EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 13.7.2026.
COM(2026) 364 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 (Direktiva o rasnoj jednakosti) i Direktive Vijeća 2000/78/EZ o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja (Direktiva o jednakosti pri zapošljavanju)

1. UVOD

Direktiva o rasnoj jednakosti i Direktiva o jednakosti pri zapošljavanju („direktive”) ([1]) temelj su nastojanja EU-a da izgradi Uniju ravnopravnosti. Direktivom o rasnoj jednakosti zahtijeva se jednako postupanje prema osobama u području zapošljavanja i strukovnog osposobljavanja, obrazovanja, socijalne zaštite (uključujući socijalnu sigurnost i zdravstvenu zaštitu) te pristupa i pružanja robe i usluga (uključujući stanovanje), neovisno o njihovu rasnom ili etničkom podrijetlu. Direktivom o jednakosti pri zapošljavanju zahtijeva se jednako postupanje prema osobama pri zapošljavanju i strukovnom osposobljavanju bez obzira na vjeru ili uvjerenje, invaliditet, dob i seksualnu orijentaciju.

Tim se direktivama provode temeljne vrijednosti sadržane u članku 2. Ugovora o Europskoj uniji. Te direktive od 2000. imaju važnu ulogu u nastojanju da se svim pojedincima omogući da u potpunosti sudjeluju u gospodarskom, kulturnom i društvenom životu, bez diskriminacije na temelju rasnog ili etničkog podrijetla, vjere ili uvjerenja, invaliditeta, dobi ili seksualne orijentacije.

U tom razdoblju važnu je ulogu imao Sud Europske unije (Sud EU-a), koji je u sudskoj praksi pojasnio temeljne pojmove zakonodavstva o nediskriminaciji. Konkretno, na zahtjev nacionalnih sudova donio je brojne prethodne odluke kojima je znatno poboljšao zaštitu od diskriminacije u cijelom EU-u. Države članice izvješćuju tek o neznatnim poteškoćama u provedbi temeljnih načela zakonodavstva EU-a o nediskriminaciji, što potvrđuje da je Sud EU-a svojim presudama pridonio većoj jasnoći.

Međutim, iako su direktive donesene prije više od 25 godina **pristup pravnoj zaštiti od diskriminacije i ostvarivanje prava na jednako postupanje u praksu i dalje su velik problem**.

Komisija svakih pet godina mora dostaviti informacije o provedbi tih direktiva Europskom parlamentu i Vijeću ([2]). Ovo izvješće, u kojem se prikazuju ostvareni napredak i aktualne poteškoće u primjeni i izvršavanju zakonodavstva o nediskriminaciji, ispunjava tu obvezu. Obuhvaća razdoblje 2021. – 2025. i opisuje razvoj događaja od prethodnog izvješća iz ožujka 2021. ([3])

Ovo se izvješće nadovezuje na akcijske planove i strategije EU-a u području ravnopravnosti, osobito na Strategiju EU-a za borbu protiv rasizma za razdoblje 2026. – 2030. ([4]) i Strategiju o ravnopravnosti LGBTIQ+ osoba za razdoblje 2026. – 2030. ([5]) U tim se strategijama ističe da je djelotvorna primjena zakonodavstva EU-a

---

([1]) SL L 180, 19.7.2000., str. 22., ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2000/43/oj; SL L 303, 2.12.2000., str. 16., ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2000/78/oj.

([2]) Vidjeti članak 17. stavak 1. Direktive o rasnoj jednakosti i članak 19. stavak 1. Direktive o jednakosti pri zapošljavanju.

([3]) COM(2021) 139 final i SWD(2021) 63 final od 19. ožujka 2021., EUR-Lex - 52021DC0139 – HR – EUR-Lex i EUR-Lex - 52021SC0063 - EN - EUR-Lex.

([4]) COM(2026) 12 final od 20. siječnja 2026., EUR-Lex - 52026DC0012 – HR – EUR-Lex.

([5]) COM(2025) 725 final od 8. listopada 2025., EUR-Lex - 52025DC0725 – HR – EUR-Lex. Vidjeti i druge relevantne strategije: COM(2020) 620 final od 7. listopada 2020., EUR-Lex - 52020DC0620 – HR – EUR-Lex; COM(2021) 101 final od 3. ožujka 2021., EUR-Lex - 52021DC0101 – HR – EUR-Lex,

o suzbijanju diskriminacije prioritet Komisije i ukazuje na važnost djelotvornih sankcija protiv diskriminacije. Ovo je izvješće jedna od ključnih mjera za ispunjavanje obveze iz Strategije za borbu protiv rasizma koja se odnosi na djelotvornu provedbu Direktive o rasnoj jednakosti, prije svega fokusiranjem na njezino izvršavanje i primjenu u slučajevima algoritamske diskriminacije. U izvješću se raspravlja i o primjeni direktiva radi suzbijanja strukturne diskriminacije.

Žrtve rijetko prijavljuju diskriminaciju institucijama. Prema istraživanjima ([6]) koja je provela Agencija EU-a za temeljna prava (FRA) stopa prijavljivanja kreće se od 5 % do 11 %. To nedovoljno prijavljivanje uglavnom proizlazi iz uvjerenja žrtava da prijavljivanje diskriminacije neće dovesti ni do kakvih mjera ili promjena ([7]).

Nedostatak povjerenja u postojeće postupke i sustave za prijavljivanje diskriminacije popraćen je dojmom da je od posljednjeg izvješća o direktivama ostvaren slab napredak u borbi protiv diskriminacije ([8]).

Među općom populacijom i dalje vlada mišljenje da je diskriminacija u EU-u prilično raširena ([9]). U istraživanju EU-a o manjinama i diskriminaciji provedenom 2022. (EU-MIDIS III) 50 % ispitanika izjavilo je da se u razdoblju od pet godina prije istraživanja osjećalo diskriminirano na nekoj osnovi ([10]). Sama iskustva rasne diskriminacije ([11]) porasla su u razdoblju 2016. – 2023. ([12])

U posljednjem izvješću o primjeni direktiva istaknuto je nekoliko važnih pitanja. Među njima su bili strah žrtava od odmazde, neodgovarajuće razine naknade štete, poteškoće u prikupljanju dokaza i nedovoljna informiranost žrtava o svojim pravima i službama za potporu koje su im dostupne, npr. u okviru tijela za jednakost. To je izvješće ukazalo i na neravnomjerno promicanje jednakosti u široj javnosti i nacionalnim institucijama, koje se razlikovalo ovisno o državi članici.

COM(2026) 113 final od 5. ožujka 2026., EUR-Lex - 52026DC0113 – HR – EUR-Lex, COM(2026) 541 final of 6 May 2026, EUR-Lex - 52026DC0541 – HR – EUR-Lex.

([6]) FRA, *Biti crnac u EU-u – Iskustva osoba afričkog podrijetla*, *Biti musliman u EU-u – Iskustva muslimana*, *Iskustva Židova i percepcije antisemitizma – Istraživanje EU-a o Židovima*, *Jednakost LGBTIQ osoba na prekretnici – Napredak i izazovi*, *Romi u 10 europskih zemalja – Glavni rezultati – Istraživanje o Romima 2021.*, *Prava Roma i Putnika u 13 europskih zemalja – Perspektive sa stajališta istraživanja o Romima 2024.*, Ured za publikacije Europske unije, Luxembourg, 2021. – 2025.

([7]) 38 % ispitanika u okviru istraživanja EU-MIDIS III; 39 % ispitanika u okviru istraživanja o iskustvima Židova; 49 % ispitanika u okviru istraživanja LGBTQI III; 30 % ispitanika u okviru istraživanja o iskustvima Roma iz 2021.

([8]) FRA (vidjeti 6. bilješku).

([9]) Vidjeti: Europska komisija, „Istraživanje Eurobarometra o diskriminaciji u EU-u iz 2023.".

([10]) Diskriminacija na temelju najmanje jedne od sljedećih osnova: boje kože, etničkog ili imigrantskog podrijetla, vjere ili uvjerenja, dobi, spola/roda, invaliditeta, seksualne orijentacije i rodnog identiteta ili rodnog izražavanja.

([11]) Za potrebe istraživanja rasna diskriminacija smatra se diskriminacijom na temelju najmanje jedne od sljedeće tri osnove: boje kože, etničkog ili imigrantskog podrijetla te vjere ili vjerskih uvjerenja.

([12]) FRA, *Biti crnac u EU-u – Iskustva osoba afričkog podrijetla*, *Biti musliman u EU-u – Iskustva muslimana*, str. 44., *Iskustva i percepcije antisemitizma – Drugo istraživanje o diskriminaciji i zločinima iz mržnje protiv Židova u EU-u*, str. 59., *Iskustva Židova i percepcije antisemitizma – Istraživanje EU-a o Židovima*, str. 77.

Nadovezujući se na prethodno izvješće, u ovom se izvješću daje pregled trajnih i novih problema, ostvarenog napretka i dobre prakse na temelju primjene direktiva od 2021.

EU je u razdoblju izvješćivanja poduzeo konkretne korake za poboljšanje primjene i provedbe direktiva. Najvažniji od njih od posljednjeg izvješća bilo je donošenje direktiva o tijelima za jednakost ([13]) kako bi se ojačala uloga nacionalnih tijela odgovornih za promicanje ravnopravnosti te sprečavanje i suzbijanje diskriminacije, uključujući pružanje bolje potpore diskriminiranim pojedincima i skupinama pri ostvarivanju pristupa pravosuđu.

U skladu s direktivama države članice moraju uspostaviti djelotvorne, odvraćajuće i proporcionalne sankcije za diskriminaciju. Kako bi im u tome pomogla, Komisija je naručila **studiju o zakonodavstvu i primjeni sankcija za diskriminaciju na temelju rasne, etničke i vjerske pripadnosti**. Studija je pokazala da blage i simbolične sankcije ugrožavaju pravnu zaštitu i dugoročno sprečavanje diskriminacije. Istaknula je potrebu za djelotvornijim sankcijama koje u potpunosti obeštećuju žrtve i promiču trajna rješenja te strožim izvršavanjem zakonodavstva i izgradnjom kapaciteta za pravosudne djelatnike i civilno društvo.

S obzirom na najnovija tehnološka dostignuća, uključujući **razvoj automatiziranih sustava i sustava umjetne inteligencije**, u ovom se izvješću analizira i primjena zakonodavstva o nediskriminaciji u državama članicama u slučajevima algoritamske diskriminacije. Ta analiza ukazuje na potrebu za izgradnjom kapaciteta i uspostavom mehanizama za djelotvornu suradnju među tijelima za izvršenje zakonodavstva.

Ovo se izvješće temelji na rezultatima ciljanih savjetovanja ([14]). Komisija je primila odgovore na prilagođene upitnike od svih država članica i raznih dionika i institucija, uključujući Agenciju EU-a za temeljna prava, Europski institut za ravnopravnost spolova (EIGE), 11 tijela za jednakost, dva socijalna partnera, 17 organizacija civilnog društva i Europsku mrežu tijela za ravnopravnost (Equinet). Statistički podaci navedeni u ovom izvješću temelje se na tim odgovorima.

Ovo je izvješće usmjereno na djelotvornu primjenu i provedbu zakonodavstva EU-a o nediskriminaciji, pri čemu se ističe važnost:

– tijela za jednakost,

– djelotvornih, odvraćajućih i proporcionalnih sankcija,

– poboljšanja pristupa pravosuđu i dokazima za žrtve,

– jačanja uloge i suradnje dionika, te

([13]) SL L, 2024/1499, 29.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1499/oj, SL L, 2024/1500, 29.5.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1500/oj.

([14]) Komisija je od svibnja do srpnja 2025. provela ciljana savjetovanja u obliku internetskog upitnika koji je sadržavao prilagođena pitanja o provedbi direktiva i pitanja otvorenog tipa kako bi ispitanici mogli ukazati na eventualna dodatna pitanja. Upitnici su poslani svim državama članicama, tijelima za jednakost u svakoj državi članici, europskim socijalnim partnerima s kojima je provedeno savjetovanje u skladu s člankom 154. UFEU-a i u 57 organizacija civilnog društva. Dionike se poticalo da upitnik podijele s relevantnim zainteresiranim stranama na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini.

– sudske prakse Suda EU-a.

Glavni nalazi izvješća sažeti su u najvažnijim zaključcima na početku svakog odjeljka. Dodatni tekstni okviri sadržavaju primjere obećavajućih praksi.

2. PROVEDBA KLJUČNIH MJERA UTVRĐENIH U PRETHODNOM IZVJEŠĆU

U prethodnom izvješću istaknuto je da je važno povećati vidljivost, ulogu i neovisno funkcioniranje tijela za jednakost kako bi se riješili problemi u primjeni i provedbi direktiva. Zbog toga su na temelju prijedloga Komisije donesene direktive o tijelima za jednakost. Komisija je utvrdila i potrebu za strožim praćenjem djelotvornih, proporcionalnih i odvraćajućih sankcija te pružanjem potpore u tom području. U sljedećem se poglavlju ispituje provedba tih ključnih mjera.

Najvažniji zaključci

– Cilj Direktiva o tijelima za jednakost je jačanje mandata, neovisnosti, resursa i ovlasti tijela za jednakost. To obuhvaća proširenje njihove nadležnosti na razloge i područja obuhvaćene Direktivom o jednakosti pri zapošljavanju.

– Tijela za jednakost moraju raspolagati instrumentima i resursima za sprečavanje i odgovor na diskriminaciju, uključujući strukturnu diskriminaciju.

– Moraju imati ovlasti za sudjelovanje u sudskim postupcima kao potpora žrtvama ili u njihovo ime ili u vlastito ime kako bi obranila javni interes.

– Niske sankcije i njihova nedjelotvorna primjena ključna su uska grla u sustavima sankcija.

– Sustavi sankcija poboljšali bi se konsolidiranjem zakonodavstva i uvođenjem preventivnih sankcija.

2.1. Snažnija tijela za jednakost – novi poticaj za provedbu zakonodavstva EU-a o nediskriminaciji

Tijela za jednakost ključna su za izvršavanje zakonodavstva EU-a o nediskriminaciji. U skladu s Direktivom o rasnoj jednakosti njihove su jedine ovlasti do 2024. bile pružanje neovisne pomoći žrtvama diskriminacije, provođenje i objavljivanje vlastitih istraživanja te izrađivanje izvješća i preporuka ([15]).

U radnom dokumentu službi Komisije priloženom posljednjem izvješću o primjeni direktiva ([16]) Komisija je istaknula da među državama članicama postoje različite razine ambicije i postignuća. Ključna međusektorska pitanja uključivala su nedostatne resurse tijela za jednakost u smislu financiranja i osoblja, slabu informiranost o postojanju tih tijela te njihovu ograničenu neovisnost i procesnu legitimaciju.

([15]) Vidjeti, na primjer, članak 13. stavak 2. Direktive o rasnoj jednakosti.

([16]) SWD(2021) 63 final, 19.3.2021., EUR-Lex - 52021SC0063 - EN - EUR-Lex.

Zbog toga je EU donio direktive o tijelima za jednakost kako bi do lipnja 2026. sva tijela za jednakost postala bolje opremljena za borbu protiv diskriminacije, potporu žrtvama i promicanje ravnopravnosti.

Direktivama o tijelima za jednakost nadležnost tih tijela proširuje se na diskriminaciju u području zapošljavanja, na temelju dobi, vjere ili uvjerenja, invaliditeta ili seksualne orijentacije. Prije njihova donošenja tijela za jednakost na temelju zakonodavstva EU-a bila su ovlaštena promicati, analizirati, pratiti i podupirati jednako postupanje prema svim osobama samo na temelju rasnog ili etničkog podrijetla i spola.

Nadalje, u skladu s direktivama o tijelima za jednakost države članice trebaju se pobrinuti za neovisnost tih tijela i opremiti ih potrebnim ljudskim, tehničkim i financijskim resursima. Ti resursi moraju biti dostatni za djelotvorno izvršavanje svih njihovih zadaća i ovlasti na svim osnovama i u svim područjima diskriminacije.

Naposljetku, opseg zadaća i ovlasti tijela za jednakost znatno je povećan, a njihov se mandat više ne može ograničavati na odgovor na diskriminaciju. Morat će im se dodijeliti i ovlast za poduzimanje preventivnih mjera, među ostalim u vezi s diskriminacijom na temelju dobi, vjere ili uvjerenja, invaliditeta ili seksualne orijentacije u području zapošljavanja i strukovnog osposobljavanja.

Kako bi se uzeli u obzir strukturni aspekti diskriminacije i doprinijelo društvenim promjenama ([17]), tijela za jednakost provodit će aktivnosti informiranja, prevencije i promidžbe ([18]). To može uključivati razmjenu primjera dobre prakse, pozitivno djelovanje, izvješćivanje o strukturnim problemima, uključivanje pitanja ravnopravnosti u rad javnih i privatnih subjekata te pružanje odgovarajućeg osposobljavanja, informacija, savjeta, smjernica i potpore tim subjektima.

U skladu s direktivama o tijelima za jednakost države članice tim tijelima trebaju dodijeliti pravo sudjelovanja u sudskim sporovima ([19]), što je pitanje u kojem su u EU-u ranije postojale znatne razlike. Zahvaljujući novim standardima sve skupine zaštićene pravom EU-a moći će zatražiti potporu tijela za jednakost u područjima obuhvaćenima Direktivom o rasnoj jednakosti i Direktivom o jednakosti pri zapošljavanju.

