ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 19.3.2021 г.
COM(2021) 139 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно прилагането на Директива 2000/43/ЕО на Съвета относно прилагане на принципа на равно третиране на лица без разлика на расата или етническия произход („Директивата за расовото равенство“) и на Директива 2000/78/ЕО на Съвета за създаване на основна рамка за равно третиране в областта на заетостта и професиите („Директивата за равното третиране в областта на заетостта“)

{SWD(2021) 63 final}

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Равенството е една от основополагащите ценности на ЕС[1]. Комисията предприе важни стъпки за неговото утвърждаване и интегриране, както и за изграждането на истински **съюз на равенство**. Комисията интегрира измерение на равенството във всички политики и основни инициативи на ЕС с подкрепата на създадената през 2019 г. вътрешна работна група по въпросите на равенството. Последните примери — Стратегията за равенство между половете за периода 2020—2025 г.[2], Планът за действие за борба с расизма за периода 2020—2025 г.[3], Новата стратегическа рамка за равенство, приобщаване и участие на ромите[4], Стратегията за равнопоставеност на ЛГБТИК за периода 2020 —2025 г.[5], Стратегията на ЕС за подобряване на прилагането на Хартата[6], Стратегията относно правата на хората с увреждания за периода 2021—2030 г.[7] и Планът за действие за прилагането на Европейския стълб на социалните права[8] — подчертават значението на предотвратяването и борбата с дискриминацията (например чрез борба със стереотипите и предразсъдъците), прилагането на правото и принципите на ЕС в тази област и подобряването на събирането на данни.

Акцентът на настоящия доклад е върху прилагането на две директиви на ЕС относно равенството:

- **Директивата за расовото равенство**[9], съгласно която се изисква равностойно третиране на хората в областите на заетостта и професионалната квалификация, образованието, социалната закрила и

---

[1] Член 2 от Договора за Европейския съюз. Член 10 от Договора за функционирането на Европейския съюз гласи: „При определянето и осъществяването на своите политики и дейности Съюзът се стреми да се бори срещу всяка форма на дискриминация, основана на пол, раса или етническа принадлежност, религия или убеждения, увреждане, възраст или сексуална ориентация.“

[2] COM(2020) 152 final; https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/gender-equality-strategy_bg.

[3] COM(2020) 565 final; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/a_union_of_equality_eu_action_plan_against_racism_2020_-2025_bg.pdf.

[4] Вж. пълния пакет на адрес: https://ec.europa.eu/info/publications/new-eu-roma-strategic-framework-equality-inclusion-and-participation-full-package_bg.

[5] COM(2020) 698 final; https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/lesbian-gay-bi-trans-and-intersex-equality/lgbtiq-equality-strategy-2020-2025_bg.

[6] COM(2020) 711 final; https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights/application-charter/eu-strategy-strengthen-application-charter_bg. Член 21, параграф 1 от Хартата на ЕС се гласи следното: „Забранена е всяка форма на дискриминация, основана по-специално на пол, раса, цвят на кожата, етнически или социален произход, генетични характеристики, език, религия или убеждения, политически или други мнения, принадлежност към национално малцинство, имотно състояние, рождение, увреждане, възраст или сексуална ориентация.

[7] COM(2021)101 final; https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=bg&pubId=8376&furtherPubs=yes.

[8] COM(2021)102 final https://ec.europa.eu/info/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-action-plan_bg.
В допълнение към всички посочени в списъка инициативи през 2021 г. Комисията ще приеме стратегия на ЕС за борба с антисемитизма.

[9] Директива 2000/43/ЕО на Съвета от 29 юни 2000 г. относно прилагане на принципа на равно третиране на лица без разлика на расата или етническия произход (ОВ L 180, 19.7.2000 г., стр. 22).

социалните придобивки, достъпа до и доставката на стоки и услуги (включително жилищно настаняване) *независимо от тяхната раса и етнически произход*;

- **Директивата за равното третиране в областта на заетостта**[10], съгласно която се изисква равностойно третиране на хората в областите на заетостта и професионалната квалификация, *независимо от тяхната религия или убеждения, увреждане, възраст или сексуална ориентация*.

И в двете директиви се изисква Комисията да докладва на всеки пет години за тяхното прилагане[11]. От 2014 г. насам Комисията реши да представя съвместен доклад относно тези две директиви, тъй като техният регулаторен подход и съдържанието на много от техните разпоредби са идентични.

С цел добро разбиране на ситуацията на място Комисията редовно провежда проучвания на общественото мнение „Евробарометър“ относно дискриминацията в ЕС[12]. Проучванията на Агенцията на Европейския съюз за основните права (FRA) също дават полезни статистически данни и информация за тенденциите[13].

Изглежда, че според общото впечатление от 2014 г. насам е постигнат малък напредък в борбата с дискриминацията. Като цяло населението признава, че дискриминацията е широко разпространена в ЕС[14], както и че тя е често срещано явление в повечето държави членки. Проучванията показват, че почти всеки четвърти човек от етническите или имигрантските малцинствени групи (24 %) смята, че е бил обект на дискриминация през последните 12 месеца в една или повече области от всекидневието поради своя произход[15]. В проучване на Евробарометър от 2019 г. приблизително всеки пети респондент (21 %), който смята, че през предходните 12 месеца е бил обект на дискриминация на едно или повече основания, заявява, че това се е случило на работното място, а 13 % — при търсене на работа[16].

---

[10] Директива 2000/78/ЕО на Съвета от 27 ноември 2000 г. за създаване на основна рамка за равно третиране в областта на заетостта и професиите (ОВ L 303, 2.12.2000 г., стр. 16).

[11] Член 17 от Директива 2000/43/ЕО и член 19 от Директива 2000/78/ЕО.

[12] Най-скорошното специално проучване на Евробарометър № 493 относно *дискриминацията в ЕС* (октомври 2019 г.); https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2251.

[13] Настоящият доклад се основава главно на данни от проучването „Евробарометър“ от 2019 г. и на различни проучвания на FRA, датиращи отпреди кризата с COVID-19.

[14] Проучване на Евробарометър от 2019 г. Например 59 % от европейците смятат, че дискриминацията, основана на етнически произход, е широко разпространена в тяхната държава (в сравнение с 64 % през 2015 г.). По отношение на сексуалната ориентация, религията, увреждането и възрастта процентите са съответно 53 %, 47 %, 44 % и 40 %.

[15] *Второ проучване на положението на малцинствата и дискриминацията в Европейския съюз — основни резултати* (Проучване EU-MIDIS II на FRA, 2017 г.); https://fra.europa.eu/en/publication/2017/second-european-union-minorities-and-discrimination-survey-main-results. Данни от 2008 г. на FRA показват, че приблизително всеки трети човек (30 %) смята, че е бил обект на дискриминация в тези области поради своя етнически произход.

[16] Проучване на Евробарометър от 2019 г. Много от участниците смятат, че продължава да съществува дискриминация при наемането на работа, защото са смятани за прекалено млади или твърде възрастни (47 %), имат увреждане (41 %), са от ромски произход (38 %), въз основа на етническия произход като цяло (32 %), изразяването на религиозно убеждение (28 %), сексуалната им ориентация (22 %).

На този фон е от решаващо значение законодателството, основаващо се на правилата на ЕС за недискриминация, да се прилага правилно на национално равнище[17]. В духа на предишните доклади за прилагането на директивите от 2006 г.[18], 2008 г.[19] и 2014 г.[20] в настоящия доклад:

- се оценяват *текущата ситуация и развитията* от 2014 г. насам;
- се посочват *основните проблеми и предизвикателства*, произтичащи от развитията в областта на недискриминацията;
- се подчертават редица *добри практики и инициативи*;
- се показва как *делата пред Съда* на Европейския съюз са изяснили начина, по който следва да се тълкуват директивите;
- се разглежда изпълнението на Препоръката на Комисията от 2018 г. относно *стандартите за органите по въпросите на равенството*[21], в съответствие със Стратегията за равнопоставеност на ЛГБТИК, Стратегическата рамка за равенство, приобщаване и участие на ромите и Плана за действие на ЕС за борба с расизма (вж. по-специално приложението относно органите по въпросите на равенството);
- се представят, както е посочено в Плана за действие на ЕС за борба с расизма, *потенциалните пропуски* в защитата, предлагана от Директивата за расовото равенство.

Докладът се основава на информацията, изпратена до Комисията от държавите членки[22], както и на консултациите с Европейската мрежа на националните органи по въпросите на равенството (Equinet)[23], FRA[24], социалните партньори[25] и организациите на гражданското общество[26]. Той също така се опира на работата на Комисията по подпомагане на прилагането на директивите[27], както и на съответните публикации[28]. В него надлежно са взети предвид съответните резолюции[29] и изследвания[30] на Европейския парламент.

---

17 Комисията получи редица жалби от граждани, по-голямата част от които се отнасят до отделни случаи на предполагаема дискриминация, а не до неправилното транспониране или прилагане на директивите от някоя държава членка. В такива случаи трябва на първо място да се търси защита на национално равнище.

18 COM(2006) 643 final (относно Директивата за расовото равенство).

19 COM(2008) 225 final (относно Директивата за равното третиране в областта на заетостта).

20 COM(2014) 2 final (съвместен доклад за прилагането на двете директиви).

21 C(2018) 3850 final.

22 Съгласно член 17 от Директивата за расовото равенство и член 19 от Директивата за равното третиране в областта на заетостта от държавите членки се изисква да представят на Комисията на всеки 5 години цялата информация, от която се нуждае, за да изготви доклад. Всички държави членки, с изключение на Хърватия и Швеция, отговориха на специалния въпросник, изпратен от Комисията за тази цел. На Обединеното кралство не беше изпратен въпросник.

23 За информацията на Equinet, основана на отговорите на въпросник, изпратен до всички национални органи по въпросите на равенството, вж.: https://equineteurope.org/2020/a-perspective-from-the-work-of-equality-bodies-on-european-equality-policy/.

24 Наричани „данни на FRA“.

25 Постъпи становище от Конфедерацията на европейския бизнес (BusinessEurope).

26 Постъпиха становища от Европейската платформа на възрастните хора, Амнести Интернешънъл, Европейския форум на хората с увреждания, Европейския център за правата на ромите и Европейския съюз на глухите.

27 Като например отговарянето на жалби от физически лица, петиции и въпроси с искане за писмен отговор, по-специално от Европейския парламент, както и организирането на работата на Група на високо равнище на ЕС по въпросите на недискриминацията, равенството и многообразието, включително нейната подгрупа за данни относно равенството (в която Комисията обединява

2. ПРОБЛЕМИ, ОБЩИ ЗА ДВЕТЕ ДИРЕКТИВИ

В директивите се съдържат сходни разпоредби относно *понятието „дискриминация“* и относно *правните средства за защита и привеждането в изпълнение*.

Повечето държави членки и заинтересовани страни, с които бяха проведени консултации, не изтъкнаха особени затруднения във връзка с тълкуването на тези разпоредби. Някои от тях обаче отбелязаха, че редица проблеми (продължават да) създават предизвикателства[31], по-специално по отношение на:

- обхвата на понятието „дискриминация“ (вж. раздел 2.1.) и
- упражняването на права (вж. 2.2.), напр. когато става въпрос за:
  - внасяне на жалби (вж. 2.2.1.),
  - представяне на доказателства (вж. 2.2.2.),
  - защита от преследване (вж. 2.2.3.) и
  - налагане на подходящи санкции (вж. 2.2.4.).

Повишаването на информираността и провеждането на диалог със социалните партньори и организациите на гражданското общество са от ключово значение за ефективното прилагане на директивите (вж. 2.3).- Работата на националните органи по въпросите на равенството (вж 2.4.) и наличието на данни относно равенството (вж. 2.5.) са хоризонтални въпроси, които са от решаващо значение за оказването на помощ на жертвите на дискриминация и за подкрепата, наблюдението и утвърждаването на равенството и недискриминационното законодателство.

