

Dezideriu GERGELY\*

## Perspective politico-juridice privind interzicerea discriminării pe baza originii rasiale sau etnice pe calea unei Directive la nivel european. Context istoric, politic, evoluții, implementare

În martie 2021, Comisia Europeană a publicat raportul privind punerea în aplicare a Directivei 2000/43/CE cunoscută ca Directiva privind egalitatea rasială.<sup>1</sup> Adoptarea unui act normativ european care interzice discriminarea rasială sau etnică a constituit, în mod evident, un progres semnificativ la nivelul Uniunii Europene. În literatura academică s-a considerat că protecția împotriva discriminării pe baza originii rasiale sau etnice s-a plasat în vârful unei „ierarhii a egalității”, ceea ce ar crea o anumită discrepanță.<sup>2</sup> Mark Bell susține că această percepție este legată de sfera mult mai largă de aplicare a Directivei rasiale în comparație cu alte Directive europene în această materie, spre exemplu cu privire la protecția împotriva discriminării pe criteriul de sex, religie sau convingeri, vârstă, dizabilitate, și orientare sexuală.<sup>3</sup> Din acest punct de vedere, măsurile adoptate la nivelul Uniunii Europene ar putea fi criticabile, considerându-se că protecția discriminării pe criteriul de origine rasială sau etnică, asigurată doar în legătură cu domeniul muncii, este extinsă în comparație cu discriminarea pe baza altor criterii și parțial extinsă în legătură cu discriminarea pe criteriul de sex. Aceste argumente critice pot fi redimensionate și în jurul propunerii Comisiei Europene pentru adoptarea unei Directive care să armonizeze protecția împotriva discriminării la nivelul Uniunii Europene<sup>4</sup>, propunere care stagnează în „negocieri” de aproximativ treisprezece ani de la momentul propunerii oficiale.<sup>5</sup> Prezentul articol își propune să urmărească succint circumstanțele în care a fost adoptată Directiva 2000/43/CE precum și parcursul ulterior în procesul de transpunere la nivelul Statelor Membre, din perspectiva contextului istoric, a dezbaterilor academice, a doctrinei și a modului în care Comisia Europeană a surprins problemele și obstacolele în procesul

\* Dezideriu Gergely, doctorand, Facultatea de Științe Politice, Universitatea București  
Email: dezideriugergely@gmail.com  
Manuscris primit la 20 noiembrie 2021.

- 1 Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin, OJ L 180/22, 2000.
- 2 C. Brown, "The Race Directive: towards equality for all the peoples of Europe?" în *Yearbook of European Law*, Vol.21, 2001, p. 222; H. Meenan, "Age equality after the Employment Directive", în *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol.10, 2003, p. 10.
- 3 Mark Bell, "EU anti-racism policy: the leader of the pack?" în Meenan, H. (ed.) *Equality Law in an Enlarged European Union, Understanding the Article 13 Directives*, Cambridge University Press, 2007, p 178-201.
- 4 Comisia Europeană, Propunere de Directivă cu privire la punerea în aplicare a principiului tratamentului egal al persoanelor indiferent de religie sau convingeri, handicap, vârstă sau orientare sexuală, COM/2008/0426 final.
- 5 Parlamentul European, Legislative Train Schedule, Area of Justice and Fundamental rights, Anti-discrimination Directive, on hold, <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-area-of-justice-and-fundamental-rights/file-anti-discrimination-directive>, accesat 15.11.2021.

de implementare al Directivei rasiale la nivelul Uniunii Europene.

## **Chestiunea măsurilor împotriva discriminării rasiale în Comunitatea Europeană la începutul anilor `90**

Necesitatea adoptării unor măsuri împotriva discriminării rasiale sau etnice a fost discutată încă din anii `80 la nivelul instituțiilor europene.<sup>6</sup> Parlamentul European adoptase în anul 1985 raportul Comitetului privind investigarea fascismului și a rasismului în Europa prin care s-au formulat recomandări relevante adresate atât Statelor Membre, cât și instituțiilor europene.<sup>7</sup> Între altele, Statele erau încurajate să ratifice instrumentele internaționale și europene în domeniul discriminării rasiale<sup>8</sup>, să asigure punerea în aplicare a acestor instrumente la nivel național<sup>9</sup>, să revizuiască și să amendeze legislația națională în materia discriminării rasiale<sup>10</sup>, să monitorizeze și să evalueze implementarea acestei legislații la nivel național<sup>11</sup>, să înființeze instituții specializate în domeniu (instituții cu rol de investigare, conciliere, cercetare, ombudsman).<sup>12</sup> Pe de altă parte, raportul sublinia că „trebuie făcut un efort pentru a defini mai larg competențele Comunității și responsabilitățile în domeniul relațiilor rasiale [...] și, dacă este necesar, amendarea Tratatelor”.<sup>13</sup>

În anul 1990, Parlamentul European a adoptat un nou raport al Comitetului privind investigarea fascismului și rasismului în Europa<sup>14</sup> reiterând Statelor Membre să „adopte o lege anti-discriminare care să condamne orice act rasist”<sup>15</sup> și să „înființeze organisme responsabile de monitorizarea aplicării stricte a convențiilor, rezoluțiilor, directivelor și a legislației privind actele de rasism, antisemitism sau xenofobie”.<sup>16</sup> De asemenea, în ceea ce privește Comisia Comunităților Europene, la acel moment, se recomanda „să elaboreze, până la data de 31 martie 1991, o propunere de directivă pentru crearea unui cadru legislativ al Comunității împotriva oricărei discriminări în legătură cu apartenența sau neapartenența la un grup etnic, națiune, regiune, rasă sau religie, aplicabil rezidenților Comunității”<sup>17</sup> și pentru „armonizarea reglementărilor la nivelul Comunității vizând interzicerea răspândirii materialelor antisemite și rasiste”.<sup>18</sup> Astfel cum transpare din

6 Pentru o perspectivă mai amplă asupra contextului în care s-au adoptat măsuri privind discriminarea rasială la nivelul Uniunii Europene a se vedea Erica Howard, „The EU Race Directive: its symbolic value-its only value?”, în *International Journal of Discrimination and Law*, 2004, Vol.6, p. 141-163, A B Academic Publishers.

7 European Parliament, Committee of Inquiry into the Rise of Fascism and Racism in Europe, „Report on the findings of the inquiry”, (Evrigenis report), A2-0160/85, <https://aei.pitt.edu/49120/1/A9067.pdf>, accesat 15.11.2021.

8 Ibidem, 4.2.1., 310 (a).

9 Ibidem, 4.2.1., 312 (b).

10 Ibidem, 4.2.1., 313 (d).

11 Ibidem, 4.2.1., 315 (f).

12 Ibidem, 4.2.1., 317 (h).

13 Ibidem, 4.2.1., 319 (j).

14 European Parliament, „Report drawn up on behalf of the Committee of Inquiry into Racism and Xenophobia on the findings of the Committee of Inquiry”, (Ford report), A3-0195/90, <https://aei.pitt.edu/3128/1/3128.pdf>, accesat 15.11.2021.

15 Ibidem, 7.4. Recommendation 52.

16 Ibidem, 7.4., Recommendation 65.

17 Ibidem, 7.2. Recommendation 31.

18 Ibidem, 7.2. Recommendation 32.

recomandările asumate de Parlamentul European, ideea unor acțiuni de creare a unui cadru legislativ european cu privire la interzicerea discriminării rasiale sau etnice, lărgirea competențelor Comisiei și propunerea unei Directive în această materie s-a prefigurat spre mijlocul anilor '80 și începutul anilor '90. Problema combaterii rasismului a fost prezentă și pe agenda reuniunilor Consiliului European din anii 90 dar nu sub forma propunerii unei reglementări legislative la nivel european.<sup>19</sup>

Nu trebuie însă ignorate inițiativele societății civile și a altor actori relevanți cu privire la discriminarea rasială în Comunitatea Europeană. Ann Dummett menționează faptul că, în anul 1991, Comisia pentru Egalitate Rasială din Marea Britanie a agreeat un program vizând combaterea discriminării rasiale în Comunitatea Europeană ce presupunea amendarea Tratatului de la Roma, elaborarea unei directive a Comunității Europene și o mai bună reglementare a dreptului la rezidență a cetățenilor statelor terțe pe teritoriul Comunității. Acest program a fost agreeat și de Biroul National împotriva Rasismului din Olanda și Comisia Regală privind politicile în domeniul imigrației din Belgia.<sup>20</sup> În același an, un grup de experți din cele trei țări cărora li s-au alăturat mai apoi organizații non-guvernamentale au inițiat elaborarea un text devenit o propunere de directivă privind interzicerea discriminării rasiale. Această inițiativă s-a numit „Linia de Start” și a cuprins o rețea informală de aproximativ 400 de organizații non-guvernamentale, semi-oficiale, organizații religioase, uniuni sindicale, experți independenți precum și experți din domeniul academic.<sup>21</sup> Textul final a fost agreeat în anul 1993, după o serie de întâlniri la care au participat experți din Germania, Franța, Italia, Olanda, Belgia și Marea Britanie.<sup>22</sup> Din punct de vedere tactic, așa cum punctează și Dummett, scopul ar fi trebuit să fie amendarea Tratatului, astfel încât orice dubiu să fie înlăturat cu privire la competența Comunității de a adopta măsuri legislative în materia discriminării rasiale.<sup>23</sup> Se ridică întrebarea, de ce această alterare a propunerii directe pentru adoptarea unei directive?

