

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 2.7.2008
SEC(2008) 2181

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

придружаващ

Предложение за

ДИРЕКТИВА НА СЪВЕТА

**за прилагане принципа за равно третиране без оглед на различията в религията и
убежденията, наличието на физическо или умствено увреждане, възрастта или
сексуалната ориентация
Обобщение на оценката на въздействие**

{COM(2008) 426 окончателен }
{SEC(2008) 2180}

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

Документ, придружаващ предложението за директива на Съвета относно принципа за равно третиране Обобщение на оценката на въздействие

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Принципът за равно третиране е основен принцип на правото на Общността¹. Член 13 от Договора специално допуска предприемането на мерки за борба с дискриминацията, основана на различията в пола, расата или етническият произход, религията или убежденията, наличието на физическо или умствено увреждане, възрастта или сексуалната ориентация. Този принцип е признат също така в член 21 от Хартата за основните права на ЕС.

ЕС предприе ефективни действия² въз основа на член 13 от Договора за ЕО, като допълни вече съществуващия изчерпателен набор от правни норми в областта на равенството на половете. И все пак дискриминацията продължава да съществува в много области, като например достъпа до и предоставянето на стоки и услуги, жилищното настаняване, образованието, социалните услуги и здравните грижи.

Още в началото на мандата си Комисията пое ангажимент да проучи въпроса относно разширяване на правната рамка, създадена въз основа на член 13 от Договора за ЕО, като постави началото през 2004 г. със Зелената книга „Равенство и недискриминация в разширения Европейски съюз“, последвана от рамковата стратегия на Комисията за недискриминация и равни възможности за всички (2005 г.), Европейската година на равните възможности за всички (2007 г.), и продължава да работи по въпроса в своята законодателна работна програма за 2008 г.³

2. СЪЩЕСТВУВАЩА ПРАВНА РАМКА

Съществуващата правна рамка на ЕС осигурява значително по-всеобхватна защита от дискриминация, основана на различията в пола, расата или етническият произход, отколкото срещу дискриминация, основана на различията в религията или убежденията, наличието на физическо или умствено увреждане, възрастта или сексуалната ориентация, както е показано в таблицата, показана по-долу. Съставляващите я директиви са вече транспонирани в националното право, в резултат на което значително нарасна предвидената по националното право защита срещу дискриминация. В допълнение на правната защита действието на равнище Общност имаше за резултат по-голяма степен на подпомагане на жертвите на дискриминация посредством създаването на „органи по въпросите на равнопоставеността“. В 20 държави-членки такъв вид орган не съществуваше преди това.

¹ Дело 203/86 Испания v Съвета, (параграф 25, и Дело C-15/95 EARL de Kerlast, параграф 35), Дело C-144/04 Mangold (параграф 75).

² Директива 2000/43/ЕО, Директива 2000/78/ЕО и Директива 2004/113/ЕО.

³ COM (2007) 640.

Съществуваща правна рамка на европейско равнище:

Основания Област	Раса	Религия	Увреждане	Възраст	Сексуална ориентация	Пол
Заетост и професионално обучение	Да+ „орган по въпросите на равнопоставеност та“	Да	Да	Да	Да	Да+ „орган по въпросите на равнопостав еността“
Образование	Да+ „орган по въпросите на равнопоставеност та“	Не	Не	Не	Не	Не
Стоки и услуги	Да+ „орган по въпросите на по въпросите на равнопоставеност та“	Не	Не	Не	Не	Да+ „орган по въпросите на равнопостав еността“
Социална закрила	Да+ „орган по въпросите на равнопоставеност та“	Не	Не	Не	Не	Да+ „орган по въпросите на равнопостав еността“

При все че редица държави-членки излизат извън рамките на минималните стандарти, равнището и степента на защита срещу дискриминацията на различни основания варират значително. Пет държави-членки⁴ имат подробни разпоредби за правна защита срещу дискриминация, основана на различията в религията или убежденията, наличието на физическо или умствено увреждане, възрастта или сексуалната ориентация във всички горепосочени области. Други държави имат по-обща конституционни разпоредби или правна защита в някои области или във връзка с някои основания, без да е налице изчерпателност.