Točnije, direktivama o tijelima za jednakost državama članicama omogućuje se da tijelima za jednakost dodijele ovlasti koje su im potrebne za rad na pojedinačnoj i kolektivnoj pravnoj zaštiti ([20]). One mogu imenovati tijela za jednakost koja će djelovati kao potpora ili u ime više žrtava ili u vlastito ime radi suzbijanja diskriminacije u javnom interesu. To može biti potrebno, na primjer, zbog broja ili ozbiljnosti predmeta ili potrebe za pravnim pojašnjenjem. Svaki od tih čimbenika

([17]) Vidjeti uvodnu izjavu 23. Direktive Vijeća (EU) 2024/1499.

([18]) Vidjeti članak 5. i članak 17. točku (c) Direktive Vijeća (EU) 2024/1499.

([19]) Vidjeti članak 10. Direktive Vijeća (EU) 2024/1499. Konkretno, države članice tijelu za jednakost moraju dodijeliti barem jedno od sljedećih prava povezanih sa sudjelovanjem u sudskim postupcima: (a) pravo na pokretanje sudskog postupka u ime jedne ili više žrtava, (b) pravo na sudjelovanje u sudskim postupcima kao potpora jednoj ili više žrtava ili (c) pravo na pokretanje sudskog postupka u svoje ime kako bi obranilo javni interes.

([20]) Kolektivna pravna zaštita pravni je mehanizam kojim se jednoj ili više (fizičkih ili pravnih) osoba omogućuje pokretanje kolektivne žalbe koja može dovesti do primjene kolektivnih sankcija.

mogao bi upućivati na to da je riječ o diskriminaciji strukturne ili sustavne prirode ([21]).

Tijela za jednakost i dalje će ispunjavati svoju glavnu zadaću pružanja pomoći žrtvama rasne ili etničke diskriminacije, među ostalim odgovaranjem na sve pritužbe na diskriminaciju ([22]). Ta će se zadaća sad proširiti na žrtve diskriminacije pri zapošljavanju na temelju dobi, vjere ili uvjerenja, invaliditeta ili seksualne orijentacije. Osim toga, u skladu s novim direktivama o tijelima za jednakost ta tijela moraju imati ovlasti za alternativno rješavanje sporova, vođenje istrage o povredama načela jednakog postupanja i izdavanje neobvezujućih mišljenja ili obvezujućih odluka ([23]). Njihova mišljenja ili odluke moraju uključivati odgovarajuće mehanizme pravne zaštite te mehanizme za praćenje i izvršavanje.

Komisija je donijela provedbeni akt koji sadržava popis zajedničkih pokazatelja o funkcioniranju tijela za jednakost ([24]) kako bi se olakšalo praćenje primjene novih standarda u državama članicama i njihova učinka na izvršavanje zakonodavstva EU-a o nediskriminaciji.

Zaključci

Države članice moraju:

– potpuno i pravilno prenijeti direktive o tijelima za jednakost.

Komisija će:

– nastaviti pružati potporu državama članicama u obliku namjenskih sastanaka stručnih skupina te putem internetske informatičke platforme. Pratit će i pravilno prenošenje tih direktiva u nacionalno zakonodavstvo, pri čemu će primjenjivati sve instrumente koji su joj na raspolaganju, uključujući neformalne dijaloge i službene postupke zbog povrede prava.

2.2. Sankcije i pravni lijekovi – potreba za strožim zaštitnim mjerama

Djelotvorne sankcije omogućuju pružanje žrtvama potpune pravne zaštite za štetu koju su pretrpjele. Osim toga, sankcije i pravni lijekovi mogu pomoći i u sprečavanju diskriminacije. U skladu s direktivama države članice moraju uspostaviti djelotvorne, proporcionalne i odvraćajuće sankcije za diskriminaciju te se pobrinuti da se one izvršavaju. Sankcije mogu uključivati plaćanje naknade ([25]).

U posljednjem izvješću zaključeno je da su neki nacionalni sudovi utvrdili relativno niske razine odštete, što je obeshrabrilo žrtve od pokretanja sudskog postupka ili traženja novčane naknade na sudu.

([21]) Vidjeti uvodnu izjavu 35. Direktive Vijeća (EU) 2024/1499.

([22]) Vidjeti članak 6. Direktive Vijeća (EU) 2024/1499.

([23]) Države članice moraju donijeti odluku o tome hoće li ovlastiti tijelo za jednakost za izdavanje neobvezujućih mišljenja ili obvezujućih odluka.

([24]) SL L, 2026/1196, 11.6.2026., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2026/1196/oj.

([25]) Vidjeti članak 15. Direktive o rasnoj jednakosti i članak 17. Direktive o jednakosti pri zapošljavanju.

Od posljednjeg izvješća Sud EU-a dao je dodatna pojašnjenja o sankcijama. U predmetu Braathens Regional Aviation objasnio je da se nacionalno zakonodavstvo koje bi omogućilo da sudovi ne priznaju diskriminaciju ako tuženik pristane platiti naknadu koju je zatražio tužitelj protivi pravu Unije ([26]). Naime, primjenom takvih pravila ne bi se ispunili zahtjevi za kompenzacijske i odvraćajuće sankcije jer bi se počiniteljima omogućilo da izbjegnu priznavanje prijestupa kako bi zaštitili svoj ugled.

Nalazi studije o sankcioniranju diskriminacije na temelju rasne, etničke i vjerske pripadnosti

U posljednjem izvješću istaknut je problem slabe primjene sankcija. Komisija je stoga odlučila pomoći državama članicama da djelotvorno primijene odredbe o sankcijama te je naručila studiju o zakonodavstvu i primjeni sankcija za rasnu, etničku i vjersku diskriminaciju ([27]).

Nalazi su pokazali da su okviri za sankcije rascjepkani. Relevantne odredbe raspršene su u različitim zakonima, zbog čega žrtve teško mogu odrediti svoja prava i pravne lijekove koji su im dostupni.

U više jurisdikcija iznosi ili rasponi sankcija predviđeni zakonodavstvom niski su i nisu dovoljno strogi da bi odvraćali potencijalne počinitelje. Popis mogućih sankcija često je ograničen, zbog čega ih je teže prilagoditi posebnostima i težini kaznenog djela. Osim toga, sankcije koje se izriču često su simbolične i blizu zakonskog minimuma, dok su troškovi sudskog postupka visoki, što bi moglo ugroziti učinkovitost sustava i odvratiti žrtve od prijavljivanja diskriminacije. Osim toga, sankcije se rijetko mijenjaju, a u mnogim jurisdikcijama zastarjele su i ne uzimaju u obzir gospodarske promjene, kao što su inflacija ili troškovi života.

Naposljetku, sankcije su općenito usmjerene samo na prijašnje prijestupe i služe za kažnjavanje počinitelja ili naknadu štete žrtvi, a njihov potencijal za prevenciju ostaje neiskorišten. Obično nedostaju mjere ([28]) s preventivnom ili društveno-preventivnom svrhom, kao što su sudski nalozi koji se odnose na strukturu organizacije i kojima se zahtijevaju npr. planovi za suzbijanje segregacije ili obvezno osposobljavanje počinitelja ([29]).

([26]) Presuda Suda od 15. travnja 2021., Diskrimineringsombudsmannen/Braathens Regional Aviation AB, C-30/19, ECLI:EU:C:2021:269, t. 49.

([27]) Europska komisija: Glavna uprava za pravosuđe i zaštitu potrošača, Milieu Consulting, Adamis-Császár, K., Vancauwenbergh, S., Gustave, F. et al., Studija o sankcijama za diskriminaciju na rasnoj/etničkoj/vjerskoj osnovi – završno izvješće, Ured za publikacije Europske unije, 2025., https://data.europa.eu/doi/10.2838/7531428.

([28]) Te mjere mogu biti u obliku sudskog naloga, tj. naloga kojim se zabranjuju ili nalažu određene radnje. Osnovnom sudskom mjerom počinitelju se nalaže da poduzme ili zaustavi određenu radnju ili vrstu radnje. Sudskim nalozima koji se odnose na strukturu nastoji se riješiti problem sveprisutne organizacijske, pa čak i sustavno ukorijenjene diskriminacije za koju osnovni sudski nalog ne bi doveo do zadovoljavajuće reforme (npr. izmjene unutarnjih propisa). Vidjeti i: Halberstam, D., Van den Bogaert, S., *A Fresh Look at Judicial Remedies in EU Equality Law and Beyond – The Untapped Possibility of Structural Injunctions*, Common Market Law Review, sv. 60., izdanje 5., 2023., str. 1269.–1312., https://doi.org/10.54648/cola2023093.

([29]) Vidjeti 27. bilješku.

U studiji je istaknut i nedostatak sankcija za slučajeve diskriminacije koji utječu na velike skupine žrtava koje se ne mogu identificirati ([30]), uključujući slučajeve koji proizlaze iz upotrebe umjetne inteligencije ili automatiziranih sustava.

Dodatni problemi uključuju nedovoljno uzimanje u obzir određenih značajki ili okolnosti pri odlučivanju o sankciji ili njezinu iznosu. To se posebno odnosi na elemente koje u skladu s nacionalnim pravom nije potrebno uzeti u obzir, kao što su oni prisutni u predmetima koji uključuju višestruku, intersekcijsku ili algoritamsku diskriminaciju.

Osim toga, nepostojanje odgovarajućih pravila o izvršenju i praćenju često dovodi do kašnjenja ili neizvršenja sankcija. Samo nekoliko jurisdikcija predviđa djelotvorne izvršne mjere, kao što su novčane kazne ([31]) ili uvjetne novčane kazne ([32]). Slično tomu, mjere praćenja u obliku izvješća počinitelja o daljnjim mjerama, naknadnih saslušanja, razgovora ili inspekcija uglavnom ne postoje.

I države članice i dionici naveli su da je informiranost o pravima koja su utvrđena direktivama slaba (vidjeti odjeljak 3.2.). Informiranost o dostupnim pravnim lijekovima isto je tako ograničena ili uopće ne postoji.

U istraživanju nisu utvrđena posebna nacionalna pravila za povećanje informiranosti o sankcijama za diskriminaciju. Većina informativnih kampanja općenito je usmjerena na borbu protiv diskriminacije, ali ne uključuje objašnjenje što žrtve mogu očekivati od pravosudnog sustava u slučaju povrede svojih prava. Nadalje, nema dovoljno ciljanog osposobljavanja o tim sankcijama za stručnjake, uključujući suce, što može utjecati na primjenu djelotvornih, proporcionalnih i odvraćajućih sankcija.

U vodiču za dobru praksu o sankcijama za diskriminaciju, koji je dio studije, istaknut je niz obećavajućih praksi koje su provedene u državama članicama ([33]).

Evaluacija sustava sankcija koju provode države članice, tijela za jednakost i civilno društvo

Različiti dionici imaju prilično različita mišljenja o djelotvornosti sustava sankcija. Čak je 12 od 17 organizacija civilnog društva koje su sudjelovale u ciljanom savjetovanju prije izvješća smatralo da sankcije za diskriminaciju nisu naročito djelotvorne ili da uopće nisu djelotvorne, ispitanici iz tijela za jednakost bili su

([30]) Na primjer, izjave o diskriminirajućoj politici zapošljavanja iako nije bilo otvorenog postupka zapošljavanja ni podnositelja pritužbe koji bi se mogao identificirati i koji je tvrdio da je bio žrtva diskriminacije. Slične činjenice dostupne su u presudi Suda od 10. srpnja 2008., Feryn, C-54/07, ECLI:EU:C:2008:397 ili presudi Suda od 25. travnja 2013., Asociaìia Accept, C-81/12, ECLI:EU:C:2013:275.

([31]) Plaćanje, koje obično određuje sud na zahtjev žrtve, kako bi se počinitelja prisililo da poštuje presudu o meritumu.

([32]) Kazna koju je izrekao sud ili drugo tijelo koje odlučuje o predmetu, a koja se plaća samo ako počinitelj ne ispuni određene uvjete. Primjenjuje se kao sredstvo odvraćanja kako bi se osiguralo poštovanje određenog naloga ili zahtjeva.

([33]) Europska komisija: Glavna uprava za pravosuđe i zaštitu potrošača, Milieu Consulting SRL, Adamis-Császár, K., Vancauwenbergh, S., Gustave, F.et al., Kako se sankcijama može djelotvorno sprečavati i suzbijati diskriminacija? – Vodič za dobru praksu o sankcijama za diskriminaciju na rasnoj, etničkoj i vjerskoj osnovi, Ured za publikacije Europske unije, 2025., str. 32., https://data.europa.eu/doi/10.2838/0513884.

ravnomjerno podijeljeni u procjeni sankcija, a države članice većinom su bile uvjerene u djelotvornost (pet država članica) ili relativnu djelotvornost (šesnaest država članica) svojih sustava sankcija.

Razlozi zbog kojih se sustavi sankcija smatraju djelotvornima obično su bili samo postojanje sankcija, dostupnost mehanizama praćenja i izvršavanja ili navodni nedostatak naznaka da sustav sankcija ne funkcionira na zadovoljavajući način. Međutim, u slučajevima u kojima su se pojavile poteškoće svi su dionici jasno utvrdili da je neprimjenjivanje propisanih sankcija u praksi glavno usko grlo u sustavima sankcija.

Države članice, tijela za jednakost i organizacije civilnog društva koji su sudjelovali u istraživanju složili su se da bi se sustavi sankcija poboljšali konsolidacijom zakonodavstva i uvođenjem preventivnih sankcija. Osim toga, organizacije civilnog društva pozvale su države članice da u sustavima sankcija prepoznaju i uzmu u obzir višestruku i intersekcijsku diskriminaciju. Smatrale su da bi takve reforme olakšale izvršavanje sankcija za diskriminaciju, učvrstile pristup usmjeren na žrtve i omogućile prevenciju, a ne samo kažnjavanje diskriminirajućeg ponašanja.

U odgovorima na savjetovanje samo su Latvija, Portugal i Španjolska uvidjeli potrebu za prilagodbom svojih sustava sankcija sve većoj upotrebi algoritamskih alata za donošenje odluka.

Zaključci

Države članice moraju:

– omogućiti djelotvornu primjenu sankcija u praksi. Iznosi novčanih sankcija trebali bi odražavati dugoročnu štetu prouzročenu diskriminacijom, pružiti pravnu zaštitu žrtvama i potaknuti korjenite promjene.

Države članice trebale bi:

– utvrditi djelotvorne sankcije protiv diskriminacije koja obuhvaća velike skupine žrtava koje se ne mogu identificirati, među ostalim u onim slučajevima koji proizlaze iz korištenja umjetne inteligencije ili automatiziranih sustava.

Komisija će:

– podupirati države članice održavanjem sastanaka stručne skupine za provedbu prava Unije o jednakosti na kojima će se raspravljati o sankcijama.

3. PROMJENE POVEZANE S OBJEMA DIREKTIVAMA

Od 2021. došlo je do promjena u zakonodavstvu, provedbi i primjeni obiju direktiva, a provedeno je i vanjsko istraživanje postojećeg okvira, posebnih odredaba i primjene direktiva. Teme o kojima se raspravlja u nastavku temelje se na problemima utvrđenima u prethodnom izvješću, daljnjem razvoju događaja i povratnim informacijama prikupljenima tijekom ciljanih savjetovanja.

Najvažniji zaključci

– Države članice pružaju zaštitu u slučaju uznemiravanja, davanja uputa za diskriminiranje i viktimizacije, no ta se zaštita među državama članicama uvelike razlikuje i ponekad je ograničena u praksi.

– Razina informiranosti o uslugama potpore među etničkim skupinama i osobama migrantskog podrijetla blago se povećala od posljednjeg izvješća. Većina država članica uvela je ili nastavlja uvoditi prakse kojima se olakšava pristup pravosuđu. Međutim, niska razina informiranosti o pravima i dalje je velik problem.

– Sudovi i pravni stručnjaci često ne razumiju pravila navedena u direktivama koja se odnose na teret dokazivanja.

– Većina država članica uvela je mjere za promicanje dijaloga sa socijalnim partnerima i civilnim društvom. Međutim, to nije sustavna pojava u svim državama članicama ili se ne primjenjuje na sve osnove za diskriminaciju. Osim toga, većina organizacija civilnog društva tvrdi da su problemi na koje nailaze trajni.

– Gotovo sve države članice omogućuju ili potiču pozitivno djelovanje, a prijavljeno je vrlo malo poteškoća u provedbi.

3.1. Pojam „diskriminacija”

Kako je istaknuto u prethodnom izvješću, pojavio se niz pitanja povezanih s pojmom diskriminacije. Osim definicije „izravne” i „neizravne” diskriminacije ([34]) direktivama se zabranjuju i „davanje uputa za diskriminiranje” i „uznemiravanje”. Postoje i drugi oblici diskriminacije, kao što je diskriminacija „na temelju povezanosti” i „na temelju pretpostavke”.

Davanje uputa za diskriminiranje

U direktivama se navodi da se „davanje uputa za diskriminiranje osoba” na osnovama navedenima u direktivama treba smatrati diskriminacijom ([35]).

