

Інформаційна довідка
щодо законодавства Європейського Союзу з питань недискримінації
(до переговорного розділу 19
«Соціальна політика та зайнятість»)*

***Анотація.** У довідці надано загальну характеристику acquis ЄС щодо недискримінації. Наведено перелік актів права ЄС, які є базовими з питань недискримінації. Акцентовано увагу на ознаках (підставах) дискримінації, формах дискримінації, а також сферах застосування антидискримінаційного законодавства ЄС. Визначено механізми захисту права на недискримінацію (рівне ставлення). Проаналізовано стан імплементації актів права ЄС щодо недискримінації в національному законодавстві.*

***Ключові слова:** недискримінація, заборона дискримінації, право на захист від дискримінації, позитивні дії, євроінтеграція, вступ України до ЄС.*

Вступ.

У 2000 році Рада ЄС ухвалила дві концептуальні директиви щодо заборони дискримінації за ознакою расового чи етнічного походження, релігії чи переконань, віку, інвалідності, сексуальної орієнтації. Незважаючи на те, що всі держави-члени ЄС імплементували директиви, у національних законодавствах досі залишаються розбіжності щодо врегулювання недискримінації. Суттєво відрізняються і методи транспозиції антидискримінаційного права ЄС. В одних державах-членах ухвалено єдиний комплексний законодавчий акт щодо заборони дискримінації, в інших державах – такі норми розподілені по всьому законодавству, зокрема трудовому, цивільному, адміністративному, кримінальному та законодавству про соціальний захист. Різні методи транспозиції ускладнюють аналіз відповідності законодавства держави вимогам антидискримінаційного права ЄС або встановленню того, що імплементація директив є повною і правильною.

Держави-кандидати на членство в ЄС повинні привести своє законодавство щодо недискримінації у відповідність до права ЄС на дату їхнього вступу.

Огляд основних актів ЄС щодо недискримінації.

Принцип недискримінації віднесено до основоположних цінностей Європейського Союзу (статті 2, 3(3) Договору про ЄС¹). Застосовний спочатку тільки у сфері зайнятості за ознакою статі, принцип недискримінації набув поширення. Наразі заборона дискримінації застосовується в усіх політиках і напрямках діяльності ЄС (стаття 10 Договору про функціонування ЄС)². Кожний має право на судовий захист у випадках прямої чи непрямой дискримінації та право на звернення за допомогою до національних органів з питань рівності, які є

¹ Consolidated version of the Treaty on European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12016M/TXT>

² Treaty on the Functioning of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/treaty-on-the-functioning-of-the-european-union.html>

державними установами, створеними по всьому ЄС для сприяння рівності та протидії дискримінації.

Положеннями Директиви Ради 2000/43/ЄС про впровадження принципу рівного ставлення до осіб незалежно від расового чи етнічного походження³ та Директиви Ради 2000/78/ЄС про встановлення загальних рамок для рівного ставлення у сфері зайнятості та професії⁴ право на захист від дискримінації визнано універсальним правом ЄС. Під принципом рівного ставлення розуміти відсутність прямої чи непрямої дискримінації. Положення Директиви Ради 2000/78/ЄС не застосовується до схем соціального забезпечення або соціального захисту та доступу до охорони здоров'я.

Директива Ради 2004/113/ЄС від 13 грудня 2004 року про впровадження принципу рівного ставлення до чоловіків і жінок у доступі до товарів і послуг та їх постачання⁵ визначає, що різниця у ставленні може бути прийнятною лише тоді, коли вона виправдана законною метою. Законною метою може бути: захист жертв сексуального насильства (створення притулків для осіб однієї статі); міркування щодо недоторканності приватного життя та пристойності; сприяння гендерній рівності або інтересам чоловіків чи жінок (створення добровільних організацій однієї статі), свобода об'єднань (зокрема у випадках членства в приватних клубах однієї статі), організація спортивних заходів (спортивні заходи однієї статі) тощо. Будь-яке обмеження має бути доречним і необхідним відповідно до критеріїв, сформованих прецедентним правом Суду Європейського Союзу.

