EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 13.7.2026
COM(2026) 364 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o uporabi Direktive Sveta 2000/43/ES o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost (direktiva o rasni enakosti) in Direktive Sveta 2000/78/ES o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu (direktiva o enakosti pri zaposlovanju)

1. UVOD

Direktiva o rasni enakosti in direktiva o enakosti pri zaposlovanju (v nadaljevanju: direktivi) ([1]) sta temelja prizadevanj EU za vzpostavitev Unije enakosti. Direktiva o rasni enakosti zahteva enako obravnavo ljudi na področjih zaposlovanja in poklicnega usposabljanja, izobraževanja, socialne zaščite (vključno s socialno varnostjo in zdravstvenim varstvom), dostopa do dobrin in storitev (vključno s stanovanji) ter preskrbe z njimi, ne glede na njihovo raso ali narodnost. Direktiva o enakosti pri zaposlovanju zahteva enako obravnavo ljudi pri zaposlovanju in poklicnem usposabljanju, ne glede na njihovo vero ali prepričanje, invalidnost, starost ali spolno usmerjenost.

Z direktivama se uresničujejo temeljne vrednote, zapisane v členu 2 Pogodbe o Evropski uniji. Od leta 2000 imata ključno vlogo pri zagotavljanju, da lahko vsi posamezniki polno sodelujejo v gospodarskem, kulturnem in družbenem življenju brez diskriminacije na podlagi rase ali narodnosti, vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti.

Pomemben dosežek v tem obdobju je vloga sodne prakse Sodišča Evropske unije pri pojasnjevanju temeljnih pojmov prava o nediskriminaciji. Sodišče EU je s številnimi predhodnimi odločbami, ki jih je izdalo na zahtevo nacionalnih sodišč, zlasti bistveno okrepilo varstvo pred diskriminacijo po vsej EU. Minimalni izzivi, o katerih so poročale države članice pri izvajanju temeljnih načel prava EU o nediskriminaciji, potrjujejo, da je bila na podlagi odločb Sodišča EU dosežena večja jasnost.

Vendar je več kot 25 let po sprejetju direktiv **zagotavljanje, da imajo posamezniki učinkovito možnost uveljavljanja pravice do nediskriminacije in enakega obravnavanja, še vedno velik izziv**.

Komisija mora vsakih pet let Evropskemu parlamentu in Svetu predložiti informacije o uporabi direktiv ([2]). S tem poročilom se izpolnjuje ta obveznost, hkrati pa so v njem predstavljeni doseženi napredek in sedanji izzivi pri uporabi in izvrševanju prava o nediskriminaciji. Poročilo zajema obdobje 2021–2025 in opisuje spremembe, ki so se zgodile od zadnjega poročila, objavljenega marca 2021 ([3]).

To poročilo sledi akcijskim načrtom in strategijam EU na področju enakosti, zlasti strategiji EU za boj proti rasizmu za obdobje 2026–2030 ([4]) in strategiji za enakost LGBTIQ+ oseb za obdobje 2026–2030 ([5]). V teh strategijah je poudarjeno, da je zagotavljanje učinkovite uporabe protidiskriminacijske zakonodaje EU prednostna

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

([2]) Glej člen 17(1) direktive o rasni enakosti in člen 19(1) direktive o enakosti pri zaposlovanju.

([3]) COM(2021) 139 final in SWD(2021) 63 final z dne 19. marca 2021, EUR-Lex – 52021DC0139 – SL – EUR-Lex in EUR-Lex – 52021SC0063 – EN – EUR-Lex.

([4]) COM(2026) 12 final z dne 20. januarja 2026, EUR-Lex – 52026DC0012 – SL – EUR-Lex.

([5]) COM(2025) 725 final z dne 8. oktobra 2025, EUR-Lex – 52025DC0725 – SL – EUR-Lex. Glej tudi druge ustrezne strategije: COM(2020) 620 final z dne 7. oktobra 2020, EUR-Lex – 52020DC0620 – SL – EUR-Lex; COM(2021) 101 final z dne 3. marca 2021, EUR-Lex – 52021DC0101 – SL – EUR-Lex, COM(2026) 113 final z dne 5. marca 2026, EUR-Lex – 52026DC0113 – SL - EUR-Lex, COM(2026) 541 final z dne 6. maja 2026, EUR-Lex - 52026DC0541 - SL - EUR-Lex.

naloga Komisije, izpostavljen pa je tudi pomen učinkovitih sankcij proti diskriminaciji. Poročilo je ključen ukrep za izpolnitev zaveze iz strategije za boj proti rasizmu, da se zagotovi učinkovito izvajanje direktive o rasni enakosti, zlasti s poudarkom na njenem izvrševanju in uporabi v primerih algoritemske diskriminacije. Obravnava tudi uporabo direktiv za obravnavanje strukturne diskriminacije.

Žrtve redko prijavijo diskriminacijo institucijam. Različne raziskave ([6]), ki jih je izvedla Agencija EU za temeljne pravice (FRA), so pokazale, da stopnja prijavljanja sega od 5 % do 11 %. To nezadostno prijavljanje je predvsem posledica prepričanja žrtev, da prijava diskriminacije ne bo privedla do nobenih ukrepov ali sprememb ([7]).

Pomanjkanje zaupanja v obstoječe postopke in sisteme za prijavo diskriminacije je povezano z omejenim napredkom v boju proti diskriminaciji ([8]), ki je bil zaznan od zadnjega poročila o direktivah.

Splošna populacija še vedno meni, da je diskriminacija v EU zelo razširjena ([9]). 50 % anketirancev v raziskavi EU o manjšinah in diskriminaciji iz leta 2022 (EU-MIDIS III) je navedlo, da so v obdobju petih let pred raziskavo občutili diskriminacijo na kateri koli podlagi ([10]). Že samo število primerov rasne diskriminacije ([11]) se je med letoma 2016 in 2023 povečalo ([12]).

Več ključnih vprašanj je bilo izpostavljenih že v zadnjem poročilu o uporabi direktiv. Ta so vključevala strah žrtev pred povračilnimi ukrepi, neustrezno višino odškodnin, težavo pri zbiranju dokazov ter nezadostno seznanjenost žrtev z njihovimi pravicami in podpornimi storitvami, ki so jim na voljo, npr. prek organov za enakost.

([6]) FRA, *Being Black in the EU – Experiences of people of African descent* (Biti temnopolt v EU – Izkušnje oseb afriškega porekla), *Being Muslim in the EU – Experiences of Muslims* (Biti musliman v EU – Izkušnje muslimanov), *Jewish People's Experiences and Perceptions of Antisemitism – EU survey of Jewish people* (Izkušnje Judov z antisemitizmom in njihovo zaznavanje tega pojava – Raziskava EU o Judih), *LGBTIQ Equality at a Crossroads – Progress and challenges* (Enakost LGBTIQ oseb na razpotju – Napredek in izzivi), *Roma in 10 European Countries – Main results – Roma survey 2021* (Romi v desetih evropskih državah – Glavni rezultati – Raziskava o Romih iz leta 2021), *Rights of Roma and Travellers in 13 European Countries – Perspectives from the Roma survey 2024* (Pravice Romov in Travellerjev v 13 evropskih državah – Vidiki iz raziskave o Romih iz leta 2024), Urad za publikacije Evropske unije, Luxembourg, 2021–2025.

([7]) 38 % anketirancev v raziskavi EU-MIDIS III; 39 % anketirancev v raziskavi o Judih; 49 % anketirancev v raziskavi LGBTQI III; 30 % anketirancev v raziskavi o Romih iz leta 2021.

([8]) FRA (glej opombo 6).

([9]) Glej: Evropska komisija, Raziskava Eurobarometer o diskriminaciji v EU iz leta 2023.

([10]) Diskriminacija na podlagi vsaj enega od naslednjih razlogov: barve kože, etničnega ali priseljenskega porekla, vere ali verskih prepričanj, starosti, biološkega/družbenega spola, invalidnosti, spolne usmerjenosti ter spolne identitete ali spolnega izraza.

([11]) Za namene raziskave se je rasna diskriminacija razumela kot diskriminacija na podlagi vsaj enega od naslednjih treh razlogov: barve kože, etničnega ali priseljenskega porekla ter vere ali verskega prepričanja.

([12]) FRA, *Being Black in the EU – Experiences of people of African descent* (Biti temnopolt v EU – Izkušnje oseb afriškega porekla), *Being Muslim in the EU – Experiences of Muslims* (Biti musliman v EU – Izkušnje muslimanov), str. 44, *Experiences and perceptions of antisemitism – Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU* (Izkušnje z antisemitizmom in zaznavanje tega pojava – Druga raziskava o diskriminaciji in kaznivih dejanjih iz sovraštva proti Judom v EU), str. 59, *Jewish People's Experiences and Perceptions of Antisemitism – EU survey of Jewish people* (Izkušnje Judov z antisemitizmom in njihovo zaznavanje tega pojava – Raziskava EU o Judih), str. 77.

V poročilu je bilo opozorjeno tudi na neenakomerno spodbujanje enakosti med širšo javnostjo in nacionalnimi institucijami, ki se je razlikovalo glede na državo članico.

To novo poročilo, ki temelji na prejšnjem poročilu, vsebuje pregled vztrajnih in novih izzivov, doseženega napredka ter dobrih praks pri uporabi direktiv od leta 2021.

EU je v obdobju poročanja sprejela konkretne ukrepe za izboljšanje uporabe in izvrševanja direktiv. Najpomembneje je, da je od zadnjega poročila sprejela direktivi o organih za enakost ([13]), da bi okrepila vlogo nacionalnih organov, pristojnih za spodbujanje enakosti ter preprečevanje diskriminacije in boj proti njej, vključno z zagotavljanjem boljše podpore pri dostopu do pravnega varstva za diskriminirane posameznike in skupine.

