

РАВЕНСТВО В ЕС 20 ГОДИНИ СЛЕД ПЪРВОНАЧАЛНОТО ПРИЛАГАНЕ НА ДИРЕКТИВИТЕ ОТНОСНО РАВЕНСТВОТО –

СТАНОВИЩЕ 1/2021 НА FRA – РЕЗЮМЕ

В Становище 1/21 на Агенцията на Европейския съюз за основните права (FRA) са илюстрирани степента и естеството на преживените случаи на неравенство и дискриминация в ЕС. Становището посочва основанията на дискриминация и областите на живот, обхванати в директивите за равенство между расите и за равно третиране в областта на заетостта, както и в предложената Директива за равно третиране. То е издадено на 30 април 2021 г. В настоящото резюме са представени основните препоръки („Основни констатации и становища“), описани в Становище 1/21 на FRA.

6

Реализиране на принципа на равенство в съответствие с Директивата за расовото равенство и Директивата за равно третиране в областта на заетостта

11

Вземане под внимание на неравностойната защита от дискриминация в правните разпоредби на ЕС

14

Признаване на потенциални нови инструменти за дискриминация

15

Липса на докладване на дискриминация и липса на осведоменост за правата

21

Развития в ролята на органите по въпросите на равенството

24

Насърчаване на събирането и използването на данни относно равенството, включително правилно прилагане на Регламента относно защитата на данните

27

Събиране на данни относно равенството по линия на Общия регламент относно защитата на данните

© Агенция на Европейския съюз за основните права, 2022 г.

Възпроизвеждането е разрешено, при условие че се посочи източникът.

За използването или възпроизвеждането на снимки или други материали, за които Агенцията на Европейския съюз за основните права не е носител на авторското право, трябва да се иска разрешение направо от носителите на това право.

Нито Агенцията на Европейския съюз за основните права, нито лице, действащо от името на Агенцията на Европейския съюз за основните права, носят отговорност за начина, по който би могла да бъде използвана съдържащата се в настоящата публикация информация.

Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2022 г.

Print	ISBN 978-92-9461-501-5	DOI:10.2811/259589	TK-03-21-509-BG-C
PDF	ISBN 978-92-9461-481-0	DOI:10.2811/531596	TK-03-21-509-BG-N

Съкращения

ДФЕС	Договор за функционирането на Европейския съюз
ЕКЗД	Европейски комитет по защита на данните
ЕНОЗД	Европейски надзорен орган по защита на данните
ЕС-27	27-те държави — членки на ЕС
ИИ	Изкуствен интелект
ЛГБТИК	Лесбийки, гейове, бисексуални, транссексуални, интерсексуални и квиър лица
ОРЗД	Общ регламент относно защитата на данните
Хартата	Харта на основните права на Европейския съюз
Equinet	Европейска мрежа на националните органи за равно третиране
EU-MIDIS	Проучване на положението на малцинствата и дискриминацията в Европейския съюз
FRA	Агенция на Европейския съюз за основните права

АГЕНЦИЯТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ЗА ОСНОВНИТЕ ПРАВА,

Като взе предвид Договора за Европейския съюз, и по-специално член 6 от него,

Като припомня задълженията, определени в Хартата на основните права на Европейския съюз (Хартата),

В съответствие с Регламент 168/2007 на Съвета от 15 февруари 2007 г. за създаване на Агенция на Европейския съюз за основните права, и по-специално член 2 с целта агенцията „да предоставя на съответните институции, органи, служби и агенции на Общността и нейните държави — членки на ЕС, при прилагане на правото на Общността помощ и специализирани познания относно основните права, за да им оказва подкрепа при вземане на мерки или формулиране на насоки на действие в съответните им области на компетентност с цел пълното зачитане на основните права“,

Като има предвид член 4, параграф 1, буква г) от Регламент 168/2007 на Съвета със задачата на агенцията да „формулира и публикува заключения и становища на специфични теми за институциите на Съюза и държавите — членки на ЕС, или по собствена инициатива, или по молба на Европейския парламент, Съвета или Комисията“,

Като има предвид докладите на Европейската комисия от 2014 г. и 2021 г. относно прилагането на Директива 2000/43/ЕО на Съвета от 29 юни 2000 г. относно прилагане на принципа на равно третиране на лица без разлика на расата или етническия произход („Директива за равенството между расите“) и на Директива 2000/78/ЕО на Съвета от 27 ноември 2000 г. за създаване на основна рамка за равно третиране в областта на заетостта и професиите („Директива за равно третиране в областта на заетостта“),

Като има предвид, че съгласно член 17 от Директивата за расовото равенство в доклада на Комисията се „вземат предвид, когато е подходящо, гледните точки на Европейския център за наблюдение на расизма и ксенофобията“, заменен от Агенцията на Европейския съюз за основните права,

Като надгражда върху събраните и анализирани от Агенцията на ЕС за основните права доказателства, включително в своите широкомащабни проучвания, както и в своите тематични и годишни доклади,

Във връзка с по-ранния подробен принос, предоставен на Европейската комисия в този контекст,

ПРЕДСТАВЯ СЛЕДНОТО СТАНОВИЩЕ:

ОСНОВНИ КОНСТАТАЦИИ И СТАНОВИЩА

Съгласно член 17, параграф 1 от Директива 2000/43/ЕО (Директива за расовото равенство) и член 19 от Директива 2000/78/ЕО (Директива за равно третиране в областта на заетостта) Европейската комисия има мандата на всеки пет години да изготвя доклад до Европейския парламент и Съвета относно прилагането на тези директиви. В член 17, параграф 2 от Директивата за расовото равенство е предвидено, че в доклада на Комисията трябва се вземат предвид, когато е целесъобразно, гледните точки на Европейския център за наблюдение на расизма и ксенофобията, който сега е Агенцията на Европейския съюз за основните права (FRA).

Представените тук становища допълват, подкрепят, а понякога и повтарят предишни становища, които FRA е формулирала в значителния си обем от работа досега относно равното третиране, недискриминацията и расизма¹. Становищата се отнасят до състоянието на равенството в ЕС — на различни основания и в различни области на живота — до края на 2020 г.

Обективните, надеждни и сравними данни, с които се документират случаите на неравенство и дискриминация, са основен инструмент за основано на доказателства разработване на политики. В Становище 1/2021 на FRA са използвани данни, генерирани от проучвания на FRA и други доказателства, събрани от агенцията посредством нейната мрежа за мултидисциплинарни научни изследвания, Franet, и в сътрудничество с Европейската мрежа на органите по въпросите на равенството (Equinet).

В Становище 1/2021 на FRA са илюстрирани степента и естеството на преживените случаи на неравенство и дискриминация в ЕС. Това е направено чрез позоваване на основанията на дискриминация и областите на живот, обхванати в директивите за равенство между расите и за равно третиране в областта на заетостта, както и във връзка с основанията и областите, обхванати от предложената Директива за равно третиране².

Основните източници на данни, посочени в Становище 1/2021 на FRA, включват пет проучвания на FRA, които обхващат редица защитени основания в правото на ЕС и областите на живота, в които може да възникне дискриминация. FRA събира данни от проучване директно от лицата, които са засегнати от дискриминация, а тези данни предлагат уникален поглед към липсата на еквивалентни данни в много държави — членки на ЕС. По-специално в Становище 1/2021 на FRA се използват данните и доказателствата от следните източници (вж. приложението за повече информация относно проучванията на FRA):

- ★ **EU-MIDIS II:Second European Union Minorities and Discrimination Survey** (Второ проучване на Европейския съюз за малцинствата и дискриминацията) (2016 г.)
- ★ **EU-MIDIS II:Being Black in the EU** (Да си чернокож в ЕС) (2018 г.)
- ★ **EU-MIDIS II:Muslims – Selected findings** (Мюсюлмани — избрани резултати) (2017 г.)
- ★ **EU-MIDIS II:Roma – Selected findings** (Роми — избрани резултати) (2016 г.)
- ★ **Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU** (Второ проучване относно дискриминацията и престъпленията от омраза срещу евреите в ЕС) (2018 г.)
- ★ **EU LGBTI Survey II** (Проучване в ЕС за ЛГБТИ II) (2019 г.)
- ★ **Roma and Travellers Survey** (Проучване относно ромите и travellers) (2019 г.)
- ★ **Fundamental Rights Survey** (Проучване за основните права) (2019 г.)
- ★ ad hoc събиране на данни относно случаите на дискриминация в сферата на заетостта и професиите въз основа на увреждане и възраст

1 FRA (2021 г.), „Равенство, недискриминация и расизъм“.

2 Европейска комисия (2008 г.), *Предложение за директива на Съвета за прилагане на принципа на равно третиране на лицата, независимо от религия или убеждения, увреждане, възраст или сексуална ориентация*, COM(2008) 426 окончателен, Брюксел, 2 юли 2008 г.

- ★ ad hoc събиране на данни относно състоянието и функционирането на органите по въпросите на равенството в сътрудничество с Equinet.

В Становище 1/2021 на FRA са представени доказателства за случаите на дискриминация на основания и области от живота, обхванати от директивите за равенство между расите и за равно третиране в областта на заетостта. В него са представени и доказателства за случаите на дискриминация, които излизат извън основанията и областите на живота, обхванати от тези две директиви. Тази информация е от значение за продължителните преговори относно предложението от 2008 г. за директива на Съвета за прилагане на принципа на равно третиране на лицата без оглед на религиозна принадлежност или убеждения, увреждане, възраст или сексуална ориентация³.

В раздел 4 от Становище 1/2021 на FRA са разгледани развитията в ролята на органите по въпросите на равенството в държавите членки. Това е в отговор на препоръката на Европейската комисия от 2018 г. относно стандартите за органите по въпросите на равенството⁴ и на потенциалното предложение за законодателство за укрепване на органите по въпросите на равенството, обявено за 2022 г. в плана за действие на ЕС за борба с расизма за периода 2020—2025 г.⁵.

В тези отношения Становище 1/2021 на FRA допълва доклада на Европейската комисия от 2021 г. относно прилагането на Директивата за расовото равенство и Директивата за равно третиране в областта на заетостта⁶ и придружаващия я Работен документ на службите на Комисията относно органите по въпросите на равенството и прилагането на Препоръката на Комисията относно стандартите за органите по въпросите на равенството⁷.

В доклада на Европейската комисия се анализират трудностите, които държавите членки срещат с тълкуването на разпоредбите на двете директиви, и са включени пояснения от Съда на Европейския съюз в тази връзка. В резюме в работния документ на службите на Комисията се сравнява положението на органите в областта на равенството с мерките, предложени в препоръката на Европейската комисия относно стандартите за органите по въпросите на равенството.

В Становище 1/2021 на FRA не е анализирана съдебната практика в областта на дискриминацията, за да се избегне дублиране с доклада на Европейската комисия относно прилагането на директивите. FRA покрива избрани развития в съдебната практика в своя годишен Доклад относно основните права⁸ и периодично актуализира информацията относно дела и решения в своята база данни относно ислямophobia⁹. В Прегледа на европейското право в областта на равенството са предвидени редовни актуализации във връзка с правните и политическите развития в сферата на равенството и недискриминацията¹⁰.