длъжностни лица от държавите членки и държавите от Европейското икономическо пространство с цел обмен на информация и мнения относно развитието на политиките в областта на недискриминацията, равенството и многообразието).

[28] Включително от Европейската мрежа от правни експерти в областта на недискриминацията, която подпомага Комисията в областта на законодателството за борба с дискриминацията; вж. https://www.equalitylaw.eu/publications

[29] Например резолюцията по собствена инициатива от 15 септември 2016 г. относно прилагането на Директива 2000/78/ЕО (P8_TA-PROV(2016)0360); Резолюция на Европейския парламент от 10 март 2021 г. относно прилагането на Директива 2000/78/ЕО на Съвета за създаване на основна рамка за равно третиране в областта на заетостта и професиите с оглед на Конвенцията за правата на хората с увреждания (P9_TA-PROV(2021)0075).

[30] Tymowski, J., The Employment Equality Directive — European implementation assessment (2016), https://www.europarl.europa.eu/thinktank/bg/document.html?reference=EPRS_STU%282016%29536346; Anglmayer, I., ‘Implementation of the Employment Equality Directive in light of the UN CRPD - European Implementation Assessment’, 2020, на адрес: https://www.europarl.europa.eu/thinktank/bg/document.html?reference=EPRS_STU%282020%29654206

[31] Това беше потвърдено от оценките на националното законодателство за борба с дискриминацията. Такива оценки бяха извършени в Белгия, Германия, Франция, Нидерландия, Австрия, Полша, Словакия, Финландия и Швеция.

2.1. Понятието „дискриминация“

Понятието „дискриминация“ обхваща *пряката и непряката дискриминация* и включва *тормоза*[32].

Някои заинтересовани страни изтъкват, че информираността е ограничена и че в националната съдебна практика се прилага непряка дискриминация. Също така някои държави членки подчертават, че националните съдилища не обръщат достатъчно внимание на тормоза на основания, различни от пола.

В неотдавнашната съдебна практика на Съда на ЕС бяха направени полезни пояснения на понятието „непряка дискриминация“[33]. През 2021 г. Европейската мрежа от правни експерти в областта на недискриминацията ще представи доклад за прилагането на това понятие, като актуализира предишния си доклад (от 2008 г.)[34].

Съдът на ЕС все още не се е произнесъл по тълкуването на (и пределите на) *тормоза* съгласно двете директиви. В националното право (съдебна практика) понятието се използва във връзка с няколко вида поведение, включително физическо и психологическо насилие, сплашване, нагрубяване и слово на омразата[35]. В някои държави от ЕС понятието не изглежда да е достатъчно добре изследвано от националните съдилища.

Във връзка с понятието „дискриминация“ Съдът на ЕС направи полезно пояснение относно различните ситуации или понятия:

- *дискриминация, основана на съчетание от основания* — през 2016 г. Съдът на ЕС призна, че „безспорно може да съществува дискриминация на множество основания“, защитени от правото на ЕС. Независимо от това той също така постанови, че „...не е налице нова категория дискриминация, която е последица от съчетаването на множество основания..., която да може да се установи, когато не е установена дискриминация на посочените основания, разглеждани поотделно“[36].

  Тъй като понятието *„кръстосана дискриминация“* се отнася до дискриминация, основана на неразделно съчетание от защитени основания, а не на някое от основанията поотделно, Съдът не призна явлението „кръстосана дискриминация“ за защитено основание, тъй като за него няма

---

[32] Вж. член 2, параграф 2, букви а) и б) от всяка директива относно пряката и непряката дискриминация и член 2, параграф 3 относно тормоза. Директивите позволяват тормозът да бъде определен в съответствие с националното законодателство и практиката на държавите членки. За установяването на дискриминация (включително тормоз) не е необходимо да се докаже умисъл. Това обикновено се прилага на национално равнище.

[33] Решение от 16 юли 2015 г. по дело *„ЧЕЗ Разпределение България“ АД* (C-83/14, EU:C:2015:480); решение от 14 март 2017 г. по дело *Achbita* (C-157/15, ECLI:EU:C:2017:203).

[34] https://www.migpolgroup.com/_old/portfolio/limits-and-potential-of-the-concept-of-indirect-discrimination/.

[35] В някои държави от ЕС за установяването на тормоз може да е необходимо повторение на деянията. Една държава докладва, че понятието за психически тормоз (на работното място) се отнася до процес, включващ *няколко* постъпки, извършени в определен период от време. Друга държава съобщи за национален закон в областта на тормоза, свързан с попадащите в обхвата на двете директиви основанията, който изисква повторение на деянията (за разлика от сексуалния тормоз, за който се изисква само едно деяние).

[36] Решение от 24 ноември 2016 г. по дело *David L. Parris* (C-443/15, EU:C:2016:897), точка 80.

изрично правно основание в директивите[37]. Независимо от това някои заинтересовани страни подчертаха значението на „кръстосаността“ и необходимостта от по-ефективна борба с множествената дискриминация[38].

Комисията призна значението на кръстосаната дискриминация и необходимостта от справяне с това явление във всички свои стратегии за равенство[39]. Тя също така предложи своята подкрепа за ефективното признаване на *множествената дискриминация* на национално равнище чрез възлагане на изследвания[40] и съвместно организиране на семинар, на който държавните служители имаха възможност да проучат предизвикателствата и добрите практики за разглеждането ѝ в законодателството и при изготвянето на политики[41];

- *„дискриминация по асоциация“ (когато лице или група са поставени в неблагоприятно положение поради връзката си с лице или група, които притежават защитен признак)* — Делото *ЧЕЗ* показа, че лице, което не е от ромски произход, може да се ползва от защита, въпреки че не „принадлежи към съответната защитена група“, но „търпи по-малко благоприятно третиране или особено неблагоприятно положение поради някой от тези признаци“[42]. От съдебната практика следва, че установяването на наличие на дискриминация не зависи от съществуването на интимни или близки отношения между предполагаемата жертва и групата, с която е свързана[43]. Много държави членки посочват, че дискриминацията по асоциация е обхваната от националното право (съдебната практика).

  Съдът на ЕС все още не е разгледал изрично въпроса за *„дискриминацията по възприятие“* или *„дискриминацията по предположение“*, т.е. когато различното третиране произтича от *погрешното убеждение* или *погрешното възприятие*, че дадено лице притежава някой от защитените признаци. В националното право (съдебната практика) на няколко държави от ЕС, макар и по-малко в сравнение с дискриминацията по асоциация, е предвидена изрична защита от дискриминацията по предположение.

---

[37] Дискриминацията може да е основана на един защитен признак или на съчетание от (множество) основания, които действат поотделно („кумулативна дискриминация“) или взаимодействат помежду си едновременно по такъв начин, че са неразривни („кръстосана дискриминация“). Европейският институт за равенство между половете е дал определение за „множествена дискриминация“ (https://eige.europa.eu/thesaurus/terms/1297) и „кръстосаност“ (https://eige.europa.eu/thesaurus/terms/1492). Явлението „множествена дискриминация“ е признато в съображение 3 от Директивата за равното третиране в областта на заетостта и съображение 14 от Директивата за расовото равенство.

[38] Някои държави членки (напр. Дания, Гърция и Испания) се позоваха на изследвания и проучвания по този въпрос.

[39] За обзорно представяне вж. първия абзац от настоящия доклад.

[40] Вж. например: https://www.equalitylaw.eu/downloads/3850-intersectional-discrimination-in-eu-gender-equality-and-non-discrimination-law-pdf-731-kb.

[41] Семинарът беше организиран в сътрудничество с гръцкото министерство на труда, социалната сигурност и социалната солидарност и събра членовете на Групата на високо равнище на ЕС по въпросите на недискриминацията, равенството и многообразието.

[42] Решение по дело *ЧЕЗ* (бележка под линия 33), точки 49 и 56, където се цитира решение от 17 юли 2008 г. по дело *S. Coleman* (C-303/06, ECLI:EU:C:2008:415).

[43] Макар и да признават дискриминацията по асоциация, някои национални практики все още може да бъдат ограничаващи по този конкретен въпрос.

2.2. Средства за правна защита и привеждане в изпълнение

2.2.1. Защита на правата

Съгласно директивите държавите членки трябва да предоставят *адекватни средства за правна защита* на всички лица, които считат себе си за жертви на дискриминация[44].

Освен общи кампании за повишаване на информираността по въпросите на недискриминацията няколко държави членки посочиха конкретни инициативи за улесняване на подаването на сигнали-. Някои от тях са предназначени за *облекчаване на финансовата тежест* на производството, например чрез:

- ✓ намаляване на съдебните такси по делата за дискриминация[45];
- ✓ въвеждане на данъчни стимули[46]; и
- ✓ създаване на фондове за предварително покриване на съдебните разноски на жертвите на дискриминация[47].

Други *добри практики* включват:

- ✓ предоставяне на възможност за подаване на сигнали онлайн[48];
- ✓ повишаване на капацитета и достъпността на местните органи и местните посреднически или общностни организации[49];
- ✓ създаване на леснодостъпни органи за уреждане на спорове[50];
- ✓ осигуряване на специализирани клиники за правни консултации[51] и
- ✓ създаване на мрежи от полицейски служители и магистрати, обучени по въпросите на дискриминацията[52].

Подаването на сигнали за дискриминация и броят на жалбите са се увеличили леко от доклада за 2014 г. насам[53], но *недостатъчното подаване на сигнали* продължава да бъде проблем. Проучванията показват, че лицата, които са се почувствали

---

44 Член 7, параграф 1 от Директивата за расовото равенство и член 9, параграф 1 от Директивата за равното третиране в областта на заетостта. Във всички държави членки е възможно завеждането на дела за дискриминация. В някои от държавите споровете може да бъдат уредени и по извънсъдебен или квазисъдебен ред, напр. чрез намесата на инспекторати или специализирани органи като омбудсмани, национални институции по правата на човека или органи по въпросите на равенството. В някои държави членки също така се предлагат медиация и помирение.

45 Напр. Чехия и Дания.

46 Напр. Белгия и Румъния.

47 Напр. Италия.

48 Напр. Франция.

49 Напр. Белгия и Финландия.

50 Напр. през юли 2017 г. Литва създаде комисия по трудовите спорове, която може да разглежда трудовите спорове на дискриминационни основания с леснодостъпна, не прекалено формална и бърза процедура.

51 Напр. Ирландия. Правната клиника е място, където човек може да получи правна консултация и съдействие, заплащани чрез правна помощ.

52 Напр. Франция.

53 Данни на FRA.

дискриминирани, не биха съобщили с лекота за случилото се[54]. В резултат на това много случаи на дискриминация остават неотчетени, поради което жертвите се оказват без всякаква форма на правна защита[55]. Това засяга отрицателно достъпа до правосъдие, както и ефективността на директивите в по-общ план. Макар че много от държавите членки изтъкват важната работа на органите по въпросите на равенството на национално и местно равнище за борба с дискриминацията и справяне с недостатъчното сигнализиране, проучванията показват, че много малко хора подават сигнали за дискриминация до тези органи[56].

Основните причини жертвите на дискриминация да не подават сигнали може да са[57]:

- съмнение, че съществуват реални шансове за успех;
- непознаване на правата и/или незнание за съществуването на органите по въпросите на равенството[58];
- трудности при предоставянето на доказателства и/или
- страх от ответни действия с цел отмъщение.

