

SK

SK

SK



KOMISIA EURÓPSKÝCH SPOLOČENSTIEV

Brusel, 2.7.2008
SEK(2008) 2181

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

sprievodný dokument

Návrh

SMERNICA RADY

**o vykonávaní zásady rovnakého zaobchádzania s osobami bez ohľadu na náboženské
vyznanie alebo vieru, zdravotné postihnutie, vek alebo sexuálnu orientáciu**

Zhrnutie posúdenia vplyvu

{KOM(2008) 426 v konečnom znení }
{SEK(2008) 2180}

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

Sprievodný dokument k návrhu smernice Rady o zásade rovnakého zaobchádzania Zhrnutie posúdenia vplyvu

1. ÚVOD

Právo na rovnaké zaobchádzanie je všeobecnou zásadou práva Spoločenstva¹. Článok 13 Zmluvy o EÚ konkrétne umožňuje prijať opatrenia na boj proti diskriminácii na základe pohlavia, rasového alebo etnického pôvodu, náboženského vyznania alebo viery, zdravotného postihnutia, veku a sexuálnej orientácie. Táto možnosť je tiež uznaná v článku 21 Charty základných práv EÚ.

EÚ prijala účinné opatrenia² na základe článku 13 Zmluvy o ES, ktorý dopĺňa už existujúci komplexný súbor práva o rodovej rovnosti. Napriek tomu diskriminácia pretrváva v mnohých oblastiach, ako je prístup k tovaru a službám a ich poskytovanie, bývanie, vzdelávanie, sociálne služby a zdravotná starostlivosť.

Komisia sa na začiatku svojho mandátu zaviazala preskúmať možnosť rozšíriť právny rámec založený na článku 13 Zmluvy o ES, pričom začala zelenou knihou - „Rovnosť a nediskriminácia v rozšírenej Európskej únii“ z roku 2004, rámcovou stratégiou Komisie týkajúcou sa nediskriminácie a rovnakých príležitostí pre všetkých z roku 2005, Európskym rokom rovnakých príležitostí pre všetkých (2007) a pokračovala až po legislatívny pracovný program na rok 2008³.

2. SÚČASNÝ PRÁVNÝ RÁMEC

Z tabuľky uvedenej nižšie vyplýva, že súčasný právny rámec ES poskytuje oveľa širšiu ochranu pred diskrimináciou na základe pohlavia a rasového a etnického pôvodu, než pred diskrimináciou na základe náboženského vyznania alebo viery, zdravotného postihnutia, veku alebo sexuálnej orientácie. Tieto smernice boli teraz transponované do vnútroštátneho práva, čo malo za následok podstatné zvýšenie ochrany pred diskrimináciou podľa vnútroštátneho práva. Okrem právnej ochrany bola dôsledkom opatrenia na úrovni EÚ aj väčšia pomoc obetiam, a to prostredníctvom založenia „subjektov v oblasti rovnosti“: 20 členských štátov dovtedy žiadny takýto subjekt nemalo.

Súčasný právny rámec na európskej úrovni:

Dôvod Oblasť	Rasa	Náboženské vyznanie	Zdravotné postihnutie	Vek	Sexuálna orientácia	Pohlavie
-------------------------	-------------	--------------------------------	----------------------------------	------------	--------------------------------	-----------------

¹ Vec 203/86 Španielsko/Rada, (ods. 25, a vec C-15/95 EARL de Kerlast, ods. 35), vec C-144/04 Mangold (ods. 75).

² Smernice 2000/43/ES, 2000/78/ES a 2004/113/ES.

³ KOM (2007) 640.

Zamestnanie a odborné vzdelávanie	áno Subjekt v oblasti rovnosti	áno	áno	áno	áno	áno Subjekt v oblasti rovnosti
Vzdelávanie	áno Subjekt v oblasti rovnosti	nie	nie	nie	nie	nie
Tovar a služby	áno Subjekt v oblasti rovnosti	nie	nie	nie	nie	áno Subjekt v oblasti rovnosti
Sociálna ochrana	áno Subjekt v oblasti rovnosti	nie	nie	nie	nie	áno Subjekt v oblasti rovnosti

I keď niekoľko členských štátov prekračuje stanovené minimálne normy, v úrovni a rozsahu ochrany pred diskrimináciou z rôznych dôvodov sú rozdiely. Päť členských štátov⁴ má prepracovanú právnu ochranu pred diskrimináciou na základe náboženského vyznania alebo viery, zdravotného postihnutia, veku alebo sexuálnej orientácie vo všetkých uvedených oblastiach. Iné členské štáty majú v niektorých oblastiach či v súvislosti s niektorými dôvodmi všeobecnejšie ústavné opatrenia alebo právnu ochranu, nie však vo všetkých oblastiach ani v súvislosti so všetkými dôvodmi.

