

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie rozszerzenia środków antydyskryminacyjnych na obszary znajdujące się poza rynkiem pracy oraz celowości przyjęcia jednej, kompleksowej dyrektywy antydyskryminacyjnej

(2009/C 77/24)

Dnia 17 stycznia 2008 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

Rozszerzenia środków antydyskryminacyjnych na obszary znajdujące się poza rynkiem pracy oraz celowości przyjęcia jednej, kompleksowej dyrektywy antydyskryminacyjnej.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 18 lipca 2008 r. Sprawozdawcą był Nicholas CROOK.

Na 447. sesji plenarnej w dniach 17 i 18 września 2008 r. (posiedzenie z 18 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 112 do 3 — 2 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Prawo do równości jest zarówno prawem powszechnym, jak i podstawową zasadą prawa wspólnotowego; zostało również proklamowane w Karcie praw podstawowych. Znajduje ono oparcie w Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, innych dokumentach międzynarodowych, których sygnatariuszami są wszystkie państwa członkowskie, a także we wspólnej tradycji konstytucyjnej państw członkowskich.

1.2 Art. 13 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) zobowiązuje UE do podejmowania działań na rzecz zwalczania dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną, we wszystkich obszarach jej kompetencji. Traktat lizboński określa zwalczanie dyskryminacji jako konkretny cel UE.

1.3 Dyskryminacja z przyczyn wymienionych w art. 13 może zagrażać realizacji celów Wspólnoty Europejskiej określonych w art. 2 TWE, które obejmują wspieranie wysokiego poziomu zatrudnienia i ochrony socjalnej, równości mężczyzn i kobiet, podwyższania poziomu i jakości życia, spójności gospodarczej i społecznej oraz solidarności między państwami członkowskimi.

1.4 Skuteczna ochrona przed dyskryminacją w obszarach znajdujących się poza rynkiem pracy jest istotna dla zapewnienia rozwoju demokratycznych, tolerancyjnych społeczeństw, które umożliwiają poszanowanie różnorodności oraz pełny udział i integrację wszystkich osób w życiu gospodarczym i społecznym.

1.5 W obliczu utrzymujących się w UE nierówności i dyskryminacji konieczne jest podjęcie działań. Dyskryminacja działa na szkodę poszczególnych obywateli i ogólnie społeczeństw europejskich. Aktualne prawodawstwo UE nie umożliwia podjęcia tego rodzaju działań. Obok ochrony przed dyskryminacją w obszarze zatrudnienia i pracy ze wszystkich względów wymienionych w art. 13 prawo UE przewiduje również ochronę przed dyskryminacją ze względu na pochodzenia rasowe lub etniczne w ramach systemu opieki społecznej, w tym zabezpieczenia społecznego i opieki zdrowotnej, świadczeń społecznych, edukacji i dostępu do towarów i usług, włączając w to mieszkal-

nictwo, jak również przed dyskryminacją ze względu na płeć w zakresie dostępu do towarów i usług. UE nie zapewnia ochrony prawnej przed dyskryminacją ze względu na religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek i orientację seksualną w dziedzinach wykraczających poza rynek pracy. Prawodawstwo UE dotyczące zwalczania dyskryminacji nie uwzględnia dyskryminacji wielokrotnej ani nie zapewnia przed nią ochrony.

1.6 Faktyczna ochrona prawna w UE jest złożona. Wiele państw członkowskich posiada przepisy, które wykraczają poza wymogi UE, z tym, że różnią się one znacznie pod względem treści, charakteru i poziomu przewidywanej ochrony, natomiast inne państwa zaledwie spełniają wymogi minimalne. Pomimo dowiedzionego pozytywnego wkładu wyspecjalizowanych organów ds. równości w zwalczanie dyskryminacji i propagowanie równości, prawo UE wymaga powołania takich organów jedynie w kwestiach dotyczących równości bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne oraz równości płci. Wiele państw członkowskich ustanowiło organy ds. równości, w których kompetencji leży zapewnienie równości z kilku bądź wszystkich względów wymienionych w art. 13.

1.7 Zdaniem EKES-u nie znajduje uzasadnienia fakt utrzymywania przez UE systemu prawodawstwa opartego na wyraźnym traktatowym zobowiązaniu do zwalczania dyskryminacji z sześciu określonych względów, w ramach którego nadal istnieją różnice w poziomie ochrony, przy mniejszej ochronie przed dyskryminacją z niektórych przyczyn i bardziej ograniczonej gwarancji równego traktowania w tych przypadkach. Brak wiążącego zobowiązania do przestrzegania wspólnej normy UE oznacza brak faktycznej zachęty dla państw członkowskich do uchwalenia przepisów zapewniających spójne prawa dla poszczególnych motywów dyskryminacji.

1.8 EKES jest zaniepokojony, że ten hierarchiczny system ochrony przed dyskryminacją znacznie utrudni osiągnięcie celów UE. Może on stanowić przeszkodę dla swobodnego przepływu pracowników oraz towarów; pracownicy mogą niechętnie przemieszczać się do krajów, w których istnieje mniej możliwości do wyegzekwowania praw, a dostawcy towarów i usług mogą odczuwać niekorzystne skutki wymogów spełnienia niejednakowych norm w zakresie równości w różnych krajach. System ten działa ze szkodą dla spójności społecznej i ograniczy poziom uczestnictwa w społeczeństwie obywatelskim.

1.9 EKES uważa, że obecnie potrzebne jest nowe prawodawstwo UE, które zakazywałoby dyskryminacji ze względu na religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek i orientację seksualną w obszarach znajdujących się poza rynkiem pracy. Zgodnie z zasadami pomocniczości i proporcjonalności określonymi w art. 5 TWE, wspólny wysoki standard ochrony prawnej we wszystkich państwach członkowskich nie może zostać osiągnięty w inny sposób niż za pomocą działania na szczeblu wspólnotowym.