3 Европейска комисия (2008 г.), *Предложение за директива на Съвета за прилагане на принципа на равно третиране на лицата без оглед на религиозна принадлежност или убеждения, увреждане, възраст или сексуална ориентация*, COM(2008) 426 окончателен, Брюксел, 2 юли 2008 г.

4 Европейска комисия (2018 г.), *Препоръка (ЕС) 2018/951 на Комисията от 22 юни 2018 г. относно стандартите за органите по въпросите на равенството*, ОВ 2018 L 167.

5 Европейска комисия (2020 г.), *Съюз на равенство: План за действие на ЕС за борба с расизма за периода 2020—2025 г.*, COM(2020) 565 final, Брюксел, 18 септември 2020 г.

6 Европейска комисия (2021 г.), *Доклад на Комисията до Европейския парламент и до Съвета от 29 юни 2000 г. 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 от 27 ноември 2000 г. за създаване на основна рамка за равно третиране в областта на заетостта и професиите („Директивата за равно третиране в областта на заетостта“)*, COM(2021) 139 final, Брюксел, 19 март 2021 г.

7 Европейска комисия (2021 г.), *Работен документ на службите на Комисията: Органи по въпросите на равенството и прилагането на Препоръката на Комисията относно стандартите за органите по въпросите на равенството*, SWD(2021) 63 final, Брюксел, 19 март 2021 г.

8 FRA (2020 г.), *Доклад за основните права — 2020 г.*, Люксембург, Служба за публикации на Европейския съюз (Служба за публикации). Вж. също FRA (2020 г.), *Доклад за основните права от 2020 г. — изследвания по държави*.

9 FRA (2021 г.), *„База данни за 2012—2019 г. относно ислямophobia — дела и решения“*.

10 Европейска правна мрежа по въпросите на равенството (2021 г.), *„Преглед на правото“*.

И накрая, в Становище 1/2021 на FRA се разглежда по какъв начин данните относно равенството могат да се използват като инструмент за наблюдение на реализирането на принципа на равно третиране в ЕС и неговите държави членки.

Прилики и разлики между Директивата за расовото равенство (2000/43/ЕО) и Директивата за равно третиране в областта на заетостта (2000/78/ЕО)

Прилики

- И в двете директиви се разглежда принципът на равно третиране.
- В тях са изложени рамки за борба срещу дискриминацията.
- Забраната за дискриминация обхваща пряката дискриминация, непряката дискриминация, тормоза и подбуждането към дискриминация.
- Те забраняват дискриминацията в областта на заетостта и професиите.
- Разликите в третирането на базата на съществени и определящи професионални изисквания са обосновани.
- Те съдържат равностойни разпоредби относно положителни действия, защита на правата, тежест на доказване, преследване, разпространение на информация, социален диалог, диалог с неправителствени организации и санкции.

Разлики

- Директивата за расовото равенство забранява дискриминацията, основана на расов или етнически произход.
- Директивата за равно третиране в областта на заетостта забранява дискриминацията, основана на религия или убеждения, увреждане, възраст или сексуална ориентация.
- Директивата за расовото равенство забранява дискриминацията във връзка със социална закрила, включително социално осигуряване и здравеопазване; социални придобивки, образование и достъп до и снабдяване със стоки и услуги на разположение на обществеността, включително жилищно настаняване.
- Директивата за равно третиране в областта на заетостта обхваща само сферата на заетостта и професиите.
- Директивата за расовото равенство задължава държавите членки да определят органи за насърчаване на равното третиране. Директивата за равно третиране в областта на заетостта не съдържа такова задължение.
- Директивата за равно третиране в областта на заетостта предвижда подходяща работна среда за лицата с увреждания.

РЕАЛИЗИРАНЕ НА ПРИНЦИПА НА РАВЕНСТВО В СЪОТВЕТСТВИЕ С ДИРЕКТИВАТА ЗА РАСОВОТО РАВЕНСТВО И ДИРЕКТИВАТА ЗА РАВНО ТРЕТИРАНЕ В ОБЛАСТТА НА ЗАЕТОСТТА

Събраните от FRA данни недвусмислено показват, че хората в ЕС редовно преживяват дискриминация на основания и в области на живота, изброени в Директивата за расовото равенство и в Директивата за равно третиране в областта на заетостта. Това е така, въпреки че директивите са в сила от 2000 г.

Това поставя под въпрос ефективността на мерките и институционалните уредби, въведени от държавите членки с цел прилагане на законодателството за недискриминация, включително правилата, които са приели във връзка с ефективността, пропорционалността и възпиращия ефект на санкциите в случаи на дискриминация (член 15 от Директивата за расовото равенство; член 17 от Директивата за равно третиране в областта на заетостта). Други недостатъци в прилагането на правните разпоредби на ЕС за недискриминация, определени от практикуващите юристи, са свързани със санкциите, прилагани в държавите членки, които понастоящем „не гарантират ефективни средства за защита, нито служат като ефективно възпиращо средство“¹¹.

Директивата за расовото равенство забранява пряката и непряката дискриминация, основана на расов или етнически произход. В член 3 относно обхвата на директивата е посочено, че тя се прилага към заетостта и професиите, професионалното обучение, условията на труд и членството в организации на работници или на работодатели; социална закрила, включително социално осигуряване и здравеопазване; социални придобивки; образование и достъп до и снабдяване със стоки и услуги на разположение на обществеността, включително жилищно настаняване.

Директивата за равно третиране в областта на заетостта забранява пряката и непряката дискриминация, основана на религия или убеждения, увреждане, възраст или сексуална ориентация. В член 3 относно обхвата на директивата е посочено, че тя се прилага към сферите на заетостта и професията, професионалното обучение, условията на труд и членството в организации на работници или работодатели.

По отношение на Директивата за расовото равенство данните от проучването на FRA показват следното.

- Разпространението на дискриминация на основата на расов или етнически произход остава постоянно високо както с времето, така и между различни групи от населението в различни държави членки. Данните от EU-MIDIS II например показват, че почти един от четирима респонденти (24 %) се е почувствал дискриминиран през 12-те месеца, предхождащи проучването, в една или повече области на ежедневието през 2016 г. поради своя етнически или имигрантски произход. Данните от EU-MIDIS II през 2007 г. сочат, че почти един от трима респонденти (30 %) са заявили, че са се почувствали дискриминирани поради своя етнос (по отношение на една или повече области на живота) през 12-те месеца, предхождащи проучването¹². Подобренията в методиката на вземане на извадка и прилагането на тежести при формиране на извадката за анализ на данните от EU-MIDIS II до известна степен ограничават пряката съпоставимост между двете проучвания. И все пак констатациите показват малък напредък с времето, тъй като процентите остават високи.
- Данните от проучването на FRA сочат, че хората с произход от етническо малцинство или имигрантски произход (включително ромите и travellers, мюсюлманите, евреите и хората с африкански произход) редовно преживяват високи нива на дискриминация въз основа на своя етнически или расов произход (както и на тяхната религия или убеждения) в различни области на живота. През петте години, предхождащи

¹¹ Equinet (2020), *Future of equality legislation in Europe – Synthesis report of the online roundtable (Бъдещето на равенството в Европа – обобщаващ доклад от онлайн кръглата маса)*, Брюксел, секретариат на Equinet.

¹² FRA (2017 г.), *EU-MIDIS II – Второ проучване на положението на малцинствата и дискриминацията в Европейския съюз – основни резултати*, Люксембург, Служба за публикации, стр. 13; FRA (2010 г.), *Проучване на положението на малцинствата и дискриминацията в Европейския съюз – основни резултати*, Служба за публикации, стр. 36.

съответното проучване например, 41 % от ромите, 45 % от лицата от Северна Африка, 39 % от лицата, произхождащи от Африка на юг от Сахара¹³, 60 % от ромите и travellers¹⁴ и 25 % от евреите¹⁵ са се чувствали дискриминирани поради своя етнически или имигрантски произход.

- Хората описват дискриминацията като често повтарящо се преживяване: въпреки че някои хора преживяват дискриминация ежедневно, средният брой преживявания на дискриминация възлиза на 4,6 случая на година¹⁶.
- Разпространението на дискриминация въз основа на расов или етнически произход значително варира не само между държавите членки, но и между различните групи, участвали в проучване в една държава. Ромите и travellers, хората с африкански произход и имигрантите и потомците на имигранти от Северна Африка преживяват по-високи равнища на дискриминация, отколкото други групи, участвали в проучване в същата държава¹⁷.
- Видимите признаци за разлика — например цвят на кожата, външен вид или носене на традиционно или религиозно облекло (напр. забрадки) на обществени места — предизвикват високи нива на неравно третиране на хората с африкански произход, ромите и мюсюлманките в ЕС¹⁸.
- Въпреки че респондентите роми и хората от африкански произход са отбелязали главно, че са срещали дискриминация въз основа на външния си вид, имигрантите и потомците на имигранти от Северна Африка и Турция са посочили главно, че са преживели дискриминация въз основа на собственото или фамилното си име¹⁹. Името на респондента е било основната причина за дискриминация в достъпа до жилищно настаняване и второ по важност във всички други области на живота, обхванати от проучването.
- Преживяванията на дискриминация варират между възрастовите групи и поколенията, като потомците на имигранти с произход от Северна Африка например посочват, че преживяват по-високи нива на етническа и религиозна дискриминация, отколкото първото поколение имигранти²⁰. Тази констатация може също да отразява редица фактори, включително повишена осведоменост за равенството и правата сред следващите поколения и/или въздействието на различния правен статут — и произтичащите от това права — с които се ползват потомците на имигрантите, и обратното — по-ниски очаквания за равно третиране сред първото поколение имигранти. Необходимо е обаче тези констатации допълнително да се проучат.
- Средно няма значителни разлики между преживяванията на жените и мъжете на дискриминация въз основа на етнически или имигрантски произход. Има обаче значителни разлики между половете в рамките на целевите групи и между тях в някои държави членки²¹.

13 FRA (2017 г.), *EU-MIDIS II – Второ проучване на Европейския съюз за малцинствата и дискриминацията – основни резултати*, Люксембург, Служба за публикации.

14 FRA (2020 г.), *Ромите и travellers в шест държави – проучване на ромите и travellers*, Люксембург, Служба за публикации.; FRA (2017 г.), *EU-MIDIS II – Второ проучване на Европейския съюз за малцинствата и дискриминацията – основни резултати*, Люксембург, Служба за публикации.

15 FRA (2018 г.), *„Преживявания и впечатления във връзка с антисемитизма – второ проучване относно дискриминацията и престъпленията от омраза срещу евреите в ЕС“*, Люксембург, Служба за публикации, стр. 60. Във второто проучване на антисемитизма е посочено единствено 12-месечното равнище на дискриминация.

16 FRA (2017 г.), *Второ проучване на Европейския съюз за малцинствата и дискриминацията – основни резултати*, Люксембург, Служба за публикации, стр. 14.

17 *Пак там*, стр. 29–32.

18 *Пак там*, стр. 32.

19 *Пак там*, стр. 36.