Nakon donošenja direktiva sve su države članice u svoje pravne sustave uvele pojam „davanje uputa za diskriminiranje”. Međutim, zbog opće prirode zabrane regulatorni okviri u državama članicama međusobno se razlikuju, a nacionalna je sudska praksa oskudna.

Osim zabrane izričitog davanja uputa za diskriminiranje 22 države članice smatraju da se njihovim nacionalnim zakonodavstvom zabranjuje i implicitno davanje upute,

([34]) Vidjeti članak 2. stavak 2. direktiva. Izravna diskriminacija odnosi se na situacije u kojima se prema osobi postupa nepovoljnije nego prema nekoj drugoj osobi u usporedivoj situaciji na temelju njezina rasnog ili etničkog podrijetla, vjere ili uvjerenja, invaliditeta, dobi ili seksualne orijentacije. Neizravna diskriminacija obuhvaća naizgled neutralne odredbe (ili prakse) koje bi osobe određenog rasnog ili etničkog podrijetla ili osobe određene vjere ili uvjerenja, određenog invaliditeta, određene dobi ili određene seksualne orijentacije dovele u posebno nepovoljan položaj u usporedbi s drugim osobama, osim ako se te odredbe (ili prakse) objektivno mogu opravdati zakonitim ciljem, a sredstva za njegovo postizanje prikladna su i potrebna.

([35]) Vidjeti članak 2. stavak 4. direktiva.

kao što je izražavanje preferencija ili poticanje na diskriminiranje na temelju jedne ili više zaštićenih osnova. U sedam država članica između osobe koja daje uputu i osobe koja je prima mora postojati hijerarhijski odnos kako bi se aktivirala zaštita od davanja uputa za diskriminiranje. Naposljetku, u 20 država članica odgovornima se mogu smatrati i osoba koja daje uputu i osoba koja je prima ([36]).

U nedavnom izvješću o davanju uputa za diskriminiranje ([37]) stručnjaci su utvrdili 23 slučaja u razdoblju od 2002. do 2025. Od toga se 14 odnosilo na pristup robi i uslugama, uključujući stanovanje, a 17 ih je podneseno zbog diskriminacije na temelju rasnog ili etničkog podrijetla. U 12 država članica nije bilo relevantne sudske prakse. Autori izvješća navode da je to djelomično posljedica nedovoljnog razumijevanja toga što čini davanje uputa za diskriminiranje. Vjerojatnije je da će tužitelji pokrenuti postupak zbog izravne ili neizravne diskriminacije nakon što je davanje uputa dovelo do diskriminacije umjesto da osporavaju samo davanje uputa.

Uznemiravanje

Direktive sadržavaju definiciju uznemiravanja. Međutim, u njima se ističe i da se taj pojam može definirati u skladu s nacionalnim zakonodavstvom i praksom država članica ([38]). Regulatorno okruženje u državama članicama i dalje je raznoliko, a sudska praksa oskudna.

Države članice zabranjuju uznemiravanje na temelju zakonodavstva o nediskriminaciji ili kaznenog zakonodavstva ili oba zakonodavstva. Odabir zakonodavnog sredstva obično ovisi o prirodi kaznenog djela ([39]), njegovoj težini ([40]) ili namjeri ([41]). Države članice dostavile su i dugačak i raznolik popis primjera ponašanja koje može biti obuhvaćeno definicijom uznemiravanja. Njegov opseg i vrsta ovise o državi članici ([42]).

U sektoru zapošljavanja pojavila su se tri glavna modela odgovornosti. Odgovornost mogu snositi uznemiravatelj, poslodavac ili oboje. Mnoge države članice nisu mogle navesti oblike zaštite od uznemiravanja izvan područja zapošljavanja, a one koje to

([36]) Relevantna literatura može sadržavati brojke koje se razlikuju od onih koje su dostavile države članice. Vidjeti Dewhurst, E., Buendia, R., Davanje uputa za diskriminiranje u okviru prava EU-a i nacionalnog prava, Ured za publikacije Europske unije, 2025., https://data.europa.eu/doi/10.2838/6242130.

([37]) Vidjeti 36. bilješku, str. 10.

([38]) Vidjeti članak 2. stavak 3. direktiva.

([39]) „Diskriminacijsko” uznemiravanje utječe na dostojanstvo i ponašanje žrtve, dok uznemiravanje kao kazneno djelo za posljedicu ima kažnjavanje počinitelja za kaznena djela.

([40]) Kazneno zakonodavstvo bavi se najtežim oblicima uznemiravanja, kao što su poticanje na mržnju, kleveta, uhođenje ili prijetnje.

([41]) Uznemiravanje kao kazneno djelo obično podrazumijeva namjeru, ustrajnost i štetu. Ne mora biti obuhvaćeno zakonodavstvom o nediskriminaciji.

([42]) Uključuje neprimjeren ili uvredljiv jezik, proizvodnju, prikazivanje ili širenje slika ili videozapisa ili pisanih riječi, fizički kontakt ili nasilje, maltretiranje, isključivanje, neopravdanu/ustrajnu kritiku ili kontrolu, ugrožavanje profesionalnih postignuća ili širenje glasina, namjerno preopterećenje radom ili postavljanje nemogućih rokova, ponižavanje, verbalno ili neverbalno zastrašivanje ili prijetnje, verbalno zlostavljanje ili vrijeđanje, neprimjerene šale, psihološki pritisak ili nasilje, neželjene radnje ili zahtjeve, geste, uhođenje, nazivanje pogrdnim imenima, govor mržnje ili simbole mržnje, uznemiravanje na internetu, grafite, odbijanje priznavanja preferiranih rodnih zamjenica.

jesu učinile obično su opisivale regulatorni okvir za borbu protiv uznemiravanja u obrazovnim ustanovama, zdravstvu i javnoj upravi.

Mnoge države članice pritom su navele da bi se osim uznemiravatelja odgovornim za uznemiravanje moglo smatrati i relevantno tijelo ili institucija s obzirom na neispunjavanje svoje obveze da ga spriječe ([43]).

Deset država članica istaknulo je poteškoće u primjeni koncepta uznemiravanja u nacionalnom pravu, prije svega u prikupljanju dokaza o uznemiravanju. Osim toga, neki od tih problema pripisani su nacionalnoj provedbi zakona, u kojoj su za uznemiravanje potrebni ponašanje koje se ponavlja, namjera (a ne učinci), identifikacija pojedinaca ili skupina u sličnim situacijama i hijerarhijski odnos. Nijedan od tih čimbenika nije izričito propisan pravom Unije.

U nekoliko država članica pojavila se zanimljiva sudska praksa povezana s primjenom zaštite od uznemiravanja kako bi se riješio problem diskriminacije na internetu koja utječe na neodređen broj osoba i kako bi se skupine pojedinaca zaštitile od diskriminacije.

Okvir 1 Primjeri predmeta povezanih s uznemiravanjem u državama članicama ([44])

– Bugarski Vrhovni upravni sud u jednom je predmetu uvredljive objave političke stranke na društvenim mrežama klasificirao kao uznemiravanje na temelju seksualne orijentacije ([45]). U drugoj odluci utvrdio je da stigmatizacija internetskih članaka usmjerenih na osobe romske etničke pripadnosti predstavlja uznemiravanje na temelju etničke pripadnosti ([46]).

– Sudovi u Belgiji (u području zapošljavanja) ([47]) i Italiji ([48]) potvrdili su postojanje uznemiravanja u predmetima u kojima su na društvenim mrežama ili komunikacijskim platformama izražena uvredljiva mišljenja, čak i ako su podijeljena samo s ograničenim brojem ljudi.

Diskriminacija na temelju povezanosti ili pretpostavke

Do diskriminacije na temelju povezanosti dolazi ako se žrtvu diskriminira zbog povezanosti sa zaštićenim pojedincem, skupinom ili obilježjem. Sud EU-a dosljedno priznaje taj oblik diskriminacije u svojoj sudskoj praksi, posljednji put u vezi s neizravnom diskriminacijom na temelju invaliditeta (vidjeti odjeljak 5.3.) ([49]). Osim

([43]) Malta je istaknula da takav okvir dovodi do pozitivne obveze dužne pažnje za poslodavce, nastavno osoblje i pružatelje usluga kako bi se uznemiravanje aktivno spriječilo među osobljem, ali i između osoblja i trećih strana.

([44]) Primjeri iz Bugarske i Italije nisu obuhvaćeni materijalnim područjem primjene Direktive o rasnoj jednakosti i Direktive o jednakosti pri zapošljavanju. Međutim, relevantni su za pojam „uznemiravanje” kako je definiran u tim direktivama i prenesen u nacionalno zakonodavstvo.

([45]) Vrhovni upravni sud Bugarske, Odluka br. 9763 od 16. rujna 2024.

([46]) Vrhovni upravni sud Bugarske, Odluka br. 5014 od 14. svibnja 2025.

([47]) Žalbeni sud u Antwerpenu, presuda br. 2023/CO/654 od 27. lipnja 2024.

([48]) Talijanski Vrhovni kasacijski sud, nalog br. 14836 od 26. svibnja 2023.

([49]) Vidjeti presudu Suda od 11. rujna 2025., Bervidi, C-38/24, ECLI:EU:C:2025:690, t. 55. i 56.

toga, 19 država članica sada izričito zabranjuje diskriminaciju na temelju povezanosti u svojem nacionalnom zakonodavstvu ili sudskoj praksi ([50]).

Sud EU-a još se nije izričito bavio pitanjem „diskriminacije na temelju pretpostavke”, do koje dolazi ako se osobu diskriminira na temelju netočnog uvjerenja ili dojma da ima jedno od zaštićenih obilježja. Treba napomenuti da je Europski sud za ljudska prava u nizu predmeta presudio da diskriminacija definirana u skladu s Europskom konvencijom o ljudskim pravima obuhvaća diskriminaciju na temelju pretpostavke ([51]). Osim toga, čini se da ju je 19 država članica već zabranilo u nacionalnom zakonodavstvu ili sudskoj praksi ([52]).

U nekim državama članicama diskriminacija na temelju povezanosti ili pretpostavke može se primjenjivati i u slučajevima uznemiravanja, viktimizacije ili uskraćivanja razumne prilagodbe ([53]). Takva tumačenja rijetko proizlaze iz zakonodavstva, a češće iz sudske prakse ili tumačenja tijela koja su sudjelovala u istraživanju. Druge države članice uglavnom nisu bile sigurne u to može li se njihovo zakonodavstvo primijeniti na takve slučajeve.

Unatoč presudi u predmetu CHEZ ([54]), u kojoj je Sud utvrdio da diskriminacija na temelju povezanosti ne ovisi o intimnom ili bliskom odnosu između navodne žrtve i povezane skupine, nekoliko država članica i dalje može zahtijevati takav odnos.

Višestruka diskriminacija

U obje direktive ([55]) priznaje se da određene skupine ljudi mogu doživjeti diskriminaciju na više osnova. Do danas je 14 država članica donijelo zakonodavne akte kojima se izričito priznaje višestruka diskriminacija.

Praktične i pravne posljedice priznavanja višestruke diskriminacije u tih 14 država članica znatno se razlikuju. U nekima činjenica da je riječ o višestrukoj diskriminaciji utječe na vrstu i težinu sankcija. U drugima se višestruka diskriminacija smatra jednim od ozbiljnijih oblika diskriminacije. U dvije države članice višestruka diskriminacija može povisiti dokazni prag za tuženike jer je za svaku osnovu potreban zaseban dokaz o nediskriminaciji.

Polovina država članica koje su uvele kategoriju višestruke diskriminacije upozorila je na velike poteškoće u primjeni tog koncepta. U šest država članica relevantni subjekti nisu s njim dovoljno dobro upoznati, a u pet nema dovoljno statističkih podataka o svim relevantnim osnovama za diskriminaciju. Osim toga, pet država članica imalo je poteškoće s prepoznavanjem odgovarajuće skupine koja je u

([50]) Walsh, J., Diskriminacija na temelju povezanosti i diskriminacija na temelju pretpostavke u skladu s direktivama 2000/43 i 2000/78, Ured za publikacije Europske unije, 2024., str. 12. i 13., https://data.europa.eu/doi/10.2838/4086758.

([51]) Vidjeti npr. Timishev/Rusija, br. 55762/00 i 55974/00, 13. prosinca 2005.

([52]) Vidjeti 50. bilješku.

([53]) U predmetu Bervidi (vidjeti 49. bilješku) Sud EU-a presudio je da radnici bez invaliditeta u određenim okolnostima također mogu imati koristi od razumnih prilagodbi.

([54]) Presuda Suda od 16. srpnja 2015., CHEZ Razpredelenie Bulgaria’ AD/Komisia za zashtita ot diskriminatsia, C-83/14, ECLI:EU:C:2015:480, t. 49. i 56.

([55]) Vidjeti uvodnu izjavu 14. Direktive o rasnoj jednakosti i uvodnu izjavu 3. Direktive o jednakosti pri zapošljavanju.

povoljniji položaj za usporedbu u predmetima koji uključuju višestruku diskriminaciju. Tijela za jednakost navela su slične probleme. Međutim, za razliku od država članica, gotovo sva tijela za jednakost prijavila su poteškoće u utvrđivanju slučajeva višestruke diskriminacije.

U direktivama obuhvaćenima ovim izvješćem ne postoji pravna osnova za utvrđivanje intersekcijske diskriminacije ([56]). Sud EU-a uvažio je da se diskriminacija može temeljiti na više osnova zaštićenih pravom Unije, no smatrao 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” ([57]).

Organizacije civilnog društva i tijela za jednakost koji su sudjelovali u istraživanju istaknuli su potrebu da se intersekcijska diskriminacija uključi u pravni okvir i da se pruže smjernice o tome kako takve zahtjeve formulirati i potkrijepiti, ocjenjivati i o njima odlučivati.

EU se od 2021. u pravu Unije u određenoj mjeri počeo baviti problemom intersekcijske diskriminacije. Intersekcijska diskriminacija prvi put je u pravu Unije ([58]) definirana u Direktivi o transparentnosti plaća ([59]). U skladu s direktivama o tijelima za jednakost ta tijela u aktivnostima za sprečavanje diskriminacije i promicanje jednakog postupanja moraju uzimati u obzir intersekcijsku diskriminaciju ([60]). Osim toga, Komisija i dalje prepoznaje važnost intersekcijske diskriminacije u strategijama za ravnopravnost ([61]).

3.2. Lakši pristup žrtava pravosuđu

Države članice moraju se pobrinuti za to da su osobe na koje se to može odnositi na cijelom državnom području upoznate s nacionalnim zakonima kojima se prenose te direktive i da se pri njihovu informiranju koriste sva odgovarajuća sredstva ([62]). Informiranje građana o njihovim pravima i dalje je velik problem, iako se u određenoj mjeri poboljšava ([63]).

([56]) Diskriminacija koja se temelji na više osnova povezanih s karakteristikama pojedinca koje su međusobno nerazdvojive i u interakciji.

([57]) Vidjeti presudu Suda od 24. studenog 2016., David L. Parris/Trinity College Dublin i drugi, C-443/15, ECLI:EU:C:2016:897, t. 80.

([58]) U članku 3. stavku 2. točki (e) Direktive o transparentnosti plaća izričito se zabranjuje intersekcijska diskriminacija, koja je navedena kao poseban oblik diskriminacije i definirana kao „diskriminacij[a] na temelju kombinacije spola i bilo koje druge osnove diskriminacije na temelju Direktive 2000/43/EZ ili Direktive 2000/78/EZ”.

([59]) SL L 132, 17.5.2023., str. 21., http://data.europa.eu/eli/dir/2023/970/oj.

([60]) Vidjeti članak 5. stavak 2. Direktive Vijeća (EU) 2024/1499 i članak 5. stavak 2. Direktive (EU) 2024/1500.

([61]) Vidjeti npr. COM(2025) 725 final od 8. listopada 2025.; COM(2026) 12 final od 20. siječnja 2026.

([62]) Vidjeti članak 10. Direktive o rasnoj jednakosti i članak 12. Direktive o jednakosti pri zapošljavanju.

([63]) Na primjer, samo 39 % ispitanika u istraživanju EU-MIDIS III o etničkim ili imigrantskim skupinama čulo je za barem jedno tijelo za jednakost u svojoj državi boravišta. U vrijeme izrade prethodnog izvješća samo je 29 % tih ispitanika bilo upoznato s nekom organizacijom koja pruža potporu ili savjete osobama koje su izložene diskriminaciji. Međutim, FRA napominje da veća informiranost o određenim tijelima za jednakost nije u korelaciji sa znatnim povećanjem broja prijava diskriminacije.

Polovina država članica (14) potvrdila je da problem predstavlja neinformiranost građana o pravima i obvezama koji proizlaze iz direktiva. Slično tomu, gotovo sve organizacije civilnog društva, 8 od 11 tijela za jednakost i Equinet ukazali su na nedovoljnu informiranost o pravima i obvezama.

Unatoč relativnom konsenzusu da je nedostatak informiranosti temeljni uzrok slabe provedbe zakonodavstva EU-a o nediskriminaciji u državama članicama čini se da ni države članice, ni tijela za jednakost, ni organizacije civilnog društva ne raspolažu podacima o točnim razinama informiranosti. Osim toga, samo je jedno tijelo za jednakost imalo informacije o informiranosti opće populacije o njegovim aktivnostima.

