EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 19.3.2021.
COM(2021) 139 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o primjeni Direktive Vijeća 2000/43/EZ o provedbi načela jednakog postupanja prema osobama bez obzira na njihovo rasno ili etničko podrijetlo („Direktive o rasnoj jednakosti”) i Direktive Vijeća 2000/78/EZ o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja („Direktive o jednakosti pri zapošljavanju”)

{SWD(2021) 63 final}

1. UVOD

Jednakost je jedna od temeljnih vrijednosti EU-a.[1] Komisija je poduzela važne korake za njezino promicanje i uključivanje u sva područja politike te za izgradnju istinske **Unije ravnopravnosti.** Uz potporu interne Radne skupine za ravnopravnost, osnovane 2019., Komisija uključuje dimenziju ravnopravnosti u sve politike i glavne inicijative EU-a. Iz najnovijih primjera kao što su Strategija za rodnu ravnopravnost 2020.–2025.[2], Akcijski plan EU-a za antirasizam za razdoblje 2020.–2025.[3], novi strateški okvir za ravnopravnost, uključivanje i sudjelovanje Roma[4], Strategija o ravnopravnosti LGBTIQ osoba 2020.–2025.[5], Strategija EU-a za jačanje primjene Povelje[6], Strategija o pravima osoba s invaliditetom za razdoblje 2021.–2030.[7] i Akcijski plan za provedbu europskog stupa socijalnih prava[8] vidljivo je da je u svima naglašena važnost sprečavanja i suzbijanja diskriminacije (npr. razbijanjem stereotipa i predrasuda), provedba prava i načela Unije u tom području i bolje prikupljanje podataka.

Ovo izvješće usmjereno je na primjenu dviju direktiva EU-a o jednakosti:

- **Direktive o rasnoj jednakosti**[9], kojom se zahtijeva jednako postupanje prema osobama u području zapošljavanja i strukovnog osposobljavanja, obrazovanja, socijalne zaštite uključujući socijalnu sigurnost, socijalnih pogodnosti, pristupa robi i uslugama te pružanja robe i usluga (uključujući stanovanje) *bez obzira na njihovo rasno ili etničko podrijetlo*; i

---

1 Članak 2. Ugovora o Europskoj uniji. Člankom 10. Ugovora o funkcioniranju Europske unije propisuje se: „Pri utvrđivanju i provedbi svojih politika i aktivnosti, Unija je usmjerena borbi protiv diskriminacije na temelju spola, rase, etničkog podrijetla, vjere ili uvjerenja, invaliditeta, dobi ili spolne orijentacije."

2 COM(2020) 152 final; https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/gender-equality-strategy_hr

3 COM(2020) 565 final; https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-anti-racism-action-plan-2020-2025_hr

4 Vidjeti cijeli paket na: https://ec.europa.eu/info/publications/new-eu-roma-strategic-framework-equality-inclusion-and-participation-full-package_hr

5 COM(2020) 698 final; https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/lesbian-gay-bi-trans-and-intersex-equality/lgbtiq-equality-strategy-2020-2025_hr

6 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_hr. U članku 21. stavku 1. Povelje EU-a navodi se sljedeće: „Zabranjuje se svaka diskriminacija na bilo kojoj osnovi kao što je spol, rasa, boja kože, etničko ili socijalno podrijetlo, genetske osobine, jezik, religija ili uvjerenje, političko ili bilo kakvo drugo mišljenje, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje, invaliditet, dob ili spolna orijentacija."

7 COM(2021) 101 final; https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=hr&pubId=8376&furtherPubs=yes

8 COM(2021) 102 final https://ec.europa.eu/info/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-action-plan_hr
Osim svih inicijativa navedenih na popisu Komisija 2021. namjerava donijeti strategiju EU-a za borbu protiv antisemitizma.

9 Direktiva Vijeća 2000/43/EZ od 29. lipnja 2000. o provedbi načela jednakog postupanja prema osobama bez obzira na njihovo rasno ili etničko podrijetlo (SL L 180, 19.7.2000., str. 22.).

- **Direktive o jednakosti pri zapošljavanju**[10], kojom se zahtijeva jednako postupanje prema osobama pri zapošljavanju i strukovnom osposobljavanju *bez obzira na vjeru ili uvjerenje, invaliditet, dob i spolnu orijentaciju*.

U objema direktivama od Komisije se zahtijeva da svakih pet godina izvješćuje o njihovoj primjeni[11]. Od 2014. Komisija je odlučila da će podnositi zajedničko izvješće o tim dvjema direktivama jer su njihov regulatorni pristup i sadržaj mnogih odredaba jednaki.

Kako bi stekla bolji uvid u situaciju na terenu, Komisija redovito provodi istraživanja javnog mnijenja o diskriminaciji u EU-u u okviru Eurobarometra[12]. Osim toga, korisni brojčani podaci te informacije o trendovima dobivaju se i iz istraživanja Agencije Europske unije za temeljna prava (FRA)[13].

Čini se da prevladava mišljenje da je od 2014. ostvaren slab napredak u borbi protiv diskriminacije. Opća populacija prepoznaje da je diskriminacija raširena u EU-u[14], u većini država članica ljudi se i često s njom suočavaju. Istraživanja su pokazala da se gotovo svaka četvrta osoba koja pripada nekoj od etničkih ili imigrantskih manjinskih skupina (24 %) u prethodnih 12 mjeseci u jednom ili više područja svakodnevnog života osjećala diskriminiranom zbog svojeg podrijetla[15]. Prema istraživanju Eurobarometra iz 2019. otprilike svaki peti ispitanik (21 %) koji se u prethodnih 12 mjeseci osjećao diskriminiranim na temelju jedne ili više osnova izjavio je da se to dogodilo na poslu, a 13 % ispitanika izjavilo je da se to dogodilo pri traženju zaposlenja[16].

S obzirom na to, od ključne je važnosti da se zakonodavstvo utemeljeno na pravilima EU-a o nediskriminaciji pravilno provodi na nacionalnoj razini[17]. Nadovezujući se na prethodna izvješća o primjeni direktiva 2006.[18], 2008.[19] i 2014.[20], u ovom se izvješću:

---

[10] Direktiva Vijeća 2000/78/EZ od 27. studenoga 2000. o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja (SL L 303, 2.12.2000., str. 16.).

[11] Članak 17. Direktive 2000/43/EZ i članak 19. Direktive 2000/78/EZ.

[12] Najnovije, posebno izvješće Eurobarometra br. 493 o *diskriminaciji u EU-u* (listopad 2019.); https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2251

[13] Izvješće se uglavnom temelji na podacima iz istraživanja Eurobarometra iz 2019. i različitim istraživanjima FRA-e iz razdoblja prije krize uzrokovane bolešću COVID-19.

[14] Istraživanje Eurobarometra iz 2019. Primjerice, 59 % Europljana smatra da je u njihovoj zemlji raširena diskriminacija na temelju etničkog podrijetla (u usporedbi sa 64 % u 2015.). Kad je riječ o spolnoj orijentaciji, vjeri, invaliditetu i dobi, postotci su sljedeći: 53 %, 47 %, 44 % odnosno 40 %.

[15] *Drugo istraživanje Europske unije o manjinama i diskriminaciji – glavni rezultati* (istraživanje Agencije Europske unije za temeljna prava EU-MIDIS II, 2017.); https://fra.europa.eu/en/publication/2017/second-european-union-minorities-and-discrimination-survey-main-results
Iz podataka Agencije Europske unije za temeljna prava iz 2008. vidljivo je da se otprilike svaki treći ispitanik (30 %) osjećao diskriminiranim u ovim područjima zbog svoje etničke pripadnosti.

[16] Istraživanje Eurobarometra iz 2019. Mnogi su ispitanici smatrali da je diskriminacija i dalje prisutna pri zapošljavanju – zbog toga što se osoba smatra premladom ili prestarom (47 %), zbog invaliditeta (41 %), pripadnosti romskoj etničkoj manjini (38 %), etničkog podrijetla općenito (32 %), izražavanja vjerskog uvjerenja (28 %), spolne orijentacije (22 %).

[17] Komisija je zaprimila niz pritužbi građana, od kojih se pretežita većina odnosi na pojedinačne slučajeve navodne diskriminacije, a ne na nepravilno prenošenje ili primjenu direktiva u državi članici. U takvim se slučajevima pravni lijekovi moraju tražiti prvenstveno na nacionalnoj razini.

[18] COM(2006) 643 final (o Direktivi o rasnoj jednakosti).

[19] COM(2008) 225 final (o Direktivi o jednakosti pri zapošljavanju).

[20] COM(2014) 2 final (zajedničko izvješće o objema direktivama).

- ocjenjuju *trenutačno stanje i kretanja* od 2014.,
- utvrđuju *glavna pitanja i izazovi* koji proizlaze iz razvoja u području nediskriminacije,
- ističe niz primjera *dobre prakse i inicijativa*,
- pokazuje kako se u *predmetima pred Sudom* Europske unije objašnjava kako bi trebalo tumačiti direktive,
- razmatra provedba Preporuke Komisije iz 2018. o *standardima za tijela za jednakost*[21], u skladu sa Strategijom o ravnopravnosti LGBTIQ osoba, strateškim okvirom za ravnopravnost, uključivanje i sudjelovanje Roma te Akcijskim planom EU-a za antirasizam (vidjeti posebno prilog o tijelima za jednakost).
- predstavljaju, kako je navedeno u Akcijskom planu EU-a za antirasizam, *mogući nedostaci* u zaštiti koja se osigurava Direktivom o rasnoj jednakosti.

Izvješće se temelji na informacijama koje su Komisiji poslale države članice[22] i savjetovanjima s Europskom mrežom tijela za ravnopravnost (Equinet)[23], FRA-om[24], socijalnim partnerima[25] i organizacijama civilnog društva[26]. Temelji se i na radu Komisije povezanom s pružanjem pomoći u primjeni direktiva[27] i na relevantnim publikacijama[28]. U njemu se uzimaju u obzir relevantne rezolucije[29] i studije Europskog parlamenta[30].

---

21 C(2018) 3850 final.

22 U članku 17. Direktive o rasnoj jednakosti i članku 19. Direktive o jednakosti pri zapošljavanju od država članica se zahtijeva da svakih pet godina Komisiji dostave sve informacije koje su joj potrebne za sastavljanje izvješća. Osim dviju (Hrvatska i Švedska), sve su države članice odgovorile na upitnik koji je Komisija poslala u tu svrhu. Upitnik nije poslan Ujedinjenoj Kraljevini.

23 Za doprinos Equineta, koji se temelji na odgovorima na upitnik poslan svim nacionalnim tijelima za jednakost, vidjeti: https://equineteurope.org/2020/a-perspective-from-the-work-of-equality-bodies-on-european-equality-policy/

24 U ovom se izvješću naziva „podnesak FRA-e".

25 Primljen je doprinos organizacije BusinessEurope.

26 Primljeni su doprinosi Europske platforme starijih osoba, Amnesty Internationala, Europskog foruma osoba s invaliditetom, Europskog centra za prava Roma i Europske unije gluhih.

27 Kao što su odgovaranje na pritužbe pojedinaca, predstavke i pisana pitanja, posebno Europskog parlamenta, te organiziranje rada Skupine na visokoj razini za nediskriminaciju, jednakost i raznolikost, uključujući njezinu podskupinu za podatke o jednakosti (u kojoj Komisija okuplja dužnosnike država članica i zemalja Europskog gospodarskog prostora u cilju razmjene informacija i stajališta o razvoju politika u područjima nediskriminacije, jednakosti i raznolikosti).

28 Uključujući publikacije Europske mreže pravnih stručnjaka u području nediskriminacije, koja pomaže Komisiji u području antidiskriminacijskog prava; vidjeti https://www.equalitylaw.eu/publications

29 Npr. Rezolucija na vlastitu inicijativu od 15. rujna 2016. o primjeni Direktive 2000/78/EZ (P8_TA-PROV(2016)0360); Rezolucija od 10. ožujka 2021. o provedbi Direktive Vijeća 2000/78/EZ o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja u svjetlu Konvencije UN-a o pravima osoba s invaliditetom (P9_TA-PROV(2021)0075).

30 Tymowski, J., Direktiva o jednakosti pri zapošljavanju – Procjena provedbe na razini EU-a (2016.), https://www.europarl.europa.eu/thinktank/hr/document.html?reference=EPRS_STU(2016)536346; Anglmayer, I., Provedba Direktive o jednakosti pri zapošljavanju u svjetlu Konvencije UN-a o pravima osoba s invaliditetom – Procjena provedbe na razini EU-a), 2020., na: https://www.europarl.europa.eu/thinktank/hr/document.html?reference=EPRS_STU(2020)654206

2. PITANJA KOJA SU ZAJEDNIČKA OBJEMA DIREKTIVAMA

Direktive sadržavaju slične odredbe o *pojmu diskriminacije* te o *pravnim lijekovima i provedbi*.

Većina država članica i dionika s kojima je provedeno savjetovanje nije istaknula nikakve veće poteškoće u pogledu tumačenja tih odredaba. Međutim, neki su naveli da niz pitanja (i dalje) predstavlja izazov[31], posebno u pogledu:

- opsega pojma „diskriminacija" (vidjeti odjeljak 2.1.), i
- provedbe prava (vidjeti 2.2.), npr. kad je riječ o:
    - podnošenju pritužbi (vidjeti 2.2.1.),
    - dokazivanju slučaja (vidjeti 2.2.2.).
    - zaštiti od viktimizacije (vidjeti 2.2.3.), i
    - primjeni odgovarajućih sankcija (vidjeti 2.2.4.).