Сред другите конкретни проблеми, които могат да възпрепятстват *достъпа до правосъдие*[59] (които засягат в особена степен най-уязвимите или маргинализирани групи), са:

---

[54] Например 14 % от ЛГБ респондентите във второто проучване на FRA за ЛГБТИ от 2018 г. са докладвали на някого за последния случай на дискриминация при наемане на работа (данни на FRA; вж. също на адрес: https://fra.europa.eu/en/project/2018/eu-lgbti-survey-ii). Проучването EU-MIDIS II на FRA показа, че само 12 % от лицата, които смятат, че са били обект на дискриминация на основата на раса или етнически произход, са подали сигнал за последния случай на дискриминация. Според проучването EU-MIDIS II най-много жалби са били подадени до работодател (36 %), за около 13 % от случаите е докладвано на синдикални организации и комитети на персонала и 17 % — на полицията, когато са свързани с влизането в нощен клуб или бар. В органите по въпросите на равенството са постъпили само 4 % от сигналите. По подобен начин според данните от проучването на FRA за ромите и пътуващите общности от 2019 г. (проведено в шест държави) едва около 5 % от анкетираните, които са се почувствали дискриминирани, са докладвали за последния случай на дискриминация на орган по въпросите на равенството. Всеки шести от анкетираните в това проучване (17 %) е подал сигнал в полицията (https://fra.europa.eu/en/project/2018/roma-and-travellers-survey-2018-2019). Според проучването на основните права от 2019 г. 9 % от респондентите от общото население са подали сигнал за най-скорошния случай на дискриминация в областта на заетостта на каквото и да е основание. От респондентите, подали сигнали за такива случаи, 12 % са сигнализирали на орган по въпросите на равенството или на национална институция по правата на човека, а 24 % — на синдикална организация. Според проучването на Евробарометър от 2019 г. (насочено към общото население) в случай на дискриминация срещу тях само 12 % от респондентите биха предпочели да подадат сигнал за дискриминация на някое от изследваните основания до орган по въпросите на равенството или до омбудсман. 35 % биха предпочели да сигнализират на полицията, а 20 % — на приятел или член на семейството.

[55] Правото на ефективни правни средства за защита е предвидено в член 47 от Хартата на основните права на ЕС.

[56] Вж. бележка под линия 54.

[57] От няколкото проучвания на FRA следва, че основната причина да не се подават сигнали за дискриминация е убеждението, че нищо няма да се постигне или промени в резултат на това (данни на FRA).

[58] Относно информацията и осведомеността относно правата вж. глава 2.3.1.

[59] За да подобри достъпа до правосъдие в целия ЕС, Комисията създаде европейски портал за електронно правосъдие (https://e-justice.europa.eu/home.do). Вж. също приложението към доклада за 2014 г.: *Запознайте се с правата си — насоки за жертвите на дискриминация*; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014SC0005&from=EN
Относно работата на FRA за изясняване на пречките пред достъпа до правосъдие и за предоставяне на основани на факти съвети относно начините за преодоляването им вж. https://fra.europa.eu/en/themes/justice-victims-rights-and-judicial-cooperation.

- кратките законоустановени срокове за предявяване на иск;
- разходите, сложността и продължителността на производството;
- несигурността по отношение на изхода на делото и
- перспективата за ниско ниво на обезщетение[60].

Организациите като синдикати и органи по въпросите на равенството могат да помагат на жертвите да потърсят индивидуална правна защита, особено при наличие на *процесуална легитимация*[61]. Те също така могат да играят важна роля, оказвайки съдействие при „воденето на стратегически съдебни спорове“[62] и/или предявяването на колективен иск[63], особено предвид на факта, че Съдът на ЕС отдавна е признал, че правото на ЕС също забранява дискриминация, когато не може да се установи индивидуална жертва[64], напр. в случай на публично изразяване на намерение за дискриминация от страна на работодателя[65].

Някои държави членки докладваха, че процесуалната легитимация на организациите играе решаваща роля в случаите на *колективна дискриминация*, увреждаща хора, които не могат да бъдат идентифицирани пряко или непосредствено[66]. Някои от органите по въпросите на равенството или организациите, подпомагащи жертвите на дискриминация, също са завели дела пред Съда на ЕС.

---

60 Вж. точка 2.2.4.

61 „Процесуална легитимация“ се отнася до правото или възможността за завеждане на съдебно производство пред съда или участие в съдебния процес. Съгласно член 7, параграф 2 от Директивата за расовото равенство и член 9, параграф 2 от Директивата за равното третиране в областта на заетостта на асоциациите, организациите или други юридически лица, които имат законен интерес в борбата с дискриминацията, следва да бъде разрешено с одобрението на тъжителя да участват в дела за дискриминация от името или в подкрепа на тъжителя. Държавите членки разполагат със свобода на преценка при определяне на критериите и условията по отношение на процесуалната легитимация на тези субекти, като правните рамки в отделните държави се различават.

62 „Водене на стратегически съдебни спорове“ се отнася до използването на съдебни стратегии с цел социална, правна или политическа промяна и често се извършва от организации на гражданското общество и/или адвокати като форма на активизъм.

63 „Колективна защита“ се отнася до правен механизъм, който:

i) дава възможност на две или повече физически или юридически лица или на организация, която има процесуална легитимация да предявява представителни искове, колективно да търсят преустановяването на незаконно поведение;

ii) дава възможност на две или повече физически или юридически лица, които претендират, че са били увредени в ситуация на масова вреда, или на организация, която има процесуална легитимация да предявява представителни искове, колективно да търсят обезщетение.

Вж. Препоръка 2013/396/ЕС на Комисията за общи принципи на механизмите за колективни искове за преустановяване на нарушения и колективни искове за обезщетение в държавите членки, свързани с нарушения на правата, предоставени съгласно правото на Европейския съюз (ОВ L 201, 26.7.2013 г., стр. 60).

64 Организациите, действащи в обществен интерес, могат да предявят искове в защита на обществения интерес (*actio popularis*) от свое име, без да има конкретна жертва, която да подкрепят или представляват.

65 Вж. решение от 10 юли 2008 г. по дело *Feryn* (C-54/07, ECLI:EU:C:2008:397), точка 15.

66 Напр. Италия.

2.2.2. Тежест на доказване

За да се облекчат предизвикателствата пред доказването на исковете, свързани с дискриминация[67], в директивите се предвижда *прехвърляне на тежестта на доказване*[68]. Когато тъжителят представи факти, от които може да се заключи, че е налице *prima facie* случай на дискриминация, ответникът трябва да докаже, че не е налице нарушение на принципа на равно третиране[69].

Съдилищата от по-горна инстанция на някои държави членки направиха пояснения в тази област[70], а други държави членки измениха своето законодателство[71]. Някои заинтересовани страни обаче докладваха, че националните съдилища все още невинаги прилагат правилата правилно или последователно, а изискванията за доказване може да се различават на практика.

Има някои ситуации, в които е особено трудно да се представят *prima facie* доказателства, напр. по отношение на искове за *непряка дискриминация*, по които ищецът трябва да представи факти, от които може да се заключи, че определена мярка или практика, която изглежда неутрална, поставя определени лица в особено неблагоприятно положение в сравнение с останалите. Събирането на такива факти е още по-сложно, когато твърдяната дискриминация произтича от използването на *изкуствен интелект*[72]. Освен това дори когато непряката дискриминация може да се установи въз основа на статистически доказателства[73], заинтересованите страни изтъкват затруднения във връзка с наличността и достъпността на *съответните статистически данни*, както и с начина, по който съдилищата ги вземат предвид.

2.2.3. Преследване

Националните правни системи трябва да осигурят защита от *преследване*[74] и да предоставят адекватни *правни мерки* срещу *ответни действия с цел отмъщение*. Това е жизненоважно за ефективното прилагане на правото на недопускане на дискриминация[75].

---

67 Ищците трябва да докажат не само, че са били третирани неблагоприятно, но и че причината за това третиране е била защитен признак.

68 Член 8 от Директивата за расовото равенство и член 10 от Директивата за равното третиране в областта на заетостта. Обърнатата тежест на доказване се прилага за всички съдебни и/или административни производства (независимо от това кой завежда делото), както и за всички форми на дискриминация, обхванати от директивите.

69 За съдебната практика на Съда на ЕС по въпроса вж. доклада за 2014 г.

70 Напр. както докладваха Чехия, Италия и Унгария.

71 Напр. Белгия, България, Испания, Франция, Словения, Словакия и Финландия.

72 Няколко държави членки (напр. Белгия, Дания, Германия, Франция, Литва и Нидерландия) обърнаха внимание на наличието на рискове от дискриминация, произтичащи от използването на изкуствен интелект. Системите с изкуствен интелект могат да бъдат непрозрачни и много сложни, като по този начин възпрепятстват достъпа до доказателства и по-общо проверката за спазване на законодателството за борба с дискриминацията; вж. Бялата книга на Комисията за изкуствения интелект — *Европа в търсене на високи постижения и атмосфера на доверие* (COM(2020) 65final). https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_bg.pdf.

73 В съображение 15 от Директива за расовото равенството се посочва, че правилата на националното законодателство или практиката „…могат да предвиждат, в частност, непряката дискриминация да се установява с всички средства, включително въз основа на статистически данни“. Вж. раздел 2.5 за повече информация относно събирането на данни относно равенството.

74 Това означава, че държавите членки трябва да защитават лицата от всяко неблагоприятно третиране или последствие в резултат от жалба или съдебно производство, целящи прилагане на принципа на равно третиране.

75 Член 9 и съображение 20 от Директивата за расовото равенство и член 11 от Директивата за равното третиране в областта на заетостта.

В някои държави членки обаче тази защита изглежда ограничена на практика. Изглежда, че защитата от преследване се прилага основно в областта на заетостта. Държавите членки имат различни правни изисквания, когато става въпрос за определяне на това кой има право на защита — някои обхващат само ищците, жертвите и свидетелите, докато Съдът на ЕС разширява защитата до всеки, който би могъл да бъде засегнат от ответните действия на страната, предмет на жалба или производство[76]. Други държави членки докладваха за широк обхват на защитата на национално равнище, обхващащ например лица, различни от жертвата[77], като свидетелите, лицата, които помагат или съдействат на жертвата, всеки, който е третиран по-неблагоприятно поради отказ да дискриминира, както и хората, които са обект на преследване по предположение или асоциация[78].

Комисията следи за прилагането на разпоредбата за преследването с оглед на решението на Съда на ЕС по дело *Hakelbracht*[79]. Производството за установяване на неизпълнение на задължения[80], образувано срещу Белгия поради неправилно транспониране на тази разпоредба (наред с други), по-късно беше приключено, но е в ход друго такова във връзка със сходна разпоредба на Директива 2006/54/ЕО[81].

2.2.4. Санкции

Държавите членки трябва да предвидят *ефективни, пропорционални и разубедителни санкции*, приложими при нарушение на националните разпоредби, забраняващи дискриминацията в съответствие с директивите[82]. Директивите не налагат конкретни мерки и дават възможност на държавите членки да изберат правни средства за защита, подходящи за постигане на преследваните цели[83]. В зависимост от избраната правна възможност те могат да приемат различни форми,

---

[76]. Във връзка с член 24 относно преследването на Директива № 2006/54/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2006 г. година за прилагането на принципа на равните възможности и равното третиране на мъжете и жените в областта на заетостта и професиите (ОВ L 204, 26.7.2006 г., стр. 23) Съдът на ЕС даде тълкуване — което може да е от значение за тълкуването на понятието „преследване“ в двете директиви, като уточнява, че „...категорията на работниците и служителите, които могат да се ползват от предвидената в него защита, трябва да се тълкува разширително и да включва всички работници и служители, които могат да бъдат обект на репресивни мерки, взети от работодателя в отговор на жалба, подадена на основание дискриминация..., като, от друга страна, този кръг не е ограничен. ...член 24 не свежда защитата само до подалите жалба работници или служители или техните представители, нито до лицата, които отговарят на някои формални изисквания за признаването на определен статут, като този на свидетел“. Вж. решение от 20 юни 2019 г. по дело *Hakelbracht и др.* (C-404/18, ECLI:EU:C:2019:523), точки 26—30.

[77] Напр.. България, Германия, Естония, Италия, Литва, Полша и Словения.

[78] Напр. в България (Закон за защита от дискриминация от 2004 г., допълнителна разпоредба §1.3.) „преследването“ се определя като:

а) по-неблагоприятно третиране на лице, което е предприело или се предполага, че е предприело или ще предприеме действие за защита от дискриминация;
б) по-неблагоприятно третиране на лице, когато свързано с него лице е предприело или се предполага, че е предприело или ще предприеме действия за защита от дискриминация; или
в) по-неблагоприятно третиране на лице, отказало да дискриминира.