Хартія Європейського Союзу про основоположні права містить положення щодо заборони будь-якої дискримінації за будь-якою ознакою, зокрема статі, раси, кольору шкіри, етнічного або соціального походження, генетичних ознак, мови, релігії або переконань, політичних або будь-яких інших поглядів, належності до національної меншини, власності, народження, інвалідності, віку або сексуальної орієнтації⁶.

23 грудня 2010 року ЄС ратифікував Конвенцію ООН про права людей з інвалідністю, став першою міжнародною організацією, яка приєдналася до міжнародного договору з прав людини. Все законодавство, політика та програми на рівні ЄС повинні відповідати положенням Конвенції ООН про права людей з інвалідністю у межах обов'язків ЄС. Щодо держав-членів ЄС, які ратифікували цю Конвенцію, то вони повинні вжити необхідних заходів доступу у сферах: освіти, працевлаштування, транспорту, інфраструктури та будівель, відкритих для

³ Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2000/43/oj/eng>

⁴ Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2000/78/oj>

⁵ Council Directive 2004/113/EC of 13 December 2004 implementing the principle of equal treatment between men and women in the access to and supply of goods and services. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2004/113/oj/eng>

⁶ CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS OF THE EUROPEAN UNION. 2012/C 326/02. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012P/TXT>

громадськості, а також надання права голосу, покращення участі в політичному житті та забезпечення повної правоздатності всіх людей з інвалідністю.

Аспекти права на недискримінацію за законодавством ЄС.

Усі держави-члени визнали загальний принцип рівного ставлення та врегулювали ознаки (підстави) дискримінації на конституційному рівні, у спеціальних законодавчих актах або нормах, що визначають сфери, до яких застосовується законодавство про недискримінацію. Більшість держав транспонували директиви у цивільне або трудове законодавство. Нормативні положення містять визначення дискримінації, її видів, а також перелік ознак (підстав) дискримінації.

Прямою вважається дискримінація, що має місце, коли з однією особою поводяться менш сприятливо, ніж з іншою, поводитися або поводитися б у порівнянній ситуації на підставі расового чи етнічного походження, релігії чи переконань, інвалідності, віку чи сексуальної орієнтації. Пряма дискримінація матиме місце тоді, коли до особи ставляться несприятливо у порівнянні з тим, хто перебуває в подібній ситуації, і причиною цього є особлива характеристика, яка визнана «захищеною ознакою (підставою)».

Дискримінація може бути результатом не тільки різного ставлення до людей у подібних ситуаціях, але й однакового ставлення до людей, які перебувають у різних ситуаціях. У такому випадку має місце непряма дискримінація, під якою розуміють очевидно нейтральне положення, критерій або практику, що ставить осіб у особливе невідгідне становище порівняно з іншими особами, окрім випадків, коли це положення, критерій або практика об'єктивно виправдані законною метою, а засоби досягнення цієї мети є доцільними та необхідними.

Не зважаючи на те, що у директивах не міститься визначення понять переслідування та підбурювання до дискримінації, а також зобов'язань держав-членів застосовувати кримінальне право для боротьби з проявами дискримінації, Рамкове рішення Європейської Ради передбачає обов'язок всіх держав-членів ЄС врегулювати кримінальну відповідальність за підбурювання до насильства або ненависті за ознакою раси, кольору шкіри, походження, релігії чи переконань, національного чи етнічного походження, а також за поширення расистських або ксенофобських матеріалів та виправдання, заперечення або применшення геноциду, воєнних злочинів та злочинів проти людяності⁷. Положення законодавства мають передбачати расистські або ксенофобські наміри як обтяжуючу обставину⁸.

Домагання – це окремий вид дискримінації, а не його прояв, під яким слід розуміти небажану поведінку, пов'язану з расовим або етнічним походженням, релігією чи переконаннями, інвалідністю, віком чи сексуальною орієнтацією, що

⁷ Council Framework Decision 2008/913/JHA of 28 November 2008 on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/dec_framw/2008/913/oj/eng

⁸ Framework Decision on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=legissum:l33178>

має на меті або є наслідком порушення гідності особи та створення залякуваної, ворожої, принизливої, ганебної або образливої атмосфери.