20 FRA (2017 г.), *Второ проучване на Европейския съюз за малцинствата и дискриминацията – основни резултати*, Люксембург, Служба за публикации, стр. 30. FRA (2017 г.), *Второ проучване на Европейския съюз за малцинствата и дискриминацията: Мюсюлмани – избрани констатации*, Люксембург, Служба за публикации, стр. 24.

21 FRA (2017 г.), *Второ проучване на Европейския съюз за малцинствата и дискриминацията – основни резултати*, Люксембург, Служба за публикации.

- Повечето респонденти преживяват расова дискриминация на работното място или когато търсят работа, по-специално ромите и респондентите с произход от Северна Африка. Лицата от Северна Африка и от Африка на юг от Сахара често преживяват дискриминация на работното място²².
- Други области на живота с особено високи нива на преживявана дискриминация са достъпът до жилищно настаняване и достъпът до други публични или частни услуги, например публична администрация, обществен транспорт, магазини, ресторанти или барове²³.

Що се отнася до Директивата за равно третиране в областта на заетостта, данните от проучването на FRA и ad hoc данните, събрани от FRA относно опита във връзка с дискриминацията в заетостта и професиите въз основа на увреждане и възраст за целите на Становище 1/2021 на FRA показват следното.

- Не е постигнат значителен напредък в тази област, откакто Европейската комисия публикува своя доклад относно прилагането на директивата през 2014 г.²⁴: разпространението на дискриминация в заетостта въз основа на убеждения, увреждане, възраст и сексуална ориентация в повечето държави – членки на ЕС, е останало високо.
- Делът на хората през 2019 г., които се идентифицират като лесбийки, гейове, бисексуални и транссексуални (ЛГБТ), които са се чувствали дискриминирани при търсене на работа (11 %) е приблизително същият, както делът през 2012 г. (13 %). Същото се отнася за дела на ЛГБТ хората, които са се чувствали дискриминирани на работното място (21 % през 2019 г. срещу 19 % през 2012 г.)²⁵. Хората, които се идентифицират като транссексуални, са включени в тези цифри за целите на сравнението между двете проучвания.
- Хората с произход от етническо малцинство, религиозен или имигрантски произход редовно преживяват дискриминация въз основа на религия или убеждения в заетостта и в по-висока степен, отколкото общото население.
- Разпространението на дискриминацията въз основа на религия или убеждения в заетостта е сравнително високо за хората с произход от етническо малцинство или имигрантски произход (равнище за пет години: 12 %) и членовете на религиозни малцинства, като например мюсюлманите (равнище за пет години: 17 %) и евреите (равнище за 12 месеца: 16 %)²⁶.
- Само 1 % от респондентите от общото население са се чувствали дискриминирани в областта на заетостта поради своята религия или убеждения през петте години, предшестващи проучването, както сочат данните от Проучването за основните права. 15 % от респондентите в същото проучване, които се самоопределят като мюсюлмани, казват, че са се чувствали дискриминирани в заетостта поради своята религия или убеждения през петте години преди проучването.

²² Лак там, стр. 34 и стр. 38.

²³ FRA (2020 г.), *Ромите и travellers в шест държави – проучване на ромите и travellers*, Люксембург, Служба за публикации; FRA (2017 г.), *Второ проучване на Европейския съюз за малцинствата и дискриминацията – основни резултати*, Люксембург, Служба за публикации.

²⁴ Европейска комисия (2014 г.), *Доклад на Комисията до Европейския парламент и до Съвета от 29 юни 2000 г. 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 от 27 ноември 2000 г. за създаване на основна рамка за равно третиране в областта на заетостта и професиите („Директивата за равно третиране в областта на заетостта“)*, COM(2014) 2 final, Брюксел, 17 януари 2014 г.

²⁵ FRA (2020 г.), *ЕС-ЛГБТИ II – Дълъг път за постигане на равнопоставеност на ЛГБТИ лицата*, Люксембург, Служба за публикации, стр. 10.

²⁶ FRA (2017 г.), *Второ проучване на Европейския съюз за малцинствата и дискриминацията – основни резултати*, Люксембург, Служба за публикации; FRA (2018 г.), *Преживявания и впечатления във връзка с антисемитизма – второ проучване относно дискриминацията и престъпленията от омраза срещу евреите в ЕС*, Люксембург, Служба за публикации.

- Мюсюлманките споменават „начина, по който се обличат“ (носене на забрадка/ тюрбан) като основна причина да бъдат дискриминирани на работното място²⁷.
- Що се отнася до уврежданията, данните от Проучването за основните права сочат, че дискриминацията в заетостта се увеличава със степента на ограничение на ежедневните дейности. Лицата със сериозни ограничения е по-вероятно да преживяват дискриминация, отколкото тези без сериозни ограничения и тези без ограничения в ежедневните дейности. Трябва да се има предвид, че в Проучването за основните права са разгледани въпроси, свързани с дискриминацията въз основа на увреждане посредством въпросите на Минималния европейски здравен модул, разработен от Евростат с цел събиране на данни относно възприятията за собственото здравословно състояние. Този модул включва следния въпрос: „С давност най-малко шест месеца в каква степен сте изпитвали ограничения поради здравословен проблем в дейностите, които хората обикновено извършват? Бихте ли казали, че сте били... [Категории отговори: „Сериозно ограничен/а“; „Ограничен/а, но не сериозно“; „Изобщо не съм бил/а ограничен/а“, „Предпочитам да не отговарям“; „Не знам“]“. Според Евростат този въпрос може да се използва като мярка за дългосрочни ограничения, свързани с физически или психически проблеми, заболяване или увреждане²⁸.
- Лицата с увреждания редовно преживяват дискриминация на работното място и дори още повече, когато търсят работа, както сочат данните, събрани за целите на Становище 1/2021 на FRA. FRA е събрала тези данни чрез Franet. Тези данни бяха налични само в ограничен брой държави — членки на ЕС²⁹.
- Жените с увреждания е по-вероятно, отколкото мъжете, да преживяват дискриминация въз основа на увреждане в сферата на заетостта.
- Констатациите от Проучването за основните права показват сравнително високи равнища на дискриминация, основана на възраст, в заетостта за общото население (равнище за пет години: 15 %) със значителни разлики между държавите.
- Данните от Проучването за основните права сочат, че два пъти повече хора казват, че преживяват дискриминация в заетостта, понеже са „твърде стари“, в сравнение с тези, които са „твърде млади“ (10 % срещу 6 %).
- Има голямо разпространение на случаи на дискриминация, основана на възраст, в заетостта сред по-възрастните хора, както сочат данните, събрани за целите на Становище 1/2021 на FRA.
 - ★ Разпространението се увеличава с възрастта на респондента и е особено високо при тези на възраст 50 години и повече. Тези данни бяха налични само в ограничен брой държави — членки на ЕС³⁰.
 - ★ Разпространението на случаи за дискриминация, основана на възраст, е по-високо при търсенето на работа, отколкото на работното място.
 - ★ Жените преживяват дискриминация, основана на възраст, в областта на заетостта по-често, отколкото мъжете.
- Данните от Проучването за основните права сочат също, че разпространението в рамките на пет години на дискриминация в областта на заетостта на каквото и да е основание е почти два пъти по-високо за тези, които се самоопределят като лесбийки, гей и бисексуални (ЛГБ) или „други“ (41 %), отколкото за тези, които се самоопределят като хетеросексуални (22 %) ³¹.

27 FRA (2017 г.), *Второ проучване на Европейския съюз за малцинствата и дискриминацията: мюсюлмани — избрани констатации*, Люксембург, Служба за публикации, стр. 24.

28 Вж. Евростат (2013 г.), *Европейско здравно интервю (ЕЗИ, вълна 2) — методическо ръководство*, Люксембург, Служба за публикации, стр. 16–17.

29 За подробна справка вж. раздел 1.2.2. от Становище 1/2021 на FRA.

30 За подробна справка вж. раздел 1.2.3. от Становище 1/2021 на FRA.

31 FRA (2020 г.), *Какво означават основните права за хората в ЕС? Проучване за основните права*, Люксембург, Служба за публикации.

- ЛГБ лицата преживяват по-високи нива на дискриминация на работното място, когато търсят работа, като няма значителни разлики между лесбийките, гейовете и бисексуалните хора³².
- Дискриминацията, основана на възраст, в областта на заетостта за ЛГБ хората се увеличава с възрастта и е особено висока за тези на възраст 55 години и повече³³.



СТАНОВИЩЕ 1 НА FRA

В съответствие с член 5 от Директивата за расовото равенство и член 7 от Директивата за равно третиране в областта на заетостта — във връзка с това, което и в двете директиви е посочено като позитивни мерки — държавите — членки на ЕС, биха могли да въведат мерки „за предотвратяване или компенсиране на неравностойното положение, свързано с“ основанията на дискриминация, както са изложени в изследванията на FRA и в националните източници на данни.

Държавите — членки на ЕС, биха могли да определят такива видове неравностойно положение и тенденции в дискриминацията чрез системно събиране на данни и анализ на случаите и социално-икономическите условия на членовете на групи от населението в риск от дискриминация, както е описано в Становище № 6 на FRA относно равенството на данните.

В съответствие с член 15 от Директивата за расовото равенство и член 17 от Директивата за равно третиране в областта на заетостта държавите — членки на ЕС, следва да положат повече усилия, за да подобряват ефективността на своите мерки и институционална уредба, за да прилагат законодателството за борба с дискриминацията и да гарантират, че „санкции, приложими при нарушаване на националните разпоредби, приети в съответствие с“ директивите, са „ефективни, пропорционални и разубедителни“.

³² FRA (2020 г.), *ЕС-ЛГБТИ II — Дълъг път за постигане на равнопоставеност на ЛГБТИ лицата*, Люксембург, Служба за публикации, стр. 31.

³³ FRA (2020 г.), *ЕС-ЛГБТИ II — Дълъг път за постигане на равнопоставеност на ЛГБТИ лицата*, Люксембург, Служба за публикации; FRA (2020 г.), *Какво означават основните права за хората в ЕС? Проучване за основните права*, Люксембург, Служба за публикации.

ВЗЕМАНЕ ПОД ВНИМАНИЕ НА НЕРАВНОСТОЙНАТА ЗАЩИТА ОТ ДИСКРИМИНАЦИЯ В ПРАВНИТЕ РАЗПОРЕДБИ НА ЕС

Член 10 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) гласи, че „при определянето и осъществяването на своите политики и дейности Съюзът се стреми да се бори срещу всякаква форма на дискриминация, основана на пол, раса или етническа принадлежност, религия или убеждения, увреждане, възраст или сексуална ориентация“.

В член 19 от ДФЕС е посочено също, че „Съветът може с единодушие, в съответствие със специална законодателна процедура и след одобрение от Европейския парламент, да приема необходимите мерки за борба с дискриминацията, основана на пола, расата или етническия произход, религията или убежденията, наличието на физическо или умствено увреждане, възрастта или сексуалната ориентация“.