## **Problematica unei ”Directive” împotriva discriminării rasiale în Comunitatea Europeană la mijlocul anilor '90**

De la recomandările Parlamentului European din anii '90 și inițiativa „Liniei de Start” până la adoptarea efectivă a Directivei 2000/43/CE a durat aproape un deceniu. Acest interval de timp este pus pe seama lipsei voinței politice. În doctrină se arată că, la

- 19 Mark Bell arată că tema a fost inclusă de 6 ori în concluziile Consiliului European între anii 1990-1994. Bell M., "EU anti-racism policy: the leader of the pack?" în Meenan, H. (ed.), *Equality Law in an Enlarged European Union, Understanding the Article 13 Directives*, Cambridge University Press, 2007, p. 178-201.
- 20 Dummett A., "The Starting Line: a proposal for a draft Council Directive concerning the elimination of racial discrimination" în *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 1994, Vol. 20, no.3, p. 530-538.
- 21 Howard E., "The EU Race Directive: its symbolic value-its only value?" în *International Journal of Discrimination and Law*, 2004, Vol.6, pp 141-163, A B Academic Publishers.
- 22 Pentru mai multe detalii privind inițiativa Linia de Start a se vedea Commission for Racial Equality, Chopin I., Niessen J., "Proposals for legislative measures to combat racism and to promote equal rights in the European Union", 1998, Belmont Press; Chopin I., "Campaigning against racism and xenophobia: from a legislative perspective at European level", 1999, Chopin I., Niessen J., "The Starting Line and the incorporation of the racial equality directive into national laws of the EU member states and accession states", 2001, Belmont Press.
- 23 Ibidem, Dummett A., "The Starting Line: a proposal for a draft Council Directive concerning the elimination of racial discrimination".

nivelul Consiliului Uniunii Europene nu prea a existat un interes ridicat față de această temă.<sup>24</sup> Mark Bell sugerează tocmai faptul că s-a marjat pe absența unor prevederi specifice în Tratatul Comunității Europene cu privire la rasism pentru a insista că nu este o chestiune care intră în sfera juridică de competență a Comunității, fiind utilizat acest argument ca justificare pentru absența subiectului pe agenda Consiliului.<sup>25</sup> În linia același argumentații, Erica Howard subliniază că statele membre ar fi putut iniția demersuri pentru amendarea Tratatului în sensul lărgirii competențelor Comunității, însă acest lucru nu s-a întâmplat la adoptarea Tratatului privind Uniunea Europeană, cunoscut ca Tratatul de la Maastricht din 1992.<sup>26</sup>

De altfel, Ann Dummett arată că, încă de la lansarea procesului de redactare a textului „Liniei de Start”, a devenit evident că unele state membre nu erau în favoarea unei astfel de directive.<sup>27</sup> Martin MacEwen este de opinie că statele membre au fost reticente față de ideea adoptării unei Directive pe considerentul că ar reprezenta un demers superfluu, în condițiile în care acestea erau parte la Convenția Europeană a Drepturilor Omului și la Convenția ONU privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială, sau că acțiunile împotriva discriminării rasiale ar constitui o chestiune ce intră în competența autorităților de nivel național.<sup>28</sup> Erica Howard menționează că au existat totuși și alte motive precum reticența de a recunoaște problemele legate de discriminarea rasială în interiorul statelor sau potențialul de a genera probleme altor state, sensibilitatea subiectelor legate de rasism sau conotația negativă asociată acestei probleme precum și faptul că acest subiect nu constituia un subiect atractiv din punctul de vedere al capitalului politic.<sup>29</sup>

În rezoluțiile din 1993<sup>30</sup>, 1994 și 1995<sup>31</sup>, Parlamentul European a solicitat, în mod repetat, Comisiei Europene să propună o Directivă privind combaterea discriminării rasiale. Mai mult, în rezoluția din 1994, Parlamentul European s-a referit la propunerea de Directivă elaborată de societatea civilă intitulată „Linia de Start” și a reiterat „solicitarea adresată Comisiei de a elabora de urgență o directivă de stabilire a unor măsuri de consolidare a instrumentelor juridice relevante din statele membre, utilizând documentul „Linia de start” ca bază și ținând seama de îndrumările Parlamentului privind combaterea discriminării rasiale, în special, în domeniile educație, mass-media, informare, cultură, tineret, drepturile cetățenilor, drepturile femeilor, legislație, afaceri sociale, afaceri economice și ocuparea forței de muncă, precum și politica în materie de imigrație și azil”.<sup>32</sup>

24 Howard E., *The EU Race Directive, Developing the protection against racial discrimination within the EU*, 2010, Routledge, Taylor & Francis Group, pp 8-9.

25 Bell M., *Anti-discrimination Law and the European Union*, 2002, Oxford University Press.

26 Howard E., Op. cit., 24, p.10.

27 Ibid, Dummett A., ”The Starting Line: a proposal for a draft Council Directive concerning the elimination of racial discrimination”.

28 MacEwen, M., *Tackling Racism in Europe: An Examination of Anti-Discrimination Law in Practice*, Oxford/Washington: Berg, 1995, pp 1-87 și 174-200.

29 Howard E., Op.cit. 24, p.10.

30 European Parliament, ”Resolution on racism and xenophobia”, 20 December 1993, OJ C 342/19.

31 European Parliament, ”Resolution on racism, xenophobia and anti-Semitism”, 26 October 1995, OJ C 308/140, [https://www.europarl.europa.eu/workingpapers/libe/102/text5\\_en.htm#annex3](https://www.europarl.europa.eu/workingpapers/libe/102/text5_en.htm#annex3), accesat 15.11.2021.

32 European Parliament, ”Resolution on racism, xenophobia and anti-Semitism”, 27 October 1994, OJ C 323/154, [https://www.europarl.europa.eu/workingpapers/libe/102/text5\\_en.htm#annex3](https://www.europarl.europa.eu/workingpapers/libe/102/text5_en.htm#annex3), accesat 15.11.2021.

În concluziile Consiliului European din anul 1994 se menționa inițiativa franco-germană împotriva rasismului și xenofobiei care propunea înființarea unei comisii consultative și dezvoltarea unei strategii globale la nivelul Uniunii pentru combaterea actelor de rasism și violență xenofobă.<sup>33</sup> Un an mai târziu, în 1995, comisia consultativă, formată din reprezentanți guvernamentali, a elaborat un set detaliat de recomandări ce includeau propunerea ca statele membre să introducă măsuri legislative de interzicere a discriminării rasiale în domeniul muncii, cu referire la discriminarea directă, discriminarea indirectă, victimizare, inversarea sarcinii probei, remedii în fața instanțelor de judecată și reglementarea unor excepții precum cerințe ocupaționale specifice.<sup>34</sup> De asemenea, au fost incluse recomandări în materia dreptului penal vizând combaterea rasismului și xenofobiei, actele motivate rasial și rolul poliției în această materie.<sup>35</sup> Deși extrem de relevante și pertinente, aceste recomandări nu vizau, în esență, adoptarea unei Directive la nivelul Uniunii Europene privind interzicerea discriminării rasiale în sfera vieții publice.

Totuși, un aspect important de notat vizează lucrările Grupului de lucru ad-hoc menționate în raportul comisiei consultative care s-a ocupat „de întrebări instituționale și Amendamente la Tratat”.<sup>36</sup> Câteva aspecte sunt relevante. De pildă, în raport se sublinia faptul că există „opinii diferite cu privire la competența Comunității”, iar o „modificare explicită a Tratatului, care confirmă competența Comunității, va fi o expresie clară a intenției Uniunii Europene de a combate, nu doar de a protesta, împotriva valului de rasism și xenofobie”.<sup>37</sup> Din punctul de vedere al „importanței acordate principiului subsidiarității, chiar și chestiunea explicitării competenței Comunității este sensibilă”, se arăta în raport. Însă „dincolo de argumentul moral și politic al competenței Comunității [...] Uniunea trebuie să asigure o garanție oricărei persoane împotriva discriminării dacă se dorește a realiza o realitate a libertății de circulație în cadrul unei piețe unice”.<sup>38</sup> Această ultimă afirmație este preluată din Comunicarea Comisiei Europene din 1994 în care se arăta că deși „Tratatele astfel cum sunt adoptate nu conferă niciun un fel de competență specifică pentru legislație în acest domeniu, această omisiune devine tot mai greu de justificat în Europa”. Față de această poziție, Comisia Europeană considera că este necesară introducerea unei referințe specifice la combaterea discriminării în Tratat, asumându-și rolul de a „demonstra valoarea adăugată a acțiunilor la nivelul Uniunii în

33 European Council at Corfu, 24-25 June 1994, "Presidency Consultations", III. Co-operation on Justice and Home affairs, 1. Racism and xenophobia, Annex III, Implementation of the Franco/German initiative against racism and xenophobia, [https://www.europarl.europa.eu/summits/cor1\\_en.htm#annex3](https://www.europarl.europa.eu/summits/cor1_en.htm#annex3), accesat 15.11.2021.

34 Consultative Commission on Racism and Xenophobia, "Final Report", 6906/1/95 Rev 1, Raxen 24, Chapter II, Employment, A. Provision against discrimination in employment, [https://aei.pitt.edu/1588/1/Kahn\\_report.pdf](https://aei.pitt.edu/1588/1/Kahn_report.pdf), accesat 15.11.2021.

35 Ibidem, Chapter IV, Harmonization of legislation and the role of the police in tackling racism and xenophobia, Chapter V The Criminal justice system.

36 Ibidem, Ad hoc Working Party on Treaty Amendment and Institutional Questions.

37 Ibidem.

38 Ibidem. În legătură cu această afirmație se invocă poziția Comisiei Europene prezentată în "White Paper on European Social Policy: A Way Forward for the Union" COM (94) 333, 27 July 1994, Ch.VI, para 27. Aici argumentul se plasează în legătură cu efectul discriminării rasiale în domeniul muncii sau al locuirii asupra liberei circulații în UE, distorsionarea pieței muncii sau a programelor educaționale precum și impactul asupra minorităților vulnerabile.

acest domeniu” pentru a asigura complementaritatea cu acțiunile la nivel național.<sup>39</sup> Aceste considerente oficiale confirmă existența opiniilor divergente în rândul statelor membre cu privire la chestiunile „tehnice” legate de limitele competenței Comunității, însă următorul paragraf din raportul comisiei consultative adăuga un element suplimentar relevant, menționat și în dezbaterile academice, anume influența capitalului politic, în esență, interesul electoral la nivel național: „Nu suntem mulțumiți de faptul că acțiunile întreprinse de statele membre individuale pentru a combate rasismul și xenofobia au slăbit consensul politic european cu privire la necesitatea de a combate rasismul și xenofobia și de a facilita progresul în domenii ale Comunității unde considerentele electorale restrânse e posibil să fi slăbit voința de a acționa ferm”.<sup>40</sup>

În mod evident, diferitele motivații politice ale statelor membre au influențat pozițiile acestora în raport cu chestiunea unor măsuri legislative la nivel european care să oblige statele să asigure un anumit nivel de protecție împotriva discriminării rasiale. Era însă nevoie a se depăși stadiul de „vitrină” al declarațiilor împotriva rasismului la nivel european.