Rozdiely v úrovni ochrany pred diskrimináciou ovplyvňujú rozhodnutie jednotlivcov využiť svoje právo na voľný pohyb, napríklad na cestovanie, prácu či štúdium v inom členskom štáte. Sťažujú tiež dodávateľom tovaru a poskytovateľom služieb ich pôsobenie na cezhraničnej úrovni.

3. DÔKAZY A KONZULTÁCIE

„Mapovacia štúdia“ zameraná na súčasné vnútroštátne opatrenia presahujúce rámec požiadaviek EÚ a na ich vplyv, ktorú Komisia zadala v roku 2005, bola predložená v roku 2006⁵. V júni 2007 Komisia písomne upozornila členské štáty na štúdiu, pričom im oznámila začatie verejných konzultácií a požiadala ich, aby poskytli ďalšie informácie o opatreniach, ktoré prijali alebo naplánovali nad rámec smerníc z roku 2000.

Komisia navyše v roku 2007 zadala Konzorciu pre hodnotenie európskych politík ďalšiu štúdiu⁶. Výsledok pod názvom „Štúdia o diskriminácii na základe náboženského vyznania alebo viery, veku, zdravotného postihnutia a sexuálnej orientácie mimo zamestnania“ je zameraný na charakter a rozsah diskriminácie mimo zamestnania v EÚ a možné (priame a nepriame) náklady ňou zapríčinené na účet jednotlivcov a spoločnosti.

V správe sú zohľadnené správy z európskej siete nezávislých odborníkov v oblasti boja pred diskrimináciou a výsledky osobitného prieskumu Eurobarometra zameraného

⁴ Írsko, Bulharsko, Luxembursko, Slovinsko a Maďarsko.

⁵ http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/public/pubst_en.htm#stud

⁶ EPEC, Štúdia o diskriminácii na základe náboženského vyznania alebo viery, veku, zdravotného postihnutia a sexuálnej orientácie, prístupná na: http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/org/imass_en.htm

na diskrimináciu a nerovnosť v Európe⁷, ktorý sa uskutočnil v marci 2008, ako aj prieskumu bleskového Eurobarometra s užším zameraním z februára 2008⁸.

Osobitne by sa mali uviesť verejné on-line konzultácie⁹, prieskum obchodného sektora¹⁰ a písomné konzultácie a stretnutia so sociálnymi partnermi a mimovládnyimi organizáciami pôsobiace v oblasti boja proti diskriminácii¹¹. Hlavná mimovládna organizácia na úrovni EÚ, ktorá zastupuje osoby so zdravotným postihnutím, predložila obdobne petíciu za právne predpisy, podpísanú približne 1,3 miliónom ľudí.

Výsledky konzultácií s verejnosťou a mimovládnyimi organizáciami boli jasnou výzvou k vytvoreniu nových právnych predpisov na úrovni EÚ na účel zvýšenia úrovne ochrany pred diskrimináciou, i keď niektorí sa vyslovili za smernice týkajúce sa špecifických dôvodov tohto javu, ako je zdravotné postihnutie a pohlavie. Z konzultácií s Európskym podnikateľským skúšobným panelom tiež vyplýva, že podnikateľský sektor považuje za užitočné mať v celej EÚ rovnakú úroveň ochrany pred diskrimináciou, a to i napriek tomu, že sociálni partneri zastupujúci podniky boli v zásade proti novým právnym predpisom, ktoré by podľa nich zvýšili byrokráciu a náklady. Odbory podporili zákaz diskriminácie mimo trhu práce na základe veku, zdravotného postihnutia, náboženského vyznania alebo sexuálnej orientácie, a zdôraznili, že diskriminácia mimo trhu práce ovplyvňuje schopnosť ich členov pracovať (napr. nedostatok dopravy dostupnej pre zdravotne postihnutých pracovníkov).

4. ZÁKLADNÝ SCENÁR

Smernice ES platné v súčasnosti sa budú naďalej uplatňovať. Niektoré členské štáty, nie však všetky, majú podrobné vnútroštátne právne predpisy na ochranu tých ľudí, ktorí sú obeť diskriminácie mimo trhu práce; iní majú oveľa všeobecnejšie ústavné opatrenia.

Diskriminácia jednotlivcov na základe veku, zdravotného postihnutia, náboženského vyznania alebo viery, a sexuálnej orientácie bude naďalej pokračovať, čo spôsobí ťažkosti a zbytočné náklady príslušným jednotlivcom, podnikom a spoločnosti ako celku.

