

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o razširitvi protidiskriminacijskih ukrepov na druga področja poleg zaposlovanja ter razlogi za enotno in celovito protidiskriminacijsko direktivo

(2009/C 77/24)

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 17. januarja 2008 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje na lastno pobudo o naslednji temi:

Razširitev protidiskriminacijskih ukrepov na druga področja poleg zaposlovanja in razlogi za enotno in celovito protidiskriminacijsko direktivo.

Strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 18. julija 2008. Poročevalec je bil g. Crook.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 447. plenarnem zasedanju 17. in 18. septembra 2008 (seja z dne 18. septembra 2008) s 112 glasovi za, 3 glasovi proti in 2 vzdržanima glasovoma.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Pravica do enakosti je univerzalna pravica in temeljno načelo zakonodaje Skupnosti. Zapisana je v Listini o temeljnih pravicah, izhaja pa iz Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, drugih mednarodnih sporazumov, ki so jih podpisale vse države članice, ter skupnih ustavnih tradicij držav članic.

1.2 Člen 13 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti obvezuje EU k boju proti diskriminaciji na podlagi spola, rase ali narodnosti, vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti na vseh področjih, za katera je pristojna Skupnost. V Lizbonski pogodbi je boj proti diskriminaciji opredeljen kot poseben cilj EU.

1.3 Različne oblike diskriminacije, navedene v členu 13, lahko ogrozijo cilje Evropske skupnosti iz člena 2 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, ki vključujejo spodbujanje visoke ravni zaposlovanja in socialnega varstva, enakost moških in žensk, rast življenjskega standarda in kakovosti življenja, ekonomsko in socialno kohezijo ter solidarnost med državami članicami.

1.4 Učinkovito varstvo pred diskriminacijo na drugih področjih poleg zaposlovanja je pomembno za zagotavljanje razvoja demokratičnih in strpnih družb, ki omogočajo izražanje različnosti ter polno udeležbo in vključevanje vseh posameznikov v gospodarsko in družbeno življenje.

1.5 Ker v EU še vedno obstajata neenakost in diskriminacija, je treba ustrezno ukrepati. Diskriminacija škoduje posameznikom in evropskim družbam na splošno. Sedanja zakonodaja EU ni primerna za ta namen. Poleg zaščite pred vsemi oblikami diskriminacije, navedenimi v členu 13, na področju zaposlovanja in dela, zakonodaja EU zagotavlja tudi zaščito pred diskriminacijo na podlagi rase in narodnosti na področju socialne zaščite (vključno s socialnim in zdravstvenim varstvom, socialnimi

ugodnostmi, izobraževanjem in dostopom do blaga in storitev ter stanovanji) ter zaščito pred diskriminacijo na podlagi spola pri dostopu do blaga in storitev. Razen na področju zaposlovanja ni nikjer drugje nobenega pravnega varstva EU pred diskriminacijo na podlagi vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti in spolne usmerjenosti. Protidiskriminacijska zakonodaja EU ne priznava in ne zagotavlja zaščite pred večkratno diskriminacijo.

1.6 Dejanska podoba pravnega varstva v EU je zapletena. Veliko držav članic ima zakone, ki presegajo zahteve ES, ki pa se zelo razlikujejo po vsebini, značilnostih in stopnji zajamčenega varstva, medtem ko druge države komaj izpolnjujejo minimalne zahteve. Čeprav so posebni organi za enakost dokazano koristni v boju proti diskriminaciji in pri spodbujanju enakosti, zakonodaja EU zahteva take organe le v zvezi z diskriminacijo na podlagi rase ali narodnosti ali spola. Veliko držav članic je ustanovilo organe za enakost, katerih naloge vključujejo tudi boj proti vsem ali nekaterim oblikam diskriminacije iz člena 13.

1.7 Po mnenju EESO ni upravičenega razloga, da bi EU ohranila sistem zakonodaje, ki temelji na jasni obveznosti, navedeni v Pogodbi, za boj proti šestim različnim oblikam diskriminacije, pri tem pa ohranja različne in nižje ravni zaščite pred nekaterimi oblikami diskriminacije ter omejeno zagotavljanje enakega obravnavanja za nekatere okoliščine. Brez zavezujoče obveznosti za izpolnjevanje enotnega standarda EU države članice nimajo resnične spodbude za sprejetje zakonov, ki zagotavljajo enake pravice do zaščite pred vsemi oblikami diskriminacije.

1.8 EESO je zaskrbljen, da bo takšna hierarhična shema zaščite pred diskriminacijo močno ovirala doseganje ciljev EU. Lahko bi preprečila prosto gibanje delavcev in blaga; delavci bi lahko nasprotovali selitvi v države, kjer veljajo pravice, ki jih je težje uveljaviti, zahteve za izpolnjevanje različnih standardov enakosti v različnih državah pa lahko negativno vplivajo na ponudnike blaga ali storitev. Ovira tudi socialno kohezijo in stopnjo udeležbe v civilni družbi.

1.9 EESO meni, da je treba sprejeti novo zakonodajo EU, ki prepoveduje diskriminacijo na podlagi vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti in spolne usmerjenosti na drugih področjih poleg zaposlovanja. V skladu z načeli subsidiarnosti in sorazmernosti iz člena 5 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti je mogoče visok skupen standard pravnega varstva v vseh državah članicah doseči le z ukrepanjem na ravni Skupnosti.