[79] Решение по дело *Hakelbracht* (бележка под линия 76).

[80] Цитирано в доклада за 2014 г.

[81] Вж. бележка под линия 76 за пълното наименование на Директивата.

[82] Член 15 от Директивата за расовото равенство и член 17 от Директивата за равното третиране в областта на заетостта.

[83] Вж. наред с другото решение от 31 май 2013 г. по дело *Asociaţia Accept* (C-81/12, ECLI:EU:C:2013:275), точка 61; решение от 17 декември 2015 г. по дело *Arjona Camacho* (C-407/14 ECLI:EU:C:2015:831), точка 30.

като например глоба, обезщетение, разпореждане за извършване или въздържане от определено действие от страна на нарушителя, оповестяване на неправомерните действия, изискване за извинение или налагане на наказателни санкции[84].

Съдът на ЕС е издал насоки за начина на тълкуване на правните изисквания относно санкциите, като по-конкретно:

- правните средства за защита трябва:
  - да спазват принципа на пропорционалност;
  - да гарантират ефективна и ефикасна правна защита[85]и
  - да гарантират реално възпиращ ефект и да предотвратят по-нататъшна дискриминация. Това включва налагането на санкции дори без да има жертва, която да може да бъде идентифицирана[86];
- всяко парично обезщетение трябва:
  - да бъде адекватно по отношение на претърпените загуби и вреди;
  - да няма предварително определена горна граница[87], и
- една напълно символична санкция не може да бъде приета за достатъчна[88];

На практика изглежда, че продължава да има затруднения по отношение на прилагането на директивите, напр. във връзка с *таваните на обезщетенията* и *случаите без жертва, която да може да бъде идентифицирана*. Някои национални съдилища са склонни да определят доста умерени размери на обезщетенията, да предпочитат непаричните обезщетения или да предлагат суми за обезщетение в долния край на скалата.- Подобни тенденции могат да обезкуражат жертвите да предприемат действия по съдебен ред или да потърсят парично обезщетение в съда.

Комисията продължава да наблюдава стандартите, прилагани при използването на санкции и средства за правна защита в държавите членки, въпреки че е трудно да се събере подробна информация на национално равнище и често такава не е налична. Equinet също извършва важна работа по този въпрос[89].

---

[84] Така санкциите може да включват финансово обезщетение, но могат да имат и неимуществен характер. Вж. например решение по дело *Asociaţia Accept* (бележка под линия 83), точка 68.

[85] Вж. наред с другото решение по дело *Asociaţia Accept* (бележка под линия 83), точка 63.

[86] Вж. например решение по дело *Feryn* (бележка под линия 65), точка 38; решение по дело *Asociaţia Accept* (бележка под линия 83), точка 62. В националното законодателство на няколко държави членки (напр. Австрия, Белгия, Чехия, Италия, Литва, Люксембург, Латвия, Румъния и Словения) се предвижда, че (при някои условия) може да бъдат налагани санкции, без да има конкретна жертва.

[87] Вж. решение от 2 август 1993 г. по дело *Marshall* (C-271/91, ECLI:EU:C:1993:335), точки 30—32.

[88] Вж. решение по дело *Asociaţia Accept* (бележка под линия 83), точка 64.

[89] Вж. Wladasch, K., *The sanctions regime in discrimination cases and its effects* (Equinet, 2015); https://equineteurope.org/publications/the-sanctions-regime-in-discrimination-cases-and-its-effects/.

2.3. Информация, диалог и интегриране на принципа на равенство между половете

2.3.1. Информация

Съгласно директивите от държавите членки се изисква да *предоставят своите разпоредби на вниманието на заинтересованите лица*[90]. Много от държавите членки, органите по въпросите на равенството, организациите на гражданското общество и социалните партньори признават значението на повишаването на информираността и са доста активни в това отношение, напр. чрез изготвянето на брошури, ръководства и изследвания, провеждането на общи и целенасочени кампании и осигуряването на обучение.

Независимо от това *ниската информираност* за законодателство за борба с дискриминацията и за съществуването на органи по въпросите на равенството, които помагат на жертвите, продължават да бъдат основни предизвикателства в борбата с дискриминацията. Например 71 % от членовете на етнически или имигрантски малцинствени групи, заявяват, че не знаят за съществуването на организация, предоставяща подкрепа или консултации на жертвите на дискриминация[91]. За разлика от това информираността сред общото население за съществуването на институция, предоставяща подкрепа на жертвите на дискриминация на работното място, е сравнително висока (61 %)[92].

За да допринесе за повишаването на информираността, в периода 2019—2020 г. Комисията проведе *информационна кампания* за борба с дискриминацията на работното място[93]. Тя се състоеше от:

- обща част за повишаване на информираността относно правата и задълженията на хората съгласно законодателството на ЕС за борба с дискриминацията; и
- специфична част, предназначена за работодателите и хората с увреждания, която включваше:
    - провеждането на семинари в осем държави членки и
    - изготвянето на ръководство за добри практики за компаниите в ЕС, които се стремят да посрещнат нуждите на работниците с увреждания[94].

Като друг пример в периода между 2015 и 2016 г. Комисията оказа подкрепа на местните власти в целенасочени *комуникационни дейности за борба с дискриминацията и стереотипите спрямо ромите*[95].

---

[90] Член 10 от Директивата за расовото равенство и член 12 от Директивата за равното третиране в областта на заетостта.

[91] Проучване EU-MIDIS II на FRA.

[92] Данни на FRA.

[93] https://ec.europa.eu/social/EUvsDiscrimination.

[94] https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=bg&pubId=8341&furtherPubs=yes.

[95] https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/roma-eu/communication-activities-fight-discrimination-against-roma_bg.

Комисията също така продължи да насърчава информационните дейности чрез своята подкрепата за Equinet[96] и Европейската правна мрежа по въпросите на равенството[97], които публикуват листовки, брошури, доклади и изследвания по ключови въпроси, свързани с директивите.

Освен това Комисията подпомага *обучението* на съдии, адвокати и други специалисти по тълкуването и прилагането на директивите, като ги запознава с основните понятия, свързаните с доказването въпросите и санкциите за нарушения[98].

2.3.2. Диалог

В няколко от държавите членки се провеждат консултации с организациите на гражданското общество и социалните партньори или те се включват активно в изготвянето или прилагането на законодателството, плановете за действие и стратегиите в областта на равенството. Някои държави членки уреждат със закон провеждането на редовен диалог или преговори по въпросите на равенството с организациите на гражданското общество. Няколко от тях са създали консултативни комитети към своите национални органи по въпросите на равенството, които обединяват организациите на гражданското общество и/или социалните партньори[99].

Същевременно в някои държави членки организациите на гражданското общество твърдят, че диалогът обикновено е ограничен или дори липсва. Други съобщават, че в няколко държави членки работата им е затруднена в резултат на ограничаващо законодателство[100] и проблеми с достъпа до финансиране, но също така и поради тормоз.

Социалните партньори играят решаваща роля в борбата с дискриминацията и насърчаването на равенството и многообразието на работното място[101]. Синдикалните организации и сдруженията на работодателите работят заедно, като сключват колективни трудови договори, издават съвместни текстове и насоки и изпълняват проекти[102].

---

96 https://equineteurope.org/equinet-at-a-glance/equinet-activities/.

97 https://www.equalitylaw.eu/.

98 Вж. например Съобщение на Комисията „Гарантиране на справедливост в ЕС — европейска стратегия за съдебно обучение за периода 2021—2024 г.“ (COM(2020) 713 final). Комисията също така оказва подкрепа на Академията по европейско право (ERA). Вж.: https://www.era.int.

99 Напр. Германия, Ирландия, Гърция, Испания, Румъния и Финландия.

100 Вж. решение от 18 юни 2020 г. по дело *Комисията* срещу *Унгария* (C- 78/18, ECLI:EU:C:2020:476) относно унгарски закон, съгласно който от организациите на гражданското общество, получаващи подкрепа от чужбина, се изисква да се регистрират като „организации с чуждестранно финансиране“.

101 Комисията подкрепя също усилията на платформата на ЕС за хартите на многообразието да се даде възможност на организациите на гражданското общество, публичните органи и частните дружества да споделят опит и добри практики по националните харти на многообразието; https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/tackling-discrimination/diversity-management/eu-platform-diversity-charters_bg.

102 Изследване относно *ролята на социалните партньори в борбата с дискриминацията на работното място*, 2020, на адрес: https://www.eurofound.europa.eu/publications/customised-report/2020/role-of-social-partners-in-tackling-discrimination-at-work;
Изследване относно *практиките на синдикалните организации във връзка с недопускането на дискриминация и с многообразието* (2019), на адрес: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/final_report_tu_print_version.pdf.

2.3.3. Интегриране на принципа на равенство между половете

И в двете директиви се съдържа изискване Комисията да докладва за въздействието на мерките върху жените и мъжете[103] в съответствие с интегрирането на принципа на равенство между половете[104].

Някои държави членки докладват за общо задължение за интегриране на принципа на равенство между половете в своето законодателство. Други пояснява, че полът е фактор в цялостния им подход към кръстосаната дискриминация[105]. Съответно те обръщат специално внимание на по-уязвимото положение например на жените и момичетата от ромски произход, жените мигранти и жените с увреждания.

2.4. Органи по въпросите на равенството

В съответствие с Директивата за расовото равенство всички държави членки са определили един или повече специализирани органи, които да отговарят за утвърждаването на равното третиране независимо от расовия и етническия произход. Няколко директиви на ЕС в областта на равното третиране[106] изиграха основна роля в това отношение, тъй като преди приемането им само 11 (от 27) държави членки бяха създали такъв орган. Макар в Директивата за равното третиране в областта на заетостта да не се предвижда създаването на орган по въпросите на равенството, на практика всички органи на държавите членки[107] са компетентни и във връзка с приложното поле на тази директива.

В Директивата за расовото равенство на държавите членки се оставя значителна свобода на преценка по отношение на функционирането на органите по въпросите на равенството. Съгласно член 13 от тях се изисква единствено да имат определени минимални компетенции:

- предоставяне на *независима помощ* на жертвите на дискриминация в поддържане на техните жалби;
- провеждане на *независими проучвания* относно расовата дискриминация и
- публикуване на *независими доклади* и изготвяне на *препоръки* по всички въпроси, които се отнасят до такъв вид дискриминация.

---

[103] Член 19, параграф 2 от Директивата за равното третиране в областта на заетостта и член 17, параграф 2 от Директивата за расовото равенство. Вж. раздел 2.1. относно множествената и кръстосаната дискриминация.

[104] „Интегриране на принципа на равенство между половете“ означава да се направи оценка на въздействието на действията на ЕС както върху жените, така и върху мъжете, и да се поеме отговорност за извършването на всички необходими промени, за да може жените и мъжете да се ползват от тях в равна степен и неравенството да бъде премахнато https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/strategic_engagement_en.pdf.

[105] Напр. Дания, Ирландия, Италия, Литва, Унгария, Португалия и Словения.

[106] Вж. член 13 от Директивата за расовото равенството, член 12 от Директива 2004/113/ЕО на Съвета относно прилагане на принципа на равното третиране на мъжете и жените по отношение на достъпа до стоки и услуги и предоставянето на стоки и услуги, член 20 от Директива 2006/54/ЕО на Европейския парламент и на Съвета за прилагането на принципа на равните възможности и равното третиране на мъжете и жените в областта на заетостта и професиите (преработена) и член 11 от Директива № 2010/41/ЕС на Европейския парламент и на Съвета за прилагането на принципа на равно третиране на мъжете и жените, които извършват дейности в качеството на самостоятелно заети лица, и за отмяна на Директива 86/613/ЕИО на Съвета.

[107] С изключение на Испания, Финландия и Португалия.