Член 21 от Хартата забранява „всяка форма на дискриминация, основана по-специално на пол, раса, цвят на кожата, етнически или социален произход, генетични характеристики, език, религия или убеждения, политически или други мнения, принадлежност към национално малцинство, имотно състояние, рождение, увреждане, възраст или сексуална ориентация“. Член 21 забранява и дискриминация въз основа на националност „в областта на прилагане на Договорите и без да се засягат техните особени разпоредби“. Хартата е обвързваща за институциите на ЕС във всички техни действия и за държавите членки, когато прилагат правото на ЕС. Съгласно член 51, параграф 1 разпоредбите на Хартата се отнасят за институциите и органите на Съюза при зачитане на принципа на субсидиарност, както и за държавите членки, единствено когато те прилагат правото на Съюза.

Освен това ЕС е подписал и ратифицирал Конвенцията на Организацията на обединените нации за правата на хората с увреждания, която като принцип на конвенцията включва недискриминация (член 3), а с член 5 се забранява всякаква дискриминация срещу хората с увреждания.

Въпреки тези разпоредби правната рамка на ЕС относно равенството продължава да бъде белязана от разлики в насърчаването на равното третиране. Приложимото вторично законодателство на Съюза, тоест директивите за равенство между расите, в областта на заетостта и между половете³⁴, има пропуски в своята защита и поражда изкуствена йерархия на основанията, която ограничава обхвата на защитата на равнището на ЕС срещу дискриминация. За разлика от основанията, свързани с пола и расовия или етническия произход, които са в значителна степен защитени в правните разпоредби на ЕС, основанията, свързани с религия или убеждения, увреждане, възраст и сексуална ориентация, не са защитени в същата степен.

Освен това защитата срещу дискриминация не е еднаква в различните държави членки, въпреки че повечето от тях са приели законодателство, което надхвърля минималните стандарти, въведени с директивите за равенство между расите, в областта на заетостта и между половете. Като покриват допълнителни основания и области на живота в националното законодателство, повечето държави членки признават необходимостта да защитават хората от дискриминация отвъд съществуващата правна рамка на ЕС относно равенството.

Въпреки призивите на Европейския парламент и усилията на Европейската комисия, предложението на Комисията от 2008 г. за Директива на Съвета за прилагане на принципа на равно третиране на лицата без оглед на религиозна принадлежност или убеждения, увреждане, възраст или сексуална ориентация — Директивата за равно третиране — продължава да е блокирана в Съвета, където трябва да бъде приета единодушно.

34 Директива 2010/41/ЕС на Европейския парламент и на Съвета за прилагане на принципа на равно третиране на мъжете и жените, които извършват дейности в качеството на самостоятелно заети лица, и за отмяна на Директива 86/613/ЕИО на Съвета, ОВ 2010 L 180; Директива 2006/54/ЕО на Европейския парламент и на Съвета за прилагането на принципа на равните възможности и равното третиране на мъжете и жените в областта на заетостта и професиите (преработена), ОВ 2006 L 204; Директива 2004/113/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно прилагане на принципа на равното третиране на мъжете и жените по отношение на достъпа до стоки и услуги и предоставянето на стоки и услуги, ОВ 2004 L 373.

Въпреки че 14 държави членки напълно приемат предложението, неопределен брой държави членки продължават да са против него³⁵.

Данните от проучването на FRA сочат, че например много роми, travellers, мюсюлмани, евреи и имигранти и техните потомци не могат да кажат със сигурност дали преживяват дискриминация въз основа на раса или етнос или въз основа на религия или убеждения. Данните недвусмислено показват също, че много хора в ЕС преживяват множествена и междусекторна дискриминация въз основа на разнообразни съчетания от основания.

С „междусекторна дискриминация“ се описва ситуация, при която няколко основания действат и си взаимодействат едновременно по такъв начин, че не могат да бъдат отделени и пораждат специфични видове дискриминация. Практикуващите в тази област признават обаче, че при борбата срещу дискриминация въз основа на отделно взето основание се пропускат различните начини, по които хората преживяват дискриминация в ежедневието си. Междусекторната дискриминация обаче няма защита по линия на правото на ЕС и само няколко държави членки са приели правни разпоредби, които засягат или множествена, или междусекторна дискриминация.

Има безпокойство също, че явленията на системна или структурна дискриминация засягат равното третиране. В Препоръката на Съвета относно равенството, приобщаването и участието на ромите „системна“ или „структурна“ дискриминация се определя като „проявленията на неравенство, които произтичат от законодателството, политиките и практиките не поради умисъл, а в резултат на редица институционални фактори при разработването, прилагането и преразглеждането на законодателни актове, политики и практики“³⁶.

Събраните от FRA данни разкриват доказателства за структурна дискриминация в държавите членки, както показват констатациите относно ромите и хората с африкански произход в EU-MIDIS II и Проучването на ромите и travellers. Тези резултати показват, че хората, които преживяват някои от най-високите нива на дискриминация, срещат също и високи и над средните нива на материални лишения.

- Значителен дял от респондентите роми и техните деца (80 %) живеят с доходи под праговете за риска от бедност в съответните им държави; всеки четвърти ром (27 %) и всяко трето дете от ромски произход (30 %) живее в домакинство, което е изпитвало глад поне веднъж в месеца, предхождащ EU-MIDIS II; един от трима роми живеят в жилище без питейна вода, а един от 10 живеят в жилище без електричество. На въпроса дали общият доход на домакинствата е достатъчен, за да преживяват, 92 % от ромите в проучването посочват, че са изправени пред някои трудности в това отношение, а 45 %, че са изправени пред „големи трудности“³⁷.
- В рязък контраст с общото население всяко четвърто дете от ромски или travellers произход (23 %) в шест държави, обхванати от Проучването относно ромите и travellers, живее в домакинство, засегнато от сериозни материални лишения. Това означава, че членовете на домакинството не могат да си позволят основни неща, като например здравословна храна или отопление, или са с просрочен наем и не могат да си позволят една седмица почивка в годината³⁸.
- Повече от един от двама (55 %) респонденти от африкански произход са с доход на домакинството под прага за риск от бедност след социалните плащания в държавата, в която живеят. Тяхното ниво на риск от бедност е високо за респондентите от второ поколение (48 %) и респондентите, които са граждани (49 %), и е по-високо от това на общото население. Един от двама респонденти от африкански произход

35 Съвет на Европейския съюз (2020 г.), *Предложение за директива на Съвета за прилагане на принципа на равно третиране на лицата, независимо от религия или убеждения, увреждане, възраст или сексуална ориентация — информация от председателството относно отговорите на неговия въпросник*, Брюксел, 4 ноември 2020 г.

36 Съвет на Европейския съюз (2021 г.), *Препоръка на Съвета относно равенството, приобщаването и участието на ромите*, Брюксел, 2 март 2021 г., стр. 20.

37 FRA (2016 г.), *Второ проучване на Европейския съюз за малцинствата и дискриминацията — избрани констатации*, Люксембург, Служба за публикации.

38 FRA (2020 г.), *Ромите и travellers в шест държави — проучване на ромите и travellers*, Люксембург, Служба за публикации.

споделя, че живее в пренаселено жилище (45 %) в сравнение със 17 % от общото население в по онова време 28-те държави — членки на ЕС. Един от 10 (12 %) от тези респонденти живеят в жилища с лоши условия, което включва обитаване на жилище без баня и тоалетна или на жилище, което е твърде тъмно, има мухъл по стените или по прозорците, или течащ покрив³⁹.

↑ СТАНОВИЩЕ 2 НА FRA

Законодателят на ЕС и държавите членки следва да се стремят да гарантират сравними, последователни и високи нива на защита срещу дискриминация въз основа на пол, расов или етнически произход, религия или убеждения, увреждане, възраст или сексуална ориентация в различни области на живота. За тази цел държавите членки биха могли да се вдъхновяват от стратегиите и плановете за действие на Европейската комисия, в които е поет ангажиментът за постигане на Съюз на равенството. Те включват Плана за действие на ЕС за борба с расизма за периода 2020—2025 г.; стратегическата рамка на ЕС за равенство, приобщаване и участие на ромите за периода 2020—2030 г.; Стратегията за равнопоставеност на ЛГБТИК [лесбийки, гейове, бисексуални, транссексуални, интерсексуални и куйър лица] за периода 2020—2025 г.; стратегията за правата на хората с увреждания за периода 2021—2030 г.; Плана за действие относно интеграцията и приобщаването за периода 2021—2027 г. и Стратегията на ЕС за равенство между половете за периода 2020—2025 г.

ЕС и неговите държави членки следва да продължават да проучват всички възможни варианти, за да отключат преговорите относно предложената Директива за равно третиране. Приемането на директивата без допълнително забавяне би премахнало изкуствената йерархия на основанията, която се е установила в Съюза, с което ще се гарантира, че ЕС и държавите членки предоставят всеобхватна и последователна защита от дискриминация въз основа на религия или убеждения, увреждане, възраст или сексуална ориентация в ключови области на живота, които понастоящем не са обхванати от вторичното законодателство на ЕС.

Законодателят на ЕС следва да обмисли разширяване на концепцията за дискриминация, така че тя да включва междусекторна дискриминация в съществуващото и новото законодателство в сферата на равенството и недискриминацията. По този начин ЕС и държавите членки ще могат да засилят правната защита срещу междусекторна дискриминация, по-специално за жените, които изпитват дискриминация въз основа на съчетание от различни основания за дискриминация.

ПРИЗНАВАНЕ НА ПОТЕНЦИАЛНИ НОВИ ИНСТРУМЕНТИ ЗА ДИСКРИМИНАЦИЯ

През последните няколко години беше налице експоненциален растеж в използването на алгоритми и изкуствен интелект (ИИ) за вземане на решения в редица обществени области. FRA, наред с други участници, показва, че използването на алгоритми и ИИ може да окаже значително въздействие върху принципа на равно третиране и недискриминация. Това беше подчертано и от експертната група на ЕС на високо равнище по въпросите на изкуствения интелект.

Знанията за потенциала за дискриминация при използване на алгоритми и ИИ обаче значително варира между потребителите, като много от тях не знаят по какъв начин такива системи могат да доведат до дискриминация, по-специално непряка дискриминация, да я утвърдят или дори да я засилят. Такава дискриминация възниква, когато с привидно неутрално правило се поставя в неравностойно положение лице или група със сходни характеристики в сравнение с други лица, както беше отбелязано в директивите за равенството между расите и относно равно третиране в областта на заетостта. Доказателствата на FRA – въз основа на публикуваните изследвания на Агенцията в областта на ИИ – сочат, че разработчиците и потребителите на ИИ от публичния и частния сектор често не оценяват подробно или изобщо не оценяват дали автоматичните системи, които управляват, са дискриминационни.

Като признават важното предизвикателство, свързано с използването на ИИ по недискриминационен начин и за увеличаване, а не намаляване на равенството, международните организации, ЕС и държавите членки са в различна степен активни във връзка с изготвянето на политики и законодателство относно ИИ, които също биха могли да обхващат нуждата от недискриминация. В своята *Бяла книга за изкуствения интелект – Европа в търсене на високи постижения и атмосфера на доверие*⁴⁰, в която са описани планове за възможно законодателно предложение, Европейската комисия подчертава, че ИИ крие няколко риска, включително дискриминация въз основа на различни защитени основания. Това беше подчертано и в **Плана за действие на ЕС за борба с расизма за периода 2020–2025 г.**

Тези инициативи и безпокойства подчертават риска от дискриминация при използване на ИИ в различни области на живота и нуждата от допълнително регулиране. Потенциалното повсеместно прилагане на ИИ може да доведе до дискриминация в области на живота и на основания, които надхвърлят тези, които са обхванати в съществуващото вторично законодателство на ЕС за борба с дискриминацията.