1.10 Skupnost bi morala ukrepati s sprejetjem direktive, ki bi zajela vse štiri navedene oblike diskriminacije. Za doseg skladnosti in doslednosti zakonodaje EU in nacionalne zakonodaje bi morala nova direktiva veljati za vsa področja poleg zaposlovanja in dela, za katera velja direktiva o rasni enakopravnosti. Po mnenju EESO bi imela ena sama direktiva velike prednosti, saj bi podjetjem in drugim ponudnikom blaga in storitev zagotovila največjo možno jasnost ter spodbudila izpolnjevanje zahtev že v zgodnji fazi. Poleg tega bi najbolj učinkovito vključila zaščito pred večkratno diskriminacijo in podpirala večjo socialno kohezijo.

1.11 Zato EESO podpira odločitev Komisije z dne 2. julija 2008, da predlaga novo direktivo za izvajanje načela enakega obravnavanja ne glede na vero ali prepričanje, invalidnost, starost ali spolno usmerjenost.

1.12 Zelo pomembno je, da nova zakonodaja ne bo omejevala ali zmanjšala pravice do enakosti ter da ne bo vodila k manjši zaščiti pred diskriminacijo v sedanji zakonodaji EU ali nacionalnih zakonodajah. Nova direktiva mora omogočiti okvir za skladnost z obveznostmi glede enakosti v okviru Konvencije ZN o pravicah invalidov, zagotoviti pa mora tudi dostop in primerna stanovanja za invalide, da bodo lahko polno sodelovali v družbi. Omogočiti mora sprejetje ukrepov, ki dovoljujejo pozitivno delovanje in prednostno obravnavo na podlagi starosti ali invalidnosti, kadar je to v skladu z načelom enakega obravnavanja. Direktiva ne sme omogočati splošne utemeljitve za neposredno diskriminacijo, vendar mora dovoljevati diskriminacijo, kadar je namenjena spodbujanju enakosti in spoštovanju človekovega dostojanstva. Vključevati mora zahtevo za ustanovitev ali razširitev posebnih organov, ki bodo zagotavljali enakost ne glede na preostale štiri okoliščine.

2. Enakost je temeljno načelo zakonodaje EU

2.1 Pravica do enakosti je univerzalna pravica in temeljno načelo zakonodaje Skupnosti. Izhaja iz mednarodnih sporazumov, ki jo jih podpisale vse države članice, in ustavnih tradicij držav članic, zapisana pa je v členih 21 in 22 Listine o temeljnih pravicah.

2.2 Pravica do enakega obravnavanja žensk in moških in delovnem mestu, ki je bila dogovorjena pred več kot 30 leti, predstavlja mejnik v razvoju Unije. Enako obravnavanje žensk in moških je še vedno bistveno za pravičen notranji trg, prosto gibanje ter oblikovanje močne in povezane evropske družbe.

2.3 V devetdesetih letih 20. stoletja so se ljudje vedno bolj zavedali potrebe po ukrepih za odpravo drugih oblik diskriminacije, ne le diskriminacije na podlagi spola, ter na drugih področjih poleg zaposlovanja. Vključitev člena 13 v Amsterdamsko pogodbo je bil pomemben korak, ki je zagotovil nove pristojnosti in večjo obveznost za zagotavljanje enakega obravnavanja. Člen 13 zavezuje EU k boju proti diskriminaciji ne le na podlagi spola, ampak tudi na podlagi rase ali narodnosti, vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti.

2.4 Zaradi nujnosti ukrepanja v zvezi z zgoraj naštetimi drugimi oblikami diskriminacije je Svet leta 2000 sprejel dve direktivi: direktivo o rasni enakosti (Direktiva 2000/43/ES o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost) in okvirno direktivo o zaposlovanju (Direktiva 2000/78/ES o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu). Leta 2004 je Svet sprejel direktivo o enakem dostopu moških in žensk do blaga in storitev (Direktiva 2004/113/ES o izvajanju načela enakega obravnavanja moških in žensk pri dostopu do blaga in storitev ter oskrbi z njimi).

2.5 Vsaka od teh treh direktiv v svojih uvodnih izjavah navaja člen 6 Pogodbe o Evropski uniji in potrjuje, da je pravica do enakosti temeljna pravica, ki izhaja iz mednarodnih sporazumov, katerih podpisnice so vse države članice, ter skupnih ustavnih tradicij vseh držav članic.

2.6 To je potrdilo Sodišče Evropskih skupnosti v zadevi *Mangold* proti *Helmu* (¹) v predhodnem odločanju o razlagi Direktive Sveta 2000/78/ES v zvezi z diskriminacijo na podlagi starosti:

— „74 [...] Po členu 1 te direktive [2000/78/ES] je njen namen namreč opredeliti splošni okvir boja proti diskriminaciji zaradi vere ali prepričanja, hendikepiranosti, starosti ali spolne usmerjenosti, pri čemer splošna prepoved teh oblik diskriminacije, kot to izhaja iz prve in četrte uvodne izjave direktive, izhaja iz različnih mednarodnih pogodb in ustavnih tradicij, skupnih državam članicam.

— 75 Prepoved diskriminacije zaradi starosti je tako treba obravnavati kot splošno načelo prava Skupnosti.“

Ni razloga, da Sodišče ne bi potrdilo enakega načela tudi v zvezi z drugimi oblikami diskriminacije, navedenimi v Direktivi 2000/78/ES.

(¹) Sodba z dne 22. novembra 2005 v zadevi C-144/04.

