ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 13.7.2026 г.
COM(2026) 364 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 равно третиране в областта на заетостта)

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Директивата за расовото равенство и Директивата за равно третиране в областта на заетостта (директивите) ([1]) са крайъгълни камъни на усилията на ЕС за изграждане на Съюз на равенство. Директивата за расовото равенство изисква равно третиране на хората в областта на заетостта и професионалното обучение, образованието, социалната закрила (включително социалната сигурност и здравното обслужване), достъпа до и доставката на стоки и услуги (включително жилищно настаняване) независимо от тяхната раса и етнически произход. Директивата за равно третиране в областта на заетостта изисква равно третиране на хората в областта на заетостта и професионалното обучение независимо от тяхната религия или убеждения, увреждане, възраст или сексуална ориентация.

С директивите се прилагат основните ценности, залегнали в член 2 от Договора за Европейския съюз. От 2000 г. насам те играят ключова роля, за да се гарантира, че всички лица могат да участват пълноценно в икономическия, културния и социалния живот, без дискриминация, основана на расов или етнически произход, религия или убеждения, увреждане, възраст или сексуална ориентация.

Съществено развитие през този период представлява ролята на съдебната практика на Съда на Европейския съюз за изясняване на основните понятия от правото в областта на недискриминацията. По-специално посредством редица решения по преюдициални заключения, постановени по искане на националните съдилища, Съдът на ЕС в значителна степен подобри антидискриминационната защита в целия ЕС. Минималните предизвикателства, докладвани от държавите членки при прилагането на основните принципи на правото на ЕС в областта на недискриминацията, потвърждава по-голямата яснота, постигната чрез решенията на Съда на ЕС.

Въпреки това повече от 25 години след приемането на директивите **гарантирането на ефективното упражняване на правото на недискриминация и равно третиране остава значително предизвикателство**.

На всеки пет години Комисията трябва да предоставя на Европейския парламент и на Съвета информация за прилагането на директивите([2]). Настоящият доклад е съставен в изпълнение на това задължение, като същевременно онагледява постигнатия напредък и текущите предизвикателства при прилагането и изпълнението на законодателството в областта на недискриминацията. Той обхваща периода от 2021 г. до 2025 г. и очертава развитието след публикуването на последния доклад през март 2021 г. ([3]).

([1]) ОВ L 180, 19.7.2000 г., стр. 22., ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2000/43/oj; ОВ L 303, 2.12.2000 г., стр. 16., ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2000/78/oj.

([2]) Вж. член 17, параграф 1 от Директивата за расовото равенство и член 19, параграф 1 от Директивата за равно третиране в областта на заетостта.

([3]) COM(2021) 139 final и SWD(2021) 63 final от 19 март 2021 г., EUR-Lex — 52021DC0139 — BG — EUR-Lex и EUR-Lex— 52021SC0063 — BG — EUR-Lex.

Настоящия доклад представлява последващо действие по плановете за действие и стратегиите на ЕС за равенство, по-специално Стратегията на ЕС за борба с расизма за периода 2026—2030 г. ([4]) и Стратегията за равнопоставеност на ЛГБТИК+ за 2026—2030 г. ([5]). В тези стратегии се подчертава, че гарантирането на ефективно прилагане на антидискриминационното законодателство на ЕС е приоритет на Комисията, и се изтъква важността на ефективните санкции срещу дискриминацията. Докладът е ключово действие за изпълнение на поетото в стратегията за борба с расизма задължение за гарантиране на ефективно прилагане на Директивата за расовото равенство, по-специално чрез поставяне на акцент върху нейното прилагане и изпълнение в случаите на алгоритмична дискриминация. В доклада също се обсъжда и прилагането на директивите с оглед преодоляването на структурната дискриминация.

Жертвите рядко подават сигнали за дискриминация до институциите. Според различни проучвания ([6]), проведени от Агенцията на ЕС за основните права (FRA), процентът на случаите, за които са подадени сигнали, варира от 5 % до 11 %. Недостатъчното подаване на сигнали е резултат най-вече от убеждението на жертвите, че подаването на сигнали за дискриминация няма да доведе до действия или промяна ([7]).

Липсата на доверие в съществуващите процеси и системи за подаване на сигнали за дискриминация е съпътствана от усещането за ограничен напредък в борбата с дискриминацията ([8]) след последния доклад относно директивите.

Хората като цяло продължават да считат, че дискриминацията е широко разпространена в ЕС([9]). 50 % от респондентите в проучването на ЕС в областта на малцинствата и дискриминацията от 2022 г. (EU-MIDIS III) съобщават, че са

([4]) COM(2026) 12 final от 20 януари 2026 г., EUR-Lex — 52026DC0012 — BG — EUR-Lex.

([5]) COM(2025) 725 final от 8 октомври 2025 г., EUR-Lex — 52025DC0725 — BG — EUR-Lex. Вж. също други имащи отношение стратегии: COM(2020) 620 final от 7 октомври 2020 г., EUR-Lex — 52020DC0620 — BG — EUR-Lex; COM(2021) 101 final от 3 март 2021 г., EUR-Lex - 52021DC0101 - BG - EUR-Lex, COM(2026) 113 final от 5 март 2026 г., EUR-Lex - 52026DC0113 - BG - EUR-Lex, COM(2026) 541 final от 6 май 2026 г., EUR-Lex - 52026DC0541 - BG - EUR-Lex.

([6]) FRA, *Being Black in the EU — Experiences of people of African descent (Да си чернокож в ЕС: опитът на хора от африкански произход)*, *Being Muslim in the EU — Experiences of Muslims (Да си мюсюлманин в ЕС: опитът на мюсюлмани)*, *Jewish People's Experiences and Perceptions of Antisemitism (Опитът на евреите и възприятия за антисемитизма) — проучване на ЕС сред евреите*, *LGBTIQ Equality at a Crossroads – Progress and challenges (Равнопоставеността на ЛГБТИК на кръстопът: напредък и предизвикателства)*, *Roma in 10 European Countries (Ромите в 10 европейски държави): основни резултати — проучване от 2021 г. относно ромите*, *Rights of Roma and Travellers in 13 European Countries — Perspectives from the Roma survey 2024 (Правата на ромите и пътуващите общности в 13 европейски държави: гледни точки от проучването на ромите през 2024 г.)*, Служба за публикации на Европейския съюз, Люксембург, 2021—2025 г.

([7]) 38 % от респондентите в проучването EU-MIDIS III; 39 % от респондентите в проучването относно евреите; 49 % от респондентите в третото проучване относно ЛГБТИК; 30 % от респондентите в проучването от 2021 г. относно ромите.

([8]) FRA (вж. бележка 6).

([9]) Вж.: Европейска комисия, „Проучване на Евробарометър от 2023 г. относно дискриминацията в ЕС“.

се чувствали дискриминирани на някое основание ([10]) през последните пет години, предхождащи проучването. Дори само случаите на расова дискриминация ([11]) са се увеличили в периода 2016—2023 г. ([12]).

В последния доклад относно прилагането на директивите вече бяха откроени няколко ключови въпроса. Сред тях са страхът на жертвите от репресивни мерки, недостатъчното равнище на обезщетение, трудностите при събирането на доказателства и липсата на осведоменост на жертвите за техните права и услугите за подкрепа, с които разполагат, например чрез органите по въпросите на равенството. В доклада също така бяха посочени неравномерните действия за насърчаване на равенството сред обществеността и в националните институции, които са различни в зависимост от държавата членка.

Въз основа на предишния доклад в настоящия нов доклад се представя преглед на продължаващите и новите предизвикателства, постигнатия напредък и добрите практики, възприети при прилагането на директивите от 2021 г. насам.

През отчетния период ЕС предприе конкретни стъпки за подобряване на прилагането и изпълнението на директивите. Най-важното е, че от последния доклад насам с цел укрепване на националните органи, отговорни за насърчаването на равенството, предотвратяването на дискриминацията и борбата с нея, включително чрез по-добра подкрепа за лицата и групите, които са дискриминирани при достъпа до правосъдие, ЕС прие директивите относно органите по въпросите на равенството ([13]).

Съгласно директивите от държавите членки се изисква да установят ефективни, възпиращи и пропорционални санкции за дискриминация. За да подкрепи държавите членки, Комисията възложи **проучване относно законодателството и прилагането на санкции за расова, етническа и религиозна дискриминация**. Проучването показва, че ниските и символични санкции подкопават правната защита и предотвратяването на дискриминацията в дългосрочен план. В него се подчертава необходимостта от по-ефективни санкции, които напълно да обезщетяват жертвите и да насърчават трайни решения, както и от по-строго правоприлагане и изграждане на капацитет за практикуващите юристи и гражданското общество.

([10]) Дискриминация най-малко на едно от следните основания: цвят на кожата, етнически или имигрантски произход, религия или религиозни убеждения, възраст, пол/социален пол, увреждане, сексуална ориентация и джендър идентичност или джендър експресия.

([11]) За целите на проучването расова дискриминация означава дискриминация най-малко на едно от следните три основания: цвят на кожата, етнически или имигрантски произход и религия или религиозни убеждения.

([12]) FRA, *Being Black in the EU — Experiences of people of African descent (Да си чернокож в ЕС: опитът на хора от африкански произход)*, *Being Muslim in the EU — Experiences of Muslims (Да си мюсюлманин в ЕС: опитът на мюсюлмани)*, стр. 44, *Experiences and perceptions of antisemitism – Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU (Опитът и възприятията за антисемитизъм: второ проучване относно дискриминацията и престъпленията от омраза спрямо евреи в ЕС)*, стр. 59, *Jewish People's Experiences and Perceptions of Antisemitism (Опитът на евреите и възприятия за антисемитизма) — проучване на ЕС относно евреите*, стр. 77.

([13]) ОВ L, 2024/1499, 29.5.2024 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1499/oj, ОВ L, 2024/1500, 29.5.2024 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1500/oj.

С оглед на развитието на технологиите през последните години, включително **възхода на автоматизираните системи и системите с изкуствен интелект (ИИ)**, в доклада също така се анализира прилагането в държавите членки на законодателството в областта на недискриминацията в случаите на алгоритмична дискриминация. Той показва необходимостта от изграждане на капацитет и създаване на механизми за ефективно сътрудничество между различните правоприлагащи органи.

Настоящият доклад се основава на резултатите от целеви консултации ([14]). В отговор на специални въпросници Комисията получи информация от всички държави членки и различни заинтересовани страни и институции, включително от Агенцията на ЕС за основните права, Европейския институт за равенство между половете (EIGE), 11 органа по въпросите на равенството, 2 социални партньора, 17 организации на гражданското общество и Европейската мрежа на националните органи за равно третиране (Equinet). Статистическите данни, цитирани в настоящия доклад, се основават на тези отговори.

Настоящият доклад е съсредоточен върху ефективното прилагане и изпълнение на законодателството на ЕС в областта на недискриминацията, като се подчертава значението на:

– органите по въпросите на равенството,

– ефективните, възпиращи и пропорционални санкции,

– подобряването на достъпа до правосъдие и доказателства за жертвите,

– оправомощаването и сътрудничеството на заинтересованите страни, както и

– съдебната практика на Съда на ЕС.

Основните изводи, изложени в началото на всеки раздел, обобщават основните констатации в доклада. В допълнителните текстови карета са предоставени примери за обещаващи практики.

2. ИЗПЪЛНЕНИЕ НА КЛЮЧОВИТЕ ДЕЙСТВИЯ, ПОСОЧЕНИ В ПРЕДИШНИЯ ДОКЛАД

В предишния доклад бе подчертано, че подсилването на видимостта и ролята на органите по въпросите на равенството и на независимото им функциониране е от съществено значение, за да се отговори на предизвикателствата при прилагането и изпълнението на директивите. По предложение на Комисията това доведе до приемането на директивите относно органите по въпросите на равенството. Комисията също така установи необходимостта от по-строг мониторинг на прилагането на ефективни, пропорционални и възпиращи

([14]) Между май и юли 2025 г. Комисията проведе целеви консултации, като използва онлайн въпросник, който включваше както специални въпроси относно прилагането на директивите, така и отворени въпроси, за да се даде възможност на респондентите да изразят всякакви допълнителни опасения. Въпросниците бяха изпратени на всички държави членки, на органите по въпросите на равенството във всяка държава членка, на европейските социални партньори, с които бяха проведени консултации съгласно член 154 от ДФЕС, и на 57 организации на гражданското общество. Заинтересованите страни бяха насърчени да споделят въпросника със съответните страни на местно, регионално и национално равнище.

санкции, като същевременно се предоставя подкрепа в тази област. В следващата глава се разглежда изпълнението на тези ключови мерки.

Основни изводи

– Директивите относно органите по въпросите на равенството са насочени към укрепване на мандата, независимостта, ресурсите и правомощията на органите по въпросите на равенството. Това означава чрез разширяване на обхвата на тяхната дейност в него да се включат основанията и областите, обхванати от Директивата за равно третиране в областта на заетостта.

– Органите по въпросите на равенството трябва да разполагат с инструменти и ресурси за предотвратяване и реагиране на дискриминацията, включително на структурната дискриминация.

– Органите по въпросите на равенството трябва да имат правомощия да действат в съдебни производства в подкрепа или от името на жертвите или от свое име с цел защита на обществения интерес.

– Основни пречки пред системите за санкциониране са ниските санкции и неефективното им прилагане.

– Консолидирането на законодателството и въвеждането на санкции, насочени към превенцията, ще подобрят системите за санкциониране.

2.1. По-силни органи по въпросите на равенството — нов импулс за прилагането на законодателството на ЕС в областта на недискриминацията

Органите по въпросите на равенството са от съществено значение за прилагането на законодателството на ЕС в областта на недискриминацията. До 2024 г. Директивата за расовото равенство просто оправомощаваше органите по въпросите на равенството да предоставят независима помощ на жертвите на дискриминация и да провеждат и публикуват свои собствени проучвания, доклади и препоръки ([15]).

В работния документ на службите на Комисията, придружаващ последния доклад относно прилагането на директивите ([16]), Комисията посочва различните равнища на амбиция и постигнати резултати в държавите членки. Ключовите въпроси от хоризонтален характер включват недостатъчните ресурси на органите по въпросите на равенството по отношение на финансирането и персонала, ограничената осведоменост за съществуването на органите по въпросите на равенството и тяхната ограничена независимост и процесуална легитимация.

Поради тази причина ЕС прие директивите относно органите по въпросите на равенството, за да се гарантира, че до юни 2026 г. всички органи по въпросите

([15]) Вж. например член 13, параграф 2 от Директивата за расовото равенство.

([16]) SWD(2021) 63 final, 19.3.2021 г., EUR-Lex — 52021SC0063 — BG — EUR-Lex.

на равенството ще бъдат по-добре подготвени да се борят с дискриминацията, да подкрепят жертвите и да насърчават равенството.

В директивите относно органите по въпросите на равенството се разширяват техните правомощия, така че да се включи основаната на възраст, религия или убеждения, увреждане или сексуална ориентация дискриминация в областта на заетостта. Преди това съгласно правото на ЕС органите по въпросите на равенството бяха упълномощени да насърчават, анализират, наблюдават и подкрепят равното третиране на всички лица само на основата на расов или етнически произход и полова принадлежност.

Освен това съгласно директивите относно органите по въпросите на равенството от държавите членки се изисква да гарантират, че органите по въпросите на равенството са независими, и да им предоставят необходимите човешки, технически и финансови ресурси. Тези ресурси трябва да дават възможност на органите по въпросите на равенството да изпълняват всички свои задачи и да упражняват ефективно всички свои правомощия във връзка с всички основания и във всички области на дискриминация.

И накрая, значително се разширява обхватът на задачите и правомощията на органите по въпросите на равенството. Техните правомощия вече не могат да се ограничават до реагиране в случай на дискриминация. Те също така ще трябва да разполагат с правомощия да предприемат превантивни действия, включително по отношение на основаната на възраст, религия или убеждения, увреждане или сексуална ориентация дискриминация в областта на заетостта и професионалното обучение.

