

FRI-2B.313-1-L-03

EVOLUTION OF THE ANTI-DISCRIMINATION POLICY OF THE EUROPEAN UNION RELATED TO THE CHARACTERISTICS "AGE" AND "DISABILITY"

Leyman Tyuleogluva, PhD

Ruse University, Bulgaria

Phone: 0893389263

E-mail: lemi69@abv.bg

***Abstract:** The EU policy aimed at counteracting discrimination on the grounds of age and disability is built on a complex conglomerate of legal provisions, both at international, as well as at European and national level. This means that the expression "European law in the area of discrimination" has in fact a wider perimeter, since the very grounds for discrimination, as well as the tools for counteraction in practice, are contained in various sources - international treaties, regulations, directives, decisions and programs for action.*

***Keywords:** discrimination, the grounds of age and disability, counteracting*

***JEL codes:** K32*

ВЪВЕДЕНИЕ

Политиката на ЕС, насочена към противодействие на дискриминацията по признаците „възраст” и увреждане” е изградена на основата на един сложен конгломерат от правни разпоредби както на международно, така също и на европейско и национално ниво. Това означава, че изразът „европейско право в областта на дискриминацията“ на практика има по-широк периметър, доколкото самите основания за дискриминация, както и инструментите за противодействие на практика се съдържат в разнообразни източници – международни договори, регламенти, директиви, решения и програми за действие.

ИЗЛОЖЕНИЕ

Противодействието на дискриминацията е една от основните ценности на Европейския съюз. Значителна част от нормативните актове, приети в рамките на съюза имат за цел да осигурят справедливо и равнопоставено отношение по определени признаци. В същото време практиката показва, че нивото на правната закрила е различно в различните държави-членки.

Проблемите на дискриминацията и изграждането на антидискриминационно законодателство заемат специално място в политиката на Р България като член на ЕС. Показателен е фактът, че значителна част от нормативните актове, приети в рамките на съюза имат за цел да осигурят справедливо и равнопоставено отношение по определени признаци. От правно-социологическа гледна точка е важно да се формира антидискриминационно правосъзнание в контекста на все по-глобализацията се съвременен свят и за разширяване на възможностите за мултикултурно общуване и развитие чрез запазване на ценността на традициите и спецификата на всяка общност.

Проблемът за равнопоставеността и за ограничаването на различните форми на дискриминация, придобива особена актуалност в контекста на съвременните международни стандарти и норми, които определят и институционалната рамка на модерните антидискриминационни политики. Многообразието от проблеми за равнопоставеността и за нейния антипод – дискриминацията, която безспорно е социално явление, оставашо доскоро в тази си битност извън зрителното поле на правната догматика, определя и различни изследователски подходи. По нов начин се поставя и проблемът за ролевите функции на представителите на дискриминиращите и на дискриминираните лица, доколкото конфликтът между тези функции ражда явлението дискриминация¹. Равенството пред закона и закрилата от дискриминация на всички лица представлява всеобщо право, признато от Всеобщата декларация за правата на човека, Конвенцията на Обединените нации (ООН) за премахване на всички форми на дискриминация срещу жените, Международната Конвенция за премахване на всички форми на расова дискриминация, пактовете на ООН за граждански и политически, и за икономически, социални и културни права от Конвенцията за закрила на човешките права и основните свободи.

Принципът на равноправието е прокламиран във всички международни актове за правата на човека. В чл. 1 на Всеобщата декларация за правата на човека, приета от ООН през 1948 г., е записано: “Всички хора се раждат свободни и равни по достойнство и права”².

¹ Вж. по-подробно **Наумова, С.** Правно-социологически аспекти на превенцията на дискриминацията. (В:) Превантивната политика и съвременната престъпност. Кол. сб. под ред. на **Ю. Бояджиева, С.**, БАК, 2012, с.64.