Direktivi od držav članic zahtevata, da določijo učinkovite, odvračilne in sorazmerne sankcije za diskriminacijo. Da bi Komisija podprla države članice, je naročila **študijo o zakonodaji in uporabi sankcij za rasno, etnično in versko diskriminacijo**. Študija je pokazala, da nizke in simbolične sankcije ogrožajo pravno varstvo in dolgoročno preprečevanje diskriminacije. V njej je bila poudarjena potreba po učinkovitejših sankcijah, s katerimi se žrtvam v celoti povrne škoda in ki podpirajo trajne rešitve, skupaj z okrepljenim izvrševanjem ter krepitvijo zmogljivosti za delavce v pravni stroki in civilno družbo.

Glede na najnovejši tehnološki razvoj, vključno z **vzponom avtomatiziranih sistemov in sistemov umetne inteligence (UI)**, poročilo analizira tudi uporabo prava o nediskriminaciji v državah članicah v primerih algoritemske diskriminacije. Kaže na potrebo po krepitvi zmogljivosti in vzpostavitvi mehanizmov za učinkovito sodelovanje med različnimi izvršilnimi organi.

To poročilo temelji na rezultatih ciljno usmerjenih posvetovanj ([14]). Komisija je v odgovor na prilagojene vprašalnike prejela prispevke vseh držav članic ter različnih deležnikov in institucij, vključno z Agencijo Evropske unije za temeljne pravice, Evropskim inštitutom za enakost spolov (EIGE), 11 organi za enakost, dvema socialnima partnerjema, 17 organizacijami civilne družbe in evropsko mrežo nacionalnih organov za enakost (Equinet). Statistični podatki, navedeni v tem poročilu, temeljijo na navedenih odgovorih.

To poročilo se osredotoča na učinkovito uporabo in izvrševanje prava EU o nediskriminaciji ter poudarja pomen:

– organov za enakost,

– učinkovitih, odvračilnih in sorazmernih sankcij,

– izboljšanja dostopa žrtev do pravnega varstva in dokazov,

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

([14]) Komisija je med majem in julijem 2025 izvedla ciljno usmerjena posvetovanja z uporabo spletnega vprašalnika, ki je vključeval prilagojena vprašanja o izvajanju direktiv in odprta vprašanja, da bi anketiranci lahko izpostavili morebitne dodatne pomisleke. Vprašalniki so bili razdeljeni vsem državam članicam, organom za enakost v vsaki državi članici, evropskim socialnim partnerjem, s katerimi so bila opravljena posvetovanja v skladu s členom 154 PDEU, in 57 organizacijam civilne družbe. Deležniki so bili pozvani, naj vprašalnik posredujejo ustreznim stranem na lokalni, regionalni in nacionalni ravni.

– krepitve vloge in sodelovanja deležnikov ter

– sodne prakse Sodišča EU.

V „ključnih ugotovitvah“, predstavljenih na začetku vsakega oddelka, so povzete glavne ugotovitve poročila. Dodatni okvirji z besedilom vsebujejo primere obetavnih praks.

2. IZVAJANJE KLJUČNIH UKREPOV, DOLOČENIH V PREJŠNJEM POROČILU

V prejšnjem poročilu je bilo poudarjeno, da je bistveno povečati prepoznavnost, vlogo in neodvisno delovanje organov za enakost, da bi se spopadli z izzivi pri uporabi in izvrševanju direktiv. Zato sta bili na podlagi predloga Komisije sprejeti direktivi o organih za enakost. Komisija je tudi prepoznala potrebo po natančnejšem spremljanju učinkovitih, sorazmernih in odvračilnih sankcij ter zagotavljanju podpore na tem področju. Naslednje poglavje obravnava izvajanje teh ključnih ukrepov.

Ključne ugotovitve

– Namen direktiv o organih za enakost je okrepiti mandat, neodvisnost, vire in pooblastila organov za enakost. To vključuje razširitev njihove pristojnosti na razloge in področja, ki jih zajema direktiva o enakosti pri zaposlovanju.

– Organi za enakost morajo imeti orodja in vire za preprečevanje diskriminacije in odzivanje nanjo, vključno s strukturno diskriminacijo.

– Organi za enakost morajo imeti pooblastila, da v sodnih postopkih delujejo v podporo žrtvam ali v njihovem imenu oziroma v svojem imenu, da bi zaščitili javni interes.

– Nizke sankcije in njihova neučinkovita uporaba so ključna ozka grla v sistemih sankcioniranja.

– Sistemi sankcioniranja bi se izboljšali s konsolidacijo zakonodaje in uvedbo v prihodnost usmerjenih sankcij.

2.1. Močnejši organi za enakost – nova spodbuda za izvrševanje prava EU o nediskriminaciji

Organi za enakost so ključni za uveljavljanje prava EU o nediskriminaciji. Do leta 2024 so imeli na podlagi direktive o rasni enakosti zgolj pooblastila za zagotavljanje neodvisne pomoči žrtvam diskriminacije ter izvajanje in objavljanje lastnih raziskav, poročil in priporočil ([15]).

Komisija je v delovnem dokumentu služb Komisije, priloženem zadnjemu poročilu o uporabi direktiv ([16]), opozorila na različne ravni ambicij in dosežkov v državah članicah. Ključna medsektorska vprašanja so vključevala nezadostnost virov organov

([15]) Glej npr. člen 13(2) direktive o rasni enakosti.

([16]) SWD(2021) 63 final z dne 19. marca 2021, EUR-Lex – 52021SC0063 – EN – EUR-Lex.

za enakost z vidika financiranja in osebja, omejeno seznanjenost z obstojem organov za enakost ter njihovo omejeno neodvisnost in procesno upravičenje.

Zato je EU sprejela direktivi o organih za enakost, da bi zagotovila, da bodo do junija 2026 vsi organi za enakost bolje opremljeni za boj proti diskriminaciji, zagotavljanje podpore žrtvam in spodbujanje enakosti.

Direktivi o organih za enakost razširjata pristojnosti organov za enakost na diskriminacijo na podlagi starosti, vere ali prepričanja, invalidnosti ali spolne usmerjenosti na področju zaposlovanja. Pred tem so imeli organi za enakost v skladu s pravom EU pooblastila za spodbujanje, analiziranje, spremljanje in podpiranje enakega obravnavanja vseh oseb zgolj na podlagi rase ali narodnosti ter spola.

Poleg tega morajo države članice na podlagi direktiv o organih za enakost organom za enakost zagotoviti neodvisnost ter potrebne človeške, tehnične in finančne vire. Ti viri morajo organom za enakost omogočiti opravljanje vseh njihovih nalog in učinkovito izvajanje vseh njihovih pooblastil v zvezi z vsemi razlogi za diskriminacijo in področji diskriminacije.

Bistveno se je povečal tudi obseg nalog in pristojnosti organov za enakost. Njihov mandat ne sme biti več omejen zgolj na odzivanje na diskriminacijo. Imeti bodo morali tudi pooblastila za sprejemanje preventivnih ukrepov, tudi v zvezi z diskriminacijo na podlagi starosti, vere ali prepričanja, invalidnosti ali spolne usmerjenosti na področju zaposlovanja in poklicnega usposabljanja.

Da bi obravnavali strukturne vidike diskriminacije in prispevali k družbenim spremembam ([17]), bodo organi za enakost izvajali dejavnosti za ozaveščanje, preprečevanje in spodbujanje ([18]). Take dejavnosti lahko vključujejo izmenjavo dobrih praks, sprejemanje pozitivnih ukrepov, poročanje o strukturnih vprašanjih, vključevanje načela enakosti v javnih in zasebnih subjektih ter zagotavljanje ustreznega usposabljanja, informacij, svetovanja, usmerjanja in podpore takim subjektom.

Države članice morajo na podlagi direktiv o organih za enakost slednjim podeliti procesno sposobnost ([19]). Prej se je procesna sposobnost teh organov po EU precej razlikovala. Z novimi standardi bodo lahko vse skupine, zaščitene na podlagi prava EU, zaprosile za podporo organov za enakost na področjih, ki jih zajemata direktiva o rasni enakosti in direktiva o enakosti pri zaposlovanju.

Direktivi o organih za enakost državam članicam zlasti omogočata, da organom za enakost podelijo pooblastila za podporo prizadevanjem za pravno varstvo posameznikov in kolektivno pravno varstvo ([20]). Države članice lahko imenujejo organe za enakost, da delujejo v podporo več žrtvam ali v njihovem imenu oziroma v

([17]) Glej uvodno izjavo 23 Direktive Sveta (EU) 2024/1499.

([18]) Glej člen 5 in člen 17, točka (c), Direktive Sveta (EU) 2024/1499.

([19]) Glej člen 10 Direktive Sveta (EU) 2024/1499. Države članice morajo zlasti zagotoviti, da ima organ za enakost vsaj eno od naslednjih pravic do sodelovanja v sodnem postopku: (a) pravico, da začne sodni postopek v imenu ene ali več žrtev; (b) pravico do sodelovanja v sodnem postopku v podporo eni ali več žrtvam ali (c) pravico začeti sodni postopek v svojem imenu za zaščito javnega interesa.

([20]) Kolektivno pravno varstvo je pravni mehanizem, ki eni ali več (fizičnim ali pravnim) osebam omogoča vložitev kolektivnega zahtevka, ki lahko privede do uporabe kolektivnih sankcij.

svojem imenu za boj proti diskriminaciji v javnem interesu. To je lahko potrebno na primer zaradi številčnosti ali resnosti primerov ali potrebe po pravni jasnosti. Vsak od teh dejavnikov bi lahko pomenil, da je diskriminacija strukturne ali sistemske narave ([21]).

Organi za enakost bodo še naprej izpolnjevali svojo osrednjo nalogo zagotavljanja pomoči žrtvam rasne ali etnične diskriminacije, tudi z odgovarjanjem na vse pritožbe zaradi diskriminacije ([22]). Ta naloga se bo zdaj razširila na žrtve diskriminacije pri zaposlovanju na podlagi starosti, vere ali prepričanja, invalidnosti ali spolne usmerjenosti. Poleg tega morajo biti organi za enakost v skladu z novima direktivama o organih za enakost pooblaščeni tudi, da ponudijo alternativno reševanje sporov, izvajajo preiskave kršitev načela enakega obravnavanja in izdajajo nezavezujoča mnenja ali zavezujoče odločitve ([23]). Njihova mnenja ali odločitve morajo vključevati ustrezne popravne mehanizme ter mehanizme za spremljanje in izvrševanje.