Okvir 2 Istraživanje o informiranosti o radu tijela za jednakost

Malteška Komisija za prava osoba s invaliditetom 2024. provela je reprezentativno telefonsko istraživanje. Utvrdila je da je 59 % opće populacije čulo za nju i njezine aktivnosti.

Većina država članica (20) tijekom savjetovanja izjavila je da od 2021. provodi kampanje za povećanje informiranosti o nediskriminaciji. Međutim, samo ih je nekoliko provelo kampanje usmjerene na osnove za diskriminaciju zaštićene direktivama, a većina drugih kampanja bila je usmjerena na pitanje spola. Od malog broja kampanja povezanih s osnovama koje su obuhvaćene direktivama još ih se manje bavilo pravima i obvezama na temelju zakonodavstva o nediskriminaciji. Slično tomu, kampanje koje su vodile organizacije civilnog društva samo su se povremeno bavile zakonskim pravima i obvezama na temelju tog zakonodavstva.

Primjeri relevantnih kampanja uključuju one za borbu protiv antiromizma (u četiri države članice), diskriminacije LGBTIQ+ osoba (u pet država članica) i rasizma (u pet država članica). Neke ciljane kampanje bile su usmjerene i na diskriminaciju na temelju dobi te na pristupačnost i stanovanje.

Osim toga, kampanje o kojima su izvijestile sve vrste dionika obično su usmjerene na širu javnost, a njihov se učinak rijetko ocjenjuje osim u obliku praćenja prometa na društvenim mrežama ili brojanja pritužbi. Naposljetku, organizacije civilnog društva istaknule su da su kampanje nekih država članica kratkotrajne.

Okvir 3 Platforma za borbu protiv diskriminacije francuskog tijela za jednakost ([64])

Francusko tijelo za jednakost Défenseur des droits [Branitelj prava] pokrenulo je 2021. platformu za borbu protiv diskriminacije. Platforma je mobilizirala kreatore sadržaja na društvenim mrežama za promicanje svojih aktivnosti za suzbijanje diskriminacije. Tijelo za jednakost provelo je i kampanju aktiviranja ključnih riječi kako bi posjetitelje preusmjerilo na platformu. Do 2024. platforma je imala 2 109 000 pregleda. Glavne ključne riječi koje su se tražile na internetu bile su „uznemiravanje na radnom mjestu”, „rasna diskriminacija” i „psihološko uznemiravanje na radnom mjestu”.

([64]) Défenseur des droits, Plateforme AntiDiscriminations.fr – Agir contre les discriminations.

Osim nedostatka informiranosti tijela za jednakost i organizacije civilnog društva prepoznali su strah od viktimizacije i neravnopravnosti stranaka u postupku ([65]) kao ključne prepreke pristupu pravosuđu. Smatrali su i da je pristup pravosuđu otežan zbog manjka pravnog savjetovanja i pomoći te složenosti sudskih postupaka i postupovnih prepreka, uključujući nepostojanje kolektivne pravne zaštite u nekim državama članicama.

U prethodnom izvješću o primjeni tih dviju direktiva utvrđen je niz primjera dobre prakse kojima se nastoji olakšati zaštita prava žrtava diskriminacije ([66]). Takvu praksu provela je ili je provodi ukupno 21 država članica, a najčešće je riječ o pravnoj pomoći (12 država članica), internetskom izvješćivanju i boljem pristupu lokalnim uslugama (osam država članica).

Osim tih aktivnosti, države članice rijetko poduzimaju mjere za uklanjanje postupovnih prepreka djelotvornom pristupu pravosuđu. Na primjer, samo su dvije države članice ukinule sudske pristojbe za slučajeve diskriminacije ili osnovale tijela za rješavanje sporova kojima je lako pristupiti, a samo je jedna osigurala sredstva kako bi žrtvama omogućila da unaprijed pokriju sudske troškove. Iako je to u prethodnom izvješću utvrđeno kao dobra praksa, nijedna država članica nije smanjila sudske pristojbe za predmete koji se odnose na diskriminaciju.

Nove direktive o tijelima za jednakost pomoći će u rješavanju nekih utvrđenih problema, posebno zato što će u skladu s njima tijela za jednakost dobiti veće ovlasti za pružanje besplatne pomoći i usluga alternativnog rješavanja sporova te ovlasti za sudjelovanje u sudskim sporovima.

Suradnja tijela za jednakost i organizacija civilnog društva u strateškim sudskim postupcima još je jedan način za poboljšanje pristupa žrtava pravosuđu.

3.3. Dokazivanje slučaja diskriminacije

U posljednjem su izvješću kao ključni problem za provedbu istaknute poteškoće u dokazivanju diskriminacije. Ovo izvješće pokazuje da su dionici i dalje zabrinuti u pogledu dokazivanja diskriminacije u slučajevima neizravne diskriminacije, uznemiravanja, davanja uputa za diskriminiranje, višestruke diskriminacije i viktimizacije.

Teret dokazivanja

U skladu s direktivama prebacivanje tereta dokazivanja ide u prilog podnositeljima pritužbe ([67]). Ako podnositelj pritužbe iznese činjenice na temelju kojih se može pretpostaviti postojanje diskriminacije, teret dokazivanja u skladu s direktivama prebacuje se na tuženika. Međutim, praktična provedba tog načela odvija se uz brojne probleme.

([65]) Načelo ravnopravnosti stranaka u postupku jedan je od aspekata šireg koncepta poštenog suđenja. Svakoj stranci mora se pružiti razumna mogućnost da iznese stajalište u uvjetima koji je ne stavljaju u nepovoljan položaj u odnosu na drugu stranu. Vidjeti npr. presudu Europskog suda za ljudska prava od 22. veljače 1996., Bulut/Austrija, 17358/90, ECLI:CE:ECHR:1996:0222JUD001735890, t. 47.

([66]) Vidjeti COM(2024) 419 final od 25. rujna 2024., EUR-Lex - 52024DC0419 – HR – EUR-Lex, str. 6.

([67]) Vidjeti članak 8. Direktive o rasnoj jednakosti i članak 10. Direktive o jednakosti pri zapošljavanju.

Tri četvrtine tijela za jednakost koja su sudjelovala u istraživanju i 14 država članica naišlo je na znatne prepreke u primjeni prebacivanja tereta dokazivanja. To je uglavnom bila posljedica općenite neinformiranosti ili nerazumijevanja pravila o teretu dokazivanja među sudovima i pravnim stručnjacima.

Samo su dvije države članice provele mjere kako bi otklonile te poteškoće u primjeni pravilâ o teretu dokazivanja. S druge strane, većina tijela za jednakost poduzela je određene mjere, uključujući prijedloge zakonodavnih izmjena radi smanjenja praga za teret dokazivanja ([68]), preporuke javnim tijelima, osposobljavanje pravosudnih djelatnika, osposobljavanje djelatnika javnih službi i poslodavaca te dosljednu primjenu prebacivanja tereta dokazivanja u njihovim neobvezujućim mišljenjima i smjernicama te prikupljanju dokaza.

Dokazi

Države članice i tijela za jednakost koji su sudjelovali u istraživanju istaknuli su poteškoće u pristupanju dokazima koji su potrebni kako bi se ispunio početni teret dokazivanja. Kao i u prethodnom izvješću, većina i dalje ima poteškoće u prikupljanju i objavljivanju podataka o diskriminaciji. Osim toga, rijetko dolazi do prikupljanja dokaza i ispitivanja sustava u digitalnom području (vidjeti odjeljak 7.2.). Međutim, u nekim se državama članicama primjenjuju određene alternativne metode, kao što su situacijsko testiranje ([69]) i tajna kupnja ([70]).

Ukupno 16 država članica dopušta situacijsko testiranje kako bi se dokazala diskriminaciju. Polovina tijela za jednakost izvijestila je da je primjenjivala tajnu kupnju i situacijsko testiranje kako bi utvrdila obrasce diskriminacije. Prema rezultatima Equineta te su se metode pokazale učinkovitima u otkrivanju diskriminacije, posebno u sektorima zapošljavanja i stanovanja.

3.4. Viktimizacija

Države članice moraju zaštititi pojedince od viktimizacije, tj. svakog nepovoljnog postupanja ili posljedica koje proizlaze iz pritužbe ili postupka koji je pokrenut zbog diskriminacije ([71]). Sud EU-a taj pojam tumači široko tako da obuhvaća sve osobe koje bi mogle pretrpjeti štetu zbog podnošenja pritužbe ili pokretanja postupka ([72]).

([68]) Na primjer, tijelo za jednakost u Njemačkoj predložilo je smanjenje zahtjeva za dokazivanje nepovoljnog položaja, pružilo naznake za utvrđivanje dokaza *prima facie* i preporučilo da se utvrdi pravo na informiranje protiv tuženika.

([69]) Situacijsko testiranje je metoda prema kojoj se parovi koji provode testiranje (osobe koje traže smještaj ili se prijavljuju za slobodno radno mjesto ili klijenti restorana, noćnog kluba itd.) biraju tako da se razlikuju samo na temelju jedne značajke koja odražava diskriminacijsku osnovu (rod, etnička pripadnost, dob, invaliditet, vjera ili uvjerenje ili seksualna orijentacija) koja se ispituje. Ako se prema jednom članu tog para postupa drugačije, ta razlika upućuje na diskriminirajuće ponašanje. Vidjeti Rorive, I., *Proving Discrimination Cases – The role of situation testing*, Skupina za migracijsku politiku, Centar za jednaka prava, 2009., Proving Discrimination Cases – The role of situation testing |. Skupina za migracijsku politiku.

([70]) Tajna kupnja je tehnika kojom se provjerava prihvaćaju li pojedinci ili subjekti diskriminirajuće zahtjeve. Tajni kupci upućuju diskriminirajuće zahtjeve, na primjer, agencijama za privremeno zapošljavanje ili agencijama za nekretnine. Vidjeti Tests de situation et mystery shopping en cas de discrimination |. Unia.

([71]) Vidjeti članak 9. Direktive o rasnoj jednakosti i članak 11. Direktive o jednakosti pri zapošljavanju.

([72]) Vidjeti presudu Suda od 20. lipnja 2019., Hakelbracht i drugi, C-404/18, ECLI:EU:C:2019:523, t. 26. – 30.

Međutim, provedba te zaštite u državama članicama u praksi je i dalje slaba i neujednačena, kako je navedeno u prethodnom izvješću.

Sve države članice izričito pružaju zaštitu od viktimizacije na svim osnovama u području zapošljavanja, ali neke ne pružaju izričito zaštitu od viktimizacije na temelju rasnog ili etničkog podrijetla u području obrazovanja, socijalne zaštite te pristupa robi i uslugama.

Prijavljeno osobno područje primjene zaštite od viktimizacije razlikuje se među državama članicama. Sedamnaest država članica izvijestilo je da se u skladu s njihovim nacionalnim zakonodavstvom ili sudskom praksom osim žrtava i podnositelja pritužbi štite i svjedoci i pojedinci koji pružaju potporu žrtvi. Osim toga, 13 država članica izjavilo je da tu zaštitu proširuje na pravne i druge zastupnike, 14 ih je navelo da štite pojedince koji trpe viktimizaciju na temelju pretpostavke ili povezivanja, a 10 ih je izjavilo da pruža zaštitu pojedincima prema kojima se postupa nepovoljnije jer odbijaju provoditi diskriminaciju.

Samo je sedam država članica izvijestilo o ograničenjima ili poteškoćama u pružanju djelotvorne zaštite od viktimizacije u praksi, uključujući službene postupke prijavljivanja, visok dokazni prag i ograničeno osobno područje primjene zaštite. U državama članicama gotovo da ne postoje dobre prakse ili sudska praksa u području zaštite od viktimizacije.

3.5. Suradnja u primjeni direktiva

U direktivama se predviđa da se njihova provedba odvija paralelno s dijalogom s partnerima koji zastupaju kolektivne interese skupina izloženih riziku od diskriminacije. Naime, od država članica zahtijeva se da poduzmu odgovarajuće mjere za promicanje dijaloga između socijalnih partnera radi poticanja jednakog postupanja ([73]) i dijaloga s nevladinim organizacijama ([74]).

Većina država članica izvijestila je da je uvelo mjere za promicanje dijaloga između socijalnih partnera kako bi se potaknulo jednako postupanje. To se najčešće čini preko trostranih tijela ([75]), koja postoje u najmanje 10 država članica.

Slično tomu, nekoliko država članica uspostavilo je upravljačke forume o nediskriminaciji, pravima Roma, osoba s invaliditetom ili starijih osoba. U njima sudjeluju vladina tijela, civilno društvo i drugi važni dionici. Međutim, to nije sustavna pojava u svim državama članicama ili se ne primjenjuje na sve osnove za diskriminaciju.

Organizacije civilnog društva smatraju da je sudjelovanje u praktičnom dijalogu o borbi protiv diskriminacije i dalje problematično. Gotovo tri četvrtine ispitanika iz civilnog društva (12 od 17) navele su da nailaze na poteškoće, a ključni problemi uglavnom su ostali nepromijenjeni od posljednjeg izvješća ([76]).

([73]) Vidjeti članak 11. Direktive o rasnoj jednakosti i članak 13. Direktive o jednakosti pri zapošljavanju.

([74]) Vidjeti članak 12. Direktive o rasnoj jednakosti i članak 14. Direktive o jednakosti pri zapošljavanju.

([75]) Trostrani dijalog obuhvaća rasprave između javnih tijela i socijalnih partnera o pitanjima od zajedničkog interesa.

([76]) Vidjeti COM(2021) 139 final od 19. ožujka 2021., EUR-Lex - 52021DC0139 - HR - EUR-Lex, str. 12.

Države članice rjeđe surađuju s civilnim društvom u fazi provedbe politika nego u fazi njihova osmišljavanja. Taj zaključak temelji se na odgovorima država članica, a potvrđuju ga i organizacije civilnog društva koje su sudjelovale u istraživanju. Na primjer, dvije trećine država članica uključilo je civilno društvo u zakonodavna savjetovanja ili savjetovanja o politikama. Međutim, nešto manje od polovine surađivalo je s organizacijama civilnog društva u provedbi mjera protiv diskriminacije (10 država članica), a još ih je manje uključilo te organizacije u izvješćivanje o pitanjima diskriminacije i njihovo praćenje (8 država članica).

3.6. Načelo jednakosti spolova

U obje direktive od Komisije se zahtijeva ([77]) da izvješćuje o učinku mjera na žene i muškarce u skladu s načelom jednakosti spolova.

Čini se da su države članice provele ograničene procjene konkretnog učinka tih direktiva na muškarce i žene. Neke su izvijestile da je provedba posebno utjecala na određene skupine muškaraca i žena, ali uglavnom te tvrdnje nisu pojasnile niti potkrijepile podacima. Jedna država članica zabilježila je povećanje broja tužbi koje uključuju kombinaciju rodne i dobne diskriminacije.

Države članice u politikama koje se odnose na zaštićene osnove obuhvaćene direktivama općenito rijetko razlikuju potrebe muškaraca od potreba žena. Neke države članice navele su da su uvele intersekcijski pristup u svoje dokumente o politikama, dok su druge navele konkretne probleme s kojima se suočavaju određene skupine žena. Navedeni su pojedinačni primjeri ciljanih mjera za Romkinje i žene s invaliditetom.

S druge strane, ispitanici iz organizacija civilnog društva aktivno uključuju rodna pitanja u svoje aktivnosti i posebno se bave ženama iz skupina i zajednica u nepovoljnom položaju.

EIGE i organizacije civilnog društva istaknuli su da se provedba načela jednakosti spolova uvelike razlikuje među državama članicama i da često ne dovodi do rješenja konkretnih problema. EIGE je naveo da su neke države uspostavile sveobuhvatne okvire i dodijelile namjenske resurse, dok druge u tome zaostaju ([78]).

3.7. Pozitivno djelovanje

Kako bi se ostvarila potpuna jednakost u praksi, države članice mogu donijeti ili nastaviti provoditi posebne mjere za sprečavanje diskriminacije ili nadoknađivanje nepovoljnog položaja povezanog sa zaštićenim značajkama ([79]). Sud EU-a dao je

([77]) Vidjeti članak 17. stavak 2. Direktive o rasnoj jednakosti i članak 19. stavak 2. Direktive o jednakosti pri zapošljavanju.

([78]) Na primjer, rezultati za EIGE-ov pokazatelj provedbe načela jednakosti spolova kretali su se od 71 % u Španjolskoj do nule u Mađarskoj, pri čemu je 21 država članica ostvarila rezultat niži od 50 %. To pokazuje da bi države mogle bolje uključiti pitanja rodne ravnopravnosti u procese provedbe politika. Vidjeti: Vidjeti: EIGE, *Institutional mechanisms deliver on gender equality and gender mainstreaming*, Ured za publikacije Europske unije, Luxembourg, str. 14.

([79]) Vidjeti članak 5. Direktive o rasnoj jednakosti i članak 7. Direktive o jednakosti pri zapošljavanju.

smjernice za tumačenje pozitivnog djelovanja ([80]). Ono mora biti proporcionalno i u načelu ne bi smjelo dovesti do automatskog ili bezuvjetnog davanja prednosti nedovoljno zastupljenim skupinama. Tijela koja primjenjuju pozitivno djelovanje trebala bi ga pratiti i ocjenjivati te objavljivati informacije o njemu kako bi se potvrdilo da ono ostaje potrebno i djelotvorno ([81]).