↑ СТАНОВИЩЕ 3 НА FRA

ЕС и неговите държави членки следва да оценяват подробно въздействието на засиленото използване на алгоритми и ИИ при вземане на решения относно равно третиране и недискриминация и да въведат съответните гаранции за основните права, за да ограничат това въздействие. Това би допринесло за облекчаване на рисковете, свързани с въвеждането на потенциални дискриминационни предубеждения в алгоритмите и ИИ, използвани при вземането на решения.

В това отношение ЕС следва също да обмисли финансирането на целеви изследвания на дискриминацията посредством ИИ и алгоритми.

⁴⁰ Европейска комисия (2020 г.): *Бяла книга относно изкуствения интелект: Европа в търсене на високи постижения и атмосфера на доверие*.

ЛИПСА НА ДОКЛАДВАНЕ НА ДИСКРИМИНАЦИЯ И ЛИПСА НА ОСВЕДОМЕНОСТ ЗА ПРАВАТА

Данните от проучването на FRA сочат, че жертвите на дискриминация не докладват за случаите, в които попадат, на орган или звено по редица причини, включително защото не знаят към кого да се обърнат. Това е така въпреки наличието на органи по въпросите на равенството във всички държави членки, както се изисква съгласно член 13 от Директивата за расовото равенство, в която е предвидено също, че такива органи следва да предоставят „независима помощ на жертвите на дискриминация в поддържане на техните жалби срещу дискриминация“⁴¹.

Констатациите от проучванията на FRA показват значителни нива на недостатъчно докладване на дискриминацията по принцип, като органите по въпросите на равенството в ЕС получават по-малко сигнали за дискриминация, отколкото други места, на които могат да се подадат жалби. Това показва, че съществуващите процеси и системи за докладване на случаи на дискриминация често са неефективни и невинаги помагат на жертвите на дискриминация да търсят средства за защита и достъп до правосъдие.

И по-конкретно:

- констатациите от проучванията на FRA показват ниски нива на подаване на сигнали за случаи на дискриминация сред всички участвали в проучванията групи от населението⁴²;
- ниските нива на подаване на сигнали са постоянни във времето, между държавите и между различните групи от населението, обхванати в проучванията на FRA — средните нива на докладване за различните групи от населението са:
 - ★ 12 % (2016 г. EU-MIDIS II)
 - ★ 23 % (2018 г. второ проучване във връзка с антисемитизма)
 - ★ 11 % (2019 г. Проучване ЕС-ЛГБТИ II [лесбийки, гейове, бисексуални, транссексуални и интерсексуални лица])
 - ★ 10 % (2019 г. Проучване за основните права)
 - ★ 21 % (2019 г. Проучване относно ромите и travellers);
- в резултат на това случаите на дискриминация продължават до голяма степен да са невидими за институциите, които имат правното задължение да подпомагат жертвите на дискриминация, включително органите по въпросите на равенството;
- данните от EU-MIDIS II през 2016 г. сочат, че най-много жалби са били подадени до работодател (36 %), за около 13 % от случаите е подаден сигнал до синдикални организации и комитети на персонала и 17 % — на полицията, когато са свързани с влизането в нощен клуб или бар⁴³;
- само 4 % от всички сигнали за дискриминация са подадени до орган по въпросите на равенството — тревожно ниска цифра;
- въпреки че общите нива на подаване на сигнали за дискриминация са ниски, между държавите членки и обхванатите от проучвания групи има очевидни разлики — жертвите на дискриминация с произход от етническо малцинство или имигрантски произход (включително роми и travellers), които пребивават във Финландия, Нидерландия, Ирландия, Швеция и Дания (държави, изброени по цифров ред)

41 За повече информация за това кога са създадени органите по въпросите на равенството в държавите — членки на ЕС, вж. „European directory of equality bodies“ (Европейска директория на органи по въпросите на равенството), поддържана от Equinet.

42 FRA (2017 г.), *Второ проучване на Европейския съюз за малцинствата и дискриминацията — основни резултати*, Люксембург, Служба за публикации; FRA (2018 г.), *Преживявания и впечатления във връзка с антисемитизма — второ проучване относно дискриминацията и престъпленията от омраза срещу евреите в ЕС*, Люксембург, Служба за публикации; FRA (2020 г.), *Ромите и travellers в шест държави — проучване на ромите и travellers*, Люксембург, Служба за публикации; FRA (2020 г.), *ЕС-ЛГБТИ II — Дълъг път за постигане на равнопоставеност на ЛГБТИ лицата*, Люксембург, Служба за публикации; FRA (2019 г.), *Проучване за основните права*.

43 FRA (2017 г.), *Второ проучване на Европейския съюз за малцинствата и дискриминацията — основни резултати*, Люксембург, Служба за публикации, стр. 22.

докладват случаи на дискриминация по-често, отколкото респондентите в други държави⁴⁴.

Ниските или високите нива на докладвани случаи на дискриминация в държавите членки не отразяват непременно разпространението или естеството на дискриминацията в тези държави членки. Вместо това броят на докладваните случаи може да послужи като показател за готовността на хората да подават сигнали за дискриминация, която зависи от нивата на доверие в институциите и нивата на осведоменост за правото в областта на равенството, правата на равенство и органите за равенство.

Високият брой докладвани случаи на дискриминация понякога може да показва, че системите за докладване функционират, докато ниските нива потенциално показват обратното. Освен това ежегодните промени в нивата на подаване на сигнали не показват непременно колебания в разпространението на дискриминацията. Вместо това те могат да показват промени в системите на подаване на сигнали, повишена готовност и способност сред жертвите и свидетелите да сигнализират за случаи или подобрен капацитет на компетентните органи да се справят по подходящ начин с такива инциденти.

Данните от проучването на FRA показват, че основните причини да не се подават сигнали включват следното.

- Във всички проучвания на FRA основната посочена причина да не се подават сигнали за дискриминация е убеждението, че нищо няма да се постигне или промени в резултат на това. Тази конкретна причина е посочена от:
 - ★ 52 % от респондентите във второто проучване относно антисемитизма, които не са подали сигнал за последния случай на дискриминация⁴⁵;
 - ★ 41 % от жертвите на дискриминация в проучването ЕС-ЛГБТИ II⁴⁶;
 - ★ 35 % от жертвите на дискриминация с произход от етническо малцинство или имигрантски произход в EU-MIDIS II⁴⁷;
 - ★ повече от 36 % от респондентите от общото население в Проучването за основните права, които не са подали сигнал за последния случай на дискриминация, който са преживели⁴⁸.
- Други често посочвани причини за липса на сигнализиране включват убеждението, че не е лесно дискриминацията да бъде доказана и че случаят може би е твърде тривиален или че не си струва да се подава сигнал.

Както показват констатациите от проучването ЕС-ЛГБТИ II на FRA, допълнителните причини, посочени за неподаване на сигнали за случаи, включват:

- ★ че не си струва да се подават сигнали за дискриминация, понеже тя се случва през цялото време (33 %);
- ★ нежелание да разкрият факта, че се определят като ЛГБТИ (21 %);
- ★ недоверие към органите (21 %);
- ★ притеснение, че случаят няма да се приеме сериозно (23 %);
- ★ незнание по какъв начин или къде да подадат сигнал (15 %);
- ★ чувство за обида, травма или прекалено голям стрес, за да пристъпят към подаване на сигнал (13 %)⁴⁹.

44 FRA (2017 г.), *Второ проучване на положението на малцинствата и дискриминацията в Европейския съюз — основни резултати*, Люксембург, Служба за публикации, стр. 43; FRA (2020 г.), *Ромите и travellers в шест държави — проучване на ромите и travellers*, Служба за публикации, стр. 31.

45 FRA (2018 г.), *„Преживявания и впечатления във връзка с антисемитизма — второ проучване относно дискриминацията и престъпленията от омраза срещу евреите в ЕС“*, Люксембург, Служба за публикации, стр. 59.

46 FRA (2020 г.), *ЕС-ЛГБТИ II — Дълъг път за постигане на равнопоставеност на ЛГБТИ лицата*, Люксембург, Служба за публикации, стр. 37.

47 FRA (2017 г.), *Второ проучване на Европейския съюз за малцинствата и дискриминацията — основни резултати*, Люксембург, Служба за публикации, стр. 49.

48 FRA (2020 г.), *Какво означават основните права за хората в ЕС? Проучване за основните права от 2019 г.*, Люксембург, Служба за публикации.

49 FRA (2020 г.), *ЕС-ЛГБТИ II — Дълъг път за постигане на равнопоставеност на ЛГБТИ лицата*, Люксембург, Служба за публикации, стр. 37.

Тези констатации показват различни степени на ефективност на съществуващите закони, политики и органи, чиято цел е да се борят с дискриминацията и да гарантират равенство за всички в държавите членки. Те сочат също и различни равнища на осведоменост за правата сред различните групи, обхванати в проучването в различните държави. Действително данните от проучването показват, че за разлика от констатациите за общото население органите по въпросите на равенството продължават до голяма степен да са неизвестни сред групите от населението в риск от дискриминация, като например етническите малцинства или имигрантите. Освен това осведомеността относно законодателството за борба с дискриминацията и възможните механизми за защита, включително органите по въпросите на равенството, значително варира между обхванатите от проучването държави и групи.

- Средно нивото на осведоменост за това, че дискриминацията е незаконна, сред респондентите в EU-MIDIS II е относително високо (67 %) ⁵⁰.
- За разлика от това нивото на осведоменост на респондентите на EU-MIDIS II за организация, която предлага подкрепа или съвет на жертвите на дискриминация, включително органите по въпросите на равенството, е много ниско: 71 % не знаят за такава организация, докато 62 % не познават името на орган по въпросите на равенството в своята държава ⁵¹.
- Осведомеността за органите по въпросите на равенството сред общото население е относително висока в сравнение с етническите малцинства или имигрантите и техните потомци. Средно в 27-те държави – членки на ЕС (ЕС–27), трима от петима респонденти (61 %) в Проучването за основните права знаят за поне един орган по въпросите на равенството в своята държава – което включва осведомеността за органите по въпросите на равенството, които обхващат расовия и етническия произход, и пола като основания за дискриминация. Повече от половината (52 %) от всички респонденти знаят за орган по въпросите на равенството, който обхваща в своя мандат расов или етнически произход като основание за дискриминация ⁵².
- Този дял обаче е по-нисък сред тези, които не са граждани на обхванатата в проучването държава (34 %), отколкото сред тези, които са граждани (53 %). Подобно на това 45 % от респондентите в Проучването за основните права, които считат, че принадлежат към етническо малцинство, знаят за орган по въпросите на равенството, който обхваща расовия или етническия произход като основание за дискриминация, в сравнение с 53 % от тези, които не считат, че принадлежат към етническо малцинство ⁵³.
- Данните от Проучването за основните права показват също, че в ЕС–27 осведомеността на общото население за орган по въпросите на равенството се различава леко от гледна точка на уврежданията. Повече от половината (55 %) от респондентите, които са сериозно ограничени в ежедневните си дейности, показват, че знаят за орган по въпросите на равенството, следвани от 57 % от респондентите, които са ограничени, но не сериозно, и 63 % от респондентите, които не са ограничени.
- Като цяло и в различните проучвания на FRA осведомеността на респондентите за орган по въпросите на равенството варира в зависимост от нивото им на образование – респондентите с по-ниско ниво на образование знаят за такива институции в по-малка степен.
- Дори и знанието за конкретни органи по въпросите на равенството да е по-високо (например в случая на общото население и ЛГБТИ лицата), ⁵⁴ този факт не води към значително по-висок дял на подаване на сигнали.