С цел да се преодолеят структурните аспекти на дискриминацията и да се допринесе за социалните промени ([17]) органите по въпросите на равенството ще извършват дейности за повишаване на осведомеността, предотвратяване на дискриминацията и насърчаване на равното третиране ([18]). Тези дейности могат да включват обмен на добри практики, приемане на позитивни мерки, докладване по структурни въпроси, интегриране на принципа на равенство във всички действия на публичните и частните субекти и предоставяне на подходящо обучение, информация, съвети, насоки и подкрепа на тези субекти.

Съгласно директивите относно органите по въпросите на равенството от държавите членки се изисква да предоставят на органите по въпросите на равенството правомощия да участват в съдебни производства ([19]). Преди правомощията за участие на тези органи в съдебни производства се различаваха значително в рамките на ЕС. С въвеждането на новите стандарти всички групи, защитени съгласно правото на ЕС, ще могат да търсят подкрепа от органите по

([17]) Вж. съображение 23 от Директива (ЕС) 2024/1499 на Съвета.

([18]) Вж. член 5 и член 17, буква в) от Директива (ЕС) 2024/1499 на Съвета.

([19]) Вж. член 10 от Директива (ЕС) 2024/1499 на Съвета. По-специално държавите членки трябва да гарантират, че органът по въпросите на равенството разполага най-малко с едно от следните права да участва в съдебни производства: а) правото да иска започване на съдебни производства от името на една или няколко жертви; б) правото да участва в съдебни производства в подкрепа на една или няколко жертви; или в) правото да иска започване на съдебни производства от свое име с цел защита на обществения интерес.

въпросите на равенството в областите, обхванати от Директивата за расовото равенство и Директивата за равно третиране в областта на заетостта.

По-специално директивите относно органите по въпросите на равенството позволяват на държавите членки да оправомощават органите по въпросите на равенството да подкрепят усилията както за индивидуална, така и за колективна защита ([20]). Държавите членки могат да определят органи по въпросите на равенството, които да действат в подкрепа или от името на няколко жертви или от свое име с цел противодействие на дискриминацията в името на обществения интерес. Това може да е необходимо например предвид големия брой или тежестта на случаите или предвид необходимостта от правно изясняване. Всеки от тези фактори може да бъде индикация за това, че дискриминацията е структурна или системна ([21]).

Органите по въпросите на равенството ще продължат да изпълняват основната си задача да предоставят помощ на жертвите на расова или етническа дискриминация, включително като отговарят на всички жалби за дискриминация ([22]). Сега тази задача ще обхване и жертвите на дискриминация, основана на възраст, религия или убеждения, увреждане или сексуална ориентация, в областта на заетостта. Освен това съгласно новите директиви относно органите по въпросите на равенството последните също трябва да бъдат оправомощени да предлагат алтернативно разрешаване на спорове, да извършват проверки за нарушения на принципа на равно третиране и да издават необвързващи становища или обвързващи решения ([23]). Техните становища или решения трябва да включват подходящи механизми за правна защита, мониторинг и контрол на прилагането.

Комисията прие акта за изпълнение, с който се създава списък с общи показатели за функционирането на органите по въпросите на равенството ([24]). По този начин ще се улесни мониторингът на начина, по който се прилагат новите стандарти в държавите членки, и на въздействието им върху прилагането на законодателството на ЕС в областта на недискриминацията.

([20]) Колективната защита е правен механизъм, който позволява на едно или повече (физически или юридически) лица да предявят колективен иск, който може да доведе до прилагане на колективни санкции.

([21]) Вж. съображение 35 от Директива (ЕС) 2024/1499 на Съвета.

([22]) Вж. член 6 от Директива (ЕС) 2024/1499 на Съвета.

([23]) Държавите членки трябва да решат дали да оправомощят органите по въпросите на равенството да издават необвързващи становища или обвързващи решения.

([24]) ОВ L, 2026/1196, 11.6.2026 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2026/1196/oj.

Заключения

Държавите членки трябва:

– да транспонират изцяло и правилно директивите относно органите по въпросите на равенството.

Комисията ще:

– продължи да предоставя подкрепа на държавите членки чрез специални заседания на експертната група и онлайн ИТ платформа. Тя ще следи за правилното транспониране от страна на държавите членки на директивите относно органите по въпросите на равенството в националното им законодателство, като използва всички инструменти, с които разполага, включително неформални диалози и официални производства за установяване на неизпълнение на задължения.

2.2. Санкции и средства за правна защита — необходимост от по-силни гаранции

Ефективните санкции гарантират, че жертвите на дискриминация получават цялостна правна защита за претърпените от тях вреди. Освен това санкциите и средствата за правна защита също могат да бъдат част от инструментариума за предотвратяване на дискриминацията. Съгласно директивите от държавите членки се изисква да предвидят ефективни, пропорционални и възпиращи санкции за дискриминация и да гарантират тяхното прилагане. Санкциите могат да включват изплащане на обезщетение ([25]).

В последния доклад се стига до заключението, че някои национални съдилища са установили относително ниски равнища на обезщетение, което обезкуражава жертвите да предприемат действия по съдебен ред или да търсят парично обезщетение в съда.

След последния доклад Съдът на ЕС предостави допълнителни разяснения относно санкциите. По делото *Braathens Regional Aviation* Съдът на ЕС обясни, че правото на ЕС се противопоставя на национална правна уредба, която би позволила дискриминацията да остане непризната от съда, ако ответникът се съгласи да плати обезщетението, поискано от ищеца ([26]). Тези правила по-специално не изпълняват изискванията за компенсаторни и възпиращи санкции, тъй като биха позволили на извършителите да избегнат признаването на нарушението с цел защита на репутацията си.

Констатации от проучването относно санкциите за дискриминация на основата на расов признак, етнически произход или на религиозна основа

В последния доклад се подчертава предизвикателството, което представлява неадекватното прилагане на санкциите. Поради това Комисията реши да

([25]) Вж. член 15 от Директивата за расовото равенство и член 17 от Директивата за равно третиране в областта на заетостта.

([26]) Решение на Съда от 15 април 2021 г., *Diskrimineringsombudsmannen* / *Braathens Regional Aviation AB*, C-30/19, ECLI:EU:C:2021:269, т. 49.

подпомогне държавите членки при ефективното прилагане на разпоредбите относно санкциите и възложи проучване относно законодателството и прилагането на санкциите за расова, етническа или религиозна дискриминация([27]).

Констатациите показаха, че рамките за санкции са фрагментирани. Съответните разпоредби са разпръснати в много различни закони. Това затруднява жертвите да определят правата си и средствата за правна защита, с които разполагат.

В няколко държави размерът/диапазонът на предвидените в законодателството санкции е нисък и те не са достатъчно строги, за да възпират потенциалните извършители. Списъкът с възможни санкции често е ограничен, което още повече затруднява приспособяването им към спецификата и тежестта на нарушението. Освен това налаганите санкции често са символични и близки до правния минимум, а разходите за съдебни спорове — високи, което може да подкопае ефективността на системата и да демотивира жертвите да подават сигнали за дискриминация. Освен това санкциите рядко се изменят и в много държави равнището на санкциите е остаряло и не отчита икономическите промени като инфлация или издръжка на живота.

И накрая, санкциите обикновено са насочени единствено към минали нарушения. Те служат за наказание на извършителя или за обезщетение на жертвата, без да се използва потенциалът им за предотвратяване на дискриминацията. Обикновено липсват мерки ([28]) с превантивна или социално-превантивна цел, като например специални задължителни предписания за структурни мерки, които изискват например планове за премахване на сегрегацията или задължително обучение за извършителите ([29]).

В проучването също така се подчертава липсата на санкции за дискриминация, засягаща големи групи жертви, които не могат да бъдат идентифицирани ([30]),

([27]) Европейска комисия: Генерална дирекция „Правосъдие и потребители“, Milieu Consulting, Adamis-Császár, K., Vancauwenbergh, S., Gustave, F. и др., *Study on sanctions for discrimination on racial/ethnic/religious grounds – Final report (Проучване относно санкциите за расова/етническа/религиозна дискриминация — окончателен доклад)*, Служба за публикации на Европейския съюз, 2025 г., https://data.europa.eu/doi/10.2838/7531428.

([28]) Тези мерки могат да бъдат под формата на задължителни предписания, т.е. заповед, с която се забраняват или се разпореждат определени действия. С общите задължителни предписания се нарежда на извършителя да предприеме или да спре конкретно действие или вид действие. Целта на специалните задължителни предписания за структурни мерки е справяне с широкоразпространената организационна и дори системно заложена дискриминация, при която общите задължителни предписания не биха довели до задоволителна реформа (напр. изменение на вътрешните правила). Вж. също: Halberstam, D., Van den Bogaert, S., „A Fresh Look at Judicial Remedies in EU Equality Law and Beyond — The Untapped Possibility of Structural Injunctions“ (Нов поглед върху правните средства за съдебна защита в правото на ЕС в областта на равенството и извън него — неизползвани досега възможности на специалните задължителни предписания за структурни мерки), *Common Market Law Review*, том 60, брой 5, 2023 г., стр. 1269—1312, https://doi.org/10.54648/cola2023093.

([29]) Вж. бележка 27.

([30]) Например твърдения за дискриминационна политика по наемане на работа, въпреки че не е имало отворена процедура за наемане на работа, нито жалбоподател, който да може да бъде идентифициран и който твърди, че е бил жертва на дискриминация. За подобни факти вж. решение на Съда от 10 юли 2008 г., *Feryn*, C-54/07, ECLI:EU:C:2008:397 или решение на Съда от 25 април, *Asociaţia Accept*, C-81/12, ECLI:EU:C:2013:275.

включително случаите, произтичащи от използването на автоматизирани системи или системи с ИИ.

Допълнителните предизвикателства включват недостатъчно отчитане на определени характеристики или обстоятелства при вземането на решение за санкционирането или за размера на санкцията. Това се отнася по-специално за елементите, които не се изисква да бъдат взети предвид съгласно националното право, като например случаите, които включват множествена, интерсекционална или алгоритмична дискриминация.

Освен това неадекватните правила за прилагане и мониторинг често водят до забавяне или неизпълнение на санкциите. Само в няколко държави се предвиждат ефективни мерки за прилагане, като например имуществени санкции ([31]) или условни глоби ([32]). По същия начин до голяма степен липсват мерки за мониторинг под формата на докладване относно последващи действия от страна на извършителите, последващи изслушвания, интервюта или проверки.

Както държавите членки, така и заинтересованите страни отбелязват, че осведомеността за правата, установени с директивите, е ниска (вж. 3.2). Осведомеността за наличните средства за правна защита също е ограничена или дори не съществува.

Проучването не е установило наличието на специфични национални правила за повишаване на осведомеността относно санкциите за дискриминация. Повечето кампании за повишаване на осведомеността се съсредоточават основно върху борбата с дискриминацията, без да обясняват какво могат да очакват жертвите от правосъдната система, когато правата им са нарушени. Освен това има недостиг на целенасочено обучение по отношение на тези санкции за специалисти, включително съдии, което може да повлияе на прилагането на ефективни, пропорционални и възпиращи санкции.

В ръководството за добри практики относно санкциите за дискриминация, което е част от проучването, се подчертават редица обещаващи практики, прилагани в държавите членки ([33]).

Оценка на системите за санкциониране от страна на държавите членки, органите по въпросите на равенството и гражданското общество

([31]) Плащане, обикновено наложено от съда по искане на жертвата, с цел да се принуди извършителят да се съобрази с решение по същество.

([32]) Санкция, наложена от съд или правораздавателен орган, която подлежи на плащане само ако извършителят не е изпълнил определени условия. Използва се като възпиращ фактор, за да се гарантира спазването на конкретна заповед или изискване.

([33]) Европейска комисия: Генерална дирекция „Правосъдие и потребители“, Milieu Consulting SRL, Adamis-Casászár, K., Vancauwenbergh, S., Gustave, F. и др., *How can sanctions effectively prevent and combat discrimination? — Good practice guide on sanctions for discrimination on racial, ethnic and religious grounds* (Как санкциите могат ефективно да спомогнат за предотвратяването и борбата с дискриминацията? — Ръководство за добри практики относно санкциите за расова, етническа и религиозна дискриминация), Служба за публикации на Европейския съюз, 2025 г., стр. 32, https://data.europa.eu/doi/10.2838/0513884.

Различните заинтересовани страни възприемат ефективността на системите за санкциониране по доста различен начин. Докато 12 от 17-те организации на гражданското общество, участвали в целевата консултация преди изготвяне на доклада, считат, че санкциите за дискриминация не са особено ефективни или изобщо не са ефективни, респондентите от органите по въпросите на равенството са равномерно разделени в оценката си на санкциите, а държавите членки до голяма степен са убедени в ефективността (пет държави членки) или относителната ефективност (16 държави членки) на системите си за санкциониране.

Посочените основания, поради които системите за санкциониране се считат за ефективни, обикновено са самото наличие на санкции, наличието на механизми за мониторинг и прилагане или предполагаемата липса на признаци, че системата за санкциониране функционира незадоволително. Когато обаче са били изпитвани затруднения, всички заинтересовани страни ясно са посочили като основна пречка пред системите за санкциониране неприлагането на предвидените санкции на практика.

Държавите членки, органите по въпросите на равенството и организациите на гражданското общество, участвали в проучването, са съгласни, че консолидирането на законодателството и въвеждането на санкции, насочени към превенцията, ще подобрят системите за санкциониране. Освен това организациите на гражданското общество призоваха държавите членки да признаят и вземат под внимание множествената и интерсекционалната дискриминация в своите системи за санкциониране. Според тях чрез тези реформи ще се улесни прилагането на санкции за дискриминация, ще се утвърди подход, насочен към жертвите, и ще се даде възможност за предотвратяване, а не само за наказание на дискриминационното поведение.

В отговорите си в рамките на консултацията само Латвия, Португалия и Испания виждат необходимост от адаптиране на системите си за санкции към нарастващото използване на алгоритмични инструменти за вземане на решения.

Заключения
Държавите членки трябва: – да гарантират, че санкциите се прилагат ефективно на практика. Размерът на финансовите санкции следва да отразява дългосрочната вреда, причинена от дискриминацията, да предоставя правна защита на жертвите и да води до дълбока промяна. *Държавите членки следва:* – да установят ефективни санкции за дискриминация, засягаща големи групи жертви, които не могат да бъдат идентифицирани, включително в случаите, произтичащи от използването на системи с ИИ или автоматизирани системи. *Комисията ще*: – подкрепя държавите членки, като провежда заседания за обсъждане на санкциите в рамките на експертната група по прилагането на правото на ЕС в областта на равенството.

3. ОБЩО ЗА ДВЕТЕ ДИРЕКТИВИ РАЗВИТИЕ

От 2021 г. насам се наблюдава развитие по отношение на законодателството, изпълнението и прилагането на двете директиви, като същевременно се проведе външно проучване във връзка със съществуващата рамка, специфичните разпоредби и прилагането на директивите. Обсъдените по-долу теми се основават на проблемите, установени в предишния доклад, последващите развития и обратната връзка, получена по време на целевите консултации.

Основни изводи

– Държавите членки осигуряват защита срещу тормоз, нареждане за дискриминация и виктимизация. Тази защита се различава значително в отделните държави членки и понякога е ограничена на практика.

– След последния доклад осведомеността относно услугите за подкрепа сред етническите групи и хората с мигрантски произход леко се е увеличила. Повечето държави членки са приложили или продължават да прилагат практики, които улесняват достъпа до правосъдие. Въпреки това ниската степен на осведоменост относно правата остава сериозно предизвикателство.

– Съдилищата и практикуващите юристи често не разбират правилата на директивите, свързани с доказателствената тежест.