Komisija je sprejela izvedbeni akt, s katerim je določila seznam skupnih kazalnikov za delovanje organov za enakost ([24]). S tem se bo olajšalo spremljanje uporabe novih standardov v državah članicah in vpliva, ki ga ti standardi imajo na izvrševanje prava EU o nediskriminaciji.

Sklepi

Države članice morajo:

– v celoti in pravilno prenesti direktivi o organih za enakost.

Komisija bo:

– še naprej zagotavljala podporo državam članicam v okviru posebnih sestankov strokovnih skupin in spletne platforme IT. Spremljala bo pravilen prenos direktiv o organih za enakost v nacionalno zakonodajo držav članic in pri tem uporabljala vsa razpoložljiva orodja, vključno z neformalnimi dialogi in uradnimi postopki za ugotavljanje kršitev.

2.2. Sankcije in pravna sredstva – potrebni so strožji zaščitni ukrepi

Učinkovite sankcije zagotavljajo, da žrtve diskriminacije prejmejo polno nadomestilo za škodo, ki so jo utrpele. Poleg tega so lahko sankcije in pravna sredstva tudi del zbirke orodij za preprečevanje diskriminacije. Države članice morajo v skladu z direktivama zagotoviti učinkovite, sorazmerne in odvračilne sankcije za diskriminacijo ter njihovo izvrševanje. Sankcije lahko vključujejo plačilo odškodnine ([25]).

([21]) Glej uvodno izjavo 35 Direktive Sveta (EU) 2024/1499.

([22]) Glej člen 6 Direktive Sveta (EU) 2024/1499.

([23]) Države članice morajo odločiti, ali bodo organu za enakost podelile pooblastila za izdajanje nezavezujočih mnenj ali zavezujočih odločitev.

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

([25]) Glej člen 15 direktive o rasni enakosti in člen 17 direktive o enakosti pri zaposlovanju.

V zadnjem poročilu je bilo ugotovljeno, da so nekatera nacionalna sodišča določila razmeroma nizke odškodnine, kar je žrtve odvrnilo od vlaganja tožb ali zahtevkov za denarno odškodnino pri sodišču.

Sodišče EU je v času od zadnjega poročila izdalo dodatna pojasnila o sankcijah. V zadevi Braathens Regional Aviation je pojasnilo, da pravo EU nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki bi omogočala, da sodišča ne ugotovijo diskriminacije, če se toženec strinja s plačilom odškodnine, ki jo zahteva tožnik ([26]). Taka pravila zlasti ne bi izpolnjevala zahtev glede odškodninskih in odvračilnih sankcij, saj bi storilcem omogočala, da se izognejo priznanju kršitev in tako zaščitijo svoj ugled.

Ugotovitve študije o sankcijah za diskriminacijo na podlagi rase, narodnosti in vere

V zadnjem poročilu je bil izpostavljen izziv, ki ga predstavlja nezadostna uporaba sankcij. Komisija se je zato odločila pomagati državam članicam pri učinkovitem izvajanju določb o sankcijah ter je naročila študijo o zakonodaji in uporabi sankcij za rasno, etnično in versko diskriminacijo ([27]).

Ugotovitve so pokazale, da so okviri sankcij razdrobljeni. Ustrezne določbe so razpršene po številnih različnih zakonih. Zato žrtve težko ugotovijo, kakšne so njihove pravice in katera pravna sredstva so jim na voljo.

V več jurisdikcijah so zneski oziroma razponi sankcij, ki so določeni v zakonodaji, nizki in niso dovolj strogi, da bi lahko odvrnili potencialne storilce. Seznam možnih sankcij je pogosto omejen, zato jih je težje prilagoditi posebnostim in resnosti kaznivega dejanja. Poleg tega so izrečene sankcije pogosto simbolične in blizu zakonsko določenim najnižjim sankcijam, stroški sodnih postopkov pa so visoki, kar lahko ogrozi učinkovitost sistema in žrtve odvrne od tega, da bi prijavile diskriminacijo. Poleg tega se sankcije le redko spreminjajo, v številnih jurisdikcijah pa so zastarele in ne upoštevajo gospodarskih sprememb, kot so inflacija ali življenjski stroški.

Nazadnje, sankcije so na splošno osredotočene le na pretekle kršitve. Namenjene so kaznovanju storilca ali kot odškodnina za žrtev, ne da bi se izkoristil njihov potencial za preprečevanje. Običajno manjkajo ukrepi ([28]) s preventivnim ali socialno-preventivnim namenom, kot so strukturne sodne odredbe, s katerimi se zahtevajo

([26]) Sodba Sodišča z dne 15. aprila 2021, Diskrimineringsombudsmannen/Braathens Regional Aviation AB, C-30/19, ECLI:EU:C:2021:269, točka 49.

([27]) Evropska komisija: Generalni direktorat za pravosodje in potrošnike, Milieu Consulting, Adamis-Császár, K., Vancauwenbergh, S., Gustave, F., idr., *Study on sanctions for discrimination on racial/ethnic/religious grounds – Final report* (Študija o sankcijah za diskriminacijo zaradi rasne, etnične ali verske pripadnosti – Končno poročilo), Urad za publikacije Evropske unije, 2025, https://data.europa.eu/doi/10.2838/7531428.

([28]) Taki ukrepi so lahko v obliki sodne odredbe, tj. odredbe o prepovedi določenih dejanj ali odredbe o odreditvi določenih dejanj. Na podlagi osnovne sodne odredbe bi storilec moral specifično dejanje ali vrsto dejanja izvesti ali ga opustiti. Strukturne sodne odredbe so namenjene odpravi vseprisotne organizacijske in celo sistemsko vgrajene diskriminacije, v primeru katere osnovna sodna odredba ne bi privedla do zadovoljive reforme (npr. spremembe notranjih predpisov). Glej tudi: Halberstam, D., Van den Bogaert, S., „A Fresh Look at Judicial Remedies in EU Equality Law and Beyond – The Untapped Possibility of Structural Injunctions“ (Nov pogled na pravna sredstva v pravu EU in širše na področju enakosti – Neizkoriščene možnosti strukturnih sodnih odredb), *Common Market Law Review*, zv. 60, izdaja 5, 2023, str. 1269–1312, https://doi.org/10.54648/cola2023093.

npr. načrti za odpravo segregacije ali obvezno usposabljanje, namenjeno storilcem ([29]).

V študiji je prav tako izpostavljeno pomanjkanje sankcij za primere diskriminacije, ki prizadenejo velike skupine žrtev, ki jih ni mogoče opredeliti ([30]), vključno s primeri, ki izhajajo iz uporabe sistemov UI ali avtomatiziranih sistemov.

Nadaljnji izzivi vključujejo nezadostno upoštevanje nekaterih značilnosti ali okoliščin pri odločanju o sankciji ali višini sankcije. To še posebej velja za elemente, katerih upoštevanje se z nacionalno zakonodajo ne zahteva, kot so primeri večplastne, presečne ali algoritemske diskriminacije.

Poleg tega zaradi neustreznih pravil o izvrševanju in spremljanju pogosto nastajajo zamude pri izvrševanju sankcij ali pa se sankcije sploh ne izvršijo. Le v nekaj jurisdikcijah so določeni učinkoviti izvršilni ukrepi, kot so denarne kazni ([31]) ali pogojne globe ([32]). Prav tako večinoma ni ukrepov spremljanja v obliki naknadnega poročanja storilcev, nadaljnjih zaslišanj, razgovorov ali inšpekcijskih pregledov.

Države članice in deležniki so ugotovili, da je seznanjenost s pravicami, določenimi z direktivama, slaba (glej oddelek 3.2). Tudi seznanjenost z razpoložljivimi pravnimi sredstvi je omejena ali pa je sploh ni.

V okviru raziskav ni bilo ugotovljenih nobenih posebnih nacionalnih pravil glede ozaveščanja o sankcijah za diskriminacijo. Večina kampanj ozaveščanja se na splošno osredotoča na boj proti diskriminaciji, pri čemer pa se ne pojasni, kaj lahko žrtve pričakujejo od pravosodnega sistema, kadar so njihove pravice kršene. Poleg tega ni dovolj ciljno usmerjenega usposabljanja o teh sankcijah za strokovnjake, vključno s sodniki, kar lahko vpliva na uporabo učinkovitih, sorazmernih in odvračilnih sankcij.

V vodniku po dobrih praksah na področju sankcij za diskriminacijo, ki je del študije, so predstavljene številne obetavne prakse, ki se izvajajo v državah članicah ([33]).

Ocena sistemov sankcij, ki so jo podali države članice, organi za enakost in civilna družba

Različni deležniki so učinkovitost sistemov sankcij dojemali precej različno. Dvanajst od 17 organizacij civilne družbe, ki so sodelovale v ciljno usmerjenem posvetovanju

([29]) Glej opombo 27.

([30]) Na primer izjave v zvezi z diskriminatorno politiko zaposlovanja, čeprav se postopek zaposlovanja ni izvajal in ni bilo mogoče opredeliti nobenega pritožnika, ki bi trdil, da je bil žrtev diskriminacije. Za podobna dejstva glej sodbo Sodišča z dne 10. julija 2008, Feryn, C-54/07, ECLI:EU:C:2008:397, ali sodbo Sodišča z dne 25. aprila 2013, Asociaţia Accept, C-81/12, ECLI:EU:C:2013:275.

([31]) Plačilo, ki ga običajno naloži sodišče na zahtevo žrtve, da bi storilca prisililo k upoštevanju vsebinske razsodbe.

([32]) Kazen, ki jo naloži sodišče ali sodni organ, ki zapade v plačilo le, če storilec ne izpolnjuje določenih pogojev. Uporablja se kot odvračilen ukrep za zagotavljanje skladnosti s konkretno odredbo ali zahtevo.

