handicap ar putea include discriminarea bazată pe asocierea reclamantului, care nu prezintă niciun handicap, cu o persoană cu handicap⁵⁷. Acest raționament pare a avea un caracter general și ar putea fi aplicat și celorlalte motive de discriminare reglementate de cele două directive.

⁵² A se vedea articolul 5 din Directiva 2000/43/CE și articolul 7 din Directiva 2000/78/CE. Acestea prevăd că, „în vederea punerii în practică a egalității depline, principiul egalității de tratament nu trebuie să împiedice un stat membru să mențină și să adopte măsuri specifice pentru prevenirea sau compensarea dezavantajelor legate de rasă sau origine etnică” sau de religie, convingeri, handicap, vârstă și orientare sexuală.

⁵³ Doar Lituania a raportat că nu a fost adoptată nicio astfel de măsură.

⁵⁴ În ceea ce privește acțiunea pozitivă în favoarea persoanelor cu handicap, statele membre raportează cote de respectat de către angajatorii din sectorul public. Acțiunea pozitivă în favoarea romilor este mai diversificată, manifestându-se în cele patru sectoare cheie ale strategiilor naționale de integrare a romilor (încadrarea în muncă, locuințe, educație și sănătate). În recomandarea Consiliului referitoare la măsuri eficiente de integrare a romilor în statele membre adoptată la 9 decembrie 2013 (documentul Consiliului nr. 16970/13), disponibilă la adresa http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lssa/139979.pdf, statelor membre li se recomandă „adoptarea, în vederea promovării unei egalități depline a romilor în practică, a unor măsuri eficiente de politică menite să asigure egalitatea de tratament și respectarea drepturilor fundamentale ale acestora, inclusiv accesul egal la educație, locuri de muncă, asistență medicală și locuințe” (punctul 1.1).

⁵⁵ A se vedea considerentul 14 din Directiva 2000/43/CE și considerentul 3 din Directiva 2000/78/CE. Ambele directive se referă, de asemenea, la necesitatea de a evalua, în conformitate cu principiul abordării integratoare a egalității de gen, impactul măsurilor adoptate asupra bărbaților și femeilor [articolul 17 alineatul (2) din Directiva 2000/43/CE și articolul 19 alineatul (2) din Directiva 2000/78/CE]. Numeroase state membre au declarat că nu dispun de informații relevante în acest sens, însă Irlanda, Spania, Franța, Țările de Jos și Polonia au furnizat informații complete.

⁵⁶ Propunere de Directivă a Consiliului cu privire la punerea în aplicare a principiului tratamentului egal al persoanelor indiferent de religie sau convingeri, handicap, vârstă sau orientare sexuală, COM (2008) 426 final.

⁵⁷ Hotărârea din 17 iulie 2008 în cauza C-303/06 *Coleman*: Curtea de Justiție a decis că Directiva 2000/78/CE o protejează pe mama unui copil cu handicap, victimă a hărțuirii și a discriminării la

După cum sugerează jurisprudența națională existentă⁵⁸, Comisia consideră că directivele interzic, de asemenea, o situație în care o persoană face obiectul unei discriminări directe, bazate, de exemplu, pe percepția sau pe presupunerea greșită că aceasta prezintă caracteristicile protejate de directive - de exemplu, dacă un/o candidat/ă la un post nu este selecționat/ă deoarece angajatorul consideră, în mod eronat, că are o anumită origine etnică sau că este homosexual/ă.