Informiranje i dijalog sa socijalnim partnerima i organizacijama civilnog društva ključni su za učinkovitu provedbu direktiva (vidjeti 2.3.). Rad nacionalnih tijela za jednakost (vidjeti 2.4.) i dostupnost podataka o jednakosti (vidjeti 2.5.) međusektorska su pitanja ključna za pružanje pomoći žrtvama diskriminacije te podupiranje, praćenje i promicanje zakona o ravnopravnosti i nediskriminaciji.

2.1. Pojam „diskriminacija"

Pojam „diskriminacija" obuhvaća *izravnu* i *neizravnu diskriminaciju* te uključuje *uznemiravanje*[32].

Neki dionici upućuju na ograničenu informiranost o neizravnoj diskriminaciji i njezinu ograničenu primjenu u nacionalnoj sudskoj praksi. Osim toga, neke države članice naglašavaju da nacionalni sudovi ne posvećuju dovoljno pozornosti uznemiravanju koje nije uznemiravanje na temelju spola.

Nedavna sudska praksa Suda EU-a pružila je korisna pojašnjenja pojma neizravne diskriminacije[33]. Europska mreža pravnih stručnjaka u području nediskriminacije objavit će izvješće o primjeni toga pojma 2021., ažurirajući svoje prethodno izvješće iz 2008[34].

Sud EU-a još nije donio odluku o tumačenju (i granicama) *uznemiravanja* na temelju tih dviju direktiva. U nacionalnom pravu (sudskoj praksi) taj se pojam koristi u vezi s nekoliko vrsta ponašanja, uključujući fizičko i psihičko nasilje, zastrašivanje, vršnjačko

[31] To je potvrđeno na temelju evaluacija nacionalnih antidiskriminacijskih zakonodavstava. Takve su evaluacije provedene u Belgiji, Njemačkoj, Francuskoj, Nizozemskoj, Austriji, Poljskoj, Slovačkoj, Finskoj i Švedskoj.

[32] Vidjeti članak 2. stavak 2. točke (a) i (b) svake direktive u vezi s izravnom i neizravnom diskriminacijom i članak 2. stavak 3. u vezi s uznemiravanjem. Direktivama se omogućuje definiranje pojma uznemiravanja u skladu s nacionalnim zakonima i praksom. Kako bi se utvrdila diskriminacija (uključujući uznemiravanje), nije potrebno dokazati namjeru; to se općenito primjenjuje na nacionalnoj razini.

[33] Presuda od 16. srpnja 2015. u predmetu *CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD* (C-83/14, EU:C:2015:480); presuda od 14. ožujka 2017 u predmetu *Achbita* (C-157/15, ECLI:EU:C:2017:203).

[34] https://www.migpolgroup.com/_old/portfolio/limits-and-potential-of-the-concept-of-indirect-discrimination/

nasilje i govor mržnje[35]. Čini se da su u nekim zemljama EU-a nacionalni sudovi nedovoljno istražili taj pojam.

Kad je riječ o pojmu „diskriminacija”, Sud EU-a pružio je korisno pojašnjenje različitih situacija ili pojmova:

- *diskriminacija na temelju nekoliko osnova* – Sud EU-a potvrdio je 2016. da se „diskriminacija može temeljiti na više razloga”, zaštićenih na temelju prava EU-a. Međutim, presudio je i da „[...] ne postoji nijedna nova vrsta diskriminacije koja je rezultat kombinacije više tih razloga [...] čije bi se postojanje moglo utvrditi kad nije utvrđena diskriminacija zbog navedenih razloga ocijenjenih zasebno”[36].

  Budući da se „intersekcijska diskriminacija” odnosi na diskriminaciju na temelju neodvojive kombinacije zaštićenih razloga, a ne na jednom od razloga promatranom zasebno, Sud nije priznao intersekcijsku diskriminaciju kao zaštićeni razlog, jer trenutačno nema jasnu pravnu osnovu u direktivama[37]. Neki dionici ipak su naglasili važnost intersekcionalnosti i potrebe za djelotvornijom borbom protiv višestruke diskriminacije[38].

  Komisija je u svim svojim strategijama za ravnopravnost priznala važnost intersekcijske diskriminacije i potrebu za bavljenjem tom pojavom[39]. Ponudila je i potporu učinkovitom priznavanju *višestruke diskriminacije* na nacionalnoj razini naručivanjem studija[40] i suorganiziranjem seminara na kojem su vladini dužnosnici mogli istražiti izazove i primjere dobre prakse u rješavanju tog problema u zakonodavstvu i kreiranju politika[41],

- „*diskriminacija na temelju povezanosti” (kada je osoba ili skupina u nepovoljnijem položaju zbog svoje povezanosti s osobom ili skupinom koja ima zaštićenu značajku)* – u predmetu *CHEZ* pokazalo se da osoba koja nije romskog podrijetla može uživati zaštitu iako nije bila „član [zaštićene] skupine o kojoj je riječ”, ali je „ipak trp[jela] nepovoljnije postupanje ili poseban nepovoljan položaj zbog jednog od tih razloga”[42]. Iz predmeta proizlazi da utvrđivanje diskriminacije

---

35 U nekim zemljama EU-a ponavljanje djela može biti uvjet za utvrđivanje uznemiravanja. Jedna država izvijestila je o pojmu psihičkog uznemiravanja (na radnom mjestu) koji se odnosi na proces koji obuhvaća *nekoliko* vrsta ponašanja tijekom određenog razdoblja. Druga država izvijestila je da se na temelju nacionalnog zakonodavstva o uznemiravanju zahtijeva *ponavljanje* djela kako bi bili ispunjeni razlozi obuhvaćeni dvjema direktivama (za razliku od spolnog uznemiravanja, za koje bi bilo potrebno samo jedno djelo).

36 Presuda od 24. studenoga 2016. u predmetu *David L. Parris* (C-443/15, EU:C:2016:897), točka 80.

37 Diskriminacija se može temeljiti na jednoj zaštićenoj značajki ili na kombinaciji (višestrukih) osnova koje djeluju odvojeno („dodatna diskriminacija”) ili međusobno djeluju istodobno tako da su neodvojive („intersekcijska diskriminacija”).
Europski institut za ravnopravnost spolova definirao je „višestruku diskriminaciju” (https://eige.europa.eu/thesaurus/terms/1297) i „intersekcionalnost” (https://eige.europa.eu/thesaurus/terms/1492).
U uvodnoj izjavi 3. Direktive o jednakosti pri zapošljavanju i uvodnoj izjavi 14. Direktive o rasnoj jednakosti priznaje se postojanje „višestruke diskriminacije”.

38 Neke države članice (npr. Danska, Grčka i Španjolska) uputile su na studije i ankete o tom pitanju.

39 Za pregled vidjeti prvi odlomak ovog Izvješća.

40 Vidjeti, primjerice: https://www.equalitylaw.eu/downloads/3850-intersectional-discrimination-in-eu-gender-equality-and-non-discrimination-law-pdf-731-kb

41 Seminar je organiziran u suradnji s grčkim Ministarstvom rada, socijalne sigurnosti i socijalne solidarnosti i na njemu su se oko toga pitanja okupili članovi Skupine EU-a na visokoj razini za nediskriminaciju, jednakost i raznolikost.

42 Presuda u predmetu *CHEZ* (bilješka 33.), točke 49. i 56., u kojima se citira presuda od 17. srpnja 2008. u predmetu *S. Coleman* (C-303/06, ECLI:EU:C:2008:415).

ne ovisi o postojanju intimne ili bliske veze između navodne žrtve i skupine s kojom je povezana[43]. Mnoge države članice navode da je diskriminacija na temelju povezanosti obuhvaćena nacionalnim pravom (sudskom praksom).

Sud EU-a tek se mora izričito pozabaviti pitanjem „diskriminacije na temelju percepcije" ili „diskriminacije na temelju pretpostavke" tj. kada različito postupanje proizlazi iz *pogrešnog uvjerenja* ili *pogrešne percepcije* da sama osoba ima jednu od zaštićenih značajki. U nacionalnom pravu (sudskoj praksi) nekoliko država članica EU-a izričito se predviđa zaštita od diskriminacije na temelju pretpostavke, iako je riječ o manjem broju zemalja nego u slučaju diskriminacije na temelju povezanosti.

2.2. Pravni lijekovi i izvršenje

2.2.1. Zaštita prava

U skladu s direktivama države članice moraju osigurati *odgovarajuća sredstva pravne zaštite* svima koji se smatraju žrtvama diskriminacije[44].

Osim općih informativnih kampanja o nediskriminaciji, nekoliko država članica navelo je konkretne inicijative za olakšavanje prijavljivanja diskriminacije. Neke su usmjerene na *smanjivanje financijskog opterećenja* zbog postupaka, npr.:

- ✓ smanjenje sudskih pristojbi za predmete diskriminacije[45],
- ✓ uvođenje poreznih poticaja[46], i
- ✓ osnivanje fondova koji žrtvama diskriminacije omogućuju da unaprijed pokriju sudske troškove[47].

Ostali primjeri *dobre prakse* uključuju:

- ✓ omogućivanje prijavljivanja diskriminacije na internetu[48],
- ✓ poboljšanje kapaciteta i dostupnosti lokalnih vlasti i lokalnih posredničkih organizacija ili organizacija zajednice[49],
- ✓ osnivanje lako dostupnih tijela za rješavanje sporova[50],
- ✓ osiguravanje specijaliziranih službi za pravno savjetovanje[51], i

[43] Unatoč priznanju diskriminacije na temelju povezanosti, nacionalna praksa nekih zemalja još uvijek može biti ograničavajuća u tom pogledu.

[44] Vidjeti članak 7. stavak 1. Direktive o rasnoj jednakosti i članak 9. stavak 1. Direktive o jednakosti pri zapošljavanju. Sporovi zbog diskriminacije mogu se pokrenuti na sudu u svim državama članicama. U nekim se slučajevima predmeti mogu rješavati i u izvansudskim ili kvazisudskim postupcima, npr. intervencijom inspektorata ili specijaliziranih tijela, kao što su pučki pravobranitelji, nacionalne institucije za ljudska prava ili tijela za jednakost. Neke države članice isto tako predlažu posredovanje i mirenje.

[45] Npr. Češka i Danska.

[46] Npr. Belgija i Rumunjska.

[47] Npr. Italija.

[48] Npr. Francuska.

[49] Npr. Belgija i Finska.

[50] Primjerice, Litva je u srpnju 2017. osnovala povjerenstvo za radne sporove koje može rješavati radne sporove na diskriminacijskim osnovama u lako dostupnom, brzom postupku koji nije odviše formalan.

- ✓ uspostava mreže policijskih službenika i sudaca osposobljenih za pitanja diskriminacije[52].

Prijavljivanje diskriminacije i broj pritužbi neznatno su porasli u odnosu na stanje iz izvješća iz 2014.[53], no *nedovoljno prijavljivanje* i dalje je problem. Istraživanja pokazuju da osobe koje su se osjećale diskriminiranima ne bi lako prijavile taj slučaj[54]. Posljedično, mnogi slučajevi mogu proći „ispod radara", ostavljajući žrtve bez ikakvog oblika pravne zaštite[55]. To negativno utječe na pristup pravosuđu i općenito na učinkovitost direktiva. Iako mnoge države članice upućuju na važnost rada tijela za jednakost na nacionalnoj i lokalnoj razini u borbi protiv diskriminacije i rješavanju problema nedovoljnog prijavljivanja, prema istraživanjima malo bi ljudi tim tijelima prijavilo slučaj diskriminacije[56].

Razlozi za neprijavljivanje slučajeva diskriminacije mogu uključivati[57]:

- × sumnju u ozbiljne mogućnosti za uspjeh,
- × neinformiranost o pravima i/ili o postojanju tijela za jednakost[58],
- × poteškoće s pružanjem dokaza; i/ili
- × strah od odmazde.

Drugi konkretni problemi koji mogu otežati *pristup pravosuđu*[59] (koji posebno pogađaju najranjivije ili marginalizirane skupine) uključuju:

---

[51] Npr. Irska. Pravna služba je mjesto na kojem se mogu dobiti pravni savjeti i pomoć koji se plaćaju iz pravne pomoći.

[52] Npr. Francuska.

[53] Podnesak FRA-e.