În contextul voalat al divergențelor politice din rândul statelor membre, s-a recomandat modificarea Tratatului pentru a înlătura incertitudinea și ambiguitatea existentă cu privire la competența Comunității de a acționa. În opinia comisiei, amendamentul ar fi trebuit să vizeze eliminarea tuturor formelor de discriminare pe criteriul de cetățenie UE sau non-UE, origine rasială, culoarea pielii, naștere, religie, limbă, origine națională, socială sau etnică. Statele membre ar trebui să aibă obligația de a elimina aceste discriminări, iar Consiliul Uniunii trebuie să aibă abilitatea de a adopta Directive și Regulamente ce cuprind măsuri necesare pentru eliminarea acestor discriminări.<sup>41</sup>

Inițial, organizațiile societății civile „Linia de Start” au formulat propunerea de Directiva în temeiul Articolului 308 (fost Articol 235) din Tratat, însă, în absența voinței politice aceștia s-au orientat înspre promovarea unui amendament care să confere o bază legală precisă în acest domeniu. Amendamentul propus în 1993, intitulat „Punctul de start”, viza o aplicare directă a principiului nediscriminării, un mandat clar al instituțiilor europene de a acționa în acest domeniu iar adoptarea măsurilor necesare ar fi fost realizată prin majoritate calificată nu prin unanimitate.<sup>42</sup>

## **Măsuri privind combaterea discriminării rasiale în contextul modificării Tratatului de la Amsterdam**

În Comunicarea privind rasismul, xenofobia și anti-semitismul din 1995, Comisia Europeană puncta faptul că solicitările Parlamentului European pentru elaborarea unei

39 European Commission, "White Paper on European Social Policy: A Way Forward for the Union", COM (94) 333, 27 July 1994, Ch. VI, para 27, [https://aei.pitt.edu/1118/1/social\\_policy\\_white\\_paper\\_COM\\_94\\_333\\_A.pdf](https://aei.pitt.edu/1118/1/social_policy_white_paper_COM_94_333_A.pdf), accesat 15.11.2021.

40 Ibidem, Consultative Commission on Racism and Xenophobia, "Final Report", D. Ad hoc Working Party on Treaty Amendment and Institutional Questions. Community Competence and Treaty Amendment.

41 Ibidem.

42 Amendamentul propus inițial de organizațiile societății civile „Linia de Start” nu a fost acceptat. Chopin I., "Campaigning against racism and xenophobia: from a legislative perspective at European level", 1999.

Directive privind măsuri de combatere a discriminării rasiale au suscitată dezbateri considerabile și, practic, fără a respinge explicit solicitările Parlamentului, Comisia considera că o astfel de soluție nu putea fi realizată în afara modificării Tratatului. În viziunea Comisiei, trebuiau adresate două chestiuni: nevoia de a asigura aplicarea nediscriminatorie a legislației Comunității și nevoia adoptării unui instrument legislativ privind nediscriminarea în Tratat sau prin intermediul legislației secundare. În raport de acest ultim aspect, Comisia sublinia faptul că este necesară „*întărirea prevederilor Tratatului*” prin „*includerea competențelor de combatere a discriminării rasiale*” deoarece legislația la nivelul Comunității, menite să garanteze un nivel minim de protecție împotriva discriminării, ar constitui un pas semnificativ în atingerea obiectivelor Tratatului”.<sup>43</sup>

Modificarea Tratatului nu a primit o rezolvare la reuniunea de la Dublin a Consiliului European din decembrie 1996, constituind doar un pas în contextul negocierilor privind propunerile de revizuire a Tratatului.<sup>44</sup> Sub președinția deținută de Guvernul Irlandez s-a propus un nou Articol 6a la Tratat care prevedea că „sub condiția unanimității în Consiliu, pe baza unei propuneri a Comisiei și după consultarea Parlamentului European, se pot adopta acțiuni pentru interzicerea discriminării pe bază de sex, origine rasială, etnică sau socială, convingeri religioase, dizabilitate, vârstă sau orientare sexuală”.<sup>45</sup> În rezoluția sa din ianuarie 1997, Parlamentul European lua act de intenția de a include în Tratat măsuri de prevenire și combatere a rasismului și xenofobiei ca domeniu de importanță pentru Comunitate în cadrul Conferinței interguvernamentale<sup>46</sup>, însă se delimita de propunerea ca măsurile de combatere a discriminării să fie adoptate de Consiliu prin unanimitate. Parlamentul și-a exprimat în mod explicit opoziția față de această procedură, considerând că decizia în Consiliu trebuie adoptată prin votul majorității, iar Parlamentul ar trebui să obțină dreptul de co-decizie.<sup>47</sup> Procedura în regim de majoritate, și nu unanimitate, fusese propusă și de „Linia de start” dar a fost respinsă încă din fază incipientă, în 1993.<sup>48</sup>

43 European Commission, „Communication on racism, xenophobia, anti-Semitism and a proposal for a Council Decision designating 1997 as European Year against Racism”, 2.3. Key areas for action, p. 2.3.7. The question of European-level legislation, COM (95) 653 final, <https://aei.pitt.edu/2777/1/2777.pdf>, accesat 15.11.2021.

44 Dublin European Council 13 and 14 December 1996, „Presidency Consultations”, IV. The Intergovernmental Conference, V. Justice and Home Affairs, [https://www.europarl.europa.eu/summits/dub1\\_en.htm#subsid](https://www.europarl.europa.eu/summits/dub1_en.htm#subsid), accesat 15.11.2021.

45 Howard E., Op.cit. 24, p.14.

46 European Parliament, „Resolution on racism, xenophobia and anti-Semitism and the European Year against Racism”, 30 January 1997, [https://www.europarl.europa.eu/workingpapers/libe/102/text5\\_en.htm#annex5](https://www.europarl.europa.eu/workingpapers/libe/102/text5_en.htm#annex5), accesat 15.11.2021, para 14 „Notes the intention to incorporate in the Treaty measures to prevent and combat racism and xenophobia as a field of activity of Community significance within the framework of the Intergovernmental Conference; remarks however that, within the framework of the first pillar, the European Union should be given responsibility for the development of measures against racism and xenophobia, so that the Commission is given the right to initiate measures, the Council decides by majority voting and the European Parliament acquires powers of co-decision, in order that, within the framework of the first pillar, an anti-discrimination directive can be drawn up as soon as possible; calls once more for binding legal instruments to combat racism and xenophobia at European level”.

47 Ibidem, para. 19. „Expresses its satisfaction at the proposal to include an anti-discrimination article in the Treaty but is opposed to the unanimity needed to introduce measures at European level; urges that the Commission should receive the right of initiative in this field, that the Council should decide by majority voting and that the European Parliament should acquire co-decision right”.

48 Chopin I., „Campaigning against racism and xenophobia: from a legislative perspective at European level”, 1999.

Totuși, în condițiile date s-a construit un suport larg pentru ideea modificării Tratatului<sup>49</sup>, și printru alte amendamente, a fost adoptat textul cuprins în Articolul 13 din Tratatul de la Amsterdam, din 11 noiembrie 1997 care prevede: „Fără a aduce atingere celorlalte dispoziții ale prezentului tratat și în limitele competențelor conferite de acesta Comunității, Consiliul, hotărând în unanimitate cu privire la o propunere a Comisiei și după consultarea Parlamentului European, poate lua măsurile corespunzătoare pentru a combate discriminarea pe motive de sex, rasă sau origine etnică, religie sau convingeri, dizabilitate, vârsta sau orientarea sexuală.”<sup>50</sup>

Isabelle Chopin arată că marea majoritate a statelor membre a fost în favoarea unei clauze generale de tipul celei introduse la Articolul 13 în cursul negocierilor din cadrul conferinței interguvernamentale, fiind mulțumită de formula adoptată în final. Totuși, Finlanda ar fi dorit competențe mai largi acordate Comisei, însă și-a retras propunerile în cursul negocierilor. Franța ar fi dorit o formulă diferită în legătură cu sintagma „etic” (n.n. discriminarea pe baza de origine etnică), Danemarca a fost sceptică cu privire la valoarea adăugată a clauzei din Articolul 13, Germania ar fi preferat o formulă de sine-stătătoare cu privire la nediscriminare, Belgia ar fi dorit o formulă apropiată clauzei din Articolul 14 al Convenției Europene a Drepturilor Omului, iar Austria a exprimat rezerve în legătură cu implicațiile financiare ale măsurilor în domeniul combaterii discriminării, în timp ce Olanda, Irlanda, Spania, Italia sau Portugalia nu avut obiecții față de textul final.<sup>51</sup>

În literatura academică, textul Articolului 13 a fost extrem de discutat și dezbătut. Rezumăm doar o parte din aceste evaluări critice din doctrină. Evident, s-a considerat că Articolul 13 este produsul unui compromis politic, că nu stabilește un principiu general al egalității și nediscriminării, fiind lipsit de aplicabilitate directă, presupune unanimitatea în Consiliu, astfel încât orice Stat membru poate bloca măsuri propuse, nu instituie o obligativitate pentru Consiliu de a adopta măsur, cât o posibilitate în acest sens, Parlamentul are un rol limitat, anume unul consultativ și, nu în ultimul rând, criteriile de discriminare enumerate sunt limitative (doar pe bază de sex, rasă sau origine etnică, religie sau convingeri, dizabilitate, vârstă sau orientare sexuală).<sup>52</sup> După adoptare, Parlamentul European și-a exprimat regretul că Tratatul de la Amsterdam nu consacră nediscriminarea ca principiu fundamental cu efect imediat în temeiul dreptului comunitar și că dispozițiile noului articol 13 din Tratatul CE impun mai întâi luarea unor măsuri de punere în aplicare, care trebuie, de asemenea, să fie adoptate în unanimitate de către Consiliu.<sup>53</sup>

49 Solanke I., *Making Anti-Racial Discrimination Law, A comparative history of social action and anti-racial discrimination law*, Routledge, Taylor & Francis Group, 2009, p.180.