2.7 V zadevi *Coleman* proti *Attridge Law*, v kateri je bilo Sodišče Evropskih skupnosti zaproseno za predhodno odločanje o področju uporabe Direktive Sveta 2000/78/ES, je generalni tožilec v sklepnih predlogih navedel ⁽²⁾:

— „8 Člen 13 ES je izraz zaveze pravnega reda Skupnosti načelu enakega obravnavanja in nediskriminacije. [...] ... Sodna praksa Sodišča je jasna glede vloge enakega obravnavanja in nediskriminacije v pravnem redu Skupnosti. Enakost ni samo politični ideal in želja, ampak eno izmed temeljnih načel prava Skupnosti.“

2.8 Tako direktiva o rasni enakosti ⁽³⁾ kot okvirna direktiva o zaposlovanju ⁽⁴⁾ potrjujeta stališče Sveta, da lahko oblike diskriminacije, navedene v členu 13, ogrozijo doseganje ciljev Evropske skupnosti iz člena 2 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, vključno s spodbujanjem visoke stopnje zaposlenosti in socialne zaščite, enakosti med moškimi in ženskami, rasti življenjskega standarda in kakovosti življenja, ekonomske in socialne kohezije ter solidarnosti med državami članicami.

2.9 Lizbonska pogodba daje boju proti oblikam diskriminacije iz člena 13 ⁽⁵⁾ novo težo in ga obravnava kot poseben cilj EU pri opredeljevanju in izvajanju njenih politik in dejavnosti ⁽⁶⁾.

3. Pomembnost učinkovitega varstva pred diskriminacijo na drugih področjih poleg zaposlovanja

3.1 Okvirna direktiva o zaposlovanju določa splošni okvir za enako obravnavanje pri zaposlovanju in delu ne glede na vero ali prepričanje, invalidnost, starost ali spolno usmerjenost. Direktiva o rasni enakosti izvaja načelo enakega obravnavanja ne glede na raso ali narodnost in ne le pri zaposlovanju in delu, temveč tudi na področju socialne zaščite, vključno s socialno varnostjo in zdravstvenim varstvom, socialnimi ugodnostmi, izobraževanjem ter dostopom do blaga in storitev, ki so na voljo javnosti, kar zajema tudi stanovanja.

3.2 Direktiva o enakem dostopu moških in žensk do blaga in storitev dopolnjuje zaščito pred diskriminacijo na podlagi spola pri zaposlovanju in delu v direktivah, sprejetih v okviru člena 141 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti ⁽⁷⁾, in izvaja načelo enakega obravnavanja moških in žensk pri dostopu do blaga in storitev ter oskrbi z njimi.

3.3 V direktivi o rasni enakosti ⁽⁸⁾ ter direktivi o enakem dostopu moških in žensk do blaga in storitev ⁽⁹⁾ je Svet priznal,

⁽²⁾ Sodba z dne 31. januarja 2008 v zadevi C-303/06.

⁽³⁾ Uvodna izjava 9.

⁽⁴⁾ Uvodna izjava 11.

⁽⁵⁾ Pogodba o delovanju Evropske unije (konsolidirana različica, kot jo spreminja Lizbonska pogodba), člen 19.

⁽⁶⁾ Pogodba o delovanju Evropske unije (konsolidirana različica, kot jo spreminja Lizbonska pogodba), člen 10.

⁽⁷⁾ Npr. direktivi 76/207/EGS in 2002/73/ES.

⁽⁸⁾ Uvodna izjava 12.

⁽⁹⁾ Uvodna izjava 9.

da je treba za zagotovitev polne udeležbe vseh oseb zaščito pred diskriminacijo razširiti na druga področja poleg zaposlovanja.

3.4 EESO je priznal ⁽¹⁰⁾ pomen e-dostopnosti v boju proti diskriminaciji in omogočanju polnega sodelovanja vseh skupin v družbi ter priporočil zakonodajo po členu 13, da bi dosegli skupen visok standard ukrepov za e-dostopnost.

3.5 EESO meni, da je odprava diskriminacije na trgu dela in zunaj njega bistvena za doseganje ciljev lizbonske strategije, sicer bo diskriminacija na področju socialne zaščite, zdravstva, izobraževanja ali stanovanj ali pri dostopu do pomembnih storitev javnega in zasebnega sektorja ovirala napredek k trajnostni rasti ter ustvarjanju več in boljših delovnih mest.

4. Sedanje stanje v zvezi z enakostjo in nediskriminacijo v EU

4.1 Evropsko leto enakih možnosti za vse 2007 je bilo odlična priložnost za institucije EU, nacionalne vlade in civilno družbo, da razmislijo o pomenu enakosti in odprave diskriminacije za uresničevanje bolj socialno vključujoče družbe. Pobuda je razkrila dejstvo, v zvezi s katerim je Svet jasno opozoril, da sta „v EU še naprej prisotni neenakost in diskriminacija na podlagi spola, rase ali narodnosti, starosti, invalidnosti, vere ali prepričanja ali pa spolne usmerjenosti, ki povzročata veliko škodo prizadetim posameznikom in posameznicam ter evropskim družbam nasploh“ ⁽¹¹⁾.

4.2 Evropsko leto je poleg tega opozorilo na razlike v zaščiti pred diskriminacijo v sedanji zakonodaji EU, ki so opisane v točkah 3.1 in 3.2. EESO je zaskrbljen, da bi lahko onemogočanje pravične obravnave (vključno z institucionalnimi vzorci diskriminacije) pri vseh oblikah diskriminacije iz člena 13 na področjih, kot so zdravstvo, izobraževanje, dostop do blaga in storitev ter stanovanja, lahko prispevalo k trdovratnemu ohranjanju neenakosti pri dostopu do zaposlovanja in močno vplivalo na kakovost življenja ljudi ter njihovo sposobnost, da polno sodelujejo v družbi.