Gotovo sve države članice omogućuju ili promiču pozitivno djelovanje, a najčešće su mjere sustavi kvota i kampanje za informiranje i promicanje raznolikosti (17 država članica). Ukupno 14 država članica nudi programe osposobljavanja i mentorstva za nedovoljno zastupljene skupine, 13 ih je donijelo posebne mjere, kao što je poboljšanje pristupa obrazovanju ili strukovnom osposobljavanju, a isti broj provodi ciljane inicijative za zapošljavanje ([82]).

Ako se primjenjuju, sustavi kvota uglavnom se odnose na zapošljavanje i strukovno osposobljavanje (12 država članica), pri čemu nekoliko država članica ima posebne kvote za zapošljavanje osoba s invaliditetom. U četiri države članice sustavi kvota primjenjuju se i na obrazovanje (npr. upis na sveučilište i stipendije). Čini se da su kvote gotovo isključivo usmjerene na rodnu ravnopravnost ili osobe s invaliditetom.

Manje od polovine država članica izvijestilo je o poteškoćama u provedbi pozitivnog djelovanja. Trećina njih istaknula je nedostatno izvršavanje i manjak domaćih pravnih i političkih smjernica. U slučajevima u kojima su se pojavile poteškoće države članice najčešće su navodile nedostatne resurse i financijska sredstva te nedostatak razumijevanja među ključnim dionicima. Pet država članica istaknulo je negativnu percepciju javnosti i prekomjerno oslanjanje na dobrovoljne inicijative.

S druge strane, predstavnici civilnog društva i tijela za jednakost nastojali su informirati ključne dionike o pozitivnom djelovanju. Proveli su i vlastite mjere u okviru pozitivnog djelovanja, i na unutarnjoj i na vanjskoj razini.

Okvir 4 Platforma „Angajez 45+” („Zapošljavam osobe 45+”) u Rumunjskoj ([83])

Platforma *Angajez 45+* (Zapošljavam osobe 45+) u Rumunjskoj mobilizira poslodavce i tražitelje zaposlenja kako bi se suprotstavili diskriminaciji na temelju dobi pri zapošljavanju. U okviru te inicijative civilnog društva potiče se uključivo zapošljavanje i ističu vrijednosti iskustva na radnom mjestu kako bi se podržalo zapošljavanje osoba u dobi od 45 godina i više.

([80]) Vidjeti posebno, među ostalim, presude u predmetima C-450/93, Eckhard Kalanke/Freie Hansestadt Bremen; C-409/95, Hellmut Marschall/Land Nordrhein-Westfalen; C-158/97, Georg Badeck i drugi; C-407/98, Katarina Abrahamsson i Leif Anderson/Elisabet Fogelqvist; C-476/99, H. Lommers/Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij; C-559/07, Komisija/Grčka.

([81]) Vidjeti i Giteva, D., *Positive action on the grounds of racial or ethnic origin within the EU with a focus on Bulgaria, Greece and Hungary*, u: European equality law review 2024, Ured za publikacije Europske unije, 2024., str. 26.–42.

([82]) Neke države provode dodatne mjere, kao što su financijski poticaji za poduzeća koja promiču raznolikost i uključenost (devet država članica) i programi za potporu razvoju poslovanja među skupinama u nepovoljnom položaju (šest država članica).

([83]) Angajez 45+ | D&I România | Discriminarea de vârstă.

Zaključci

Države članice i njihova tijela za jednakost moraju:

– informirati o pravima i obvezama utvrđenima u direktivama. Posebno bi se trebali usmjeriti na zaštićene skupine, pri čemu bi se trebali osloniti na stručno znanje i suradnju s civilnim društvom i socijalnim partnerima;

– žrtvama diskriminacije i njihovim zastupnicima omogućiti jednostavan pristup relevantnim dokazima, uključujući statističke podatke, koji su potrebni za dokazivanje diskriminacije i prebacivanje tereta dokazivanja na tuženike.

Države članice i njihova tijela za jednakost trebali bi:

– sucima, pravosudnim djelatnicima i tužiteljima pružiti dodatne smjernice i potporu kako bi im se pomoglo da djelotvorno provedu prebacivanje pravila o teretu dokazivanja u predmetima koji se odnose na diskriminaciju.

Komisija će:

– pomagati državama članicama da poboljšaju prikupljanje i korištenje podataka o jednakosti. Radit će na preporuci o podacima o jednakosti u skladu s nacionalnim pravnim okvirima;

– poticati daljnja istraživanja kako bi se olakšala primjena odredbi direktiva o uznemiravanju i viktimizaciji te kako bi se žrtvama omogućilo da u potpunosti uživaju zaštitu koju pružaju te direktive.

4. ASPEKTI SPECIFIČNI ZA DIREKTIVU O RASNOJ JEDNAKOSTI

Komisija je u prethodnom izvješću iznijela opsežan pregled područja primjene te direktive i načina na koji pojam „rasno ili etničko podrijetlo” treba tumačiti na temelju postojeće sudske prakse Suda EU-a. U odjeljcima u nastavku te se informacije ažuriraju u skladu s relevantnim promjenama od 2021.

Najvažniji zaključci

– Direktiva o rasnoj jednakosti može se primjenjivati na pristup socijalnom stanovanju i njegovu ponudu.

– Pri utvrđivanju je li došlo do diskriminacije na temelju „etničkog podrijetla” u obzir se zajedno s drugim čimbenicima mogu uzeti državljanstvo ili zemlja rođenja osobe.

– Direktivom o rasnoj jednakosti zabranjuje se diskriminacija jedne etničke skupine i diskriminacija više etničkih skupina.

4.1. Materijalno područje primjene

Stanovanje

Direktiva o rasnoj jednakosti primjenjuje se, među ostalim, na pristup robi i uslugama te pružanje robe i usluga dostupnih javnosti, uključujući one u području

stanovanja ([84]). Sud EU-a nedavno je pružio važna pojašnjenja o tome je li pružanje socijalnog stanovanja obuhvaćeno tim područjem primjene u kontekstu navodne diskriminacije na temelju etničkog podrijetla u sustavu javnog obiteljskog stanovanja države članice ([85]).

Pri razmatranju je li predmet obuhvaćen područjem primjene Direktive o rasnoj jednakosti Sud je najprije podsjetio da se pružanje smještaja u zamjenu za najamninu u okviru sustava kao što je onaj o kojem je riječ u tom predmetu mora smatrati pružanjem „usluga" u smislu članka 57. UFEU-a, a time i u smislu članka 4. stavka 1. Direktive 2006/123/EZ ([86]) s obzirom na to da je riječ o usluzi koja se pruža uz naknadu ([87]).

Nadalje, Sud EU-a istaknuo je da djelatnost mora imati gospodarski karakter kako bi se smatrala „uslugom". U tom kontekstu nije relevantno to što su javni najmodavci koji upravljaju sustavom neprofitne organizacije i što je iznos najamnine koju plaćaju najmoprimci niži od tržišne cijene. Da bi djelatnost bila „gospodarska", dovoljno je da nije besplatna ([88]).

Sud EU-a još nije pružio smjernice o tome bi li deložacije iz nezakonito izgrađenih ili nezakonito zauzetih stambenih objekata mogle biti obuhvaćene područjem primjene Direktive o rasnoj jednakosti. Ne dovodeći u pitanje nadležnost Suda EU-a za tumačenje prava Unije i njegova buduća pojašnjenja povezana s tim pitanjem trebalo bi istaknuti da ta direktiva obuhvaća samo pristup i pružanje robe i usluga dostupnih javnosti. U mnogim slučajevima deložacija iz nezakonito nastanjenih stambenih objekata taj kriterij vjerojatno neće biti ispunjen.

Obrazovanje

Komisija je u prosincu 2023. Sudu EU-a uputila predmet protiv Slovačke Republike zbog strukturne diskriminacije (vidjeti odjeljak 6.1.). Komisija je tvrdila da je Slovačka Republika time što je prečesto romsku djecu smještala u posebne škole ili posebne razrede za djecu s intelektualnim ili drugim poteškoćama, koji se školuju u skladu s ograničenim kurikulumom, te segregacijom romske djece, bilo u zasebne razrede u redovnim školama bilo u zasebne škole sustavno i kontinuirano kršila svoje obveze na temelju Direktive o rasnoj jednakosti ([89]). Očekuje se da će Sud u presudi pojasniti obveze država članica u borbi protiv diskriminacije u tom području.

([84]) Vidjeti članak 3. stavak 1. točku (h) Direktive o rasnoj jednakosti.

([85]) Presuda Suda od 18. prosinca 2025. u predmetu Slagelse Almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge, C-417/23, ECLI:EU:C:2025:1017.

([86]) SL L 376, 27.12.2006., str. 36., ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2006/123/oj.

([87]) Vidjeti 85. bilješku, t. 56. te presude.

([88]) Vidjeti 85. bilješku, t. 60. i 61. te presude.

([89]) Predmet C-799/23: tužba podnesena 22. prosinca 2023. Europska komisija/Slovačka Republika, SL C, C/2024/1402, 19.2.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/1402/oj.

4.2. Pojam „rasno ili etničko podrijetlo”

Rasizam je uvjerenje da je na temelju „rase” ([90]) ili etničkog podrijetla opravdano prezirati osobe ili skupine osoba ili smatrati osobu ili skupinu osoba superiornima ([91]). Može dovesti do diskriminacije na temelju „rasnog ili etničkog podrijetla” u smislu Direktive o rasnoj jednakosti.

Akademski stručnjaci objavili su izvješća u kojima se ispituju širi pravni okviri EU-a i nacionalni pravni okviri za borbu protiv mržnje prema muslimanima i antisemitizma ([92]).

U Direktivi o rasnoj jednakosti ne definira se pojam „rasno ili etničko podrijetlo”. Na temelju dosadašnje sudske prakse Sud je pružio nova pojašnjenja u predmetu Slagelse ([93]).

Sud EU-a podsjetio je da pojam „etničko podrijetlo” u smislu Direktive o rasnoj jednakosti proizlazi iz ideje da se društvene skupine identificiraju osobito zajednicom državljanstva, religije, jezika, kulturalnog i tradicijskog podrijetla i životne sredine ([94]). Istaknuo je da se „etničko podrijetlo” mora utvrditi na temelju niza objektivnih i subjektivnih čimbenika, a ne samo na temelju državljanstva ili zemlje rođenja ([95]). Međutim, Sud je smatrao da se državljanstvo ili zemlja rođenja osobe u kombinaciji s drugim čimbenicima mogu uzeti u obzir kako bi se utvrdilo je li došlo do diskriminacije na temelju „etničkog podrijetla” ([96]).

Važno je napomenuti da je Sud pojasnio i da činjenica da opći kriterij, kao što je „imigranti i njihovi potomci iz nezapadnih zemalja” ([97]), na koji se upućuje u danskom zakonodavstvu o javnom obiteljskom stanovanju o kojem je riječ u tom predmetu, može obuhvaćati više etničkih podrijetla ne znači automatski da se ne temelji na „etničkom podrijetlu”. Tumačenje pojma „etničko podrijetlo” u smislu diskriminacije usmjerene na jednu određenu etničku skupinu ugrozilo bi djelotvornost Direktive o rasnoj jednakosti jer se njezin cilj borbe protiv

([90]) Komisija ističe zajedničko poimanje da se „rase” temelje isključivo na društveno oblikovanim idejama i odbacuje pojam bioloških „rasa”.

([91]) Vidjeti COM(2026) 12 final od 20. siječnja 2026., str. 3.

([92]) Vidjeti Kádár, A., *The legal framework to combat anti-Muslim hate in the European Union*, Ured za publikacije Europske unije, 2024., str. 11., https://data.europa.eu/doi/10.2838/0978883; Kadar A., *The legal framework to combat antisemitism in the EU, Ured za publikacije Europske unije*, 2024., str. 31., https://data.europa.eu/doi/10.2838/273421.

([93]) Vidjeti 85. bilješku.

([94]) Vidjeti 85. bilješku, t. 72. te presude.

([95]) Vidjeti 85. bilješku, t. od 72. do 74. i od 82. do 85. te presude.

([96]) Vidjeti 85. bilješku, t. 86. te presude.

([97]) „Imigranti i njihovi potomci iz nezapadnih zemalja” definirani su na temelju kombinacije državljanstva, zemlje rođenja i državljanstva / zemlje rođenja roditelja, pri čemu se razlikuju „zapadno” i „nezapadno” podrijetlo. Pojam „zapadne” zemlje kako ga je definirao danski Ured za statistiku (Danmarks Statistik) obuhvaća države članice EU-a, Andoru, Australiju, Kanadu, Island, Lihtenštajn, Monako, Novi Zeland, Norvešku, San Marino, Švicarsku, Ujedinjenu Kraljevinu, Sjedinjene Američke Države i Državu Vatikanskoga Grada, a sve ostale zemlje smatraju se „nezapadnim zemljama”.

diskriminacije ne bi primjenjivao ako je više etničkih skupina predmet iste diskriminacije ([98]).

5. ASPEKTI SPECIFIČNI ZA DIREKTIVU O JEDNAKOSTI PRI ZAPOŠLJAVANJU

Od izvješća iz 2021. Sud EU-a donio je znatan broj presuda u preliminarnim predmetima koje su podnijeli nacionalni sudovi više država članica u pogledu diskriminacije pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja na četiri osnove obuhvaćene tom direktivom (vjera ili uvjerenje, invaliditet, dob i seksualna orijentacija).

Najvažniji zaključci

– Zaštita iz te direktive primjenjuje se neovisno o pravnom obliku na temelju kojeg se rad obavlja.

– Područjem primjene te direktive obuhvaćeni su članovi osoblja koji nisu zaposleni na neodređeno vrijeme, kao što su pripravnici.

– Direktivom se zabranjuje neizravna diskriminacija na osnovi povezanosti koja se temelji na invaliditetu.

5.1. Materijalno i osobno područje primjene Direktive

Područje primjene Direktive pojašnjeno je u više presuda.

Sud EU-a u predmetu Zetschek potvrdio je ([99]) da su razlozi u Direktivi navedeni iscrpno i da ona ne obuhvaća slučajeve navodne diskriminacije među profesionalnim kategorijama ([100]).

U predmetu TP (Audiovizualni urednik za javnu televiziju) Sud je zaključio da se zaštita iz direktive primjenjuje **neovisno o pravnom obliku na temelju kojeg se rad obavlja** ([101]). Predmet se odnosio na odbijanje sklapanja ili produljenja ugovora za obavljanje određenog posla na temelju seksualne orijentacije osobe koja ga obavlja. Trebalo je ocijeniti je li ta situacija obuhvaćena zaštitom koja se pruža Direktivom ili bi se ta djelatnost trebala smatrati samo pružanjem robe ili usluga. Iz presude proizlazi da se pojam „uvjet[i] za pristup zapošljavanju, samozapošljavanju ili uvjet[i] za obavljanje zanimanja,”([102]) i pojam „zapošljavanje i uvjet[i] rada, uključujući otkaze i plaće”([103]) **mora široko tumačiti** kako bi obuhvatio (pristup) svakom obliku djelatnosti zaposlene i samozaposlene osobe, bez obzira na pravni oblik u kojem se ta djelatnost obavlja. Osim toga, Sud je zaključio da se „nesvojevoljni prestanak rada samozaposlenog radnika [...] može izjednačiti s otkazom zaposlenom radniku”.

([98]) Vidjeti 85. bilješku, t. od 100. do 104. te presude.

([99]) U skladu s ranijom sudskom praksom Suda EU-a, npr. presudom Suda od 21. svibnja 2015., SCMD, C-262/14, EU:C:2015:336.

([100]) Presuda Suda od 17. listopada 2024. u predmetu C-349/23, Zetschek, ECLI:EU:C:2024:889.

([101]) Presuda Suda od 12. siječnja 2023. u predmetu C-356/21, TP (Audiovizualni urednik za javnu televiziju), ECLI:EU:C:2023:9.

([102]) Članak 3. stavak 1. točka (a) Direktive o jednakosti pri zapošljavanju.

([103]) Članak 3. stavak 1. točka (c) Direktive o jednakosti pri zapošljavanju.

U predmetu HK/Danmark i HK/Privat Sud je već pojasnio široko materijalno područje primjene Direktive, koje se proteže na statut organizacije radnika ako se u njemu utvrđuje dobna granica za funkciju „predsjednika”, **izabranu funkciju** u toj organizaciji ([104]).

U presudi u predmetu Ca Na Negreta ([105]) Sud je pojasnio pojam **otpuštanja**. Predmet se odnosio na nacionalni propis koji je omogućivao otpuštanje radnika čim bi zbog nastanka invaliditeta bio službeno proglašen nesposobnim za rad, pri čemu poslodavac nije bio dužan prvo poduzeti odgovarajuće mjere razumne prilagodbe ili zadržati već poduzete odgovarajuće mjere. Sud je presudio da činjenica da je dotični radnik zatražio priznavanje te trajne potpune nesposobnosti za rad ne znači da je pristao na raskid svojeg ugovora iako je znao da nacionalni propis omogućuje poslodavcu da nakon takvog priznavanja raskine ugovor o radu. Stoga **takav raskid treba smatrati „otkazivanjem” u skladu s Direktivom o jednakosti pri zapošljavanju**.