4.6 Protecție pentru toți în UE

Cele două directive precizează clar că interzicerea discriminării li se aplică și resortisanților din țări terțe, dar nu vizează diferențele de tratament bazate pe cetățenie și nu aduce atingere dispozițiilor care reglementează condițiile de intrare și de ședere⁵⁹. Acest aspect important al directivelor subliniază faptul că interzicerea discriminării este în beneficiul fiecărei persoane din Uniunea Europeană, și nu doar al cetățenilor UE. Resortisanții țărilor terțe, inclusiv persoanele apatride⁶⁰, sunt adesea deosebit de expuși la discriminări din cauza situației în care se află⁶¹. Cu toate acestea, unele probleme nu rezultă direct din legislație, ci din modul în care este aplicată aceasta pe teren. Legislația trebuie, de asemenea, să fie combinată cu măsuri politice și financiare adecvate.⁶² Statele membre raportează că protecția împotriva discriminării se aplică, pe motivele enunțate de cele două directive, tuturor persoanelor aflate pe teritoriul lor. Mai multe state membre își descriu politicile de integrare a migranților și a resortisanților țărilor terțe ca pe niște acțiuni de prevenire a discriminării.

5. ASPECTE SPECIFICE ALE DIRECTIVEI PRIVIND EGALITATEA RASIALĂ (2000/43/CE)

5.1 Interzicerea discriminării pe motive de rasă sau origine etnică

locul de muncă, în măsura în care problemele erau cauzate de faptul că mama avea nevoie de timp liber suplimentar pentru a se ocupa de copil.

⁵⁸ A se vedea anexa II, punctul 2c.

⁵⁹ A se vedea articolul 3 alineatul (2) din cele două directive, considerentul 13 din Directiva 2000/43/CE și considerentul 12 din Directiva 2000/78/CE.

⁶⁰ Un „resortisant al unei țări terțe” este definit de exemplu de Directiva 2011/98/UE ca fiind o persoană care nu este cetățean al Uniunii în sensul articolului 20 alineatul (1) din TFUE.

⁶¹ Exemple de directive care stabilesc, în mod expres, drepturile resortisanților țărilor terțe de a fi tratați la fel ca și cetățenii Uniunii: Directiva 2003/109/CE a Consiliului din 25 noiembrie 2003 privind statutul resortisanților țărilor terțe care sunt rezidenți pe termen lung (JO L 16, 23.1.2004, p. 44), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2011/51/UE (JO L 132, 19.5.2011, p. 1) în vederea extinderii domeniului său de aplicare la beneficiarii de protecție internațională și Directiva 2011/98/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind o procedură unică de solicitare a unui permis unic pentru resortisanții țărilor terțe în vederea șederii și ocupării unui loc de muncă pe teritoriul statelor membre și un set comun de drepturi pentru lucrătorii din țările terțe cu ședere legală pe teritoriul unui stat membru (JO L 343, 23.12.2011, p. 1). Acesta din urmă face, în mod explicit, trimitere, în considerentul 29, la Directiva 2000/43/CE și la Directiva 2000/78/CE.

⁶² Principiile fundamentale comune privind integrarea furnizează, la nivelul UE, un cadru pentru politica de cooperare pentru integrarea resortisanților țărilor terțe, inclusiv în ceea ce privește respectarea egalității și nediscriminarea, cadru care a fost consolidat prin comunicările Comisiei privind integrarea, prin schimburi între statele membre și prin consultarea părților interesate. Principiile de bază comune pentru o politică de integrare a imigranților în Uniunea Europeană, adoptate la 19 noiembrie 2004, documentul 14615/04, Agenda comună pentru integrare, COM(2005) 389 final, Agenda europeană pentru integrare, COM(2011) 455 final.

Directiva 2000/43/CE nu definește noțiunile de rasă sau origine etnică. Rămâne la latitudinea statelor membre să decidă dacă doresc să definească aceste noțiuni în legislația lor națională⁶³. Unele legislații naționale se referă numai la „originea etnică” sau la „apartenența etnică” și nu utilizează deloc termenii „rasă” sau „origine rasială”. În principiu, Comisia nu se opune acestui mod de a aborda aplicarea directivei, atâta timp cât este clar că nu limitează domeniul de aplicare a legislației naționale comparativ cu cel al directivei.