5. Večkratna diskriminacija

5.1 Kot je ugotovil Svet, „je Evropsko leto opozorilo na hude težave, ki jih prinaša večkratna diskriminacija“ ⁽¹²⁾.

⁽¹⁰⁾ Mnenje EESO o prihodnji zakonodaji o e-dostopnosti z dne 30.5.2007, poročevalec g. Hernández Bataller (UL C 175, 27.7.2007).

⁽¹¹⁾ Resolucija Sveta z dne 5. decembra 2007 o nadaljnjem spremljanju Evropskega leta enakih možnosti za vse (2007), str. 1.

⁽¹²⁾ Prav tam, str. 3.

5.2 Večkratna diskriminacija upošteva zapleteno osebnost vsakega posameznika. Pojavi se, kadar oseba doživlja diskriminacijo ali nadlegovanje zaradi ene ali več okoliščin, ki so sestavni del njene osebnosti.

5.3 Danski inštitut za človekove pravice je decembra 2007 objavil raziskovalno poročilo o odpravljanju večkratne diskriminacije – prakse, politike in zakoni (*Tackling Multiple Discrimination – Practices, policies and laws*)⁽¹³⁾. Na podlagi znanstvenih raziskav in pravnih analiz ter posvetovanj z zainteresiranimi stranmi so avtorji ugotovili: „Če želimo odpraviti diskriminacijo in neenakost, je treba poiskati uporabne rešitve za boj proti večkratni diskriminaciji“⁽¹⁴⁾.

5.4 Protidiskriminacijska zakonodaja EU in nacionalni zakoni za njeno izvajanje bi morali zagotavljati zaščito in pravice do odškodnine pri vseh oblikah večkratne diskriminacije. Za to mora veljati enaka zaščita za vse oblike diskriminacije, ki pa je sedaj v okviru zakonodaje EU – razen na področju zaposlovanja – ni.

6. Pravno varstvo pred diskriminacijo v EU

6.1 Čeprav vse države članice še niso ustrezno prenesle direktive o rasni enakosti ali okvirne direktive o zaposlovanju⁽¹⁵⁾, imajo številne države članice zakone, ki prepovedujejo diskriminacijo in presegajo zahteve iz sedanjih direktiv, sprejetih na podlagi člena 13.

6.2 Analitična študija⁽¹⁶⁾, objavljena decembra 2006, je proučila nacionalne zakone, ki prepovedujejo diskriminacijo na področjih poleg zaposlovanja in dela na podlagi spola, spolne usmerjenosti, invalidnosti, vere in prepričanja ter starosti. Avtorji med drugim ugotavljajo naslednje:

„Najbolj presenetljive značilnosti evropskih držav, vključenih v raziskavo, so morda (1) dejstvo, da večina držav znatno presega sedanje zahteve ES in zagotavlja določeno obliko pravnega varstva proti večini oblik diskriminacije, ki so obravnavane v tem poročilu, ter (2) razlike med državami glede stopnje in značilnosti tega varstva“⁽¹⁷⁾.

6.3 Avtorji so odkrili velike razlike glede oblik diskriminacije, za katere je zagotovljena zaščita, v povezavi s področji dejavnosti, ter glede vprašanja, ali je zaščita pred diskriminacijo določena v nacionalnih ustavah, splošnih protidiskriminacijskih zakonih, nacionalnih ali regionalnih ali posebnih

zakonih, ki pokrivajo posamezna področja, kot so stanovanja ali izobraževanje. Za vsako obliko diskriminacije ali področje, zajeti v zaščiti pred diskriminacijo, so bile med državami razlike glede značilnosti, oblike in obsega izjem pri pravicah do nediskriminacije⁽¹⁸⁾. Tudi primerjava držav članic, ki so jo opravili Bell, Chopin⁽¹⁹⁾, in Palmer, je potrdila te ugotovitve o razlikah in nedoslednosti.

6.4 Kot je potrdil Svet v Resoluciji o nadaljnjem spremljanju Evropskega leta enakih možnosti za vse, so posebni organi za enakost pomembna gonilna sila v boju proti diskriminaciji in spodbujanju enakosti v vsaki državi članici ali pa to lahko postanejo. Zlasti imajo pomembno vlogo krepitev ozaveščenosti. Direktiva o rasni enakosti, direktiva o enakem dostopu moških in žensk do blaga in storitev ter preoblikovana direktiva o uresničevanju načela enakih možnosti ter enakega obravnavanja moških in žensk pri zaposlovanju in poklicnem delu⁽²⁰⁾ od držav članic zahtevajo, da ustanovijo posebne organe za enakost za podporo pravic do enakosti ne glede na raso ali narodnost in spol, vendar od njih ne zahtevajo ustanovitve organov za enakost ne glede na vero ali prepričanje, invalidnost, spolno usmerjenost ali starost. Posebni organi v državah članicah se zelo razlikujejo glede oblik diskriminacije, za katere so pristojni: nekateri so omejeni na diskriminacijo na podlagi rase ali narodnosti, drugi pa za vse oblike diskriminacije iz člena 13 in poleg njih še druge oblike diskriminacije⁽²¹⁾. Na evropski ravni obstaja mreža Equinet⁽²²⁾, ki jo sestavljajo avtonomne ali vladne oblasti, ki so v državah članicah pristojne za izvajanje protidiskriminacijske zakonodaje.