– Повечето държави членки са въвели мерки за насърчаване на диалога със социалните партньори и гражданското общество. Случаят обаче невинаги е такъв във всички държави членки или във връзка с всички основания за дискриминация. Освен това повечето организации на гражданското общество казват, че са изправени пред постоянни предизвикателства.

– Почти всички държави членки позволяват или насърчават позитивни мерки и докладват за много малко предизвикателства пред изпълнението.

3.1. Понятието „дискриминация“

Както се подчертава в предишния доклад, около понятието за дискриминация възникват редица въпроси. Освен определението за „пряка“ и „непряка“ дискриминация ([34]), съгласно директивите също така са забранени „подтика към дискриминация“ и „тормозът“. Съществуват и други форми на дискриминация, като например дискриминация „по асоциация“ и „по предположение“.

Подтик (нареждане) за дискриминация

В директивите се посочва, че „подтик за дискриминация срещу лица“ на основанията, посочени в директивите, се счита за дискриминация ([35]).

След приемането на директивите понятието „нареждане за дискриминация“ беше въведено в правните системи на всички държави членки. Поради общия характер на забраната обаче регулаторната рамка в държавите членки е разнообразна, а националната съдебна практика — оскъдна.

([34]) Вж. член 2, параграф 2 от директивите. Пряката дискриминация се отнася до ситуации, при които едно лице е третирано по-малко благоприятно от друго лице в сравнима ситуация въз основа на расов или етнически произход, религия или убеждения, увреждане, възраст или сексуална ориентация. Непряката дискриминация обхваща видимо неутрални разпоредби (или практики), които биха поставили лицата от дадена раса или етнически произход или лицата с определена религия или убеждение, увреждане, възраст или определена сексуална ориентация в особено неблагоприятно положение в сравнение с други лица, освен ако тези разпоредби (или практики) са обективно оправдани от законната си цел и средствата за постигане на тази цел са подходящи и необходими.

([35]) Вж. член 2, параграф 4 от директивите.

В допълнение към забраната за изрично нареждане за дискриминация, 22 държави членки считат, че в националното им законодателство се забранява също и негласното нареждане за дискриминация, като например изразяване на предпочитание или насърчаване за дискриминация на едно или повече забранени основания за дискриминация. В седем държави членки трябва да има йерархична връзка между лицето, което дава нареждане за дискриминация, и лицето, което го получава, за да се задейства защитата срещу нареждане за дискриминация. И накрая, в 20 държави членки както лицето, което дава нареждане за дискриминация, така и лицето, което го получава, могат да бъдат подведени под отговорност ([36]).

В наскоро публикуван доклад относно нареждането за дискриминация ([37]), експертите установяват 23 дела в периода 2002—2025 г. От тях 14 се отнасят до достъпа и предоставянето на стоки и услуги, включително жилищно настаняване, а 17 са заведени въз основа на расов или етнически произход. В 12 държави членки не е била налице съответна съдебна практика. Авторите на доклада предполагат, че тази липса на съдебна практика произтича отчасти от липсата на разбиране относно това какво представлява нареждането за дискриминация. По-вероятно е ищците да предявят иск за пряка или непряка дискриминация, след като нареждането е станало причина за дискриминация, отколкото да оспорват самото нареждане.

Тормоз

В директивите е дадено определение за тормоз. В тях обаче се подчертава също така, че понятието за тормоз може да бъде определено в съответствие с националното законодателство и практиките на държавите членки ([38]). Регулаторната среда в държавите членки остава разнообразна, а съдебната практика — оскъдна.

Държавите членки забраняват тормоза съгласно законодателството в областта на недискриминацията или съгласно наказателното право, или и двете. Изборът на законодателни средства обикновено зависи от един от следните фактори: естеството на престъплението ([39]), сериозността на деянието ([40]) или умисъла ([41]). Държавите членки също така предоставят дълъг и разнообразен

([36]) В съответната литература може да се открият данни, различни от предоставените от държавите членки. Вж. Dewhurst, E., Buendia, R., *Instructions to discriminate under EU and national law* (Нареждането за дискриминация съгласно правото на ЕС и националното право), Служба за публикации на Европейския съюз, 2025 г., https://data.europa.eu/doi/10.2838/6242130.

([37]) Вж. бележка 36, стр. 10.

([38]) Вж. член 2, параграф 3 от директивите.

([39]) „Дискриминационният“ тормоз се съсредоточава върху въздействието върху достойнството на жертвата и поведението, а криминалният тормоз — върху наказването на извършителя за престъпления.

([40]) Наказателното право разглежда най-тежките форми на тормоз, като подбуждане към омраза, клевета, преследване или заплахи.

([41]) Криминалният тормоз обикновено изисква умисъл, постоянство и вреда. Това не е необходимо съгласно правото в областта на недискриминацията.

списък с примери за поведение, които могат да попаднат в обхвата на определението за тормоз. Обхватът и видът им зависят от юрисдикцията ([42]).

В сектора на заетостта се появиха три основни модела на отговорност. Отговорността може да се поеме от лицето, което упражнява тормоз, от работодателя или и от двамата. Много държави членки не успяха да определят формите на защита срещу тормоз извън сферата на заетостта. Когато е налице информация, държавите членки обикновено разработват регулаторната рамка за борба срещу тормоза в учебните заведения, здравното обслужване и публичната администрация.

В това отношение редица държави членки посочват, че не само лицето, което упражнява тормоз, но и съответният орган или институция могат да бъдат подведени под отговорност за тормоз поради небрежност при изпълнение на задължението си за предотвратяване на тормоза ([43]).

Десет държави членки подчертават трудностите при прилагането на понятието за тормоз съгласно националното законодателство. Най-вече държавите членки посочват предизвикателствата при събирането на доказателства за доказване на тормоз. Освен това някои от проблемите се приписват на прилагането на закона на национално равнище, при което, за да представлява дадено поведение тормоз, са необходими повтарящо се поведение, умисъл (а не последици), идентифициране на лицата или групите в подобни ситуации и йерархични отношения. Съгласно правото на ЕС не се изисква изрично нито едно от изброените.

В няколко държави членки се появи интересна съдебна практика по отношение на използването на защита срещу тормоз за справяне с онлайн дискриминацията, засягаща неуточнен брой хора, и за защита на групи лица срещу дискриминацията.

([42]) Това включва: неподходящи или обидни думи и изрази; представяне, показване или разпространение на снимки или видеоклипове, или писмени текстове; физически контакт или насилие; малтретиране; изключване; неоправдана/постоянна критика или контрол; подкопаване на професионалното представяне или разпространяване на слухове; умишлено претоварване с работа или определяне на невъзможни срокове; унижение; словесно или несловесно сплашване или заплахи; словесни обиди или оскърбления; неуместни шеги; психологически натиск или насилие; нежелани действия или искания; жестове; преследване; посочване на определени качества; реч или символи на омразата; онлайн тормоз; графити; и отказ да се признаят предпочитаните местоимения.

([43]) Малта подчертава, че такава рамка създава положително задължение за полагане на дължима грижа за работодателите, преподавателите и доставчиците на услуги с цел активно предотвратяване на тормоза — не само между персонала, но и между персонала и трети страни.

Каре 1. Примери за случаи на тормоз в държавите членки ([44])

– По дело в България Върховният административен съд класифицира обидни публикации в социалните медии от политическа партия като тормоз на основание на сексуална ориентация ([45]). В друго решение Съдът констатира, че стигматизиращи онлайн статии, насочени към хора от ромски етнически произход, представляват тормоз на основание на етническа принадлежност ([46]).

– В Белгия (в областта на заетостта) ([47]) и в Италия ([48]) съдилищата са признали, че е налице тормоз по дела, при които е изразено обидно мнение в социалните мрежи или в платформи за комуникация, дори когато то е било споделено само с ограничен брой хора.

Дискриминация по асоциация или по предположение

Дискриминация по асоциация възниква, когато жертвата е дискриминирана заради връзката си с лице, група или характеристика, за които е предвидена защита срещу дискриминация. В своята съдебна практика Съдът на ЕС систематично признава тази форма на дискриминация, съвсем неотдавна във връзка с непряка дискриминация на основание на увреждане (вж. 5.3.). ([49]). Освен това 19 държави членки вече изрично забраняват дискриминацията по асоциация в националното си законодателство или в съдебната практика ([50]).

Съдът на ЕС все още не е разгледал изрично въпроса за „дискриминацията по предположение“. Тя възниква, когато лицето е дискриминирано на основание на неправилно убеждение или разбиране, че притежава една от характеристиките, за които е предвидена защита срещу дискриминация. Следва да се отбележи, че по редица дела Европейският съд по правата на човека е постановил, че съгласно Европейската конвенция за правата на човека дискриминацията включва дискриминацията по предположение ([51]). Освен това става ясно, че в 19 държави членки тя вече е забранена или съгласно националното законодателство, или според съдебната практика ([52]).

([44]) Примерите от България и Италия попадат извън материалния обхват както на Директивата за расовото равенство, така и на Директивата за равно третиране в областта на заетостта. Въпреки това те са от значение за понятието „тормоз“, както е определено в тези директиви и както се прилага в националното законодателство.

([45]) Върховен административен съд на България, решение № 9763 от 16 септември 2024 г.

([46]) Върховен административен съд на България, решение № 5014 от 14 май 2025 г.

([47]) Апелативен съд на Антверпен, решение № 2023/CO/654 от 27 юни 2024 г.

([48]) Върховен касационен съд на Италия, определение № 14836 от 26 май 2023 г.

([49]) Вж. решение на Съда от 11 септември 2025 г., *Bervidi*, C-38/24, ECLI:EU:C:2025:690, т. 55—56.

([50]) Walsh, J., *Discrimination by association and discrimination by assumption under directives 2000/43 and 2000/78* (Дискриминация по асоциация и дискриминация по предположение съгласно директиви 2000/43 и 2000/78), Служба за публикации на Европейския съюз, 2024 г., стр. 12—13, https://data.europa.eu/doi/10.2838/4086758.

([51]) Вж. например *Timishev* / *Русия*, решения № 55762/00 и № 55974/00, 13 декември 2005 г.

([52]) Вж. бележка 50.

В някои държави членки дискриминацията по асоциация или по предположение може да се прилага също така по дела за тормоз, виктимизация или отказ на разумни улеснения ([53]). Подобни разбирания рядко произтичат от законодателството. Вместо това те често произтичат от съдебната практика или представляват тълкуване от страна на запитаните органи. В повечето случаи други държави членки не са били сигурни дали националното законодателство е приложимо по такива дела.

Въпреки решението на Съда по делото *ЧЕЗ* ([54]), в което се установява, че дискриминацията по асоциация не зависи от съществуването на интимни или близки отношения между предполагаемата жертва и групата, с която е свързана, в няколко държави членки това изискване продължава да съществува.

Множествена дискриминация

И в двете директиви ([55]) се признава, че определени групи хора могат да бъдат подложени на дискриминация на множество основания. Към днешна дата 14 държави членки са приели законодателство, което изрично признава множествената дискриминация.

В тези 14 държави членки практическите и правните последици от признаването на множествената дискриминация се различават значително. В някои държави членки това засяга вида и тежестта на санкциите за дискриминация. В други това се счита за една от най-тежките форми на дискриминация. В две държави членки множествената дискриминация може да доведе до определяне на по-висок доказателствен праг за ответниците, тъй като за всяко основание се изисква отделно доказателство за недискриминация.

Половината от държавите членки, които изрично признават множествената дискриминация, сигнализират за значителни затруднения при прилагането на понятието. В шест държави членки липсва осведоменост относно множествената дискриминация. В пет държави членки няма достатъчно статистически данни съответно за всички основания за дискриминация. Пет държави членки също така установяват, че е трудно да се определи подходяща група за сравнение в по-благоприятно положение по делата, свързани с множествена дискриминация. Органите по въпросите на равенството изразяват подобна загриженост. За разлика от държавите членки обаче почти всички органи по въпросите на равенството докладват за затруднения, свързани с признаването на случаите на множествена дискриминация.

В нито една от директивите, обхванати от настоящия доклад, няма правно основание за признаване на интерсекционалната дискриминация ([56]). Въпреки

([53]) По делото *Bervidi* (вж. бележка 49) Съдът на ЕС е постановил, че при определени обстоятелства работниците без увреждания също могат да ползват разумни улеснения.

([54]) Решение на Съда от 16 юли 2015 г., *„ЧЕЗ Разпределение България“ АД / Комисия за защита от дискриминация*, C-83/14, ECLI:EU:C:2015:480, т. 49 и 56.

([55]) Вж. съображение 14 от Директивата за расовото равенство и съображение 3 от Директивата за равно третиране в областта на заетостта.

([56]) Дискриминация, която се осъществява въз основа на няколко лични основания или характеристики/идентичност, които действат и взаимодействат помежду си по такъв начин, че не могат да бъдат отделени.

че Съдът на ЕС призна, че може да съществува дискриминация на множество основания, защитени от правото на ЕС, 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“ ([57]).

Запитаните организации на гражданското общество и органи по въпросите на равенството посочват необходимостта от включване на интерсекционалната дискриминация в правната рамка и от предоставяне на насоки за начина на формулиране, оценяване и произнасяне по тези жалби.

От 2021 г. насам в правото на ЕС започна до известна степен да се обръща внимание на интерсекционалната дискриминация. В Директивата относно прозрачността в заплащането ([58]) интерсекционалната дискриминация се определя за първи път в правото на ЕС ([59]). Директивите относно органите по въпросите на равенството изискват тези органи да бъдат оправомощени да вземат предвид интерсекционалната дискриминация в своята дейност за предотвратяване на дискриминацията и насърчаване на равното третиране ([60]). Освен това в стратегиите си за равенство Комисията продължава да признава значението на интерсекционалната дискриминация ([61]).

3.2. Достъп до правосъдие — преодоляване на разликите за жертвите

Държавите членки трябва да гарантират, че съответните лица са запознати с националното законодателство за транспониране на директивите с всички подходящи средства и на цялата им територия ([62]). Да се гарантира, че хората са запознати с правата си, продължава да бъде голямо предизвикателство. В някои отношения обаче положението се подобрява ([63]).

([57]) Вж. решение на Съда от 24 ноември 2016 г., *David L. Parris* / *Trinity College Dublin и др.*, C-443/15, ECLI:EU:C:2016:897, т. 80.

([58]) ОВ L 132, 17.5.2023 г., стр. 21, http://data.europa.eu/eli/dir/2023/970/oj.

([59]) В член 3, параграф 2, буква д) от Директивата относно прозрачността в заплащането изрично се забранява интерсекционалната (комбинираната) дискриминация, която е посочена като отделна форма на дискриминация. В него интерсекционалната дискриминация се определя като „дискриминация, основана на пола, съчетана с дискриминация на друго основание или основания за дискриминация, за които е предвидена защита съгласно Директива 2000/43/ЕО или Директива 2000/78/ЕО“.

([60]) Вж. член 5, параграф 2 от Директива (ЕС) 2024/1499 на Съвета и член 5, параграф 2 от Директива (ЕС) 2024/1500.

([61]) Вж. например COM(2025) 725 final от 8 октомври 2025 г.; COM(2026) 12 final от 20 януари 2026 г.

([62]) Вж. член 10 от Директивата за расовото равенство и член 12 от Директивата за равно третиране в областта на заетостта.

([63]) Например само 39 % от респондентите в проучването на етнически или мигрантски групи EU-MIDIS III са чували за поне един орган по въпросите на равенството в държавата си по пребиваване. По време на предишния доклад само 29 % от тази група са били осведомени за организация, предоставяща подкрепа или консултации на лицата, подложени на дискриминация. И все пак FRA отбелязва, че въпреки че съществува повишена осведоменост за конкретни органи по въпросите на равенството, това не е свързано със съществено нарастване на броя на подадените сигнали за дискриминация.

Половината от държавите членки (14) признават, че липсата на осведоменост на хората за правата и задълженията, произтичащи от директивите, е проблем. По подобен начин почти всички организации на гражданското общество, 8 от 11-те органа по въпросите на равенството и Equinet твърдят, че липсва достатъчна осведоменост за правата и задълженията.