Сексуальні домагання – будь-яка форма небажаної фізичної, вербальної, невербальної або фізичної поведінки сексуального характеру, метою або наслідком якої є порушення гідності особи, зокрема створення залякуваної, ворожої, принизливої, ганебної або образливої атмосфери.

Принцип недискримінації має дотримуватися у всіх відносинах, окрім суто приватних. Утім найбільшої регламентації отримали заходи протидії дискримінації у сфері зайнятості, соціального захисту, освіти та доступу до соціальних благ. Нормативні положення щодо недискримінації застосовується до всіх осіб, як державного, так і приватного секторів, включаючи органи державної влади щодо: умов доступу до роботи, самозайнятості та професії (зокрема критерії відбору та умови найму, сфери діяльності та на всіх рівнях професійної ієрархії, просування по службі, до всіх видів і до всіх рівнів професійної орієнтації, професійної підготовки, підвищення кваліфікації та перепідготовки, практичного досвіду роботи); умов праці, звільнення та оплати; членства та участь в організації працівників або роботодавців, або будь-якої організації, члени якої займаються певною професійною діяльністю; соціальний захист, включаючи соціальне забезпечення та охорону здоров'я; соціальні блага; освіта; доступ до товарів і послуг, які є доступними для населення, і їх постачання, включаючи житло⁹.

Норми щодо заборони дискримінації застосовуватися до осіб, які надають товари та послуги, доступні громадськості та поза межами сфери приватного та сімейного життя. У сфері соціального захисту для забезпечення рівного ставлення до чоловіків і жінок використання статі як актуарного фактора не повинно призводити до різниці у страхових внесках та виплатах.

Первинне право:

- Статті 2, 3 (3) Договору про Європейський Союз (TEU); Статті 10, 18, 19, 157 Договору про функціонування ЄС (TFEU); Статті 21 Хартії основних прав Європейського Союзу

Вторинне право:

- Директива 79/7/ЄЕС про поступове впровадження принципу рівного ставлення до чоловіків і жінок у питаннях соціального забезпечення
- Директива 2000/43/ЄС про імплементацію принципу рівного ставлення до осіб незалежно від расового чи етнічного походження
- Директива 2000/78/ЄС про встановлення загальних рамок для рівного ставлення у сфері зайнятості та професій
- Директива 2004/113/ЄС про імплементацію принципу рівного ставлення до чоловіків і жінок у доступі та постачанні товарів і послуг

⁹ Equality and Non-Discrimination in the Law of European Union. URL: <https://digitalcommons.pace.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1296&context=pilr>

- Директива 2006/54/ЄС про реалізацію принципу рівних можливостей і рівного ставлення до чоловіків і жінок у питаннях зайнятості та професійної діяльності
- Директива 2010/41/ЄС про застосування принципу рівного ставлення до чоловіків і жінок, які займаються самозайнятою діяльністю та скасування Директиви Ради 86/613/ЄЕС
- Пропозиція Директиви (СОМ(2008)462) проти дискримінації за віком, інвалідністю, сексуальною орієнтацією та релігією чи переконаннями поза межами робочого місця
- Директива (ЄС) 2023/970 щодо посилення застосування принципу рівної оплати за рівну роботу або роботу рівної цінності між чоловіками та жінками через прозорість оплати праці та механізми забезпечення

Прецеденте право:

Судова практика у справах про заборону дискримінації¹⁰

Захист права на недискримінацію (рівне ставлення).

Ефективна імплементація принципу недискримінації вимагає від держав-членів ЄС запровадження належних судових або адміністративних процедур для виконання зобов'язань, передбачених директивами. Ухвалення норм про тягар доведення факту дискримінації є основним у забезпеченні принципу рівного ставлення. Як постановив Суд ЄС, законодавство має передбачити, що тягар доведення дискримінації зазвичай спочатку покладається на заявника, тобто особу, яка заявляє про дискримінацію. Як тільки встановлять *prima facie case* (базові, початкові докази дискримінації), тягар доказування може перейти на відповідача (сторону, звинувачену в дискримінації). Винятки складають провадження, у яких суд або інший компетентний національний орган має вже доведені факти за результатами розслідування. Встановлення критеріїв оцінки фактів, з яких можна зробити висновок про наявність прямої або непрямой дискримінації, віднесено до компетенції відповідного органу згідно із національним законодавством або практикою. Держави-члени повинні запроваджувати на будь-якій стадії провадження правила доказування, які є більш сприятливими для позивачів.