Je potrebné, aby Dohovor OSN o právach osôb so zdravotným postihnutím, ktorý podpísalo ES a 26 členských štátov, bol týmito členskými štátmi a ES implementovaný.

5. VYMEDZENIE PROBLÉMU

Z verejných konzultácií vyplýva, že značné množstvo ľudí v Európskej únii je obeť diskriminácie alebo im takéto zaobchádzanie hrozí (35 % respondentov tvrdí, že trpeli diskrimináciou vo vzdelávaní, sociálnej ochrane alebo zdravotnej starostlivosti na základe veku, zdravotného postihnutia, náboženského vyznania alebo sexuálnej orientácie; a 20 % tvrdí, že pocítili diskrimináciu v prístupe k tovaru, službám alebo bývaniu). Podľa prieskumu

⁷ Osobitný prieskum Eurobarometra 296 zameraný na diskrimináciu v EÚ bude uverejnený v júli 2008 na nasledujúcich internetových stránkach:
http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/public/pubst_en.htm a
http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_en.htm

⁸ Bleskový Eurobarometer 232: výsledky sú k dispozícii v plnom rozsahu na:
http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_232_en.pdf

⁹ http://ec.europa.eu/yourvoice/ebtp/consultations/index_en.htm

¹⁰ http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/org/imass_en.htm#ar

¹¹ Výsledky konzultácií sú k dispozícii v plnom rozsahu na:
http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/news/news_en.htm#rpc

Eurobarometra¹², ktorý sa uskutočnil vo februári 2008, 8 % až 16 % občanov EÚ údajne pocítilo diskrimináciu na základe veku, zdravotného postihnutia, náboženského vyznania, sexuálnej orientácie alebo kombinácie niekoľkých faktorov, a to buď na vlastnej koži, alebo boli jej obeťami rodinný príslušník či priatelia. V štúdii EPEC sú poskytnuté dôkazy o rozsahu diskriminácie na základe náboženského vyznania, veku, zdravotného postihnutia a sexuálnej orientácie v niekoľkých oblastiach (prístup k tovaru a službám, zdravotnej starostlivosti, vzdelávaní, doprave atď.). Mimovládna organizácia, ktorá zareagovala na konzultácie, uviedla osobitné príklady diskriminácie.

Právna ochrana, ktorú môžu obeť diskriminácie očakávať, sa mení v závislosti od príslušných dôvodov diskriminácie, od toho, či sa deje v zamestnaní alebo v iných oblastiach života, a od miesta bydliska obetí. Tento rozdiel v ochrane pred diskrimináciou na úrovni EÚ a na vnútroštátnej úrovni má praktické následky: znamená to, že prípady diskriminácie uvedené v správe sa neriešia koherentne a že obeť diskriminácie nemajú v jednotlivých členských štátoch k dispozícii rovnaké prostriedky nápravy. Tiež to znamená, že rozdiely v ochrane poskytovanej členskými štátmi môžu mať vplyv na mobilitu, ako aj na cezhraničné obchodovanie s tovarom a službami.

6. POLITICKÁ REAKCIA EÚ

Cieľom akéhokoľvek opatrenia by bolo poskytnúť vyššiu úroveň ochrany pred diskrimináciou, dosiahnuť lepšie sociálne začlenenie a plnú účasť všetkých skupín na spoločenskom a hospodárskom živote, ako aj poskytnúť jasný právny rámec vo všetkých členských štátoch, ktorý by mohol podnietiť cezhraničný obchod a uvoľniť pohyb.

Preskúmalo sa niekoľko možností, z ktorých bolo po predbežnom skríningu vybraných šesť na ďalšiu analýzu:

- žiadne opatrenie na úrovni EÚ
- samoregulácia zameraná na poisťovacie a/alebo bankové služby
- odporúčanie zamerané osobitne na právomoci subjektov v oblasti rovnosti a na viacnásobnú diskrimináciu
- všeobecné odporúčanie
- smernica(-e) týkajúca(-e) sa jedného dôvodu
- smernica týkajúca sa viacerých dôvodov

7. POROVNANIE MOŽNOSTÍ

Každá možnosť bola analyzovaná s cieľom posúdiť, do akej miery by splnila ciele, a aký rozdiel by bol medzi ňou a základným scenárom bez žiadnych nových opatrení - teda keby bolo „všetko po starom“.