² Общото събрание на ООН приема тази декларация като Резолюция № 217/III.A 10. на 10 декември, 1948 без възражения, с 8 въздържали се (Саудитска Арабия, Беларус, Полша, Чехословакия, Украйна, Южно африканския съюз, СССР, Югославия). Тази дата се чества по света като Ден на човешките права. Декларацията съдържа списък на човешките права за всички хора по света, независимо от тяхната раса, цвят на кожата, пол, език, религия, политически или други убеждения, националност, социален произход или състояние. Всеобщата декларация за човешките права завършва процеса на търсенето и кодифицирането на всеобщите човешки права, процес, който е отнел хиляди години. Като започнем с основните религии (Юдаизъм, Будизъм, Християнство, Ислям), и преминем през древните правни кодекси, гражданскоправните концепции в Древна Гърция и Рим, средновековната Магна Харта и религиозната реформация, до модерните просветители и демократичните конституции и активистите за човешки права. Декларацията не е правно задължителна и представлява единствено препоръка, но човешките права, залегнали в нея проникват в правния ред на отделните държави посредством националните им конституции и международните договори за човешките права. За това става все по-ясно, че трябва да се приеме правно задължителен международен договор в тази област. И след трудни преговори на 16 декември, 1966 Общото събрание на ООН успява да одобри два пакта за човешки права, всеки от които влиза в сила и се превръща в правно задължителен в началото на 1977. Един от тях е Международният пакт за икономически, социални и културни права, в който участващите страни се задължават да признаят собствената си отговорност за подобряването на условията на живот на своите граждани. В областта на правата на отделната личност, страните гарантират тяхното спазване, независимо от всякакво различие, основано на признака расова, религиозна полова или друга принадлежност. Пактът също предвижда принципа на самоопределянето на нациите. Другият е Международният пакт за граждански и политически права, който подчертава особено спазването на основните човешки и политически права без каквато и да е дискриминация: 18 - членен Комитет по правата на човека, избран от подписващите страни, наблюдава Международния пакт за граждански и политически права. Той разглежда докладите на страните-членки за изпълнението на задълженията, произтичащи от пакта, както и жалбите за нарушението на задълженията, произтичащи от пакта. Освен всеобщите договори за човешки права са приети и други регионални документи: Американската конвенция за правата на човека (1969), Хартата на Организацията на африканското единство (1963), Африканската Харта за правата на човека и народите (1981), Всеобщата ислямска декларация за правата на човека (1981), Европейската Конвенция за закрила на правата на човека и основните свободи (1950), Европейската социална харта (1961), Хартата на основните права на Европейския съюз (2000).

В чл. 2, т. 1 на Международния пакт за гражданските и политическите права се постановява: “Всяка държава - страна по този пакт, се задължава да зачита и гарантира на всички лица, намиращи се на нейна територия и под нейна юрисдикция, признатите им от този пакт права, без разлика на **раса, цвят на кожата, пол, език, религия, политически или други убеждения, национален или социален произход, имотно състояние, раждане или всякакви други признаци**”.

Съветът на Европа приема Европейска конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, в чл. 14 на която се казва, че “упражняването на правата и свободите, предвидени в нея, следва да бъде осигурено без всякаква дискриминация.

Дискриминацията не само поставя в риск свободата и сигурността, а в международен мащаб и мира, но потенциално може в мирно време да попречи на достигането на високо равнище на заетост и социална закрила, повишаването на жизнения стандарт и качество на живот, икономическа и социална интеграция и солидарност. Поради това днес дискриминацията е забранена по силата на редица международни конвенции, в първичното и вторично право на Европейския съюз, както и на национално ниво в Конституцията на Република България, в Закона за защита от дискриминация, в Наказателния кодекс и редица други закони. *Приемането на член 13 е директно последвано от предложение на Европейската комисия за приемане на “пакет от мерки за недопускане на дискриминация”, който включва Специализираната програмата на Европейската комисия за борба срещу дискриминацията 2001-2006 и двете директиви – Директива 2000/43/ЕС за равенство между расите и Директива 2000/78/ЕС за равнопоставяне на работното място.*

Днес всички 28 държави-членки са транспонирали директивите и са придобили опит в тяхното прилагане. Съдът на Европейския съюз (СЕС) е правил също тълкуване на директивите в своята съдебна практика. Настоящият фактологичен преглед прави възможен и опит за анализ на прилагането на директивите, както и за равностойност на тълкуването, дадено от СЕС и от националните съдилища, с оглед да бъдат посочени и предизвикателствата в бъдеще³, групирани във връзка с множествената дискриминация по признаците „възраст“ и „увреждане“.

В съответствие с директивите⁴ всички държави членки предоставят информация на Европейската комисията за развитието на антидискриминационната политика на национално ниво. Освен това Комисията се консултира с националните органи по въпросите на равенството⁵, Европейската мрежа на националните органи по въпросите на равенството (Equinet), Агенцията на ЕС за основните права, социалните партньори, организациите на гражданското общество и Европейската мрежа от правни експерти в областта на недискриминацията.

През 2006 година ООН приема Конвенция за правата на хората с увреждания. Конвенцията е ратифицирана от Европейския парламент в края на 2012 година, а България е страна по нея от 26 януари 2012. Но за какво „всъщност“ говори Конвенцията? Кои са най-важните моменти от нея?

На първо място трябва да се отбележи мисията на Конвенцията, която е преди всичко да насърчава, защитава и гарантира пълноценното и равнопоставено упражняване на всички човешки права и основни свободи от страна на всички хора с увреждания и да подпомага зачитането на човешкото им достойнство.

³ По силата на член 25 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) Комисията докладва на всеки три години за прилагането на разпоредбите на Договора относно „Недискриминация и гражданство на Съюза“, вж. СОМ (2033) 270, 8.5.2013 г. за периода 2011— 2013 г. Член 25 има отношение към проблематиката ни във връзка с недискриминацията по силата на член 19 от ДФЕС.

⁴ На практика това са повечето от държавите.

⁵ Органите по въпросите на равенството на Белгия, Дания, Германия, Унгария, Австрия, Швеция и Обединеното кралство са отговорили отделно.

Хора с увреждания са лица с трайна физическа, психическа, интелектуална и сетивна недостатъчност, която, при взаимодействие с различни пречки, би могла да възпрепятства тяхното пълноценно и ефективно участие в обществото, равноправно с останалите.