[54] Na primjer, 14 % ispitanika iz LGB populacije koji su sudjelovali u istraživanju FRA-e iz 2018. pod nazivom LGBTI II nekome je prijavilo posljednji slučaj diskriminacije pri zapošljavanju (podnesak FRA-e; vidjeti i na: https://fra.europa.eu/en/project/2018/eu-lgbti-survey-ii). Istraživanje FRA-e pod nazivom EU-MIDIS II pokazalo je da je samo 12 % onih koji su se osjetili diskriminiranima na temelju rasnog ili etničkog podrijetla nekome prijavilo posljednji slučaj diskriminacije. Prema istraživanju EU-MIDIS II većina pritužbi podnesena je poslodavcu (36 %), oko 13 % slučajeva prijavljeno je sindikatima i odborima osoblja, a 17 % policiji kada su se odnosili na ulazak u noćni klub ili bar. Samo 4 % slučajeva prijavljeno je tijelu za jednakost. Slično tome, rezultati istraživanja FRA-e o Romima i Putnicima iz 2019. (provedenog u šest zemalja) pokazuju da je samo oko 5 % ispitanika koji su se osjetili diskriminiranima prijavilo posljednji slučaj tijelu za jednakost. Jedan od šest Roma i Putnika (17 %) prijavio je slučaj policiji (https://fra.europa.eu/en/project/2018/roma-and-travellers-survey-2018-2019). Prema Istraživanju o temeljnim pravima iz 2019., 9 % ispitanika iz opće populacije prijavilo je posljednji slučaj diskriminacije pri zapošljavanju na bilo kojoj osnovi. Među ispitanicima koji su prijavili takve slučajeve njih 12 % prijavilo ih je tijelu za jednakost ili nacionalnoj instituciji za ljudska prava, a 24 % sindikatu. U istraživanju Eurobarometra iz 2019. (koje je bilo usmjereno na opću populaciju) utvrđeno je da bi 12 % ispitanika radije prijavilo diskriminaciju na bilo kojoj od ispitivanih osnova tijelu za jednakost ili pravobranitelju. 35 % radije bi to prijavilo policiji, a 20 % prijatelju ili članu obitelji.

[55] Pravo na djelotvoran pravni lijek predviđeno je člankom 47. Povelje EU-a o temeljnim pravima.

[56] Vidjeti bilješku 54.

[57] Iz nekoliko istraživanja FRA-e proizlazi da je glavni razlog za neprijavljivanje slučaja diskriminacije uvjerenje da se ništa ne bi dogodilo ili time promijenilo (podnesak FRA-e).

[58] Za informacije i informiranost o pravima vidjeti poglavlje 2.3.1.

[59] Kako bi se poboljšao pristup pravosuđu diljem EU-a, Komisija je uspostavila europski portal e-pravosuđe (https://e-justice.europa.eu/home.do?action=home&plang=hr). Vidjeti i prilog izvješću za 2014.: *Upoznaj se sa svojim pravima — smjernice za žrtve diskriminacije* https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014SC0005&from=EN

- kratke zakonske rokove za pokretanje postupka,
- troškove, složenost i trajanje postupka,
- nesigurnost u pogledu ishoda predmeta, i
- izglede za nisku razinu naknade[60].

Organizacije kao što su sindikati i tijela za jednakost mogu pomoći žrtvama u traženju pravne zaštite za pojedinca, posebno ako imaju *aktivnu legitimaciju*[61]. Mogu imati i važnu ulogu u podupiranju „strateških sporova"[62] i/ili traženju kolektivne pravne zaštite[63], posebno zato što je Sud EU-a odavno prepoznao da se pravom EU-a zabranjuje diskriminacija i ondje gdje ne postoji prepoznatljiva pojedinačna žrtva[64], npr. u slučaju javne izjave poslodavca o namjeri diskriminacije[65].

Neke države članice izvijestile su da aktivna legitimacija organizacija ima odlučujuću ulogu u slučajevima *kolektivne diskriminacije* koja šteti osobama koje se ne mogu izravno ili neposredno identificirati[66]. Neka tijela za jednakost ili organizacije koje pomažu žrtvama diskriminacije isto su tako pokrenuli postupak pred Sudom EU-a.

2.2.2. Teret dokazivanja

Kako bi se olakšale poteškoće u dokazivanju tvrdnji o diskriminaciji[67], direktivama se predviđa *prebacivanje tereta dokazivanja*[68]. Ako tužitelj utvrdi činjenice na temelju kojih

---

O radu FRA-e na razjašnjavanju prepreka pristupu pravosuđu i pružanju savjeta utemeljenih na dokazima o tome kako ih prevladati, vidjeti https://fra.europa.eu/en/themes/justice-victims-rights-and-judicial-cooperation

60 Vidjeti točku 2.2.4.

61 „Aktivna legitimacija" odnosi se na pravo ili mogućnost pokretanja postupka pred sudom ili pojavljivanja pred sudom. U skladu s člankom 7. stavkom 2. Direktive o rasnoj jednakosti i člankom 9. stavkom 2. Direktive o jednakosti pri zapošljavanju, udruženja, organizacije ili drugi pravni subjekti koji imaju legitiman interes za borbu protiv diskriminacije trebali bi se moći uključiti u postupke povezane s diskriminacijom u ime ili kao potpora tužitelju te uz njegov pristanak. Države članice imaju diskrecijsko pravo u određivanju kriterija i uvjeta za aktivnu legitimaciju tih subjekata, a pravni okviri razlikuju se među zemljama.

62 „Strateški sporovi" odnose se na upotrebu parničnih strategija u svrhu poticanja društvenih, pravnih ili političkih promjena, a često ih provode organizacije civilnog društva i/ili odvjetnici kao oblik aktivizma.

63 „Kolektivna pravna zaštita" odnosi se na pravni mehanizam kojim se:

(i) omogućuje da dvije ili više fizičkih ili pravnih osoba ili subjekt koji ima pravo pokrenuti udružnu tužbu kolektivno zatraže prestanak nezakonitog ponašanja,

(ii) dopušta da dvije ili više fizičkih ili pravnih osoba koje tvrde da im je nanesena šteta u situaciji masovne štete ili subjekt koji ima pravo podnijeti udružnu tužbu kolektivno zatraže naknadu štete.

Vidjeti Preporuku Komisije 2013/396/EU o zajedničkim načelima za kolektivne preventivne tužbe i tužbe radi naknade štete u državama članicama kod povrede prava zajamčenih zakonodavstvom Unije (SL L 201, 26.7.2013., str. 60.).

64 Organizacije koje djeluju u javnom interesu mogu u svoje ime podnijeti tužbe u javnom interesu *(actio popularis)* bez konkretne žrtve koju se podupire ili zastupa.

65 Vidjeti presudu od 10. srpnja 2008. u predmetu *Feryn* (C-54/07, ECLI:EU:C:2008:397), točka 15.

66 Npr. Italija.

67 Tužitelji bi morali dokazati ne samo da se prema njima postupalo na nepovoljan način nego i da je razlog za takvo postupanje zaštićena značajka.

68 Članak 8. Direktive o rasnoj jednakosti i članak 10. Direktive o jednakosti pri zapošljavanju. Prebacivanje tereta dokazivanja primjenjuje se na sve sudske i/ili upravne postupke (neovisno o tome tko pokreće postupak) i na sve oblike diskriminacije obuhvaćene direktivama.

se može pretpostaviti diskriminacija *prima facie*, na tuženiku je da dokaže da nije došlo do povrede načela jednakog postupanja[69].

Viši sudovi nekih država članica pružili su pojašnjenje u pogledu tog područja[70], a druge su države članice izmijenile svoje zakonodavstvo[71]. Međutim, neki su dionici izvijestili da nacionalni sudovi i dalje ne primjenjuju pravila svaki put ispravno ili dosljedno, a standardi dokazivanja mogu se razlikovati u praksi.

Postoje situacije u kojima je posebno teško utvrditi dokaze *prima facie*, primjerice za tvrdnje o *neizravnoj diskriminaciji*, u kojima tužitelj mora utvrditi činjenice na temelju kojih se može pretpostaviti da se određenom mjerom ili praksom, koja se čini neutralnom, određene osobe stavljaju u posebno nepovoljan položaj u usporedbi s drugima. Prikupljanje takvih činjenica još je složenije kada navodna diskriminacija proizlazi iz upotrebe *umjetne inteligencije*[72]. Osim toga, čak i ako se neizravna diskriminacija može utvrditi na temelju statističkih dokaza[73], dionici su ukazali na poteškoće u pogledu raspoloživosti i dostupnosti *relevantnih statističkih podataka* te načina na koji ih sudovi uzimaju u obzir.

2.2.3. Viktimizacija

Nacionalni pravni sustavi moraju osigurati zaštitu od *viktimizacije*[74] i ponuditi odgovarajuće *pravne mjere protiv odmazde*; to je ključno za učinkovitu provedbu prava na nediskriminaciju[75].

Međutim, čini se da je u nekoliko država članica takva zaštita u praksi ograničena. Izgleda da se zaštita od viktimizacije uglavnom primjenjuje u području zapošljavanja. Države članice imaju različite pravne zahtjeve u pogledu utvrđivanja tko ima pravo na zaštitu – neki obuhvaćaju samo tužitelje, žrtve i svjedoke, dok Sud EU-a zaštitu proširuje na sve na koje bi mogla utjecati reakcija stranke protiv koje je podnesena pritužba ili pokrenut postupak[76]. Druge države članice izvijestile su o širokom opsegu zaštite na

---

69 Za sudsku praksu Suda EU-a o tom pitanju vidjeti izvješće iz 2014.

70 Npr. kako su izvijestile Češka, Italija i Mađarska.

71 Npr. Belgija, Bugarska, Španjolska, Francuska, Slovenija, Slovačka i Finska.

72 Nekoliko država članica (npr. Belgija, Danska, Njemačka, Francuska, Litva i Nizozemska) ukazalo je na rizike od diskriminacije koja proizlazi iz upotrebe umjetne inteligencije. Sustavi umjetne inteligencije mogu biti netransparentni i vrlo složeni, što otežava pristup dokazima i općenito provjeru usklađenosti sa zakonodavstvom o nediskriminaciji; vidjeti Komisijinu Bijelu knjigu o *umjetnoj inteligenciji – Europski pristup izvrsnosti i izgradnji povjerenja* (COM(2020) 65 final). https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_hr.pdf

73 U uvodnoj izjavi 15. Direktive o rasnoj jednakosti navodi se da se pravilima nacionalnog prava ili prakse „[...] osobito može predvidjeti utvrđivanje postojanja neizravne diskriminacije bilo kojim sredstvima, uključujući i na temelju statističkih dokaza". Za više informacija o prikupljanju podataka o jednakosti vidjeti odjeljak 2.5.

74 To znači da države članice moraju zaštititi pojedince od svakog nepovoljnog postupanja ili nepovoljnih posljedica u smislu reakcije na pritužbu ili na postupke čiji je cilj osigurati poštovanje načela jednakog postupanja.

75 Članak 9. i uvodna izjava 20. Direktive o rasnoj jednakosti; članak 11. Direktive o jednakosti pri zapošljavanju.

76 U vezi s člankom 24. o viktimizaciji iz Direktive 2006/54/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2006. o provedbi načela jednakih mogućnosti i jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pitanjima zapošljavanja i rada (SL L 204, 26.7.2006., str. 23.), Sud EU-a dao je tumačenje koje može biti relevantno za razumijevanje „viktimizacije" u objema direktivama, pojašnjavajući da „se kategorija radnika koja može ostvariti pravo na zaštitu [...] mora shvatiti široko te ona obuhvaća sve radnike koji mogu biti žrtve poslodavčeve viktimizacije zbog pritužbe podnesene s osnove

nacionalnoj razini, kojim se, primjerice, obuhvaćaju pojedinci koji nisu žrtve[77], kao što su svjedoci, osobe koje pomažu ili podupiru žrtvu, osobe prema kojima se postupa na nepovoljniji način zbog toga što su odbile diskriminirati i osobe koje trpe viktimizaciju na temelju pretpostavke ili povezivanja[78].

Komisija prati provedbu odredbe o viktimizaciji s obzirom na presudu Suda EU-a u predmetu *Hakelbracht*[79]. Postupak zbog povrede[80] pokrenut protiv Belgije zbog nepravilnog prenošenja te odredbe (među ostalima) iz obiju direktiva kasnije je zaključen, ali u tijeku je još jedan postupak povezan sa sličnom odredbom Direktive 2006/54/EZ[81].

2.2.4. Sankcije

Države članice moraju predvidjeti *učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće sankcije* primjenjive na povrede nacionalnih odredaba kojima se zabranjuje diskriminacija u skladu s direktivama[82]. Direktivama se ne propisuju posebne mjere te se državama članicama omogućuje da odaberu pravne lijekove koji su prikladni za postizanje željenih ciljeva[83]. Ovisno o odabranom pravnom sredstvu, oni mogu poprimiti različite oblike, kao što su novčana kazna, naknada, nalog da prijestupnik poduzme ili se suzdrži od poduzimanja određenih radnji, objavljivanje prijestupa, zahtjev za ispriku ili izricanje kaznenih sankcija[84].

Sud EU-a izdao je smjernice za tumačenje pravnih zahtjeva za sankcije, konkretno:

- pravni lijekovi moraju:
  - poštovati načelo proporcionalnosti,
  - zajamčiti stvarnu i učinkovitu sudsku zaštitu[85], i
  - osigurati istinski odvraćajući učinak i spriječiti daljnju diskriminaciju; to podrazumijeva izricanje kazni čak i u odsutnosti žrtve koju se može identificirati[86],

---

diskriminacije [...], pri čemu ta kategorija usto nije ograničena. [...] [č]lank[om] 24. [...] zaštita [se] ne ograničava samo na radnike koji su podnijeli pritužbu ili na njihove zastupnike, kao ni na radnike koji ispunjavaju određene formalne zahtjeve [...] kojima se uvjetuje priznavanje određenog statusa, kao što je to status svjedoka". Vidjeti presudu od 20. lipnja 2019. u predmetu *Hakelbracht i drugi* (C-404/18, ECLI:EU:C:2019:523), točke 26.–30.