Въпреки относителния консенсус, че липсата на осведоменост е първопричината за неадекватното прилагане в държавите членки на законодателството на ЕС в областта на недискриминацията, изглежда, че нито държавите членки, нито органите по въпросите на равенството, нито организациите на гражданското общество разполагат с данни за конкретните равнища на осведоменост. Освен това само един орган по въпросите на равенството разполага с информация за осведомеността на хората като цяло относно дейността му.

Каре 2. Проучване относно осведомеността за работата на органите по въпросите на равенството

В Малта Комисията за правата на хората с увреждания (КПХУ) проведе представително телефонно проучване през 2024 г. То показва, че 59 % от хората като цяло са чували за КПХУ и дейността ѝ.

По време на консултацията повечето държави членки (20) заявяват, че от 2021 г. насам са провели кампании за повишаване на осведомеността относно недискриминацията. Само няколко държави членки обаче са провели кампании, съсредоточени върху основанията за дискриминация, защитени съгласно директивите. В повечето от останалите кампании акцентът е бил върху дискриминацията, основана на пола. От малкото кампании, свързани с основанията, обхванати от директивите, още по-малко са били насочени към правата и задълженията съгласно законодателството в областта на недискриминацията. По подобен начин кампаниите, провеждани от организации на гражданското общество, само понякога са съсредоточени върху законните права и задължения съгласно законодателството в областта на недискриминацията.

Примерите за подходящи кампании включват кампаниите за борба с антициганизма (в четири държави членки), дискриминацията на ЛГБТИК+ (в пет държави членки) и расизма (в пет държави членки). Някои целеви кампании са били съсредоточени също така върху дискриминацията, основана на възраст, достъпността и жилищното настаняване.

Освен това кампаниите, докладвани от всички видове заинтересовани страни, обикновено са насочени към широката общественост и рядко се оценяват по отношение на въздействието им, с изключение на проследяването на трафика в социалните медии или преброяването на броя на жалбите. И накрая, организациите на гражданското общество подчертават, че кампаниите на някои държави членки не са устойчиви във времето.

Каре 3. Платформа за борба срещу дискриминацията на френския орган по въпросите на равенството ([64])

През 2021 г. френският орган по въпросите на равенството Défenseur des droits [Защитник на правата] създаде платформа за борба срещу дискриминацията. Платформата мобилизира създателите на съдържание в социалните медии, за да популяризира своите антидискриминационни дейности. Органът по въпросите на равенството е провел също така кампания от типа „плащане на всяко кликване“ за пренасочване на посетителите към платформата въз основа на ключови думи. До 2024 г. платформата е имала 2 109 000 гледания. Основните ключови думи, търсени онлайн, са „тормоз на работното място“, „расова дискриминация“ и „психически тормоз на работното място“.

Освен липсата на осведоменост, органите по въпросите на равенството и организациите на гражданското общество определят като основни пречки пред достъпа до правосъдие страхът от виктимизация и „неравенството на процесуалните възможности“ ([65]). Те също така считат, че достъпът до правосъдие се възпрепятства от недостатъчните правни консултации и помощ, сложността на съдебните производства и процесуалните пречки, включително липсата на колективна защита в някои държави членки.

В предишния доклад относно прилагането на двете директиви бяха установени редица добри практики, предназначени да улеснят защитата на правата на жертвите на дискриминация ([66]). Общо 21 държави членки са приложили или прилагат някои от тези практики, като най-често срещаните са правна помощ (12 държави членки), онлайн подаване на сигнали и подобрен достъп до местни услуги (осем държави членки).

Освен това държавите членки рядко предприемат мерки за преодоляване на процесуалните пречки пред ефективния достъп до правосъдие. Например само две държави членки са въвели освобождаване от съдебни такси по делата за дискриминация или са създали достъпни органи за разрешаване на спорове, а само една държава членка е създала фондове за предварително покриване на съдебните разноски на жертвите. Въпреки че в предишния доклад това беше определено като добра практика, нито една държава членка не е намалила съдебните такси по делата за дискриминация.

Новите директиви относно органите по въпросите на равенството ще спомогнат за решаването на някои от установените проблеми, по-специално като на органите по въпросите на равенството се предоставят по-големи правомощия за осигуряване на безплатна помощ и услуги за алтернативно разрешаване на спорове и им се дадат правомощия за участие в съдебни производства.

([64]) Défenseur des droits, Plateforme AntiDiscriminations.fr — Agir contre les discriminations.

([65]) Принципът на равни процесуални възможности е един от аспектите на по-широкото понятие за справедлив съдебен процес. На всяка от страните трябва да се осигури разумна възможност да представи своята позиция при условия, които не я поставят в неблагоприятно положение спрямо противната страна. Вж. например решение на Европейския съд по правата на човека от 22 февруари 1996 г., *Bulut / Австрия*, 17358/90, ECLI:CE:ECHR:1996:0222JUD001735890, т. 47.

([66]) Вж. COM(2024) 419 final от 25 септември 2024 г., EUR-Lex — 52024DC0419 — BG — EUR-Lex, стр. 6.

Друг начин за подобряване на достъпа на жертвите до правосъдие е органите по въпросите на равенството и организациите на гражданското общество да си сътрудничат по стратегически съдебни производства.

3.3. Доказване на случай за дискриминация

В последния доклад се подчертава, че основното предизвикателство пред правоприлагането са затрудненията при доказването на дискриминация. Настоящият доклад показва, че заинтересованите страни все още имат опасения относно доказването на дискриминация във връзка с непряка дискриминация, тормоз, нареждане за дискриминация, множествена дискриминация и виктимизация.

Доказателствена тежест

Съгласно директивите жалбоподателите се ползват от прехвърляне на доказателствената тежест ([67]). Съгласно директивите, когато жалбоподателят представи факти, от които може да се предположи, че е налице дискриминация, доказателствената тежест се прехвърля върху ответника. Практическото прилагане на този принцип обаче е изправено пред множество предизвикателства.

Три четвърти от запитаните органи по въпросите на равенството и 14 държави членки са се сблъскали със значителни пречки при прилагането на принципа на прехвърляне на доказателствената тежест. По-конкретно те посочват предимно липсата на осведоменост или неразбирането като цяло на правилата относно доказателствената тежест сред съдилищата и практикуващите юристи.

Въпреки предизвикателствата, пред които са изправени, само две държави членки са приложили мерки за преодоляване на трудностите при прилагане на правилата относно доказателствената тежест. Обратно, повечето органи по въпросите на равенството са предприели някои мерки, включително предложения за законодателни промени с цел да се намали прагът на доказателствената тежест ([68]), препоръки към публичните органи, обучение за съдебната власт, обучение за публичните служби и работодателите и последователно прилагане на принципа на прехвърляне на доказателствената тежест в необвързващите си становища, при събирането на доказателства и материалите с насоки.

Доказване

Както държавите членки, така и запитаните органи по въпросите на равенството подчертават трудностите при достъпа до доказателства с оглед изпълняване на задължението за първоначалната доказателствена тежест. Както и в предишния доклад, повечето от тях продължават да срещат трудности при събирането и публикуването на данни, свързани с дискриминацията. Освен това събирането на доказателства и системното тестване в цифровото пространство са рядкост

([67]) Вж. член 8 от Директивата за расовото равенство и член 10 от Директивата за равно третиране в областта на заетостта.

([68]) Например органът по въпросите на равенството в Германия предлага да се намали изискването за доказване на неравностойно положение, предоставя указания за установяване на prima facie доказателства и препоръчва да се определи право на информация срещу ответника.

(вж. 7.2). В някои държави членки обаче се използват някои алтернативни методи, като например ситуационно тестване ([69]) и тайно пазаруване ([70]).

Общо в 16 държави членки ситуационното тестване е разрешено за доказване наличието на дискриминация. Половината от органите по въпросите на равенството докладват, че използват тайното пазаруване и ситуационното тестване при идентифициране на дискриминационни модели. Според Equinet тези методи са доказали ефективността си за откриване наличието на дискриминация, особено в сектора на заетостта и в сектора на жилищното настаняване.

3.4. Виктимизация

Държавите членки трябва да защитават лицата от виктимизация, което означава всяко неблагоприятно третиране или последици, произтичащи от жалба или от производство за дискриминация ([71]). Съдът на ЕС тълкува разширително това понятие, така че да обхване всеки, който би могъл да понесе неблагоприятни последици от подаването на жалба или образуването на производство ([72]). На практика обаче прилагането на тази защита в държавите членки продължава да е неравномерно и ограничено, както е посочено в предишния доклад.

Всички държави членки изрично осигуряват защита срещу виктимизация на всички основания в областта на заетостта. Някои държави членки не предоставят изрично защита срещу виктимизация въз основа на расов или етнически произход в областта на образованието, социалната закрила и достъпа до стоки и услуги.

Докладваният персонален обхват на закрилата срещу виктимизация варира в отделните държави членки. Освен жертвите и жалбоподателите, 17 държави членки докладват, че националното им законодателство или съдебна практика защитава свидетелите и лицата, които съдействат на жертвата. Освен това 13 държави членки заявяват, че разширяват тази защита по отношение на законни и други представители, 14 държави членки заявяват, че защитават лицата, които са обект на виктимизация по предположение или по асоциация, а

([69]) Ситуационното тестване е метод, при който участващите в изпитването двойки (кандидати за настаняване или свободно работно място или клиенти на ресторант, нощен клуб и др.) се подбират по такъв начин, че да се различават само въз основа на една единствена характеристика, която отразява разглежданото основание за дискриминация (пол, етническа принадлежност, възраст, увреждане, религия или убеждения, или сексуална ориентация). Ако едно от лицата в двойката е изправено пред различно третиране, разликата сочи към дискриминационно поведение. Вж. Rorive, I., *Proving Discrimination Cases — The role of situation testing* [Доказване на случаи на дискриминация — Ролята на ситуационното тестване], Група за миграционна политика, Център за равни права, 2009 г., Proving Discrimination Cases – The role of situation testing | Migration Policy Group.

([70]) Тайното пазаруване е техника, която се използва, за да се провери дали физическите или юридическите лица приемат дискриминационни искания. Провеждащите проучването отправят дискриминационни искания към агенции за временна заетост или агенции за недвижими имоти например. Вж. Tests de situation et mystery shopping en cas de discrimination | Unia.

([71]) Вж. член 9 от Директивата за расовото равенство и член 11 от Директивата за равно третиране в областта на заетостта.

([72]) Вж. решение на Съда от 20 юли 2019 г., *Hakelbracht и др.*, C-404/18, ECLI:EU:C:2019:523, т. 26—30.

10 държави членки заявяват, че предлагат защита на лицата, третирани по-неблагоприятно поради отказ да дискриминират.

Само седем държави членки докладват за ограничения или трудности при осигуряването на ефективна защита срещу виктимизация на практика. Тези ограничения или трудности включват официалните процедури за докладване, високият праг на доказателствената тежест и ограниченият персонален обхват на закрилата. В държавите членки почти липсват добри практики или съдебна практика, свързани със защитата срещу виктимизация.

3.5. Сътрудничество при прилагането на директивите

В директивите се предвижда тяхното прилагане да върви успоредно с диалога с партньорите, представляващи колективните интереси на групите, изложени на риск от дискриминация. Всъщност съгласно директивите държавите членки се задължават да вземат подходящи мерки да благоприятстват диалога между социалните партньори с оглед да поощрят равното третиране ([73]) и да насърчат диалога с неправителствените организации ([74]).

Повечето държави членки докладват, че са въвели мерки за насърчаване на социалния диалог между двете страни в отрасъла с цел поощряване на равното третиране. Най-разпространеният начин за това е чрез тристранни органи ([75]), които съществуват в поне 10 държави членки.

По подобен начин няколко държави членки са създали форуми за управление на недискриминацията, правата на ромите, хората с увреждания или възрастните хора. В тях участват държавни органи, гражданското общество и други ключови заинтересовани страни. Това обаче не се извършва системно във всички държави членки или във връзка с всички основания за дискриминация.

Според организациите на гражданското общество участието в практическия диалог за борба с дискриминацията продължава да бъде предизвикателство. Почти три четвърти от респондентите от гражданското общество в проучването (12 от 17) съобщават, че изпитват затруднения. Основните въпроси остават до голяма степен непроменени след последния доклад ([76]).

Държавите членки по-рядко си взаимодействат с гражданското общество по време на етапа на изпълнение на политиките, отколкото по време на етапа на разработването им. Тази констатация въз основа на отговорите на държавите членки се потвърждава и от запитаните организации на гражданското общество. Например две трети от държавите членки са включили гражданското общество в консултациите относно законодателството или политиките. Малко по-малко от половината държави членки обаче са си сътрудничили с организациите на

([73]) Вж. член 11 от Директивата за расовото равенство и член 13 от Директивата за равно третиране в областта на заетостта.

([74]) Вж. член 12 от Директивата за расовото равенство и член 14 от Директивата за равно третиране в областта на заетостта.

([75]) Тристранният диалог включва обсъждания между публичните органи и социалните партньори по въпроси от общ интерес.

([76]) Вж. COM(2021) 139 final от 19 март 2021 г., EUR-Lex — 52021DC0139 — BG — EUR-Lex, стр. 12.

гражданското общество при прилагането на антидискриминационни мерки, а още по-малко са ги включили при докладването и наблюдението по въпроси, свързани с дискриминацията (съответно 10 и 8 държави членки).

3.6. Интегриране на принципа на равенство между половете

Съгласно директивите ([77]) от Комисията се изисква да докладва за въздействието на мерките върху жените и мъжете в съответствие с интегрирането на принципа на равенство между половете.

Изглежда, че държавите членки са извършили ограничена оценка на специфичното въздействие на директивите върху мъжете и жените. Въпреки че някои държави членки докладват, че прилагането е оказало особено въздействие върху определени групи мъже и жени, тези твърдения като цяло не са разяснени или подкрепени с данни. Една държава членка отбелязва увеличение на съдебните производства, включващи дискриминация, основана на комбинация от пол и възраст.

Като цяло в политиките на държавите членки по отношение на обхванатите от директивите основания, за които е предвидена защита срещу дискриминация, рядко се прави конкретно разграничение между нуждите на мъжете и на жените. Някои държави членки споменават възприемането на междусекторен подход в своите документи за политиката, докато други идентифицират конкретни предизвикателства, пред които са изправени определени групи жени. Има отделни примери за целенасочени мерки за жените от ромски произход и жените с увреждания.

Междувременно респондентите от организации на гражданското общество активно интегрират равенството между половете в своите дейности и специално се насочват към жени от групи и общности в неравностойно положение.

Както EIGE, така и организациите на гражданското общество подчертават, че прилагането на интегрирането на принципа на равенство между половете се различава значително в държавите членки и често е недостатъчно за преодоляване на специфичните предизвикателства. EIGE отбелязва, че някои държави са създали всеобхватни рамки и специални ресурси, докато други са изостанали ([78]).

3.7. Позитивно действие

С оглед гарантиране на пълно равенство на практика, държавите членки може да приемат или прилагат специфични мерки, насочени към предотвратяване

([77]) Вж. член 17, параграф 2 от Директивата за расовото равенство и член 19, параграф 2 от Директивата за равно третиране в областта на заетостта.

([78]) Например резултатите за показателя на EIGE за интегриране на принципа на равенство между половете варират от 71 % в Испания до нула в Унгария, като стойностите в 21 държави членки са под 50 %. Това предполага, че много държави биха могли да направят повече за ефективното интегриране на въпросите, свързани с равенството между половете, в свързаните с политиките процеси. Вж.: EIGE, *Institutional mechanisms that deliver on gender equality and gender mainstreaming* (Институционални механизми за постигане на равенство между половете и интегриране на принципа на равенство между половете), Служба за публикации на Европейския съюз, Люксембург, стр. 14.