([33]) Evropska komisija: Generalni direktorat za pravosodje in potrošnike, Milieu Consulting SRL, Adamis-Császár, K., Vancauwenbergh, S., Gustave, F., idr., *Kako se lahko s sankcijami učinkovito preprečuje in odpravlja diskriminacija? – Vodnik po dobrih praksah na področju sankcij za diskriminacijo zaradi rase, narodnosti in vere*, Urad za publikacije Evropske unije, 2025, str. 32, https://op.europa.eu/sl/publication-detail/-/publication/b82b71b7-02e0-11f0-9503-01aa75ed71a1/language-sl.

pred pripravo poročila, je menilo, da sankcije za diskriminacijo niso zelo učinkovite ali sploh niso učinkovite, mnenja anketirancev iz organov za enakost so bila pri oceni sankcij enakomerno porazdeljena, države članice pa so bile večinoma prepričane o učinkovitosti (pet držav članic) ali relativni učinkovitosti (16 držav članic) svojih sistemov sankcij.

Razlogi za to, da so se sistemi sankcij šteli za učinkovite, so bili običajno zgolj obstoj sankcij, razpoložljivost mehanizmov za spremljanje in izvrševanje ali domnevno pomanjkanje kakršnih koli znakov, da sistem sankcij ne deluje zadovoljivo. Kadar pa so se pojavile težave, so vsi deležniki kot ključno ozko grlo v sistemih sankcij jasno opredelili neuporabo predpisanih sankcij v praksi.

Države članice, organi za enakost in organizacije civilne družbe, ki so sodelovali v raziskavi, so se strinjali, da bi se sistemi sankcij izboljšali s konsolidacijo zakonodaje in uvedbo v prihodnost usmerjenih sankcij. Poleg tega so organizacije civilne družbe pozvale države članice, naj v svojih sistemih sankcij priznajo in upoštevajo večplastno in presečno diskriminacijo. Po njihovem mnenju bi se s takimi reformami olajšalo izvrševanje sankcij za diskriminacijo, utrdil pristop, osredotočen na žrtve, ter omogočilo preprečevanje diskriminatornega ravnanja in ne zgolj kaznovanje.

Le Latvija, Portugalska in Španija so v svojih odgovorih na posvetovanje menile, da morajo svoje sisteme sankcij prilagoditi vse večji uporabi orodij za algoritemsko odločanje.

Sklepi

Države članice morajo:

– zagotoviti, da se bodo sankcije v praksi učinkovito izvajale. Zneski denarnih sankcij bi morali odražati dolgoročno škodo, ki jo povzroči diskriminacija, zagotoviti nadomestilo žrtvam in spodbuditi temeljite spremembe.

Države članice bi morale:

– določiti učinkovite sankcije za diskriminacijo, ki vključuje velike skupine žrtev, ki jih ni mogoče opredeliti, tudi pri primerih, ki izhajajo iz uporabe sistemov UI ali avtomatiziranih sistemov.

Komisija bo:

– podprla države članice z organizacijo sestankov za razpravo o sankcijah v okviru strokovne skupine za izvajanje prava EU na področju enakosti.

3. SPREMEMBE, SKUPNE OBEMA DIREKTIVAMA

Od leta 2021 so se pri obeh direktivah zgodile spremembe z vidika zakonskega urejanja, izvajanja in uporabe, izvedene pa so bile tudi zunanje raziskave o obstoječem okviru, posebnih določbah in uporabi direktiv. Teme, obravnavane v nadaljevanju, temeljijo na vprašanjih, opredeljenih v prejšnjem poročilu, nadaljnjih spremembah in povratnih informacijah, prejetih v okviru ciljno usmerjenih posvetovanj.

Ključne ugotovitve

– Države članice zagotavljajo zaščito pred nadlegovanjem, navodili za diskriminacijo in viktimizacijo. Ta zaščita se med državami članicami zelo razlikuje in je v praksi včasih omejena.

– Seznanjenost s podpornimi storitvami se je v času od zadnjega poročila med etničnimi skupinami in osebami z migrantskim ozadjem nekoliko povečala. Večina držav članic je izvajala ali še vedno izvaja prakse, ki olajšujejo dostop do pravnega varstva. Še vedno pa velik izziv predstavlja slaba seznanjenost s pravicami.

– Sodišča in delavci v pravni stroki pogosto ne razumejo pravil direktiv, ki se nanašajo na dokazno breme.

– Večina držav članic je vzpostavila ukrepe za spodbujanje dialoga s socialnimi partnerji in civilno družbo. Vendar to ni sistematično zagotovljeno v vseh državah članicah ali za vse razloge za diskriminacijo. Poleg tega večina organizacij civilne družbe navaja, da se srečujejo z vztrajnimi izzivi.

– Skoraj vse države članice dovoljujejo ali spodbujajo pozitivne ukrepe, sporočenih pa je bilo zelo malo izzivov pri izvajanju.

3.1. Pojem diskriminacije

Kot je bilo poudarjeno v prejšnjem poročilu, se v zvezi s pojmom diskriminacije pojavlja več vprašanj. Poleg opredelitve „neposredne“ in „posredne“ diskriminacije ([34]), direktivi prepovedujeta tudi „navodila za diskriminacijo“ in „nadlegovanje“. Obstajajo tudi druge oblike diskriminacije, kot je diskriminacija „zaradi povezave“ in „na podlagi pripisanih osebnih okoliščin“.

Navodilo za diskriminacijo

Direktivi določata, da se „navodilo, naj se neka oseba diskriminira“ iz razlogov, navedenih v direktivah, šteje za diskriminacijo ([35]).

Po sprejetju direktiv je bil pojem „navodilo za diskriminacijo“ uveden v pravne sisteme vseh držav članic. Vendar je zaradi splošne narave prepovedi regulativni okvir v državah članicah raznolik, nacionalna sodna praksa pa skromna.

Poleg prepovedi izrecnih navodil za diskriminacijo 22 držav članic meni, da njihova nacionalna zakonodaja prepoveduje tudi posredna navodila, kot so prednostno obravnavanje ali spodbujanje k diskriminaciji na podlagi enega ali več varovanih razlogov. V sedmih državah članicah mora za sprožitev zaščite pred navodili za

([34]) Glej člen 2(2) direktiv. Neposredna diskriminacija se nanaša na primere, v katerih se ena oseba obravnava manj ugodno kot druga v primerljivem položaju na podlagi rase ali narodnosti, vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti. Posredna diskriminacija vključuje navidezno nevtralne predpise (ali prakse), zaradi katerih bi bile osebe določene rase ali narodnosti, določene vere ali prepričanja, določene vrste invalidnosti, določene starosti ali določene spolne usmerjenosti v posebno neugodnem položaju v primerjavi z drugimi osebami, razen če so ti predpisi (ali prakse) objektivno utemeljeni na legitimnem cilju ter so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna in potrebna.

([35]) Glej člen 2(4) direktiv.

diskriminacijo obstajati hierarhično razmerje med osebo, ki daje navodilo, in osebo, ki navodilo prejme. V 20 državah članicah pa za to lahko odgovarjata oseba, ki da navodilo, in oseba, ki ga prejme ([36]).

V nedavnem poročilu o navodilih za diskriminacijo ([37]) so strokovnjaki opredelili 23 primerov, ki so se zgodili med letoma 2002 in 2025. Od teh se jih je 14 nanašalo na dostop do dobrin in storitev ter preskrbo z njimi, vključno s stanovanji, 17 primerov pa je bilo vloženih na podlagi rase ali narodnosti. V 12 državah članicah ni bilo ustrezne sodne prakse. Avtorja poročila menita, da to pomanjkanje sodne prakse deloma izhaja iz nerazumevanja, kaj pomeni navodilo za diskriminacijo. Bolj verjetno je, da bodo tožniki vložili tožbo zaradi neposredne ali posredne diskriminacije, potem ko je navodilo že povzročilo diskriminacijo, kot da bi izpodbijali samo navodilo.

Nadlegovanje

Direktivi vsebujeta opredelitev nadlegovanja. Vendar je v njima poudarjeno tudi, da je pojem nadlegovanja mogoče opredeliti v skladu z nacionalno zakonodajo in prakso držav članic ([38]). Regulativna ureditev v državah članicah ostaja raznolika, sodna praksa pa je skromna.

Države članice prepovedujejo nadlegovanje na podlagi prava o nediskriminaciji ali kazenskega prava ali obeh. Izbira zakonodajnih sredstev je običajno odvisna od enega od naslednjih dejavnikov: narave kaznivega dejanja ([39]), resnosti dejanja ([40]) ali naklepa ([41]). Države članice so predložile tudi dolg in raznolik seznam primerov ravnanja, ki lahko spadajo pod opredelitev nadlegovanja. Njihov obseg in vrsta sta odvisna od jurisdikcije ([42]).

V sektorju zaposlovanja so se oblikovali trije glavni modeli odgovornosti. Odgovornost lahko nosi nadlegovalec, delodajalec ali oba. Številne države članice niso mogle opredeliti oblik zaščite pred nadlegovanjem zunaj področja zaposlovanja. Kadar so bile informacije na voljo, so države članice običajno podrobneje predstavile

([36]) Podatki, ki so navedeni v zadevni literaturi, so lahko drugačni od podatkov, ki jih predložijo države članice. Glej Dewhurst, E., Buendia, R., *Instructions to discriminate under EU and national law* (Navodila za diskriminacijo v pravu EU in nacionalnem pravu), Urad za publikacije Evropske unije, 2025, https://data.europa.eu/doi/10.2838/6242130.

([37]) Glej opombo 36, str. 10.

([38]) Glej člen 2(3) direktiv.

([39]) „Diskriminatorno“ nadlegovanje je osredotočeno na vplivanje na dostojanstvo in vedenje žrtve, medtem ko je kaznivo nadlegovanje osredotočeno na kaznovanje storilca za kazniva dejanja.

([40]) Kazensko pravo obravnava najhujše oblike nadlegovanja, kot je spodbujanje sovraštva, obrekovanje, zalezovanje ali grožnje.

([41]) Za kaznivo nadlegovanje so običajno potrebni naklep, vztrajnost in škoda. Pravo o nediskriminaciji tega ne zahteva.