Uneori se constată o suprapunere între originea rasială sau etnică și alte motive, în special cetățenia, religia și limba. Directiva 2000/43/CE nu reglementează discriminarea pe motiv de cetățenie (cu excepția cazului în care diferențierea pe baza cetățeniei sau a limbii se dovedește a fi o discriminare indirectă pe motiv de origine etnică), iar cea pe motiv de religie este protejată ca atare de Directiva 2000/78/CE⁶⁴.

5.2 Domeniul material de aplicare a directivei

În conformitate cu articolul 3 alineatul (1) litera (h), discriminarea este interzisă în ceea ce privește „accesul la bunuri și servicii și furnizarea acestora, la dispoziția publicului, inclusiv în ceea ce privește locuința”. Directiva se aplică atât sectorului public, cât și celui privat, însă unele intervenții ale statelor membre (de exemplu, ale poliției) pot presupune exercitarea autorității publice fără să fie vorba de o furnizare de „servicii” în sensul atribuit acestei noțiuni de tratate și de jurisprudența CJUE.

O altă noțiune care ridică unele întrebări este cea de bunuri și servicii „la dispoziția publicului”. Condiția ca bunurile și serviciile să fie „la dispoziția publicului” pare a exclude situațiile în care propunerea de a furniza un anumit bun sau serviciu nu au fost formulată în domeniul public (de exemplu, printr-o reclamă într-un ziar sau pe o pagină de internet accesibilă publicului), ci doar într-un cerc limitat de membri ai familiei.

5.3 Rolul organismelor de promovare a egalității

Directiva le impune statelor membre să înființeze unul sau mai multe organisme având ca sarcini să acorde asistență independentă victimelor discriminării, să desfășoare studii și să publice rapoarte independente, obligații la care toate statele membre s-au conformat⁶⁵. Această obligație se referă numai la discriminarea pe motiv de rasă sau origine etnică (și pe

⁶³ Regatul Unit raportează că articolul 9 alineatul (1) din „Equality Act” (legea privind egalitatea de tratament) din 2010 conține o definiție a „rasei” (formulată astfel: „Noțiunea de rasă include (a) culoarea, (b) cetățenia, (c) originea etnică sau națională”), în timp ce noțiunea de „origine etnică sau națională” este inclusă în definiția „rasei”, fără a fi definită cu o mai mare exactitate. Suedia semnalează că „identitatea etnică” este definită în legea privind discriminarea drept „originea națională sau etnică, culoarea pielii sau alte circumstanțe similare”. Alte câteva state membre se referă la interpretarea dată de documentele naționale pregătitoare, de jurisprudența națională sau de convențiile internaționale, în special de Convenția internațională privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială, care este, de asemenea, menționată în preambulul directivei.

⁶⁴ Raport Equinet intitulat „Equality Law in Practice – Comparative analysis of discrimination cases in Europe” ((Legislația în materie de egalitate în practică - Analiză comparativă a cazurilor de discriminare în Europa), disponibil la adresa <http://www.equineteurope.org>, demonstrează, printr-un studiu de caz evaluat de organisme naționale de promovare a egalității, cât de greu se poate trasa o limită între diferitele motive de discriminare.

⁶⁵ Cu toate acestea, sunt în curs de derulare proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva Belgiei și Finlandei, care au acordat competențe insuficiente organismelor de promovare a egalității în aceste țări, însă există semnale că această problemă se va rezolva în scurt timp în cazul Belgiei.

motiv de sex, în conformitate cu directivele privind egalitatea între femei și bărbați⁶⁶), însă nu și pe motiv de religie sau convingeri, handicap, vârstă sau orientare sexuală. Cu toate acestea, în majoritatea statelor membre, mandatul organismului național pentru promovarea egalității se extinde la toate aceste motive⁶⁷, iar în 15 state membre el se extinde și la motive care nu sunt vizate de legislația UE (de exemplu, cetățenia, limba, opiniile politice). În numeroase state membre, organismul pentru promovarea egalității are chiar competențe mai largi decât cele prevăzute de directivă sau competențe care depășesc cadrul încadrării în muncă, în ceea ce privește discriminarea pe motiv de religie sau convingeri, handicap, vârstă sau orientare sexuală.