1.10 Działania WE powinny przyjąć formę jednej dyrektywy obejmującej wszystkie cztery przyczyny dyskryminacji wymienione powyżej. Aby prawo UE i prawo krajowe były spójne i konsekwentne, nowa dyrektywa powinna mieć zastosowanie we wszystkich obszarach poza dziedzinami zatrudnienia i pracy uwzględnionymi w dyrektywie w sprawie równości rasowej. EKES uważa, że jedna dyrektywa miałaby istotne zalety, a mianowicie byłaby maksymalnie jasna dla przedsiębiorców oraz innych dostawców towarów i usług, co stanowiłoby zachętę do jej przestrzegania na jak najwcześniejszym etapie, bardzo skutecznie zajęłaby się dyskryminacją wielokrotną oraz wspierała zwiększanie spójności społecznej.

1.11 Stąd też EKES z zadowoleniem przyjmuje decyzję Komisji ogłoszoną 2 lipca 2008 r. o przedstawieniu nowej dyrektywy w sprawie urzeczywistnienia zasady równego traktowania bez względu na religię, światopogląd, niepełnosprawność, wiek czy orientację seksualną.

1.12 Niezmiernie istotne jest, by nowe przepisy gwarantowały, iż prawo do równości nie zostanie ograniczone ani zmniejszone i nie poskutkuje ograniczeniem ochrony przed dyskryminacją wynikającej z unijnego i krajowego prawa. Nowa dyrektywa powinna określać ramy wywiązywania się z obowiązków równego traktowania na mocy konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, jak również dostęp i przystępność mieszkań, tak by osoby niepełnosprawne mogły w pełni uczestniczyć w życiu społecznym. Powinna także umożliwiać przyjmowanie środków pozwalających na podejmowanie pozytywnych działań i preferencyjne traktowanie ze względu na wiek lub niepełnosprawność, jeśli jest to zgodne z zasadą równego traktowania. Nie może dopuszczać ogólnego usprawiedliwienia dyskryminacji bezpośredniej, lecz powinna zezwalać na dyskryminację wówczas, gdy służy to propagowaniu równości i poszanowaniu godności człowieka. Dyrektywa powinna określać wymóg ustanowienia wyspecjalizowanych organów ds. równości, odpowiedzialnych za kwestie równości w odniesieniu do czterech pozostałych przyczyn, bądź też rozszerzać kompetencje istniejących organów na te dziedziny.

2. Równość jest podstawową zasadą prawa UE

2.1 Prawo do równości jest zarówno prawem powszechnym, jak i podstawową zasadą prawa wspólnotowego. Wynika ono z dokumentów międzynarodowych, których sygnatariuszami są wszystkie państwa członkowskie, oraz ze wspólnej tradycji konstytucyjnej państw członkowskich i zostało proklamowane w art. 21 i 22 Karty praw podstawowych.

2.2 Uchwalone ponad 30 lat temu prawo do niedyskryminacji ze względu na płeć w miejscu pracy jest kluczowym elementem charakteryzującym rozwój Unii. Równe traktowanie kobiet i mężczyzn ma zasadnicze znaczenie dla sprawiedliwych reguł na rynku wewnętrznym, swobody przemieszczania się oraz tworzenia silnego i spójnego społeczeństwa europejskiego.

2.3 W latach 90. wzrastała świadomość konieczności przedsięwzięcia środków mających na celu rozwiązanie problemu dyskryminacji z przyczyn innych niż płeć oraz w obszarach znajdujących się poza rynkiem pracy. Włączenie art. 13 do traktatu z Amsterdamu było istotnym osiągnięciem, gdyż nadało nowe uprawnienia i rozszerzyło zobowiązanie do zagwarantowania równego traktowania. Art. 13 zobowiązuje UE do zwalczania dyskryminacji nie tylko ze względu na płeć, lecz również ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek i orientację seksualną.

2.4 Dostrzegając pilną potrzebę działania w obszarze dyskryminacji z pozostałych przyczyn, w 2000 r. Rada zatwierdziła dwie dyrektywy: dyrektywę w sprawie równości rasowej (2000/43/WE), wprowadzającą w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, oraz dyrektywę ramową w sprawie zatrudnienia (2000/78/WE), ustanawiającą ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy. W 2004 r. Rada zatwierdziła dyrektywę wprowadzającą w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług (2004/113/WE).

2.5 Każda z tych trzech dyrektyw zawiera w preambule odwołanie do art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej i potwierdza, że prawo do równości jest prawem podstawowym, wynikającym z praw przewidzianych w dokumentach międzynarodowych, których sygnatariuszami są wszystkie państwa członkowskie, a także ze wspólnej tradycji konstytucyjnej państw członkowskich.

2.6 Potwierdził to również Europejski Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu wydanym w trybie prejudycjalnym w sprawie *Mangold przeciwko Helm* (¹), które dotyczyło wykładni dyrektywy Rady 2000/78/WE w zakresie dyskryminacji ze względu na wiek.

— „74 (...) Zgodnie z brzmieniem (...) art. 1 [dyrektywy 2000/78], ma ona na celu wyłącznie wyznaczenie ogólnych ram dla walki z dyskryminacją ze względu na religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną, a sama zasada zakazująca tych form dyskryminacji ma swoje źródło, jak wynika z motywów pierwszego i czwartego tej dyrektywy, w różnych instrumentach międzynarodowych i we wspólnej tradycji konstytucyjnej państw członkowskich.

— 75 (...) zasada niedyskryminacji ze względu na wiek powinna zostać uznana za zasadę ogólną prawa wspólnotowego.”

Nie ma powodu, aby sądzić, że Trybunał nie uznałby również, iż zasada ta obowiązuje także w wypadku innych przyczyn dyskryminacji w rozumieniu dyrektywy 2000/78.