([42]) Vključujejo: neprimeren ali žaljiv govor, izdelavo, prikazovanje ali razširjanje slik, videoposnetkov ali pisanj, fizični stik ali nasilje, ustrahovanje, izključevanje, neupravičeno ali vztrajno kritiko ali nadzor, spodkopavanje poklicne uspešnosti ali širjenje govoric, namerno preobremenjevanje z delom ali določanje nemogočih rokov, poniževanje, verbalno ali neverbalno ustrahovanje ali grožnje, verbalno nasilje ali žalitve, neprimerne šale, psihološki pritisk ali nasilje, neželena dejanja ali zahteve, kretnje, zalezovanje, zmerjanje, sovražni govor ali sovražne simbole, spletno nadlegovanje, grafite in zavračanje upoštevanja želenih zaimkov.

regulativni okvir za boj proti nadlegovanju v izobraževalnih ustanovah, zdravstvenem varstvu in javni upravi.

V zvezi s tem je več držav članic navedlo, da je lahko za nadlegovanje zaradi malomarnosti pri izpolnjevanju obveznosti preprečevanja nadlegovanja odgovoren ne le nadlegovalec, temveč tudi ustrezni organ ali institucija ([43]).

Deset držav članic je izpostavilo težave pri uporabi pojma nadlegovanja v nacionalnem pravu. Zlasti so navedle izzive pri pridobivanju dokazov o nadlegovanju. Poleg tega so kot vzrok za nekatere težave navedle izvajanje zakonodaje na nacionalni ravni, pri čemer se za to, da se neko ravnanje lahko šteje za nadlegovanje, zahtevajo ponavljajoče se ravnanje, naklep (namesto posledic), opredelitev posameznikov ali skupin v podobnih situacijah ter hierarhično razmerje. Nič od navedenega ni izrecno zahtevano na podlagi prava EU.

V nekaj državah članicah je nastala zanimiva sodna praksa glede uporabe zaščite pred nadlegovanjem za obravnavo spletne diskriminacije, ki vpliva na nedoločeno število ljudi, in za zaščito skupin posameznikov pred diskriminacijo.

Okvir 1. Primeri nadlegovanja v državah članicah ([44])

– V bolgarskem primeru je vrhovno upravno sodišče žaljive objave politične stranke v družbenih medijih opredelilo kot nadlegovanje na podlagi spolne usmerjenosti ([45]). V drugi odločbi je sodišče ugotovilo, da stigmatizirajoči spletni članki, uperjeni proti osebam romskega porekla, pomenijo nadlegovanje na podlagi etničnega porekla ([46]).

– V Belgiji (na področju zaposlovanja) ([47]) in Italiji ([48]) so sodišča priznala nadlegovanje v primerih izražanja žaljivih mnenj na družbenih omrežjih ali komunikacijskih platformah, tudi če so bila posredovana le omejenemu številu ljudi.

Diskriminacija zaradi povezave ali na podlagi pripisanih osebnih okoliščin

Diskriminacija zaradi povezave se pojavi, kadar je žrtev diskriminirana zaradi povezave z zaščiteno osebo, skupino ali lastnostjo. Sodišče EU to obliko diskriminacije dosledno priznava v svoji sodni praksi, nazadnje jo je priznalo v zvezi s posredno diskriminacijo na podlagi invalidnosti (glej oddelek 5.3) ([49]). Poleg tega

([43]) Malta je poudarila, da tak okvir vzpostavlja pozitivno dolžnost skrbnega ravnanja za delodajalce, izobraževalce in ponudnike storitev, da dejavno preprečujejo nadlegovanje ne le med osebjem, temveč tudi med osebjem in tretjimi osebami.

([44]) Primera iz Bolgarije in Italije ne spadata na stvarno področje uporabe direktive o rasni enakosti in direktive o enakosti pri zaposlovanju. Kljub temu sta pomembna za pojem „nadlegovanje“, kot je opredeljen v teh direktivah in prenesen v nacionalno zakonodajo.

([45]) Vrhovno upravno sodišče Bolgarije, odločba št. 9763 z dne 16. septembra 2024.

([46]) Vrhovno upravno sodišče Bolgarije, odločba št. 5014 z dne 14. maja 2025.

([47]) Pritožbeno sodišče v Antwerpnu, sodba št. 2023/CO/654 z dne 27. junija 2024.

([48]) Italijansko vrhovno kasacijsko sodišče, sklep št. 14836 z dne 26. maja 2023.

([49]) Glej sodbo Sodišča z dne 11. septembra 2025, Bervidi, C-38/24, ECLI:EU:C:2025:690, točki 55 in 56.

19 držav članic zdaj v svoji nacionalni zakonodaji ali sodni praksi izrecno prepoveduje diskriminacijo zaradi povezave ([50]).

Sodišče EU še ni izrecno obravnavalo vprašanja „diskriminacije na podlagi pripisanih osebnih okoliščin“. Ta se pojavi, kadar je oseba diskriminirana zaradi napačnega prepričanja ali napačnega dojemanja, da ima eno od zaščitenih lastnosti. Opozoriti je treba, da je Evropsko sodišče za človekove pravice v več zadevah razsodilo, da diskriminacija v skladu z Evropsko konvencijo o človekovih pravicah zajema diskriminacijo na podlagi pripisanih osebnih okoliščin ([51]). Poleg tega se zdi, da jo 19 držav članic že prepoveduje v svoji nacionalni zakonodaji ali sodni praksi ([52]).

V nekaterih državah članicah se lahko diskriminacija zaradi povezave ali na podlagi pripisanih osebnih okoliščin uporablja tudi v primerih nadlegovanja, viktimizacije ali odklonitve razumne prilagoditve ([53]). Takšno razumevanje redko izhaja iz zakonodaje. Namesto tega pogosto izhaja iz sodne prakse ali predstavlja razlago organov, ki so sodelovali v raziskavi. Druge države članice so bile večinoma negotove glede uporabe svoje nacionalne zakonodaje v takih primerih.

Kljub sodbi Sodišča v zadevi CHEZ ([54]), v kateri je bilo ugotovljeno, da diskriminacija zaradi povezave ni odvisna od obstoja intimnega ali tesnega razmerja med domnevno žrtvijo in skupino, s katero je ta povezana, ga lahko nekaj držav članic še naprej zahteva.

Večplastna diskriminacija

Obe direktivi ([55]) priznavata, da lahko nekatere skupine ljudi doživljajo večplastno diskriminacijo. Do danes je 14 držav članic sprejelo zakonodajo, v kateri je taka diskriminacija izrecno priznana.

Praktične in pravne posledice priznavanja večplastne diskriminacije pa se v teh 14 državah članicah bistveno razlikujejo. V nekaterih državah članicah to vpliva na vrsto in strogost sankcij za diskriminacijo. V drugih se večplastna diskriminacija šteje za eno od hujših oblik diskriminacije. V dveh državah članicah je lahko zaradi večplastne diskriminacije določen višji dokazni prag za tožence, saj je za vsak razlog potrebno ločen dokaz o nediskriminaciji.

Polovica držav članic, ki izrecno priznavajo večplastno diskriminacijo, je opozorila na velike težave pri uporabi tega pojma. V šestih državah članicah je premalo ozaveščenosti o večplastni diskriminaciji. V petih državah članicah ni dovolj

([50]) Walsh, J., *Discrimination by association and discrimination by assumption under directives 2000/43 and 2000/78* (Diskriminacija zaradi povezave in diskriminacija na podlagi pripisanih osebnih okoliščin v skladu z direktivama 2000/43 in 2000/78), Urad za publikacije Evropske unije, 2024, str. 12 in 13, https://data.europa.eu/doi/10.2838/4086758.

([51]) Glej npr. sodbo ESPČ z dne 13. decembra 2005, Timishev proti Rusiji, št. 55762/00 in 55974/00.

([52]) Glej opombo 50.

([53]) V zadevi Bervidi (glej opombo 49) je Sodišče EU odločilo, da so lahko v nekaterih okoliščinah do razumnih prilagoditev upravičeni tudi delavci, ki niso invalidi.

([54]) Sodba Sodišča z dne 16. julija 2015, „CHEZ Razpredelenie Bulgaria“ AD/Komisia za zashtita ot diskriminatsia, C-83/14, ECLI:EU:C:2015:480, točki 49 in 56.

([55]) Glej uvodno izjavo 14 direktive o rasni enakosti in uvodno izjavo 3 direktive o enakosti pri zaposlovanju.

statističnih podatkov za vse ustrezne razloge za diskriminacijo. Pet držav članic je imelo v primerih, ki vključujejo večplastno diskriminacijo, tudi težave pri opredelitvi ustrezne primerjalne skupine v ugodnejšem položaju. Podobne pomisleke so izrazili tudi organi za enakost. Vendar so v nasprotju z državami članicami skoraj vsi poročali o težavah pri prepoznavanju primerov večplastne diskriminacije.

Nobena od direktiv, ki ju obravnava to poročilo, ne določa pravne podlage za priznavanje presečne diskriminacije ([56]). Čeprav je Sodišče EU priznalo, da lahko diskriminacija temelji na več razlogih, zaščitenih na podlagi prava EU, je tudi navedlo, da „ni mogoče ugotoviti nobene nove kategorije diskriminacije, ki bi izhajala iz kombinacije več izmed teh razlogov, saj diskriminacija zaradi navedenih razlogov, če se presojata ločeno, ni bila dokazana“ ([57]).

Organizacije civilne družbe in organi za enakost, ki so sodelovali v raziskavi, so poudarili, da je treba presečno diskriminacijo vključiti v pravni okvir ter zagotoviti smernice o tem, kako take zahtevke oblikovati, jih presojati in o njih odločati.

EU od leta 2021 v določenem obsegu obravnava presečno diskriminacijo v pravu EU. Direktiva o preglednosti plačil ([58]) prvič v pravu EU opredeljuje presečno diskriminacijo ([59]). Direktivi o organih za enakost določata, da morajo biti organi za enakost pooblaščeni, da pri svojih dejavnostih za preprečevanje diskriminacije in spodbujanje enakega obravnavanja upoštevajo presečno diskriminacijo ([60]). Poleg tega Komisija še naprej priznava pomen presečne diskriminacije v strategijah za enakost ([61]).