6.5 Agencija EU za temeljne pravice je po pregledu pravnega varstva pred diskriminacijo na podlagi spolne usmerjenosti v vsej EU⁽²³⁾ priporočila, naj zakonodaja EU zagotovi enake pravice do enakega obravnavanja pri vseh okoliščinah, navedenih v členu 13.

6.6 Po mnenju EESO ni utemeljitve za sistem protidiskriminacijske zakonodaje EU, ki temelji na obveznosti, navedeni v Pogodbi, za boj proti diskriminaciji na podlagi spola, rase ali narodnosti, vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti in spolne usmerjenosti, ki za nekatere od teh oblik diskriminacije dovoljuje in ohranja nižjo raven zaščite ter bolj omejeno zagotavljanje enakega obravnavanja.

⁽¹³⁾ Urad za uradne objave Evropskih skupnosti, 2007, ISBN 978-92-79-06953-6.

⁽¹⁴⁾ Prav tam, str. 7.

⁽¹⁵⁾ Glej M. Bell, I. Chopin in F. Palmer: *Developing Anti-Discrimination Law in Europe – The 25 EU Member States Compared* (Razvoj protidiskriminacijske zakonodaje v Evropi – primerjava 25 držav članic EU), julij 2007, Urad za uradne objave Evropskih skupnosti, 2007, ISBN 978-92-79-06572-9.

⁽¹⁶⁾ Glej A. McColgan, J. Niessen, in F. Palmer: *Comparative Analyses on National Measures to Combat Discrimination Outside Employment and Occupation* (Komparativna analiza nacionalnih ukrepov za boj proti diskriminaciji na področjih poleg zaposlovanja in dela), VT/2005/062, Migration Policy Group and Human European Consultancy, december 2006 (op. p.: študija ni prevedena v slovenščino).

⁽¹⁷⁾ Prav tam, str. 3 (op. p.: študija ni prevedena v slovenščino).

⁽¹⁸⁾ Op. cit.: primerjalne tabele, str. 36–45; glej tudi M. Bell, I. Chopin, in F. Palmer (glej opombo 15).

⁽¹⁹⁾ Op. cit.: primerjalne tabele, str. 83–113.

⁽²⁰⁾ Direktiva 2006/54/ES.

⁽²¹⁾ Glej M. Bell, I. Chopin in F. Palmer: *Developing Anti-Discrimination Law in Europe – The 25 EU Member States Compared* (Razvoj protidiskriminacijske zakonodaje v Evropi – primerjava 25 držav članic EU), julij 2007, Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti, 2007, ISBN 978-92-79-06572-9, str. 108-113 (op. p.: študija ni prevedena v slovenščino).

⁽²²⁾ Glej www.equineteurope.org.

⁽²³⁾ *Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation in the EU Member States: Part I – Legal Analysis* (Homofobija in diskriminacija na podlagi spolne usmerjenosti v državah članicah EU: I. del – pravna analiza), Agencija Evropske unije za temeljne pravice, 2008 (avtor: Olivier De Schutter).

6.7 Brez skladne zakonodaje, ki bi zajela vse oblike diskriminacije na ravni EU, tudi ni nobene resnične spodbude za države članice, da sprejmejo usklajeno zakonodajo, pri čemer Komisija ali Svet nimata nobene pravne podlage za ukrepanje v primerih, ko je ugotovljena neustrezna ali neenaka raven varstva pred diskriminacijo, kot se dogaja zdaj.

6.8 EESO se strinja, da sprejetje zakonodaje, ki prepoveduje diskriminacijo, samo po sebi še ne odpravi diskriminacije v posamezni državi, vendar vsaj odraža dejstvo, da ta država priznava škodo, ki jo diskriminacija povzroča posameznikom in družbi, ter da se zavezuje k uporabi pravnih sredstev za njeno odpravo. Če se protidiskriminacijska zakonodaja ne sprejme, je mogoče sklepati ravno nasprotno, saj to odraža (zmotno) prepričanje, da takšna diskriminacija ne obstaja ali ni dovolj velika težava, ki bi zahtevala formalne preprečevalne ukrepe, ali pa odraža politično dejstvo, da so ugovori tistih, ki bodo morebiti izvajali diskriminacijo, zoper kakršno koli obliko ureditve pomembnejši od prizadevanj za boljšo kakovost življenja vseh državljanov in doseganje večje socialne kohezije.

6.8.1 Dokazano je, da neformalni nezakonodajni ukrepi za spodbujanje zgledov dobre prakse niso izkoreninili ustaljenih vzorcev diskriminacije.

6.8.2 Vendar pa ciljev protidiskriminacijske zakonodaje ni mogoče doseči samo s sprejetjem te zakonodaje, temveč sta potrebna tudi obsežen program ozaveščanja in izobraževanja ter učinkovito izvajanje zakonodaje.