Există diferențe clare între statele membre în ceea ce privește competențele și resursele acordate organismelor de promovare a egalității, precum și modul în care acestea sunt structurate. Unele organisme au un rol consultativ și de promovare în timp ce altele au competențe cvasi-judiciare. Directiva obligă statele membre să se asigure că organismele de promovare a egalității dispun de competențele și resursele necesare pentru a-și îndeplini eficient sarcinile, inclusiv pentru a-și asuma rolul lor fundamental, acela de a acorda asistență victimelor discriminării. Ținând cont de numărul tot mai mare de preocupări apărute în această privință, Comisia efectuează în prezent o analiză mai generală a gradului în care sunt respectate, de către statele membre, cerințele acestei directive (și ale directivelor privind egalitatea între femei și bărbați) referitoare la organismele naționale de promovare a egalității. Această operațiune constă în a verifica dacă fiecare organism de promovare a egalității are mandatul și atribuțiile necesare, dar și dacă își îndeplinește eficient toate sarcinile definite în directivă⁶⁸.

5.4 Protejarea romilor în temeiul directivei

Directiva 2000/43/CE se referă, la modul general, la orice formă de discriminare pe criterii de rasă sau origine etnică. Romii, un grup etnic deosebit de important și vulnerabil, se încadrează foarte clar în domeniul de aplicare a directivei.

Comisia a abordat deja probleme legate direct de dispozițiile naționale, lansând chiar, la nevoie, proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor⁶⁹. Cu toate acestea, se întâmplă rar ca problemele referitoare la romi să rezulte direct din legislație⁷⁰, ci mai degrabă din modul în

⁶⁶ Directiva 2004/113/CE a Consiliului din 13 decembrie 2004 de aplicare a principiului egalității de tratament între femei și bărbați privind accesul la bunuri și servicii și furnizarea de bunuri și servicii, JO L 373, 21.12.2004, p. 37 și Directiva 2006/54/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 5 iulie 2006 privind punerea în aplicare a principiului egalității de șanse și al egalității de tratament între bărbați și femei în materie de încadrare în muncă și de muncă (reformă), JO L 204, 26.7.2006, p. 23.

⁶⁷ Toate în afară de Danemarca, Italia, Malta, Portugalia, Spania și Finlanda. Cu toate acestea, în Danemarca, Consiliul danez pentru egalitatea de tratament, care este un organism administrativ independent de soluționare a plângerilor, are competența de a se ocupa de cazuri de discriminare pe numeroase motive, inclusiv toate motivele vizate de Directiva 2000/78/CE.

⁶⁸ Mai multe state membre au fost contactate în cursul acestei verificări și invitate să furnizeze dovezi privind acordarea de asistență victimelor discriminării, precum și privind activitatea de raportare și studiile desfășurate. Până în prezent, au fost inițiate proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva Finlandei (cu privire la absența organismului de promovare a egalității în domeniul ocupării forței de muncă prevăzut de Directiva 2000/43/CE).

⁶⁹ De exemplu, Comisia a contestat valabilitatea unei dispoziții din legislația românească, care părea să permită o categorie specială de discriminare indirectă în domeniul sistematizării și amenajării teritoriului. Prevederea era formulată într-un mod neutru, dar părea să-i vizeze în special pe romi.