50 Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts – Contents, Official Journal C 340, 10/11/1997, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:11997D/TXT>. Accesat 15.11.2021. Tratatul de la Amsterdam a intrat în vigoare în mai 1999.

51 Chopin I., "Article 13: A new challenge for European Institutions", Migration Policy Group, 1999, [https://www.migpolgroup.com/\\_old/wp-content/uploads/2016/10/113.Article13-A-New-Challenge-for-European-Institutions\\_EN\\_01.99.pdf](https://www.migpolgroup.com/_old/wp-content/uploads/2016/10/113.Article13-A-New-Challenge-for-European-Institutions_EN_01.99.pdf), accesat 15.11.2021, accesat 15.11.2021.

52 Howard E., Op.cit. 24, p.17-18.

53 European Parliament, "Resolution on racism, xenophobia and anti-Semitism and the results of the European Year against Racism", 29 January 1998, [https://www.europarl.europa.eu/workingpapers/libe/102/text5\\_](https://www.europarl.europa.eu/workingpapers/libe/102/text5_)

Dincolo de aceste critici, membrii societății civile au considerat Articolul 13 un „pas enorm” pentru cei implicați în combaterea discriminării și a egalității de tratament.<sup>54</sup> În literatura academică se preciza că este un pas „monumental”, un „fapt politic” care, în ciuda unanimității, va face imposibil „să nu se adopte acțiuni în baza acestor prevederi”.<sup>55</sup>

### **Circumstanțele adoptării unei Directive care cuprinde măsuri de combatere a discriminării pe bază de origine rasială sau etnică**

În anul 1998, grupul „Linia de Start” a propus o versiune revizuită de Directivă denumită „O nouă Linie de Start”, care a luat în considerare modificările aduse prin Tratatul de la Amsterdam. Această propunere viza interzicerea discriminării pe criteriul de origine rasială sau etnică, religie sau convingeri în ideea că aceste criterii au fost cuprinse împreună în Declarațiile europene precum și în rezoluțiile Parlamentului European, iar pe de altă parte, aceste criterii se suprapun, spre exemplu, în cazul discriminării împotriva evreilor, musulmanilor sau persoanelor originare din Africa de Nord sau Turcia.<sup>56</sup>

În același an Comisia Europeană a organizat consultări publice sub formă de conferințe, seminarii, reuniuni la care au participat reprezentanți ai instituțiilor europene, ai statelor membre, membrii societății civile, parteneri sociali și membri ai Parlamentului European. Comisia Europeană a publicat comunicarea cu privire la măsurile de combatere a discriminării la nivelul Comunității Europene în noiembrie 1999.<sup>57</sup> În primul rând, Comisia a propus o directivă de combatere a discriminării pe piața muncii pe baza criteriilor menționate la articolul 13, cu excepția criteriului de sex, care a fost reglementată de legislația comunitară din anii 1970 și care avea un temei juridic specific în domeniul ocupării forței de muncă (articolul 141 din TCE). În al doilea rând, Comisia a propus o directivă de combatere a discriminării pe motive de origine rasială și etnică care se aplica și în alte sfere ale vieții publice în afara domeniului muncii. În al treilea rând, Comisia a propus un program de acțiune, conceput pentru a fi complementar propunerilor legislative prin sprijinirea eforturilor statelor membre de combatere a discriminării.<sup>58</sup> Directivele propuse de Comisie urmau să reglementeze o serie de principii relevante privind protecția împotriva discriminării, lăsând la aprecierea Statelor Membre modalitatea concretă de punere în aplicare, în funcție de circumstanțele și tradițiile juridice ale statelor.

en.htm#annex6, accesat 15.11.2021.

54 Chopin I., Op. Cit. 51.

55 Allen R. QC, „Article 13 EC, evolution and current contexts” în Helen Meenan (ed.), *Equality Law in an Enlarged European Union. Understanding the Article 13 Directives*, 2007, Cambridge University Press, p.38-72. Niessen J., „The further development of European Anti-Discrimination Policies” în Chopin I., Niessen J., (ed.), *Commission for Racial Equality, Migration Policy Group, The Starting Line and the incorporation of the Racial Equality Directive into national laws of the EU member states and accession states*, 2001, Belmont Press.

56 Chopin I. Niessen J., „Proposals for legislative measures to combat racism and to promote equal rights in the European Union”, *Commission for Racial Equality*, 1998, Belmont Press.

57 European Commission, „Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on certain Community measures to combat discrimination”, COM (1999) 564 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51999DC0564&from=EN>, accesat 20.11.2021.

58 Ibidem, 4. The Commissions package of proposals, p 7-9.

Propunerea pentru o Directivă a Consiliului privind implementarea principiului egalității de tratament, indiferent de originea rasială sau etnică, a fost prezentată în 24 noiembrie 1999. Directiva propusă de Comisia Europeană interzicea discriminarea directă, discriminarea indirectă, hărțuirea, ordinul de a discrimina, victimizarea, se aplica în domeniul relațiilor de muncă, a protecției sociale, securitatea socială și sănătate, avantaje sociale, educație, accesul la bunuri și servicii, inclusiv locuire, prevedea excepții la tratamentul diferențiat pe baza cerințelor ocupaționale specifice, permitea statelor membre să adopte măsuri de acțiuni pozitive, stabilea nivelul de cerințe minimale în ceea ce privește protecția împotriva discriminării de la care Statele membre nu pot deroga, accesul la proceduri administrative, judiciare și de conciliere, calitatea procesuala activă a organizațiilor care au interes în combaterea discriminării rasiale, condițiile în care operează inversarea sarcinii probei, încurajarea dialogului social, crearea de instituții specializate în domeniu.<sup>59</sup>

Ce se poate spune despre convergența dintre propunerea de Directivă a Comisiei Europene și propunerea Directivei formulată de „Linia de Start”? Mark Bell a realizat o analiză comparativă a textului Directivei 2000/43 și a propunerii formulate de „Linia de Start” pentru a evalua în ce măsură recomandările grupului au fost reflectate în textul oficial.<sup>60</sup> În primul rând, Directiva propusă de Comisia interzicea discriminarea pe baza originii rasiale sau etnice spre deosebire de textul Directivei „Liniei de Start”, care interzicea discriminarea pe baza originii rasiale și pe bază de religie. Discriminarea pe baza criteriului de religie a fost inclusă de Comisie într-o directivă separată cunoscută ca Directiva cadru în domeniul relațiilor de muncă care interzice discriminarea pe bază de vârstă, dizabilitate, orientare sexuală, religie sau convingeri.<sup>61</sup>

Definițiile privind discriminarea erau similare în ambele propuneri de Directivă cu excepția discriminării indirecte, unde propunerea „Linei de Start” era mai bine plasată deoarece justificarea la discriminare se impunea a fi bazată pe factori obiectivi care nu au legătură cu criteriul interzis, spre deosebire de Directiva Comisiei care prevedea o abordare mai largă, justificarea fiind plasată în raport de un scop legitim și mijloace proporționale pentru atingerea scopului respectiv. Hărțuirea, astfel cum era definită în textul Comisiei, nu avea un corespondent în textul propus de „Linia de Start”. Deși victimizarea, în propunerea Liniei de Start, era definită ca o formă distinctă de discriminare, iar în Directivă era reglementată separat, în cuprinsul prevederilor referitoare la implementare, definițiile propuse aveau un efect similar.<sup>62</sup> Totuși, definiția propusă de „Linia de Start”

59 European Commission, "Proposal for a Council Directive implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin", COM/99/0566 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A51999PC0566>, accesat 20.11.2021.

60 Bell M., "Meeting the challenge? A comparison between the EU Racial Equality Directive and the Starting Line" in *The Starting Line and the incorporation of the Racial Equality Directive into the national laws of the EU Member States and Accession States*, Commission for Racial Equality, Migration Policy Group, Chopin I, Niessen J (eds.), 2001, Belmont Press.

61 Directiva 2000/78/CE a Consiliului din 27 noiembrie 2000 de creare a unui cadru general în favoarea egalității de tratament în ceea ce privește încadrarea în muncă și ocuparea forței de muncă, Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, L 303/16, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=celex%3A32000L0078>, accesat 20.11.2021.

62 "The New Starting Line Proposal, to the European Parliament, Council and Commission and Member States

era mai restrictivă fiind redusă la plângerile inițiate cu bună credință, în comparație cu textul Directivei care nu introducea o astfel de circumstanță limitativă.<sup>63</sup> În ceea ce privește ordinul de a discrimina, propunerea „Liniei de Start” era diferită și mult mai largă, cuprinzând incitarea sau presiunea de a discrimina, înființarea sau operaționalizarea unor organizații care promovează incitarea la discriminare, spre deosebire de textul Directivei care se limita la a asimila instrucțiunea sau ordinul de a discrimina cu o formă de discriminare.