Различните равнища на защита от дискриминация влияят на решението на отделните индивидите да се възползват от правата си на свободно движение, например на пътуване, работа или образование в друга държава-членка. Също така това затруднява трансграничната дейност на доставчиците на стоки и услуги.

2. Данни и консултации

Резултатът от „картографското проучване“, поръчано от Комисията през 2005 г. по отношение на съществуващите национални мерки, които излизат извън изискванията на ЕС, и тяхното въздействие, беше получен през 2006 г.⁵ През юни 2007 г. Комисията писа до държавите-членки, за да привлече вниманието им към проучването, като обяви началото на обществено допитване и поиска от тях да осигурят допълнителна информация относно взети или планирани мерки, които излизат извън директивите от 2000 г.

⁴ България, Ирландия, Люксембург, Словения и Унгария.

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

Редом с това Комисията поръча на Консорциума за проучване на европейската политика (ЕРЕС) допълнително проучване⁶ през 2007 г. Резултатът, озаглавен „Проучване на дискриминация, основана на различията в религията или убежденията, наличието на физическо или умствено увреждане, възрастта или сексуалната ориентация в други области извън заетостта“ хвърля светлина върху характера и степента на дискриминацията в други области извън заетостта в ЕС, както и към потенциалните (преки и непреки) разходи, които отделните индивиди и обществото евентуално понасят.

Докладът взема предвид докладите на Европейската мрежа от независими експерти в областта на недискриминацията и резултатите от специално проучване на Евробарометър, проведено през март 2008 г. относно дискриминацията и неравенството в Европа⁷, както и от по-тясно фокусираното светкавично проучване на Евробарометър през февруари 2008 г.⁸

Специално следва да се отбележи публичната онлайн консултация⁹, проучване на бизнес сектора¹⁰, както и писмени консултации и срещи със социалните партньори и неправителствени организации на равнище Общност, работещи в областта на недискриминацията¹¹. Успоредно с това основната неправителствена организация на равнище Общност, представляваща хора с увреждания, представи подписана от около 1,3 млн. души петиция, призоваваща за създаването на законодателство.

Резултатите от публичната консултация и от проведената консултация с неправителствените организации бяха ясен призив за изработване на законодателство на равнище ЕС за увеличаване на нивото на защита срещу дискриминация, въпреки застъпените от някои участници в консултациите аргументи в подкрепа на изработването на специфични директиви по въпросите на дискриминацията, основана на наличието на физическо или умствено увреждане, или на полова дискриминация. Консултациите, проведени от Европейската група за допитвания до бизнеса също показаха, че според фирмите би било полезно да има едно и също равнище на защита от дискриминация в ЕС, макар че социалните партньори, представляващи бизнеса, по принцип се изказаха против ново законодателство, което според тях би довело до увеличаване на бюрокрацията и разходите. Профсъюзите заявиха подкрепата си за забраната на дискриминация извън пазара на труда, основана на различията във възрастта, наличието на физическо или умствено увреждане, религията или сексуалната ориентация и изтъкнаха, че дискриминацията извън пазара на труда засяга възможностите за работа на техните членове (напр. липсата на достъпен транспорт за работниците с увреждания).

⁶ ЕРЕС, „Проучване на дискриминация, основана на различията в религията или убежденията, наличието на физическо или умствено увреждане, възрастта или сексуалната ориентация в други области извън заетостта“, на разположение на следния адрес:

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

⁷ Специално проучване на Евробарометър (296) относно дискриминацията в ЕС, предстоящо публикуване през юли 2008 г. на следните уебстраници:
http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/public/pubst_en.htm и
http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_en.htm

⁸ Светкавично проучване на Евробарометър (232); пълните резултати са на разположение онлайн на: http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_232_en.pdf

⁹ Достъп до пълните резултати от консултациите се предоставя на следния адрес:

http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/news/news_en.htm#rpc

¹⁰ http://ec.europa.eu/yourvoice/ebtp/consultations/index_en.htm

¹¹ http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/org/imass_en.htm#ar

3. ИЗХОДЕН ВАРИАНТ

Настоящите директиви на ЕО ще запазят действието си. Някои, но не всички държави-членки, ще имат изчерпателни национални правни разпоредби в защита на хората, които са подложени на дискриминация извън пазара на труда. Други държави-членки ще имат значително по-обща конституционни разпоредби.