77 Npr. Bugarska, Njemačka, Estonija, Italija, Litva, Poljska i Slovenija.

78 Npr. u Bugarskoj (Zakon o zaštiti od diskriminacije iz 2004., dodatna odredba članka 1.3.) viktimizacija se definira kao:
a) nepovoljnije postupanje prema osobi koja je poduzela, za koju se pretpostavlja da je poduzela ili je vjerojatno da će poduzeti bilo koju mjeru za zaštitu od diskriminacije;
b) nepovoljnije postupanje prema osobi ako je s njome povezana osoba poduzela, pretpostavlja se da je poduzela ili je vjerojatno da će poduzeti bilo koju mjeru za zaštitu od diskriminacije; ili
c) nepovoljnije postupanje prema osobi koja je odbila diskriminirati.

79 Presuda u predmetu *Hakelbracht* (bilješka 76).

80 Navedeno u izvješću za 2014.

81 Za puni naslov Direktive vidjeti bilješku 76.

82 Članak 15. Direktive o rasnoj jednakosti; članak 17. Direktive o jednakosti pri zapošljavanju.

83 Vidjeti, među ostalim, presudu od 31. svibnja 2013. u predmetu *Asociaţia Accept* (C-81/12, ECLI:EU:C:2013:275), točka 61.; presudu od 17. prosinca 2015. u predmetu *Arjona Camacho* (C-407/14 ECLI:EU:C:2015:831), točka 30.

84 Sankcije stoga mogu obuhvaćati financijsku naknadu, ali mogu biti i nenovčane naravi. Vidjeti, primjerice, presudu u predmetu *Asociaţia Accept* (bilješka 83.), točka 68.

85 Vidjeti, među ostalim, presudu u predmetu *Asociaţia Accept* (bilješka 83), točka 63.

- svaka novčana naknada:
  - mora biti primjerena u odnosu na pretrpljeni gubitak i štetu,
  - ne smije podlijegati unaprijed određenoj gornjoj granici[87], i
- samo simbolična sankcija ne može se smatrati dostatnom[88].

Čini se da u praksi i dalje postoje određene poteškoće u provedbi direktiva, primjerice u pogledu *gornjih granica naknade* i *slučajeva bez žrtve koju se može identificirati*. Neki nacionalni sudovi pokazuju tendenciju utvrđivanja prilično umjerenih razina odštete, daju prednost nenovčanoj naknadi ili nude iznose naknade iz donjeg dijela ljestvice. Takve tendencije mogu odvratiti žrtve od pokretanja sudskog postupka ili traženja novčane naknade na sudu.

Komisija i dalje prati standarde koji se primjenjuju u primjeni sankcija i pravnih lijekova u državama članicama iako je detaljne informacije na nacionalnoj razini teško prikupiti i često nisu dostupne. Equinet isto tako daje važan doprinos u tom pogledu[89].

2.3. Informiranje, dijalog i rodno osviještena politika

2.3.1. Informiranje

Direktivama se od država članica zahtijeva da *o njihovim odredbama obavijeste zainteresirane strane*[90]. Mnoge države članice, tijela za jednakost, organizacije civilnog društva i socijalni partneri priznaju važnost informiranja i prilično su aktivni u tom pogledu, npr. u pripremi brošura, vodiča i studija, provođenju općih i ciljanih kampanja te pružanju osposobljavanja.

Unatoč tomu, *niska razina informiranosti* o zakonodavstvu o suzbijanju diskriminacije i postojanju tijela za jednakost koja pomažu žrtvama i dalje je velik izazov u borbi protiv diskriminacije. Primjerice, 71 % pripadnika etničkih ili imigrantskih manjinskih skupina izvješćuje o tome da nije upoznato ni s jednom organizacijom koja pruža potporu ili savjete žrtvama diskriminacije[91]. S druge strane, informiranost opće populacije o postojanju institucije koja pruža potporu žrtvama diskriminacije na radnom mjestu relativno je visoka (61 %)[92].

Kako bi pridonijela informiranju, Komisija je u razdoblju 2019.–2020. provela *informativnu kampanju* o borbi protiv diskriminacije na radnom mjestu[93]. Sastojala se od:

---

86 Vidjeti presudu u predmetu *Feryn* (bilješka 65.), točka 38. i presudu u predmetu *Asociaţia Accept* (bilješka 83.), točka 62. U nekoliko država članica (npr. Austrija, Belgija, Češka, Italija, Litva, Luksemburg, Latvija, Rumunjska i Slovenija) nacionalnim se zakonodavstvom predviđa da se (pod određenim uvjetima) kazne mogu izreći u odsutnosti konkretne žrtve.

87 Vidjeti presudu od 2. kolovoza 1993. u predmetu *Marshall* (C-271/91, ECLI:EU:C:1993:335), točke 30.–32.

88 Vidjeti presudu u predmetu *Asociaţia Accept* (bilješka 83.), točka 64.

89 Vidjeti Wladasch, K., *The Sanctions Regime in Discrimination Cases and its Effects* (Režim sankcija u slučajevima diskriminacije i njegovi učinci), Equinet, 2015.; https://equineteurope.org/publications/the-sanctions-regime-in-discrimination-cases-and-its-effects/

90 Članak 10. Direktive o rasnoj jednakosti; članak 12. Direktive o jednakosti pri zapošljavanju.

91 Istraživanje FRA-e EU-MIDIS II.

92 Podnesak FRA-e.

93 https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1437&langId=hr

- opće sastavnice informiranja o pravima i obvezama ljudi u okviru antidiskriminacijskog zakonodavstva EU-a, i
- ciljane sastavnice usmjerene na poslodavce, koja se odnosila na invaliditet; to je obuhvaćalo:
    - organizaciju seminara u osam država članica, i
    - izradu vodiča s primjerima dobre prakse za poduzeća diljem EU-a koja žele zaposliti radnike s invaliditetom[94].

Komisija je, kao još jedan primjer, od 2015. do 2016. podupirala lokalne vlasti u ciljanim *komunikacijskim aktivnostima za borbu protiv diskriminacije Roma i stereotipa o njima*[95].

Komisija je isto tako nastavila poticati aktivnosti informiranja pružanjem potpore Equinetu[96] i Europskoj mreži za pravo u području jednakosti[97], koji objavljuju brze procjene, brošure, izvješća i studije o ključnim pitanjima povezanima s direktivama.

Osim toga, Komisija podupire *osposobljavanje* sudaca, odvjetnika i drugih stručnjaka u pogledu tumačenja i primjene direktiva, upoznajući ih s ključnim pojmovima, pitanjima povezanima s dokazima i sankcijama za povrede[98].

2.3.2. Dijalog

U nekoliko država članica provodi se savjetovanje s organizacijama civilnog društva i socijalnim partnerima ili ih se aktivno uključuje u pripremu ili provedbu zakonodavstva, akcijskih planova i strategija u području jednakosti. Neke države članice zakonom predviđaju redovit dijalog ili pregovore o jednakosti s organizacijama civilnog društva. Nekoliko država osnovalo je savjetodavne odbore u okviru svojih nacionalnih tijela za jednakost koji okupljaju organizacije civilnog društva i/ili socijalne partnere[99].

S druge strane, organizacije civilnog društva u nekim državama članicama navele su da je dijalog obično ograničen ili ga čak ni nema. Druge su izvijestile o poteškoćama kad je riječ o pravilnom djelovanju u nekoliko država članica, što je rezultat restriktivnog zakonodavstva[100] i problema s pristupom financiranju, ali i uznemiravanja.

Socijalni partneri imaju ključnu ulogu u borbi protiv diskriminacije i promicanju jednakosti i raznolikosti na radnom mjestu[101]. Sindikati i udruge poslodavaca surađuju

---

94 https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=hr&pubId=8341&furtherPubs=yes

95 https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/roma-eu/communication-activities-fight-discrimination-against-roma_hr

96 https://equineteurope.org/equinet-at-a-glance/equinet-activities/

97 https://www.equalitylaw.eu/

98 Vidjeti, primjerice, Komunikaciju Komisije *Jamčenje pravde u EU-u – Europska strategija za pravosudnu izobrazbu za razdoblje 2021.–2024.*, (COM(2020) 713 final). Komisija podupire i Akademiju za europsko pravo (ERA); vidjeti: https://www.era.int

99 Npr. Njemačka, Irska, Grčka, Španjolska, Rumunjska i Finska.

100 Vidjeti presudu od 18. lipnja 2020. u predmetu *Komisija protiv Mađarske* (C- 78/18, ECLI:EU:C:2020:476) o mađarskom zakonu kojim se od organizacija civilnog društva koje primaju inozemnu potporu zahtijeva da se registriraju kao „organizacije koje se financiraju iz inozemstva”.

101 Komisija podržava i zalaganje platforme EU-a za povelje o raznolikosti kako bi se organizacijama civilnog društva, javnim tijelima i privatnim poduzećima omogućila razmjena iskustava i primjera dobre prakse o nacionalnim poveljama o raznolikosti;

sklapanjem kolektivnih ugovora, izdavanjem zajedničkih tekstova i smjernica te provedbom projekata[102].

2.3.3. Rodno osviještena politika

Obje direktive sadržavaju zahtjev da Komisija izvješćuje o učinku mjera na žene i muškarce[103], u skladu s rodno osviještenom politikom[104].

Neke države članice u svojem zakonodavstvu navode opću obvezu provedbe rodno osviještene politike. Druge objašnjavaju da je rod čimbenik u njihovu cjelokupnom pristupu intersekcionalnosti[105]. Stoga posebnu pozornost posvećuju osjetljivijem položaju, primjerice, romskih žena i djevojčica, migrantica i žena s invaliditetom.

2.4. Tijela za jednakost

U skladu s Direktivom o rasnoj jednakosti sve države članice odredile su jedno ili više specijaliziranih tijela koja su odgovorna za promicanje jednakog postupanja bez obzira na rasno i etničko podrijetlo. Niz direktiva iz zakonodavstva EU-a koje se odnosi na jednako postupanje[106] imalo je važnu ulogu u tom pogledu jer je u samo 11 (od 27) država članica takvo tijelo bilo osnovano prije njihova donošenja. Iako se Direktivom o jednakosti pri zapošljavanju ne predviđa osnivanje tijela za jednakost, gotovo sva tijela koje su države članice imenovale[107] imaju nadležnost i u pogledu područja primjene te direktive.

Direktiva o rasnoj jednakosti državama članicama ostavlja široko diskrecijsko pravo u pogledu funkcioniranja tijela za jednakost. Člankom 13. zahtijeva se samo da imaju barem sljedeće nadležnosti:

- pružanje *neovisne pomoći* žrtvama diskriminacije pri pokretanju postupaka zbog diskriminacije,
- vođenje *neovisnih istraživanja* koja se odnose na rasnu diskriminaciju, i

---

https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/tackling-discrimination/diversity-management/eu-platform-diversity-charters_hr

[102] Studija *Uloga socijalnih partnera u borbi protiv diskriminacije na radnom mjestu*, 2020., na: https://www.eurofound.europa.eu/publications/customised-report/2020/role-of-social-partners-in-tackling-discrimination-at-work;
studija *Prakse sindikata u području nediskriminacije i raznolikosti*, 2019., na: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/final_report_tu_print_version.pdf

[103] Članak 19. stavak 2. Direktive o jednakosti pri zapošljavanju; članak 17. stavak 2. Direktive o rasnoj jednakosti. Za višestruku i intersekcijsku diskriminaciju vidjeti odjeljak 2.1.

[104] „Rodno osviještena politika" uključuje procjenu učinka djelovanja EU-a na žene i muškarce te preuzimanje odgovornosti za sve potrebne prilagodbe kako bi žene i muškarci imali jednake pogodnosti te kako se nejednakost ne bi nastavila; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/strategic_engagement_en.pdf

[105] Npr. Danska, Irska, Italija, Litva, Mađarska, Portugal i Slovenija.

[106] Vidjeti članak 13. Direktive o rasnoj jednakosti, članak 12. Direktive Vijeća 2004/113/EZ o provedbi načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pristupu i nabavi robe, odnosno pružanju usluga, članak 20. Direktive 2006/54/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o provedbi načela jednakih mogućnosti i jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pitanjima zapošljavanja i rada (preinaka) i članak 11. Direktive 2010/41/EU Europskog parlamenta i Vijeća o primjeni načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama koji su samozaposleni i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 86/613/EEZ.

[107] Uz izuzetak Španjolske, Finske i Portugala.

- objavljivanje *neovisnih izvješća* i izrada preporuka o svim problemima povezanima s takvom diskriminacijom.

Budući da su države članice odgovorne za stvarnu provedbu odredaba, postoje *razlike između tijela za jednakost* u pogledu mandata[108], ovlasti, strukture, vodstva, neovisnosti, resursa i učinkovitosti. S druge strane, te su razlike dovele do *nejednake provedbe Direktive* u državama članicama u pogledu razine i prirode zaštite te promicanja jednakosti i informiranosti šire javnosti i nacionalnih institucija.