În ceea ce privește domeniul de aplicare al Directivei, Bell considera textul „Liniei de Start” ca fiind mai clar și lipsit de ambiguitatea din propunerea Comisiei, un al doilea aspect vizând aplicarea Directivei atât în raport de persoane fizice, cât și juridice, aspect omis în textul Comisiei.<sup>64</sup> Un alt aspect omis de textul Comisiei se referea la aplicarea Directivei în raport de exercitarea funcțiilor oricăror instituții publice. Această omisiune a fost invocată inclusiv de Parlamentul European deoarece propunerea Comisiei viza doar instituțiile publice care au atribuții în domeniile enumerate limitativ în Directivă, fiind omise, spre exemplu, instituții precum poliția, organele judiciare, de imigrare etc.<sup>65</sup>

În legătură cu excepțiile permise, textul propus de Comisie reglementa cerințele ocupaționale specifice în raport de justificarea invocată în fiecare caz particular fiind astfel mai bine plasat decât textul propus de „Linia de Start”, care permitea excluderea completă a unor activități ocupaționale.<sup>66</sup>

În ceea ce privește apărarea drepturilor, textul „Liniei de Start” solicita accesul la un remediu judiciar în comparație cu textul Comisiei, care se referea la proceduri administrative sau judiciare, scopul fiind acela de a permite acomodarea diferitelor sisteme la nivelul Statelor Membre.<sup>67</sup> Procedurile de conciliere în textul „Liniei de start” urmau să fie disponibile în funcție de opțiunea victimei, iar în textul Comisiei, în funcție de opțiunea Statului Membru. Calitatea procesuală activă a organizațiilor în textul Directivei era recunoscută în condițiile mandatării simple din partea victimei, însă textul „Liniei de Start” nu includea o astfel de condiționalitate, pentru a permite organizațiilor să inițieze proceduri și în absența unei victime.<sup>68</sup> O critică adusă textului propus de Comisie se referea la faptul că Statele Membre au libertatea de a reglementa condițiile în care se acordă calitatea procesuală activă, fiind posibile astfel variații inacceptabile în interiorul Uniunii, sau în anumite domenii de aplicare ale Directivei.<sup>69</sup>

Textele propuse cu privire la principiul sarcinii probei în cazurile de discriminare erau aproape identice, acestea fiind inspirate din Directivele ce interzic discriminarea pe criteriul de sex. În ceea ce privește sancțiunile, textul propus de „Linia de Start” era mult mai specific și detaliat referindu-se la compensații materiale și morale (n.n., pecuniare și

of the European Community for a Draft Council directive concerning the Elimination of Racial and Religious Discrimination” în Chopin I., ”Campaigning against racism and xenophobia: from a legislative perspective at European level”, 1999, ENAR.

63 Bell M., Op.cit. 60.

64 Ibidem.

65 Ibidem.

66 Ibidem.

67 Ibidem.

68 ”The New Starting Line Proposal”, Op.cit. 63.

69 Bell M., Op.cit. 60.

nepecuniare). Sub aspectul instituțiilor responsabile de promovarea tratamentului egal, textul propus de „Linia de Start” viza un set clar de competențe referitoare la plângeri, investigații și soluționare atinse tangențial și de textul propus de Comisie care făcea referire la acordarea de asistență victimelor discriminării cu privire la plângerile acestora, inițierea de investigații, sondaje, rapoarte și elaborarea de recomandări.<sup>70</sup>

Pe 7 ianuarie 2000, propunerea Comisiei Europene a fost transmisă către Parlamentul European și Consiliu. Comitetul Regiunilor și-a formulat opinia în aprilie 2000, Comitele din Parlament și Parlamentul în 19 mai 2000 iar Comitetul Economic și Social și-a formulat opinia în 25 mai 2000. Pe baza acestor opinii, în 31 mai 2000, Comisia a adoptat propunerea de Directivă revizuită. Această variantă revizuită fost transmisă Consiliului.<sup>71</sup> Evident, forma finală a fost rezultatul negocierilor între statele membre.

Comisia a clarificat faptul că directiva se poate aplica atât persoanelor juridice cât și persoanelor fizice prin înlocuirea termenului „persoane fizice” cu „persoane” în întregul text. Definiția discriminării indirecte a fost reformulată pentru a reflecta mai îndeaproape jurisprudența Curții Europene de Justiție. Ordinul de a discrimina a fost considerat în mod clar o formă de discriminare. În ceea ce privește domeniul de aplicare, textul a fost modificat pentru a clarifica faptul că se aplică în sectorul public și privat, inclusiv organismelor publice, și s-au făcut completări pentru a clarifica acoperirea activităților neremunerate și voluntare, a experienței practice de muncă, a asistenței medicale și a domeniului locuirii. Dispoziția privind acțiunile pozitive a fost aliniată mai îndeaproape față de articolul 141 alineatul (4) din Tratat. Articolul privind dialogul social a fost extins pentru a acoperi organizațiile neguvernamentale. Atribuțiile organismelor independente au fost clarificate. Considerentele din Preambul au fost modificate pentru a le alinia la modificările din corpul textului, pentru a face trimitere la actele anterioare ale Consiliului și ale Parlamentului European.<sup>72</sup> Trebuie precizat că textul privind atribuțiile instituțiilor de egalitate a fost diluat, referințele la competențele de investigare fiind eliminate. Chiar dacă s-au adus unele clarificări cu privire la aplicarea Directivei în sectorul public, exercitarea funcțiilor organismelor publice s-a menținut corelativ domeniilor reglementate în Articolul 3 al Directivei, fiind astfel omise anumite autorități publice, care acordă un serviciu sau prestează servicii de interes public, precum cele din domeniul judiciar.

În data de 29 iunie 2000 Directiva a fost adoptată în unanimitate de către Consiliul Uniunii Europene și publicată în Jurnalul Oficial L 180 din 19 iulie 2000.<sup>73</sup> Practic, directiva a fost adoptată în aproximativ șapte luni de la publicarea propunerii. Acest termen scurt a fost considerat un record în doctrină, prin comparație cu durata în care

70 ”The New Starting Line Proposal”, Op.cit. 63.

71 EUR-Lex, Procedure 1999/0253/CNS, Proposal for a Council Directive implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin, COM (1999) 566, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=celex:32000L0043#302028>, accesat 20.11.2021.

72 Amended proposal for a Council Directive implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin, presented by the Commission pursuant to Article 250(2) of the EC Treaty, COM/2000/0328 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52000PC0328>, accesat 20.11.2021.

73 Directiva 2000/43/CE a Consiliului din 29 iunie 2000 de punere în aplicare a principiului egalității de tratament între persoane, fără deosebire de rasă sau origine etnică, Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, L 180/22, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32000L0043>, accesat 20.11.2021.

s-au adoptat acte normative europene ce implică modificări legislative la nivelul statelor membre.<sup>74</sup> Howard pune în discuție subiectul voinței politice coagulate la acel moment ce a determinat această mișcare iar răspunsul vine din contextul scenei politice. Howard conchide că rezultatul alegerilor din Austria din februarie 2000 este motivul prevalent indicat de majoritatea autorilor care au analizat circumstanțele adoptării Directivei 2000/43/CE.<sup>75</sup> Intrarea în Guvernul Austriei a partidului Libertății lui Jorg Haider, un partid de extremă dreaptă, a declanșat îngrijorări la nivelul unor State membre, precum și impunerea unor sancțiuni diplomatice bilaterale. Directiva a reprezentat un manifest al angajamentului Uniunii de a combate rasismul, iar unele State Membre au devenit mai flexibile în procesul de negociere nedorind să fie percepute ca blocând noile măsuri împotriva rasismului.<sup>76</sup>

### **Perspectiva Comisiei Europene privind punerea în aplicare a Directivei 2000/43/CE la nivelul Uniunii Europene**

În 30 octombrie 2006, Comisia Europeană a publicat prima comunicare privind punerea în aplicare a Directivei privind egalitatea rasială în Uniunea Europeană.<sup>77</sup> Deși Directiva a avut un impact major la nivel european, primele constatări nu au fost prea optimiste, evidențiind faptul că au existat întârzieri în transpunerea normelor cuprinse în Directivă. Astfel, cum sublinia Comisia, provocarea pentru anii următori era aceea de a asigura transpunerea, punerea în aplicare și respectarea integrală a Directivei.<sup>78</sup>

În conformitate cu articolul 17, statele membre trebuiau să comunice Comisiei până la data de 19 iulie 2005 informațiile necesare pentru elaborarea raportului privind aplicarea Directivei. Multe state membre au ratat termenul limită, iar unele nu au răspuns deloc. Până în decembrie 2005, Austria, Polonia, Regatul Unit, Franța, Germania, Lituania și Portugalia nu furnizaseră Comisiei nicio informație. Comisia a inițiat proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 226 din Tratatul CE, dintre care majoritatea au fost soluționate pe măsură ce legislația necesară a fost pusă în aplicare. Totuși, Austria, Finlanda, Germania și Luxemburg, au fost trimise în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene, constatându-se că acestea au încălcat obligațiile care le revin în temeiul tratatului pentru că nu au transpus integral directiva în legislația națională.<sup>79</sup>

74 Tyson, A., "Negotiation of the European Community Directive on Racial Discrimination" în *European Journal of Migration and Law*, Vol 3, 2001, issue 2, p. 199-229.

75 Howard E., Op.cit. 24. Howard citează în acest sens Guild, E., "The EC Directive on Race Discrimination: Surprises, Possibilities and Limitations" în *Industrial Law Journal* Vol. 29, no. 4, 2001 p. 416-23; Goldston, J. "European Law: New Possibilities in the Fight against Discrimination" în *Interights Bulletin* Vol.13, no.3, 2001, Barnard, C. "The Changing Scope of the Fundamental Principle of Equality?" în *McGill Law Journal*, Vol. 46, 2001, Bell, M., *Anti-Discrimination Law and the European Union*, 2000, Oxford: Oxford University Press.

76 Bell, M., *Anti-Discrimination Law and the European Union*, în Howard E., *The EU Race Directive, Developing the protection against racial discrimination within the EU*, 2010, pp 8-9, Routledge, Taylor & Francis Group.

77 European Commission, "Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, The application of Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin", COM(2006) 643 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52006DC0643>, accesat 20.11.2021.

78 Ibidem.

79 European Court of Justice, *Commission v Luxembourg*, case C-320/04, 24.02.2005, *Commission v Finland*, case

Toate statele membre au trebuit să aducă modificări legislației naționale pentru a se conforma Directivei, unele state adoptând noi măsuri legislative. Problemele au vizat în special reglementarea diferită a discriminării directe, a discriminării indirecte, a hărțuirii, precum și introducerea unor excepții diferite de cele permise de Directivă. Au existat probleme legate de asigurarea respectării drepturilor victimelor discriminării, cum ar fi transpunerea incorectă a normelor privind sarcina probei sau reglementarea restrictivă a calității procesuale active a organizațiilor. Atitudinile față de acțiunile pozitive variau foarte mult de la un stat membru la altul. Spre exemplu, în Slovacia, acțiunea pozitivă a fost văzută în mod specific ca un mijloc de combatere a excluziunii sociale a romilor, o abordare controversată care a fost contestată la Curtea Constituțională și declarată neconstituțională.<sup>80</sup> Până la momentul comunicării Comisiei din anul 2006, instanțele naționale nu au trimis nicio cauză în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene în cadrul procedurii preliminară cu privire la modul de interpretare a dispozițiilor directivei.