Još jedna važna presuda, donesena u predmetu HR Rail, odnosila se na otpuštanje pripravnika koji nije mogao obavljati svoje dužnosti zbog invaliditeta. Sud EU-a pojasnio je da **područje primjene te direktive obuhvaća članove osoblja koji nisu zaposleni na neodređeno vrijeme, kao što su radnici koji obavljaju pripravništvo** ([106]).

U predmetu Bervidi Sud se bavio situacijom radnika koji je od poslodavca zatražio da mu promijeni radno vrijeme kako bi se **mogao brinuti o djetetu s teškim invaliditetom**. Poslodavac je pristao odobriti samo privremenu prilagodbu navodeći da nije riječ o radniku s invaliditetom ([107]). Prethodnom sudskom praksom već je utvrđeno da se Direktivom zabranjuje **izravna** diskriminacija na temelju povezanosti ([108]), a Sud je u predmetu Bervidi naveo da se na radnika koji bi trebao imati pravo na razumne prilagodbe primjenjuje i zabrana **neizravne** diskriminacije na temelju invaliditeta.

5.2. Vjera i uvjerenje – iskazivanje političkih, filozofskih ili vjerskih uvjerenja na poslu

U presudama u predmetima Achbita ([109]) te Bougnaoui i ADDH ([110]), koji se odnose na nošenje marame za glavu na radnom mjestu, Sud EU-a dodatno je proširio svoju sudsku praksu o nošenju političkih, filozofskih ili vjerskih simbola na radnom mjestu. U njoj se i dalje potvrđuje pravo poslodavaca na pravila o neutralnosti koja zabranjuju nošenje svih simbola vjerskih, filozofskih i političkih uvjerenja na radnom mjestu, pod uvjetom da su ispunjeni određeni uvjeti.

([104]) Presuda Suda od 2. lipnja 2022. u predmetu C-587/20, HK/Danmark i HK/Privat, ECLI:EU:C:2022:419.

([105]) Presuda Suda od 18. siječnja 2024. u predmetu C-631/22, Ca Na Negreta, ECLI:EU:C:2024:53.

([106]) Presuda Suda od 10. veljače 2022. u predmetu C-485/20, HR Rail, ECLI:EU:C:2022:85.

([107]) Presuda Suda od 11. rujna 2025. u predmetu C-38/24, Bervidi, ECLI:EU:C:2025:690.

([108]) Presuda Suda od 17. srpnja 2008. u predmetu C-303/06, Coleman, ECLI:EU:C:2008:415.

([109]) Presuda Suda od 14. ožujka 2017. u predmetu C-157/15, Achbita, ECLI:EU:C:2017:203.

([110]) Presuda Suda od 14. ožujka 2017. u predmetu C-188/15, Bougnaoui i ADDH, ECLI:EU:C:2017:204.

U presudama navedenima u nastavku pojašnjeno je da je **osnova „vjere ili uvjerenja”** strogo ograničena na vjerska, filozofska ili duhovna uvjerenja, čime se razlikuje od pojma političkog ili bilo kojeg drugog mišljenja (predmet WABE ([111])). Pojašnjeno je i da ta osnova ne obuhvaća politička ili sindikalna uvjerenja ili interese umjetničke, sportske, estetske ili druge prirode (predmet S.C.R.L ([112])).

U presudi u predmetu WABE Sud je pojasnio da zabrana nošenja svih vidljivih oblika izražavanja političkog, svjetonazorskog ili religijskog uvjerenja na radnom mjestu može biti opravdana stvarnom potrebom poslodavca da se pred klijentima predstavlja na neutralan način ili spriječi socijalne sukobe. Međutim, ona se mora primjenjivati općenito i bez razlike te biti ograničena na ono što je strogo nužno. Sud je podsjetio da je važan poseban kontekst svake države članice jer one raspolažu „margin[om] prosudbe u okviru potrebnog pomirenja različitih prava i interesa o kojima je riječ kako bi se osigurala pravedna ravnoteža između njih”.

Isto je stajalište primijenjeno i u predmetu S.C.R.L, u kojem je Sud EU-a također smatrao da interno pravilo poduzeća kojim se zabranjuje nošenje vidljivog simbola političkih, filozofskih ili vjerskih uvjerenja na radnom mjestu ne predstavlja izravnu diskriminaciju „na temelju vjere ili uvjerenja” pod uvjetom da se odnosi na svako iskazivanje takvih uvjerenja bez razlike i da se prema svim radnicima poduzeća postupa na isti način tako da ih se općenito i bez razlike, primjerice, obvezuje na neutralno odijevanje koje isključuje nošenje takvih simbola. Različito postupanje ne predstavlja neizravnu diskriminaciju ako je objektivno opravdano legitimnim ciljem i ako su sredstva za postizanje tog cilja primjerena i nužna. **Međutim, sama želja poslodavca da provodi politiku neutralnosti, iako je sama po sebi legitimna, nije dovoljna da bi se objektivno opravdalo različito postupanje koje se neizravno temelji na vjeri ili uvjerenju** s obzirom na to da se takvo opravdanje može smatrati objektivnim samo ako taj poslodavac ima stvarnu potrebu za tim, što je nešto što on sam mora dokazati.

Predmet *Commune d’Ans* bio je prvi koji se odnosio na pitanje vjerske neutralnosti **u javnom sektoru u odnosu na radno mjesto u kojem nema interakcije s javnošću([113])** . Sud je smatrao da se politika stroge neutralnosti koju javna uprava primjenjuje na svoje zaposlenike doista može smatrati objektivno opravdanim legitimnim ciljem. To pravilo nije diskriminirajuće ako se primjenjuje na sve i bez razlike na cjelokupno osoblje te uprave i ako je ograničeno na ono što je strogo nužno, uzimajući u obzir različita prava i interese o kojima je riječ. **Činjenica da se pravilo uglavnom odnosi na žene nije se ispitivala jer je Sud pitanje proglasio nedopuštenim**.

U predmetu *Katholische Schwangerschaftsberatung*([114]) Sud EU-a smatrao je da bi trebalo osigurati pravednu ravnotežu između, s jedne strane, interesa poslodavca čiji se sustav vrijednosti temelji na vjeri da se njegov sustav vrijednosti i pravo na autonomiju ne dovode u pitanje, a s druge strane interesa zaposlenika da ne budu

([111]) Presuda Suda od 15. srpnja 2021. u spojenim predmetima C-804/18 i C-341/19, WABE, ECLI:EU:C:2021:594.

([112]) Presuda Suda od 13. listopada 2022. u predmetu C-344/20, S.C.R.L, ECLI:EU:C:2022:774.

([113]) Presuda Suda od 28. studenog 2023. u predmetu C-148/22, OP/Commune d’Ans, ECLI:EU:C:2023:924.

([114]) Presuda Suda od 17. ožujka 2026. u predmetu C-258/24, *Katholische Schwangerschaftsberatung*, ECLI:EU:C:2026:211.

diskriminirani ovisno o svojoj vjeri. Pravo Unije svakoj državi članici daje diskrecijsku ovlast da osigura tu ravnotežu.

U najnovijem predmetu, *Ministero della Difesa*([115]), Sud je presudio da je službenik, time što je odbio ispuniti obvezu cijepljenja vojnog osoblja Ministarstva obrane, pokušao osporiti odluke talijanskih tijela u području javnog zdravlja, a ne da je isticao vlastita uvjerenja. Stoga razlozi za to odbijanje nisu obuhvaćeni pojmom „uvjerenje", nego predstavljaju mišljenja koja se ne uzimaju u obzir u Direktivi o jednakosti pri zapošljavanju.

5.3. Invaliditet i pojam razumne prilagodbe

Tijekom savjetovanja za potrebe ovog izvješća Equinet i organizacije civilnog društva istaknuli su poteškoće u provedbi obveze razumne prilagodbe pri zapošljavanju. Sud je u tom pogledu pružio korisna pojašnjenja.

U predmetu *Komisia za zashtita ot diskriminatsia* ([116]) Sud je zaključio da bi trebalo provesti **pojedinačnu procjenu** kako bi se utvrdilo može li slijepi porotnik obavljati svoj posao nakon što su provedene mjere razumne prilagodbe.

U predmetu HR Rail ([117]) Sud je zaključio da je pripravniku trebala biti ponuđena razumna prilagodba, primjerice **raspoređivanje na drugo radno mjesto** za koje je imao potrebne **vještine, sposobnost i raspoloživost**, osim ako bi ta mjera značila nerazmjerno opterećenje za poslodavca. To je potvrđeno u predmetu Ca Na Negreta ([118]).

Sud je naveo više primjera iz predmeta Tartu Vangla, u kojem je zatvorski službenik s oštećenjem sluha otpušten na temelju nacionalnog propisa kojim se zabranjuje zapošljavanje osoba čija oštrina sluha ne doseže minimalne pragove slušne percepcije. U tom je predmetu istaknuo da bi **trebalo istražiti mjere kao što su korištenje slušnog aparata, izuzeće od nekih zadaća ili raspoređivanje na radno mjesto koje ne bi zahtijevalo oštrinu sluha**.

Važno je napomenuti da Sud u tim presudama sve češće upućuje na Povelju o temeljnim pravima i Konvenciju Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom ([119]). To potvrđuje da se odredbe Direktive u mjeri u kojoj je to moguće moraju tumačiti na način koji je u skladu s tom konvencijom ([120]).

5.4. Dob

Najveći broj presuda Suda EU-a povezanih s tom direktivom i dalje se odnosi na razlike u postupanju povezane s dobi. U nizu nacionalnih zakona utvrđene su dobne granice za pristup određenim profesijama. U tim je slučajevima ključno pitanje može

([115]) Presuda Suda od 18. lipnja 2026. u predmetu C-522/24, *Ministero della Difesa*, ECLI:EU:C:2026:498.

([116]) Presuda Suda od 21. listopada 2021. u predmetu C-824/19, Komisia za zashtita ot diskriminatsia, ECLI:EU:C:2021:862.

([117]) Presuda Suda od 10. veljače 2022. u predmetu C-485/20, HR Rail, ECLI:EU:C:2022:85.

([118]) Presuda Suda od 18. siječnja 2024. u predmetu C-631/22, Ca Na Negreta, ECLI:EU:C:2024:53.

([119]) Odobrena u ime Europske zajednice Odlukom Vijeća 2010/48/EZ od 26. studenog 2009.

([120]) Presuda Suda od 18. siječnja 2024. u predmetu C-631/22, Ca Na Negreta, ECLI:EU:C:2024:53, t. 41.

li se dobna granica opravdati na temelju članka 6. te direktive („Opravdano različito postupanje na temelju dobi”) kao proporcionalna mjera za postizanje legitimnog cilja zapošljavanja ili tržišta rada ([121]).

U predmetu Ministero della Giustizia Sud je ispitao nacionalni zakon kojim se utvrđuje dob od **50 godina kao ograničenje za pristup javnobilježničkoj profesiji ([122])**, pri čemu je pomno analizirao usklađenost predmetnog nacionalnog zakonodavstva.

Drugi primjer u predmetu Ministero dell’Interno odnosio se na nacionalni zakon kojim se utvrđuje gornja dobna granica od **30 godina za zapošljavanje policijskih narednika** ([123]). Sud je istaknuo da takvo pravilo ne bi bilo u skladu s Direktivom ako dužnosti koje ti policijski narednici stvarno obavljaju ne zahtijevaju posebne tjelesne sposobnosti. Ako su potrebne posebne tjelesne sposobnosti, trebalo bi provjeriti je li dobna granica možda neproporcionalna, a u tom bi slučaju provođenje testa tjelesne sposobnosti u okviru natječaja za zapošljavanje moglo bi biti prikladna i manje ograničavajuća mjera.

Kad je riječ o drugom pitanju povezanom s dobi, Sud EU-a ispitao je nacionalno pravilo u skladu s kojim se radnici u javnom sektoru koji su ispunili uvjete za punu mirovinu uključuju u sustav **„rezerva radne snage”** do isteka njihova ugovora. To je imalo negativne ekonomske posljedice (npr. smanjenje plaće, nemogućnost napredovanja, otkazivanje otpremnine) za predmetne radnike ([124]). Sud je utvrdio da se takav nacionalni zakon ne protivi Direktivi ako su ispunjeni uvjeti iz članka 6. Naveo je **kontekst teške gospodarske krize i ciljeve održavanja zaposlenosti i uravnoteženja dobne strukture radne snage.**

Naposljetku, u predmetu AP Assistenzprofis Sud EU-a morao je odvagnuti suprotstavljene interese na temelju dobi i invaliditeta ([125]). Dvadesetosmogodišnja osoba s invaliditetom koja je tražila osobnog asistenta koji bi joj pomagao u svim područjima svakodnevnog života ograničila je odabir na kandidate u dobi od 18 do 30 godina. Sud je smatrao da se nacionalnim pravom mogu uzeti u obzir pojedinačne želje osoba s invaliditetom ako je takva mjera nužna za zaštitu njihovih prava i sloboda. Istaknuo je da se zahtjevom dobnog raspona može promicati poštovanje prava na samoodređenje osobe s invaliditetom i da se čini razumnim očekivati da će se osobni asistent u istoj dobnoj skupini kao i osoba s invaliditetom lakše uklopiti u osobni i društveni krug te osobe.

5.5. Seksualna orijentacija

U prethodno navedenom predmetu TP (Audiovizualni urednik za javnu televiziju) (vidjeti odjeljak 5.1.) Sud je smatrao da ugovorna sloboda u demokratskom društvu

([121]) Presuda Suda od 17. listopada 2024., predmet C-408/23, Anwaltsnotarin, ECLI:EU:C:2024:901, o gornjoj dobnoj granici od 60 godina za prvo imenovanje javnim bilježnikom koji istodobno obavlja i odvjetničku službu.

([122]) Presuda Suda od 3. lipnja 2021. u predmetu C-914/19, Ministero della Giustizia, ECLI:EU:C:2021:430.

([123]) Presuda Suda od 17. studenog 2022. u predmetu C-304/21, Ministero dell’Interno, ECLI:EU:C:2022:897.

([124]) Presuda Suda od 15. travnja 2021. u predmetu C-511/19, Olympiako Athlitiko Kentro Athinon, ECLI:EU:C:2021:274.

([125]) Presuda Suda od 7. prosinca 2023. u predmetu C-518/22, AP Assistenzprofis, ECLI:EU:C:2023:956.

nije apsolutna, već je treba promatrati u odnosu na njezinu društvenu funkciju ([126]). U tom bi kontekstu prihvaćanje da ugovorna sloboda omogućuje stranci da odbije sklopiti ugovor s osobom na temelju njezine seksualne orijentacije lišilo Direktivu njezina korisnog učinka.

6. PRIMJENA DIREKTIVA KAO ODGOVOR NA STRUKTURNU DISKRIMINACIJU

Nejednakosti nisu samo zbroj pojedinačnih iskustava prezira ili prepreka, kao što su one na koje se nailazi pri traženju smještaja, traženju posla, na radnom mjestu ili u pristupu obrazovanju.

Na primjer, u Strategiji za borbu protiv rasizma za razdoblje 2026. – 2030. navodi se da se životna iskustva rasizma akumuliraju i predstavljaju strukturne prepreke („strukturni rasizam”) te mogu dovesti do strukturne diskriminacije. Učinak strukturnih prepreka može biti štetniji od izoliranih slučajeva diskriminacije jer onemogućuje pristup jednakim mogućnostima i može se prenositi generacijama ([127]).

U odgovorima Komisiji gotovo sva tijela za jednakost koja su sudjelovala u istraživanju i sve organizacije civilnog društva smatrali su da javna tijela, privatni sektor ili šire društvo još nisu na odgovarajući način shvatili strukturnu diskriminaciju niti je pokušali ukloniti.

Tijela za jednakost i organizacije civilnog društva izvijestili su da strukturna diskriminacija uglavnom pogađa osobe manjinskog rasnog ili etničkog podrijetla i osobe s invaliditetom, a najočitija je u zapošljavanju, obrazovanju, zdravstvenoj skrbi te pristupu robi i uslugama. Kako je prikazano u nastavku, problem strukturne diskriminacije može se riješiti primjenom nekih pravnih instrumenata navedenih u direktivama.

Najvažniji zaključci

– najvažniji pravni instrumenti za borbu protiv strukturne diskriminacije (npr. pozitivno djelovanje i zabrana neizravne diskriminacije) dostupni su državama članicama u njihovu postojećem zakonodavstvu.

– Većina država članica predviđa barem jedan oblik kolektivne pravne zaštite. Međutim, ta se mjera za izvršavanje zakonodavstva EU-a o nediskriminaciji najmanje primjenjivala.

([126]) Također u skladu s, među ostalim, presudom Suda od 22. siječnja 2013., Sky Österreich, C-283/11, ECLI:EU:C:2013:28.

([127]) Taj problem dobro ilustriraju strukturne nejednakosti u obrazovanju. Na primjer, osjetno je veća vjerojatnost da će osobe manjinskog rasnog ili etničkog podrijetla biti segregirane u školi ili rano napustiti školu. Barem srednjoškolsko obrazovanje steklo je samo 32 % Roma ili Putnika koji su sudjelovali u istraživanju FRA-e, u usporedbi s 84 % opće populacije u EU-u 2024. Vidjeti FRA, Prava Roma i Putnika u 13 europskih zemalja – Perspektive iz istraživanja o Romima iz 2024., str. 42.