Механізми захисту прав людини, зокрема щодо недискримінації, не обмежуються заходами, передбаченими національним або європейським законодавством. ЄС визначає Європейську конвенцію з прав людини та основоположних свобод (ЄКПЛ)¹¹ частиною своєї правової системи та джерелом для врегулювання прав людини. У зв'язку з цим, орієнтиром для тлумачення прав, зокрема щодо недискримінації, є рішення Європейського суду з прав людини.

¹⁰ Case law - Equal treatment. URL: https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/moving-working-europe/network-legal-experts-moves/case-law/case-law-equal-treatment_en

¹¹ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. URL: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_ENG

Наразі право ЄС та ЄКПЛ тісно пов'язані. Хартія основоположних прав ЄС відображає основні права, передбачені ЄКПЛ. Однак, якщо особа бажає подати скаргу на ЄС та його нездатність гарантувати права людини, зокрема щодо недискримінації, то вона не може звертатися до ЄСПЛ з позовом до ЄС. Натомість особа має право: подати скаргу до національних судів, які потім можуть передати справу до Суду Європейського Союзу через процедуру попереднього звернення; або опосередковано скаржитися на ЄС до ЄСПЛ, подаючи позов проти держави-члена (Рис. 1)¹².

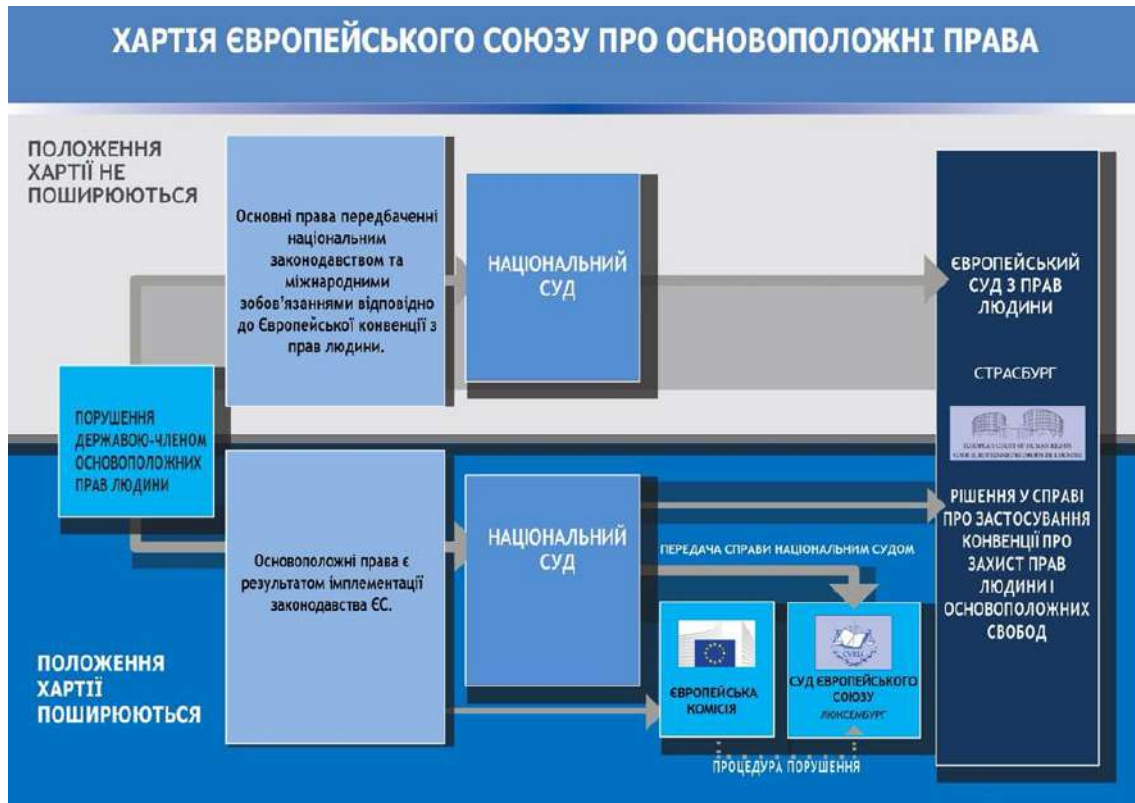


Рис. 1. Механізм судового захисту прав людини, передбачених Хартією ЄС про основоположні права.