Međutim, u većini slučajeva tijela za jednakost pokazala su se ključnima za promicanje i provedbu zakonodavstva o jednakom postupanju. Razvila su se kao potrebne i vrijedne institucije koje promiču promjene na razini pojedinaca, institucija i društva u cjelini.

Komisija je 22. lipnja 2018. donijela *Preporuku o standardima za tijela za jednakost*[109] kako bi sva ta tijela ostvarila puni potencijal. Kao nadopunu je u lipnju 2019. s vladinim dužnosnicima suorganizirala *seminar o primjerima dobre prakse*[110].

Tijela za jednakost ključna su kako bi se osiguralo da pojedinci i skupine koji se suočavaju s diskriminacijom u potpunosti ostvaruju svoja prava. Stoga bi trebala moći učinkovito obavljati zadaće koje su im dodijeljene na temelju zakonodavstva EU-a. Komisija se obvezala[111] detaljnije ispitati u kojoj su mjeri države članice slijedile Preporuku iz 2018., s posebnim naglaskom na ulozi i neovisnosti tijelâ za jednakost.

Više od dvije godine od donošenja Preporuke četiri države članice izjavile su da namjeravaju izmijeniti svoje nacionalne odredbe o tijelima za jednakost kako bi poduzele daljnje mjere u pogledu nekih preporuka, a desetak država članica to je učinilo, na primjer, povećanjem proračuna. Međutim, većina navodi da uopće nema promjena ili da nema većih reformi.

U radnom dokumentu službi Komisije priloženom ovom Izvješću navedena je takva detaljna analiza *provedbe Preporuke*. Zaključeno je da ograničena i nejednaka razina provedbe Preporuke i dalje ometa djelotvoran rad nekih tijela za jednakost. To u praksi dovodi do različitih razina zaštite od diskriminacije u EU-u. Izrazito korisno za jačanje uloge tijela za jednakost bit će stalna razmjena dobre prakse i/ili smjernica na razini EU-a te informiranje. Međutim, iskustvo u provedbi Preporuke pokazuje da to nije dovoljno. Komisija će stoga procijeniti treba li predložiti moguće zakonodavstvo za jačanje uloge nacionalnih tijela za jednakost do 2022.

2.5. Prikupljanje podataka

Podaci o jednakosti ključni su za informiranost, senzibilizaciju građana, kvantificiranje diskriminacije, pokazivanje trendova tijekom vremena, dokazivanje postojanja

[108] Na primjer, u nekim zemljama EU-a tijelo za jednakost može biti dio nacionalne institucije za ljudska prava.

[109] C(2018) 3850 final.

[110] Seminar je organiziran u suradnji sa švedskom vladom i na njemu su se okupili članovi Skupine EU-a na visokoj razini za nediskriminaciju, jednakost i raznolikost, FRA-e, Equineta i nekih nacionalnih tijela za jednakost. Pružila je potporu zajedničkom razumijevanju Preporuke i utvrdila primjere dobre prakse za njezinu provedbu.

[111] U Akcijskom planu EU-a za antirasizam za razdoblje 2020.–2025., novom strateškom okviru EU-a za ravnopravnost, uključivanje i sudjelovanje Roma te Strategiji o ravnopravnosti LGBTIQ osoba 2020.–2025.

diskriminacije, evaluaciju provedbe zakonodavstva o jednakosti, dokazivanje potrebe za pozitivnim djelovanjem[112] i doprinos donošenju politika utemeljenih na dokazima[113].

U direktivama nema općeg zahtjeva za prikupljanje, analizu i uporabu podataka o jednakosti[114]. Međutim, Direktivom o rasnoj jednakosti zahtijeva se da tijela za jednakost provode neovisna istraživanja, objavljuju neovisna izvješća i izdaju preporuke o pitanjima povezanima s rasnom diskriminacijom (vidjeti navedeno)[115].

Na razini EU-a poduzeti su sljedeći važni koraci kako bi se riješio problem nedostatka podataka o jednakosti i potrebe za praktičnim smjernicama o prikupljanju podataka o jednakosti[116]:

- ✓ Komisija je predstavila *niz studija o podacima o jednakosti*[117],
- ✓ Komisija je podržala rad podskupine Skupine EU-a na visokoj razini za nediskriminaciju, jednakost i raznolikost koja se bavi podacima o jednakosti[118], a koja je objavila:
  - *Smjernice za poboljšanje prikupljanja i uporabe podataka o jednakosti na nacionalnoj razini*[119] – u njima se naglašava da se Općom uredbom o zaštiti podataka (GDPR)[120] ne sprečava prikupljanje podataka o jednakosti, uključujući kad su raščlanjeni prema rasnom i etničkom podrijetlu, ako se provodi na odgovarajući način[121],
  - *zbirku obećavajućih primjera prakse*[122], i
  - *dijagnostički alat*[123],
- ✓ kao jedan od prioriteta u Programu Komisije o pravima, jednakosti i građanstvu navedeno je bolje prikupljanje podataka o jednakosti[124].

---

[112] Članak 5. Direktive o rasnoj jednakosti; članak 7. Direktive o jednakosti pri zapošljavanju.

[113] Kako je najavljeno u Akcijskom planu EU-a za antirasizam, Komisija će pokrenuti mjere za poticanje dosljednog pristupa prikupljanju podataka o jednakosti, prvenstveno kada je riječ o podacima raščlanjenima prema rasnom ili etničkom podrijetlu.

[114] Za potpunu definiciju podataka o jednakosti vidjeti Smjernice za bolje prikupljanje i uporabu podataka o jednakosti, Skupina na visokoj razini za nediskriminaciju, jednakost i raznolikost, podskupina za podatke o jednakosti, srpanj 2018.), str. 4.;
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/final_guidelines_4-10-18_without_date_july.pdf

[115] Članak 13. stavak 2. Direktive o rasnoj jednakosti.

[116] Ta je potreba utvrđena u izvješću za 2014.

[117] https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=112035

[118] Podskupina okuplja predstavnike država članica i Norveške, Komisije, Eurostata i FRA-e. Cilj joj je pomoći zemljama u njihovim nastojanjima da poboljšaju prikupljanje i uporabu podataka o jednakosti.

[119] https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/final_guidelines_4-10-18_without_date_july.pdf

[120] Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (SL L 119, 4.5.2016., str. 1.).

[121] Vidjeti osobito članak 9. stavak 2. točke (a), (g) i (j) te uvodnu izjavu 26. Opće uredbe o zaštiti podataka. Vidjeti i str. 7.–8. Smjernica podskupine (navedenih u bilješci 114.).

[122] https://fra.europa.eu/en/promising-practices-list?page=3

[123] https://fra.europa.eu/en/themes/equality-non-discrimination-and-racism/about-compendium#diagnostic-tool

[124] Za najnovije pozive vidjeti priloge Provedbenoj odluci Komisije o financiranju Programa o pravima, jednakosti i građanstvu te donošenju programa rada za 2019. i 2020. (vidjeti C(2018) 7916 final, 29.11.2018., str. 20. odnosno C(2019) 7824 final, 5.11.2019., str. 33.). I za 2019. i 2020. potpisani su sporazumi o dodjeli bespovratnih sredstava za pet projekata u okviru „prioriteta prikupljanja podataka”

Mnoge države članice izvijestile su o primjerima dobre prakse prikupljanja podataka o jednakosti[125], uključujući:

- *uključivanje (i koordinaciju) niza relevantnih aktera,* npr. statističkih ureda, javnih službi i agencija, inspektorata, sveučilišta, istraživačkih centara, organizacija civilnog društva, tijela za zaštitu podataka i privatnog sektora[126],
- *objavljivanje podataka o pritužbama* koje su zaprimili tijela za jednakost, policija, javne službe, inspektorati i pravosuđe, te o *presudama*[127],
- *korištenje stručnog znanja FRA-e* o prikupljanju podataka[128],
- poticanje prikupljanja i uporabe podataka o jednakosti kroz *namjenske projekte*[129],
- uporabu podataka o jednakosti kako bi se *ispitali i ocijenili učinak i učinkovitost* zakonodavstva o nediskriminaciji[130],
- uporabu *tajne kupnje* i *situacijskog testiranja* kako bi se ispitali obrasci diskriminacije[131],
- uključivanje manjinskih organizacija u *prikupljanje i diseminaciju* podataka o jednakosti[132],
- razvoj statističkih podataka koji mogu poslužiti kao *dokaz neizravne diskriminacije*[133], i
- prikupljanje *raščlanjenih podataka o jednakosti* u popisima stanovništva[134].

---

kojima su obuhvaćeni najveći mogući doprinosi EU-a u iznosu od 100 000 EUR do 200 000 EUR po projektu.

125 Osim toga, mnoge države članice opširno su izvijestile o kvalitativnim i kvantitativnim istraživanjima provedenima na nacionalnoj razini o temama povezanima s nediskriminacijom i jednakošću.

126 U približno polovini odgovora primljenih od država članica navedeni su primjeri dobre prakse u tom pogledu.

127 Prijavile su ih, na primjer:
- Nizozemska (u vezi s pritužbama podnesenima tijelima za jednakost, policiji i službama za borbu protiv diskriminacije),
- Slovačka (u vezi sa slučajevima diskriminacije o kojima su izvijestili sudovi), i
- Poljska (o tijelima za inspekciju rada koja objavljuju broj pritužbi zbog diskriminacije).

Općenito, države članice često su dostavljale podatke o pritužbama i/ili odlukama povezanima s radom tijela za jednakost, ali mnogo manje o (objavljenim) podacima o pritužbama koje je zaprimila policija ili o pritužbama i/ili odlukama koje su zaprimili odnosno donijeli sudovi. Češka je izvijestila o specijaliziranom izvješću svojeg tijela za jednakost o pristupu žrtava diskriminacije pravosuđu, koje uključuje brojeve i podatke povezane sa sudskim predmetima. Luksemburg je izvijestio o godišnjim brojevima osuđujućih presuda pravosudnih tijela u vezi s rasnom diskriminacijom, pri čemu nije pojasnio jesu li ti podaci objavljeni.

128 Slovačka se savjetovala s FRA-om u vezi s izradom upitnika o diskriminaciji. Finska je u aktivnostima FRA-e pronašla smjernice za usklađivanje svog načina ispitivanja u svrhu prikupljanja podataka o jednakosti. Portugal je analizirao svoje nacionalne podatke u odnosu na rezultate istraživanja FRA-e.

129 Belgija je spomenula projekt financiran iz Programa o pravima, jednakosti i građanstvu usmjeren na uporabu novih alata za prikupljanje i uporabu podataka o jednakosti.

130 Npr. Belgija i Finska.

131 O čemu je izvijestila Belgija. Situacijsko testiranje je metoda koja pomaže u razotkrivanju diskriminacije na temelju testiranja uspoređivanjem parova, npr. testiraju se odgovarajući parovi prijave za slobodno radno mjesto, pri čemu se upotrebljava identična prijava koja se razlikuje samo u pogledu određene značajke koja se ispituje (npr. dob).

132 Npr. Finska i Italija.

133 Npr. Litva.

Međutim, mnoge države članice i dalje smatraju da je nedostatak podataka o jednakosti problem na nacionalnoj razini. *Prostora za poboljšanje* ima, posebno u pogledu pravilnosti i usporedivosti podataka[135], prikupljanja podataka o pritužbama i slučajevima diskriminacije (uključujući podatke o izrečenim sankcijama), podataka raščlanjenih prema rasnoj ili etničkoj pripadnosti i podataka koje prikupljaju privatni subjekti (uključujući poslodavce), te u pogledu suradnje svih uključenih strana.

3. PITANJA SPECIFIČNA ZA DIREKTIVU O RASNOJ JEDNAKOSTI

Kako bi sustav pravne zaštite od diskriminacije bio sveobuhvatan, potrebno je ukloniti sve nedostatke te zaštite. Dvadeset godina nakon donošenja Direktive o rasnoj jednakosti, u skladu s Akcijskim planom EU-a za antirasizam, predstavljeni su i mogući nedostaci zaštite koja se pruža Direktivom.

Nedovoljno prijavljivanje diskriminacije i dalje je problem[136], a prikupljanje podataka o pritužbama i slučajevima diskriminacije potrebno je još poboljšati[137]. Zbog toga je teško provesti temeljitu procjenu područja života u kojima dolazi do slučajeva diskriminacije.

Istraživanja FRA-e pokazuju da se ljudi diljem EU-a redovito suočavaju s visokom razinom diskriminacije zbog svojeg rasnog ili etničkog podrijetla. Kad je riječ o područjima obuhvaćenima Direktivom o rasnoj jednakosti, na temelju podataka FRA-e jasno je da je zapošljavanje segment u kojem najčešće dolazi do diskriminacije na temelju etničkog ili imigrantskog podrijetla[138]. To obuhvaća situacije u kojima ljudi „traže posao" ili situacije „na radnom mjestu".

3.1. Pojam „etničko i rasno podrijetlo"

U Direktivi o rasnoj jednakosti ne definira se pojam „etničko i rasno podrijetlo"[139]. Sud EU-a pružio je smjernice za tumačenje pojma „etničko podrijetlo"[140]; točnije, u presudi u predmetu *CHEZ* priznato je da „pojam etničkog podrijetla, koji proizlazi iz ideje da se društvene skupine identificiraju osobito zajednicom nacionalnosti, religije, jezika, kulturalnog i tradicijskog podrijetla i životne sredine"[141]. Stoga se na temelju različitih

---

[134] Poljski nacionalni popis stanovništva i stanovanja iz 2021. obuhvaćao je značajke kao što su nacionalna i etnička pripadnost te invaliditet. Popis stanovništva Irske iz 2021. sadržavao je pitanje o etničkoj pripadnosti.