или компенсиране на неравностойното положение, свързано с характеристиките, за които е предвидена защита срещу дискриминация ([79]). Съдът на ЕС предостави насоки относно тълкуването на „позитивно действие“ ([80]). Позитивното действие трябва да е пропорционално и по принцип не следва да води до автоматично или безусловно предпочитание към недостатъчно представените групи. Органите, които приемат позитивни мерки, следва да ги наблюдават и оценяват и да публикуват информация за тях, за да гарантират, че те продължават да бъдат необходими и ефективни ([81]).

Почти всички държави членки допускат или насърчават позитивни действия, като най-често срещаните мерки са системите с квоти и кампаниите за повишаване на осведомеността и насърчаване на многообразието (17 държави членки). Общо 14 държави членки предлагат програми за обучение и наставничество за недостатъчно представените групи, 13 държави членки са приели специални мерки, като например подобряване на достъпа до образование или професионално обучение, а 13 държави членки провеждат целенасочени инициативи за набиране и наемане на служители ([82]).

Когато се използват такива, системите с квоти се прилагат предимно в областта на заетостта и професионалното обучение (12 държави членки). По-специално, няколко държави членки имат специфични квоти за заетост за хора с увреждания. В четири държави членки те се прилагат също и в областта на образованието (например прием в университет и стипендии). Изглежда, че квотите са насочени почти изключително към равенството между половете или към хората с увреждания.

По-малко от половината държави членки докладват за трудности при прилагането на позитивни действия. Една трета от тях повдигат въпроса за недостатъчното правоприлагане и липсата на национални правни насоки и насоки за политиките. При възникване на трудности държавите членки най-често изтъкват недостатъчните ресурси и финансиране, както и ограниченото разбиране сред основните заинтересовани страни. Пет държави членки подчертават, че сред обществеността съществува отрицателното възприятие и се разчита прекомерно на инициативи на доброволни начала.

Междувременно гражданското общество и органите по въпросите на равенството работят за повишаване на осведомеността относно позитивните действия сред основните заинтересовани страни. Те са приложили също така

([79]) Вж. член 5 от Директивата за расовото равенство и член 7 от Директивата за равно третиране в областта на заетостта.

([80]) Вж. по-специално решения по дела C-450/93, *Eckhard Kalanke* / *Freie Hansestadt Bremen*; C-409/95, *Hellmut Marschall* / *Land Nordrhein-Westfalen*; C-158/97, *Georg Badeck и др.*; C-407/98, *Katarina Abrahamsson и Leif Anderson* / *Elisabet Fogelqvist*; C-476/99, *H. Lommers* / *Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*; C-559/07, *Комисия* / *Гърция*, наред с други.

([81]) Вж. също Giteva, D., „Positive action on the grounds of racial or ethnic origin within the EU with a focus on Bulgaria, Greece and Hungary“ („Позитивно действие въз основа на расов или етнически произход в рамките на ЕС, с акцент върху България, Гърция и Унгария“), в: *European equality law review 2024*, Служба за публикации на Европейския съюз, 2024 г., стр. 26—42.

([82]) Някои държави предлагат допълнителни мерки, като например финансови стимули за дружествата, насърчаващи многообразието и приобщаването (девет държави членки), и програми за подпомагане развитието на стопанската дейност сред групите в неравностойно положение (шест държави членки).

свои собствени мерки за позитивни действия — както вътрешни, така и външни.

Каре 4. Платформа „Angajez 45+“ („Наемам хора над 45 години“) в Румъния ([83])

В Румъния платформата „Angajez 45+“ („Наемам хора над 45 години“) мобилизира работодателите и търсещите работа да се противопоставят на практиките на възрастова дискриминация при наемане на работа. Тази инициатива, водена от гражданското общество, поощрява заетостта на хора на възраст 45 години и повече, като насърчава приобщаващото набиране на персонал и изтъква стойността на опита на работното място.

Заключения

Държавите членки и техните органи по въпросите на равенството трябва:

– да повишат осведомеността относно правата и задълженията, определени в директивите. По-специално те следва да се съсредоточат върху защитените групи, като използват експертния опит и капацитета за достигане до голям брой хора на гражданското общество и социалните партньори,

– да предоставят на жертвите на дискриминация и техните представители лесен достъп до съответните доказателства, включително статистически данни, необходими за доказване на дискриминация и прехвърляне на доказателствената тежест върху ответниците.

Държавите членки и техните органи по въпросите на равенството следва:

– да предоставят на съдиите, практикуващите юристи и ищците допълнителни насоки и подкрепа, за да им помогнат ефективно да задействат правилата относно доказателствената тежест по дела за дискриминация.

Комисията ще:

– подкрепя държавите членки при подобряването на събирането и използването на данни относно равенството. Тя ще работи върху препоръка за данните относно равенството в съответствие с националните правни рамки,

– ще подкрепя по-нататъшните проучвания за улесняване прилагането на разпоредбите на директивите относно тормоза и виктимизацията и за създаване на възможност жертвите да се възползват напълно от защитата, която те предлагат.

([83]) Angajez 45+ | D&I România | Discriminarea de vârstă.

4. СПЕЦИФИЧНИ АСПЕКТИ НА ДИРЕКТИВАТА ЗА РАСОВОТО РАВЕНСТВО

В предишния доклад Комисията предостави подробен преглед на приложното поле на директивата и как трябва да се разбира понятието „расов или етнически произход“ въз основа на наличната съдебна практика на Съда на ЕС. В следващите раздели тази информация се актуализира с оглед на развитието от 2021 г. насам.

Основни изводи

– Достъпът до и предоставянето на социални жилища може да бъдат обхванати от Директивата за расовото равенство.

– Националността или държавата на раждане на дадено лице може да се имат предвид, наред с други фактори, при определяне дали е налице дискриминация въз основа на „етнически произход“.

– Съгласно Директивата за расовото равенство е забранена дискриминацията както срещу една етническа група, така и срещу множество етнически групи.

4.1. Материален обхват

Жилищно настаняване

Една от областите, в които се прилага Директивата за расовото равенство, е достъпът до и доставката на стоки и услуги, достъпни за обществеността, включително жилищно настаняване ([84]). Съдът на ЕС наскоро предостави важни разяснения дали предоставянето на социални жилища попада в този обхват в контекста на твърдението за дискриминация, основана на етнически произход, в рамките на системата на семейни обществени жилища на държава членка ([85]).

При преценката дали делото попада в приложното поле на Директивата за расовото равенство Съдът първо припомня, че предоставянето на жилища срещу наем в рамките на режим като разглеждания в случая трябва да се счита за съставляващо предоставяне на „услуги“ по смисъла на член 57 ДФЕС и съответно по смисъла на член 4, параграф 1 от Директива 2006/123/ЕО ([86]), тъй като става въпрос за услуги, предоставяни срещу възнаграждение ([87]).

Освен това Съдът на ЕС подчертава, че дадена дейност трябва да има икономически характер, за да се счита за „услуга“. В това отношение няма значение обстоятелството, че публичните наемодатели, които управляват тази система, са организации с нестопанска цел и че размерът на наема, плащан от

([84]) Вж. член 3, параграф 1, буква з) от Директивата за расовото равенство.

([85]) Решение на Съда от 18 декември 2025 г., *Slagelse Almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge*, C-417/23, ECLI:EU:C:2025:1017.

([86]) ОВ L 376, 27.12.2006 г., стр. 36., ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2006/123/oj.

([87]) Вж. бележка 85, т. 56.

наемателите, е под пазарната цена. За да бъде дадена дейност „икономическа“, е достатъчно тя да не се предоставя без насрещна престация ([88]).

Съдът на ЕС все още не е предоставил насоки по постоянно повтарящия се въпрос дали отстраняването на хора от незаконно построени или незаконно обитавани жилища може да попадне в приложното поле на Директивата за расовото равенство. Без да се засяга компетентността на Съда на ЕС да тълкува правото на ЕС и всякакви разяснения от Съда по въпроса в бъдеще, следва да се отбележи, че директивата обхваща само достъпа до и доставката на стоки и услуги, които са на разположение на обществеността; в много случаи на отстранение на хора от незаконно обитавани жилища този критерий е малко вероятно да бъде изпълнен.

Образование

През декември 2023 г. Комисията заведе пред Съда на ЕС дело срещу Словашката република за структурна дискриминация (вж. 6.1). Комисията твърди, че Словашката република, като в прекомерна степен настанява ромските деца в специални училища или специални класове за деца с умствени и други увреждания, в които се учи по ограничена учебна програма, и като сегрегира ромските деца в отделни класове в обикновените училища или в отделни училища, систематично и трайно не изпълнява задълженията си по Директивата за расовото равенство ([89]). Очаква се решението на Съда да изясни задълженията на държавите членки по отношение на борбата с дискриминацията в тази област.

4.2. Понятието „расов или етнически произход“

Расизмът е убеждение, че основание като „раса“ ([90]) или етнически произход оправдава презрението към дадено лице или група лица, или идеята за превъзходство на дадено лице или група лица ([91]). Това може да доведе до дискриминация въз основа на „расов или етнически произход“ по смисъла на Директивата за расовото равенство.

Експерти от академичните среди публикуваха доклади, в които се разглеждат по-широките правни уредби на Съюза и национални правни уредби за борба с омразата към мюсюлманите и антисемитизма ([92]).

([88]) Вж. бележка 85, т. 60—61.

([89]) Дело C-799/23: Иск, предявен на 22 декември 2023 г. — Европейска комисия/Словашка република, *ОВ C, C/2024/1402, 19.2.2024 г.*, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/1402/oj.

([90]) Комисията обаче подчертава общото разбиране, че „расите“ се основават изцяло на социални конструкти, и отхвърля идеята за биологични „раси“.

([91]) Вж. COM(2026) 12 final от 20 януари 2026 г., стр. 3.

([92]) Вж. Kádár, A., The legal framework to combat anti-Muslim hate in the European Union (Правна рамка за борба с омразата срещу мюсюлманите в Европейския съюз), Служба за публикации на Европейския съюз, 2024 г., стр. 11, https://data.europa.eu/doi/10.2838/0978883; Kadar. A, The legal framework to combat antisemitism in the EU (Правна рамка за борба с антисемитизма в Европейския съюз), Служба за публикации на Европейския съюз, 2024 г., стр. 31, https://data.europa.eu/doi/10.2838/273421.

В Директивата за расовото равенство не е дадено определение на понятието „расов или етнически произход“. Въз основа на предишната си съдебна практика Съдът предостави нови разяснения по делото *Slagelse* ([93]).

Съдът на ЕС припомни, че понятието „етнически произход“ по смисъла на Директивата за расовото равенство 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 ([94]). Съдът подчертава, че „етническият произход“ трябва да се определя въз основа на различни обективни и субективни фактори, а не само въз основа на националност или държава на раждане ([95]). Съдът обаче счита, че когато те са в комбинация с други фактори, националността или държавата на раждане на дадено лице може да бъдат взети предвид при определяне дали е налице дискриминация въз основа на „етнически произход“ ([96]).

Показателно е, че Съдът също така поясни, че фактът, че общ критерий като „имигранти от незападни страни и техните потомци“ ([97]), посочен в датското законодателство в областта на семейните обществени жилища, който е предмет на разглеждане по това дело, може да включва множество етнически произходи, не изключва автоматично, че той се основава на „етнически произход“. Тълкуването на понятието „етнически произход“ по начин, съгласно който дискриминацията трябва да бъде насочена към конкретна етническа група, би подкопало ефективността на Директивата за расовото равенство. Това е така, защото целта на Директивата за недопускане на дискриминация няма да е приложима, когато множество етнически групи са подложени на едно и също дискриминационно третиране ([98]).

5. СПЕЦИФИЧНИ АСПЕКТИ НА ДИРЕКТИВАТА ЗА РАВНО ТРЕТИРАНЕ В ОБЛАСТТА НА ЗАЕТОСТТА

След доклада от 2021 г. Съдът на ЕС постанови множество решения по преюдициални запитвания, отправени от националните съдилища на няколко държави членки, относно дискриминация в областта на заетостта и професиите на четирите основания, обхванати от директивата (религия или убеждения, увреждане, възраст и сексуална ориентация).

([93]) Вж. бележка 85.

([94]) Вж. бележка 85, т 72.

([95]) Вж. бележка 85, т. 72—74 и т. 82—85.

([96]) Вж. бележка 85, т 86.

([97]) „Имигрантите от незападните страни и техните потомци“ се определят въз основа на комбинация от националност, държава на раждане и националност/държава на раждане на родителите, като се прави разграничение между „западен“ и „незападен“ произход. Датската статистическа агенция (Danmarks Statistik) определя „западните“ държави като: държавите — членки на ЕС, Андора, Австралия, Канада, Исландия, Лихтенщайн, Монако, Нова Зеландия, Норвегия, Сан Марино, Швейцария, Обединеното кралство, Съединените щати и градът-държава Ватикан. Всички останали държави се наричат „незападни страни“.

([98]) Вж. бележка 85, т. 100—104.

Основни изводи

– Защитата на директивата се прилага независимо от правната форма, под която се предоставя работата.

– Приложното поле на директивата обхваща служителите, които не са назначени на постоянен договор, като например служителите в период на изпитване.

– Директивата забранява непряката дискриминация по асоциация на основание увреждане.

5.1. Материален и персонален обхват на Директивата

В няколко решения се изяснява приложното поле на директивата.

Съдът на ЕС потвърди ([99]) по делото *Zetschek,* че изброените в директивата признаци са изчерпателно изброени и че тази директива не се отнася за случаи на предполагаема дискриминация между различните професионални категории ([100]).

По делото *TP (Аудио-визуален редактор за обществена телевизия)* Съдът заключи, че защитата на директивата се прилага **независимо от правната форма, под която се предоставя работата** ([101]). Делото се отнася до отказ да се сключи или поднови договор за извършване на конкретна работа въз основа на сексуалната ориентация на доставчика. Въпросът, който трябва се прецени, е дали ситуацията попада в обхвата на защитата, предоставена от директивата, или дейността следва да се разглежда само като предоставяне на стоки или услуги. От решението следва, че понятието *условия за достъп до заетост, самостоятелна заетост или упражняване на занятие* ([102]) и понятието *условия за наемане и условия на труд, включително условия за уволнение и заплащане* ([103]) **трябва да се тълкуват в широк смисъл**, обхващайки (достъпа до) ***всяка*** *форма на заетост и самостоятелна заетост, независимо от правната форма, под която тя се упражнява*. Освен това Съдът стига до заключението, че *принудително прекратяване на работните отношения със самостоятелно заето лице (...) може да се приравни на уволнение на работник или служител.*

По делото *HK/Danmark и HK/Privat* Съдът вече е изяснил широкия материален обхват на директивата, който обхваща и устава на организация на работници,

([99]) В съответствие с предишната съдебна практика на Съда на ЕС, например решение на Съда от 21 май 2015 г., *SCMD,* C-262/14, EU:C:2015:336.

([100]) Решение на Съда от 17 октомври 2024 г. по дело C-349/23, *Zetschek,* ECLI:EU:C:2024:889.

([101]) Решение на Съда от 12 януари 2023 г. по дело C-356/21, *TP (Аудио-визуален редактор за обществена телевизия)*, ECLI:EU:C:2023:9.

([102]) Член 3, параграф 1, буква а) от Директивата за равно третиране в областта на заетостта.

([103]) Член 3, параграф 1, буква в) от Директивата за равно третиране в областта на заетостта.

когато в устава се предвижда възрастова граница за длъжността „отраслов ръководител“ — **изборна длъжност** в организацията ([104]).