50 FRA (2017 г.), *Второ проучване на Европейския съюз за малцинствата и дискриминацията – основни резултати*, Люксембург, Служба за публикации, стр. 55.

51 *Пак там*, стр. 51–53.

52 FRA (2020 г.), *Какво означават основните права за хората в ЕС? Проучване за основните права*, Люксембург, Служба за публикации.

53 *Пак там*.

54 FRA (2020 г.), *Какво означават основните права за хората в ЕС? Проучване за основните права от 2019 г.*, Люксембург, Служба за публикации; FRA (2020 г.), *ЕС-ЛГБТИ II – Дъълъг път*

- Данните на FRA относно органите по въпросите на равенството сочат, че органите в Чешката република, Дания, Ирландия, Латвия, Полша и Швеция са в горната част на скалата от гледна точка на размер на персонала и бюджета спрямо населението на държавите и 50 % или повече от респондентите в EU-MIDIS II на FRA споделят, че знаят за органите по въпросите на равенството в тези държави (с малко по-ниско ниво на осведоменост в Ирландия и Швеция на около 40 %).
- За сравнение данните на FRA сочат, че органите по въпросите на равенството в Австрия, България, Германия, Гърция, Испания, Италия, Люксембург, Малта, Нидерландия, Румъния, Словения и Унгария са в по-ниската част на скалата от гледна точка на размер на персонала и бюджета спрямо населението на държавите, като 30 % или по-малко от респондентите в EU-MIDIS II на FRA знаят за органите по въпросите на равенството в тези държави.

Ниските нива на осведоменост относно органите по въпросите на равенството подкопават важната роля, която те следва да изпълняват в оказването на помощ на жертвите на дискриминация. Наличните доказателства потвърждават връзка между ресурсите, разпределени на органите по въпросите на равенството (персонал и бюджет), и осведомеността за тези органи сред населението. Това показва, че органите по въпросите на равенството, които са по-силни от правна и финансова гледна точка, е по-вероятно да изпълняват по-ефективна роля в увеличаването на нивото на осведоменост за правата както сред потенциалните жертви на дискриминация, така и сред свидетелите на такива случаи. Това би включвало техният капацитет за прилагане на целеви мерки за достигане до лицата или групите, които в най-висока степен са изложени на риск от дискриминация.

Струва си да се отбележи обаче, че по-високите нива на осведоменост за органите по въпросите на равенството не водят непременно до по-високи нива на подаване на сигнали на тези органи. Това е така дори и за някои от органите, които се намират в по-високото равнище от гледна точка на съотношението на техните човешки и финансови ресурси спрямо размера на населението на държавата, в която са установени.

ЕС и неговите държави членки стартираха конкретни усилия, за да насърчат подаване на сигнали до съответните звена и органи в сферата на престъпленията от омраза, които са една от най-тежките форми на дискриминация⁵⁵. През март 2021 г. Групата на ЕС на високо равнище за борба с расизма, ксенофобията и другите форми на нетърпимост одобри набор от ключови ръководни принципи, за да насърчава жертвите да подават сигнали за престъпления от омраза на правоприлагащите органи⁵⁶. Работната група за регистриране на престъпленията от омраза, събиране на данни и насърчаване на подаването на сигнали разработи тези принципи чрез дейности, подпомагани от FRA.

Някои аспекти от ключовите ръководни принципи за насърчаване подаването на сигнали за престъпления от омраза са от значение в контекста на насърчаването на подаването на сигнали за дискриминация до органите по въпросите на равенството. Това е така въпреки факта, че мандатите на няколко органи по въпросите на равенството изрично обхващат престъплението от омраза, което обикновено е предмет на разпоредбите на наказателното право.

Принципи 5, 6, 8 и 9 са от особен интерес в контекста на насърчаването на подаването на сигнали на органите по въпросите на равенството. Тези принципи най-общо се отнасят до:

за постигане на равнопоставеност на ЛГБТИ лицата, Люксембург, Служба за публикации, стр. 35–37.

55 FRA (2012 г.), *Гарантиране на видимостта на престъпленията от омраза в Европейския съюз: признаване на правата на жертвите*, Люксембург, Служба за публикации.

56 Европейска комисия (2021), Група на ЕС на високо равнище за борба с расизма, ксенофобията и другите форми на нетърпимост, Работна група за регистриране на престъпленията от омраза, събиране на данни и насърчаване на подаването на сигнали, *Ключови ръководни принципи за насърчаване подаването на сигнали за престъпления от омраза — ролята на правоприлагането и съответните органи*, Люксембург, Служба за публикации.

- установяване на структурирано и официално сътрудничество между органите по въпросите на равенството, полицията и организациите на гражданското общество, включително ефективни системи за сезиране;
- създаване на достъпни канали за докладване за жертвите и свидетелите, като например подаване на сигнали от трети страни;
- предоставяне на пригодени възможности за достигане до лица в риск от преследване от омраза.

Жертвите на престъпления и тормоз от омраза могат да се обърнат към органите по въпросите на равенството във връзка със случаи, които не отговарят на минималното условие, за да бъдат класифицирани като престъпление. Официалните и ефективни протоколи за сезиране между съответните органи в зависимост от тяхната компетентност за даден случай са важна стъпка за жертвите на дискриминация към това да потърсят подкрепа, закрила и механизми за защита. Такова междуинституционално сътрудничество обхваща повишаване на осведомеността за правата и привеждане в действие на знанията на органите по въпросите на равенството сред общото население и тези в най-голям риск от дискриминация.

↑ СТАНОВИЩЕ 4 НА FRA

Европейската комисия и държавите — членки на ЕС, следва да обмислят разработването на специфични ръководни принципи за насърчаване на подаването на сигнали за дискриминация до органите по въпросите на равенството в рамките на дейностите на Групата на високо равнище на ЕС за недискриминация, равенство и многообразие и в тясно сътрудничество с Equinet, органи по въпросите на равенството и съответните организации на гражданското общество.

Що се отнася до насърчаване на подаването на сигнали, ЕС и държавите членки следва да обмислят да прехвърлят поуките, извлечени от дейностите, подпомагани от FRA за насърчаване на подаването на сигнали за престъпления от омраза в рамките на Група на ЕС на високо равнище за борба с расизма, ксенофобията и другите форми на нетърпимост към контекста на насърчаване на подаването на сигнали за дискриминация до органите по въпросите на равенството. Основните ръководни принципи за насърчаване на подаването на сигнали за престъпления от омраза, одобрени от Групата на високо равнище, следва да се адаптират към контекста на подаването на сигнали за дискриминация до органите по въпросите на равенството, по-специално що се отнася до:

- създаване на ефективни системи за сезиране между органите по въпросите на равенството, полицията и организациите на гражданското общество;
- предоставяне на достъпни канали за подаване на сигнали, включително докладване от трети страни;
- предоставяне на пригодена възможност за достигане до хора в риск от дискриминация.

Държавите членки следва да положат повече усилия, за да гарантират, че органите по въпросите на равенството разполагат с необходимите средства за повишаване на осведомеността за тяхното съществуване и сфери на компетентност, по-специално сред групите от населението в риск от дискриминация, както и сред общото население.

Европейската комисия и държавите членки следва да насърчават независими изследвания с групите от населението, които са най-силно засегнати от дискриминация, за да проучат различните фактори, които може да повлияят на решението на хората за това дали да подадат сигнал до органите по въпросите на равенството, или да не го направят.

Държавите — членки на ЕС, следва да положат повече усилия, за да повишат осведомеността за законодателството за борба с дискриминацията и съответните механизми за защита, по-специално сред всички групи от населението в риск от дискриминация, в съответствие с член 10 от Директивата за расовото равенство и член 12 от Директивата за равно третиране в областта на заетостта.

Държавите — членки на ЕС, следва да положат повече усилия, за да използват инструменти, като например задължения за равенство в публичния сектор и оценки на въздействието върху равенство, за да гарантират прилагане на принципа на равно третиране.

РАЗВИТИЯ В РОЛЯТА НА ОРГАНИТЕ ПО ВЪПРОСИТЕ НА РАВЕНСТВОТО

За ефективно прилагане на съществуващото законодателство са необходими подходящи структури и механизми за подобряване зачитането на правото, както и доверие в органите, които спомагат за насърчаване на равенството. В тази връзка е от ключово значение органите по въпросите на равенството да бъдат ефективни.

В член 13 от Директивата за расовото равенство е предвидено, че „Държавите членки посочват орган или органи за насърчаване на равното третиране на всички лица без дискриминация, основана на расов признак или етнически произход. Тези органи могат да бъдат част от агенции, натоварени на национално ниво със защитата на правата на човека или на правата на отделните индивиди.“

Съгласно условията на директивата компетентностите на тези органи по въпросите на равенството следва да включват предоставяне на независима помощ на жертвите на дискриминация за поддържане на техните жалби относно дискриминация; провеждане на независими проучвания относно дискриминацията и публикуване на независими доклади и отправяне на препоръки по всякакви въпроси, свързани с подобна дискриминация. В директивата е предвидена голяма свобода за държавите членки да създават органи по въпросите на равенството според собствените си институционални традиции и договорености.

През 2018 г. Европейската комисия публикува препоръка относно стандартите за органите по въпросите на равенството, в които определи три области, в които държавите членки биха могли да прилагат мерки, за да позволят на органите по въпросите на равенството да насърчават цялостно равното третиране и ефективно да изпълняват възложените им съгласно правото на ЕС задачи. Те се отнасят до техния мандат; тяхната независимост и ефективност; и начина, по който си сътрудничат и се координират помежду си, с публичните органи и други организации.

Както отбелязва Европейската комисия⁵⁷, ролята и статутът на органите по въпросите на равенството все още се различават значително между държавите членки, като съществува голямо разнообразие в тяхната структура, основанията за дискриминация и областите на живота, обхванати от тяхната компетентност, техните функции, тяхната независимост и човешките, финансовите и техническите ресурси, с които разполагат. Липсата на единност между органите по въпросите на равенството в държавите членки води до недостатъци в защитата срещу дискриминация в ЕС. Това доказателство за продължаващо разнообразие на органите по въпросите на равенството — въпреки приетата през 2018 г. препоръка на Европейската комисия относно стандартите за органите по въпросите на равенството, която имаше за цел да се преодолеят някои от тези недостатъци — потвърждава, че е необходимо да се хармонизира ролята и позицията на органите по въпросите на равенството в ЕС и да се укрепят техните мандати.