Ще продължават проявите на дискриминация на индивиди, основана на различията във възрастта, наличието на физическо или умствено увреждане, религията или убежденията и сексуалната ориентация, причиняваща страдание на засегнатите индивиди и ненужни разходи и бреме за индивидите, фирмите и обществото като цяло.

Ще бъде необходимо Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания, подписана от ЕО и от 26 държави-членки, да бъде прилагана от тези държави-членки и от ЕО.

4. ОПРЕДЕЛЕНИЕ НА ПРОБЛЕМА

Публичната консултация показва, че е съществен броят на хората в Европейския съюз, които страдат от дискриминация или са изложени на риска от такава (35 % от отговорилите заявиха, че са пострадали от дискриминация, основана на различията във възрастта, наличието на физическо или умствено увреждане, религията или сексуалната ориентация, в областите на образованието, социалната закрила или здравните грижи: 20 % заявиха, че са били подложени на дискриминация, свързана с достъпа до стоки, услуги или жилищно настаняване). Съгласно проучване на Евробарометър¹², проведено през февруари 2008 г., между 8 % и 16 % от гражданите на ЕС са заявили, че те самите, член на тяхното семейство или техни приятели са били подложени на дискриминация, основана на възрастта, физическо или умствено увреждане, религията, сексуалната ориентация или на комбинация от фактори. Проучването на ЕРЕС предоставя данни за степента на разпространение на дискриминация, основана на различията в религията или убежденията, възрастта, наличието на физическо или умствено увреждане и сексуалната ориентация, в редица области (достъп до стоки и услуги, здравни грижи, образование, транспорт и др.) Неправителствените организации, които отговориха в рамките на консултацията, също дадоха конкретни примери на дискриминация.

Правната закрила, на която могат да разчитат жертвите на дискриминация, се различава в зависимост от основанието на съответната дискриминация, от това дали тя се проявява в областта на трудова заетост или в друга област на живота, както и от местоживеенето на засегнатите. Тази разлика в защитата от дискриминация на равнище ЕС и на национално равнище има практически последици: това означава, че няма последователен подход към сферите на дискриминация, посочени в доклада, и че на разположение на жертвите на дискриминация са неравностойни правни средства за получаване на защита в зависимост от това коя е тяхната държава-членка. Също така това означава, че защитата, предоставяна от държавите-членки, може да засегне мобилността на гражданите, както и възможността за трансгранично пускане на пазара на стоки и услуги.

5. ПОЛИТИКА НА ЕС В ОТГОВОР НА ПРОБЛЕМА

¹² Светкавично проучване на Евробарометър (232).

Целите на всяко евентуално предприето действие ще бъдат подобряване на защитата на отделните индивиди от дискриминация, постигането на по-висока степен на социално приобщаване и пълно участие на всички групи в обществото и икономиката, както и осигуряването на ясна правна рамка, обхващаща всички държави-членки, която да може да стимулира презграничната търговия и да отстрани спънките пред мобилността.

Бяха разгледани различни възможности и начини, като след предварителен подбор на възможните варианти на политика, за допълнителен анализ бяха избрани шест от тях:

- без нови действия на равнище ЕС;
- саморегулиране по отношение на застрахователните и/или банковите услуги;
- препоръка, занимаваща се специално с компетенциите на органите по въпросите на равнопоставеността и множествената дискриминация;
- обща препоръка;
- директива/и, обхващаща/и единични основания;
- директива, обхващаща множество основания.

6. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ

Всеки вариант беше анализиран с оглед степента, до която би могъл да отговори на поставените цели, и съпоставен с изходния вариант, който предвижда да не се предприема ново действие и да се действа, както досега.