Рівень імплементації в законодавстві України актів права ЄС щодо недискримінації.

В Угоді про асоціацію¹³ передбачене зобов'язання України щодо наближення її законодавства до законодавства ЄС у сфері зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей.

Загальні принципи рівності та недискримінації передбачені Конституцією України (стаття 24). Гарантії рівності та заборони дискримінації містяться у нормах

¹² https://commission.europa.eu/document/download/d2ae4431-6d66-4690-bb45-287501d53544_en?filename=charter-application_en.pdf

¹³ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

міжнародних актів, ратифікованих Україною. Одним із таких актів є Конвенція ООН про права людей з інвалідністю¹⁴, норми якої імplementовано у національне законодавство, зокрема закони України; «Про освіту», «Про державну службу», «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні», Кодекс законів України про працю тощо.

Окрім того, ухвалено низку базових законів щодо заборони дискримінації та забезпечення принципу рівності: «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо протидії булінгу (цькуванню)», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання та протидії мобінгу (цькуванню)» тощо. Низка норм щодо недискримінації внесено до трудового законодавства та законодавства про зайнятість¹⁵.

Стан адаптації є таким:

Статистична інформація щодо імplementації переговорного розділу 19 відповідно до Звіту України за результатами проведення первинної оцінки стану імplementації актів права Європейського Союзу (acquis EC) за 2023 рік¹⁶ є такою:

Висновки.

Дискримінація за ознаками релігії або переконань, інвалідності, віку або сексуальної орієнтації може підірвати досягнення цілей Договору ЄС, зокрема, високого рівня зайнятості та соціального захисту, підвищення рівня життя та якості життя, економічної та соціальної згуртованості та солідарності, а також вільного пересування осіб.

Законодавство ЄС передбачає низку правових інструментів для запобігання та боротьби з дискримінацією, які продемонстрували доцільність єдиних правових засад щодо забезпечення недискримінації.

Основна мета формування єдиних норм ЄС щодо заборони дискримінації полягала у забезпеченні всім особам, які проживають в ЄС, рівних і справедливих

¹⁴ Конвенцію ООН про права людей з інвалідністю, ратифіковано Законом № 1767-VI від 16.12.2009 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_g71#Text

¹⁵ Інформаційна довідка щодо соціальних надбань Європейського Союзу (до переговорного розділу 19 «Соціальна політика та зайнятість»). Вебсайт Дослідницької служби Верховної Ради України. URL: https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/hum_social_policy/inform_references-hsp/76137.html?search=%D1%89%D0%BE%D0%B4%D0%BE%20%D1%81%D0%BE%D1%86%D1%96%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B8%D1%85%20%D0%BD%D0%B0%D0%B4%D0%B1%D0%B0%D0%BD%D1%8C%20%D0%84%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%B5%D0%B9%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%BE%D0%B3%D0%BE%20%D0%A1%D0%BE%D1%8E%D0%B7%D1%83

¹⁶ Звіт України за результатами проведення первинної оцінки стану імplementації актів права Європейського Союзу (acquis EC) за 2023 рік. URL: <https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/Zvit-UA.pdf>

умов для реалізації можливостей, доступних у суспільстві, а також врегулювання права на захист від дискримінації.

Результат законодавчого врегулювання недискримінації – до осіб або груп осіб, які проживають в ЄС і перебувають в однакових умовах, заборонено ставитися менш сприятливо через стать, расове чи етнічне походження, релігію чи переконання, інвалідність, вік чи сексуальну орієнтацію, а також громадянство (без шкоди для спеціальних положень законодавства ЄС).

***Дослідницька служба
Верховної Ради України***

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*