3.2. Dostop do pravnega varstva – premostitev vrzeli za žrtve

Države članice morajo zagotoviti, da so zadevne osebe z vsemi ustreznimi sredstvi na celotnem njihovem ozemlju seznanjene z nacionalnim pravom, s katerima sta preneseni direktivi ([62]). Zagotavljanje, da so ljudje seznanjeni s svojimi pravicami, je še vedno velik izziv. Vendar se stanje v nekaterih pogledih izboljšuje ([63]).

Polovica držav članic (14) je priznala, da nezadostna seznanjenost ljudi s pravicami in obveznostmi, ki izhajajo iz direktiv, pomeni težavo. Podobno so skoraj vse

([56]) Diskriminacija, ki temelji na več osebnih razlogih ali lastnostih/identitetah, ki delujejo hkrati in vzajemno tako, da so medsebojno neločljivo povezani.

([57]) Glej sodbo Sodišča z dne 24. novembra 2016, David L. Parris/Trinity College Dublin in drugi, C-443/15, ECLI:EU:C:2016:897, točka 80.

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

([59]) Direktiva o preglednosti plačil v členu 3(2), točka (e), izrecno prepoveduje presečno diskriminacijo, ki je navedena kot posebna oblika diskriminacije. Presečno diskriminacijo opredeljuje kot „diskriminacijo na podlagi kombinacije spola in katerega koli drugega razloga ali razlogov za diskriminacijo, pred katerimi ščiti Direktiva 2000/43/ES ali 2000/78/ES“.

([60]) Glej člen 5(2) Direktive Sveta (EU) 2024/1499 in člen 5(2) Direktive (EU) 2024/1500.

([61]) Glej npr. COM(2025) 725 final z dne 8. oktobra 2025; COM(2026) 12 final z dne 20. januarja 2026.

([62]) Člen 10 direktive o rasni enakosti in člen 12 direktive o enakosti pri zaposlovanju.

([63]) Na primer, le 39 % anketiranih pripadnikov etničnih ali priseljenskih skupin, ki je sodelovalo v raziskavi EU-MIDIS III, je slišalo za vsaj en organ za enakost v državi svojega prebivališča. V času prejšnjega poročila je za vsaj eno od organizacij, ki zagotavljajo podporo ali svetovanje osebam, izpostavljenim diskriminaciji, vedelo le 29 % anketirancev iz te skupine. Agencija FRA kljub temu ugotavlja, da boljša seznanjenost s specifičnimi organi za enakost še ne pomeni znatnega povečanja prijav diskriminacije.

organizacije civilne družbe, osem od 11 organov za enakost in evropska mreža nacionalnih organov za enakost menili, da seznanjenost s pravicami in obveznostmi ni zadostna.

Kljub relativnemu soglasju, da je pomanjkanje ozaveščenosti temeljni vzrok za neustrezno izvrševanje prava EU o nediskriminaciji v državah članicah, se zdi, da niti države članice niti organi za enakost niti organizacije civilne družbe nimajo podatkov o specifičnih stopnjah ozaveščenosti. Poleg tega je imel le en organ za enakost informacije o tem, kako dobro splošno prebivalstvo pozna njegove dejavnosti.

Okvir 2. Raziskava o poznavanju dela organa za enakost

Na Malti je komisija za pravice invalidov leta 2024 izvedla reprezentativno telefonsko raziskavo. Ugotovila je, da je 59 % splošnega prebivalstva že slišalo za navedeno komisijo in njene dejavnosti.

Med posvetovanjem je večina držav članic (20) navedla, da so od leta 2021 izvajale kampanje ozaveščanja o nediskriminaciji. Vendar je le nekaj držav članic izvedlo kampanje, ki so bile osredotočene na razloge za diskriminacijo, zaščitene na podlagi direktiv. Večina drugih kampanj je bila osredotočena na razloge, povezane s spolom. Od maloštevilnih kampanj, osredotočenih na razloge, zajete z direktivama, jih je še manj obravnavalo pravice in obveznosti na podlagi prava o nediskriminaciji. Podobno so se tudi v okviru kampanj, ki so jih vodile organizacije civilne družbe, pravice in obveznosti na podlagi prava o nediskriminaciji obravnavale le občasno.

Primeri ustreznih kampanj vključujejo kampanje za boj proti anticiganizmu (v štirih državah članicah), diskriminaciji LGBTIQ+ oseb (v petih državah članicah) in rasizmu (v petih državah članicah). Nekatere ciljno usmerjene kampanje so bile osredotočene tudi na diskriminacijo na podlagi starosti, dostopnost in stanovanjsko problematiko.

Poleg tega so kampanje, o katerih poročajo vse vrste deležnikov, običajno namenjene splošni javnosti in se njihov učinek redko ocenjuje, razen spremljanja dejavnosti na družbenih medijih ali štetja pritožb. Nazadnje so organizacije civilne družbe poudarile, da se kampanje, ki jih izvajajo nekatere države članice, ne ohranjajo skozi čas.

Okvir 3. Protidiskriminacijska platforma francoskega organa za enakost ([64])

Francoski organ za enakost, t. i. *Défenseur des droits* (zagovornik pravic), je leta 2021 vzpostavil protidiskriminacijsko platformo. Platforma je mobilizirala ustvarjalce vsebin na družbenih medijih, da bi promovirali svoje protidiskriminacijske dejavnosti. Organ za enakost je izvedel tudi kampanjo za zakup ključnih besed, da bi obiskovalce preusmeril na platformo. Do leta 2024 je imela 2 109 000 ogledov. Najpogosteje iskane ključne besede na spletu so bile „nadlegovanje pri delu“, „rasna diskriminacija“ in „trpinčenje na delovnem mestu“.

Poleg pomanjkanja ozaveščenosti so organi za enakost in organizacije civilne družbe kot ključne ovire pri dostopu do pravnega varstva opredelili tudi strah pred

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

viktimizacijo in „neenakost orožij“ ([65]). Menili so tudi, da dostop do pravnega varstva ovirajo nezadostno pravno svetovanje in pomoč, zapletenost pravnih postopkov ter postopkovne ovire, vključno z neobstojem kolektivnega pravnega varstva v nekaterih državah članicah.

V prejšnjem poročilu o uporabi obeh direktiv je bila opredeljena vrsta primerov dobre prakse, namenjenih lažjemu uveljavljanju pravic žrtev diskriminacije ([66]). Skupno je 21 držav članic izvajalo ali izvaja nekatere od teh praks, pri čemer so najpogostejše pravna pomoč (12 držav članic), spletne prijave in izboljšan dostop do lokalnih storitev (osem držav članic).

Razen tega države članice redko sprejemajo ukrepe za odpravo postopkovnih ozkih grl pri učinkovitem dostopu do pravnega varstva. Na primer, samo dve državi članici sta opustili sodne takse za zadeve s področja diskriminacije oziroma ustanovili lahko dostopne organe za reševanje sporov, le ena država članica pa je ustanovila sklade, ki žrtvam zagotavljajo vnaprejšnje kritje stroškov postopka. Nobena država članica ni znižala sodnih taks za zadeve s področja diskriminacije, čeprav je bilo to v preteklem poročilu opredeljeno kot dobra praksa.

Novi direktivi o organih za enakost bosta pomagali rešiti nekatere opredeljene težave, zlasti s podelitvijo večjih pooblastil organom za enakost za zagotavljanje brezplačne pomoči in storitev alternativnega reševanja sporov ter s podelitvijo procesne sposobnosti.

Drug način za izboljšanje dostopa žrtev do pravnega varstva je, da organi za enakost in organizacije civilne družbe sodelujejo v strateških sodnih postopkih.

3.3. Dokazovanje primera diskriminacije

V zadnjem poročilu so bile težave pri dokazovanju diskriminacije poudarjene kot ključni izziv pri izvrševanju. To poročilo kaže, da imajo deležniki še vedno pomisleke glede dokazovanja diskriminacije v zvezi s posredno diskriminacijo, nadlegovanjem, navodili za diskriminacijo, večplastno diskriminacijo in viktimizacijo.

Dokazno breme

V skladu z direktivama imajo pritožniki koristi od prenosa dokaznega bremena ([67]). Kadar pritožnik predloži dejstva, na podlagi katerih je mogoče domnevati, da je prišlo do diskriminacije, se v skladu z direktivama dokazno breme prenese na toženca. Vendar se pri praktičnem izvajanju tega načela pojavljajo številni izzivi.

Tri četrtine organov za enakost, ki so sodelovali v raziskavi, in 14 držav članic je naletelo na znatne ovire pri uporabi obrnjenega dokaznega bremena. Zlasti so

([65]) Načelo enakosti orožij je eden od vidikov širšega pojma poštenega sojenja. Vsaki stranki mora biti omogočena razumna možnost, da predstavi svoj primer pod pogoji, ki je ne postavljajo v slabši položaj v primerjavi z nasprotno stranko. Glej npr. sodbo Evropskega sodišča za človekove pravice z dne 22. februarja 1996, Bulut proti Avstriji, 17358/90, ECLI:CE:ECHR:1996:0222JUD001735890, točka 47.

([66]) Glej COM(2024) 419 final z dne 25. septembra 2024, EUR-Lex – 52024DC0419 – SL – EUR-Lex, str. 6.

([67]) Glej člen 8 direktive o rasni enakosti in člen 10 direktive o enakosti pri zaposlovanju.

opozorili na splošno neseznanjenost s pravili o dokaznem bremenu med sodišči in delavci v pravni stroki ali nerazumevanje teh pravil.

Kljub tem izzivom sta le dve državi članici uvedli ukrepe za obravnavanje težav pri uporabi pravil o dokaznem bremenu. Nasprotno pa je večina organov za enakost sprejela nekatere ukrepe, vključno s predlogi za zakonodajne spremembe za znižanje praga dokaznega bremena ([68]), priporočili za javne organe, usposabljanjem za sodstvo, usposabljanjem za javne službe in delodajalce ter dosledno uporabo prenosa dokaznega bremena v svojih nezavezujočih mnenjih, pri zbiranju dokazov in v smernicah.