(¹) [2005] ETS UE, C-144/04 z 22 listopada 2005 r.

2.7 W postępowaniu *Coleman przeciwko Attridge Law*, w którym do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości skierowano wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie zakresu dyrektywy Rady 2000/78, rzecznik generalny w swojej opinii stwierdził⁽²⁾:

— „8. Art. 13 WE świadczy o tym, że porządek prawny Wspólnoty opiera się na zasadzie równego traktowania i niedyskryminacji. (...) Orzecznictwo Trybunału nie pozostawia wątpliwości co do roli, jaką w porządku prawnym Wspólnoty pełni równo traktowanie i niedyskryminacja. Równość nie jest wyłącznie ideałem i aspiracją polityczną, lecz jedną z podstawowych zasad prawa wspólnotowego.”

2.8 Dyrektywa w sprawie równości rasowej⁽³⁾ i dyrektywa ramowa w sprawie zatrudnienia⁽⁴⁾ potwierdzają pogląd Rady, że dyskryminacja z przyczyn wymienionych w art. 13 może być przeszkodą w realizacji celów WE określonych w art. 2 TWE, a mianowicie wspierania wysokiego poziomu zatrudnienia i ochrony socjalnej, równości mężczyzn i kobiet, podnoszenia poziomu i jakości życia, spójności gospodarczej i społecznej oraz solidarności między państwami członkowskimi.

2.9 Traktat lizboński nadaje nowe znaczenie zwalczaniu dyskryminacji z przyczyn wymienionych w art. 13⁽⁵⁾ i czyni z niego konkretny cel UE przy określaniu i realizacji jej polityki i działań.⁽⁶⁾

3. Znaczenie skutecznej ochrony przed dyskryminacją w obszarach znajdujących się poza rynkiem pracy

3.1 Dyrektywa ramowa w sprawie zatrudnienia ustanawia ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy bez względu na religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. Dyrektywa w sprawie równości rasowej wprowadza w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne nie tylko w zakresie zatrudnienia i pracy, lecz również w ramach systemu opieki społecznej, w tym zabezpieczenia społecznego i opieki zdrowotnej, świadczeń społecznych, edukacji i dostępu do towarów i usług, włączając w to mieszkalnictwo.

3.2 Dyrektywa w sprawie równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług stanowi uzupełnienie ochrony przed dyskryminacją ze względu na płeć w obszarze zatrudnienia i pracy, przewidzianej w dyrektywach przyjętych na mocy art. 141 TWE⁽⁷⁾, oraz wprowadza w życie zasadę równego traktowania obydwu płci w tej dziedzinie.

3.3 W dyrektywie w sprawie równości rasowej⁽⁸⁾ oraz dyrektywie w sprawie równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług⁽⁹⁾ Rada uznała, że w celu zapewnienia pełnego

uczestnictwa wszystkich osób, ochrona przed dyskryminacją powinna wykraczać poza obszar zatrudnienia.

3.4 EKES odnotował już wcześniej⁽¹⁰⁾ znaczenie dostępności elektronicznej dla zwalczania dyskryminacji i umożliwienia pełnego udziału wszystkich grup w społeczeństwie oraz zalecał przyjęcie przepisów na mocy art. 13 w celu osiągnięcia wspólnego wysokiego standardu dla środków w tej dziedzinie.

3.5 EKES uważa, że likwidacja dyskryminacji zarówno na rynku pracy, jak i poza nim ma istotne znaczenie dla osiągnięcia celów strategii lizbońskiej. Natomiast dyskryminacja w zakresie ochrony społecznej, opieki zdrowotnej, edukacji, mieszkalnictwa bądź dostępu do niezbędnych usług świadczonych przez sektor publiczny i prywatny będzie stanowić przeszkodę w osiągnięciu celu, którym jest trwały wzrost oraz większa liczba lepszych miejsc pracy.

4. Obecna sytuacja w obszarze równości i niedyskryminacji w UE

4.1 Rok 2007, który był Europejskim Rokiem na rzecz Równych Szans dla Wszystkich, dał instytucjom UE, rządowi krajowym i społeczeństwu obywatelskiemu cenną możliwość zastanowienia się nad znaczeniem równości i wykorzenienia dyskryminacji dla stworzenia społeczeństwa, które charakteryzowałoby się większą integracją społeczną. Rok ten zwrócił uwagę na wyraźnie odnotowany przez Radę fakt, iż „w UE wciąż mamy do czynienia z nierównościami i dyskryminacją ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, wiek, niepełnosprawność, religię, światopogląd lub orientację seksualną; istotne koszty tego ponoszą zarówno pojedyncze osoby doświadczające dyskryminacji, jak i społeczeństwa europejskie jako całość”⁽¹¹⁾.

4.2 Podczas roku europejskiego zwrócono również uwagę na różnice w ochronie przed dyskryminacją występujące w obowiązującym prawodawstwie UE i opisane powyżej w pkt. 3.1 i 3.2. EKES jest zaniepokojony, że odmowa sprawiedliwego traktowania, w tym dyskryminujące praktyki instytucjonalne, w oparciu o jakiegokolwiek powody wymienione w art. 13 w obszarach takich jak opieka zdrowotna, edukacja, dostęp do towarów, usług i mieszkalnictwa może przyczynić się do zaistnienia trwałych nierówności w zakresie dostępu do zatrudnienia oraz wywrzeć głęboki wpływ na jakość życia obywateli oraz możliwość ich pełnego uczestnictwa w społeczeństwie.

5. Dyskryminacja wielokrotna

5.1 Jak stwierdziła Rada, „podczas roku europejskiego zwrócono uwagę na coraz większe problemy wynikające z dyskryminacji wielokrotnej”⁽¹²⁾.