7. Hierarhija pravic do enakosti ovira doseganje ciljev Evropske skupnosti

7.1 EESO meni, da sedanji neskladni hierarhični sistem zaščite Skupnosti pred diskriminacijo preprečuje doseganje njenih ciljev, saj:

- ovira prosti pretok delavcev, ki imajo v nekaterih državah manj pravic do nediskriminacije, ki jih je mogoče uveljaviti, kot v drugih. 69,2 % posameznikov, ki so sodelovali v spletni raziskavi Komisije „Discrimination – Does it Matter“ (Diskriminacija – ali je sploh pomembna?) je na primer navedlo, da bi stopnja pravnega varstva pred diskriminacijo na podlagi starosti, invalidnosti, vere in spolne usmerjenosti zunaj delovnega okolja vplivala na njihovo odločitev o preselitvi v drugo državo članico ⁽²⁴⁾;
- lahko ovira prosti pretok blaga, ker morajo dobavitelji v različnih državah članicah upoštevati različne standarde enakosti na področju blaga in storitev. 26,3 % podjetij, ki so sodelovala v posvetovanju Posvetovalnega odbora evropskih podjetij o protidiskriminaciji ⁽²⁵⁾, je navedlo, da bi stopnja pravnega varstva, ki jo ponuja druga država članica pred diskriminacijo na podlagi starosti, invalidnosti, vere in spolne usmerjenosti pri dostopu do blaga in storitev ter

nastanitve vplivala na njihovo sposobnost poslovanja v tej državi;

- vpliva na kakovost življenja, ker obstaja velika verjetnost, da diskriminacija in nadlegovanje brez zakonsko določene prepovedi ostaneta neodkrita, ovire za polno in enako uživanje gospodarskih in socialnih pravic pa se bodo ohranile;
- ovira socialno kohezijo, ker ne zagotavlja polnega in enakega priznavanja vseh skupin v družbi;
- omejuje raven sodelovanja večjih skupin in skupnosti v civilni družbi.

7.2 Svet je v Resoluciji o nadaljnjem spremljanju Evropskega leta izrazil zaskrbljenost zaradi še vedno navzoče diskriminacije, pri čemer je:

- ugotovil, da lahko „diskriminacija [...] vodi v revščino in socialno izključenost, saj zavira udeležnost pri virih in dostop do njih“;
- ugotovil, da „Evropski parlament in civilna družba pozivata k razširitvi pravnega varstva zoper diskriminacijo, in sicer s področja zaposlovanja in dela še na druga področja“, ter
- pozval države članice in Evropsko komisijo, da „okrepijo prizadevanja za preprečevanje diskriminacije [...] in za boj proti takšni diskriminaciji, tako na trgu delovne sile kot drugod, ter da zagotovijo in okrepijo učinkovitost posebnih organov za enakost“.

8. Potrebna je nova direktiva

8.1 Kot odgovor na pripombe Sveta in za zagotovitev usklajene minimalne zaščite v vsej EU je potrebna nova zakonodaja, ki bi izvajala načelo enakega obravnavanja ne glede na invalidnost, vero ali prepričanje, spolno usmerjenost ali starost tudi na drugih področjih poleg zaposlovanja.

8.2 Področja, na katera vplivajo trenutni obseg diskriminacije, njihov vpliv na doseganje ciljev EU in potreba po skupni visoki stopnji zaščite v vseh državah članicah, so tako značilna in obsežna, da jih države članice ne morejo same ustrezno obravnavati ali rešiti. Zato je potrebno ukrepanje na ravni Skupnosti, usklajeno z načeli subsidiarnosti in sorazmernosti, kot je določeno v členu 5 Pogodbe ES.

8.3 EESO priporoča, da se v ta namen sprejme direktiva, ki prepoveduje diskriminacijo na podlagi invalidnosti, vere ali prepričanja, spolne usmerjenosti ali starosti na vseh področjih poleg zaposlovanja in v okviru področja uporabe direktive o rasni enakosti. Direktiva mora vsebovati tudi zahtevo po ustanovitvi ali razširitvi organa za enakost, ki bi bil polno pristojen za delo na vseh področjih v okviru tega zakonodajnega akta. To je bilo tudi glavno priporočilo Agencije EU za temeljne pravice ⁽²⁶⁾.

⁽²⁴⁾ Spletno posvetovanje od julija do oktobra 2007.

⁽²⁵⁾ 12.7.2007–31.8.2007, vprašanje 4a.

⁽²⁶⁾ *Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation in the EU Member States: Part I – Legal Analysis* (Homofobija in diskriminacija na podlagi spolne usmerjenosti v državah članicah EU: I. del – pravna analiza), Agencija Evropske unije za temeljne pravice, 2008 (avtor: Olivier De Schutter).

8.3.1 EESO priznava, da bi morala biti zaščita v okviru sedanjih protidiskriminacijskih direktiv večja in vključevati tudi jasnejše priznanje institucionalne diskriminacije, zato je njegova prednostna naloga v tem trenutku zagotoviti zaščito pred vsemi zgoraj navedenimi oblikami diskriminacije po enakih standardih, kot sedaj veljajo za diskriminacijo na podlagi rase in narodnosti.

8.4 EESO razume, da se bodo številne organizacije, zlasti mala podjetja, na kakršen koli predlog nove zakonodaje na začetku odzvala z zaskrbljenostjo zaradi stroškov usklajevanja in izvajanja predpisov. Za podjetja je izvajanje zakonodaje zaradi večplastnosti predpisov „zelo težko“⁽²⁷⁾. EESO meni, da sprejetje enotne direktive za določitev skupnega standarda EU za zaščito pred diskriminacijo na vseh področjih poleg zaposlovanja ne bi povzročilo bistvenih novih stroškov; v mnogih primerih bi se stroški izvajanja predpisov več kot pokrili s pridobitvijo novih strank zaradi odprave diskriminacije. 89,8 % podjetij je v posvetovanju Posvetovalnega odbora evropskih podjetij o protidiskriminaciji navedlo, da bi bilo treba sprejeti predpise, ki bi zagotovili „enako stopnjo zaščite pred diskriminacijo po vsej Evropi“⁽²⁸⁾.