Dokazi

Države članice in organi za enakost, ki so sodelovali v raziskavi, so izpostavili težave pri dostopu do dokazov za izpolnitev obveznosti začetnega dokaznega bremena. Tako kot v prejšnjem poročilu se jih večina še vedno srečuje s težavami pri zbiranju in objavljanju podatkov o diskriminaciji. Poleg tega se zbiranje dokazov in preizkušanje sistemov na digitalnem področju redko izvaja (glej oddelek 7.2). Vendar se v nekaterih državah članicah uporabljajo nekatere alternativne metode, kot sta situacijsko testiranje ([69]) in prikrito nakupovanje ([70]).

Skupaj 16 držav članic dovoljuje uporabo situacijskega testiranja za dokazovanje diskriminacije. Polovica organov za enakost je poročala o uporabi prikritega nakupovanja in situacijskega testiranja za prepoznavanje vzorcev diskriminacije. Po mnenju evropske mreže nacionalnih organov za enakost so se te metode izkazale za učinkovite pri odkrivanju diskriminacije, zlasti v sektorju zaposlovanja in stanovanjskem sektorju.

3.4. Viktimizacija

Države članice morajo posameznike zaščititi pred viktimizacijo, kar pomeni pred kakršno koli neugodno obravnavo ali posledicami, ki bi izhajale iz pritožbe ali postopka v zvezi z diskriminacijo ([71]). Sodišče EU ta pojem razlaga široko in vanj vključuje vsakogar, ki bi lahko utrpel škodljive posledice zaradi vložitve pritožbe ali

([68]) Na primer, organ za enakost v Nemčiji je predlagal znižanje zahteve za dokazovanje prikrajšanosti, navedel smernice za določitev dokazov *prima facie* in priporočil določitev pravice do pridobitve informacij od toženca.

([69]) Situacijsko testiranje je metoda, na podlagi katere se pari preizkuševalcev (prosilci za nastanitev ali prosto delovno mesto ali gosti restavracije, nočnega kluba itd.) izberejo tako, da se razlikujejo izključno na podlagi ene same lastnosti, ki odraža preiskovani razlog za diskriminacijo (spola, etničnega porekla, starosti, invalidnosti, vere ali prepričanja ali spolne usmerjenosti). Če je ena oseba v paru deležna drugačne obravnave, to kaže na diskriminatorno ravnanje. Glej Rorive, I., *Proving Discrimination Cases – The role of situation testing* (Dokazovanje primerov diskriminacije – Vloga situacijskega testiranja),Skupina za migracijsko politiko in Švedski center za enake pravice, 2009.

([70]) Prikrito nakupovanje je tehnika, s katero se preverja, ali posamezniki oziroma subjekti sprejemajo diskriminatorne zahteve. Preiskovalci na primer postavljajo agencijam za začasno delo ali nepremičninskim agencijam diskriminatorne zahteve. Glej Tests de situation et mystery shopping en cas de discrimination | Unia.

([71]) Glej člen 9 direktive o rasni enakosti in člen 11 direktive o enakosti pri zaposlovanju.

začetka postopka ([72]). Vendar se v praksi ta zaščita v državah članicah še vedno izvaja neenakomerno in omejeno, kot je opisano v prejšnjem poročilu.

Vse države članice na področju zaposlovanja izrecno zagotavljajo zaščito pred viktimizacijo na vseh podlagah. Nekatere države članice ne zagotavljajo izrecno zaščite pred viktimizacijo na podlagi rase ali narodnosti na področjih izobraževanja, socialne zaščite ter dostopa do dobrin in storitev.

Osebno področje uporabe zaščite pred viktimizacijo, o katerem se je poročalo, se med državami članicami razlikuje. Poleg žrtev in pritožnikov je 17 držav članic poročalo, da njihova nacionalna zakonodaja ali sodna praksa ščiti priče in posameznike, ki podpirajo žrtev. Trinajst držav članic je tudi navedlo, da to zaščito razširjajo na pravne in druge zastopnike, 14 držav članic je navedlo, da ščitijo posameznike, ki utrpijo viktimizacijo zaradi dojemanja ali povezave, deset držav članic pa je navedlo, da nudijo zaščito posameznikom, ki niso želeli izvajati diskriminacije in so zato obravnavani manj ugodno.

Samo sedem držav članic je poročalo o omejitvah ali težavah pri zagotavljanju učinkovite zaščite pred viktimizacijo v praksi. Take omejitve ali težave so vključevale formalne postopke prijave, visok dokazni prag in omejeno osebno področje uporabe zaščite. V državah članicah skoraj ni primerov dobre prakse ali sodne prakse v zvezi z zaščito pred viktimizacijo.

3.5. Sodelovanje pri uporabi direktiv

Direktivi določata, da mora njuno izvrševanje potekati v dialogu s partnerji, ki zastopajo kolektivne interese skupin, ki jim grozi diskriminacija. Od držav članic zahtevata, da sprejmejo ustrezne ukrepe za spodbujanje socialnega dialoga med socialnimi partnerji, da bi se podprlo enako obravnavanje ([73]) in spodbudil dialog z nevladnimi organizacijami ([74]).

Večina držav članic je poročala, da imajo vzpostavljene ukrepe za spodbujanje socialnega dialoga med socialnimi partnerji, s čimer želijo podpreti enako obravnavanje. Najpogostejši način za to so tristranska telesa ([75]), ki obstajajo v vsaj desetih državah članicah.

Podobno je nekaj držav članic vzpostavilo forume za upravljanje o nediskriminaciji ter pravicah Romov, invalidov ali starejših. Ti vključujejo vladne organe, civilno družbo in druge ključne deležnike. Vendar se to ne izvaja sistematično v vseh državah članicah ali za vse razloge za diskriminacijo.

Po navedbah organizacij civilne družbe je sodelovanje v praktičnem dialogu o boju proti diskriminaciji še vedno izziv. Skoraj tri četrtine anketirancev iz civilne družbe

([72]) Glej sodbo Sodišča z dne 20. junija 2019, Hakelbracht in drugi, C-404/18, ECLI:EU:C:2019:523, točke 26 do 30.

([73]) Glej člen 11 direktive o rasni enakosti in člen 13 direktive o enakosti pri zaposlovanju.

([74]) Glej člen 12 direktive o rasni enakosti in člen 14 direktive o enakosti pri zaposlovanju.

([75]) Tristranski dialog vključuje razprave med javnimi organi in socialnimi partnerji o vprašanjih skupnega interesa.

(12 od 17) je poročalo, da imajo težave. Ključna vprašanja se od zadnjega poročila ([76]) večinoma niso spremenila.

Države članice v fazi izvajanja politik manj pogosto sodelujejo s civilno družbo kot v fazi njihovega oblikovanja. To ugotovitev na podlagi odgovorov držav članic potrjujejo tudi organizacije civilne družbe, ki so sodelovale v raziskavi. Dve tretjini držav članic je na primer civilno družbo vključilo v zakonodajna posvetovanja ali posvetovanja o politikah. Vendar je nekaj manj kot polovica držav članic sodelovala z organizacijami civilne družbe pri izvajanju protidiskriminacijskih ukrepov, še manj pa jih je te organizacije vključilo v poročanje o primerih diskriminacije in njihovo spremljanje (deset oziroma osem držav članic).

3.6. Vključevanje vidika spola

Komisija mora v skladu z direktivama ([77]) poročati o vplivu ukrepov na ženske in moške v skladu z načelom vključevanja vidika spola.

Zdi se, da so države članice izvedle omejene ocene posebnega vpliva direktiv na moške in ženske. Nekatere države članice so poročale, da je izvajanje imelo določene učinke na nekatere skupine moških in žensk, vendar te trditve na splošno niso bile pojasnjene ali podprte s podatki. Ena država članica je ugotovila, da se je povečalo število tožb, ki vključujejo kombinacijo diskriminacije na podlagi spola in na podlagi starosti.

Na splošno politike držav članic v zvezi z zaščitenimi razlogi, ki jih zajemata direktivi, redko posebej razlikujejo med potrebami moških in žensk. Nekatere države članice so navedle, da so v svojih dokumentih politike sprejele presečni pristop, medtem ko so druge opredelile posebne izzive, s katerimi se srečujejo določene skupine žensk. Obstajajo posamezni primeri ciljno usmerjenih ukrepov za romske ženske in invalidke.

Medtem pa anketiranci iz organizacij civilne družbe dejavno vključujejo vidik spola v svoje dejavnosti ter se posebej osredotočajo na ženske iz prikrajšanih skupin in skupnosti.

Inštitut EIGE in organizacije civilne družbe so poudarili, da se vključevanje vidika spola med državami članicami zelo razlikuje in pogosto ne zadostuje za obravnavo specifičnih izzivov. EIGE je ugotovil, da imajo nekatere države vzpostavljene celovite okvire in namenska sredstva, medtem ko druge pri tem zaostajajo ([78]).

3.7. Pozitivni ukrepi

Države članice lahko za zagotovitev popolne enakosti v praksi sprejmejo ali ohranijo posebne ukrepe, katerih cilj je preprečevanje diskriminacije ali nadomestilo za

([76]) Glej COM(2021) 139 final z dne 19. marca 2021, EUR-Lex – 52021DC0139 – SL – EUR-Lex, str. 12.

([77]) Glej člen 17(2) direktive o rasni enakosti in člen 19(2) direktive o enakosti pri zaposlovanju.