În 17 ianuarie 2014, Comisia Europeană a publicat a doua comunicare privind punerea în aplicare a Directivei 2000/43/CE, într-un raport comun vizând și aplicarea Directivei 2000/78/CE.<sup>81</sup> Comisia preciza că ambele directive au fost transpuse în legislația națională în toate cele 28 state membre. Din cauza neconformității cu ambele directive, au fost inițiate, în perioada 2005-2007, proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în cazul a 25 de state membre<sup>82</sup>, însă majoritatea acestor cazuri de „primă generație” au fost rezolvate, deoarece statele membre și-au adaptat legislația la directivele în cauză.<sup>83</sup>

Comisia atrăgea atenția asupra faptului că adoptarea directivelor nu a condus la denunțarea semnificativă a discriminării în Uniune. Majoritatea celor care s-au confruntat cu discriminarea nu au demarat un demers legal sau oficial în legătură cu situația respectivă, de cele mai multe ori considerând că denunțarea nu ar duce la rezultate concrete, sau că un rol important l-a avut lipsa informațiilor despre cum trebuie formulată plângerea și cui trebuie adresată aceasta, experiențele negative avute din cauza neplăcerilor întâmpinate, a demersurilor necesare sau a duratei procesului.<sup>84</sup> În ceea ce privește accesul la justiție, există unele obstacole între care se numără termenele scurte de depunere a plângerilor,

C-329/04, 22.02.05, *Commission v Germany*, case C-329/04, 28.04.05, *Commission v Austria*, case C-335/04, 4.05.05.

80 Slovakia, Constitutional Court, Judgment of 18.10.2004 (PL.US.8/04) în European Commission, COM (2006) 643 final.

81 Comisia Europeană, „Raport al Comisiei către Parlamentul European și Consiliu, Raport comun privind aplicarea Directivei 2000/43/CE a Consiliului din 29 iunie 2000 de punere în aplicare a principiului egalității de tratament între persoane, fără deosebire de rasă sau origine etnică (directiva privind egalitatea rasială) și a Directivei 2000/78/CE a Consiliului din 27 noiembrie 2000 de creare a unui cadru general în favoarea egalității de tratament în ceea ce privește încadrarea în muncă și ocuparea forței de muncă (directiva privind egalitatea de tratament în ceea ce privește încadrarea în muncă)”, COM/2014/02 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014DC0002&from=EN>, accesat 20.11.2021.

82 Problemele identificate de Comisia Europeană se refereau la reglementarea definițiilor discriminării directe și indirecte, hărțuirii, victimizării, reglementarea calității procesuale active a organizațiilor interesate, limitările domeniului de aplicare și interpretarea prea largă a derogărilor autorizate în temeiul directivelor.

83 La momentul publicării raportului Comisiei Europene erau în curs proceduri de infringement față de Belgia și România, în cazul Belgiei cu privire la ambele directive iar în cazul României doar în privința Directivei 2000/78/CE.

84 Comisia Europeană, Op.cit. 81, 3.3. Raportarea insuficientă.

durata și costurile procedurilor, inclusiv efectul descurajant pe care principiul conform căruia partea care pierde procesul plătește îl poate avea asupra victimelor, precum și disponibilitatea limitată a asistenței juridice.<sup>85</sup> Pe de altă parte, există motive potențiale de îngrijorare în legătură cu disponibilitatea, în practică, a căilor de atac și cu riscul ca sancțiunile impuse în cazuri concrete să nu fie pe deplin conforme cu cerințele directivelor. Instanțele naționale par să aibă tendința de a aplica sancțiunile cele mai puțin stricte prevăzute de lege și de a da dovadă de indulgență în stabilirea nivelului și a valorii compensației acordate.<sup>86</sup> Statele membre au raportat situații diferite în ceea ce privește jurisprudența națională. În unele state, precum Germania, directivele au dat naștere la o jurisprudență semnificativă, însă alte state membre, precum Estonia, Finlanda, Letonia, sau Malta au raportat un număr redus sau nesemnificativ de cazuri.<sup>87</sup>

Un al aspect relevant invocat de Comisie se referea la colectarea datelor privind egalitatea de tratament, în lipsa unei obligații prevăzute de Directive. În primul raport privind aplicarea Directivei 2000/43/CE Comisia își exprima îngrijorarea că „lipsa datelor etnice în majoritatea statelor membre ar putea sta în calea unei monitorizări corespunzătoare a aplicării legislației comunitare”, însă în anul 2014, situația rămânea aproape similară. Deși majoritatea statelor membre acceptă ca dovezi ale discriminării date statistice, totuși „numeroase state membre nu colectează date despre egalitatea de tratament sau o fac într-un mod foarte limitat, de exemplu, invocând cerințele legislației privind protecția datelor drept motiv pentru a nu colecta date”. Aici Comisia subliniază faptul că „legislația UE, în special directiva privind protecția datelor, nu împiedică statele membre să colecteze date în scopuri statistice, cu condiția ca garanțiile prevăzute în directivă să fie respectate”.<sup>88</sup>

Comisia abordează tacit și chestiuni ridicate de către Parlamentul European sau grupul „Liniei de Start” încă din stadiul dezbaterilor legate de conținutul propunerii de Directivă. Spre exemplu, atât Parlamentul cât și „Linia de Start” sugerau abordarea comună a discriminării pe criteriul de origine rasială sau etnică și religie.<sup>89</sup> Însă discriminarea pe criteriul de religie a fost reglementată separat în Directiva 2000/78/CE, doar în legătură cu domeniul relațiilor de muncă. Comisia recunoaște că „uneori se constată o suprapunere între originea rasială sau etnică și alte motive, în special (...) religia (...)”.<sup>90</sup> Deși directivele nu conțin nicio dispoziție specifică privind discriminarea multiplă, Comisia consideră că „directivele permit deja abordarea unei combinații de cel puțin două motive de discriminare în aceeași situație, deși pot apărea probleme din cauza diferențelor dintre nivelurile de protecție oferite pentru motive diferite în cele două directive, deoarece domeniul de aplicare a Directivei 2000/78/CE se limitează numai la aspectele legate de încadrarea în muncă”.<sup>91</sup> Parlamentul și „Linia de Start” atrăgeau atenția și asupra omisiunii

85 Comisia Europeană, Op.cit. 81, 3.4. Accesul la justiție.

86 Comisia Europeană, Op.cit. 81, 3.5. Sancțiuni și căi de atac Raportarea insuficienței, 3.4. Accesul la justiție.

87 Comisia Europeană, Op.cit. 81, 3.6. Interpretarea dată de instanțe.

88 Comisia Europeană, Op.cit. 81, 3.2. Lipsa datelor referitoare la egalitatea de tratament.

89 Infra Circumstanțele adoptării unei Directive care cuprinde măsuri de combatere a discriminării pe bază de origine rasială sau etnică.

90 Comisia Europeană, Op.cit. 81, 5., 5.1. Interzicerea discriminării pe motive de rasă sau origine etnică.

91 Comisia Europeană, Op.cit. 81, 4.4. Discriminarea multiplă.

de la aplicarea Directivei a aspectelor privind exercitarea funcțiilor instituțiilor publice, în general.<sup>92</sup> În legătură cu acest aspect, Comisia consideră justificată această abordare, fiind de opinie că „Directiva se aplică atât sectorului public, cât și celui privat, însă unele acțiuni ale statelor membre (de exemplu, ale poliției) pot presupune exercitarea autorității publice fără să fie vorba de o furnizare de « servicii » în sensul atribuit acestei noțiuni de tratate și de jurisprudența CJUE”.<sup>93</sup> Un alt aspect punctat de „Linia de Start” se referă la rolul organismelor de promovare a egalității. Propunerea Liniei de start prevedea atribuții mult mai nuanțate și clare în comparație cu cele reglementate în Directivă, atribuții diluate în cursul negocierilor și limitate la acordarea de asistență, elaborare de studii, rapoarte și recomandări.<sup>94</sup> Comisia recunoaște că „există diferențe clare între statele membre în ceea ce privește competențele și resursele acordate organismelor de promovare a egalității, precum și modul în care acestea sunt structurate” luând decizia de a efectua „o analiză mai generală a gradului în care sunt respectate, de către statele membre, cerințele acestei directive referitoare la organismele naționale de promovare a egalității”.<sup>95</sup>

Dacă la prima evaluare din anul 2006, provocarea pentru anii următori era aceea de a asigura transpunerea, punerea în aplicare și respectarea integrală a Directivei 2000/43/CE, la evaluarea din anul 2014 principala provocare, în opinia Comisiei, era aceea de a sensibiliza mai mult publicul față de măsurile de protecție existente și de a asigura o mai bună implementare și aplicare a directivelor. Comisia urma să depună eforturi pentru a valorifica întregul potențial al directivelor, considerând că legislația în sine nu este suficientă pentru a asigura deplina egalitate, fiind necesară combinarea cu măsuri adecvate de politică publică în domeniul egalității de tratament.<sup>96</sup>

În martie 2021, Comisia Europeană a publicat raportul comun privind punerea în aplicare a Directivei 2000/43/CE<sup>97</sup> și a Directivei 2000/78/CE. Raportul marchează, în mod implicit, douăzeci de ani de la adoptarea Directivei 2000/43/CE, respectiv șaptesprezece ani de la transpunerea acesteia în planul național al Statelor UE.<sup>98</sup> Comisia pornește de la premiza că egalitatea este „una din valorile fondatoare ale Uniunii Europene”<sup>99</sup>, subliniind că au fost făcuți pași importanți pentru a promova și a plasa în

92 Infra Circumstanțele adoptării unei Directive care cuprinde măsuri de combatere a discriminării pe bază de origine rasială sau etnică.