⁽²⁾ [2008] ETS UE, C-303/06 z 31 stycznia 2008 r.

⁽³⁾ Punkt 9 uzasadnienia.

⁽⁴⁾ Punkt 11 uzasadnienia.

⁽⁵⁾ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana zmieniona traktatem z Lizbony), art. 19.

⁽⁶⁾ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana zmieniona traktatem z Lizbony), art. 10.

⁽⁷⁾ Np. dyrektywy 76/207/EWG i 2002/73/WE.

⁽⁸⁾ Punkt 12 uzasadnienia.

⁽⁹⁾ Punkt 9 uzasadnienia.

⁽¹⁰⁾ Opinia EKES-u z 30.5.2007 w sprawie przyszłego prawodawstwa dotyczącego dostępności elektronicznej; sprawozdawca: Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER (Dz.U. C 175 z 27.7.2007).

⁽¹¹⁾ Rezolucja Rady z 5 grudnia 2007 r. w sprawie dalszych działań po zakończeniu Europejskiego Roku na rzecz Równych Szans dla Wszystkich (2007), s. 1.

⁽¹²⁾ Tamże, s. 3.

5.2 W przypadku „dyskryminacji wielokrotnej” istotę stanowi złożona tożsamość każdej osoby. Do tego rodzaju dyskryminacji dochodzi, gdy dana osoba doświadcza dyskryminacji lub napastowania z kilku powodów, które są częścią jej tożsamości.

5.3 W grudniu 2007 r. opublikowano sprawozdanie z badań przeprowadzonych przez duński Instytut Praw Człowieka pt. „Tackling Multiple Discrimination — Practices, policies and laws” („Zwalczanie dyskryminacji różnego rodzaju: praktyki, polityka i ustawy”) (13). Na podstawie analizy naukowej i prawnej oraz konsultacji z zainteresowanymi stronami autorzy dochodzą do następującego wniosku: „Jeżeli mamy poradzić sobie z problemem dyskryminacji i nierówności, to konieczne jest znalezienie praktycznych rozwiązań mających na celu zwalczanie dyskryminacji wielokrotnej” (14).

5.4 Przepisy antydyskryminacyjne UE oraz przepisy krajowe, stanowiące transpozycję prawodawstwa UE, powinny być w stanie zagwarantować ochronę i prawo do zadośćuczynienia z tytułu wszelkich form dyskryminacji wielokrotnej. W tym celu poziom ochrony musi być jednakowy w przypadku wszystkich form dyskryminacji. Obecnie prawo UE zapewnia to jedynie w obszarze zatrudnienia.

6. Ochrona prawna przed dyskryminacją w UE

6.1 Pomimo że nie wszystkie państwa członkowskie dokonały prawidłowej transpozycji dyrektywy w sprawie równości rasowej lub dyrektywy ramowej w sprawie zatrudnienia (15), wiele państw członkowskich posiada przepisy zakazujące dyskryminacji, które wykraczają poza wymogi określone w dyrektywach odnoszących się do art. 13.

6.2 W grudniu 2006 r. opublikowana została analiza (16), w której przyjrano się przepisom krajowym zakazującym dyskryminacji poza obszarem zatrudnienia i pracy ze względu na płeć, orientację seksualną, niepełnosprawność, religię i światopogląd oraz wiek. Autorzy stwierdzają w niej, co następuje:

„Być może najbardziej uderzające cechy przebadanych krajów europejskich to (1) fakt, że większość krajów wykracza poza obecne wymogi WE i zapewnia pewną formę ochrony prawnej przed znaczną liczbą przypadków dyskryminacji, które stanowią temat niniejszego sprawozdania, oraz (2) różnice między krajami pod względem poziomu i charakteru takiej ochrony” (17).

6.3 Znalezione znaczne rozbieżności pod względem form dyskryminacji i obszarów działalności, w wypadku których zapewniana była ochrona, a także ram prawnych, w które ochrona ta została wpisana (konstytucje krajowe, antydyskryminacyjne prawo rodzajowe, przepisy krajowe lub regionalne bądź

przepisy specjalne dotyczące pojedynczych obszarów, takich jak mieszkalnictwo lub edukacja). W przypadku poszczególnych motywów dyskryminacji i obszarów odnotowano różnice między krajami pod względem charakteru, formy i zakresu wyjątków od prawa do niedyskryminacji (18). Porównanie państw członkowskich, przeprowadzone przez Bella, Chopina i Palmera (19) potwierdza ustalenia dotyczące zróżnicowania i braku spójności.

6.4 Jak uznała Rada w rezolucji w sprawie dalszych działań po zakończeniu Europejskiego Roku, wyspecjalizowane organy ds. równości są lub mogłyby być istotną siłą napędową w zwalczaniu dyskryminacji i propagowaniu równości w każdym państwie członkowskim; w szczególności pełnią one zasadniczą rolę w podnoszeniu wiedzy na temat tych kwestii. Dyrektywa w sprawie równości rasowej, dyrektywa w sprawie równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług, jak również preredagowana dyrektywa w sprawie równości płci (20) nakładają na państwa członkowskie obowiązek powołania wyspecjalizowanych organów ds. równości w celu wspierania prawa do równości bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne i płeć, lecz nie zawierają wymogu ustanowienia organów ds. równości bez względu na religię lub światopogląd, niepełnosprawność, orientację seksualną lub wiek. Kompetencje wyspecjalizowanych organów ustanowionych w państwach członkowskich obejmują często bardzo odmienne przyczyny dyskryminacji: niektóre ograniczają się do dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, inne zaś obejmują wszystkie przyczyny wymienione w art. 13 oraz przyczyny dodatkowe (21). Na szczeblu europejskim istnieje sieć Equinet (22), do której należą władze samorządowe lub centralne odpowiedzialne w państwach członkowskich za wdrażanie prawodawstwa antydyskryminacyjnego.