6.1. Uloga zabrane „neizravne diskriminacije” u borbi protiv strukturne diskriminacije

Postojeći zakonodavni okvir EU-a sadržava pravne instrumente za borbu protiv strukturne diskriminacije, iako se u direktivama taj pojam ne navodi izričito. Konkretno, neizravna diskriminacija zabranjuje se objema direktivama.

Neizravna diskriminacija pojavljuje se ako neka naizgled neutralna odredba, mjerilo ili postupanje dovede određene zaštićene osobe u neravnopravan položaj u usporedbi s drugim osobama ([128]).

Trenutačno se u zakonodavstvu država članica pojam „strukturna diskriminacija” ne koristi izričito. Važno je napomenuti da više od trećine država članica smatra da je to jedna od glavnih poteškoća u rješavanju tog problema, a isto smatraju i ispitanici iz tijela za jednakost i organizacija civilnog društva.

S druge strane, većina država članica potvrdila je da zabrana neizravne diskriminacije i primjena pozitivnog djelovanja (vidjeti odjeljak 3.7.) mogu pomoći u borbi protiv strukturne diskriminacije.

Okvir 5 Primjeri predmeta povezanih sa strukturnom diskriminacijom u državama članicama

– U presudi iz 2023. Vrhovni sud Slovačke Republike razmatrao je pitanje sustavne segregacije romske djece u obrazovnom sustavu. Iako nije izričito spomenuo strukturnu diskriminaciju, utvrdio je kumulativne nedostatke s kojima se suočavaju romska djeca i potvrdio potrebu za proaktivnim mjerama ([129]).

– Češki Vrhovni sud donio je 2022. presudu o pitanju segregacije. Osudio je segregaciju kao praksu koja se ne može opravdati jer je sama po sebi protivna ljudskom dostojanstvu ([130]).

6.2. Dodatni pravni instrumenti za uklanjanje strukturnih prepreka

Osim pozitivnog djelovanja i zabrane neizravne diskriminacije tijela za jednakost i države članice prepoznali su *actio popularis* ([131]) i obveze u pogledu jednakosti ([132]) kao djelotvorne pravne instrumente za borbu protiv strukturne diskriminacije.

([128]) Vidjeti na primjer članak 2. stavak 2. točku (b) Direktive o rasnoj jednakosti i članak 2. stavak 2. točku (b) Direktive o jednakosti pri zapošljavanju.

([129]) Vrhovni sud Slovačke Republike, 6Cdo/14/2023.

([130]) Vrhovni sud Češke, presuda od 5. svibnja 2022., 25 Cdo 473/2021, ECLI:CZ:NS:2022:25.CDO.473.2021.1.

([131]) Slučajevi u kojima organizacija djeluje u javnom interesu u svoje ime bez konkretne žrtve koju podupire ili zastupa. Vidjeti 27. bilješku, str. 126.

([132]) Obveze u pogledu jednakosti uključuju mjere za sprečavanje diskriminacije, institucionalne obveze promicanja jednakosti i zahtjeve za uključivanje u politike za javna i/ili privatna tijela. Vidjeti Equinet, Crowley, N. (2016.), *Making Europe more equal: A legal duty*?, str. 9., Making Europe more Equal: A Legal Duty?.

Actio popularis i kolektivne tužbe ([133]) dva su oblika kolektivne pravne zaštite. Smanjuju oslanjanje na pojedinačne oblike pravne zaštite i nastoje ublažiti strukturnu prirodu diskriminacije ([134]).

U skladu s direktivama države članice nisu obvezne pružiti kolektivnu pravnu zaštitu žrtvama diskriminacije ([135]). Trenutačno 20 država članica u zakonodavstvu predviđa jedan od dva oblika kolektivne pravne zaštite u slučajevima diskriminacije.

Međutim, kolektivne tužbe ponekad su ograničene na određena područja prava, mogu zahtijevati članstvo u određenoj organizaciji ili isključivati djelovanje udruženja ili sindikata ([136]). Slično tomu, iako je *actio popularis* predviđen u pravnim sustavima 14 država članica, najmanje pet država članica u praksi ga ne koristi ili ga koristi u vrlo maloj mjeri ([137]). Zbog toga mjere kolektivne pravne zaštite još nisu ostvarile svoj puni potencijal za borbu protiv diskriminacije.

U tom se kontekstu novim standardima za tijela za jednakost od država članica zahtijeva da tim tijelima daju pravo na sudjelovanje u sudskim postupcima ([138]). Države članice tu obvezu mogu ispuniti tako da, među ostalim, tijelima za jednakost omoguće da djeluju kao potpora ili u ime više žrtava ili da pokreću sudske postupke u vlastito ime kako bi obranile javni interes.

Osim kolektivnih tužbi tijela za jednakost koja su sudjelovala u istraživanju kao još jedno sredstvo navela su i obveze javnog sektora u pogledu jednakosti. Obveze u pogledu jednakosti dostupne su u 23 države članice, ali često nisu popraćene smislenim provedbenim mehanizmima, odgovornostima i načinima izvršavanja, a uprave često nisu upoznate s njima. Trinaest država članica koje su izvijestile o poteškoćama u provedbi obveza u pogledu jednakosti uglavnom se složilo s tim zaključcima.

Zaključci

Države članice moraju:

– nastaviti rad na poboljšanju provedbe direktiva, među ostalim u predmetima koji se odnose na strukturnu diskriminaciju.

Države članice trebale bi:

– olakšati primjenu kolektivne pravne zaštite u predmetima koji se odnose na diskriminaciju.

([133]) Slučajevi u kojima tužitelji djeluju u ime nedefinirane skupine tužitelja ili u ime više utvrđenih tužitelja koji podnose višestruke zahtjeve. Vidjeti 27. bilješku, str. 126.

([134]) Equinet, Tudisco, V. i Lantschner, E. (2022.), Preventing and Reacting to Discrimination through Sanctions and Remedies, str. 24., Preventing and Reacting to Discrimination through Sanctions and Remedies – Equinet.

([135]) Vidjeti članak 7. Direktive o rasnoj jednakosti i članak 9. Direktive o jednakosti pri zapošljavanju.

([136]) Na primjer, u Švedskoj zakonodavstvo ne dopušta kolektivne tužbe u području radnog prava, a u Rumunjskoj kolektivne tužbe nisu dostupne udrugama, organizacijama ili sindikatima. Vidjeti 27. bilješku, str. 126.

([137]) Vidjeti 33. bilješku, str. 32.

([138]) Vidjeti članak 10. stavak 3. Direktive Vijeća (EU) 2024/1499.

7. PRIMJENA DIREKTIVA KAO ODGOVOR NA ALGORITAMSKU DISKRIMINACIJU

Digitalizacija dodatno otežava situaciju s kojom se suočavaju zajednice izložene strukturnim nejednakostima.

Ljudi određuju ciljeve automatiziranih sustava, uključujući algoritme i UI sustave, prema kojima ti sustavi tijekom rada koriste podatke prikupljene iz ljudskih ili strojnih izvora. Zbog toga algoritmi i UI sustavi tijekom programiranja, obrade podataka i interakcije ljudi s aplikacijama mogu uključivati ljudsku pristranost, stereotipe, norme i prakse ([139]). Pokazalo se da to ponekad uzrokuje probleme koji negativno utječu na ljude na terenu i u područjima koja su zaštićena zakonodavstvom o nediskriminaciji.

Na primjer, nedovoljna zastupljenost osoba određenog manjinskog rasnog ili etničkog podrijetla dovela je do situacija u kojima kabine za fotografiranje ne prepoznaju osobe tamnije kože pri izradi biometrijskih fotografija ([140]). U drugim slučajevima UI sustavi ili automatizirani sustavi preporučivali su mjere koje su nerazmjerno utjecale na određene skupine ljudi na temelju zamjenskih vrijednosti ([141]) za zaštićene značajke. Na primjer, poštanski brojevi mogli bi se upotrebljavati kao zamjenska vrijednost za rasno ili etničko podrijetlo ili seksualnu orijentaciju, a imena za dob ([142]).

Direktivom o rasnoj jednakosti i Direktivom o jednakosti pri zapošljavanju uspostavlja se opći okvir za borbu protiv diskriminacije neovisno o načinu na koji je počinjena. Kako je prikazano u nastavku, te se direktive primjenjuju na situacije u kojima diskriminacija proizlazi iz upotrebe automatiziranih sustava i UI sustava (algoritamska diskriminacija).

Odluke koje se temelje na algoritmima i umjetnoj inteligenciji donose se u velikim razmjerima i velikom brzinom, a moguće pristranosti i uzroke nepovoljnih ishoda za zaštićene skupine može biti teško utvrditi. U odgovorima Komisiji gotovo sva tijela za jednakost koja su sudjelovala u istraživanju i sve organizacije civilnog društva smatrali su da javna tijela, privatni sektor ili šire društvo još nisu na odgovarajući način shvatili algoritamsku diskriminaciju niti je pokušali ukloniti.

Tijela za jednakost i organizacije civilnog društva izvijestili su da su primarne žrtve algoritamske diskriminacije, koja se najjasnije očituje u zapošljavanju, obrazovanju, zdravstvenoj skrbi te pristupu robi i uslugama, osobe manjinskog rasnog ili etničkog podrijetla i osobe s invaliditetom.

U sljedećim odjeljcima navode se ključni pojmovi i zaštite u okviru zakonodavstva EU-a o nediskriminaciji koji su relevantni za rješavanje problema algoritamske

([139]) Bartoletti, I., Xenidis, R. *Study on the impact of artificial intelligence systems, their potential for promoting equality, including gender equality, and the risks they may cause in relation to non-discrimination*, Vijeće Europe, 2023. str. 15.

([140]) Vidjeti Wulf J., *Automated Decision-Making Systems and Discrimination – Understanding causes, recognising cases, supporting those affected*, AlgorithmWatch, 2022., str. 8.

([141]) „Zamjenska vrijednost" odnosi se na obilježje povezano sa zaštićenom značajkom čije korištenje u postupku odlučivanja može dovesti do neizravne diskriminacije. Vidjeti Datta, A., Fredrikson, M., Ko, G., Mardziel, P. i Sen, S., „Proxy Non-Discrimination in Data-Driven Systems", https://doi.org/10.48550/arXiv.1707.08120.

([142]) Vidjeti 139. bilješku.

diskriminacije. Osim toga, u izvješću se ispituju drugi instrumenti osmišljeni za sprečavanje i ublažavanje potencijalno diskriminirajućih učinaka algoritama i UI sustava. Prikazani su i primjenjivi pravni okvir i prakse u državama članicama, kao i utvrđeni primjeri dobre prakse.

Najvažniji zaključci

– Većina država članica ima minimalno praktično iskustvo u primjeni zakonodavstva o nediskriminaciji na predmete koji se odnose na algoritamsku diskriminaciju.

– U skladu s direktivama o tijelima za jednakost ta tijela moraju imati odgovarajuće ljudske i tehničke resurse za korištenje umjetne inteligencije i automatiziranih sustava te za osiguravanje njihove usklađenosti s pravilima o nediskriminaciji.

7.1. Pravni okvir

Direktiva o rasnoj jednakosti i Direktiva o jednakosti pri zapošljavanju primjenjuju se na diskriminaciju koja proizlazi iz korištenja umjetne inteligencije u okviru njihovih osobnih i materijalnih područja primjene.

Zabrana izravne diskriminacije sprečava da algoritmi koriste zaštićene značajke za postupanje prema pojedincima na način koji dovodi do manje povoljnih ishoda u usporedivim situacijama. Zabrana neizravne diskriminacije odnosi se na nepovoljne učinke praksi koje se mogu činiti neutralnima, kao što je korištenje zamjenskih vrijednosti za zaštićena obilježja.

Osim toga, države članice dužne su uspostaviti odgovarajuće mehanizme pravne zaštite ([143]). Dužne su udrugama i organizacijama omogućiti da pružaju potporu žrtvama diskriminacije ili da djeluju u njihovo ime. Ta specijalizirana potpora može biti ključna pri traženju pravnih lijekova u vrlo složenom, tehničkom i algoritamskom okruženju. Osim toga, načelo prebacivanja tereta dokazivanja olakšava prevladavanje poteškoća u prikupljanju dokaza.

Zakonodavstvo EU-a o nediskriminaciji omogućuje poduzimanje mjera za sprečavanje potencijalnih povreda i tako doprinosi razvoju pouzdanih UI sustava.

Ekosustavi umjetne inteligencije moraju se pobrinuti i za to da imaju visokokvalitetne skupove podataka, da su sustavi dovoljno transparentni, pristupačni i razumljivi za sve, uključujući osobe s invaliditetom, te da postoji jasna odgovornost za njihovo funkcioniranje. To je važno tijekom cijelog životnog ciklusa UI sustava ili automatiziranih sustava, od razvoja do uvođenja.

Kako bi se to postiglo, EU je u srpnju 2024. donio Uredbu (EU) 2024/1689 (Akt o umjetnoj inteligenciji) ([144]). Akt o umjetnoj inteligenciji primjenjivat će se od 2. kolovoza 2026.([145]). Međutim, neke se odredbe primjenjuju već od

([143]) Vidjeti članak 7. Direktive o rasnoj jednakosti i članak 9. Direktive o jednakosti pri zapošljavanju.

([144]) SL L, 2024/1689, 12.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj.

([145]) Pravila za sustave integrirane u proizvode kao što su dizala ili igračke primjenjivat će se od 2. kolovoza 2028.

2. veljače 2025., odnosno 2. kolovoza 2025. Nadalje, nakon izmjena Digitalnog omnibusa o umjetnoj inteligenciji određena poglavlja primjenjivat će se tek kasnije. Među ostalim riječ je o pravilima za visokorizične UI sustave ([146]). Akt o umjetnoj inteligenciji primjenjuje se zajedno sa zakonodavstvom o nediskriminaciji.

Aktom o umjetnoj inteligenciji nastoje se promicati inovacije i pouzdana umjetna inteligencija u EU-u te ukloniti rizici koji proizlaze iz stavljanja na tržište, stavljanja u uporabu i korištenja UI sustava u području zdravlja, sigurnosti i temeljnih prava, uključujući pravo na nediskriminaciju, demokraciju i vladavinu prava. U njemu se primjenjuje pristup koji se temelji na riziku, pri čemu se UI sustavi klasificiraju prema razini rizika koji predstavljaju za zdravlje, sigurnost i temeljna prava. Ovisno o toj klasifikaciji uvode se proporcionalne obveze i zahtjevi.

U skladu s Aktom sustavi mogu predstavljati minimalne, ograničene, visoke ili neprihvatljive rizike.

Zabranjene su određene prakse u području umjetne inteligencije, kao što su štetna manipulacija, društveno vrednovanje i daljinska biometrijska identifikacija u stvarnom vremenu na javnim mjestima za potrebe kaznenog progona, jer nisu u skladu s vrijednostima EU-a ([147]).

Prije stavljanja na tržište ili u uporabu visokorizični UI sustavi moraju ispuniti stroge uvjete. U te sustave ubrajaju se sustavi koje treba koristiti, na primjer, kao sigurnosne komponente u kritičnoj infrastrukturi, za biometrijske podatke ili za odlučivanje o upisu u obrazovne ustanove ([148]). Oni moraju biti u skladu s obvezama, među ostalim, pouzdanog upravljanja rizicima, visokokvalitetnih podataka, ispitivanja i ublažavanja pristranosti, transparentnosti i ljudskog nadzora ([149]).

Sustavi s ograničenim rizikom koji zahtijevaju transparentnost u pogledu upotrebe umjetne inteligencije i moraju biti u skladu s određenim obvezama transparentnosti ([150]). Riječ je o sustavima koji uključuju *chatbotove* ili uvjerljiv krivotvoreni sadržaj (*deepfake*). Aktom o umjetnoj inteligenciji ne uvode se pravila za sustave minimalnog rizika ili sustave bez rizika, kao što su filtri za neželjenu poštu.

Komisija podupire i olakšava djelotvornu provedbu Akta o umjetnoj inteligenciji, među ostalim donošenjem smjernica i drugih pomoćnih instrumenata te koordinacijom s nacionalnim tijelima unutar Odbora za umjetnu inteligenciju.

7.2. Poteškoće u primjeni direktiva u predmetima koji se odnose na algoritamsku diskriminaciju

U primjeni direktiva u predmetima koji se odnose na algoritamsku diskriminaciju pojavljuju se određene poteškoće.

([146]) Od 2. prosinca 2027. za pravila obuhvaćena Prilogom III. Aktu o umjetnoj inteligenciji i od 2. kolovoza 2028. za UI sustave obuhvaćene Prilogom I. Aktu o umjetnoj inteligenciji.

([147]) Vidjeti članak 5. Akta o umjetnoj inteligenciji.

([148]) Vidjeti članak 6. Akta o umjetnoj inteligenciji.

([149]) Vidjeti članke od 8. do 15. Akta o umjetnoj inteligenciji.

([150]) Vidjeti članak 50. Akta o umjetnoj inteligenciji.

Prije svega, primjena odredaba direktiva u predmetima koji se odnose na algoritamsku diskriminaciju vrlo je složena. Pojedinci ponekad ni ne razmišljaju o ostvarivanju svojih prava i prijavljivanju diskriminacije u virtualnim okruženjima jer u vrlo ciljanom i personaliziranom algoritamskom okruženju možda nisu svjesni da ih se diskriminira ([151]).