[135] Algoritmi bi mogli biti korisni za otkrivanje diskriminacije, npr. pokazivanjem uzoraka nepovoljnijih položaja.

[136] Vidjeti poglavlje 2.2.1. o obrani prava.

[137] Vidjeti poglavlje 2.5. o prikupljanju podataka.

[138] Više informacija dostupno je u istraživanju FRA-e pod nazivom EU-MIDIS II, str. 34.
Kad je riječ o pristupu tržištu rada, neke države članice izvijestile su i o posebnoj zabrinutosti za osobe afričkog podrijetla.

[139] Na temelju Direktive pruža se zaštita svima, uključujući državljane trećih zemalja. U njoj se istodobno navodi da nisu obuhvaćene razlike u postupanju na temelju *državljanstva* i one koje proizlaze iz *pravnog statusa* državljana trećih zemalja i osoba bez državljanstva (vidjeti članak 3. stavak 2. i uvodnu izjavu 13.).

[140] Takve smjernice ne postoje kada je riječ o tumačenju pojma „rasno podrijetlo". Neke države članice ne spominju „rasu" ili „rasno podrijetlo" u nacionalnom zakonodavstvu kako bi se izbjegle štetne generalizacije skupina. Ta zabrinutost temelji se i na uvodnoj izjavi 6. Direktive, u kojoj se navodi da EU „odbacuje teorije kojima se pokušava utvrditi postojanje različitih ljudskih rasa".

[141] Presuda u predmetu *CHEZ* (bilješka 33.), točka 46. Vidjeti i presudu od 6. travnja 2017. u predmetu *Jyske Finans A/S* (C-668/15, EU:C:2017:278), točka 17. Pri izradi te definicije Sud EU-a uzeo je u obzir definicije upotrijebljene u sudskoj praksi Europskog suda za ljudska prava, posebno u presudama u predmetima *Nachova i dr. protiv Bugarske* [VV], br. 43577/98 i 43579/98, ESLJP 2005-VII i *Sejdić i*

značajki, uključujući *jezik, vjeru, podrijetlo, boju kože i nacionalnost*, može utvrditi je li riječ o rasnom ili etničkom podrijetlu. Budući da podaci FRA-e pokazuju da boja kože i/ili vjera osobe tvore posebne pokretače etničke ili rasne diskriminacije, to je od velike praktične važnosti[142].

U predmetu *Jyske Finans* Sud EU-a naglasio je da bi se i *zemlja rođenja* osobe mogla smatrati relevantnim čimbenikom[143]. Međutim, pojasnio je da se to ne može prihvatiti kao *dostatan* kriterij. Zemlja rođenja osobe „samo [je] jedan od specifičnih elemenata koji omogućuje donošenje zaključka o pripadnosti osobe određenoj etničkoj skupini, ali u tom pogledu on nipošto nije odlučujući.”[144]. Prema mišljenju Suda, različito postupanje kreditne institucije samo na temelju zemlje rođenja (u nedostatku drugih čimbenika) nije dostatno da bi se potkrijepila tvrdnja o diskriminaciji na temelju „etničkog podrijetla”. Stoga bi, kako bi se utvrdila neizravna diskriminacija, trebalo utvrditi *posebnu etničku skupinu* koja je u nepovoljnijem položaju u odnosu na druge skupine. Prema mišljenju Suda, ne može se prihvatiti tvrdnja da je zemlja rođenja osobe „vjerojatnije utjecala, općenito govoreći, na osobe „određenog etničkog podrijetla” u usporedbi „s drugim osobama””[145].

Sud EU-a potvrdio je svoj pristup u presudi u predmetu *Maniero*, koji se odnosio na obrazovnu stipendiju dostupnu samo pojedincima koji su položili njemački državni pravni ispit, a ne onima koji su položili jednakovrijedni ispit u drugim zemljama. U skladu sa svojim obrazloženjem u predmetu *Jyske Finans*, Sud je argumentirao da se ni za jednu *posebnu etničku skupinu* ne može smatrati da se nalazi u nepovoljnijem položaju u usporedbi s drugima[146].

Pri izvješćivanju o primjeni Direktive o rasnoj jednakosti nekoliko je država članica skrenulo pozornost na nacionalnu zaštitu od diskriminacije na temelju boje kože, mjesta rođenja, jezika, podrijetla ili nacionalnog podrijetla. Razlozi kao što su, među ostalim, boja kože, jezik i rođenje izričito su navedeni u članku 21. Povelje Europske unije o temeljnim pravima[147]. Povelja se primjenjuje unutar područja primjene prava EU-a i njezinom članku 21. priznaje se izravan horizontalni učinak[148]. Pri tumačenju pojma etničkog podrijetla Sud EU-a oslonio se na važnost osiguravanja učinkovite zaštite prava na jednakost i nediskriminaciju, kako je utvrđeno u članku 21. Povelje[149]. Iako je presudio da se područje primjene Direktive ne može definirati restriktivno, jasno je izrazio da se ono ne može proširiti na diskriminaciju na temelju drugih razloga osim onih koji su iscrpno navedeni u Direktivi[150].

Finci protiv Bosne i Hercegovine [VV], br. 27996/06 i 34836/06, t. 43. do 45. i 50., ESLJP 2009 (vidjeti presudu u predmetu *CHEZ*, t. 46.).

142 Podnesak FRA-e.

143 Presuda u predmetu *Jyske Finans* (bilješka 141.), točka 18. Predmet se odnosio na kreditnu instituciju koja je od danskog državljanina rođenog u Bosni i Hercegovini zatražila da dostavi dodatni dokaz o identitetu, a pritom to nije zahtijevala od danskih državljana rođenih u Danskoj.

144 Presuda u predmetu *Jyske Finans* (bilješka 141.), točke 18. i 20.

145 Presuda u predmetu *Jyske Finans* (bilješka 141.), točke 34.–35.

146 Presuda od 15. studenoga 2018. u predmetu *Heiko Jonny Maniero* (C-457/17 ECLI:EU:C:2018:912) točke 47. i 48.

147 Osim toga, ta odredba sadržava *otvoren* popis osnova za diskriminaciju.

148 Vidjeti presudu od 25. svibnja 2018. u predmetu *Vera Egenberger* (C-414/16, EU:C:2018:257).

149 Vidjeti presudu u predmetu *CHEZ* (bilješka 33.), točke 42., 55. i 56.

150 Vidjeti, primjerice, presudu od 11. srpnja 2006. u predmetu *Sonia Chacón Navas* (C-13/05 ECLI:EU:C:2006:456).

3.2. Područje primjene

U tom je kontekstu važno podsjetiti da se člankom 19. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU), koji čini pravnu osnovu Direktive, zakonodavca Unije ovlašćuje za borbu protiv diskriminacije samo u granicama ovlasti koje su Ugovorima dodijeljene Uniji.

Članak 3. Direktive o rasnoj jednakosti odnosi se na zapošljavanje i rad, socijalnu zaštitu/socijalne prednosti, obrazovanje te pristup robi i uslugama koje su dostupne javnosti, uključujući stanovanje.

Unutar tog područja primjene Direktiva se primjenjuje i na diskriminaciju koja proizlazi iz upotrebe *umjetne inteligencije*[151].

Kad je riječ o zapošljavanju, Direktiva se primjenjuje na uvjete za pristup zapošljavanju, samozapošljavanju i obavljanju zanimanja, pristup svim vrstama i svim razinama profesionalnog usmjeravanja i osposobljavanja te uvjete zapošljavanja i rada, uključujući otkaze i plaće. Međutim, postoji iznimka prema kojoj razlika u postupanju koja se temelji na karakteristikama povezanima s rasnim ili etničkim podrijetlom ne predstavlja diskriminaciju ako odgovara posebnom zahtjevu neophodnom za određenu profesionalnu djelatnost[152]. To znači, na primjer, da voditelj dodjele uloga može za ulogu u filmu tražiti glumca određenog rasnog podrijetla.

Direktivom su obuhvaćene sve vrste *obrazovanja*, opće i strukovno, javno i privatno, vjersko i sekularno, od predškolskog do visokog obrazovanja. U presudi u predmetu *Maniero* Sud EU-a objasnio je područje primjene pojma „obrazovanje”. Tumačeći Direktivu s obzirom na njezin cilj promicanja jednakosti, široko je tumačio pojam tako da uključuje *pristup obrazovanju* i *uklanjanje relevantnih financijskih prepreka*. Stoga je dodjela novčanih potpora usko povezanih sa sudjelovanjem pojedinca u obrazovnim projektima obuhvaćena područjem primjene Direktive[153].

Direktiva o rasnoj jednakosti obuhvaća pristup *robi i uslugama* te *opskrbu robom i uslugama* koje su dostupne javnosti. Značenje *pojma „usluge”* preuzeto je iz članka 57. UFEU-a – moraju predstavljati gospodarsku djelatnost, tj. obično se obavljaju uz naknadu, a posebice uključuju djelatnosti industrijske ili komercijalne naravi.

Direktiva se primjenjuje neovisno o tome pružaju li se roba i usluge koje su dostupne javnosti u javnom ili privatnom sektoru. Međutim, *javne* usluge obuhvaćene su samo u onoj mjeri u kojoj odgovaraju značenju „usluge” u smislu članka 57. UFEU-a, kako je navedeno.

---

[151] Komisija je 19. veljače 2020. objavila Bijelu knjigu o umjetnoj inteligenciji u kojoj se utvrđuje put prema zakonodavnom prijedlogu u skladu s pristupom usmjerenim na ljude, koji će Komisija predstaviti 2021. Više informacija o algoritamskoj diskriminaciji dostupno je među ostalim relevantnim publikacijama: FRA (2020.), *Getting the future right – Artificial intelligence and fundamental rights* (Razumijevanje budućnosti – umjetna inteligencija i temeljna prava, https://fra.europa.eu/en/publication/2020/artificial-intelligence-and-fundamental-rights); FRA (2018.), *#BigData: Discrimination in data-supported decision making* (*#BigData*: diskriminacija kod donošenja odluka na temelju podataka, https://fra.europa.eu/en/publication/2018/bigdata-discrimination-data-supported-decision-making).

[152] Vidjeti članak 4. Direktive.

[153] Presuda u predmetu *Heiko Jonny Maniero* (bilješka 146.).

Usluge u smislu Direktive uključuju, na primjer, stanovanje[154] ili opskrbu električnom energijom[155]. Zdravstvena skrb obuhvaćena je kao aspekt socijalne sigurnosti, ali može ulaziti i u definiciju usluga, i to samo ako je uz naknadu pruža tijelo koje ostvaruje dobit[156].

Zakonodavac u materijalno područje primjene Direktive nije uključio mjere javnog sektora koje podrazumijevaju „izvršavanje javnih ovlasti" (koje npr. provodi policija, tijela za otkrivanje prevara, tijela kaznenog i građanskog pravosuđa) bez ikakvog elementa „pružanja usluga"[157]. Na primjer, Direktiva se ne primjenjuje u slučajevima kada policija zaustavi ili uznemirava osobu zbog rasnog ili etničkog podrijetla[158].

Upućivanje na proizvode i usluge „dostupne javnosti" pojam je koji ponekad otvara pitanja. Uvjet „dostupnosti javnosti" uključuje situacije u kojima je pružanje određene robe ili usluge ponuđeno u javnoj domeni (npr. oglasom u novinama ili na javno dostupnim internetskim stranicama ili na letku na izlogu), ali ne i situacije u kojima se te robe ili usluge nude samo u krugu članova obitelji.

3.3. Romi su među skupinama koje su najviše pogođene diskriminacijom

Nekoliko država članica i dionika navelo je da su Romi[159] posebno pogođeni diskriminacijom, uglavnom u područjima obrazovanja te pristupa zapošljavanju i stanovanju (to je u skladu s istraživanjima FRA-e[160]). Romske zajednice suočavaju se i s ozbiljnim problemima u pogledu informiranosti o pravima i pristupa pravosuđu[161]. Pandemija bolesti COVID-19 nerazmjerno je pogodila Rome, zbog čega se dodatno povećava nejednakost, posebno u obrazovanju, zdravstvenoj skrbi i zapošljavanju[162].

Kako bi se suočile s tim izazovima, države članice izvijestile su o posebnim mjerama politike, istraživanjima i kampanjama. Nakon evaluacije okvira EU-a za nacionalne strategije integracije Roma do 2020.[163] Komisija je objavila ojačani i reformirani

---

154 „Stanovanje" nije definirano u Direktivi; granice tog pojma dosad gotovo nisu ispitane.

155 Presuda u predmetu *CHEZ* (bilješka 33.), točka 43.

156 Vidjeti Priručnik FRA-e o europskom antidiskriminacijskom pravu, 2018., str. 134., uključujući upućivanja na sudsku praksu Suda EU-a.