6.5 Po przyjrzeniu się ochronie prawnej w wypadku dyskryminacji ze względu na orientację seksualną w UE (23), Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej zasugerowała, by przepisy wspólnotowe zapewniały równe prawa i równe traktowanie dla wszystkich przypadków objętych art. 13.

6.6 EKES uważa, że nic nie przemawia za systemem prawodawstwa antydyskryminacyjnego UE, opartym na traktatowym zobowiązaniu do zwalczania dyskryminacji ze względu na płeć, pochodzenie rasowe lub etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek i orientację seksualną, który dopuszcza i utrzymuje niższy poziom ochrony przed dyskryminacją z niektórych przyczyn i bardziej ograniczoną gwarancję równego traktowania w tych przypadkach.

(13) Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, 2007 ISBN 978-92-79-06953-6.

(14) Tamże, s. 7.

(15) Patrz: M. Bell, I. Chopin i F. Palmer, „Developing Anti-Discrimination Law in Europe — The 25 EU Member States Compared” („Opracowywanie ustaw antydyskryminacyjnych w Europie: porównanie 25 państw członkowskich”), lipiec 2007 r., Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, 2007, ISBN 978-92-79-06572-9.

(16) Patrz: A. McColgan, J. Niessen i F. Palmer, „Comparative Analyses on National Measures to Combat Discrimination Outside Employment and Occupation” („Analizy porównawcze środków krajowych na rzecz zwalczania dyskryminacji poza obszarami zatrudnienia i pracy”) VT/2005/062, Migration Policy Group i Human European Consultancy, grudzień 2006 r.

(17) Tamże, s. 3.

(18) Op.cit. Tabele porównawcze, s. 36–45, oraz M. Bell, I. Chopin i F. Palmer (patrz: przypis 15).

(19) Op. cit. Tabele porównawcze, s. 83–113.

(20) 2006/54/WE.

(21) Zob.: M. Bell, I. Chopin i F. Palmer, „Developing Anti-Discrimination Law in Europe — The 25 EU Member States Compared” („Opracowywanie ustaw antydyskryminacyjnych w Europie: porównanie 25 państw członkowskich”), lipiec 2007 r., Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, 2007, ISBN 978-92-79-06572-9, s. 108–113.

(22) Zob. www.equineteurope.org.

(23) „Homofobia i dyskryminacja ze względu na orientację seksualną w państwach członkowskich UE”, część I: analiza prawna; Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, 2008 (autor: Olivier De Schutter).

6.7 Brak spójnego prawodawstwa obejmującego wszystkie przyczyny na szczeblu UE oznacza, że państwa członkowskie nie czują się zobligowane do uchwalenia spójnych przepisów. Ponadto nie istnieje podstawa prawna do działania Komisji lub Rady w wypadku niedostatecznego lub nierównego poziomu ochrony przed dyskryminacją (a tak właśnie wygląda obecna sytuacja).

6.8 EKES przyjmuje do wiadomości fakt, że samo uchwalenie przepisów zakazujących dyskryminacji nie spowoduje zniesienia dyskryminacji w danym kraju, lecz można przynajmniej stwierdzić, że stanowi wyraz uznania przez państwo jej szkodliwości dla obywateli i społeczeństwa oraz zobowiązania do zastosowania środków prawnych w celu położenia kresu temu zjawisku. Brak przepisów antydyskryminacyjnych jest całkowicie odmiennym sygnałem i wskazuje na (mylne) przekonanie, że dyskryminacja nie istnieje lub nie stanowi problemu na tyle poważnego, aby konieczne było przyjęcie formalnych środków zapobiegawczych. Z perspektywy politycznej oznacza to, że sprzeciw wobec jakiegokolwiek formy uregulowań osób, które potencjalnie mogłyby dopuścić się dyskryminacji, przesłania chęć poprawy jakości życia wszystkich obywateli i osiągnięcia większej spójności społecznej.

6.8.1 Istnieją mocne dowody wskazujące na to, że nieformalne, pozaprawne środki mające na celu propagowanie dobrych praktyk nie zlikwidowały utrwalonych zachowań dyskryminacyjnych.

6.8.2 Jednakże samo prawodawstwo antydyskryminacyjne, bez wszechstronnego programu podnoszenia wiedzy i edukacji oraz skutecznego egzekwowania prawa, nie osiągnie swoich celów.

7. Hierarchiczny system praw do równości utrudnia osiągnięcie celów WE

7.1 Zdaniem Komitetu obecny niespójny i hierarchiczny wspólnotowy system środków ochrony przed dyskryminacją utrudnia osiągnięcie celów WE:

- Stanowi przeszkodę dla swobodnego przepływu pracowników, którzy w niektórych państwach członkowskich posiadają mniej możliwości do wyegzekwowania praw do niedyskryminacji niż w innych państwach. Na przykład, 69,2 % respondentów, którzy wzięli udział w internetowej ankiecie Komisji „Czy dyskryminacja ma znaczenie?“, przyznało, że poziom ochrony prawnej przed dyskryminacją ze względu na wiek, niepełnosprawność, religię i orientację seksualną poza obszarem pracy miałby wpływ na ich decyzję o zamieszaniu w innym państwie członkowskim ⁽²⁴⁾.
- Może stanowić przeszkodę w swobodnym przepływie towarów, ponieważ dostawcy muszą spełniać niejednakowe normy w zakresie zapewnienia równego dostępu do towarów i usług w różnych państwach członkowskich. Dla przykładu, 26,3 % przedsiębiorstw, które wzięły udział w ocenie Europejskiego Panelu Testów Biznesowych ⁽²⁵⁾, wskazało, iż poziom ochrony prawnej przeciwko dyskryminacji ze względu na wiek, niepełnosprawność, religię i orientację

seksualną, oferowanej przez inne państwo członkowskie w zakresie dostępu do towarów i usług, miałby wpływ na ich zdolność do prowadzenia działalności w tym państwie.