Европейската комисия обяви също в Плана за действие на ЕС за борба с расизма за периода 2020—2025 г., че ще проучи възможността да предложи ново законодателство за укрепване на органите по въпросите на равенството до 2022 г.

Equinet е разработила два набора от показатели, които могат да подпомагат ЕС и неговите държави членки в усилията им да укрепят органите по въпросите на равенството.

Наборът от показатели във връзка с мандатите акцентира върху основанията за дискриминация и областите на живота, обхванати от органите по въпросите на равенството, тяхното естество и степента на техните компетентности във връзка с предоставянето на независимо съдействие на жертвите на дискриминация, техните правомощия за вземане на решения, тяхната способност да провеждат проучвания и научни изследвания и тяхната консултативна функция.

⁵⁷ Европейска комисия (2021 г.), *Работен документ на службите на Комисията: органи по въпросите на равенството и прилагането на Препоръката на Комисията относно стандартите за органите по въпросите на равенството*, SWD(2021) 63 final, Брюксел, 19 март 2021 г.

Наборът от показатели относно независимостта е съсредоточен върху правните рамки за създаване на органи по въпросите на равенството, тяхната способност да изпълняват функциите си без намеса, бюджетът и ресурсите, разпределени на органите по въпросите на равенството, и назначаването и отчетността на ръководителите на органите по въпросите на равенството.

Важната роля на органите по въпросите на равенството в упражняването на принципа на равно третиране е видима и в ролите, определяни на тези органи в различни инициативи на ЕС: Плана за действие на ЕС за борба с расизма за периода 2020—2025 г.⁵⁸; Стратегията на ЕС относно правата на жертвите⁵⁹; Препоръката на Съвета относно равенството, приобщаването и участието на ромите⁶⁰; предложението за Регламент за определяне на общоприложими разпоредби относно фондовете на ЕС за периода 2021—2027 г. (Регламент за общоприложимите разпоредби)⁶¹; и предложението за обвързващи мерки за прозрачност на плащанията⁶². По линия на всеки от тях се определят активни роли на органите по въпросите на равенството, според които те трябва да разпределят ресурси, за да изпълняват тези задачи ефективно и независимо.

По-специално в Регламента за общоприложимите разпоредби е предвидено участие на органите по въпросите на равенството в комитетите за наблюдение на финансираните от ЕС програми. Тези комитети ще имат отговорността да проверяват дали финансираните от ЕС програми отговарят на необходимите условия за достъп до фондовете на ЕС и използването им през програмния период.

↑ СТАНОВИЩЕ 5 НА FRA

Държавите — членки на ЕС, следва да гарантират, че органите по въпросите на равенството могат ефективно да изпълняват своите задачи, възложени им по линия на Директивата за расовото равенство, и във връзка с ролите, предвидени за тях в Плана за действие на ЕС за борба с расизма; Стратегията на ЕС относно правата на жертвите; Препоръката на Съвета относно равенството, приобщаването и участието на ромите; предложението за Регламент за определяне на общоприложими разпоредби относно фондовете на ЕС за периода 2021—2027 г.; и предложението за обвързващи мерки за прозрачност на плащанията.

Това предполага да се гарантира, че на органите по въпросите на равенството е даден достатъчно обширен мандат и са разпределени адекватни човешки, финансови и технически ресурси, за да изпълняват всички свои законови задачи ефективно и независимо. В доклада на Европейската комисия от 2021 г. относно прилагането на директивите относно расовото равенство и равното третиране в областта на заетостта също е подчертана тази необходимост.

58 Европейска комисия (2020 г.), *Съюз на равенство: План за действие на ЕС за борба с расизма за периода 2020—2025 г.*, COM(2020) 565 final, Брюксел, 18 септември 2020 г.

59 Европейска комисия (2020 г.), *Стратегия на ЕС относно правата на жертвите (2020—2025 г.)*, COM(2020) 258 final, Брюксел, 24 юни 2020 г.

60 Съвет на Европейския съюз (2021 г.), *Препоръка на Съвета относно равенството, приобщаването и участието на ромите*, Брюксел, 2 март 2021 г.

61 Европейска комисия (2018 г.) *Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд+, Кохезионния фонд, Европейския фонд за морско дело и рибарство, както и финансови правила за тях и за фонд „Убежище и миграция“, фонд „Вътрешна сигурност“ и инструмента за управление на границите и визите*, COM(2018) 375 final, Брюксел, 29 май 2018 г.

62 Европейска комисия (2021 г.), *Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за укрепване на прилагането на принципа за равно заплащане на жените и мъжете за равен труд или за труд с равна стойност чрез прозрачност в заплащането и механизми за контрол на прилагането*, COM(2021) 93 final, Брюксел, 4 март 2021 г.

В тази връзка държавите членки следва надлежно да вземат под внимание Препоръка (ЕС) 2018/951 на Европейската комисия от юни 2018 г. относно стандартите за органите по въпросите на равенството. Това включва да се даде възможност на органите по въпросите на равенството да получават и разглеждат жалби (включително жалби от трети страни) и да подпомагат жертвите на дискриминация; да публикуват независими доклади и препоръки по всякакви въпроси, свързани с дискриминацията; да събират данни чрез независими проучвания, което допринася за доказателствената база за наблюдение на нивата на дискриминация; и да насърчават осведомеността за наличието на органи по въпросите на равенството сред групите от население, за които те са създадени да служат.

Държавите членки се насърчават изцяло да прилагат мерките, включени в Препоръката на Европейската комисия относно стандартите за органите по въпросите на равенството, за да гарантират, че тези органи могат да изпълнят огромния си потенциал и да насърчават равното третиране на практика.

Освен това Европейската комисия се насърчава да предложи ново законодателство до 2022 г., за да укрепи органите по въпросите на равенството, както е предвидено в Плана за действие на ЕС за борба с расизма за периода 2020—2025 г. Такова законодателство е необходимо поради неравната защита срещу дискриминация в ЕС, която е в резултат от различията в структурата на органите по въпросите на равенството, особено като се има предвид, че равенството е една от основополагащите ценности на Съюза.

Като се има предвид разнообразието от правни традиции и системи в държавите членки, се насърчава да продължи обменът на практики, за да се определи по какъв начин прилаганите в една държава мерки — за укрепване на органите по въпросите на равенството — биха могли да се прехвърлят в друга държава. Държавите членки биха могли да поискат помощ от Европейската комисия, FRA и Equinet, за да улеснят този обмен на практики.

Държавите членки се насърчават да прилагат разработените от Equinet показатели, за да измерват спазването на стандартите от органите по въпросите на равенството и да приемат мерки за съответното укрепване на тези органи.

ЕС следва да гарантира, че Equinet разполага с подходящите човешки, технически и финансови ресурси, за да може да продължи да се развива и да гарантира прилагането на своите набори от показатели, да подпомага Европейската комисия, държавите членки и органите по здравеопазването в наблюдението на прилагането на практика на Препоръката относно стандартите за органите по въпросите на равенството. Това би допринесло за укрепване на органите по въпросите на равенството.

НАСЪРЧАВАНЕ НА СЪБИРАНЕТО И ИЗПОЛЗВАНЕТО НА ДАННИ ОТНОСНО РАВЕНСТВОТО, ВКЛЮЧИТЕЛНО ПРАВИЛНО ПРИЛАГАНЕ НА РЕГЛАМЕНТА ОТНОСНО ЗАЩИТАТА НА ДАННИТЕ

Според *Европейския наръчник относно данни за равенството*⁶³, „данни за равенството“ означава информация, която е полезна за целите на описването и анализирането на състоянието на равенството. Тези данни са незаменими за осигуряване на информация за основана на доказателства оценка на прилагането на политиките в сферата на недискриминацията на равнището на ЕС и държавите членки, както и за оправомощаване на групите от населението в риск от дискриминация.

Когато се събира редовно и систематично, тази и информация е от основно значение за подпомагането на държавите членки в оценката на спазването им на задълженията във връзка с правата на човека. Това също позволява на създателите на политики да наблюдават тенденциите в резултатите от прилагането на законодателството, политиките и мерките, които ЕС и неговите държави членки приемат за насърчаване на равното третиране. На този фон Европейската сметна палата – в своя специален доклад от 2016 г. **Инициативи на политиката и финансова подкрепа от страна на ЕС за интегриране на ромите** – призова Европейската комисия да работи с държавите членки за разработване на обща методология и да насърчава държавите членки да събират статистически данни относно етноса⁶⁴. В отговор на това Европейската комисия и FRA си сътрудничиха с националните звена за контакт по въпросите на ромите в работна група, която разработи рамка от показатели относно равенството, приобщаването и участието на ромите, и я попълни с данни. Работата в това отношение продължава.

Засега малко държави членки прилагат всеобхватни системи или координиран подход спрямо събирането и използването на данни относно равенството, както е отбелязано в *Насоките за подобряване на събирането и използването на данни относно равенството*, приети от Групата на високо равнище на ЕС за недискриминация, равенство и многообразие през 2018 г.⁶⁵. Специална подгрупа за данни относно равенството, подпомагана от FRA, разработи тези насоки, за да предложи конкретни насоки относно начина за подобряване на събирането и използването на данните относно равенството на национално равнище.

Някои държави членки започнаха да прилагат тези насоки, които се отнасят до институционалното, структурното и оперативното измерение на събирането и използването на данни относно равенството. Насоките се допълват от **сборник с обещаващи практики**⁶⁶ и инструмент за диагностициране и съпоставяне на данни.

Подгрупата за данни относно равенството определи редица предизвикателства в използването и събирането на данни относно равенството, общи за всички държави членки, включително дисбаланс в групите по отношение на дискриминацията и областите на живота, за които се събират данни; липса на последователност и съгласуваност на определенията, класификациите и категоризациите, което засяга сравнимостта на статистика относно равенството между държавите членки и в тях; недостатъчно консултации със съответните заинтересовани страни и засегнатите групи при изготвяне и прилагане на събирането на данни; междинно събиране на данни, при което не е възможен анализ на тенденциите във времето, и неточно тълкуване на рамките за защита на данните, понеже те са свързани с данни относно равенството.

Тази липса на данни означава, че ЕС и държавите членки не разполагат с пълната картина, когато желаят да вземат под внимание преживяванията на милиони хора в

63 Европейска комисия (2016 г.), *Европейски наръчник относно данни за равенството*, Люксембург, Служба за публикации, стр. 15.

64 Европейската сметна палата (2016 г.), *Инициативи на политиката и финансова подкрепа от страна на ЕС за интегриране на ромите – постигнат е значителен напредък през последното десетилетие, но са необходими допълнителни усилия на местно равнище*, Люксембург, Служба за публикации.

65 Европейска комисия, Група на високо равнище на ЕС за недискриминация, равенство и многообразие, Подгрупа за данни относно равенството (2018 г.) *Насоки за подобряване на събирането и използването на данни относно равенството*, Брюксел, Европейска комисия.