93 Comisia Europeană, Op.cit. 81, 5.2. Domeniul material de aplicare al Directivei.

94 Infra Circumstanțele adoptării unei Directive care cuprinde măsuri de combatere a discriminării pe bază de origine rasială sau etnică.

95 Comisia Europeană arată că au fost inițiate proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva Finlandei cu privire la absența organismului de promovare a egalității în domeniul ocupării forței de muncă prevăzut de Directiva 2000/43/CE.

96 Comisia Europeană, Op.cit. 81, 7. Concluzii și perspective.

97 European Commission, “Report to the European Parliament and the Council on the application of Council Directive 2000/43/EC implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin and of Council Directive 2000/78/EC establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation”, COM (2021) 139 final, 19.3.2021.

98 Directiva 2000/43/CE a fost adoptată la 29 iunie 2000 și publicată în Jurnalul Oficial al UE la 19 iulie 2000. Potrivit articolului 16 din Directiva Statele membre adoptă actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru a se conforma Directivei până la 19 iulie 2003.

99 În raport, Comisia Europeană citează Articolul 2 al Tratatului privind Uniunea Europeană și în Articolul 10 din Tratatul de Funcționare al Uniunii Europene prin care se dispune că în elaborarea și punerea în aplicare a politicilor și activităților sale, Uniunea va combate discriminarea pe bază de sex, origine rasială sau etnică,

mod transversal această valoare fundamentală în politicile Uniunii Europene, respectiv pentru a clădi o „adevărată Uniune a egalității”<sup>100</sup>. Această dimensiune a egalității, în viziunea Comisiei Europene, este prefigurată prin adoptarea strategiei privind egalitatea de gen (2020-2025)<sup>101</sup>, planul de acțiune împotriva rasismului (2020-2025)<sup>102</sup>, cadrul strategic pentru egalitatea, incluziunea și participarea romilor (2020-2030)<sup>103</sup>, strategia privind egalitatea LGBTIQ (2020-2025)<sup>104</sup>, strategia privind aplicarea Cartei privind drepturile fundamentale<sup>105</sup>, strategia privind persoanele cu dizabilități (2021-2030)<sup>106</sup>, planul de acțiune referitor la implementarea pilonului european privind drepturile sociale<sup>107</sup> și strategia împotriva antisemitismului (2021-2030).<sup>108</sup> Fără îndoială, toate aceste măsuri de politică publică reprezintă intervenții relevante complementare Directivei 2000/43/CE, precum și a celorlalte Directive în materia nediscriminării. Aceste măsuri transversale la nivel european reprezintă un progres semnificativ, însă suntem departe de a evalua eficacitatea acestora. Voința politică la nivel european corelativă adoptării acestor măsuri trebuie transpusă, în mod obligatoriu, nu doar în planul măsurilor naționale corespunzătoare, cât în practica instituțiilor și autorităților naționale și regionale, dar mai ales la nivelul comunităților locale.

Asa cum arată și Comisia, sentimentul general în Uniunea Europeană este că „lupta împotriva discriminării după anul 2014 a înregistrat mici progrese”, „discriminarea în UE este larg răspândită și întâlnită în marea majoritate a statelor membre”.<sup>109</sup> Persoanele care se confruntă cu discriminarea în Uniune încă ezită a se adresa autorităților, în ciuda activităților de conștientizare desfășurate la nivel național și local de către instituțiile de egalitate, cetățenii Uniunii având dubii că inițiativa lor ar avea șanse de succes, neavând informații cu privire la drepturile lor sau existența instituțiilor de egalitate, având dificultăți în a proba discriminarea, sau teama de consecințe adverse dacă ar depune o plângere.<sup>110</sup>

---

religie sau convingeri, dizabilitate, vârstă sau orientare sexuală.

100 European Commission, COM (2021) 139 final, 19.3.2021, I. Introduction.

101 European Commission, COM(2020) 152 final; [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/gender-equality-strategy\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/gender-equality-strategy_en), accesat 20.11.2021.

102 European Commission, COM(2020) 565 final; [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-anti-racism-action-plan-2020-2025\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-anti-racism-action-plan-2020-2025_en), accesat 20.11.2021.

103 European Commission, COM (2020) 620 final, [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/eu\\_roma\\_strategic\\_framework\\_for\\_equality\\_inclusion\\_and\\_participation\\_for\\_2020\\_-\\_2030\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/eu_roma_strategic_framework_for_equality_inclusion_and_participation_for_2020_-_2030_0.pdf), accesat 20.11.2021.

104 European Commission, COM(2020) 698 final; [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/lesbian-gay-bi-trans-and-intersex-equality/lgbtiq-equality-strategy-2020-2025\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/lesbian-gay-bi-trans-and-intersex-equality/lgbtiq-equality-strategy-2020-2025_en), accesat 20.11.2021.

105 European Commission, COM(2020) 711 final; [https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights/application-charter/eu-strategy-strengthen-application-charter\\_en](https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights/application-charter/eu-strategy-strengthen-application-charter_en), accesat 20.11.2021.

106 European Commission, COM(2021)101 final; <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8376&furtherPubs=yes>

107 European Commission, COM(2021)102 final [https://ec.europa.eu/info/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-action-plan\\_en](https://ec.europa.eu/info/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-action-plan_en), accesat 20.11.2021.

108 European Commission, COM(2021) 615 final, [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/eu-strategy-on-combating-antisemitism-and-fostering-jewish-life\\_october2021\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/eu-strategy-on-combating-antisemitism-and-fostering-jewish-life_october2021_en.pdf), accesat 20.11.2021.

109 European Commission, Op.cit. 97, COM (2021) 139 final, 19.3.2021.

110 Ibidem.

În unele State Membre<sup>111</sup> s-au introdus modificări în legislația națională cu privire la principiul sarcinii probei în cazurile de discriminare. În Cehia, Italia și Ungaria, instanțele de judecată au clarificat principiul sarcinii probei însă în unele State membre instanțele încă nu aplică în mod consistent sau corect standardul prevăzut în Directive.<sup>112</sup> Tendința unor instanțe de judecată este de a acorda compensații nepeculiare, sau compensații modeste în cazurile de discriminare, ceea ce poate descuraja victimele discriminării în a se adresa justiției. Protecția împotriva victimizării în unele State membre este limitată în practică doar la domeniul relațiilor de muncă.<sup>113</sup>

Jurisprudența Curții Europene de Justiție în temeiul Directivei 2000/43/CE s-a dezvoltat destul de lent, cauzele fiind mai puține în comparație cu jurisprudența dezvoltată în temeiul Directivei 2000/78/CE. Analiza acestei jurisprudențe nu face însă obiectul prezentului articol. Totuși, merită menționat că în primul caz referitor la discriminarea pe baza originii rasiale sau etnice, cauza Firma Feryn<sup>114</sup>, Curtea Europeană de Justiție a interpretat aspecte legate de absența unui reclamant identificabil ce nu constituie un obstacol în calea constatării unei discriminări directe, contextul în care declarațiile publice sunt suficiente pentru prezumția existenței unei politici de recrutare discriminatorii și deplasarea sarcinii probei în sensul că practica de recrutare nu corespunde declarațiilor în cauză. În cauza Runevič-Vardyn<sup>115</sup>, Curtea Europeană de Justiție a interpretat noțiunea de „servicii” din Directiva 2000/43/CE, reținând că normele naționale referitoare la înscrierea numelui în certificatele de stare civilă în limba oficială a statului nu intră sub incidența noțiunii de serviciu în contextul Directivei, invocând între altele, faptul că, în Consiliul Uniunii, nu s-a acceptat un amendament propus de Parlamentul European care să extindă domeniul de aplicare al directivei la „exercitarea de către orice organism public, inclusiv autoritățile polițienești, de imigrație, judiciare penale și civile”.<sup>116</sup> În cauza Ministerul Justiției și Libertăților Cetățenești împotriva Ștefan Agafitei și alții<sup>117</sup>, Curtea Europeană de Justiție a reținut ca inadmisibilă invocarea unei discriminări pe baza unui criteriu care excedă criteriilor limitativ enumerate de Directiva 2000/43/CE.

În cauza CHEZ<sup>118</sup>, Curtea Europeană de Justiție a interpretat noțiunea de „origine etnică” referindu-se la ideea potrivit căreia grupurile sociale se disting în special printr-o comunitate de naționalitate, de credințe religioase, de limbă, de origine culturală și tradițională și de mediu de viață, inspirându-se din jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului<sup>119</sup>. Curtea a arătat că o persoană care nu este de origine romă poate

111 Belgia, Bulgaria, Spania, Franța, Slovenia, Finlanda. , European Commission, Op.cit. 97, COM (2021) 139 final, 19.3.2021.

112 European Commission, Op.cit. 97, COM (2021) 139 final, 19.3.2021.

113 Ibidem, 2.2.2. Burden of proof, 2.2.3. Victimisation, 2.2.4. Sanctions.

114 Curtea de Justiție a Uniunii Europene, Cauza C-54/07, *Firma Feryn NV*, 2008.

115 Curtea de Justiție a Uniunii Europene, Cauza C-391/09, *Runevič-Vardyn*, 2011.

116 Ibid, *Runevič-Vardyn*, punctele 45-48.

117 Curtea de Justiție a Uniunii Europene, Cauza C-310/10, *Ministerul Justiției și Libertăților Cetățenești împotriva Ștefan Agafitei și alții*, 2011.