- Wpływa na jakość życia, ponieważ przy braku zakazu prawnego dyskryminacja i napastowanie mogą pozostawać poza kontrolą; utrzymują się również ograniczenia w pełnym i równym korzystaniu z praw gospodarczych i społecznych.
- Działa na niekorzyść spójności społecznej, gdyż nie uwzględnia w pełni i w jednakowym stopniu wszystkich grup społecznych.
- Ogranicza udział istotnych grup i społeczności w życiu społecznym.

7.2 Wyrażając obawy w związku z utrzymującym się problemem dyskryminacji, w rezolucji w sprawie dalszych działań po zakończeniu Europejskiego Roku na rzecz Równych Szans dla Wszystkich Rada stwierdziła, co następuje:

- „dyskryminacja może prowadzić do ubóstwa i wykluczenia społecznego, jeśli uniemożliwia ona korzystanie z zasobów i dostęp do nich”;
- „Parlament Europejski oraz społeczeństwo obywatelskie zaapelowały o rozszerzenie ochrony prawnej przed dyskryminacją także na inne dziedziny poza zatrudnieniem i pracą”;
- zwróciła się do państw członkowskich i Komisji Europejskiej, aby „zwiększyły wysiłki służące zapobieganiu i zwalczaniu dyskryminacji (...) na rynku pracy i poza nim” oraz „zadbały o skuteczniejsze wykonywanie przez wyspecjalizowane organy ds. równości swojej niezależnej funkcji”.

8. Konieczna jest nowa dyrektywa

8.1 Aby rozwiązać problemy wskazane przez Radę i zapewnić spójne, minimalne normy ochrony w UE, potrzebne jest nowe prawodawstwo wprowadzające w życie zasadę równego traktowania poza rynkiem pracy bez względu na niepełnosprawność, religię, światopogląd, orientację seksualną lub wiek.

8.2 Biorąc pod uwagę charakter i skalę kwestii, na które wpływa obecny poziom dyskryminacji, skutki dyskryminacji dla osiągnięcia celów UE, a także potrzebę zapewnienia we wszystkich państwach członkowskich wspólnego wysokiego poziomu ochrony, działania państw członkowskich są niewystarczające i niezbędna jest interwencja na szczeblu wspólnotowym, zgodnie z zasadami pomocniczości i proporcjonalności określonymi w art. 5 TWE.

8.3 EKES zaleca, aby przybrało to formę jednej dyrektywy zakazującej dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność, religię, światopogląd, orientację seksualną lub wiek we wszystkich obszarach znajdujących się poza rynkiem pracy, uwzględnionych w dyrektywie w sprawie równości rasowej, oraz określającej wymóg ustanowienia wyspecjalizowanych organów ds. równości posiadających pełne kompetencje we wszystkich sprawach wchodzących w zakres prawodawstwa. Stanowi to główne zalecenie Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej ⁽²⁶⁾.

⁽²⁴⁾ Konsultacje internetowe, lipiec — październik 2007 r.

⁽²⁵⁾ 12/07/2007 — 31/08/2007, pytanie 4a.

⁽²⁶⁾ „Homofobia i dyskryminacja ze względu na orientację seksualną w państwach członkowskich UE”, część I: analiza prawna; Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, 2008 (autor: Olivier De Schutter).

8.3.1 Komitet uznaje, że można zwiększyć ochronę w ramach istniejących dyrektyw antydyskryminacyjnych, w tym zapewnić wyraźniejsze rozpoznawanie dyskryminacji instytucjonalnej, jednakże obecnie priorytetem EKES-u jest zapewnienie takiej samej ochrony przed dyskryminacją z wyżej wymienionych przyczyn jak ta, która istnieje już w wypadku dyskryminacji ze względu na rasę bądź pochodzenie etniczne.

8.4 EKES przyjmuje do wiadomości fakt, że początkową reakcją wielu organizacji, zwłaszcza małych przedsiębiorstw, na wszelkie projekty nowych uregulowań będzie autentyczna obawa związana z kosztami ich przestrzegania. Dla przedsiębiorstw przestrzeganie uregulowań wielopoziomowych jest „wyjątkowo trudne”⁽²⁷⁾. EKES nie jest przekonany, że uchwalenie jednej dyrektywy ustanawiającej wspólną unijną normę ochrony przed dyskryminacją poza rynkiem pracy pociągnie za sobą znaczne nowe koszty; w wielu wypadkach zwiększenie liczby klientów w wyniku zniesienia dyskryminacji przeważałoby nad kosztami dostosowania praktyki do przepisów prawnych. Zdaniem 89,8 % przedsiębiorstw, które wzięły udział w ocenie Europejskiego Panelu Testów Biznesowych, powinny istnieć przepisy gwarantujące jednakową ochronę przed dyskryminacją w całej Europie⁽²⁸⁾.