С решението по делото *Ca Na Negreta* ([105]) се хвърля светлина върху понятието **уволнение.** Делото се отнася до национална правна уредба, която позволява уволнението на работник, считано от момента, в който той официално бъде признат за неспособен да заема длъжността си поради настъпването на увреждане, без да задължава работодателя преди това да приеме подходящи мерки за настаняване или да запази подходящите мерки, които вече е приел. Съдът постанови, че обстоятелството, че съответният работник е поискал признаване на тази пълна трайна загуба на работоспособност и е знаел, че тази правна уредба предоставя на неговия работодател правото да прекрати трудовия договор вследствие на това признаване, не означава, че този работник се е съгласил с прекратяването на договора. Съответно **това прекратяване следва да се счита за „уволнение“ съгласно Директивата за равно третиране в областта на заетостта**.

Друго важно решение, по делото *HR Rail*, засяга уволнението на работник в период на изпитване, неспособен да изпълнява задълженията си поради увреждане. Съдът на ЕС поясни, че **приложното поле на директивата обхваща служителите, които не са назначени на постоянен договор, като например работниците, които се намират в изпитателен срок** като част от наемането им на работа ([106]).

По делото *Bervidi* Съдът разгледа положението на работник, който е поискал от работодателя си промяна на работното време, **за да може да се грижи за дете с тежки увреждания**. Работодателят се е съгласил да предостави само временно улеснения в организацията на труда, като е отбелязал, че не работникът е лицето с увреждане ([107]). Въпреки че вече е установено от предходната съдебна практика, че Директивата забранява **пряката** дискриминация по асоциация ([108]), Съдът уточнява по делото *Bervidi*, че забраната за **непряка** дискриминация, основана на увреждане, е приложима също така за работник, който следва да се ползва от подходящо приспособяване на работната среда.

5.2. Религия и убеждения — изявяване на политически, философски или религиозни убеждения на работното място

С публикуването на решенията по делата *Achbita* ([109]) и *Bougnaoui и ADDH* ([110]) относно носенето на забрадки на работното място Съдът на ЕС допълнително разширява съдебната си практика относно носенето на политически, философски или религиозен символ на работното място. Съдът продължава да

([104]) Решение на Съда от 2 юни 2022 г. по дело C-587/20, *HK/Danmark и HK/Privat*, ECLI:EU:C:2022:419.

([105]) Решение на Съда от 18 януари 2024 г. по дело C-631/22, *Ca Na Negreta*, ECLI:EU:C:2024:53.

([106]) Решение на Съда от 10 февруари 2022 г. по дело C-485/20, *HR Rail*, ECLI:EU:C:2022:85.

([107]) Решение на Съда от 11 септември 2025 г. по дело C-38/24, *Bervidi*, ECLI:EU:C:2025:690.

([108]) Решение на Съда от 17 юли 2008 г. по дело C-303/06, *Coleman*, ECLI:EU:C:2008:415.

([109]) Решение на Съда от 14 март 2017 г. по делото C-157/15, *Achbita*, ECLI:EU:C:2017:203.

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

признава правото на работодателите да имат правила за неутралитет, забраняващи носенето на работното място на всякакви символи, указващи политически, философски или религиозни убеждения, стига да бъдат изпълнени определени условия.

В посочените по-долу решения се пояснява, че **признакът „религия или убеждения“** е строго ограничен до религиозни, философски или духовни убеждения, като по този начин той се разграничава от понятието *политически или други мнения* (дело *WABE* ([111])). В тях също така се пояснява, че това не включва политическите или синдикалните убеждения, нито артистичните, спортните, естетическите или други убеждения или предпочитания (дело *S.C.R.L* ([112])).

По делото *WABE* Съдът пояснява, че забраната за носене на работното място на всяка форма на видимо изразяване на политически, философски или религиозни убеждения може да бъде обоснована с необходимостта за работодателя да се представи неутрално по отношение на клиентите или да предотврати социални конфликти. Тя обаче трябва да се прилага общо и без провеждане на разграничения и да бъде ограничена до строго необходимото. Съдът припомни, че присъщият за всяка държава членка контекст е важен, тъй като държавите разполагат със „свобода на преценка на всяка от тях в рамките на необходимото съвместяване на разглежданите различни права и интереси, за да се осигури справедливо равновесие между тях“.

Същата линия се следва по делото *S.C.R.L*, по което Съдът на ЕС също така постанови, че вътрешно правило на предприятие, което се състои в забрана за носене на работното място на какъвто и да било очевиден символ на политически, философски и религиозни убеждения, не представлява пряка дискриминация, „[основана] на религия или убеждения“, при положение че се отнася без разлика до всякакъв външен израз на такива убеждения и всички работници в предприятието са третирани по един и същ начин, като от тях общо и без провеждане на разграничения се изисква по-специално да носят неутрално облекло, а това изключва носенето на такива символи. Разликата в третирането не представлява непряка дискриминация, ако е обективно оправдана от законна цел и ако средствата за постигане на тази цел са подходящи и необходими. **Въпреки това, макар само по себе си желанието на работодателя да провежда политика на неутралитет да представлява законна цел, само то не е достатъчно, за да обоснове обективно разлика в третирането, непряко основана на религия или убеждения**, тъй като обективният характер на подобна обосновка може да бъде установен единствено при наличие на действителна нужда на този работодател, която той следва да докаже.

Делото *Commune d’Ans* е първото, в което се разглежда въпросът за религиозния неутралитет **в публичния сектор във връзка с работа в бекофис ([113])**. Съдът постанови, че политика на строг неутралитет, наложена от публичната администрация по отношение на нейните служители, наистина може да се счита

([111]) Решение на Съда от 15 юли 2021 г., съединени дела C-804/18 и C-341/19, *WABE*, ECLI:EU:C:2021:594.

([112]) Решение на Съда от 13 октомври 2022 г. по дело C-344/20, *S.C.R.L*, ECLI:EU:C:2022:774.

([113]) Решение на Съда от 28 ноември 2023 г. по дело C-148/22, *OP*/*Commune d’Ans*, ECLI:EU:C:2023:924.

за обективно оправдана от законна цел. Това правило не е дискриминационно, ако се прилага общо и без разграничение към всички служители на тази администрация и се ограничава до строго необходимото, като се отчитат различните съществуващи права и интереси. **Обстоятелството, че правилото засяга предимно жени, не е разгледано, тъй като Съдът обяви въпроса за недопустим.**

По дело *Katholische Schwangerschaftsberatung* ([114]) Съдът постанови, че трябва да се осигурява справедливо равновесие между, от една страна, интересите на работодател, чийто характер е основан на религия, да не се поставят под въпрос неговият характер и правото му на автономност, и, от друга страна, интересите на служителите да не бъдат подлагани на дискриминация, основата на религията им. Правото на ЕС дава на всяка държава членка свобода на преценка при осигуряването на това равновесие.

По най-новото дело *Ministero della Difesa* ([115]) Съдът прие, че с отказа си да изпълни задължението за ваксинация за военнослужещите в министерството на отбраната офицерът е искал да оспори избора, направен от италианските органи в областта на общественото здраве, а не да отстоява собствените си убеждения. Следователно мотивите за този отказ не попадат в обхвата на понятието „убеждение“, а представляват мнения, които не се разглеждат в Директивата за равно третиране в областта на заетостта.

5.3. Увреждане и понятие за разумни улеснения

В процеса на консултации по доклада Equinet и организациите на гражданското общество подчертават трудностите при изпълнението на задължението за осигуряване на разумни улеснения в сферата на заетостта. В тази връзка Съдът предостави полезни разяснения.

По делото *Комисия за защита от дискриминация* ([116]) Съдът заключава, че следва да се извърши **индивидуална оценка**, за да се определи дали след вземане на мерки за разумни улеснения незрящ съдебен заседател би могъл да изпълнява тази функция.

По делото *HR Rail* ([117]) Съдът заключава, че на работника в период на изпитване следва да бъдат предложени разумни улеснения, например като бъде **назначен на друга длъжност**, за която е **на разположение, способен е и притежава необходимите умения**, без това да създава непропорционална тежест за работодателя. Това беше потвърдено по делото *Ca Na Negreta*([118]).

Съдът посочва още примери по делото *Tartu Vangla*, по което служител в затвор със слухово увреждане е уволнен на основание национална правна уредба, съгласно която се забранява наемането на работа на лица, чийто слух не покрива

([114]) Решение на Съда от 17 март 2026 г. по дело C-258/24, *Katholische Schwangerschaftsberatung*, ECLI:EU:C:2026:211.

([115]) Решение на Съда от 18 юни 2026 г. по дело C-522/24, *Ministero della Difesa*, ECLI:EU:C:2026:498.

([116]) Решение на Съда от 21 октомври 2021 г. по дело C-824/19, *Комисия за защита от дискриминация*, ECLI:EU:C:2021:862.

([117]) Решение на Съда от 10 февруари 2022 г. по дело C-485/20, *HR Rail*, ECLI:EU:C:2022:85.

([118]) Решение на Съда от 18 януари 2024 г. по дело C-631/22, *Ca Na Negreta*, ECLI:EU:C:2024:53.

минималното ниво на слуха. По това дело Съдът подчертава, че следва да бъдат проучени мерки като използването на **слухов апарат, освобождаването от задължението да изпълнява някои задачи или назначаването на длъжност, която не налага да бъде покрито това минимално ниво на слуха**.

Показателно е, че при тези решения Съдът на ЕС все повече се позовава на Хартата на основните права и на Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания ([119]). Това потвърждава, че разпоредбите на директивата трябва, доколкото е възможно, да се тълкуват по начин, който е в съответствие с тази конвенция ([120]).

5.4. Възраст

Разликите в третирането, свързани с възрастта, продължават да са в основата на най-голям брой решения, постановени от Съда на ЕС съгласно директивата. В редица национални закони се определят възрастови граници за достъп до определени професии. В тези дела ключовият въпрос е дали възрастовата граница може да бъде обоснована съгласно член 6 от директивата (оправдаване на разликите в третирането на основание възраст) като пропорционална мярка за постигане на законосъобразна цел на политиката по заетостта или трудовия пазар ([121]).

По делото Ministero della Giustizia Съдът разгледа национално законодателство, което определя възрастова граница от **50 години за достъп до професията нотариус ([122])**, като анализира обстойно доколко е съгласувано въпросното национално законодателство.

Друг пример е делото Ministero dell'Interno относно национално законодателство, което определя максимална възрастова граница от **30 години за назначаване на лица като полицейски комисари** ([123]). Съдът подчертава, че това правило не би съответствало на директивата, ако функциите, които действително се изпълняват от тези полицейски комисари, не изискват особени физически способности. Ако се изискват особени физически способности, възрастовата граница следва да се провери по отношение на нейния евентуално непропорционален характер; в разглеждания случай провеждането на изпит за физическа годност като част от конкурса за назначаване би могло да бъде подходяща и създаваща по-малко ограничения мярка.

По различен въпрос, свързан с възрастта, Съдът разгледа национална норма, съгласно която работниците в публичния сектор, които отговарят на условията за придобиване на право на пенсия в пълен размер, са поставени в режим на

([119]) Одобрена от името на Европейската общност с Решение 2010/48/ЕО на Съвета от 26 ноември 2009 г.

([120]) Решение на Съда от 18 януари 2024 г. по дело C-631/22, *Ca Na Negreta*, ECLI:EU:C:2024:53, т. 41.

([121]) Решение на Съда от 17 октомври 2024 г. по дело C-408/23, *Anwaltsnotarin*, ECLI:EU:C:2024:901, относно максимална възрастова граница от 60 години за назначаването за първи път като адвокат — нотариус.

([122]) Решение на Съда от 3 юни 2021 г. по дело C-914/19, *Ministero della Giustizia*, ECLI:EU:C:2021:430.

([123]) Решение на Съда от 17 ноември 2022 г. по дело C-304/21, *Ministero dell'Interno*, ECLI:EU:C:2022:897.

„трудов резерв“ до прекратяването на договора им. Това има отрицателни икономически последици (например намаляване на трудовото възнаграждение, загуба на възможност за евентуално повишение, отпадане на обезщетението при уволнение) за съответните работници ([124]). Съдът постанови, че директивата не изключва такова национално законодателство, ако са изпълнени условията на член 6. Съдът се позовава на **контекста на остра икономическа криза и целите за запазване на трудовата заетост и осигуряване на балансирана възрастова структура на работната сила.**

И накрая, по делото *AP Assistenzprofis* се наложи Съдът на ЕС да търси постигане на равновесие между противоположните интереси на основание възраст и на основание увреждане ([125]). 28-годишно лице с увреждания, което търси личен асистент, който да му помага във всички области на ежедневието, ограничава подбора до кандидати на възраст между 18 и 30 години. Съдът постанови, че съгласно националното законодателство може да се отчитат индивидуалните желания на хората с увреждания, ако тази мярка е необходима за защитата на техните права и свободи. Той посочи, че изискването за определена възрастова група може да допринесе за зачитането на правото на самоопределение на лицето с увреждания и разумно може да се очаква, че личен асистент от същата като неговата възрастова група много по-лесно би могло да се интегрира в личната и социалната му среда.

5.5. Сексуална ориентация

По горепосоченото дело *TP (Аудио-визуален редактор за обществена телевизия)* (вж. 5.1) Съдът постанови, че свободата на договаряне в едно демократично общество не е абсолютна, а трябва да се разглежда във връзка с нейната функция в обществото ([126]). В този контекст да се приеме, че свободата на договаряне позволява на една страна да откаже да сключи договор с дадено лице поради сексуалната му ориентация, би означавало да се лиши директивата от полезното ѝ действие.

6. ПРИЛАГАНЕ НА ДИРЕКТИВИТЕ В ОТГОВОР НА СТРУКТУРНАТА ДИСКРИМИНАЦИЯ

Неравенствата не са просто съвкупност от индивидуален опит, свързан с неуважение или пречки, като при търсенето на жилище, търсенето на работа, на работното място или при достъп до образование.

Например в стратегията за борба с расизма за периода 2026—2030 г. се отбелязва, че изпитваният цял живот расизъм се натрупва и създава структурни пречки („структурен расизъм“). Те могат да доведат до структурна дискриминация. Въздействието на структурните пречки може да бъде по-вредно от изолираните случаи на расова дискриминация, тъй като той възпира

([124]) Решение на Съда от 15 април 2021 г. по дело C-511/19, *Olympiako Athlitiko Kentro Athinon*, ECLI:EU:C:2021:274.

([125]) Решение на Съда от 7 декември 2023 г. по дело C-518/22, *AP Assistenzprofis*, ECLI:EU:C:2023:956.

([126]) Също в съответствие с решение на Съда от 22 януари 2013 г., *Sky Österreich*, C-283/11, ECLI:EU:C:2013:28, наред с други.

достъпа до равни възможности и може да продължи да съществува през поколенията ([127]).

В отговорите си до Комисията почти всички запитани органи по въпросите на равенството и всички организации на гражданското общество считат, че структурната дискриминация все още не се разбира правилно и не се разглежда от публичните органи, частния сектор или по-широката общественост.

Органите по въпросите на равенството и организациите на гражданското общество докладват, че структурната дискриминация засяга предимно хората с малцинствен расов или етнически произход и хората с увреждания. Тя се проявява най-ясно в сферата на заетостта, образованието, здравеопазването и достъпа до стоки и услуги. Както е посочено по-долу, някои от правните инструменти съгласно директивите дават възможност за преодоляване на структурната дискриминация.

Основни изводи

– Най-важните правни инструменти за справяне със структурната дискриминация (напр. позитивни действия и забрана на непряката дискриминация) са на разположение на държавите членки в действащото законодателство.

– Повечето държави членки предвиждат най-малко една форма на колективна защита. Това обаче са едни от най-малко прилаганите мерки при прилагане на правото на ЕС в областта на недискриминацията.

6.1. Роля на забраната на „непряката дискриминация“ за справяне със структурната дискриминация

Съществуващата правна рамка на ЕС предоставя правни инструменти, с които може да бъде преодоляна структурната дискриминация, въпреки че в директивите не се използва изрично този термин. По-специално съгласно двете директиви е забранена непряката дискриминация.

Непряка дискриминация е налице, когато привидно неутрална разпоредба, критерий или практика биха поставили определени лица, за които е предвидена защита, в особено неблагоприятно положение в сравнение с други лица ([128]).