За всички варианти бяха изследвани различните видове икономическо и социално въздействие, както и, при необходимост, въздействието, оказвано на околната среда. Доколкото е възможно, се предоставят конкретни цифри, които да илюстрират разходите и ползите за отделните индивиди, доставчици на стоки и услуги, както и обществото като цяло, макар че трябва да бъде изтъкнато колко е трудно понякога да се намерят надеждни данни относно дискриминацията и разходите, свързани с нея.

Вариантът, предвиждащ отказ от нови действия не предполага мерки за преодоляване на идентифицираните проблеми, което ще означава продължаване на разходите, причинени от дискриминацията на икономиката и обществото, и увеличаване на риска от още по-големи празноти в наличната правна защита.

Разгледаните незаконодателни варианти не биха могли да гарантират отчетливо подобрение на равнището на защита срещу дискриминация, понеже е невъзможно да се предвиди до каква степен държавите-членки ще възприемат тези варианти и ще ги прилагат ефективно. Диалогът със застрахователната и банковата промишленост се прие за вероятно ефективен начин за предприемане на действия по отношение на дискриминацията, която се твърди, че съществува в тази връзка.

Сметна се, че самостоятелно действие на държавите-членки, основано на националните конституционни и правни рамки, носи със себе си риска разликите в равнището на защита не само да останат, но и да се задълбочат.

Единственият сигурен начин за постигане на видим напредък по поставените цели е чрез правно обвързваща мярка на равнище ЕС. Опитът от съществуващите директиви беше положителен и тяхното транспониране имаше за последица много по-високо равнище на защита срещу дискриминация в много държави-членки в сравнение с предходния период или с евентуалното положение на нещата без тласъка, даден от действието на ЕС.

В доклада е дадено и обяснението, че директива, забраняваща дискриминация, основана на наличието на физическо или умствено увреждане, както и на други основания, би могла да бъде ефективен и последователен начин за държавите-членки да приложат части от Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания. По-специално, като определя какво трябва да се разбира под понятието „разумно приспособяване“, една директива би осигурила по-голяма правна сигурност, отколкото Конвенцията. В допълнение директивата ще предостави по-ясни и ефективни механизми на правната защита на жертвите на дискриминация.

7. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В Доклада за оценка на въздействието се стига до заключението, че правно обвързваща мярка на равнище Общност, която увеличава обхвата на защитата срещу дискриминация, основана на различията във възрастта, наличието на физическо или умствено увреждане, сексуалната ориентация, религията или убежденията ще бъде най-подходящият инструмент за постигане на определените цели.

8. НОВАТА ДИРЕКТИВА

- ще доразвие подхода и понятията от съществуващите директиви по член 13 от Договора за ЕО и особено Директиви 2000/43/ЕО и 2000/78/ЕО, например определенията за дискриминация и тормоз, задължението да се осигури „разумно приспособяване“, както и процедурните правила;
- единствено ще забрани дискриминацията в областите, които попадат в обхвата на компетенциите на ЕС, така че няма да бъде засегнати организацията или съдържанието на образованието (напр. образованието на хора със специални нужди), въпроси относно брачното състояние (напр. партньорство/бракове на лица от един и същи пол) или семейното право (напр. осиновяване), както и национални правила относно светския характер на държавата и нейните институции;
- ще установи минимални предписания, така че държавите-членки да бъдат свободни да приемат или запазят разпоредби, които предоставят по-голяма защита, а държави-членки, които желаят, биха могли по собствена инициатива да повишат равнището на защита, предоставена от националното законодателство;
- няма да засегне националните конституционни разпоредби, които изискват равно третиране или забраняват дискриминацията.

Новото законодателство би могло да бъде съчетано с диалог относно възприемани като дискриминиращи практики в застрахователния и банковия сектор, с цел да се изяснят правилата за промишлеността и потребителите. Поощряването на незаконодателни мерки за борба с дискриминацията, като повишаване на съзнанието по въпросите на дискриминацията, обучение и обмен на добри практики ще продължи.