8.5 Komitet jest świadom argumentów przemawiających za przyjęciem oddzielnych dyrektyw dotyczących poszczególnych przyczyn dyskryminacji, jednakże uważa, że należy dążyć do przyjęcia jednej dyrektywy obejmującej wszystkie cztery przyczyny. Dyrektywa taka:

- Będzie maksymalnie jasna i przejrzysta dla obywateli oraz dostawców towarów i usług. Mamy świadomość, że przedsiębiorcy prywatni rzadko z zadowoleniem przyjmują nowe formy uregulowań, a ustanawianie w różnych momentach oddzielnych wspólnotowych norm antydyskryminacyjnych dla każdej odrębnej przyczyny dyskryminacji, nie mając pewności, że wymogi będą spójne, spowoduje znacznie większe trudności w ich przestrzeganiu, zwłaszcza dla małych przedsiębiorstw o ograniczonych zasobach.
- Umożliwi skuteczną reakcję na dyskryminację wielokrotną i zapewni środki zaradcze. Jeżeli będzie istnieć spójna, jednokowa ochrona przed dyskryminacją ze wszystkich względów, wówczas osoby, które spotykają się z dyskryminacją lub napastowaniem z powodu więcej niż jednego aspektu swojej tożsamości, będą mogły dochodzić stosownego zadośćuczynienia.
- Sprawí, że prawo stanie się zrozumiałe i dostępne. W rezolucji w sprawie dalszych działań po zakończeniu Europejskiego Roku na rzecz Równych Szans dla Wszystkich Rada wspominała o niewielkiej znajomości przepisów antydyskryminacyjnych wśród obywateli⁽²⁹⁾; zadanie podniesienia wiedzy będzie wielokrotnie trudniejsze, jeżeli w prawodawstwie UE lub ustawodawstwie krajowym istnieć będą złożone odmiany prawa do równego traktowania, oparte na różnych przyczynach dyskryminacji w różnych obszarach.
- Pozwoli uniknąć wszelkich form hierarchii w europejskim systemie prawa do równego traktowania. Spójność społeczna zależy od tego, czy członkowie społeczeństwa mają poczucie wspólnego zobowiązania i wspólnej przyna-

leżności; będzie to znacznie trudniejsze do osiągnięcia, jeśli różne grupy stwierdzą, iż z treści prawodawstwa wynika, że przysługujące niektórym grupom prawo do równego traktowania jest ważniejsze niż prawa innych grup.

8.6 Dyrektywa w sprawie równości rasowej określiła najważniejsze obszary poza dziedziną zatrudnienia, wchodzące w zakres kompetencji UE, w których dla osiągnięcia celów UE stosowne i konieczne jest zapobieganie dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność, religię lub światopogląd, orientację seksualną i wiek; EKES zdecydowanie zaleca pełne uwzględnienie tych samych obszarów w zakresie nowej dyrektywy.

8.7 EKES przyjmuje do wiadomości, że zgodnie z zasadą pomocniczości, w odniesieniu do pewnych obszarów działalności, np. mieszkalnictwa, edukacji lub niektórych innych usług publicznych, kompetencje w zakresie organizacji i świadczenia usług (lub w zakresie innych aspektów uregulowań) leżą przede wszystkim w gestii państw członkowskich, na szczeblu krajowym lub regionalnym. Komitet uważa, że zgodnie z art. 5 TWE jedynie prawodawstwo na szczeblu UE jest w stanie zagwarantować niezbędne, kompleksowe i ściśle wspólne normy równego traktowania we wszystkich tego rodzaju obszarach działalności.

8.8 Komitet z zadowoleniem przyjmuje więc decyzję ogłoszoną przez Komisję 2 lipca 2008 r. o przedstawieniu nowej dyrektywy w sprawie urzeczywistnienia zasady równego traktowania bez względu na religię, światopogląd, niepełnosprawność, wiek czy orientację seksualną w obszarach poza rynkiem pracy, objętych dyrektywą w sprawie równości rasowej. Jako że niniejsza opinia była już przedłożona Komisji na wcześniejszych etapach, można mieć nadzieję, iż stanowisko oraz wstępne wnioski grupy analitycznej EKES-u, zalecające przygotowanie dyrektywy w obecnie zaproponowanej formie, pomogły Komisji podjąć decyzję. Komitet żywi również nadzieję, że opinia w swojej ostatecznej postaci zachęci państwa członkowskie do uznania wartości i znaczenia prawodawstwa UE w omawianej dziedzinie oraz pomoże im przyczynić się do pozytywnego rozwoju tego prawodawstwa i jego przyjęcia.

8.9 EKES popiera decyzję Komisji o przedstawieniu dyrektywy, która byłaby w jak największym stopniu spójna z pozostałymi dyrektywami odnoszącymi się do art. 13, wraz z takimi samymi definicjami dotyczącymi dyskryminacji bezpośredniej i pośredniej, molestowania i działania pozytywnego, mającymi zastosowanie do wszystkich osób przebywających w danym państwie członkowskim, w tym obywateli państw trzecich, jak również takimi samymi obowiązkami państw członkowskich w zakresie zapewnienia prawa do zadośćuczynienia, skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających kar, ochrony przed represjami oraz przeniesienia ciężaru dowodu. Równie ważne są spójne zobowiązania do podnoszenia świadomości i wspierania dialogu z partnerami społecznymi i organizacjami pozarządowymi.

8.10 EKES zaleca, by Rada i pozostałe instytucje UE rozważyły podczas przeglądu zaproponowanej dyrektywy przedstawione poniżej zagadnienia, by ostatecznie zapewnić realizację opisanych celów.

⁽²⁷⁾ Konfederacja Europejskiego Biznesu, odpowiedź na konsultacje prowadzone przez Komisję „Czy dyskryminacja ma znaczenie?”, 12 października 2007 r.

⁽²⁸⁾ 12/07/2007 — 31/08/2007, pytanie 4b.

⁽²⁹⁾ Konsultacje internetowe, lipiec — październik 2007 r., s. 1.

8.10.1 *Niezmnieszenie poziomu ochrony.* Opracowywanie nowej dyrektywy nie może zostać wykorzystane do ograniczenia ochrony przed dyskryminacją w jakichkolwiek przepisach UE, a państwa członkowskie nie powinny mieć możliwości wykorzystania procesu wprowadzania w życie dyrektywy do zmniejszenia obecnego poziomu ochrony przed dyskryminacją.