⁷⁰ Pentru a determina dacă o dispoziție legislativă sau o măsură conține elemente discriminatorii cu privire la romi, nu este relevant dacă aceasta se referă sau nu în mod expres la romi sau dacă utilizează o

care este aplicată aceasta⁷¹ pe teren. Această constatare subliniază necesitatea de a extinde, la nevoie, analiza Comisiei la practicile naționale care afectează punerea în aplicare a principiului egalității de tratament. În timp ce cazurile individuale de discriminare trebuie soluționate în conformitate cu legislația națională și de către instanțele naționale, Comisia urmărește dacă directiva este respectată în mod sistematic de către statele membre în practica administrativă.

Comisia recunoaște că problema excluziunii sociale a romilor și a prejudecăților cu care încă se confruntă aceștia nu poate fi rezolvată doar cu ajutorul legislației. Legislația trebuie combinată cu măsuri politice și financiare. Un element-cheie al eforturilor de combatere a discriminării romilor la nivelul UE l-a constituit adoptarea unui cadru UE pentru strategiile naționale de integrare a romilor până în 2020.⁷² Comisia a monitorizat apoi, anual, strategiile naționale elaborate de statele membre. Cele patru domenii cheie ale strategiilor naționale de integrare a romilor (educație, locuri de muncă, asistență medicală și locuințe) sunt reglementate de directivă. Obținerea unei egalități depline în practică poate, în unele cazuri, să justifice o acțiune pozitivă în beneficiul romilor, în special în cele patru domenii principale menționate mai sus.

În același timp, Comisia a continuat să dezvolte protecția juridică pentru romi prin propunerea sa de recomandare a Consiliului, care a fost adoptată de acesta la 9 decembrie 2013⁷³. Propunerea promovează o gamă largă de măsuri specifice în cele patru domenii principale, precum și măsuri orizontale vizând îmbunătățirea situației romilor și pune un accent deosebit pe nevoia de a asigura aplicarea efectivă pe teren a directivei, în special prin încurajarea statelor membre să adopte măsuri suplimentare pentru a se asigura că reglementările administrative de la nivel național, regional și local nu sunt discriminatorii și nu conduc la practici de segregare⁷⁴. Această recomandare va consolida eficiența protecției împotriva discriminării și va promova măsuri proactive.

CJUE nu a pronunțat încă nicio hotărâre în cazuri referitoare strict la romi⁷⁵, însă jurisprudența națională oferă câteva exemple interesante (a se vedea anexa II).

6. ASPECTE SPECIFICE ALE DIRECTIVEI PRIVIND EGALITATEA DE TRATAMENT ÎN CEEA CE PRIVEȘTE ÎNCADRAREA ÎN MUNCĂ (2000/78/CE)

6.1 Vârsta

La momentul adoptării directivei, noțiunea de discriminare pe criterii de vârstă în domeniul încadrării în muncă și al ocupării forței de muncă constituia o noutate pentru multe state

terminologie diferită (de exemplu, „nomazi”), atâta timp cât este evident că măsurile se adresează romilor.

⁷¹ Nu este vorba neapărat de legislația privind egalitatea de tratament, ci și de alte dispoziții legislative în domeniile reglementate de directivă (de exemplu, legislația privind locuințele sociale în ceea ce privește accesul la locuințe).

⁷² COM(2011) 173 final din 5.4.2011.

⁷³ Documentul Consiliului nr. 16970/13, disponibil la adresa: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lsa/139979.pdf (referința de publicare a recomandării în JO nu este încă disponibilă).

⁷⁴ Punctul 2.1 din recomandare.

⁷⁵ Cauza C-394/11 *Belov*, primul caz de discriminare a romilor înaintat Curții de Justiție, a fost declarat „inadmisibil” de Curte la 31 ianuarie 2013, deoarece organismul bulgar de promovare a egalității (care deferise cauza Curții), nu a fost considerat a fi o instanță în sensul tratatului.

membre și a necesitat o modificare a perspectivei angajatorilor în ceea ce privește chestiunile legate de vârstă. Discriminarea persoanelor mai în vârstă în ceea ce privește încadrarea în muncă este o chestiune din ce în ce mai relevantă în contextul evoluției demografice în Europa, aflată la originea majorității legislațiilor recente referitoare la vârstă, cum ar fi eliminarea sau majorarea vârstei obligatorii de pensionare, măsuri menite să descurajeze pensionarea anticipată și alte măsuri care au drept scop să îi păstreze pe lucrătorii mai în vârstă pe piața forței de muncă.