Každá možnosť sa preskúmala z hľadiska hospodárskych a sociálnych vplyvov, vplyv na životné prostredie sa posudzoval tam, kde to bolo vhodné. Pokiaľ to bolo možné, uviedli sa číselné údaje na ilustráciu nákladov a ziskov pre jednotlivcov, poskytovateľov tovaru a

¹² Bleskový Eurobarometer 232;

služieb, ako aj pre spoločnosť ako celok, i keď by sa malo zdôrazniť, že nie je ľahké nájsť spoľahlivé údaje o diskriminácii a s ňou spojených nákladoch.

Možnosť neprijat' žiadne opatrenie by znamenala, že uvedené problémy by sa neriešili, hospodárske a spoločenské náklady by pretrvávali a riziko rozšírenia priepasti v právnej ochrane by sa zvýšilo.

Nelegislatívne možnosti, ktoré sa preskúmali, nemohli byť zárukou žiadneho výrazného zlepšenia, pretože je len ťažké predvídať, do akej miery by členské štáty tieto opatrenia prijali a účinne ich vykonali. Dialóg s poisťovacím a bankovým odvetvím sa považoval za potenciálne účinný spôsob riešenia obvinení z diskriminácie v tejto súvislosti.

Usúdilo sa, že opatreniami prijatými členskými štátmi jednotlivo na základe ústavných a právnych rámcov každého štátu by vzniklo riziko, že rozdiely v úrovni ochrany by nielen pretrvávali, ale by sa mohli ešte zväčšiť.

Jediným istým spôsobom, ako výrazne pokročiť k dosiahnutiu uvedených cieľov je prostredníctvom právne záväzného opatrenia na úrovni EÚ. Skúsenosť so smernicami platnými v súčasnosti je pozitívna a výsledkom ich transponovania je oveľa vyššia úroveň ochrany pred diskrimináciou v mnohých členských štátoch v porovnaní s minulosťou, alebo s úrovňou, ktorá by existovala nebyť impulzu opatrenia na úrovni EÚ.

V správe sa tiež vysvetľuje, prečo by smernica zakazujúca diskrimináciu na základe zdravotného postihnutia, ako aj z ostatných dôvodov, mohla byť pre členské štáty účinným a koherentným spôsobom, ako implementovať časti Dohovoru OSN o právach osôb so zdravotným postihnutím. Konkrétne by smernica vymedzením očakávaní pokiaľ ide o „primerané prispôsobenie“ poskytla väčšiu právnu istotu než dohovor. Navyše by boli v smernici stanovené jasnejšie a účinnejšie mechanizmy nápravy pre obete diskriminácie.

8. ZÁVER

V správe o posúdení vplyvu sa konštatuje, že právne záväzné opatrenie na úrovni Spoločenstva, ktoré rozširuje rozsah ochrany pred diskrimináciou na základe veku, zdravotného postihnutia, sexuálnej orientácie a náboženského vyznania alebo viery by bolo najlepším prostriedkom na dosiahnutie uvedených cieľov.

9. NOVÁ SMERNICA

- bude sa v nej vychádzať z prístupu a pojmov v existujúcich smerniciach podľa článku 13 Zmluvy o ES a najmä 2000/43/ES a 2000/78/ES, napríklad z vymedzenia pojmov diskriminácia a obťažovanie, z povinnosti poskytnúť primerané prispôsobenie, ako aj z procesnoprávných pravidiel;
- zakáže sa ňou diskriminácia iba v oblastiach, ktoré patria do právomoci ES, čo znamená, že nebude mať vplyv na organizáciu alebo na obsah vzdelávania (napr. na vzdelávanie v osobitných školách), otázky manželského stavu (napr. partnerstvá/manželstvá osôb rovnakého pohlavia) alebo rodinné právo (napr. adopcia) či na vnútroštátne predpisy o sekulárnom charaktere štátu a jeho inštitúcií;
- stanovujú sa v nej minimálne predpisy, aby mohli členské štáty prijať alebo zachovať ustanovenia, ktoré by poskytli lepšiu ochranu a aby mohli niektoré členské štáty na základe vlastnej iniciatívy zintenzívniť úroveň ochrany stanovenú vo vnútroštátnych predpisoch;

- nebude mať vplyv na ústavné ustanovenia jednotlivých štátov, v ktorých sa žiada rovnaké zaobchádzanie a zakazuje sa diskriminácia.

Nové právne predpisy môže sprevádzať dialóg s cieľom preskúmať, ako sa pociťuje diskriminácia vo sfére poisťovníctva a bankovníctva, aby sa objasnili predpisy pre tieto sféry a spotrebiteľov. Podpora nelegálnych opatrení na boj proti diskriminácii, ako je zvyšovanie povedomia o diskriminácii, odborná príprava a výmena osvedčených postupov bude pokračovať.