Тъй като държавите членки са отговорни за действителното прилагане на разпоредбите, *между органите по въпросите на равенството съществуват различия* по отношение на мандата[108], правомощията, структурата, ръководството, независимостта, ресурсите и ефективността им. На свой ред тези различия доведоха до *различно прилагане на Директивата* в отделните държави членки по отношение на степента и естеството на защитата, утвърждаването на равенството и повишаването на информираността сред общото население и националните институции.

Независимо от това в повечето случаи органите по въпросите на равенството се оказват от ключово значение за утвърждаването и прилагането на законодателството в областта на равното третиране. Те се превърнаха в необходими и ценни институции за промяна на равнището на физическите лица, институциите и обществото като цяло.

На 22 юни 2018 г. Комисията прие *Препоръка относно стандартите за органите по въпросите на равенството*[109] с цел всички те да реализират пълния си потенциал. В допълнение към това през юни 2019 г. съвместно с държавни служители тя организира *семинар за добрите практики*[110].

Органите по въпросите на равенството са изключително важни, за да се гарантира, че лицата и групите, подложени на дискриминация, могат да се възползват пълноценно от правата си. Ето защо те трябва ефективно да изпълняват задачите, възложени им съгласно законодателството на ЕС. Комисията пое ангажимент[111] да проучи по-подробно до каква степен държавите членки са спазили Препоръката от 2018 г., обръщайки специално внимание на ролята и независимостта на органите по въпросите на равенството.

Повече от 2 години след приемането на Препоръката четири държави членки са заявили намерение да изменят националните си разпоредби относно органите по въпросите на равенството с цел предприемане на последващи действия във връзка с някои от препоръките, а около десет държави членки вече са го направили, например чрез увеличение на бюджета. По-голямата част от тях обаче не отчитат никаква промяна или значителна реформа.

Работният документ на службите на Комисията, приложен към настоящия доклад, съдържа подробен анализ на *изпълнението на Препоръката*. В него се стига до извода, че ограниченото и неравномерно изпълнение на Препоръката продължава да възпрепятства някои органи по въпросите на равенството да упражняват ефективно своите функции. На практика това води до различни равнища на защита от дискриминация в ЕС. От голяма полза за утвърждаването на ролята на органите

[108] В някои държави от ЕС например органът по въпросите на равенството може да бъде част от национална институция по правата на човека (НИПЧ).

[109] C(2018) 3850 final.

[110] Семинарът беше организиран в сътрудничество с шведското правителство и събра членовете на Групата на високо равнище на ЕС по въпросите на недискриминацията, равенството и многообразието, FRA, Equinet и някои национални органи по въпросите на равенството. Чрез него беше осигурена подкрепа за споделено разбиране на препоръката и бяха установени добри практики за нейното изпълнение.

[111] В Плана за действие на ЕС за борба с расизма за периода 2020—2025 г., Новата стратегическа рамка на ЕС за равенство, приобщаване и участие на ромите и Стратегията за равнопоставеност на ЛГБТИК за периода 2020—2025 г.

по въпросите на равенството ще бъде обменът на добри практики и/или насоки на равнище ЕС и повишаването на осведомеността да продължат. Опитът с изпълнението на Препоръката обаче показва, че това не е достатъчно. Поради това Комисията ще прецени дали да предложи евентуално законодателство за укрепване на ролята на националните органи по въпросите на равенството до 2022 г.

2.5. Събиране на данни

Данните относно равенството са от решаващо значение за повишаването на информираността, изострянето на чувствителността на хората към проблемите, количественото определяне на дискриминацията, показването на тенденции във времето, доказването на съществуването на дискриминация, оценяването на прилагането на законодателството в областта на равенството и демонстрирането на необходимостта от позитивни действия[112] и допринасят за изготвянето на политики, основани на доказателства[113].

В директивите не е заложено общо изискване за събиране, анализиране и използване на данни относно равенството[114]. Съгласно Директивата за расовото равенство обаче от органите по въпросите на равенството се изисква да провеждат независими проучвания, да публикуват независими доклади и да изготвят препоръки по въпроси, които се отнасят до расовата дискриминация (вж. по-горе)[115].

На равнище ЕС бяха предприети следните важни стъпки за справяне с липсата на данни относно равенството и необходимостта от практически насоки за събирането на данни относно равенството[116]:

- ✓ Комисията представи *серия от изследвания в областта на данните относно равенството*[117].
- ✓ Комисията подкрепи работата на Подгрупата за данни относно равенството към Групата на високо равнище на ЕС по въпросите на недискриминацията, равенството и многообразието[118], която публикува:
    - *насоки за подобряване на събирането и използването на данни относно равенството на национално равнище*[119] — в тях се подчертава, че Общият регламент относно защитата на

[112] Член 5 от Директивата за расовото равенство и член 7 от Директивата за равното третиране в областта на заетостта.

[113] Както беше обявено в плана за действие на ЕС за борба с расизма, Комисията ще предприеме действия за насърчаване на последователен подход към събирането на данни относно равенството, по-специално по отношение на данните, разбити по расов или етнически произход.

[114] За пълно определение на данните относно равенството вж. *Насоки за подобряване на събирането и използването на данни относно равенството* (Група на високо равнище на ЕС по въпросите на недискриминацията, равенството и многообразието, Подгрупа за данни относно равенството, юли 2018 г.), стр. 4; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/final_guidelines_4-10-18_without_date_july.pdf.

[115] Член 13, параграф 2 от Директивата за расовото равенство.

[116] Тази необходимост беше установена в доклада за 2014 г.

[117] https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=112035.

[118] Подгрупата обединява представители на държавите членки и Норвегия, Комисията, Евростат и FRA. Целта ѝ е да подпомогне държавите в усилията им да подобрят събирането и използването на данни относно равенството.

[119] https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/final_guidelines_4-10-18_without_date_july.pdf.

данните (ОРЗД)[120] не възпрепятства качественото събиране на данни относно равенството, включително когато те са разбити по расов и етнически произход, ако това е извършено по целесъобразен начин[121];

- *„сборник с обещаващи практики“*[122] и
- *инструмент за систематизиране и съпоставяне на данни*[123];

✓ подобряването на събирането на данни относно равенството е сред приоритетите на програмата „Права, равенство и гражданство“ (ПРГ) на Комисията[124].

Много от държавите членки докладваха за добри практики при събирането на данни относно равенството[125], включително:

- *привличане на (и осъществяване на координация между) кръг от заинтересовани участници*, напр. статистически служби, държавни отдели и агенции, инспекторати, университети, изследователски центрове, организации на гражданското общество, органи за защита на данните и частния сектор[126];
- *публикуване на данни относно жалбите*, постъпили в органите по въпросите на равенството, полицията, държавните служби, инспекциите и съдебна власт, и относно *съдебните решения*[127];

---

[120] Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г. относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (ОВ L 119, 4.5.2016 г., стр. 1).

[121] Вж. по-специално член 9, параграф 2, букви а), ж) и й) и съображение 26 от ОРЗД. Вж. също стр. 7—8 от насоките на подгрупата (цитирани по-горе в бележка под линия 114).

[122] https://fra.europa.eu/en/promising-practices-list?page=3.

[123] https://fra.europa.eu/en/themes/equality-non-discrimination-and-racism/about-compendium#diagnostic-tool.

[124] За информация относно най-скорошните покани за представяне на предложение вж. приложенията към Решение за изпълнение на Комисията за финансиране на програмата „Права, равенство и гражданство“ и за приемане на работната програма за 2019 и 2020 г. (вж. съответно C(2018) 7916 final, 29.11.2018 г., стр. 20 и C(2019) 7824 final, 5.11.2019 г., стр. 33). Както за 2019 г., така и за 2020 г. за пет проекта са подписани споразумения за отпускане на безвъзмездни средства по приоритета „събиране на данни“, с максимален размер на участието на ЕС между 100 000 и 200 000 EUR за всеки проект.

[125] Освен това много от държавите членки представиха подробни доклади за предприетите на национално равнище качествени и количествени изследвания по теми, свързани с недискриминацията и равенството.

[126] В около половината от отговорите, получени от държавите членки, се споменават добри практики в това отношение.

[127] Докладвани например от:

- Нидерландия (относно жалбите до органите по въпросите на равенството, полицията и службите за борба с дискриминацията);
- Словакия (относно съдилищата, докладващи за делата за дискриминация) и
- Полша (относно органите за инспекция на труда, публикуващи броя на жалбите за дискриминация).

Като цяло държавите членки често докладват данни относно жалбите и/или решенията във връзка с работата на органите по въпросите на равенството, но много по-рядко — по отношение на (публикуването на) данни относно жалбите, постъпили в полицията, или жалбите и/или решенията, постъпили или постановени от съдилищата. Чехия подаде информация за специален доклад, изготвен от нейния орган по въпросите на равенството, за достъпа на жертвите на дискриминация до правосъдие, включващ номерата на съдебните дела и подробности за тях. Люксембург съобщи годишните статистически данни за постановените от съдебните органи присъди, свързани с расова дискриминация, без да пояснява дали тези данни са публикувани.

- *използване на експертния опит на FRA* в събирането на данни[128];
- насърчаване на събирането и използването на данни относно равенството чрез *специални проекти*[129];
- използване на данни относно равенството с цел *изследване и оценка на въздействието и ефективността* на законодателството за борба с дискриминацията[130];
- използване на *„тайно пазаруване“* и *ситуационно тестване* с цел изследване на дискриминационните модели[131];
- привличане на малцинствени организации в *събирането и разпространението* на данни относно равенството[132];
- съставяне на статистически данни, които могат да послужат като *доказателство за непряка дискриминация*[133] и
- събиране на *данни относно равенството с разбивка по признак* при преброяванията на населението[134].

Независимо от това много държави членки все още приемат липсата на данни относно равенството за проблем на национално равнище. Специално *място за подобрение* има по отношение на редовността и съпоставимостта на данните[135], събирането на данни относно жалбите и делата за дискриминация (включително относно наложените санкции), събирането на данни с разбивка по расов или етнически произход, събирането на данни от субекти в частния сектор (включително работодатели), и по отношение на сътрудничеството между всички заинтересовани страни.

3. Проблеми, специфични за Директивата за расовото равенство

Една всеобхватна система за правна защита от дискриминация изисква да се гарантира, че няма пропуски в тази защита. Двадесет години след приемането на Директивата за расовото равенство, в съответствие с плана за действие на ЕС за борба с расизма, са представени и потенциални пропуски в защитата, предлагана от Директивата.

---

[128] Словакия проведе консултация с FRA във връзка със съставянето на въпросник относно дискриминацията. Финландия почерпи насоки от дейностите на FRA за хармонизиране на своите въпроси за целите на събирането на данни относно равенството. Португалия анализира националните си данни с оглед на констатациите от проучванията на FRA.

[129] Белгия спомена за проект, финансиран по линия на програмата „Права, равенство и гражданство“, който е насочен към използването на нови инструменти за събиране и използване на данни относно равенството.

[130] Напр. Белгия и Финландия.

[131] Докладвано от Белгия. Ситуационното тестване е метод, с помощта на който се откриват случаите на дискриминация въз основа на сравняването на лицата от дадена двойка, напр. за тестването на кандидатура за свободно работно място се използва сходна двойка, като лицата от нея се различават единствено по отношение на особена характеристика, която е предмет на тестването (напр. възрастта).

[132] Напр. Финландия и Италия.

[133] Напр. Литва.

[134] Националното преброяване на населението и жилищния фонд в Полша за 2021 г. обхваща признаци като националност, етническа принадлежност и увреждане. Преброяването на населението в Ирландия за 2021 г. включва въпрос за етническата принадлежност.

[135] Алгоритмите биха могли да бъдат от полза за откриване на дискриминация, напр. чрез показване на модели на неблагоприятно третиране.

Недостатъчното докладване относно дискриминацията продължава да бъде проблем[136], а събирането на данни относно жалбите и делата за дискриминация също трябва да се подобри[137]. Това затруднява извършването на задълбочена оценка на областите от живота, където възникват случаи на дискриминация на място.