Articolul 6 din directivă prevede că un tratament diferențiat pe motive de vârstă poate fi justificat, în anumite situații⁷⁶. Cu toate acestea, orice derogare trebuie să fie justificată în mod obiectiv și rezonabil de un obiectiv legitim, inclusiv de obiective de politică a ocupării forței de muncă, a pieței muncii și a formării profesionale, iar mijloacele de realizare a acestui obiectiv trebuie să fie corespunzătoare și necesare. Această derogare, care le oferă statelor membre o marjă de manevră considerabilă, a dat naștere unui mare număr de hotărâri importante ale CJUE și ale instanțelor naționale, care au permis clarificarea criteriilor de admisibilitate ale unui tratament diferențiat.

Având în vedere importanța deosebită și relevanța acestui domeniu în practică, anexa III la prezentul raport propune o sinteză a aspectelor legate de vârstă⁷⁷.

6.2 Handicapul

CJUE a pronunțat deja câteva hotărâri notabile în problema handicapului. În cauza *Chacón Navas*⁷⁸, CJEU a definit noțiunea de handicap și a hotărât că boala în sine nu intră în sfera conceptului. Mai recent, în cauzele *Ring și Skouboe Werge*⁷⁹, CJUE a precizat totuși că noțiunea de handicap poate să includă, în anumite situații, starea cauzată de o boală incurabilă sau curabilă de lungă durată. Curtea de Justiție a integrat, de asemenea, în interpretarea sa, noțiunea de handicap, astfel cum figurează aceasta în Convenția ONU privind drepturile persoanelor cu handicap.

Convenția este primul instrument internațional obligatoriu din punct de vedere juridic în domeniul drepturilor omului la care Uniunea Europeană a devenit parte⁸⁰. Prin urmare, Uniunii Europene îi revin, prin convenție, unele obligații, în limitele competențelor sale⁸¹, iar Directiva 2000/78/CE trebuie interpretată, în măsura posibilului, într-un mod care să corespundă prevederilor Convenției⁸².

⁷⁶ Condiții speciale pentru lucrătorii mai tineri și mai în vârstă, stabilirea unor condiții minime de vârstă, de experiență profesională sau de vechime și stabilirea vârstei maxime de recrutare.

⁷⁷ Pe baza contribuțiilor din partea statelor membre și a părților interesate relevante, precum și pe baza unui raport publicat de Comisie în 2011 privind „Vârsta și ocuparea forței de muncă”, disponibil la adresa: http://ec.europa.eu/justice/discrimination/document/index_en.htm#h2-7.

⁷⁸ Hotărârea din 11 iulie 2006 în cauza C-13/05, *Chacón Navas*.

⁷⁹ Hotărârea din 11 aprilie 2013 în cauzele conexate C-335/11 și C-337/11, *Ring și Skouboe Werge*.

⁸⁰ Uniunea Europeană a semnat convenția la 30 martie 2007, aceasta intrând în vigoare cu privire la UE la 22 ianuarie 2011. Primul raport periodic al UE privind punerea în aplicare a Convenției ONU privind drepturile persoanelor cu handicap este prevăzut pentru 2014.

⁸¹ Aceste limite sunt explicate în anexa II la Decizia 2010/48/CE a Consiliului din 26 noiembrie 2009 privind încheierea de către Comunitatea Europeană a Convenției Națiunilor Unite privind drepturile persoanelor cu handicap, JO L 23 din 27.1.2010, p. 35.

⁸² A se vedea punctele 28-32 din hotărârea *Ring și Skouboe Werge* menționată în nota de subsol nr. 79.