Понастоящем в законодателството на държавите членки не се използва изрично понятието „структурна дискриминация“. Важно е да се отбележи, че повече от една трета от държавите членки определят това като една от основните

([127]) Структурните неравенства в образованието са добра илюстрация на проблема. Например значително по-голяма е вероятността хората с малцинствен расов или етнически произход да бъдат сегрегирани в училище или да напуснат преждевременно училище. През 2024 г. само 32 % от ромите или пътуващите общности, отговорили на проучването на FRA, са завършили поне гимназиален етап на средното образование в сравнение с 84 % от хората в ЕС като цяло. Вж. FRA, Rights of Roma and Travellers in 13 European countries — Perspectives from the Roma survey 2024 (Правата на ромите и пътуващите общности в 13 европейски държави: гледни точки от проучването на ромите през 2024 г.) стр. 42.

([128]) Вж. например член 2, параграф 2, буква б) от Директивата за расовото равенство и член 2, параграф 2, буква б) от Директивата за равно третиране в областта на заетостта.

трудности за справяне с въпроса. Това се потвърждава и от респондентите от органите по въпросите на равенството и организациите на гражданското общество.

В същото време повечето държави членки признават, че забраната на непряката дискриминация и предприемането на позитивни действия (вж. 3.7) могат да спомогнат за справяне със структурната дискриминация.

Каре 5. Примери за дела за структурна дискриминация в държавите членки

– През 2023 г. в решение на Върховния съд на Словашката република се разгледа въпросът за системната сегрегация на ромските деца в образователната система. Въпреки че структурната дискриминация не се споменава изрично, съдът признава натрупаните неблагоприятни фактори, пред които са изправени ромските деца, и подкрепя необходимостта от проактивни мерки ([129]).

– През 2022 г. Върховният съд на Чешката република постанови решение по въпроса за сегрегацията. В него се осъжда сегрегацията като практика, която не може да бъде оправдана, тъй като по своята същност е срещу човешкото достойнство ([130]).

6.2. Допълнителни правни инструменти за преодоляване на структурните бариери

Освен позитивните действия и забраната на непряката дискриминация, като ефективни правни инструменти за справяне със структурната дискриминация органите по въпросите на равенството и държавите членки определят *actio popularis* ([131]) и задълженията по отношение на равенството ([132]).

Actio popularis и колективните искове ([133]) са две форми на колективна защита. Чрез тях се намалява зависимостта от индивидуалните форми на правна защита и се преодолява структурният характер на дискриминацията ([134]).

([129]) Върховен съд на Словашката република, 6Cdo/14/2023.

([130]) Върховен съд на Чешката република, решение от 5 май 2022 г., 25 Cdo 473/2021, ECLI:CZ:NS:2022:25.CDO.473.2021.1.

([131]) Когато една организация действа в обществен интерес от свое име, без да има конкретна жертва, която да подкрепя или представлява. Вж. бележка 27, стр. 126.

([132]) Задълженията по отношение на равенството включват мерки за предотвратяване на дискриминацията, институционални задължения за насърчаване на равенството и изисквания за интегриране за публичните и/или частните органи. Вж. Equinet, Crowley, N. (2016), „Making Europe more equal: A legal duty?“ („Укрепване на равенството в Европа: правно задължение?“), стр. 9, Making Europe more Equal: A Legal Duty?.

([133]) Когато ищците действат от името на неопределена група ищци или от името на множество определени ищци, които подават множество искове. Вж. бележка 27, стр. 126.

([134]) Equinet, Tudisco, V. и Lantschner, E. (2022 г.), „Preventing and Reacting to Discrimination through Sanctions and Remedies“ („Предотвратяване и справяне с дискриминацията чрез санкции и средства за защита“), стр. 24, Preventing and Reacting to Discrimination through Sanctions and Remedies — Equinet.

Съгласно директивите държавите членки не са задължени да предоставят колективна защита на жертвите на дискриминация ([135]). Понастоящем в законодателството на 20 държави членки се предвижда една от двете форми на колективна защита по делата за дискриминация.

Независимо от това, колективните искове понякога се ограничават до определени области на правото, може да изискват членство в конкретна организация или може да изключват искове на сдружения или синдикални организации ([136]). По подобен начин, въпреки че в правните системи на 14 държави членки се предвижда *actio popularis*, поне пет от тях не използват рамката или я използват в много малка степен на практика ([137]). Следователно мерките за колективна защита все още не са реализирали пълния си потенциал за борба с дискриминацията.

В този контекст съгласно новите стандарти за органите по въпросите на равенството от държавите членки се изисква да предоставят на органите по въпросите на равенството правото да действат в съдебни производства ([138]). Един от начините, по които държавите членки могат да изпълнят това задължение, е като предоставят възможност на органите по въпросите на равенството да действат в подкрепа или от името на няколко жертви или да искат започване на съдебни производства от свое име, за да защитят обществения интерес.

Освен колективните искове, друг инструмент, който запитаните органи по въпросите на равенството също така посочват, са задълженията на публичния сектор по отношение на равенството. В 23 държави членки съществуват задължения по отношение на равенството, но често липсват съдържателни механизми за изпълнение, отчетност и възможности за правоприлагане, а администрациите често не са запознати с тях. До голяма степен 13-те държави членки, които докладват, че са изправени пред предизвикателства при изпълнението на задълженията по отношение на равенството, са съгласни с тези заключения.

Заключения

Държавите членки трябва:

– да продължат да укрепват прилагането на директивите, включително по дела за структурна дискриминация.

Държавите членки следва:

– да улеснят използването на средства за колективна правна защита по дела за дискриминация.

([135]) Вж. член 7 от Директивата за расовото равенство и член 9 от Директивата за равно третиране в областта на заетостта.

([136]) Например в Швеция законодателството не позволява колективни искове в областта на трудовото право. В Румъния колективните искове не са достъпни за сдружения, организации или синдикални организации. Вж. бележка 27, стр. 126.

([137]) Вж. бележка 33, стр. 32.

([138]) Вж. член 10, параграф 3 от Директива (ЕС) 2024/1499 на Съвета.

7. ПРИЛАГАНЕ НА ДИРЕКТИВИТЕ В ОТГОВОР НА АЛГОРИТМИЧНАТА ДИСКРИМИНАЦИЯ

Цифровизацията усложнява допълнително ситуацията, пред която са изправени общностите, изложени на структурни неравенства.

Хора определят целите на автоматизираните системи, включително системите с ИИ и алгоритми, според които тези системи използват данни, събрани от човешки или машинни източници по време на работа. Вследствие на това по време на програмирането, обработката на данни и при взаимодействието на хора с приложенията системите с ИИ и алгоритми може да включват човешки предразсъдъци, стереотипи, норми и практики ([139]). Доказано е, че това понякога води до проблеми, които оказват отрицателно въздействие върху хората на основание и в областите, за които е предвидена защита съгласно законодателството в областта на недискриминацията.

Например недостатъчната представеност на хора с определен малцинствен расов или етнически произход доведе до ситуации, при които фотографски кабини не разпознават хора с по-тъмен цвят на кожата, когато правят биометрични снимки ([140]). На други места системите с ИИ или автоматизираните системи препоръчват действия, които непропорционално засягат определени групи хора въз основа на заместители ([141]) на защитени характеристики. Например пощенски кодове могат да се използват като заместител за расов или етнически произход или сексуална ориентация, а собствени имена могат да се използват като заместител за възраст ([142]).

Директивата за расовото равенство и Директивата за равно третиране в областта на заетостта създават обща рамка за борба с дискриминацията. Това е вярно независимо от средствата, с които тя се извършва. Както е посочено по-долу, директивите се прилагат за ситуации, при които дискриминацията произтича от използването на автоматизирани системи и системи с ИИ (алгоритмична дискриминация).

Решенията, подпомагани от алгоритми и ИИ, се вземат в голям мащаб и с голяма скорост, а потенциалните предубеденост и източници на неблагоприятни резултати за защитените групи може да се окажат трудни за идентифициране. В отговорите си до Комисията почти всички запитани органи

([139]) Bartoletti, I., Xenidis, R., *Study on the impact of artificial intelligence systems, their potential for promoting equality, including gender equality, and the risks they may cause in relation to non-discrimination* (Проучване на въздействието на системите с изкуствен интелект, техния потенциал за насърчаване на равенството, включително равенството между половете, и рисковете, които те могат да породят във връзка с недискриминацията), Съвет на Европа, 2023 г., стр. 15.

([140]) Вж. Wulf J., *Automated Decision-Making Systems and Discrimination — Understanding causes, recognizing cases, supporting those affected* (Автоматизираните системи за вземане на решения и дискриминацията — разбиране на причините, признаване на случаите, подпомагане на засегнатите лица), AlgorithmWatch, 2022 г., стр. 8.

([141]) „Заместител“ се отнася до признак, свързан със защитена характеристика, чието използване в процедура за вземане на решение може да доведе до непряка дискриминация. Вж. Datta, A., Fredrikson, M., Ko, G., Mardziel, P. и Sen, S., „Proxy Non-Discrimination in Data-Driven Systems“ (Недискриминация чрез заместител при основаните на данни системи), https://doi.org/10.48550/arXiv.1707.08120.

([142]) Вж. бележка 139.

по въпросите на равенството и всички организации на гражданското общество считат, че алгоритмичната дискриминация все още не се разбира правилно и не се разглежда от публичните органи, частния сектор или по-широката общественост.

Органите по въпросите на равенството и организациите на гражданското общество докладват, че хората с малцинствен расов или етнически произход и хората с увреждания са основните жертви на алгоритмична дискриминация, която се проявява най-ясно в сферата на заетостта, образованието, здравеопазването и достъпа до стоки и услуги.

В следващите раздели са очертани ключовите понятия и защитата съгласно законодателството на ЕС в областта на недискриминацията, които са от значение за преодоляване на алгоритмичната дискриминация. Освен това в доклада се разглеждат други инструменти, предназначени за предотвратяване и смекчаване на потенциалните дискриминационни последствия от системите с ИИ и алгоритми. В него също така са представени действащата правна уредба и практиките в държавите членки, както и установените добри практики.

Основни изводи

– Повечето държави членки имат минимален практически опит при прилагането на законодателството в областта на недискриминацията по дела за алгоритмична дискриминация.

– Съгласно директивите относно органите по въпросите на равенството тези органи трябва да разполагат с подходящи човешки и технически ресурси за използване на ИИ и автоматизирани системи и да гарантират, че последните са в съответствие с правилата за недискриминация.

7.1. Правна уредба

Както Директивата за расовото равенство, така и Директивата за равно третиране в областта на заетостта се прилагат по отношение на дискриминацията, произтичаща от използването на ИИ, в рамките на съответния им персонален и материален обхват.

Забраната на пряката дискриминация предотвратява използването от алгоритмите на защитени характеристики за третиране на лица по начини, които водят до по-неблагоприятни резултати в сравними ситуации. Забраната на непряката дискриминация е насочена към неблагоприятните последици от практики, които може да изглеждат неутрални, като например използването на заместители за защитени характеристики.

Освен това от държавите членки се изисква да създадат подходящи механизми за правна защита ([143]). Те са длъжни да гарантират, че сдруженията и организациите могат да предоставят подкрепа на жертвите на дискриминация или да действат от тяхно име. Тази специализирана подкрепа може да бъде от жизненоважно значение при търсенето на средства за правна защита в много

([143]) Вж. член 7 от Директивата за расовото равенство и член 9 от Директивата за равно третиране в областта на заетостта.

сложна, техническа и алгоритмична среда. Освен това принципът на прехвърляне на доказателствената тежест улеснява преодоляването на предизвикателствата при получаването на доказателства.

Като гарантира, че евентуалните нарушения могат да бъдат отстранени, законодателството на ЕС в областта на недискриминацията допринася за разработването на надеждни системи с ИИ.

Екосистемите с ИИ трябва също така да гарантират, че разполагат с висококачествени набори от данни, че системите са достатъчно прозрачни, достъпни и разбираеми за всички, включително за хората с увреждания, както и че съществува ясна отчетност за начина, по който функционират. Това е важно през целия жизнен цикъл на системите с ИИ или автоматизираните системи — от разработването до внедряването.

За да се постигне това, през юли 2024 г. ЕС прие Регламент (ЕС) 2024/1689 (Акт за изкуствения интелект) ([144]). Актът за изкуствения интелект ще се прилага, считано от 2 август 2026 г. ([145]) Някои разпоредби вече се прилагат, считано от 2 февруари 2025 г. или 2 август 2025 г. Освен това след измененията от сборния пакет от мерки в областта на цифровите технологии за ИИ някои глави ще се прилагат едва по-късно. Такъв е случаят с правилата, свързани с високорисковите системи с ИИ ([146]). Актът за изкуствения интелект се прилага във връзка със законодателството в областта на недискриминацията.

Целта на Акта за изкуствения интелект е да насърчи иновациите и надеждния ИИ в ЕС, като същевременно се контролират рисковете, произтичащи от пускането на пазара, пускането в действие и използването на системи с ИИ, по отношение на здравето, безопасността и основните права, включително правото на недискриминация, демокрацията и принципите на правовата държава. В него се следва подход, основан на риска, при който системите с ИИ се класифицират според степента на риска, който пораждат по отношение на здравето, безопасността и основните права. Налагат се пропорционални задължения и изисквания в зависимост от класификацията на системата с ИИ.

Съгласно Акта за изкуствения интелект системите се определят като системи, които пораждат минимален, ограничен, висок или неприемлив риск.

Някои практики в областта на ИИ, като например вредни манипулативни практики, социално оценяване и дистанционна биометрична идентификация в реално време на обществено достъпни места за правоохранителни цели, са забранени, тъй като са несъвместими с ценностите на ЕС ([147]).

Високорисковите системи с ИИ трябва да спазват строги задължения, преди да бъдат пуснати на пазара или пуснати в действие. Тези високорискови системи

([144]) ОВ L, 2024/1689, 12.7.2024 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj.

([145]) За системите, интегрирани в продукти като асансьори или играчки, правилата ще се прилагат от 2 август 2028 г.

([146]) От 2 декември 2027 г. за правилата, попадащи в обхвата на приложение III към Акта за изкуствения интелект, и от 2 август 2028 г. за системите с ИИ, попадащи в обхвата на приложение I към Акта за изкуствения интелект.

([147]) Вж. член 5 от Акта за изкуствения интелект.

включват системите, предназначени да се използват например като защитен елемент на продукт в критична инфраструктура, системите, които се използват за биометрични цели или за определяне на приема в образователни институции ([148]). Тези системи трябва да спазват задълженията, наред с другото, за надеждно управление на риска, висококачествени данни, преглед с оглед на предубедеността и смекчаването ѝ, прозрачност и човешки контрол ([149]).

Системи с ограничен риск, които изискват прозрачност при използването на ИИ и трябва да спазват определени задължения за прозрачност ([150]). Тези системи включват чатботове или убедителни фалшификати. С Акта за изкуствения интелект не се въвеждат правила за системите с минимален риск или безрисковите системи, като например филтри за спам.

Комисията подкрепя и улеснява ефективното прилагане на Акта за изкуствения интелект, включително чрез приемане на насоки и други помощни инструменти и координация между Европейския съвет по изкуствен интелект и националните органи.

7.2. Предизвикателства при прилагането на директивите по дела за алгоритмична дискриминация

Съществуват някои предизвикателства при прилагането на директивите по дела за алгоритмична дискриминация.

Първо, прилагането на разпоредбите на директивите по дела за алгоритмична дискриминация е сложно. Във виртуалната среда понякога е възможно лицата дори да не обмислят да упражнят правата си и да докладват за дискриминация. Това е така, защото в силно целенасочена и персонализирана алгоритмична среда лицата може да не осъзнават, че са дискриминирани ([151]).

Второ, може да е трудно да се определи дали алгоритмичната дискриминация представлява пряка или непряка дискриминация ([152]).