8.5 EESO se zaveda argumentov za ločene direktive za vsako od zadevnih oblik diskriminacije, vendar meni, da bi bila veliko boljše enotna direktiva, ki bi zajela vse štiri oblike diskriminacije, ker bi:

- zagotovila čim večjo jasnost in preglednost za posameznike ter ponudnike blaga in storitev. EESO se zaveda, da se zasebna podjetja redko strinjajo z novimi predpisi, in določitev ločenih protidiskriminacijskih standardov ES za vsako obliko diskriminacije posebej ob različnem času, brez kakršnega koli zagotovila za usklajenost zahtev, bi pomenila, da bi zlasti mala podjetja z omejenimi sredstvi znatno težje izvajala predpise;
- omogočila učinkovit odziv na večkratno diskriminacijo in sredstva za boj proti njej. Če je zagotovljeno usklajeno in ustrezno varstvo pred vsemi oblikami diskriminacije, lahko posamezniki, ki so diskriminirani ali nadlegovani zaradi več kot ene značilnosti svoje osebnosti, zahtevajo ustrezno in pomembno odškodnino;
- oblikovala razumljive in dostopne predpise. Svet se je v Resoluciji o nadaljnjem spremljanju Evropskega leta skliceval na nizko raven javne ozaveščenosti o protidiskriminacijski zakonodaji⁽²⁹⁾. Krepitev ozaveščenosti bo pogosto težja naloga, če bodo v zakonodaji EU ali nacionalnih zakonodajah obstajale zapletene razlike pri pravicah do enakega obravnavanja glede različnih oblik diskriminacije na različnih področjih;
- preprečila vsakršno obliko hierarhije v evropskem sistemu pravic do enake obravnave. Socialna kohezija je odvisna od

občutka skupne obveznosti in pripadnosti, ki ga imajo člani družbe, in ki ga bo veliko težje doseči, če si bodo lahko različne skupine razlagale zakonodajo tako, da so pravice nekaterih skupin do enakega obravnavanja pomembnejše kot pravice drugih skupin.

8.6 V direktivi o rasni enakosti so določena ključna področja poleg zaposlovanja, ki so v pristojnosti EU in na katerih je za uresničitev ciljev EU pomembno in nujno preprečiti diskriminacijo na podlagi invalidnosti, vere ali prepričanja, spolne usmerjenosti in starosti. EESO izrecno priporoča, naj bodo te oblike diskriminacije v celoti vključene v področje uporabe nove direktive.

8.7 EESO se strinja, da so za organizacijo in izvajanje določb in/ali za druge vidike ureditve v skladu z načelom subsidiarnosti na nekaterih področjih dejavnosti, na primer pri stanovanjih, izobraževanju in nekaterih drugih javnih storitvah, pristojne predvsem države članice na nacionalni ali regionalni ravni. EESO meni, da potrebne visoke ravni celovitega skupnega standarda za enako obravnavanje na vseh takšnih področjih dejavnosti v skladu s členom 5 Pogodbe ES ni mogoče zagotoviti drugače kot z zakonodajo na evropski ravni.

8.8 EESO zato pozdravlja odločitev Komisije, objavljeno 2. julija 2008, da predlaga novo direktivo, ki bi izvajala načelo enakega obravnavanja ne glede na vero ali prepričanje, invalidnost, starost ali spolno usmerjenost na drugih področjih poleg zaposlovanja, ki so zajeta v direktivo o rasni enakosti. Ker so bili Komisiji že predloženi osnutki tega mnenja, EESO upa, da so argumenti in predhodne ugotovitve njegove študijske skupine, ki priporoča direktivo v sedaj predlagani obliki, pomagali Komisiji pri odločanju. EESO nadalje upa, da bo to mnenje v končni obliki spodbudilo države članice k priznanju vrednosti in pomena zakonodaje EU na tem področju ter jim pomagalo prispevati k pozitivnemu razvoju in sprejetju tega akta.

8.9 EESO podpira odločitev Komisije, da predlaga direktivo, ki bo kar najbolj usklajena z drugimi direktivami na podlagi člena 13 in bo enako opredeljevala pojme „neposredna in posredna diskriminacija“, „nadlegovanje“ in „pozitivni ukrepi“, veljala za vse osebe, ki živijo v posameznih državah članicah, tudi državljane tretjih držav, države članice enako zavezovala k zagotavljanju pravic do odškodnine, učinkovitih, sorazmernih in odvračilnih kazni ter zaščite pred viktimizacijo in zagotavljala prenos dokaznega bremena. Enako pomembne so usklajene obveznosti za krepitev ozaveščenosti in spodbujanje dialoga s socialnimi partnerji in nevladnimi organizacijami.

8.10 EESO priporoča, naj Svet in druge institucije EU pri podrobnem pregledu predlagane direktive upoštevajo naslednje vidike za zagotovitev, da bo direktiva v končni obliki izpolnila opisane cilje:

⁽²⁷⁾ Konfederacija evropskih podjetij, odgovor na posvetovanje Evropske komisije „Discrimination, does it matter?“ (Diskriminacija, ali je sploh pomembna?), 12. oktober 2007.

⁽²⁸⁾ 12.7.2007–31.8.2007, vprašanje 4b.

⁽²⁹⁾ Spletno posvetovanje, od julija do oktobra 2007, stran 1.