Unul dintre elementele cheie ale directivei este obligația angajatorului de a le asigura amenajări corespunzătoare persoanelor cu handicap⁸³, iar Comisia a monitorizat cu rigurozitate transpunerea corectă a acestei dispoziții în legislațiile naționale. Inițial, mai multe state membre au întâmpinat probleme în acest sens⁸⁴. Curtea de Justiție a constatat, într-o hotărâre din 4 iulie 2013⁸⁵, că un stat membru nu își îndeplinise obligația de a transpune corect această dispoziție a directivei, dat fiind că legislația națională nu acoperea într-o manieră exhaustivă totalitatea persoanelor cu handicap. Între timp, toate celelalte cauze au fost închise.

6.3 Orientarea sexuală

La momentul transunerii directivei, interzicerea discriminării pe motiv de orientare sexuală a constituit o noutate pentru aproape toate statele membre. Comisia a fost nevoită să inițieze proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva mai multor state membre⁸⁶, din cauza unor deficiențe în protecția pe care o asigurau sub acest aspect. Toate aceste proceduri sunt finalizate, toate statele membre asigurând, în prezent, protecția necesară.

CJUE a interpretat limitele în care trebuie acordată protecția împotriva discriminărilor pe motiv de orientare sexuală în câteva hotărâri importante, cum ar fi cea în cauza *Maruko* și *Römer*⁸⁷, în care CJUE a concluzionat că, atunci când legislația națională pune persoane de același sex într-o situație comparabilă cu cea a persoanelor căsătorite, dispozițiile naționale care nu le oferă partenerilor de viață homosexuali posibilitatea de a beneficia de prestațiile plătite persoanelor căsătorite intră în domeniul de aplicare a directivei. Recenta cauză *ACCEPT*⁸⁸ ilustrează provocările rămase în acest domeniu și necesitatea menținerii unei vigilențe constante privind aplicarea interdicției de discriminare⁸⁹. În această cauză, CJUE a hotărât că declarațiile publice ale proprietarului unui club de fotbal profesionist din România, conform cărora acesta nu ar angaja niciodată un jucător homosexual, contravin dispozițiilor Directivei 2000/78/CE.

6.4 Religie sau convingeri

Directiva interzice discriminarea pe motive de religie sau de convingeri în domeniul încadrării în muncă și oferă o astfel de protecție tuturor persoanelor care aderă la o religie sau la anumite

⁸³ Prin amenajări corespunzătoare se înțelege că angajatorul este obligat să ia măsuri corespunzătoare pentru a-i permite unei persoane cu handicap să aibă acces la un loc de muncă, să îl exercite sau să avanseze ori să aibă acces la formare, cu condiția ca aceste măsuri să nu presupună o sarcină disproporționată pentru angajator.

⁸⁴ Belgia, Estonia, Cipru, Italia, Letonia, Lituania, Ungaria, Polonia și Slovacia.

⁸⁵ Italia. Hotărârea din 4 iulie 2013 în cauza C-312/11, Comisia/Italia. În urma hotărârii, Italia și-a modificat legislația, iar modificarea este în prezent în curs de examinare de către Comisie.

⁸⁶ Republica Cehă, Letonia, Polonia, Slovacia, Finlanda și Regatul Unit.

⁸⁷ Hotărârea din 1 aprilie 2008, în cauza C-267/06 *Maruko/Versorgungsanstalt der deutschen Bühnen* și hotărârea din 10 mai 2011 în cauza C-147/08 *Römer/Freie und Hansestadt Hamburg*.

⁸⁸ Hotărârea din 25 martie 2013 în cauza C-81/12 *Asociația Accept/Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării*.