157 Presuda od 12. svibnja 2011. u predmetu *Runevič-Vardyn* (C-391/09 ECLI:EU:C:2011:291) točke 45., 47. i 48. Sud je napomenuo da Vijeće u pripremnom radu na Direktivi nije prihvatilo izmjenu koju je predložio Europski parlament, a kojom bi se njezino područje primjene proširilo na „obavljanje funkcija bilo kojeg javnog tijela, uključujući policiju, tijela nadležna za imigraciju te kazneno i građansko pravosuđe".

158 Kada su ispitani pripadnici etničkih ili imigrantskih manjinskih skupina, 14 % ispitanika izjavilo je da ih je policija zaustavila u razdoblju od 12 mjeseci prije istraživanja. Među onima koji su u tom razdoblju zaustavljeni, njih 40 % smatra da je posljednji put kada su zaustavljeni razlog bilo njihovo etničko ili imigrantsko podrijetlo (istraživanje FRA-e EU-MIDIS II, str. 69.). Među ispitanicima koji su doživjeli uznemiravanje motivirano mržnjom, 3 % je izjavilo da je počinitelj bio policijski službenik ili službenik graničnog nadzora (istraživanje FRA-e EU-MIDIS II, str. 17.).

159 Irska upućuje i na Putnike (nomadsku autohtonu etničku skupinu čiji članovi održavaju niz tradicija). Iako ih se ponekad izjednačava s romskim narodom zbog (prošle) nomadske tradicije i sličnih razina diskriminacije i socijalnog isključivanja, nisu jezično srodni.

160 Istraživanje FRA-e provedeno 2020. u šest zemalja pokazuje da se 60 % Roma i Putnika u prethodnih pet godina osjećalo diskriminiranima na temelju svoje pripadnosti tim etničkim skupinama. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-roma-travellers-six-countries_en.pdf

161 Dionici su izvijestili o posebno niskoj razini informiranosti o pravima u romskoj zajednici.

162 https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-coronavirus-pandemic-eu-bulletin-roma_en.pdf

163 Izvješće o evaluaciji okvira EU-a za nacionalne strategije integracije Roma do 2020. (COM(2018) 785 final).

strateški okvir EU-a za ravnopravnost, uključivanje i sudjelovanje Roma za razdoblje 2020.–2030.[164] U strukturi koja se sastoji od tri stupa nadopunjuje društveno-gospodarsko uključivanje Roma poticanjem ravnopravnosti i promicanjem sudjelovanja. Bolje prikupljanje podataka važan je aspekt te inicijative[165].

Novi okvir popraćen je Prijedlogom preporuke Vijeća o jednakosti, uključivanju i sudjelovanju Roma. Jedan od ključnih ciljeva je učinkovita provedba Direktive o rasnoj jednakosti sprečavanjem i suzbijanjem diskriminacije Roma. Uključuje preporuke za borbu protiv antiromizma i potiče države članice da poboljšaju uključenost nacionalnih tijela za jednakost i organizacija civilnog društva te suradnju s njima u postizanju tih ciljeva.

Komisija je od 2014. pokrenula postupke zbog povrede protiv triju država članica zbog segregacije romske djece u školama[166]. Ti su postupci još uvijek u tijeku.

4. PITANJA SPECIFIČNA ZA DIREKTIVU O JEDNAKOSTI PRI ZAPOŠLJAVANJU

Države članice nisu ukazale na veće poteškoće u pogledu tumačenja i primjene odredaba Direktive o jednakosti pri zapošljavanju u razdoblju 2014.–2020., a napomenule su da su imale određene poteškoće s pojmovima koji se upotrebljavaju u objema direktivama[167]. Neki dionici posebno su se usredotočili na pitanje razumne prilagodbe za osobe s invaliditetom, među ostalim u pogledu izazova u razumijevanju tog koncepta, u njegovoj praktičnoj primjeni i u dostupnosti odgovarajućih smjernica u tom pogledu. Nekoliko dionika predložilo je proširenje obveze razumne prilagodbe kako bi se obuhvatile i druge osnove diskriminacije osim invaliditeta.

Trenutačno se ne vode postupci zbog povrede Direktive. Međutim, Sud EU-a donio je niz važnih presuda u preliminarnim predmetima koje je podnijelo nekoliko nacionalnih sudova država članica u pogledu diskriminacije na svim osnovama iz Direktive[168].

4.1. Područje primjene

Sud EU-a donio je nekoliko važnih presuda o *području primjene* Direktive o jednakosti pri zapošljavanju.

Pojasnio je[169] da izraz „uvjeti za pristup zapošljavanju” iz članka 3. stavka 1. točke (a) može obuhvaćati *javne izjave poslodavca*, čak i ako ne postoji postupak zapošljavanja, pod uvjetom da se zapravo odnose na politiku zapošljavanja poduzeća. Predmet se

[164] https://ec.europa.eu/info/publications/new-eu-roma-strategic-framework-equality-inclusion-and-participation-full-package_hr

[165] Predlaže se da se napredak u postizanju ciljeva strateškog okvira za Rome prati s pomoću zajedničkog okvira pokazatelja na razini EU-a kojim će se uzeti u obzir specifičnosti zemalja. Za nacrt portfelja takvih pokazatelja vidjeti FRA-in Okvir za praćenje strateškog okvira EU-a za ravnopravnost, uključivanje i sudjelovanje Roma: Ciljevi i pokazatelji, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/2020-portfolio_of_indicators_working-paper_en.pdf

[166] Češka, Mađarska (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/MEMO_16_1823, točka 5.); Slovačka (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/INF_19_5950, točka 4.).

[167] Vidjeti poglavlje 2.

[168] Približno 50 presuda od 2014.; deset preliminarnih predmeta još je u tijeku.

[169] Presuda od 23. travnja 2020. u predmetu *Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI* (C-507/18, ECLI:EU:C:2020:289).

odnosio na javne izjave odvjetnika da nikada neće zaposliti homoseksualne kandidate[170]. Na tumačenje ne utječe moguće ograničenje ostvarivanja slobode izražavanja.

Sud je u drugoj presudi[171] utvrdio da se Direktiva primjenjuje na sustav *oporezivanja* namijenjen poboljšanju pristupa mladih strukovnom osposobljavanju, pri čemu se porezni tretman troškova osposobljavanja razlikuje ovisno o dobi pripravnika. Međutim, u drugom kontekstu, u predmetu *C*[172] presudio je da nacionalno zakonodavstvo o dodatnom porezu na primitke od starosne mirovine nije obuhvaćeno materijalnim područjem primjene Direktive. Takav propis ne odnosi se na „plaću", nego na stopu poreza, koja nije obuhvaćena radnim odnosom[173].

Sud je potvrdio svoju sudsku praksu da su *osnove za diskriminaciju* iz članka 1. Direktive iscrpno navedene i ne uključuju profesionalnu kategoriju[174] ni prirodu radnog odnosa[175] dotičnih pojedinaca.

4.2. Vjera

Prvi put nakon donošenja Direktive Sud EU-a imao je priliku donijeti važne presude o odredbama koje se odnose na diskriminaciju na temelju vjere.

U predmetu *Achbita*[176] Sud je pojam „vjera" tumačio u širem smislu, obuhvaćajući slobodu da se iskazuju vjerska uvjerenja u javnosti. Smatrao je da unutarnje pravilo privatnog poduzeća kojim se zabranjuje vidljivo nošenje bilo kojeg političkog, filozofskog ili vjerskog znaka ne predstavlja izravnu diskriminaciju, pod uvjetom da se jednako primjenjuje na sve radnike. Međutim, takvo naizgled neutralno pravilo može predstavljati neizravnu diskriminaciju, osim ako je objektivno opravdano na temelju prikladnosti i nužnosti. Politika političke, filozofske i vjerske neutralnosti može biti legitiman cilj.

U presudi u predmetu *Bougnaoui*[177] Sud je presudio da, u nedostatku politike neutralnosti, poslodavac ne može zahtijevati od radnice da ne nosi islamsku maramu za glavu na radnom mjestu kao odgovor na želje klijenta. Takvo postupanje ne čini „stvarni i odlučujući uvjet za obavljanje određenog zanimanja" u smislu članka 4. stavka 1. Direktive, opravdan prirodom/kontekstom poslova koje radnik obavlja.

Druge dvije presude Suda EU-a[178] odnosile su se na tumačenje članka 4. stavka 2. Direktive kojim se predviđa iznimka od načela nediskriminacije u pogledu crkava ili drugih organizacija koje se temelje na sustavu vrijednosti. Sud je stajališta da nacionalni sudovi moraju podvrgnuti uvjete za obavljanje zanimanja koje nameću organizacije koje se temelje na sustavu vrijednosti *djelotvornom sudskom nadzoru*. Zahtjevi moraju biti

[170] Tumačenje tog izraza, kako ga je pojasnio Sud EU-a u pogledu Direktive o jednakosti pri zapošljavanju, može po analogiji biti relevantno i za tumačenje Direktive o rasnoj jednakosti, čije područje primjene obuhvaća i „uvjete za pristup zapošljavanju".
[171] Presuda od 10. studenoga 2016. u predmetu *de Lange* (C-548/15, ECLI:EU:C:2016:850).
[172] Presuda od 2. lipnja 2016. u predmetu *C* (C-122/15, ECLI:EU:C:2016:391).
[173] Presuda od 24. rujna 2020. u predmetu *YS protiv NK AG* (C-223/19, ECLI:EU:C:2020:753).
[174] Presuda od 8. listopada 2020. u predmetu *FT* (C-644/19, ECLI:EU:C:2020:810).
[175] Presuda od 17. ožujka 2017. u predmetu *Milkova* (ECLI:EU:C:2017:198).
[176] Vidjeti presudu u predmetu *Achbita* (bilješka 33.).
[177] Presuda od 14. ožujka 2017. u predmetu *Bougnaoui* (C-188/15, ECLI:EU:C:2017:204).
[178] Vidjeti presudu u predmetu *Vera Egenberge*r (bilješka 148.); presudu od 11. rujna 2018. u predmetu *IR* (C-68/17, ECLI:EU:C:2018:696).

nužni i objektivno povezani s prirodom/kontekstom posla koji radnik obavlja, uzimajući u obzir sustav vrijednosti organizacije. Ne smiju obuhvaćati razmatranja koja su strana tom sustavu vrijednosti ili pravu organizacije na autonomiju te moraju biti u skladu s načelom proporcionalnosti.

Očekuje se da će Sud dodatno razraditi svoju sudsku praksu u dvama predmetima koji su u tijeku, a to su C-804/18 i C-344/20[179]. U potonjem se otvara i pitanje o pojmu „uvjerenje". Nekoliko država članica izjavilo je da bi pozdravile daljnje pojašnjenje tog pojma u okviru sudske prakse EU-a.

4.3. Spolna orijentacija

Uzimajući u obzir ciljeve i temeljne vrijednosti na kojima se temelji Direktiva, Sud je pojasnio uvjete pod kojima *javne homofobne izjave* čine diskriminaciju[180]. Izražavanje diskriminirajućih mišljenja poslodavca u pitanjima zapošljavanja vjerojatno će odvratiti pojedince od prijave za neko radno mjesto.

Sud je u drugoj presudi[181] istaknuo da države članice mogu slobodno urediti *brak između osoba istog spola* ili alternativni oblik pravnog priznanja njihova odnosa te odrediti datum stupanja na snagu takvog braka. Zaključio je da nije riječ o diskriminaciji na temelju spolne orijentacije kad je riječ o pravilu u Irskoj prema kojem je pravo na davanje za nadživjele osobe uvjetovano registriranim partnerstvom sklopljenim prije nego što je osiguranik sustava naknada za zaposlenike navršio 60 godina, iako nacionalnim zakonodavstvom nisu bila dopuštena registrirana partnerstva prije nego što su partneri navršili tu dob.

4.4. Invaliditet

Nekoliko dionika spomenulo je određene izazove u tumačenju pojma „invaliditet". U tom je pogledu Sud EU-a pružio korisno pojašnjenje upućivanjem na Konvenciju Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom, koja je odobrena u ime Europske zajednice Odlukom Vijeća 2010/48/EZ i koja je od svog stupanja na snagu 3. svibnja 2008. postala sastavni dio pravnog poretka EU-a. Sud je smatrao da se pojmovi „invaliditet" i „dugoročno" ograničenje radne sposobnosti osobe moraju autonomno i ujednačeno tumačiti u cijelom EU-u[182].

Pojam „invaliditet" odnosi se na ograničenje koje proizlazi osobito iz dugoročnih tjelesnih, mentalnih ili psihičkih oštećenja, koja u međudjelovanju s različitim preprekama mogu ometati potpuno i učinkovito sudjelovanje osobe u profesionalnom životu na ravnopravnoj osnovi s drugim radnicima. Sud je u svojoj presudi u predmetu *Z*[183] pojasnio da nemogućnost dobivanja djeteta na konvencionalan način[184] sama po sebi ne čini prepreku obavljanju profesionalne djelatnosti. U presudi u predmetu *FOA*[185]

[179] Predmet u tijeku *Wabe* (C-804/18); predmet u tijeku *S.C.R.L.* (C-344/20).
[180] Vidjeti presudu u predmetu *Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI* (bilješka 169.).
[181] Vidjeti presudu u predmetu *David L. Parris* (bilješka 36.).
[182] Presuda od 1. prosinca 2016. u predmetu *Daouidi* (C-395/15, ECLI:EU:C:2016:917).
[183] Presuda od 18. ožujka 2014. u predmetu *Z* (C-363/12, ECLI:EU:C:2014:159).
[184] Predmet se odnosio na ženu koja nije mogla održati trudnoću zbog rijetke bolesti. Poslodavac joj je odbio odobriti plaćeni dopust istovjetan rodiljnom ili posvojiteljskom dopustu nakon rođenja djeteta na temelju dogovora o zamjenskom majčinstvu.
[185] Presuda od 18. prosinca 2014. u predmetu *FOA* (C-354/13, ECLI:EU:C:2014:2463).

utvrdio je da iako pretilost sama po sebi nije „invaliditet”, ona u određenim okolnostima može ispunjavati uvjete propisane Direktivom i stoga biti njome obuhvaćena.