8.10.1 *Ohranjanje sedanje ravni zaščite*: priprava nove direktive ne sme biti priložnost za zmanjšanje zaščite pred diskriminacijo v kateri koli zakonodaji EU. Državam članicam ne sme omogočiti, da izvajanje direktive uporabijo kot razlog za zmanjšanje njihove sedanje ravni zaščite pred diskriminacijo.

8.10.2 *Pravice do enakosti in primerna nastanitev za invalide*: invalidi se na drugih področjih poleg zaposlovanja srečujejo z istimi ali večjimi ovirami za njihovo polno sodelovanje. Nova direktiva mora vsem državam članicam zagotoviti okvir za izpolnjevanje obveznosti glede enakosti in protidiskriminacije v skladu s Konvencijo ZN o pravicah invalidov.

8.10.2.1 Nova direktiva mora zagotoviti, da bodo vse osebe, ki izvajajo storitve socialne zaščite, vključno s socialno varnostjo in zdravstvenim varstvom, socialnimi ugodnostmi, izobraževanjem ter blagom in storitvami, kar vključuje tudi stanovanja:

- a) predvidevale potrebe po dostopnosti, tudi po dostopu do fizičnega okolja, prevozu in informacijah za invalide, ter
- b) že vnaprej zagotovile primerno nastanitev za invalide in odstranile ovire, ki invalidom onemogočajo polno udeležbo v družbi in uporabo teh zmogljivosti.

8.10.2.2 Nova direktiva bi morala kot primer diskriminacije opredeliti tudi to, da invalidu ni bila zagotovljena ustrezna dostopnost ali primerna nastanitev, razen če bi ukrepi v ta namen pomenili nesorazmerno breme za tistega, ki jih mora izvesti.

8.10.3 *Večkratna diskriminacija*: v direktivi mora biti potrjeno, da načelo enakega obravnavanja vključuje tudi zaščito pred večkratno diskriminacijo, ki bi se tako upoštevala v zakonodaji EU in nacionalnih zakonodajah.

8.10.4 *Pozitivni ukrepi*: neenakost je globoko ustaljena na vseh področjih dejavnosti poleg zaposlovanja in dela, na primer na področju izobraževanja, zdravstva, stanovanj in dostopa do storitev, kot so hoteli, restavracije, finančne storitve in potovalni aranžmaji. Zato mora nova direktiva za zagotovitev dejanske enakosti izrecno dovoljevati državam članicam, da ohranijo ali sprejmejo ukrepe za preprečitev slabšega obravnavanja na podlagi vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti, ali ukrepe za nadomestilo zaradi takšnega slabšega obravnavanja.

8.10.5 *Prednostna obravnava zaradi invalidnosti ali starosti*: nova direktiva mora priznati primere prakse, ko države članice zagotavljajo prednostno obravnavo osebam zaradi njihove starosti ali statusa invalida. Mnogi primeri takšne prakse prispevajo k večjemu socialnemu vključevanju starejših ali mlajših ter invalidov. Nova direktiva ne sme odvracati javnih ali zasebnih organizacij od zagotavljanja takšnih ugodnosti, kadar so namenjene odpravi ali zmanjšanju konkretnih, finančnih ali mentalnih ovir za enako sodelovanje. Državam članicam mora omogočiti, da dovoljujejo takšne ukrepe, če imajo upravičen cilj, ki je v skladu z načelom enakega obravnavanja, ter so sredstva za uresničitev tega cilja sorazmerna.

8.10.6 Vse izjeme je treba natančno opredeliti. EESO priznava, da bodo obstajale okoliščine, v katerih je lahko pristransko obravnavanje iz določenega razloga ustrezno in potrebno, vendar zavrača uvedbo splošne utemeljitve za neposredno diskriminacijo. Izjeme od prepovedi diskriminacije ne smejo biti tako obsežne, da bi odpravile zaščito, ki naj bi jo zagotavljala direktiva; po drugi strani pa direktiva ne bi smela biti po nepotrebem zapletena z dolgim seznamom posebnih izjem za določene okoliščine ali iz določenih vzrokov. Protidiskriminacijska zakonodaja naj bi pristransko obravnavanje dovoljevala le takrat, kadar takšno obravnavanje spodbuja in krepi enakost ter človeško dostojanstvo in kadar ne ogroža učinka protidiskriminacijskih določb.

8.10.7 *Uveljavljanje pravic*: nova direktiva, ki priznava pomen in vrednost organizirane civilne družbe, bi morala zagotoviti, da bi lahko združenja ali organizacije, ki imajo upravičen interes za zagotavljanje skladnosti s predpisi, v imenu ali korist žrtev diskriminacije sodelovala v sodnih ali administrativnih postopkih.

8.10.8 *Posebni organi*: posebni neodvisni organi, ki imajo ustrezne vire in so pristojni za izvajanje nalog, določenih v direktivi o rasni enakosti⁽³⁰⁾ ali direktivi o enakem dostopu moških in žensk do blaga in storitev⁽³¹⁾, so brez dvoma zelo koristni pri ozaveščanju, izvajanju nacionalnih zakonov in spodbujanju enakega obravnavanja. Nova direktiva mora zahtevati ustanovitev organa ali organov (ali razširitev obstoječega organa) za boj proti diskriminaciji na podlagi vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti. Poleg tega morajo biti ti organi pristojni za redno ocenjevanje rezultatov protidiskriminacijskih politik.

V Bruslju, 18. septembra 2008

Predsednik

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Dimitris DIMITRIADIS

⁽³⁰⁾ Člen 13.

⁽³¹⁾ Člen 12.