66 FRA (2020 г.), *Сборник от практики за събиране на данни относно равенството*.

ЕС, характеризиращи се с дискриминация на различни основания и в различни области на живота. Освен това оскъдността на свързани данни в резултат на това възпрепятства ЕС и държавите членки да наблюдават ефективно състоянието на равенството. Данните относно равенството също могат да спомогнат за подобряване на оценката на потенциалната дискриминация и предубеждения, когато при вземането на решения все по-често се използват алгоритми и ИИ.

Липсата на надеждни и систематично събирани данни относно равенството, съчетана с много малкия брой случаи на дискриминация, предоставяни на вниманието на съответните органи, компетентните органи и съдилищата, дава непълна представа за реалността на дискриминацията в ЕС. Както е отбелязано в насока № 1 за данните относно равенството, национална статистическа служба, орган по въпросите на равенството или научноизследователски институт биха могли да набележат „съществуващите източници на данни относно равенството в държавите членки [...] и да установят базов сценарий за по-систематичен подход към събирането на данни относно равенството“⁶⁷.

За да се преодолеят недостатъците, определени чрез такова съпоставяне, в насока № 2 за данните относно равенството е предложено, че съответните органи биха могли да създадат междуинституционална работна група, която да включва например „министерства, национални статистически служби, органи по въпросите на равенството, национални институции в областта на правата на човека, научноизследователски институции и научната общност, както и други свързани участници и доставчици на данни, като например представители на съответните местни органи, съдебната власт, полицията и др.“⁶⁸.

В своята **бележка с насоки за събиране и разбиване на данни за наблюдение на напредъка в постигането на целите от Програмата за устойчиво развитие за периода до 2030 г.** от 2018 г. Службата на Върховния представител по правата на човека на Организацията на обединените нации подчертава принципа на правата на човека „за ненанасяне на вреда“⁶⁹. Както се признава в *Насоките относно подобряване на събирането и използването на данни относно равенството*, „ненанасяне на вреда“ означава, че при дейност за събиране на данни не следва да се създават или засилват съществуващите дискриминация, предубеждения или стереотипи, както и че събраните данни следва да се използват в полза на групите, които описват, и обществото като цяло⁷⁰.

↑ СТАНОВИЩЕ 6 НА FRA

Държавите — членки на ЕС, следва да гарантират систематичното събиране на надеждни, валидни и сравними данни относно равенството, разбити по пол, расов и етнически произход, религия или убеждения, увреждане, възраст или сексуална ориентация. Държавите членки следва да събират тези данни чрез средствата, описани по-долу, на базата на самоопределянето на тези в риск от дискриминация. Представителят на организациите на гражданското общество за тези групи от населението следва да допринесе за разработването на съответните определения и показатели.

67 Европейска комисия, Група на високо равнище на ЕС за недискриминация, равенство и многообразие, Подгрупа за данни относно равенството (2018 г.) *Насоки за подобряване на събирането и използването на данни относно равенството*, Брюксел, Европейска комисия, стр 9.

68 *Пак там*, стр. 10.

69 Служба на Върховния представител по правата на човека на Организацията на обединените нации (2018 г.), *A human rights-based approach to data – Leaving no one behind in the 2030 agenda for sustainable development* (Основан на правата на човека подход към данните — никой не трябва да бъде пропуснат в програмата за устойчиво развитие в периода до 2030 г., Ню Йорк, Организация на обединените нации.

70 Европейска комисия, Група на високо равнище на ЕС за недискриминация, равенство и многообразие, Подгрупа за данни относно равенството (2018 г.) *Насоки за подобряване на събирането и използването на данни относно равенството*, Брюксел, Европейска комисия, стр 4.

Държавите членки следва да се възползват от пълния възможен набор от източници на данни относно равенството, включително на национално равнище, наред с данните на FRA, преброявания на населението; административни регистри; проучвания на домакинствата и индивидуални проучвания; проучвания във връзка с преследването; проучвания на нагласите, данни от жалби и изследвания от органи по въпросите на равенството; ситуационно тестване; наблюдение на многообразието от страна на работодателите и доставчиците на услуги и данни, генерирани посредством качествени стратегии за изследване, като например проучвания на случаи, задълбочени интервюта и интервюта с експерти.

Държавите членки следва да засилят редовното и всеобхватно събиране на данни относно равенството посредством своите национални статистически институти и други свързани правителствени агенции. Това включва систематично събиране на статистически данни относно равенството на базата на преброяване на населението и домакинствата, административни регистри и официални проучвания в целия ЕС, като например Европейския съюз за доходите и условията на живот, наблюдението на работната сила и други представителни проучвания. За да се позволи наблюдението на резултатите за равенството, такива източници на данни следва i) да обхващат недостатъчно представените групи в риск от дискриминация и ii) да включват информация за случаите на дискриминацията въз основа на пола, расов и етнически произход, религия или убеждения, увреждане, възраст или сексуална ориентация.

За да разработят стратегии за адекватно обхващане на ситуации, в които различни основания за дискриминация имат пресечна точка или действат в комбинация помежду си, тоест множествена и междусекторна дискриминация, държавите — членки на ЕС, следва да използват всеобхватен набор от инструменти за събиране на данни относно равенството, включително широкомащабни количествени проучвания, които обхващат различни групи от населението и основания за дискриминация, наред с тестване за дискриминация, което е установен метод за генериране на обективни доказателства за дискриминация.

Държавите членки следва да положат по-големи усилия за постигане на координиран подход по отношение на събирането на данни и да използват тези данни като основа за разработване на основани на доказателства политики за насърчаване на равенството и недискриминацията. В тази връзка държавите членки следва надлежно да вземат предвид насоките за подобряване на събирането и използването на данни относно равенството, одобрени от Групата на високо равнище на ЕС за недискриминация, равенство и многообразие. Държавите членки се насърчават да използват инструмента за съпоставяне и сборника от практики, които допълват тези насоки. Институциите и органите на ЕС следва да обмислят прилагането на тези насоки в своите структури.

В съответствие с Насока № 2 в Насоките за подобряване на събирането и използването на данни относно равенството държавите членки следва да обмислят да дадат възможност на органите по въпросите на равенството да насърчават междуинституционалното сътрудничество в събирането и използването на данни относно равенството. Това би могло да се постигне чрез създаване на структури (напр. междуинституционална работна група), които позволяват систематичното и дългосрочно сътрудничество между съответните субекти в дадена държава. Държавите членки, които възлагат такава функция за координация на органите по въпросите на равенството, следва да гарантират, че на тези органи са осигурени необходимият капацитет, експертни знания и ресурси.

СЪБИРАНЕ НА ДАННИ ОТНОСНО РАВЕНСТВОТО ПО ЛИНИЯ НА ОБЩИЯ РЕГЛАМЕНТ ОТНОСНО ЗАЩИТАТА НА ДАННИТЕ

Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни – Общия регламент относно защитата на данните (ОРЗД) – влезе в сила на 25 май 2018 г. Това породило дискусии относно начина на законно събиране и обработване на специални категории лични данни (член 9 от ОРЗД), като например тези, които са свързани с расовия или етнически произход на лицето, неговото здравословно състояние, религия или убеждения, или сексуална ориентация. В Насоките за подобряване на събирането и използването на данни относно равенството, одобрени от Групата на високо равнище на ЕС за недискриминация, равенство и многообразие, например е отбелязано, че „изискванията за защита на данните [понякога] се разбират като забрана за събиране на лични данни, като например етническият произход, религията или сексуалната ориентация на дадено лице“⁷¹. В съответствие с член 9, параграф 2, буква й) от ОРЗД обаче са забранени специални категории лични данни, **освен ако** „обработването е необходимо за [...] статистически цели съгласно член 89, параграф 1, на основание правото на Съюза или правото на държава членка, което е пропорционално на преследваната цел, защита същността на правото на защита на данните и предвижда подходящи и конкретни мерки за защита на основните права и интересите на субекта на данните“.

Следователно държавите членки могат да събират и обработват данни относно равенството на базата на специални категории лични данни по причини от важен обществен интерес, за статистически цели или за научни или исторически изследвания, като гарантират, че субектът на данните е дал своето изрично съгласие за обработването на тези лични данни за една или повече конкретни цели (член 9, параграф 2, буква а).

Освен това в съображение 26 от ОРЗД се пояснява, че принципите за защита на данните се прилагат към специални категории лични данни, които се отнасят до физическо лице, което може да бъде идентифицирано, и не следва да се прилагат към анонимна информация или към лични данни, които са анонимизирани по такъв начин, че субектът на данните да не може или вече не може да бъде идентифициран, като например данните, използвани за агрегирани статистически цели, с цел определяне и записване на тенденциите в сферата на равенството.

Европейският надзорен орган по защита на данните (ЕНОЗД) публикува **предварително становище относно защита на данните и научни изследвания**, за да предостави правна сигурност относно условията, при които е разрешено обработването на такива данни, и какви гаранции трябва да бъдат налице при събирането им. Това становище на ЕНОЗД е от значение за събиращите и обработващите лични данни, които включват научноизследователски институции, академичните среди, правителствени агенции на национално и местно равнище, органи по въпросите на равенството, институции в областта на правата на човека, агенции и органи на ЕС (включително FRA) и организации на гражданското общество.

⁷¹ Там, стр. 7.

↑ СТАНОВИЩЕ 7 НА FRA

ОРЗД позволява събирането и обработването на специални категории лични данни при определени условия, включително за статистически или научноизследователски цели (член 9, параграф 2, букви а), ж) и й).

Събиращите и обработващите лични данни в държавите – членки на ЕС, следва да поискат становището на своите национални органи по защита на данните и допълнителни насоки от Европейския комитет по защита на данните (ЕКЗД) и ЕНОЗД относно гаранциите, които е необходимо да се прилагат при събиране и обработване на специални категории лични данни, включително за целите на научните изследвания (член 9, параграф 2, буква й) от ОРЗД). При това те следва надлежно да вземат предвид **предварителното становище на ЕНОЗД относно защита на данните и научни изследвания от 6 януари 2020 г.** и предстоящите насоки на ЕКЗД относно защита на данните и научни изследвания.

Цялото събиране и обработване на данни относно равенството следва да се извършва при пълно спазване на принципите и гаранциите, изложени в рамките на ОРЗД.



НАСЪРЧАВАНЕ И ЗАЩИТА НА ВАШИТЕ ОСНОВНИ ПРАВА В ЦЕЛИЯ ЕС —

За цялото Становище 1/2021 на FRA от 30 април 2021 г.
вж.:

<https://fra.europa.eu/en/publication/2021/fra-opinion-eu-equality-20-years>

ЗА ПОВЕЧЕ ИНФОРМАЦИЯ



FRA – АГЕНЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ЗА ОСНОВНИТЕ ПРАВА

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Виена – Австрия

Тел. +43 158030-0 – Факс +43 158030-699

fra.europa.eu

 facebook.com/fundamentalrights

 twitter.com/EURightsAgency

 linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency



Служба за публикации
на Европейския съюз