Posebna situacija i potrebe radnika s invaliditetom moraju se uzeti u obzir pri procjeni jesu li stavljeni u nepovoljniji položaj u usporedbi s drugima ili zadovoljavaju li nacionalne mjere test proporcionalnosti. Tako je Sud u predmetu *Ruiz Conejero*[186] utvrdio da su osobe s invaliditetom izložene dodatnom riziku od odsutnosti s posla zbog bolesti povezane s njihovim invaliditetom te da kod njih postoji veći rizik od nakupljanja dana odsutnosti zbog bolesti, a time i od dostizanja zakonom propisanih granica. Sud je zaključio da bi to moglo radnike s invaliditetom dovesti u nepovoljan položaj i tako uzrokovati različito postupanje koje se neizravno temelji na invaliditetu. Nadalje, pri ocjeni proporcionalnosti predmetnih nacionalnih mjera, Sud je utvrdio da se ne smije zanemariti da se osobe s invaliditetom pri ponovnom ulasku na tržište rada općenito suočavaju s većim poteškoćama nego osobe bez invaliditeta[187].

U drugom predmetu, Sud je utvrdio da ako poslodavac nije osigurao razumne prilagodbe (članak 5. Direktive), otkaz radniku s invaliditetom na temelju kriterija koje je odredio poslodavac (niska produktivnost, niska razina polivalentnosti i visoka stopa odsutnosti) čini neizravnu diskriminaciju na temelju invaliditeta. Sud je u tom pogledu naveo članak 2. Konvencije UN-a o pravima osoba s invaliditetom, u skladu s kojim je uskraćivanje razumne prilagodbe oblik diskriminacije[188].

U nedavnoj presudi Sud je protumačio pojam „diskriminacija” (članak 2. Direktive) i presudio da je svrha načela jednakog postupanja zaštita radnika s invaliditetom od bilo kakvog oblika diskriminacije na temelju tog invaliditeta, ne samo u usporedbi s radnicima koji nemaju invaliditet, nego i u usporedbi s drugim radnicima s invaliditetom[189].

4.5. Dob

Većina presuda Suda EU-a u pogledu Direktive o jednakosti pri zapošljavanju odnosi se na razlike u postupanju povezane s dobi[190]. Iako su države članice pravilno prenijele Direktivu, pojavilo se nekoliko pitanja usklađenosti u pogledu posebnih nacionalnih zakona. Sud je kod procjene tih pitanja posebno ispitao sljedeće:

- *usporedivost situacija*[191],
- moguće postojanje *objektivnog, neutralnog čimbenika* koji nije povezan s dobi[192],
- *legitimnost željenog cilja (željenih ciljeva)*[193], i

[186] Presuda od 18. siječnja 2018. u predmetu *Ruiz Conejero* (C-270/16, ECLI:EU:C:2018:17). Ovaj se predmet odnosio na nacionalno (španjolsko) zakonodavstvo na temelju kojega se pod određenim uvjetima dopuštalo otpuštanje zaposlenika zbog povremenih odsutnosti s posla ako su te odsutnosti, čak i ako su opravdane, premašile određene zakonske granice.

[187] Presuda u predmetu *Ruiz Conejero* (bilješka 186.).

[188] Presuda od 11. rujna 2019. u predmetu *DW protiv Nobel*(C-397/18, ECLI:EU:C:2019:703).

[189] Presuda od 26. siječnja 2021. u predmetu *Szpital Kliniczny* (C-16/19, ECLI:EU:C:2021:64).

[190] Vidjeti u tom pogledu Liu, K. i O'Cinneide, C., *The ongoing evolution of the case-law of the Court of Justice of the European Union on Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC* (Kontinuirani razvoj sudske prakse Suda Europske unije povezan s direktivama 2000/43/EZ i 2000/78/EZ, Europska komisija, 2019.)”, str. 60. i dalje.

[191] Npr. presuda od 1. listopada 2015. u predmetu *O* (C-432/14, ECLI:EU:C:2015:643); presuda od 7. veljače 2019. u predmetu *Vindel* (C-49/18, ECLI:EU:C:2019:106).

[192] Npr. datum zapošljavanja; vidjeti presudu od 14. veljače 2019. u predmetu *Horgan i Keegan* (C-154/18, ECLI:EU:C:2019:113).

– *primjerenost/proporcionalnost* upotrijebljenih sredstava[194].

Pozivajući se na *pravo na rad* sadržano u članku 15. stavku 1. Povelje EU-a o temeljnim pravima, Sud je posebnu pozornost posvetio sudjelovanju starijih radnika u radnoj snazi, a time i u gospodarskom, kulturnom i društvenom životu, te je napomenuo da se zadržavanjem tih radnika promiče raznolikost[195]. Međutim, priznao je i da države članice mogu provoditi socijalnu politiku ili politiku zapošljavanja čiji je cilj promicanje pristupa mladih radnika tržištu rada. Na nadležnim je tijelima država članica da pronađu pravu ravnotežu među različitim interesima[196]. U okviru ocjene proporcionalnosti predmetnog nacionalnog propisa Sud je prihvatio da se može uzeti u obzir činjenica da se isključenje iz radnog odnosa odnosilo na umirovljenike čiji je profesionalni život završio i koji primaju starosnu mirovinu. Prepustio je nacionalnom sudu koji je podnio preliminarni predmet da provjeri je li takvo isključenje prikladno za osiguranje ostvarenja zadanog cilja i odražava li zaista nastojanje da ga se postigne na dosljedan i sustavan način.

Nekoliko predmeta odnosilo se na diskriminaciju na temelju dobi u pogledu *plaće*. U nekim nacionalnim zakonima o plaćama u javnom sektoru dob je upotrijebljena kao zamjenska vrijednost za godine staža[197]. Kod drugih se pri izračunu plaće nisu uzimala u obzir razdoblja staža prije navršene 18. godine života[198]. U nekim je slučajevima pravnim izmjenama kojima je svrha bila ispravljanje te situacije zapravo nastavljena diskriminacija[199].

Sud je pojasnio i značenje pojma „stvarni i odlučujući uvjeti za obavljanje zanimanja" u dvama predmetima koji se odnose na najvišu dob za zapošljavanje policijskih snaga, uzimajući u obzir posebnost predmetnih poslova[200].

5. ZAKLJUČCI I DALJNJI KORACI

Sud EU-a izradio je korisne smjernice o nekoliko odredaba, čime je pojasnio neka pitanja tumačenja. Na nacionalnoj razini i na razini EU-a poduzete su važne inicijative za bolju primjenu odredaba o nediskriminaciji u praksi.

Te su inicijative dovele do nekih pozitivnih pomaka, među ostalim u pogledu prikupljanja podataka. Istodobno su i dalje prisutni veliki problemi, kao što su strah žrtava od osvete, niske razine naknade i razlike među njima, nedostatak dokaza i slaba informiranost o pravima i mehanizmima potpore (npr. tijela za jednakost). *Svi ti izazovi pridonose nedovoljnom prijavljivanju diskriminacije.*

Daljnje mjere za rješavanje problema utvrđenih u ovom Izvješću mogle bi uključivati sljedeće:

---

193 Npr. presuda od 19. srpnja 2017. u predmetu *Abercrombie* (C-143/16, ECLI:EU:C:2017:566).

194 Npr. presuda od 2. travnja 2020. u predmetu *CO* (C-670/18, ECLI:EU:C:2020:272).

195 Presuda u predmetu *CO* (bilješka 194.).

196 Ibid. Predmet se odnosio na nacionalno zakonodavstvo kojim je u pravilu javnim upravnim tijelima zabranjena dodjela određenih radnih mjesta umirovljenicima.

197 Npr. presuda od 19. lipnja 2014. u predmetu *Specht* (spojeni predmeti od C-501/12 do C-506/12, C-540/12 i C-541/12, ECLI:EU:C:2014:2005).

198 Npr. presuda od 11. studenoga 2014. u predmetu *Schmitzer* (C-530/13, ECLI:EU:C:2014:2359).

199 Npr. presuda od 8. svibnja 2019. u predmetu *Leitner* (C-396/17, ECLI:EU:C:2019:375).

200 Presuda od 13. studenoga 2014. u predmetu *Pérez* (C-416/13, ECLI:EU:C:2014:2371); presuda od 15. studenoga 2016. u predmetu *Sorondo* (C-258/15, ECLI:EU:C:2016:873).

- *pomnije praćenje* provedbe direktiva u državama članicama, posebno u pogledu zaštite od viktimizacije i primjene učinkovitih, proporcionalnih i odvraćajućih sankcija. Komisija će u tom pogledu ponuditi potporu, npr. naručivanjem *studije o sankcijama*,
- kontinuirani rad na nacionalnoj razini i razini EU-a u cilju:
    - *veće informiranosti* šire javnosti i onih kojima posebno prijeti diskriminacija, pogotovo o njihovim pravima i postojećim mehanizmima potpore,
    - potpore *projektima*; Komisija će nastaviti promicati jednakost i podupirati žrtve kanalima financiranja EU-a, među ostalim programom o građanima, jednakosti, pravima i vrijednostima (CERV) i programom za pravosuđe, te
    - pružanja *redovitih informacija i osposobljavanja* tvorcima politika, sucima i odvjetnicima povezanih s antidiskriminacijskim pravom, uključujući ključna pitanja kao što su neizravna diskriminacija, uznemiravanje, teret dokazivanja, sankcije i algoritamska diskriminacija, te
- poticanje *prikupljanja podataka* na nacionalnoj razini, s naglaskom na statistici, pritužbama, presudama, sankcijama i raščlanjivanju čimbenika jednakosti (uključujući one koji se smatraju potencijalno osjetljivima, kao što su etničko ili rasno podrijetlo). Kako bi se osigurala usporedivost podataka tijekom vremena i među regijama/zemljama, i dalje je ključan koordinirani pristup na razini EU-a[201].

U svim tim nastojanjima *tijela za jednakost* ključni su partneri. Daljnje jačanje njihove vidljivosti, njihove uloge te učinkovitog i neovisnog funkcioniranja od ključne je važnosti, kako je analizirano u radnom dokumentu službi Komisije priloženom ovom Izvješću. Nastavak razmjene primjera dobre prakse na razini EU-a i informiranje isto će tako biti vrlo korisni, među ostalim i u području prevencije. Osim toga, kako je već najavljeno[202], Komisija će procijeniti treba li predložiti novo zakonodavstvo za jačanje uloge nacionalnih tijela za jednakost do 2022.

Svi uključeni dionici, uključujući sindikate, poslodavce i njihove udruge te organizacije civilnog društva, imaju ulogu u svojim područjima nadležnosti. Kako bi se ostvario puni potencijal direktiva, Komisija će nastaviti surađivati s državama članicama, tijelima za jednakost, FRA-om, organizacijama civilnog društva i socijalnim partnerima da bi se osigurala sustavna zaštita žrtava diskriminacije.

Okolnosti su se promijenile od donošenja Direktive o rasnoj jednakosti 29. lipnja 2000., među ostalim zbog tehnološkog napretka. Unatoč problemima nedovoljnog prijavljivanja, iskustva diskriminacije na temelju rasnog ili etničkog podrijetla i dalje su raširena u EU-u, a povezana su s različitim razlozima, uključujući stereotipe i predrasude. Da bi se utvrdio odnos između postojanosti rasne diskriminacije u EU-u i mogućih nedostataka u provedbi propisa EU-a, potrebna je dodatna procjena. Ona bi doprinijela i tome da se istraže mogući nedostaci u području primjene zakonodavstva. Trebalo bi analizirati i usklađenost Direktive o rasnoj jednakosti s drugim relevantnim instrumentima EU-a. Trebalo bi prikupiti podatke o područjima u kojima se pojavljuju

[201] Kako je najavljeno u Akcijskom planu EU-a za antirasizam, Komisija će organizirati okrugli stol o podacima o jednakosti na kojem će se okupiti ključni dionici.

[202] U Akcijskom planu EU-a za antirasizam, novom strateškom okviru EU-a za ravnopravnost, uključivanje i sudjelovanje Roma te Strategiji o ravnopravnosti LGBTIQ osoba 2020.–2025.

slučajevi diskriminacije, uključujući slučajeve kad bi oni koji diskriminiraju mogla biti tijela kaznenog progona. Ta procjena, u okviru koje bi se trebalo savjetovati sa svim relevantnim dionicima, poslužila bi za dobivanje pouzdanih i kvalitetnih podataka koji bi pružili dokaze o rasnoj diskriminaciji na terenu.