8.10.2 *Prawo do równości i przystępnych mieszkań dla osób niepełnosprawnych.* Poza rynkiem pracy osoby niepełnosprawne napotykają takie same lub większe przeszkody na drodze pełnego uczestnictwa w społeczeństwie. Nowa dyrektywa powinna zapewnić ramy dla wszystkich państw członkowskich, tak aby mogły wywiązać się ze swoich zobowiązań w zakresie równości i niedyskryminacji, zgodnie z Konwencją ONZ o prawach osób niepełnosprawnych.

8.10.2.1 Nowa dyrektywa powinna zobowiązać wszystkie osoby zajmujące się zapewnianiem ochrony społecznej (w tym zabezpieczeniami społecznymi i opieką zdrowotną, świadczeniami społecznymi, edukacją, dostarczaniem towarów i usług oraz kwestiami mieszkaniowymi), do

- a) przewidywania potrzeb osób niepełnosprawnych w zakresie dostępu, w tym dostępu do obiektów, transportu i informacji;
- b) przygotowania z wyprzedzeniem mieszkań przyjaznych osobom niepełnosprawnym oraz usunięcia przeszkód uniemożliwiających im jak największy udział i korzystanie z usług.

8.10.2.2 Nowa dyrektywa powinna określać jako formę dyskryminacji brak odpowiednich możliwości dostępu bądź przystępnego zakwaterowania dla danej osoby niepełnosprawnej, chyba że podjęcie kroków w tej dziedzinie wiązałoby się z nieproporcjonalnymi kosztami dla dostawcy.

8.10.3 *Dyskryminacja wielokrotna.* Dyrektywa powinna stanowić potwierdzenie, że zasada równego traktowania obejmuje ochronę przed dyskryminacją wielokrotną, tak aby ochrona ta nabrała mocy w prawie UE i prawie krajowym.

8.10.4 *Działanie pozytywne.* Nierówności są głęboko zakorzenione w obszarach działania wykraczających poza zatrudnienie i pracę, np. w edukacji, opiece zdrowotnej, mieszkalnictwie i dostępie do takich usług jak hotele, restauracje, usługi finansowe i biura podróży. Stąd też, by zapewnić w praktyce całkowitą równość, nowa dyrektywa powinna jednoznacznie zezwalać państwom członkowskim na utrzymanie lub przyjęcie środków mających na celu niedopuszczenie do sytuacji, w której religia, światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientacja seksualna działałyby na niekorzyść danej osoby, bądź zrekompensowanie skutków takiej sytuacji.

8.10.5 *Preferencyjne traktowanie ze względu na niepełnosprawność lub wiek.* Nowa dyrektywa powinna uznawać stosowanie w państwach członkowskich praktyk preferencyjnego traktowania

osób ze względu na ich wiek lub status osoby niepełnosprawnej. Wiele tego rodzaju korzyści przyczynia się do zwiększenia integracji społecznej osób starszych lub młodszych oraz osób niepełnosprawnych. Nowa dyrektywa nie powinna zniechęcać organizacji z sektora publicznego lub prywatnego do oferowania takich korzyści, jeżeli mają one na celu pokonanie lub zmniejszenie faktycznych, finansowych lub wynikających z nastawienia otoczenia przeszkód do równego uczestnictwa. Powinna zezwolić państwom członkowskim na dopuszczenie takich środków, o ile mają one uzasadniony cel, zgodny z zasadą równego traktowania, a sposoby osiągnięcia tego celu spełniają warunek proporcjonalności.

8.10.6 Wszelkie wyjątki powinny zostać zawężone. EKES przyjmuje do wiadomości, że będą występować sytuacje, w których różnicowane traktowanie, wynikające z ochrony przed dyskryminacją z danej przyczyny, może być stosowne i konieczne, lecz odrzuca koncepcję wprowadzenia ogólnego uzasadnienia dla dyskryminacji bezpośredniej. Wyjątki od zakazu dyskryminacji nie powinny być tak szerokie, by niwelowały wpływ ochrony, którą zapewniać ma dyrektywa; z drugiej strony dyrektywa nie powinna być niepotrzebnie skomplikowana i nie powinna zawierać długiej listy szczegółowych wyjątków dotyczących konkretnych sytuacji lub przyczyn dyskryminacji. Różnicowane traktowanie powinno być dopuszczone prawodawstwem antydyskryminacyjnym wyłącznie wówczas, gdy służy propagowaniu i zwiększaniu równości oraz godności człowieka i nie zmniejsza oddziaływania przepisów antydyskryminacyjnych.

8.10.7 *Egzekwowanie praw:* Nowa dyrektywa, uznająca znaczenie zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego i wartości, które ono wnosi, powinna zapewnić, by stowarzyszenia lub organizacje zainteresowane zapewnianiem przestrzegania praw, mogły wszczynać procedury sądowe lub administracyjne w imieniu osób dotkniętych dyskryminacją lub w celu niesienia im pomocy.

8.10.8 *Wyspecjalizowane organy.* Bez wątplenia do znajomości i egzekwowania przepisów krajowych oraz propagowania równego traktowania w bardzo dużej mierze przyczyniają się niezależne wyspecjalizowane organy, posiadające zasoby i kompetencje umożliwiające im wykonywanie zadań określonych w dyrektywie w sprawie równości rasowej⁽³⁰⁾ lub dyrektywie w sprawie równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług⁽³¹⁾. Nowa dyrektywa powinna zawierać wymóg ustanowienia organu bądź organów (lub rozszerzenia kompetencji istniejącego organu) właściwego w kwestiach równości bez względu na religię, światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. Ponadto organom tym należałoby powierzyć zadanie przeprowadzania regularnej oceny wyników uzyskanych w ramach polityki zwalczania dyskryminacji.

Bruksela, 18 września 2008 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

⁽³⁰⁾ Artykuł 13.

⁽³¹⁾ Artykuł 12.