Проучванията на FRA показват, че хората в целия ЕС редовно се сблъскват с висока степен на дискриминация поради расовия или етническия си произход. Данните на FRA ясно показват, че от областите, обхванати от Директивата за расовото равенство, трудовата заетост е тази, в която най-често има дискриминация на основание етнически или имигрантски произход[138]. Това обхваща ситуациите, в които хората „търсят работа“ или са „на работното си място“.

3.1. Понятието „етнически и расов произход“

В Директивата за расовото равенство не е дадено определение на понятието „расов или етнически произход“[139]. Съдът на ЕС предостави насоки относно тълкуването на понятието „етнически произход“[140], като по-конкретно в решението по дело *ЧЕЗ* се посочва че „понятието за етнически произход... [което] изхожда от идеята, че групите в обществото са белязани по-специално от обща националност, религиозни вярвания, език, културен произход и традиции, както и жизнена среда“[141]. Така въз основа на различни признаци, сред които *език, религия, произход и цвят на кожата и националност*, може да се определи дали става въпрос за расов или етнически произход. Това е от важно практическо значение, тъй като данните на FRA показват, че цветът на кожата и/или религията на дадено лице представляват специфични фактори, провокиращи дискриминация на основата на етнически или расов произход[142].

---

136 Вж. по-горе в глава 2.2.1. относно защитата на правата.

137 Вж. по-горе в глава 2.5. относно събирането на данни.

138 За повече информация вж. проучването EU-MIDIS II на FRA, стр. 34.
Що се отнася до достъпа до пазара на труда, някои държави членки също така изразиха сериозна загриженост във връзка с хората от африкански произход.

139 Директивата предоставя защита на всички, включително на гражданите на държави, които не са членки на ЕС. Същевременно в нея се посочва, че в обхвата ѝ не попадат различията в третирането, основани на *националност* и произтичащи от *правния статус* на граждани на държави, които не са членки на ЕС, и лица без гражданство (вж. член 3, параграф 2 и съображение 13).

140 Такива насоки не съществуват по отношение на тълкуването на понятието „расов произход“. Някои държави членки не се позовават на „раса“ или „расов произход“ в националното си законодателство, за да се избегнат вредни обобщения за групите. Това опасение е и в основата на съображение 6 от Директивата, което гласи, че ЕС „...отхвърля всички теории, които се опитват да определят съществуването на отделни човешки раси“.

141 Решение по дело *ЧЕЗ* (бележка под линия 33), точка 46. Вж. също решение от 6 април 2017 г. по дело *Jyske Finans A/S* (C-668/15, EU:C:2017:278), точка 17. При изготвянето на това определение Съдът на ЕС взе предвид определенията, използвани в съдебната практика на Европейския съд по правата на човека, и по-конкретно в решенията по дела *Начова и др. срещу България* [голям състав], номера 43577/98 и 43579/98, ЕСПЧ 2005-VII, и *Sejdić и Finci/ Босна и Херцеговина* [голям състав], номера 27996/06 и 34836/06, точки 43—45 и точка 50, ЕСПЧ 2009 (вж. решение по дело *ЧЕЗ* , точка 46).

142 Данни на FRA.

В решението по дело *Jyske Finans* Съдът на ЕС подчерта, че *държавата на раждане* на лицето също би могла да се приеме за фактор от значение[143]. Той обаче поясни, че това не може да се приеме като *достатъчен* критерий. Държавата на раждане на лицето е „само един от конкретните фактори, от които може да заключи, че дадено лице принадлежи на определена етническа група, без по никакъв начин да е определящ в това отношение“[144]. Според Съда различното третиране от страна на кредитна институция единствено въз основа на държавата на раждане на дадено лице (при липсата на какъвто и да е друг фактор) е недостатъчно, за да подкрепи твърдението за дискриминация на основата на „етнически произход“. Следователно, за да се установи непряка дискриминация, трябва да се идентифицира *определена етническа група*, която е била поставена в неблагоприятно положение в сравнение с други групи. Според Съда твърдението, че държавата на раждане на дадено лице „като цяло е по-вероятно да засегне лицата с „даден етнически произход“ в сравнение с „други лица“[145].

Съдът на ЕС потвърди своя подход в решението си по делото *Maniero*, което се отнася до стипендия за обучение, достъпна само за лица, положили германски държавен изпит по право, но не и за такива, които са положили успешно еквивалентен изпит в други държави. В съответствие с мотивите си по делото *Jyske Finans* Съдът твърди, че никоя *определена етническа група* не би могла да се приеме за поставена в неблагоприятно положение в сравнение с други лица[146].

При докладването за прилагането на Директивата за расовото равенство няколко държави членки обърнаха внимание на предоставяната на национално равнище защита от дискриминация на основания като цвят на кожата, място на раждане, език, потекло или национален произход. Основания като цвят на кожата, език и рождение, наред с другото, са изрично посочени в член 21 от Хартата на основните права на Европейския съюз[147]. Хартата се прилага в рамките на приложното поле на правото на ЕС, а член 21 от нея е признат за имащ директен хоризонтален ефект[148]. При тълкуването на понятието „расов произход“ Съдът на ЕС се позова на важността да се осигури ефективна защита на правото на равенство и недискриминация, както е определено в член 21 от Хартата[149]. Макар да постанови, че приложното поле на Директивата не може да бъде определено ограничително, Съдът все пак поясни, че обхватът ѝ не може да включва дискриминацията, основана на други основания, освен изчерпателно изброените в Директивата[150].

---

[143] Решение по дело *Jyske Finans* (бележка под линия 141), точка 18. Това дело се отнася до кредитна институция, която изисква от датски гражданин, роден в Босна и Херцеговина, да представи допълнителен документ за удостоверяване на самоличност, без това да се изисква от датските граждани, родени в Дания.

[144] Решение по дело *Jyske Finans* (бележка под линия 141), точки 18 и 20.

[145] Решение по дело *Jyske Finans* (бележка под линия 141), точки 34—35.

[146] Решение от 15 ноември 2018 г. по дело *Heiko Jonny Maniero* (C-457/17 ECLI:EU:C:2018:912), точки 47 и 48.

[147] Освен това тази разпоредба включва *отворен* списък на основанията за дискриминация.

[148] Вж. решение от 25 май 2018 г. по дело *Vera Egenberger* (C-414/16, EU:C:2018:257).

[149] Вж. решение по дело *ЧЕЗ* (бележка под линия 33), точки 42, 55 и 56.

[150] Вж. например решение от 11 юли 2006 г. по дело *Sonia Chacón Navas* (C-13/05 ECLI:EU:C:2006:456).

3.2. Приложно поле

В този контекст е уместно да се припомни, че член 19 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), който представлява правното основание на Директивата, оправомощава законодателя на Съюза да се бори с дискриминацията само в рамките на правомощията, предоставени на Съюза от Договорите.

Член 3 от Директивата за расовото равенство се отнася до трудовата заетост и упражняването на занятие, социалната закрила/придобивки, образованието и достъпа до и предоставянето на стоки и услуги, които са на разположение на обществеността, включително жилищно настаняване.

В рамките на това приложно поле Директивата се прилага и по отношение на дискриминацията, произтичаща от използването на *изкуствен интелект*[151].

По отношение на заетостта Директивата се прилага за условията за достъп до трудова заетост, самостоятелна заетост и упражняване на занятие, за достъп до всички видове и до всички равнища на професионално ориентиране и обучение, както и за условията на заетост и труд, включително условията за уволнение и заплащане. Съществува обаче изключение, според което разлика в третирането, основана на характеристика, свързана с расов или етнически произход, не представлява дискриминация, когато отговаря на специфично изискване, абсолютно необходимо за определена професионална дейност[152]. Това означава например, че кастинг режисьор може да търси актьор с определен расов произход за участие във филм.

Директивата обхваща всички видове *образование* — общо и професионално, държавно и частно, религиозно и светско — от предучилищното до висшето образование. В решението по дело *Maniero* Съдът на ЕС поясни обхвата на понятието „образование“. При прочита на Директивата с оглед на нейната цел да насърчава равенството той тълкува понятието широко, като включващо *достъпа до образование* и *премахването на съответните финансови пречки*. По този начин отпускането на финансови облаги, които са тясно свързани с участието на дадено лице в образователни проекти, попада в приложното поле на Директивата[153].

Директивата за расовото равенство обхваща достъпа до и *предоставянето на стоки и услуги*, които са на разположение на обществеността. Значението на *понятието „услуги“* е взето от член 57 от ДФЕС — те трябва да представляват икономическа дейност и да се предоставят обикновено срещу възнаграждение, като включват по-специално дейности от промишлен или търговски характер.

---

[151] На 19 февруари 2020 г. Комисията публикува Бяла книга за изкуствения интелект, в която се очертава пътят към законодателно предложение, основано на ориентиран към човека подход, което Комисията ще представи през 2021 г. За повече информация относно алгоритмичната дискриминация вж., наред с другото, следните публикации: FRA (2020), „Getting the future right – Artificial intelligence and fundamental rights“ (https://fra.europa.eu/en/publication/2020/artificial-intelligence-and-fundamental-rights); FRA (2018), „#BigData: Discrimination in data-supported decision making“ (https://fra.europa.eu/en/publication/2018/bigdata-discrimination-data-supported-decision-making).

[152] Вж. член 4 от Директивата.

[153] Решение по делото *Heiko Jonny Maniero* (бележка под линия 146).

Директивата се прилага независимо дали стоките и услугите, които са на разположение на обществеността, се предоставят в публичния или частния сектор. Следователно *публичните* услуги са обхванати, но само дотолкова, доколкото съответстват на понятието „услуга“ по смисъла на член 57 от ДФЕС, както е посочено по-горе.

Услугите по смисъла на Директивата включват например жилищното настаняване[154] или доставката на електроенергия[155]. Здравното обслужване е включено като аспект на социалната сигурност, но може да попадне и в обхвата на услугите, обаче само ако се предоставя от организация със стопанска цел срещу заплащане[156].

Законодателят не е включил в материалния обхват на Директивата действията на публичния сектор, които предполагат „упражняване на държавна власт“ (напр. от полицията, органите за борба с измамите, наказателните и гражданскоправните органи), без какъвто и да е елемент на „предоставяне на услуга“[157]. Така например Директивата не се прилага, когато дадено лице е спряно или подложено на тормоз от полицията поради своята расова или етническа принадлежност[158].

Позоваването на стоки и услуги, „на разположение на обществеността“, е понятие, което в някои случаи повдига въпроси. Условието за „на разположение на обществеността“ включва ситуации, в които предлагането на дадена стока или услуга се осъществява в публичното пространство (напр. чрез обява във вестник, на обществено достъпен уебсайт или чрез афиширан на прозорец плакат), но не и когато предлагането става само в кръга на членовете на семейство.

3.3. Ромите са сред най-засегнатите от дискриминация групи

Няколко държави членки и заинтересовани страни отбелязват, че ромите[159] са особено засегнати от дискриминация, най-вече в областта на образованието и достъпа до заетост и жилищно настаняване (което съответства на констатациите от

---

[154] В Директивата не е дадено определение за „жилищно настаняване“; границите на този термин все още не са проучени обстойно.

[155] Решение по дело *ЧЕЗ* (бележка под линия 33), точка 43.

[156] Вж. Наръчника на FRA по европейско право в областта на недискриминацията, 2018, стр. 134, включително препратките към съдебната практика на Съда на ЕС.

[157] Решение от 12 май 2011 г. по дело *Runevič-Vardyn* (C-391/09 ECLI:EU:C:2011:291), точки 45, 47 и 48. Съдът отбеляза, че при подготвителната работа по Директивата Съветът не е приел изменение, предложено от Европейския парламент, което е щяло да разшири приложното ѝ поле до „упражняването от страна на какъвто и да е публичен орган или образувание на неговите функции, включително поддържането на реда, контрола на имиграцията и правната и наказателноправната система“.