Drugo, može biti teško utvrditi predstavlja li algoritamska diskriminacija izravnu ili neizravnu diskriminaciju ([152]).

Naposljetku, primjenu direktiva u predmetima koji se odnose na algoritamsku diskriminaciju dodatno otežava tek minimalno praktično iskustvo i ograničeni doseg zakonodavstva u većini država članica. U odgovoru na upitnik Komisije države članice navele su da nemaju gotovo nikakvo praktično iskustvo u organizaciji tehničkog testiranja pristranosti i/ili diskriminacije u algoritamskim sustavima, a ponekad takvo testiranje nije ni moguće. Zbog toga u primjeni nacionalnih zakona kojima se prenose direktive u predmetima koji se odnose na algoritamsku diskriminaciju postoji samo minimalno praktično iskustvo.

Kako je prethodno navedeno, brojni ispitanici iz tijela za jednakost i organizacija civilnog društva smatrali su i da javne uprave, privatni sektor ili društvo još ne prepoznaju algoritamsku diskriminaciju u dovoljnoj mjeri. Tijela za jednakost navela su da je to uglavnom posljedica manjka inicijativa za informiranje, novosti samog koncepta, nedovoljne razine znanja i digitalne pismenosti te slabosti postojećih mehanizama izvršenja.

S druge strane, organizacije civilnog društva istaknule su ograničenja javne rasprave o tom pitanju, koja je uglavnom više usmjerena na koristi nego na rizike. Osim toga, zabrinute su zbog korištenja algoritamskih sustava u područjima kao što su migracije, izvršavanje zakonodavstva i socijalna skrb ([153]).

7.3. Borba protiv algoritamske diskriminacije u državama članicama

Od svih država članica samo je Nizozemska imala predmete koji su se odnosili na algoritamsku diskriminaciju, a rješavao ih je sud ([154]) ili tijelo za jednakost ([155]).

([151]) U tom se pogledu u članku 26. stavku 11. Akta o umjetnoj inteligenciji od onih koji uvode visokorizične UI sustave koji donose odluke ili pomažu u donošenju odluka povezanih s fizičkim osobama zahtijeva da obavijeste fizičke osobe o tome da podliježu upotrebi takvog UI sustava. Osim toga, u članku 86. tog akta pojedincima se daje pravo na jasna i smislena objašnjenja o ulozi UI sustava u postupku donošenja odluka i glavnim elementima donesene odluke.

([152]) Za dodatne pojedinosti vidjeti Hacker, P. (2018.), *Teaching fairness to artificial intelligence – Existing and novel strategies against algorithmic decision-making under EU law*, Common Market Law Review, sv. 55., 4. izdanje, 2018., str. 1143.–1151.

([153]) Područje primjene Direktive o rasnoj jednakosti i Direktive o jednakosti pri zapošljavanju ne obuhvaća područja migracija i izvršavanja zakonodavstva, a socijalna skrb nije obuhvaćena područjem primjene Direktive o jednakosti pri zapošljavanju. U Aktu o umjetnoj inteligenciji određeni UI sustavi namijenjeni za primjenu u području migracija, izvršavanja zakonodavstva, ključnih privatnih i javnih usluga i povlastica te u nekim drugim osjetljivim područjima klasificirani su kao visokorizični. Dobavljači i subjekti koji uvode te visokorizične UI sustave moraju poštovati obveze iz Akta o umjetnoj inteligenciji, kako je opisano u odjeljku 7.1. ovog izvješća.

([154]) Rechtbank Overijssel, 29. listopada 2024., ECLI:NL:RBOVE:2024:5627.

([155]) College voor de Rechten van de Mens, *Vooronderzoek naar de vermeende discriminerende effecten van de werkwijzen van de Belastingdienst/Toeslagen* | College voor de Rechten van de Mens.

Samo je jedna država članica (Austrija) uvela pravila koja žrtvama olakšavaju dokazivanje algoritamske diskriminacije ili ublažavaju tehnička opterećenja.

EU je 2025. podržao donošenje Nacrta preporuke Vijeća Europe o ravnopravnosti i umjetnoj inteligenciji ([156]). Cilj je preporuke ([157]) osigurati da sustavi umjetne inteligencije promiču ravnopravnost, uključujući rodnu ravnopravnost, i da ne jačaju diskriminaciju. U skladu je s Aktom o umjetnoj inteligenciji i provodit će se mjerama i zaštitnim mjerama koje se primjenjuju na UI sustave u skladu s pristupom koji se temelji na riziku.

Okvir 6 Smjernice za nediskriminaciju pri razvoju i uvođenju UI sustava

Stručnjaci su u ime nizozemskog Ministarstva unutarnjih poslova sastavili smjernice za graditelje sustava, analitičare podataka i stručnjake za umjetnu inteligenciju kako bi se zajamčila nediskriminacija pri razvoju i uvođenju UI sustava. U smjernicama iz 2022. objašnjava se koja su pitanja i načela ključna za rad na UI sustavu i za rad s tim sustavom, pri čemu je u prvom planu zabrana diskriminacije iz pravne, tehničke i organizacijske perspektive ([158]).

U digitalnoj sferi koja sve više raste važnu ulogu imaju suradnja među tijelima i dijalog s partnerima koji zastupaju interese skupina izloženih riziku od diskriminacije. Direktive o tijelima za jednakost obvezuju države članice da se pobrinu za to da ta tijela imaju uspostavljene odgovarajuće mehanizme za suradnju s drugim tijelima za jednakost u državi članici, kao i s relevantnim javnim i privatnim subjektima u okviru njihovih područja nadležnosti, uključujući prekograničnu suradnju ([159]).

Nadalje, u direktivama o tijelima za jednakost ističe se da ta tijela moraju imati potrebne ljudske i tehničke resurse za korištenje umjetne inteligencije u svojem radu i za ocjenjivanje usklađenosti automatiziranih sustava s Direktivom o rasnoj jednakosti i Direktivom o jednakosti pri zapošljavanju ([160]).

Člankom 77. Akta o umjetnoj inteligenciji utvrđena je obveza bliske suradnje i uzajamne pomoći između tijela odgovornih za nadzor ili izvršavanje obveza na temelju prava EU-a koja štite temeljna prava i tijela za nadzor tržišta.

Države članice moraju odrediti ona tijela za temeljna prava([161]) koja imaju pravo zatražiti od relevantnog tijela za nadzor tržišta sve informacije ili svu dokumentaciju izrađenu ili vođenu na temelju te uredbe i pristupiti im ako je to potrebno za ispunjavanje njihova mandata. Ako ta dokumentacija nije dovoljna za utvrđivanje je

([156]) Odluka Vijeća (EU) 2025/2350 od 13. studenog 2025. o stajalištu koje treba zauzeti u ime Europske unije u okviru Odbora ministara Vijeća Europe o Nacrtu preporuke o ravnopravnosti i umjetnoj inteligenciji (SL L, 2025/2350, 17.11.2025., ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2025/2350/oj).

([157]) Preporuka Odbora ministara državama članicama o ravnopravnosti i umjetnoj inteligenciji (koju je Odbor ministara donio 4. ožujka 2026. na 1552. sastanku zamjenika ministara), CM/Rec(2026)1, 4.3.2026., https://search.coe.int/cm?i=09125948802acd7f.

([158]) Ministarstvo unutarnjih poslova Nizozemske, „Smjernice za integriranu nediskriminaciju”, *Handreiking non-discriminatie Artificial Intelligence (AI)* | Rapport | Rijksoverheid.nl.

([159]) Vidjeti članak 14. Direktive Vijeća (EU) 2024/1499.

([160]) Uvodna izjava 22. Direktive Vijeća (EU) 2024/1499.

([161]) Dosad je 21 država članica prijavila neka ili sva svoja tijela za jednakost kao tijela za zaštitu temeljnih prava s posebnim ovlastima u skladu s Aktom o umjetnoj inteligenciji.

li došlo do povrede, ona može tijelima za nadzor tržišta podnijeti obrazloženi zahtjev za organiziranje testiranja visokorizičnog UI sustava tehničkim sredstvima ([162]).

Aktom o umjetnoj inteligenciji tijelima za nadzor tržišta nameću se i određene obveze suradnje ako korištenje visokorizičnih UI sustava predstavlja rizik za temeljna prava, uključujući pravo na nediskriminaciju. Konkretno, moraju obavješćivati relevantna tijela za temeljna prava, savjetovati se i u potpunosti surađivati s njima ([163]).

Riječ je o pravilima koja se tek trebaju provesti. U vrijeme savjetovanja gotovo nijedno tijelo za jednakost koje je sudjelovalo u istraživanju nije se smatralo opremljenim za korištenje automatiziranih sustava ili sustava umjetne inteligencije u svojem radu ili za ocjenjivanje njihove usklađenosti s pravilima o nediskriminaciji ([164]). Kao ključni razlozi navedeni su nedostatak iskustva, specijaliziranog osoblja i tehničkih resursa.

Okvir 7 Tijela za jednakost koja se zalažu za ravnopravnost i nediskriminaciju pri upotrebi umjetne inteligencije u javnim upravama ([165])

U okviru Instrumenta za tehničku potporu koji financira EU tijela za jednakost u Belgiji, Finskoj i Portugalu nastoje izgraditi svoje administrativne kapacitete. Projekt je usmjeren na učinak umjetne inteligencije na diskriminaciju i ravnopravnost te na povećanje kapaciteta tijela za jednakost za otkrivanje algoritamske diskriminacije i pružanje pravne pomoći.

Dionici s kojima je provedeno savjetovanje za potrebe ovog izvješća smatraju da se sustavnim uključivanjem tijela za jednakost i njihovim angažmanom kao savjetodavnih tijela za relevantna nadležna tijela ([166]) potiče stvaranje okruženja pogodnog za učinkovitu suradnju u provedbi Direktive o rasnoj jednakosti i Direktive o jednakosti pri zapošljavanju u kontekstu algoritamske diskriminacije.

U više država članica tijela za jednakost već imaju sporazume s regulatornim tijelima, uključujući tijela za zaštitu podataka.

Okvir 8 Suradnja između tijela za jednakost i drugih tijela

Nizozemsko tijelo za jednakost proaktivno surađuje s tijelima za nadzor tržišta. Finski pravobranitelj za nediskriminaciju surađuje s finskom Agencijom za promet i komunikaciju, a malteško Povjerenstvo za prava osoba s invaliditetom surađuje s malteškim Tijelom za tržišno natjecanje i zaštitu potrošača. Slično tomu, u Francuskoj je tijelo pod nazivom Branitelj prava član savjetodavnog odbora francuskog tijela za zaštitu podataka, čime se pruža model za organizaciju redovitih ažuriranja i suradnje.

([162]) Vidjeti članak 77. stavak 3. Akta o umjetnoj inteligenciji.

([163]) Vidjeti članak 79. stavak 2. i članak 82. stavak 1. Akta o umjetnoj inteligenciji.

([164]) Važna je iznimka Finska, koja s Belgijom i Portugalom sudjeluje u projektu izgradnje kapaciteta u okviru Instrumenta za tehničku potporu.

([165]) Vijeće Europe, *Upholding equality and non-discrimination by Equality bodies regarding the use of artificial intelligence (AI) in public administrations – Inclusion and anti-discrimination*.

([166]) Npr. tijela za nadzor tržišta, tijela za zaštitu podataka i tijela za zaštitu potrošača. Vidjeti uvodnu izjavu 41. Direktive Vijeća (EU) 2024/1499.

Zaključci

Države članice moraju:

– nastaviti rad na poboljšanju provedbe direktiva, među ostalim u predmetima koji se odnose na strukturnu diskriminaciju.

Države članice trebale bi:

– omogućiti djelotvornu suradnju između relevantnih tijela za jednakost i tijela za nadzor tržišta u skladu s Aktom o umjetnoj inteligenciji.

Komisija se obvezuje da će:

– olakšavati razmjenu informacija među tijelima i dijeliti znanje o sustavima umjetne inteligencije te suzbijati algoritamsku diskriminaciju u suradnji s relevantnim institucijama, nadovezujući se na projekt Instrumenta za tehničku potporu za bolje opremanje institucija za borbu protiv novih oblika diskriminacije koji je u tijeku.

8. ZAKLJUČCI

Od posljednjeg izvješća o primjeni direktiva EU se i dalje zalaže za jednakost i provedbu zakonodavstva EU-a o nediskriminaciji. Proveo je Strategiju za uniju ravnopravnosti, donio nove strategije za borbu protiv rasizma, ravnopravnosti LGBTIQ+ osoba i rodnu ravnopravnost, donio poboljšanu strategiju za osobe s invaliditetom i donošenjem direktiva o tijelima za jednakost dao novi poticaj izvršavanju pravila o nediskriminaciji. Komisija je nastavila podupirati i praktičnu provedbu zakonodavstva o nediskriminaciji.

U izvješću se ističu neki pozitivni trendovi. Na primjer, među određenim skupinama neznatno se povećala informiranost o službama za potporu žrtvama diskriminacije. Većina država članica nije izvijestila o velikim poteškoćama u primjeni ključnih koncepata zakonodavstva EU-a o nediskriminaciji, a mnoge su podijelile pozitivne prakse koje se mogu proširiti. Osim toga, Sud EU-a donio je presude u kojima je uvelike pojasnio pojmove sadržane u direktivama. Osim toga, čini se da direktive pružaju prilagodljive i djelotvorne alate za borbu protiv diskriminacije u društvu koje se mijenja.

Većina država članica nastojala je poboljšati pristup pravosuđu za žrtve diskriminacije i surađivati s relevantnim socijalnim partnerima i partnerima iz civilnog društva. Donijele su i pozitivne mjere za uklanjanje nedostataka povezanih sa zaštićenim značajkama.

Međutim, države članice moraju i dalje raditi na primjeni direktiva u praksi. Posebno je **važno da uvedu djelotvorne sankcije čiji iznosi odražavaju dugoročnu štetu prouzročenu diskriminacijom** te da pružaju pravnu zaštitu žrtvama i potiču korjenite promjene.

Rad na poboljšanju informiranosti o pravima i obvezama utvrđenima u direktivama trebao bi biti usmjeren na određene zaštićene skupine te se temeljiti na stručnom

znanju civilnog društva i socijalnih partnera i njihovoj komunikaciji s ciljnim skupinama.

Žrtvama diskriminacije i njihovim zastupnicima mora se omogućiti jednostavan pristup relevantnim dokazima, uključujući statističke podatke, koji su potrebni za dokazivanje diskriminacije i prebacivanje tereta dokazivanja na tuženike.

Osim toga, države članice trebale bi olakšati primjenu kolektivne pravne zaštite u predmetima koji se odnose na diskriminaciju i moraju poticati suradnju između regulatornih tijela, civilnog društva i socijalnih partnera.

Na temelju nalaza izvješća **države članice i njihova tijela za jednakost trebali bi nastaviti rad na rješavanju problema koji proizlaze iz njihova domaćeg prava i prakse**. U prvom redu, mogli bi sucima, pravosudnim djelatnicima i tužiteljima pružiti dodatne smjernice i potporu kako bi im se pomoglo da djelotvorno potaknu prebacivanje pravila o teretu dokazivanja u predmetima koji se odnose na diskriminaciju. Paralelno s tim, države članice moraju i dalje raditi na poboljšanju provedbe direktiva, među ostalim u predmetima koji se odnose na strukturnu diskriminaciju. To uključuje potpunu i pravilnu provedbu direktiva o tijelima za jednakost.

Za djelotvornu primjenu i provedbu direktiva potrebna je suradnja. Komisija će i dalje surađivati s državama članicama, tijelima za jednakost, FRA-om, EIGE-om, regulatornim tijelima, organizacijama civilnog društva i socijalnim partnerima kako bi se osigurala sustavna zaštita žrtava diskriminacije i u potpunosti ostvario potencijal direktiva.

Osim toga, **Komisija** provodi intenzivne aktivnosti u još dva područja djelovanja.

- **Olakšavanje redovitih rasprava među državama članicama** o navedenim temama. Te će se rasprave održati u okviru stručne skupine za provedbu zakonodavstva EU-a o ravnopravnosti, osnovane u svibnju 2024.

- **Korištenje financijskih sredstava EU-a za potporu kapacitetima država članica i relevantnih aktera za osiguravanje poštovanja temeljnih prava**. Na primjer, potpora bi se mogla pružati u okviru programa Građani, ravnopravnost, prava i vrijednosti (CERV) ili budućeg programa AgoraEU (ovisno o ishodu međuinstitucijskih pregovora). Riječ je o potpori koja obuhvaća razvoj i poboljšanje vještina i sposobnosti organizacija civilnog društva, nacionalnih institucija za ljudska prava, tijela za jednakost, pravnih stručnjaka, praktičara, institucija pravobranitelja i drugih boraca za ljudska prava za osmišljavanje i provedbu strategija i strateških pristupa sudskim sporovima.

Sljedeće izvješće o primjeni direktiva očekuje se 2031. U njemu će se posebno razmotriti napredak postignut u provedbi direktiva. Iste će godine države članice Komisiji dostaviti informacije o primjeni direktiva o tijelima za jednakost. Komisija će zatim izvijestiti i o njihovu neovisnom funkcioniranju i djelotvornosti.