118 Curtea de Justiție a Uniunii Europene, C-83/14, *CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD*, 2015.

119 Curtea a ținut seama de definițiile utilizate în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, în special în Hotărârile *Nachova și alții/Bulgaria*, nr. 43577/98 și 43579/98, CEDO 2005-VII, și *Sejdić și Finci/Bosnia și Herțegovina* [GC], nr. 27996/06 și 34836/06, punctele 43-45 și 50, CEDO 2009.

beneficia de protecție chiar dacă „nu aparține « ... » etniei «protejate» în cauză”, dar „face totuși obiectul unui tratament mai puțin favorabil sau unei situații speciale dezavantajoase pentru unul dintre aceste motive”. Astfel, constatarea unei discriminări nu depinde de existența unei relații intime sau apropiate între victima prezumată și categoria cu care aceasta este asociată.<sup>120</sup> În cauza *Jyske Finans*<sup>121</sup>, Curtea Europeană de Justiție a subliniat faptul că țara nașterii unei persoane ar putea fi considerată un factor relevant, însă a clarificat faptul că acest lucru nu poate fi acceptat ca un criteriu suficient. Țara nașterii unei persoane „nu ar fi decât unul dintre factorii specifici care permit să se stabilească apartenența unei persoane la un grup etnic, fără să fie în niciun mod decisiv în această privință”. Potrivit Curții, tratamentul diferențiat aplicat de o instituție de credit numai în funcție de țara nașterii unei persoane (în absența oricărui alt factor), nu este un motiv suficient pentru a susține o pretinsă discriminare bazată pe „originea etnică”.

Revenind la evaluarea implementării Directivei rasiale în Uniunea Europeană merită notată concluzia Comisiei Europene care recunoaște că, la douăzeci de ani de la adoptarea Directivei privind egalitatea rasială, încă persistă anumite probleme legate de eficiența protecției împotriva discriminării pe baza originii rasiale sau etnice. Faptul că victimele discriminării nu se adresează instituțiilor specializate rămâne o problemă. Colectarea datelor privind egalitatea, datele privind plângerile și cazurile de discriminare trebuie îmbunătățite<sup>122</sup>. Există divergențe la nivelul organismelor de promovare a egalității în Uniune în ceea ce privește mandatul, competențele, structura, independența, resursele și eficacitatea acestora, ceea ce a condus la implementarea neuniformă a Directivei în Statele Membre, precum și existența unor nivele diferite de protecție împotriva discriminării. În anul 2018, Comisia a adoptat o recomandare privind standardele aplicabile instituțiilor de egalitate urmând să examineze în ce măsură Statele Membre respectă cerințele din recomandare, inclusiv aspectul legat de independența acestor instituții.<sup>123</sup>

În final Comisia conchide că mai sunt necesare evaluări suplimentare: „ar fi necesară o evaluare suplimentară pentru a se stabili relația dintre persistența discriminării rasiale în UE și posibilele probleme de asigurare a respectării normelor UE, [...] analizarea eventualelor lacune în ceea ce privește domeniul de aplicare și acoperirea legislației, coerența dintre Directiva privind egalitatea rasială și alte instrumente relevante ale UE, ar trebui colectate date privind domeniile în care apar incidente de discriminare, inclusiv cele în care este posibil ca autoritățile de aplicare a legii să fie cele care au un comportament discriminatoriu”.

## Concluzii

Parlamentul European și societatea civilă s-au dovedit a fi promotori constanți ai ideii că la nivelul Comunității Europene sunt necesare măsuri legislative coerente care să interzică discriminarea rasială și etnică. Chiar dacă interesul față de această temă a fost

<sup>120</sup> Curtea de Justiție a Uniunii Europene, C-83/14, *CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD*, para 49, 56.

<sup>121</sup> Curtea de Justiție a Uniunii Europene, C-668/15, *Jyske Finans A/S*, 2017.

<sup>122</sup> Ibidem. 3. Issues specific to the Racial Equality Directive.

<sup>123</sup> Ibidem, 2.4. Equality bodies.

relativ scăzut în anii '80, lucrurile au început să se schimbe treptat la începutul anilor '90. Statele membre au fost reticente față de ideea adoptării unor măsuri la nivel european din diferite motive, mai mult sau mai puțin obiective. S-a invocat ideea unui demers superfluu, în condițiile în care măsurile erau prevăzute în tratatele internaționale privind drepturile omului, sau că acțiunile împotriva discriminării rasiale ar constitui o chestiune ce intră în competența autorităților de nivel național. Totuși, așa cum s-a arătat în literatura academică, au existat și alte motive, precum reticența de a recunoaște problemele legate de discriminarea rasială în interiorul statelor sau potențialul de a genera probleme altor state, sensibilitatea față de tematica rasismului, conotația negativă asociată acestei probleme și, nu în ultimul rând, faptul că acest subiect nu constituia o temă atractivă din punctul de vedere al capitalului politic.

Statele Membre au avut opinii diferite și cu privire la competența Comunității, iar din punctul de vedere al importanței acordate principiului subsidiarității, chiar și chestiunea explicitării competenței Comunității, era sensibilă. În mod evident, diferitele motivații politice ale statelor membre au influențat pozițiile acestora în raport cu dezbaterile privind necesitatea unor măsuri legislative la nivel european, însă la mijlocul anilor '90 era deja clar că se impunea să se depășească stadiul declarațiilor împotriva rasismului.

Construcția unui suport larg pentru ideea modificării Tratatului a devenit posibilă prin amendamentele incluse în Tratatul de la Amsterdam, inclusiv prin Articolul 13 care a conferit competențele necesare pentru a se adopta măsuri la nivelul Uniunii pentru combaterea discriminării.

Adoptarea Directivei 2000/43/CE a constituit un pas fundamental în protecția juridică împotriva discriminării rasiale la nivelul dreptului european, prin instituirea unor standarde de referință minime. De exemplu, asigurarea protecției în plan transversal, atât în sfera raporturilor de muncă, cât și a protecției și securității sociale, avantajelor sociale, în accesul la bunuri și servicii, sănătate sau locuire, în domeniul public și privat; interzicerea discriminării cuprinzând discriminarea directă și indirectă, hărțuirea, ordinul de a discrimina, dar și victimizarea precum și discriminarea prin asociere; reglementarea aspectelor procedurale, calitatea procesuală activă a organizațiilor cu interes în combaterea discriminării, principiul sarcinii probei în cazurile de discriminare, utilizarea datelor statistice, cerințele privind eficacitatea sancțiunilor; posibilitatea Statelor Membre de a extinde nivelul de protecție împotriva discriminării rasiale sau etnice în plan național, însă fără a cobori acest nivel de protecție sub cel instituit de Directivă. Statelor membre nu li s-a impus obligații privind acțiunile pozitive dar acestea au libertatea de a institui astfel de măsuri în plan național. Probabil, una din măsurile cu cel mai mare impact în domeniu l-a avut înființarea instituțiilor privind promovarea egalității de tratament pe criteriul de origine rasială sau etnică.

Totuși, atunci când vine vorba de implementarea Directivei rasiale lucrurile au stat diferit. În dezbaterile academice s-a spus, în mod elegant, că nu a fost „atât de rapidă”<sup>124</sup> sau, în mod direct, că implementarea a fost „înceată”.<sup>125</sup> Dar a fost adus în discuție și un

124 Howard E., Op.cit. 24, p 35.

125 Moschel, M. "Eighteen Years of Race Equality Directive: A Mitigated Balance" în Uladzislaw Belavusau, Kristin Henrard (eds.), *EU Anti-Discrimination Law Beyond Gender*, 2019, Oxford: Hart Publishing, p.141-160.

argument extrem de relevant: în Europa, climatul politic după anul 2000 s-a schimbat, iar proclamarea opoziției față de rasism și campania pentru combaterea discriminării nu au mai reprezentat neapărat o bună publicitate sau un vot câștigător. Pe de altă parte, agenda europeană a fost ocupată și cu procesul de aderare al statelor din estul Europei, Tratatul de la Lisabona și, nu în ultimul rând, criza economică.<sup>126</sup>

Cum susține și Mathias Moschel, evaluările Comisiei vorbesc de la sine.<sup>127</sup> Atât în raportul din 2006, cât și în cel din 2014, Comisia Europeană indică faptul că până în decembrie 2005, Austria, Marea Britanie, Franța, Germania, Lituania, Polonia și Portugalia nu furnizaseră Comisiei nicio informație. În perioada 2005-2007, din cauza neconformității cu ambele directive, au fost inițiate proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în cazul a 25 de state membre, iar majoritatea acestor cazuri au fost rezolvate, deoarece statele membre și-au adaptat legislația națională. Austria, Finlanda, Germania și Luxemburg au fost trimise în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene, constatându-se că acestea au încălcat obligațiile care le revin în temeiul tratatului pentru că nu au transpus integral directiva în legislația națională. Putem spune, așadar, că transpunerea conformă a Directivei rasiale la nivelul Statelor membre a durat cel puțin un deceniu de la adoptarea sa în iunie 2000. Conform lui Moschel<sup>128</sup>, Comisia Europeană a fost oarecum forțată să transforme Directiva rasială într-o „sperietoare”, confruntată fiind cu rezistența Statelor Membre de a o implementa, sub presiunea procedurilor de infringement. Nu doar în dezbaterile academice este evidentă implementarea Directivei în ritm lent.

Pe de altă parte și Comisia Europeană ia act de faptul că sentimentul general în Uniunea Europeană este că lupta împotriva discriminării după anul 2014 a înregistrat mici progrese, iar discriminarea în UE este larg răspândită în marea majoritate a statelor membre. Comisia Europeană, de altfel, recunoaște că la douăzeci de ani de la adoptarea Directivei privind egalitatea rasială încă persistă anumite probleme legate de eficiența protecției împotriva discriminării pe baza originii rasiale sau etnice. Problema divergențelor la nivelul organismelor de promovare a egalității în Uniune trebuie rezolvată cât mai rapid. Comisia trebuie să își stabilească calendarul evaluărilor pe care le sugerează cu privire la persistența discriminării rasiale și respectarea standardelor UE, lacunele legislative și coerența dintre instrumentele europene și cele naționale și problema rasismului instituționalizat pentru a-și orienta strategiile adoptate în anul 2020 și 2021 către acțiuni concrete, în special la nivelul statelor membre. Întrebarea ar fi dacă Comisia Europeană și statele membre pot genera și transpune voința politică din plan european în comunitățile afectate de rasism și discriminare pentru a genera o schimbare. Așadar întrebarea este *quo vadis?*

---

126 Howard E., Op.cit. 24, p 35

127 Moschel, M. Op. Cit. 126.

128 Ibidem.