[158] При анкетиране на хора от етнически или имигрантски малцинствени групи 14 % са заявили, че са били спрени от полицията през 12-те месеца преди проучването. От лицата, спрени през този период, 40 % смятат, че последното им спиране се дължи на техния етнически или имигрантски произход (проучване EU-MIDIS II на FRA, стр. 69). Сред респондентите, които са били подложени на тормоз, подбуден от омраза, 3 % са посочили, че извършителят е бил полицай или граничен охранител (проучване EU-MIDIS II на FRA, стр. 17).

[159] Ирландия се позовава и на „пътуващите общности“ (номадска коренна етническа група, чиито членове поддържат редица традиции) Макар и понякога да биват оприличавани на ромите поради (минали) номадски традиции и сходни нива на дискриминация и социално изключване, те не са свързани езиково.

проучванията на FRA[160]). Ромските общности освен това са изправени пред сериозни проблеми по отношение на информираността за правата и достъпа до правосъдие[161]. Пандемията от COVID-19 засегна непропорционално ромите, допълнително изостряйки неравенствата, по-специално в областта на образованието, здравеопазването и заетостта[162].

С оглед на преодоляването на тези предизвикателства държавите членки докладваха за конкретни действия в областта на политиката, изследвания и кампании. След своята оценка на Рамката на ЕС за национални стратегии за интегриране на ромите до 2020 г.[163] Комисията публикува усъвършенствана и реформирана *стратегическа рамка на ЕС за равенство, приобщаване и участие на ромите* за периода 2020—2030 г.[164]. Със своята структура от три стълба тя допълва социално-икономическото приобщаване на ромите, като укрепва равенството и насърчава участието. Важен аспект на инициативата е подобреното събиране на данни[165].

Новата рамка е придружена от предложение за препоръка на Съвета относно равенството, приобщаването и участието на ромите. Една от основните цели е ефективното прилагане на Директивата за расовото равенство чрез предотвратяване на дискриминацията на ромите и борба с нея. Тя включва препоръки за борба с антициганизма и насърчава държавите членки да засилят участието и сътрудничеството с националните органи по въпросите на равенството и с организациите на гражданското общество за постигането на тези цели.

От 2014 г. насам Комисията е образувала производства за установяване на неизпълнение на задължения срещу три държави членки поради училищна сегрегация на ромски деца[166]. Производствата все още са в ход.

4. Проблеми, специфични за Директивата за равното третиране в областта на заетостта

Държавите членки не отбелязаха сериозни затруднения по отношение на тълкуването и прилагането на разпоредбите на Директивата за равното третиране в областта на заетостта в периода 2014—2020 г., но същевременно изтъкнаха някои

[160] Проучване на FRA от 2020 г., проведено в шест държави, показва, че 60 % от ромите и пътуващите хора са се почувствали дискриминирани поради своя произход от ромски или пътуващи общности през предходните пет години, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-roma-travellers-six-countries_en.pdf.

[161] Заинтересованите страни отчитат особено ниски нива на информираност за правата сред ромската общност.

[162] https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-coronavirus-pandemic-eu-bulletin-roma_en.pdf.

[163] *Доклад относно оценката на Рамката на ЕС за национални стратегии за интегриране на ромите до 2020 г.* (COM(2018) 785 final).

[164] https://ec.europa.eu/info/publications/new-eu-roma-strategic-framework-equality-inclusion-and-participation-full-package_bg.

[165] Предлага се напредъкът в постигането на целите на Стратегическата рамка за ромите да бъде наблюдаван чрез обща рамка от показатели на ЕС, която ще отчита специфичните особености на отделните държави. За описание на набора от такива показатели вж. Рамката на FRA за мониторинг на стратегическа рамка на ЕС за равенство, приобщаване и участие на ромите: цели и показатели, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/2020-portfolio_of_indicators_working-paper_en.pdf.

[166] Чехия, Унгария (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/MEMO_16_1823, точка 5); Словакия (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/INF_19_5950, точка 4).

трудности с понятия, общи за двете директиви[167]. Някои заинтересовани страни се съсредоточиха по-специално върху въпроса за разумните улеснения („подходящо настаняване“) за хората с увреждания, включително по отношение на предизвикателствата при разбирането на това понятие, прилагането му на практика и наличието на подходящи насоки в това отношение. Няколко заинтересовани страни предложиха обхватът на задължението за разумни улеснения да бъде разширен, така че да обхване и основания за дискриминация, различни от увреждане.

Понастоящем няма производства за установяване на неизпълнение на задължения във връзка с Директивата. Съдът на ЕС обаче публикува множество решения по преюдициални запитвания, подадени от националните съдилища на няколко държави членки, относно дискриминация на всички основания, обхванати от Директивата[168].

4.1. Приложно поле

Съдът на ЕС постанови няколко важни решения относно *приложното поле* на Директивата за равното третиране в областта на заетостта.

Той поясни[169], че понятието „условия за достъп до заетост“ в член 3, параграф 1, буква а) може да обхваща *публичните изявления* на *работодателя* дори при липса на процедура по подбор и наемане на работа, при условие че те всъщност се отнасят до политиката на дадено дружество за наемане на работа. Делото се отнася до публичните изявления на адвокат, че той никога няма да наеме на работа хомосексуални кандидати[170]. Тълкуването не се опровергава от евентуалното ограничаване на упражняването на свободата на изразяване на мнение.

В друго решение[171] Съдът постанови, че Директивата се прилага за режим на *данъчно облагане*, предназначен да подобри достъпа до професионално обучение за млади хора, при което данъчното третиране на разходите за обучение се различава в зависимост от възрастта на обучавания. В друг контекст обаче по делото *C*[172] той постанови, че националното законодателство относно допълнителния данък върху доходите от пенсии не попада в материалното приложно поле на тази директива. Такова законодателство не се отнася до „заплащане“, а по-скоро до данъчната ставка, която е външна за трудовото правоотношение[173].

Съдът потвърди своята съдебна практика, че *основанията за дискриминация*, посочени в член 1 от Директивата, са изчерпателно изброени и не включват нито професионалната категория[174], нито естеството на трудовото правоотношение[175] на засегнатите лица.

---

[167] Вж. глава 2 по-горе.
[168] Близо 50 решения от 2014 г. насам; 10 преюдициални запитвания са все още в ход.
[169] Решение от 23 април 2020 г. по дело *NH срещу Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI - Rete Lenford* (C-507/18, ECLI:EU:C:2020:289).
[170] Тълкуването на това понятие, както е изяснено от Съда на ЕС по отношение на Директивата за равното третиране в областта на заетостта, може да бъде от значение по аналогия и за тълкуването на Директивата за расовото равенство, чието приложно поле също обхваща „условията за достъп до заетост“.
[171] Решение от 10 ноември 2016 г. по дело *de Lange* (C-548/15, ECLI:EU:C:2016:850).
[172] Решение от 2 юни 2016 г. по дело *C* (C-122/15, ECLI:EU:C:2016:391).
[173] Решение от 24 септември 2020 г. по дело *YS* срещу *NK AG* (C-223/19, ECLI:EU:C:2020:753).
[174] Решение от 8 октомври 2020 г. по дело *FT* (C-644/19, ECLI:EU:C:2020:810).
[175] Решение от 17 март 2017 г. по дело *Milkova* (ECLI:EU:C:2017:198).

4.2. Религия

За първи път от приемането на Директивата Съдът на ЕС имаше възможност да постанови важни решения по разпоредбите във връзка с дискриминацията, основана на религия.

По делото *Achbita*[176] Съдът тълкува понятието „религия“ в широк смисъл, обхващащ свободата на хората да изповядват публично своите религиозни убеждения. Той постанови, че вътрешно правило в частно предприятие, с което се забранява носенето по видим начин на какъвто и да било политически, философски или религиозен символ, не представлява пряка дискриминация, при условие че се прилага еднакво за всички работници. Подобно видимо неутрално правило обаче може да представлява непряка дискриминация, освен ако не е обективно оправдано въз основа на целесъобразност и необходимост. Политиката на политически, философски или религиозен неутралитет може да представлява законна цел.

В решението по дело *Bougnaoui*[177] Съдът постанови, че при липса на политика на неутралитет работодателят не може да изисква от работник да не носи ислямска забрадка на работното си място в отговор на желание на клиента. Такова третиране не представлява „действително и определящо професионално изискване“ по смисъла на член 4, параграф 1 от Директивата, оправдано от естеството/контекста на професионалната дейност на работника.

Две други решения на Съда на ЕС[178] се отнасят до тълкуването на член 4, параграф 2 от Директивата, в който се предвижда изключение от принципа на недискриминация по отношение на църквите или други организации, чийто характер е основан на религия или убеждение. Съдът постанови, че националните съдилища трябва да подлагат на *ефективен съдебен контрол* професионалните изисквания, налагани от организации, чийто характер е основан на религия или убеждение. Изискванията трябва да бъдат необходими и обективно свързани с естеството/контекста на професионалната дейност, като отчитат характера на организацията. Те не може да обхващат съображения, които са чужди на този характер, или правото на организацията на автономия, и трябва да съответстват на принципа на пропорционалност.

Очаква се Съдът да прецизира допълнително своята практика по две висящи дела, а именно C-804/18 и C-344/20[179]. В последното се повдига и въпрос относно понятието „вяра“. Редица държави членки заявиха, че биха приветствали допълнително изясняване на понятието чрез съдебната практика на ЕС.

4.3. Сексуална ориентация

Като взе предвид целите и основните ценности, залегнали в основата на Директивата, Съдът поясни условията, при които *хомофобските публични изявления* представляват дискриминация[180]. Изразяването на дискриминационни мнения от работодател във връзка с наемането на работа може да разубеди лицата да кандидатстват за дадена позиция.

---

[176] Вж. решение по дело *Achbita* (бележка под линия 33).

[177] Решение от 14 март 2017 г. по дело *Bougnaoui* (C-188/15, ECLI:EU:C:2017:204).

[178] Вж. решение по дело *Vera Egenberger* (бележка под линия 148); решение от 11 септември 2018 г. по дело *IR* (C-68/17, ECLI:EU:C:2018:696).

[179] Висящо дело *Wabe* (C-804/18); висящо дело *S.C.R.L.* (C-344/20).

[180] Вж. решение по дело *Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI* (бележка под линия 169).

В друго решение[181] Съдът посочи, че държавите членки разполагат със свободата да предвидят *брак между лица от един и същи пол* или алтернативна форма за законоустановено признаване на тяхната връзка и да предвидят датата, от която такъв брак ще поражда действие. Той стигна до заключението, че правило в Ирландия, според което правото на обезщетение за преживели лица се обуславя от сключването на гражданско партньорство, регистрирано преди осигуреното лице в професионална осигурителна схема да навърши 60 години, не представлява дискриминация на основание сексуална ориентация, въпреки че националното законодателство не е позволявало граждански партньорства преди достигането на посочената възрастова граница.

4.4. Увреждане

Няколко заинтересовани страни споменаха някои предизвикателства при тълкуването на понятието „увреждане“. Във връзка с това Съдът на ЕС направи полезни пояснения, като се позова на Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания, която беше одобрена от името на Европейската общност с Решение 2010/48/ЕО на Съвета и стана от момента на влизането ѝ в сила на 3 май 2008 г., неразделна част от правния ред на ЕС. Съдът постанови, че понятията „увреждане“ и „трайно“ ограничение на работоспособността на лице трябва да получат самостоятелно и еднакво тълкуване в целия ЕС[182].

Понятието „увреждане“ се отнася до ограничения, произтичащи по-специално от трайна физическа, умствена или психична недостатъчност, която при взаимодействие с различни пречки може да затрудни пълноценното и ефективно участие на съответното лице в професионалния живот наравно с останалите работници. В решението си по дело *Z*[183] Съдът уточни, че невъзможността да имаш дете по естествен път[184] сама по себе си не представлява пречка за упражняването на професионална дейност. В решението по дело *FOA*[185] той постанови, че макар състоянието на затлъстяване само по себе си да не представлява „увреждане“, то при определени обстоятелства може да отговори условията, изисквани от Директивата, и по този начин да бъде обхванато от нея.