И накрая, предизвикателствата при прилагането на директивите по дела за алгоритмична дискриминация се задълбочават допълнително поради минималния практически опит и ограниченото законодателство в повечето държави членки. В отговор на въпросника на Комисията държавите членки

([148]) Вж. член 6 от Акта за изкуствения интелект.

([149]) Вж. членове 8—15 от Акта за изкуствения интелект.

([150]) Вж. член 50 от Акта за изкуствения интелект.

([151]) В това отношение в член 26, параграф 11 от Акта за изкуствения интелект се изисква внедрителите на високорискови системи с ИИ, които вземат решения или подпомагат вземането на решения, свързани с физически лица, да информират тези лица, че спрямо тях се използва такава система. Освен това в член 86 от Акта за изкуствения интелект на лицата се предоставя правото да получат ясни и съдържателни обяснения за ролята на системата с ИИ в процеса на вземане на решения и основните елементи на взетото решение.

([152]) За повече подробности вж. Hacker, P. (2018), „Teaching fairness to artificial intelligence — Existing and novel strategies against algorithmic decision-making under EU law“ („Обучаване на изкуствения интелект за справедливост: съществуващи и нови стратегии срещу алгоритмичното вземане на решения съгласно правото на ЕС“), Common Market Law Review, том 55, брой 4, 2018 г., стр. 1143, 1151.

посочват, че почти няма практически опит в организирането на технически изпитвания на алгоритмичните системи за установяване на предубеденост и/или дискриминация. Понякога това дори не е възможно. По тази причина съществува минимален практически опит в прилагането на националните закони за транспониране на директивите по дела за алгоритмична дискриминация.

Както е посочено по-горе, респондентите от органите по въпросите на равенството и организациите на гражданското общество също така до голяма степен считат, че алгоритмичната дискриминация все още не е достатъчно призната от публичните администрации, частния сектор или обществото. Органите по въпросите на равенството посочват, че това се дължи най-вече на липсата на инициативи за повишаване на осведомеността, на новостта на самото явление, на недостатъчните знания и цифрова грамотност, както и на ограниченията в съществуващите механизми за контрол на прилагането.

В същото време организациите на гражданското общество подчертават ограниченията на обществения дебат по този въпрос, който обикновено се съсредоточава повече върху ползите, отколкото върху рисковете. Освен това те изразяват загриженост относно използването на алгоритмични системи в области като миграцията, правоприлагането и благосъстоянието ([153]).

7.3. Борба с алгоритмичната дискриминация в държавите членки

От всички държави членки само Нидерландия посочва дела за алгоритмична дискриминация, които са били разгледани от съд ([154]) или от орган по въпросите на равенството ([155]). Само една държава членка (Австрия) има благоприятни за жертвите правила за доказване на алгоритмична дискриминация или за облекчаване на техническата тежест.

През 2025 г. ЕС подкрепи приемането на проекта на препоръка на Съвета на Европа относно равенството и изкуствения интелект ([156]). Целта на препоръката ([157]) е да се гарантира, че всички системи с ИИ насърчават

([153]) Приложното поле на Директивата за расовото равенство и на Директивата за равно третиране в областта на заетостта не обхваща областите на миграцията и правоприлагането, а благосъстоянието също така остава извън обхвата на Директивата за равно третиране в областта на заетостта. Съгласно Акта за изкуствения интелект някои системи с ИИ, предназначени за използване в областта на управлението на миграцията, правоприлагането, основните частни и публични услуги и подпомагането, както и някои други чувствителни области, се класифицират като високорискови. Доставчиците и внедрителите на тези високорискови системи с ИИ трябва да спазват задълженията съгласно Акта за изкуствения интелект, както е описано в раздел 7.1 от настоящия доклад.

([154]) Rechtbank Overijssel, 29 октомври 2024 г., ECLI:NL:RBOVE:2024:5627.

([155]) College voor de Rechten van de Mens, Vooronderzoek naar de vermeende discriminerende effecten van de werkwijzen van de Belastingdienst/Toeslagen | College voor de Rechten van de Mens.

([156]) Решение (ЕС) 2025/2350 на Съвета от 13 ноември 2025 г. относно позицията, която трябва да се заеме от името на Европейския съюз в рамките на Комитета на министрите на Съвета на Европа по проекта за препоръка относно равенството и изкуствения интелект (ОВ L, 2025/2350, 17.11.2025 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2025/2350/oj).

([157]) Препоръка на Комитета на министрите към държавите членки относно равенството и изкуствения интелект (приета от Комитета на министрите на 4 март 2026 г. на 1552-рото заседание на заместник-министрите), CM/Rec(2026)1, 4.3.2026 г., https://search.coe.int/cm?i=09125948802acd7f.

равенството, включително равенството между половете, и не засилват дискриминацията. Препоръката е в съответствие с Акта за изкуствения интелект и ще се прилага чрез мерките и гаранциите, приложими за системите с ИИ, като се следва подходът, основан на риска.

Каре 6. Насоки за гарантиране на недискриминация при разработването и внедряването на система с ИИ

От името на нидерландското Министерство на вътрешните работи експерти са изготвили насоки за създателите на системи, анализаторите на данни и експертите по ИИ за гарантиране на недискриминация при разработването и внедряването на система с ИИ. В насоките от 2022 г. се обяснява кои въпроси и принципи са от ключово значение от правна, техническа и организационна гледна точка при работата по и със система с ИИ, с акцент върху забраната за дискриминация ([158]).

В непрекъснато разширяващото се цифрово пространство сътрудничеството между органите и диалогът с партньорите, представляващи интересите на групи, изложени на риск от дискриминация, играят важна роля. Съгласно директивите относно органите по въпросите на равенството държавите членки трябва да гарантират, че в рамките на съответните си области на компетентност органите по въпросите на равенството разполагат с подходящи механизми за сътрудничество с други органи по въпросите на равенството в държавата членка и със съответните публични и частни субекти, включително на трансгранично равнище ([159]).

Освен това в директивите относно органите по въпросите на равенството се подчертава, че органите по въпросите на равенството трябва да разполагат с необходимите човешки и технически ресурси, за да използват ИИ в работата си и да преценяват дали автоматизираните системи са в съответствие с Директивата за расовото равенство и Директивата за равно третиране в областта на заетостта ([160]).

В член 77 от Акта за изкуствения интелект се установява задължение за тясно сътрудничество и взаимопомощ между органите, отговарящи за надзора или осигуряването на спазването на задълженията съгласно правото на ЕС за защита на основните права, и органите за надзор на пазара.

Държавите членки трябва да определят органите в областта на основните права ([161]), които имат правомощието да изискват от съответния орган за надзор на пазара и да имат достъп до всяка информация или документация, създадена или поддържана съгласно регламента, когато това е необходимо за изпълнението на техния мандат. Когато тази документация е недостатъчна, за

([158]) Министерство на вътрешните работи на Нидерландия, „Насоки за недискриминация още при проектирането“, Handreiking non-discriminatie Artificial Intelligence (AI) | Rapport | Rijksoverheid.nl.

([159]) Вж. член 14 от Директива (ЕС) 2024/1499 на Съвета.

([160]) Съображение 22 от Директива (ЕС) 2024/1499 на Съвета.

([161]) До момента 21 държави членки са уведомили кои са някои или всички техни органи по въпросите на равенството в качеството на органи за защита на основните права със специални правомощия съгласно Акта за изкуствения интелект.

да се установи дали е извършено нарушение, те могат да отправят обосновано искане до органите за надзор на пазара да организират изпитване на високорискова система с ИИ чрез технически средства ([162]).

Актът за изкуствения интелект налага също така на органите за надзор на пазара определени задължения за сътрудничество, когато използването на високорискови системи с ИИ поражда рискове по отношение на основните права, включително правото на недискриминация. По-специално те трябва да информират, да провеждат консултации и изцяло да си сътрудничат със съответните органи за защита на основните права ([163]).

Тези правила все още не са изпълнени. По време на консултацията почти никой от запитаните органи по въпросите на равенството не се чувства подготвен да използва автоматизирани системи или системи с ИИ в работата си или да оценява съответствието им с правилата за недискриминация ([164]). Липсата на опит, специализиран персонал и технически ресурси са сред основните причини, които се посочват.

Каре 7. Органи по въпросите на равенството, които утвърждават равенството и недискриминацията по отношение на използването на ИИ в публичните администрации ([165])

В рамките на финансирания от ЕС Инструмент за техническа подкрепа органите по въпросите на равенството в Белгия, Финландия и Португалия се стремят към изграждане на административен капацитет. Проектът се съсредоточава върху въздействието на ИИ върху дискриминацията и равенството с цел увеличаване на капацитета на органите по въпросите на равенството за разкриване на алгоритмична дискриминация и предоставяне на правна помощ.

Според заинтересованите страни, с които са проведени консултации във връзка с доклада, в контекста на алгоритмичната дискриминация систематичното включване на органите по въпросите на равенството и определянето им като консултативни органи за съответните компетентни органи ([166]) насърчават среда, която е благоприятна за ефективно сътрудничество при прилагането на Директивата за расовото равенство и Директивата за равно третиране в областта на заетостта.

([162]) Вж. член 77, параграф 3 от Акта за изкуствения интелект.

([163]) Вж. член 79, параграф 2 и член 82, параграф 1 от Акта за изкуствения интелект.

([164]) Забележително изключение е Финландия. Заедно с Белгия и Португалия тя е част от проект за изграждане на капацитет по линия на Инструмента за техническа подкрепа.

([165]) Съвет на Европа, „Upholding equality and non-discrimination by Equality bodies regarding the use of artificial intelligence (AI) in public administrations – Inclusion and anti-discrimination“ („Утвърждаване на равенството и недискриминацията от страна на органите по въпросите на равенството по отношение на използването на изкуствен интелект (ИИ) в публичните администрации: приобщаване и борба с дискриминацията“).

([166]) Например органите за надзор на пазара, органите за защита на данните и органите за защита на потребителите. Вж. съображение 41 от Директива (ЕС) 2024/1499 на Съвета.

В няколко държави членки органите по въпросите на равенството вече имат съществуващи преди това договорености с регулаторните органи, включително органите за защита на данните.

Каре 8. Сътрудничество между органите по въпросите на равенството и други органи

Нидерландският орган по въпросите на равенството се ангажира активно с органите за надзор на пазара. Финландският омбудсман по недискриминация си сътрудничи с финландската агенция по транспорта и съобщенията, а Комисията за правата на хората с увреждания в Малта работи с малтийския орган по въпросите на конкуренцията и потребителите. По подобен начин във Франция защитникът на правата е член на консултативния съвет на френския орган за защита на данните, като по този начин се предвижда модел за начина на организиране на редовни актуализации и сътрудничество.

Заключения

Държавите членки трябва:

– да продължат усилията си за укрепване на прилагането на директивите, включително по делата за алгоритмична дискриминация.

Държавите членки следва:

– да гарантират ефективното сътрудничество между съответните органи по въпросите на равенството и органите за надзор на пазара съгласно Акта за изкуствения интелект.

Комисията се ангажира:

– да улесни междуведомствения обмен и споделянето на знания със съответните институции относно системите с ИИ и борбата с алгоритмичната дискриминация въз основа на текущия проект по ИТП за повишаване на подготвеността на институциите, които се борят с новите форми на дискриминация.

8. Заключения

След последния доклад относно прилагането на директивите ЕС остава силно ангажиран по отношение на равенството и прилагането на правото на ЕС в областта на недискриминацията. Той изпълни стратегиите за Съюз за равенство, прие нови стратегии в областта на борбата с расизма, равнопоставеността на ЛГБТИК+ и равенството между половете, прие укрепена стратегия за правата на хората с увреждания, и даде нов тласък на прилагането на правилата за недискриминация чрез приемане на директивите относно органите по въпросите на равенството. Комисията също така продължава да подкрепя практическото прилагане на законодателството в областта на недискриминацията.

В доклада се подчертават някои положителни тенденции. Например осведомеността относно услугите за подкрепа на жертвите на дискриминация леко се е увеличила сред определени групи. Повечето държави членки не докладват за големи трудности при прилагането на ключови понятия от законодателството на ЕС в областта на недискриминацията, а много от тях споделят положителни практики с възможност за разширяване на обхвата им. Освен това Съдът на ЕС постанови решения, с които ще се осигури важно разясняване на понятията, залегнали в директивите. Изглежда очевидно също така, че директивите предоставят приспособими и ефективни инструменти за справяне с дискриминацията в променящия се обществен пейзаж.

Повечето държави членки са положили усилия за подобряване на достъпа до правосъдие за жертвите на дискриминация и за сътрудничество със съответните социални партньори и партньори от гражданското общество. Те са приели също така позитивни мерки за преодоляване на неблагоприятните фактори, свързани със защитените характеристики.

Въпреки това държавите членки трябва да продължат усилията си за прилагане на директивите на практика. По-специално **от жизненоважно значение е санкциите да са ефективни, като сумите отразяват дългосрочната вреда, причинена от дискриминацията**, да предоставят правна защита на жертвите и да водят до дълбока промяна.

Усилията за повишаване на осведомеността относно правата и задълженията, определени в директивите, следва да бъдат насочени към конкретни защитени групи, като същевременно се използват експертният опит и капацитетът за достигане до голям брой хора на гражданското общество и социалните партньори.

Жертвите на дискриминация и техните представители трябва да имат лесен достъп до съответните доказателства, включително статистически данни, необходими за доказване на дискриминация и прехвърляне на доказателствената тежест върху ответниците.

Освен това държавите членки следва да улеснят използването на колективна защита по дела за дискриминация и трябва да насърчават сътрудничеството между регулаторните органи, гражданското общество и социалните партньори.

Въз основа на констатациите в доклада **държавите членки и техните органи по въпросите на равенството следва да продължат да работят за преодоляване на различните предизвикателства, възникващи в законодателството и практиката на национално равнище**. По-специално те биха могли да предоставят на съдиите, практикуващите юристи и ищците допълнителни насоки и подкрепа, за да им помогнат ефективно да задействат правилата относно прехвърлянето на доказателствената тежест по дела за дискриминация. Успоредно с това държавите членки трябва да продължат усилията си за укрепване на прилагането на директивите, включително по дела за алгоритмична дискриминация. Това включва гарантиране на пълно и правилно прилагане на директивите относно органите по въпросите на равенството.

Необходими са съвместни усилия за ефективното прилагане и изпълнение на директивите. Комисията ще продължи да работи заедно с държавите членки,

органите по въпросите на равенството, FRA, EIGE, регулаторните органи, организациите на гражданското общество и социалните партньори, за да се осигури системна защита на жертвите на дискриминация и да се реализира напълно потенциалът на директивите.

Освен това **Комисията** се ангажира с две допълнителни области на действие.

- **Улесняване на редовните дискусии между държавите членки** по горепосочените теми. Тези дискусии ще се провеждат чрез експертната група по прилагането на правото на ЕС в областта на равенството, която е създадена през май 2024 г.

- **Използване на финансиране от ЕС с цел да се подкрепи капацитетът на държавите членки и съответните участници за прилагане на основните права**. Например подкрепа може да бъде предоставена по линия на програмата „Граждани, равенство, права и ценности“ или бъдещата програма „АгораЕС“ (след приключване на междуинституционалните преговори). Тази подкрепа обхваща развитието и подобряването на уменията и способностите на организациите на гражданското общество, националните институции по правата на човека, органите по въпросите на равенството, правните специалисти, практикуващите юристи, институциите на омбудсмана и други защитници на правата на човека да разработват и прилагат стратегии за съдебни спорове и стратегически подходи за съдебни спорове.

Следващият доклад относно прилагането на директивите трябва да бъде представен през 2031 г. В него ще разгледа по-специално постигнатият напредък в прилагането на директивите. През същата година Комисията ще получи от държавите членки информация за прилагането на директивите относно органите по въпросите на равенството. След това тя ще изготви също доклад относно тяхното независимо функциониране и ефективност.