Освен това Конвенцията цели една промяна в нагласите и подходите спрямо лицата с увреждания. Те не се разглеждат като “обект” на благотворителност, лечение и социална закрила, а като субекти с права, които са способни за предявяване на тези права и вземане на решения за живота си, въз основа на своето свободно и осъзнато съгласие, както и да бъдат активни членове на обществото. Конвенцията дава всеобщо признание на достойнството на хората с увреждания.

- **Трудностите** на възрастните хора и на лицата с увреждания, всъщност са резултат от взаимодействието между едно затворено общество и отделните индивиди. Лице, което използва инвалидна количка, среща пречки при намирането на работа поради това, че градската среда не е достатъчно достъпна за него. Конвенцията е оформена на базата на основните принципи и съответно кореспондиращите им права и задължения.

- Основен принцип тук е **пълноценното и ефективно участие и включване в обществото** на възрастните хора с увреждания. Същевременно осигуряването на това включване е и сред най-важните задължения за държавите, страни по Конвенцията. Те са длъжни да предприемат всички законодателни, административни и други мерки, за да стане възможно прилагането на гарантираните права от Конвенцията (като например участие в политическия и културния живот, почивка, спорт и други);

- Друг фундаментален принцип в сферата на човешките права, действащ с пълна сила и тук, е **забраната за дискриминация** (пряка и непряка). За осъществяването на този принцип на практика важни са **разумните улеснения**, направени в полза на лицата с увреждания. Разумни улеснения са всякакви необходими и подходящи модификации и приспособления, необременяващи излишно или непропорционално околните, когато такива са необходими за всеки конкретен случай, за да се осигури на възрастния човек с увреждания пълноценно и равнопоставено с околните възползване от и упражняване на всички негови човешки права и основни свободи;

Подписаният през 1997 г. в Амстердам Договор за създаването на Европейските общности (ДЕО) въвежда специални изисквания на ниво ЕС, относно недопускането на дискриминация и осигуряването на равни възможности и борба със социалната изолация на хората с увреждания.

По време на Европейския съвет от Лисабон през 2000 г. Европейският съюз си поставя амбициозната цел да стане *“най-конкурентноспособната и динамична, основана на знанието икономика в света, способна да има стабилно икономическо развитие с повече и по-добри работни места и по-голяма социална кохезия”*.

На 27 ноември 2000 г. Европейският съвет приема Директива 2000/78/ЕО, с която се въвежда обща рамка за недопускане на дискриминация и равно третиране при наемане на работа и упражняване правото на труд. Това е първата законодателна мярка на Общностно ниво.

Основополагащи документи на ЕС и международната общност третираат равните права на възрастните хора с увреждания включително и по отношение на трудовата им заетост, а именно:

- Хартата за фундаменталните права в ЕС (чл. 1, чл. 21, чл. 26);
- Стандартните правила на ООН за равнопоставеност и равни шансове за хората с увреждания;
- Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания.

ЕК осъзнава важността на реалното включване на възрастните хора с увреждания в обществото, поради което през 2010 година е разработена и предложена за одобрение Европейска стратегия за хората с увреждания 2010 – 2020г. „Европа свободна от бариери”, както и план за действие по прилагането ѝ. Основният акцент

на стратегията е елиминирането на идентифицираните бариери в страните-членки и комисията е определила осем основни сфери за действие, като една от тях е заетостта на хората с увреждания. В правно-социологически контекст дискриминацията е форма на социална девиация, върху чието разпространение или ограничаване основно влияние оказва не само законодателството, но и онези форми на правното съзнание, които мотивират дискриминационно или антидискриминационно поведение. Въпреки че в Комисията за защита от дискриминация най-често се жалват лица с увреждания, изследване на „Евробарометър“ показва, че възрастта е най-разпространената причина за дискриминация 58%, следвана от уврежданията 47 на сто, и етническият произход 40%.

REFERENCES

Dobbin, Frank, and Erin L. Kelly. How to Stop Harassment: Professional Construction of Legal Compliance in Organizations. – American Journal of Sociology, N4/2007, p.1203.

Иlieva, M. Izbrani standarti na antidiskriminatsionno pravo S.: Sibi, 2009
Kirchev P. Prakticheski podkhodi za borba s diskriminatsiyata i utvarzhdavane na ravni vazmozhnosti v Balgariya

Kamenova, Tsv., Em. Drumeva, I. Иlieva . Evropeisko i natsionalno antidiskriminatsionno pravno regulirane.S.: BAN 2004

Kumanova, E. Politicheskite idei na Dzhon Lok. Ruse: Pечатna baza na RU, 2012

Naumova, St. Sotsiologiya na pravoto. Istoricheski traditsii i perspektivi na razvitie. S., BAN, 2012.

Naumova, St. Pravno-sotsiologicheski aspekti na preventsiyata na diskriminatsiyata

<http://www.diversity.europe.bg>

<http://www.pravatami.bg>

<http://www.government.bg>