⁸⁹ A se vedea recentul sondaj al Agenției pentru Drepturi Fundamentale privind experiențele persoanelor LGBT în materie de discriminare, violență și hărțuire, publicat în mai 2013 și disponibil la adresa: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/eu-lgbt-survey-european-union-lesbian-gay-bisexual-and-transgender-survey-results> și avizul Equinet din 2013 intitulat „Equality bodies promoting equality & non-discrimination for LGBTI people” (Organisme de promovare a egalității și de combatere a discriminării la adresa persoanelor LGBTI) disponibil la adresa www.equineteurope.org, având ca scop să pună în valoare activitatea organismelor de promovare a egalității și de combatere a discriminărilor la adresa persoanelor LGBTI.

convingeri. Cu toate acestea, articolul 4 alineatul (2) din directivă permite o derogare pentru biserici și alte organizații a căror etică este bazată pe religie sau convingeri care acționează în calitate de angajatori. Aceste organizații sunt autorizate să stabilească, în anumite condiții, cerințe specifice bazate pe religia sau convingerile angajaților. Aceste cerințe (denumite „cerințe profesionale”) trebuie să fie reale, legitime și justificate și să nu se bazeze pe alte motive (de exemplu, orientarea sexuală a unui angajat). Comisia a monitorizat conformitatea legislațiilor naționale de punere în aplicare cu această derogare, care trebuie interpretată în sens restrâns, deoarece se referă la o excepție. Inițial, aplicarea corectă a derogării a pus probleme unui număr de șase state membre⁹⁰, însă până în prezent au fost închise toate procedurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor.

7. CONCLUZII ȘI PERSPECTIVE

Până în momentul de față, toate statele membre au luat măsurile necesare pentru a transpune cele două directive în dreptul lor național și pentru a crea procedurile și organismele indispensabile punerii lor în aplicare. Autoritățile administrative și judiciare din statele membre, precum și organismele naționale de promovare a egalității se află, în prezent, în prima linie în ceea ce privește garantarea, în mod sistematic, a unei protecții depline pentru toate persoanele pe teren. Comisia Europeană va monitoriza îndeaproape aplicarea directivelor și va sprijini autoritățile statelor membre în acest sens. De asemenea, Comisia își va continua activitatea de monitorizare în cadrul raportului său anual privind aplicarea Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

Astăzi, principala provocare este aceea de a sensibiliza și mai mult publicul față de măsurile de protecție existente și de a asigura o mai bună implementare și aplicare a directivelor. Împreună cu statele membre și cu organismele naționale de promovare a egalității, Comisia va depune eforturi pentru a valorifica întregul potențial al directivelor în ceea ce privește protejarea dreptului fundamental la tratament egal în UE. Obiectivul celor trei anexe la prezentul raport este de a contribui la aceste eforturi. Cu toate acestea, legislația în sine nu este suficientă pentru a asigura deplina egalitate. Ea trebuie combinată cu măsuri adecvate. Programul Uniunii Europene pentru ocuparea forței de muncă și solidaritate socială (Progress) finanțează deja activități de sensibilizare și de formare, dar aceste eforturi trebuie intensificate în continuare de Comisie în cooperare cu statele membre, pentru a obține progrese concrete în ceea ce privește sensibilizarea opiniei publice cu privire la drepturile aplicate pe teritoriul UE.

Consolidarea rolului de gardieni ai egalității de tratament pe care îl au organismele naționale de promovare a egalității poate contribui în mod decisiv la o mai bună implementare și aplicare a directivelor. Sporirea eficienței organismelor de promovare a egalității și asigurarea condițiilor pentru ca acestea să își atingă potențialul maxim ar putea contribui în mod semnificativ la promovarea egalității de tratament într-un mod care să fie ușor accesibil tuturor cetățenilor UE, dar și mai rapid și mai puțin costisitor pentru toate părțile implicate (inclusiv statele membre) decât sesizarea instanțelor judecătorești.

⁹⁰

Germania, Irlanda, Țările de Jos, Slovenia, Finlanda și Regatul Unit.