Специфичните състояния и нужди на работниците с увреждания трябва да бъдат взети предвид при оценката дали те са поставени в неблагоприятно положение в сравнение с другите лица, както и дали националните мерки отговарят на критерия за пропорционалност. Така в решението по дело *Ruiz Conejero*[186] Съдът постанови, че хората с увреждания са изложени на допълнителен риск да отсъстват от работа поради заболяване, свързано с увреждането им, и са изложени на по-голям риск от натрупване на дни отсъствие поради заболяване и следователно от достигане на предвидения в закона определен брой дни. Съдът заключи, че това може да постави

[181] Вж. решение по дело *David L. Parris* (бележка под линия 36).
[182] Решение от 1 декември 2016 г. по дело *Daouidi* (C-395/15, ECLI:EU:C:2016:917).
[183] Решение от 18 март 2014 г. по дело *Z* (C-363/12, ECLI:EU:C:2014:159).
[184] Случаят се отнася до жена, която не може да износи дете поради рядко заболяване. Нейният работодател ѝ отказва платен отпуск, равностоен на отпуск по майчинство или на отпуск за осиновяване, след раждането на бебе от сурогатна майка.
[185] Решение от 18 декември 2014 г. по дело *FOA* (C-354/13, ECLI:EU:C:2014:2463).
[186] Решение от 18 януари 2018 г. по дело *Ruiz Conejero* (C-270/16, ECLI:EU:C:2018:17). Това дело се отнася до националното (испанско) законодателство, което позволява, при определени условия, уволнението на работник поради периодични отсъствия от работа, ако тези отсъствия, дори когато са обосновани, превишават законоустановения максимален брой дни.

в неблагоприятно положение работниците с увреждания и по този начин да доведе до различно третиране, непряко основано на увреждане. Освен това Съдът постанови, че при оценката на пропорционалността на разглежданите национални мерки не бива да се пренебрегва фактът, че хората с увреждания обикновено срещат по-големи трудности от хората без увреждания при завръщането си на пазара на труда[187].

В друго свое решение Съдът постанови, че ако работодателят не е осигурил разумни улеснения (член 5 от Директивата), уволнението на работник с увреждане въз основа на критерии, определени от работодателя (ниска производителност, ниско ниво на многофункционалност при изпълнение на задачите на работното място и висок процент на отсъствия), представлява непряка дискриминация, основана на увреждане. Във връзка с това Съдът цитира член 2 от Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания, съгласно който отказът за предоставяне на разумни улеснения е форма на дискриминация[188].

В неотдавнашно решение Съдът тълкува понятието „дискриминация“ (член 2 от Директивата) и постанови, че принципът на равно третиране има за цел работник с увреждане да бъде защитен от всякаква дискриминация на основата на това увреждане, не само в сравнение с работници без увреждания, но и в сравнение с други работници с увреждания[189].

4.5. Възраст

По-голямата част от решенията на Съда на ЕС, свързани с Директивата за равното третиране в областта на заетостта, се отнасят до разлики в третирането, свързани с възрастта[190]. Въпреки че държавите членки транспонираха правилно Директивата, възникнаха няколко проблема със съвместимостта по отношение на конкретни национални закони. При тяхната оценка Съдът разгледа по-специално:

- *сравнимостта на положенията*[191];
- възможното съществуване на *обективен, неутрален фактор*, който не е свързан с възрастта[192];
- *легитимност на преследваната(ите) цел(и)*[193]; и
- *целесъобразността/пропорционалността* на използваните средства[194].

Позовавайки се на *правото на труд*, постановено в член 15, параграф 1 от Хартата на основните права на ЕС, Съдът обърна специално внимание на участието на възрастни работници в работната сила и по този начин в икономическия, културния

[187] Решение *Ruiz Conejero* (бележка под линия 186).
[188] Решение от 11 септември 2019 г. по дело *DW* срещу *Nobel* (C-397/18, ECLI:EU:C:2019:703).
[189] Решение от 26 януари 2021 г. по дело *Szpital Kliniczny* (C-16/19, ECLI:EU:C:2021:64).
[190] В тази връзка вж. Liu, K., и O'Cinneide, C., „The ongoing evolution of the case-law of the Court of Justice of the European Union on Directives 2000/43 and 2000/78/EC (European Commission 2019)“, стр. 60 и сл.
[191] Напр. решение от 1 октомври 2015 г. по дело *O* (C-432/14, ECLI:EU:C:2015:643); решение от 7 февруари 2019 г. по дело *Vindel* (C-49/18, ECLI:EU:C:2019:106).
[192] Напр. датата на наемане на работа; вж. решение от 14 февруари 2019 г. по дело *Horgan and Keegan* (C-154/18, ECLI:EU:C:2019:113).
[193] Напр. решение от 19 юли 2017 г. по дело *Abercrombie* (C-143/16, ECLI:EU:C:2017:566).
[194] Напр. решение от 2 април 2020 г. по дело *CO* (C-670/18, ECLI:EU:C:2020:272).

и социалния живот, като отбеляза, че задържането им на работа насърчава многообразието [195]. Същевременно обаче Съдът призна, че държавите членки могат да провеждат социална политика или политика по заетостта, целяща да насърчи достъпа на младите работници до пазара на труда. Компетентните органи на държавите членки са тези, които трябва да намерят точния баланс между различните засегнати интереси[196]. При оценяването на пропорционалността на разглежданото национално законодателство Съдът прие, че може да се вземе предвид фактът, че изключването от работа засяга пенсионирани лица, чийто професионален живот е приключил и които получават пенсия за осигурителен стаж и възраст. Той оставя на подалия преюдициалното запитване национален съд да провери дали това изключване е в състояние да гарантира постигането на преследваната цел и дали действително отговаря на грижата за съгласуваното и систематичното ѝ постигане.

Няколко дела са свързани с дискриминация, основана на възраст, по отношение на *заплащането*. Някои национални закони за заплатите в държавния сектор са използвали възрастта като заместител на трудовия стаж[197]. В други не са били взети предвид периодите на заетост преди навършването на 18-годишна възраст при изчисляване на заплатите[198]. В някои случаи законовите изменения, предназначени да коригират ситуацията, на практика са задълбочили дискриминацията[199].

Съдът също така поясни значението на „основни и определящи за професията изисквания“ в две дела относно максималната възраст за наемане на служители в полицията, като отчете специфичния характер на въпросните длъжности[200].

5. Заключения и следващи стъпки

Съдът на ЕС изготви полезни насоки по няколко разпоредби, като по този начин изясни някои въпроси относно тълкуването. Както на национално, така и на равнище ЕС бяха предприети важни инициативи за по-добро прилагане на разпоредбите за недискриминация в практиката.

Тези инициативи доведоха до някои положителни развития, наред с другото, и по отношение на събирането на данни. Същевременно продължават да са налице основни въпроси, като например страхът на жертвите от ответни действия с цел отмъщение, ниските и различаващи се нива на обезщетение, недостигът на доказателства и слабото познаване на правата и механизмите за съдействие (напр. органите по въпросите на равенството). *Всички тези предизвикателства допринасят за малкия брой сигнали за дискриминация.*

Последващите действия за преодоляване на предизвикателствата, идентифицирани в настоящия доклад, може да включват следното:

---

195 Решение *CO* (бележка под линия 194).

196 Пак там. Делото се отнася до национално законодателство, което забранява по принцип на публичните административни органи да възлагат определени длъжности на пенсионери.

197 Напр. решение от 19 юни 2014 г. по дело *Specht* (съединени дела C-501/12 — C-506/12, C-540/12 и C-541/12, ECLI:EU:C:2014:2005).

198 Напр. решение от 11 ноември 2014 г. по дело *Schmitzer* (C-530/13, ECLI:EU:C:2014:2359).

199 Напр. решение от 8 май 2019 г. по дело *Leitner* (C-396/17, ECLI:EU:C:2019:375).

200 Решение от 13 ноември 2014 г. по дело *Pérez* (C-416/13, ECLI:EU:C:2014:2371); решение от 15 ноември 2016 г. по дело *Sorondo* (C-258/15, ECLI:EU:C:2016:873).

- *по-строго наблюдение* от държавите членки на прилагането на директивите, и по-специално по отношение на защитата от преследване и прилагането на ефективни, пропорционални и разубедителни санкции. Комисията ще предоставя подкрепа във връзка с това, напр. чрез възлагане на *изследване на санкциите*;
- продължаващи усилия на национално равнище и на равнището на ЕС за:
  - *повишаване на информираността* сред широката общественост и сред лицата, които са особено силно изложени на риск от дискриминация, по-конкретно относно техните права и съществуващите механизми за съдействие;
  - подкрепа за *проекти*; Комисията ще продължи да насърчава равенството и да подкрепя жертвите чрез каналите за финансиране от ЕС, включително чрез програмата „Граждани, равенство, права и ценности“ и програмата „Правосъдие“; и
  - осигуряване на редовна *информация и обучение* за създателите на политики, съдиите и адвокатите по правото в областта на недискриминацията, включително ключови проблеми като непряката дискриминация, тормоза, тежестта на доказване и санкциите;
- насърчаване на *събирането на данни* на национално равнище с акцент върху статистическите данни, жалбите, съдебните решения, санкциите и разбивките по признаци на данните относно равенството (включително тези, които се смятат за потенциално чувствителни, като етническия или расовия произход). За да се гарантира съпоставимостта на данните във времето и между регионите/държавите, координираният подход на равнището на ЕС продължава да е от съществено значение[201].

Органите по въпросите на равенството са ключови партньори във всички тези начинания. Допълнителното повишаване на тяхната видимост и ролята им, както и ефективното и независимото им функциониране са от решаващо значение, както се посочва в работния документ на службите, приложен към настоящия доклад. Продължаващото споделяне на добри практики на равнището на ЕС и повишаването на информираността също ще бъдат много полезни, включително в сферата на превенцията. В допълнение и както вече беше обявено[202], Комисията ще прецени дали до 2022 г. да предложи евентуално ново законодателство за укрепване на ролята на националните органи по въпросите на равенството.

Всички заинтересовани страни, включително синдикалните организации, работодателите и техните сдружения, както и организациите на гражданското общество, играят роля в съответните си сфери на компетентност. За да реализира пълния потенциал на директивите, Комисията ще продължи да работи с държавите членки, органите по въпросите на равенството, FRA, организациите на гражданското общество и социалните партньори с цел гарантиране на системната защита на жертвите на дискриминация.

[201] Както беше обявено в Плана за действие на ЕС за борба с расизма , Комисията ще организира кръгла маса по въпросите на равенството, в която ще участват основните заинтересовани страни.

[202] В Плана за действие на ЕС за борба с расизма, Новата стратегическа рамка на ЕС за равенство, приобщаване и участие на ромите и Стратегията за равнопоставеност на ЛГБТИК за периода 2020—2025 г.

Обстоятелствата се промениха от приемането на Директивата за расовото равенство на 29 юни 2000 г. насам, включително поради технологичния напредък. Въпреки предизвикателствата, породени от недостатъчното докладване, случаите на дискриминация въз основа на расов или етнически произход продължават да бъдат широко разпространени в ЕС вследствие на широк кръг причини, включително стереотипи и предубеждения. Ще бъде необходима допълнителна оценка, за да се определи връзката между продължаващото наличие на расова дискриминация в ЕС и евентуалните недостатъци в прилагането на правилата на ЕС. Това ще позволи също така да се потърсят евентуални пропуски в приложното поле и обхвата на законодателството. Следва да се анализира и съгласуваността между Директивата за расовото равенство и други релевантни инструменти на ЕС. Следва да се съберат данни за областите, в които възникват случаи на дискриминация, включително когато е възможно правоприлагащите органи да дискриминират. Тази оценка, която ще трябва да включва консултация с всички заинтересовани страни, ще послужи за получаването на надеждни и качествени данни, доказващи расовата дискриминация на място.