([78]) Rezultati kazalnika inštituta EIGE za vključevanje vidika spola so se na primer gibali od 71 % v Španiji do nič na Madžarskem, pri čemer je bil rezultat v 21 državah članicah nižji od 50 %. To kaže, da bi številne države lahko storile več za učinkovito vključevanje vprašanj v zvezi z enakostjo spolov v postopke oblikovanja politike. Glej: EIGE, *Institutional mechanisms that deliver on gender equality and gender mainstreaming* (Institucionalni mehanizmi, ki prispevajo k enakosti spolov in vključevanju vidika spola), Urad za publikacije Evropske unije, Luxembourg, str. 14.

prikrajšanost, povezano z zaščitenimi lastnostmi ([79]). Sodišče EU je podalo smernice za razlago pozitivnih ukrepov ([80]). Pozitivni ukrepi morajo biti sorazmerni in načeloma ne smejo pomeniti samodejne ali brezpogojne prednosti za premalo zastopane skupine. Organi, ki sprejemajo pozitivne ukrepe, bi jih morali spremljati in ocenjevati ter objavljati informacije v zvezi z njimi, da bi zagotovili, da so še naprej potrebni in učinkoviti ([81]).

Skoraj vse države članice dovoljujejo ali spodbujajo pozitivne ukrepe, pri čemer so najpogostejši ukrepi sistemi kvot ter kampanje za ozaveščanje in spodbujanje raznolikosti (17 držav članic). Skupno 14 držav članic ponuja programe usposabljanja in mentorstva za premalo zastopane skupine, 13 držav članic je sprejelo posebne ukrepe, kot je izboljšanje dostopa do izobraževanja ali poklicnega usposabljanja, 13 držav članic pa izvaja ciljno usmerjene pobude za zaposlovanje in najemanje delovne sile ([82]).

Sistemi kvot se, kadar se uporabljajo, večinoma uporabljajo pri zaposlovanju in poklicnem usposabljanju (12 držav članic). Nekaj držav članic ima zlasti posebne zaposlitvene kvote za invalide. V štirih državah članicah se uporabljajo tudi na področju izobraževanja (npr. za sprejem na univerzo in štipendije). Zdi se, da so kvote skoraj izključno namenjene enakosti spolov ali invalidom.

Manj kot polovica držav članic je poročala o težavah pri izvajanju pozitivnih ukrepov. Tretjina jih je izpostavila nezadostno izvrševanje ter pomanjkanje nacionalnih pravnih smernic in smernic politike. Kadar so se pojavile težave, so države članice najpogosteje navedle nezadostne vire in financiranje ter omejeno razumevanje med ključnimi deležniki. Pet držav članic je izpostavilo negativno dojemanje v javnosti in pretirano zanašanje na prostovoljne pobude.

Medtem so si civilna družba in organi za enakost prizadevali za ozaveščanje ključnih deležnikov o pozitivnih ukrepih. Znotraj in zunaj svojih organizacij so izvajali tudi lastne pozitivne ukrepe.

([79]) Glej člen 5 direktive o rasni enakosti in člen 7 direktive o enakosti pri zaposlovanju.

([80]) Glej zlasti sodbe v zadevah C-450/93, Eckhard Kalanke/Freie Hansestadt Bremen; C-409/95, Hellmut Marschall/Land Nordrhein-Westfalen; C-158/97, Georg Badeck in drugi; C-407/98, Katarina Abrahamsson in Leif Anderson/Elisabet Fogelqvist; C-476/99, H. Lommers/Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij; C-559/07, Komisija/Grčija, med drugim.

([81]) Glej tudi Giteva, D., „Positive action on the grounds of racial or ethnic origin within the EU with a focus on Bulgaria, Greece and Hungary“ (Pozitivni ukrepi na podlagi rase ali narodnosti v EU s poudarkom na Bolgariji, Grčiji in Madžarski), v: *European equality law review 2024*, Urad za publikacije Evropske unije, 2024, str. 26–42.

([82]) Nekatere države ponujajo dodatne ukrepe, kot so finančne spodbude za podjetja, ki spodbujajo raznolikost in vključevanje (devet držav članic), ter programi za podporo razvoju podjetij med prikrajšanimi skupinami (šest držav članic).

Okvir 4. Platforma „Angajez 45+“ („Zaposlim 45+“) v Romuniji ([83])

Platforma „Angajez 45+“ („Zaposlim 45+“) v Romuniji povezuje delodajalce in iskalce zaposlitve z namenom odprave praks zaposlovanja, ki so diskriminatorne do starejših. Ta pobuda, ki jo vodi civilna družba, podpira zaposlovanje oseb, starih 45 let in več, s spodbujanjem vključujočega zaposlovanja in poudarjanjem pomena izkušenj na delovnem mestu.

Sklepi

Države članice in njihovi organi za enakost morajo:

– ozaveščati o pravicah in obveznostih iz direktiv. Predvsem bi se morale osredotočiti na zaščitene skupine ter pri tem izkoristiti strokovno znanje civilne družbe in socialnih partnerjev ter njihove zmogljivosti za ozaveščanje;

– žrtvam diskriminacije in njihovim predstavnikom omogočiti enostaven dostop do ustreznih dokazov, vključno s statističnimi podatki, ki so potrebni za dokazovanje diskriminacije in prenos dokaznega bremena na tožence.

Države članice in njihovi organi za enakost bi morali:

– sodnikom, pravnim strokovnjakom in tožnikom zagotoviti dodatne smernice in podporo, da bi jim tako pomagali učinkovito izvajati pravila o prenosu dokaznega bremena v primerih diskriminacije.

Komisija bo:

– podpirala države članice pri izboljšanju zbiranja in uporabe podatkov o enakosti. Pripravila bo priporočilo o podatkih o enakosti v skladu z nacionalnimi pravnimi okviri;

– podpirala nadaljnje raziskave, da se olajša uporaba določb direktiv o nadlegovanju in viktimizaciji ter da se žrtvam omogoči, da v celoti uživajo zaščito, ki jo te nudijo.

4. VIDIKI, KI SE NANAŠAJO POSEBEJ NA DIREKTIVO O RASNI ENAKOSTI

Komisija je v prejšnjem poročilu zagotovila obsežen pregled področja uporabe Direktive in tega, kako je treba razumeti pojem „rasa ali narodnost“ na podlagi razpoložljive sodne prakse Sodišča EU. V naslednjih oddelkih so te informacije posodobljene glede na ustrezne spremembe, ki so se zgodile od leta 2021.

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

Ključne ugotovitve

– Direktiva o rasni enakosti lahko zajema dostop do socialnih stanovanj in njihovo ponudbo.

– Pri ugotavljanju, ali je prišlo do diskriminacije na podlagi „narodnosti“, se lahko poleg drugih dejavnikov upoštevata tudi državljanstvo ali država rojstva osebe.

– Direktiva o rasni enakosti prepoveduje diskriminacijo tako ene kot tudi več etničnih skupin.

4.1. Stvarno področje uporabe

Stanovanja

Eno od področij, za katera se uporablja direktiva o rasni enakosti, je dostop do dobrin in storitev, ki so na voljo javnosti, vključno s stanovanji, ter preskrba z njimi ([84]). Sodišče EU je nedavno podalo pomembna pojasnila o tem, ali zagotavljanje socialnih stanovanj spada na to področje uporabe v okviru domnevne diskriminacije na podlagi narodnosti v sistemu javnih družinskih stanovanj v državi članici ([85]).

Sodišče je pri presoji, ali zadeva spada na področje uporabe direktive o rasni enakosti, najprej opozorilo, da je treba dajanje stanovanj na voljo v zameno za najemnino v okviru sistema, kot je sistem v obravnavanem primeru, šteti za opravljanje „storitev“ v smislu člena 57 PDEU in posledično v smislu člena 4, točka 1, Direktive 2006/123/ES ([86]), ker gre za storitve, ki se opravljajo za plačilo ([87]).

Poleg tega je Sodišče EU poudarilo, da mora dejavnost biti gospodarska, da se lahko šteje za „storitev“. V tem okviru ni pomembna okoliščina, da so javni najemodajalci, ki upravljajo ta sistem, nepridobitne organizacije in da je znesek najemnine, ki jo plačajo najemniki, nižji od tržne cene. Da bi bila dejavnost „gospodarska“, zadostuje, da ni zagotovljena brezplačno ([88]).

Sodišče EU še ni podalo smernic glede ponavljajočega se vprašanja, ali bi izselitve iz nezakonito zgrajenih stanovanj ali stanovanj, v katerih osebe bivajo nezakonito, lahko spadale na področje uporabe direktive o rasni enakosti. Brez poseganja v pristojnost Sodišča EU za razlago prava EU in morebitna prihodnja pojasnila Sodišča v zvezi s tem bi bilo treba poudariti, da Direktiva obravnava le dostop do dobrin in storitev, ki so na voljo javnosti, ter preskrbo z njimi; v številnih primerih izselitev iz stanovanj, v katerih osebe bivajo nezakonito, to merilo verjetno ne bo izpolnjeno.

Izobraževanje

([84]) Člen 3(1), točka (h), direktive o rasni enakosti.

([85]) Sodba Sodišča z dne 18. decembra 2025, Slagelse Almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge, C-417/23, ECLI:EU:C:2025:1017.

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

([87]) Glej opombo 85, točka 56.

([88]) Glej opombo 85, točki 60 in 61.

Komisija je decembra 2023 pri Sodišču EU vložila tožbo proti Slovaški republiki zaradi strukturne diskriminacije (glej oddelek 6.1). Trdila je, da Slovaška republika z nesorazmernim razporejanjem romskih otrok v posebne šole ali posebne razrede za intelektualno ali kako drugače prizadete otroke, ki izvajajo omejen učni načrt, ter s segregiranjem romskih otrok v ločene razrede v rednih šolah ali ločene šole sistematično in vztrajno ne izpolnjuje svojih obveznosti iz direktive o rasni enakosti ([89]). Sodišče naj bi v sodbi pojasnilo obveznosti držav članic glede boja proti diskriminaciji na tem področju.

4.2. Pojem „rasa ali narodnost“

Rasizem je prepričanje, da razlog, kot je „rasa“ ([90]) ali narodnost, upravičuje prezir do osebe ali skupine oseb ali dojemanje večvrednosti kake osebe ali skupine oseb ([91]). V smislu direktive o rasni enakosti lahko povzroči diskriminacijo na podlagi „rase ali narodnosti“.

Akademski strokovnjaki so objavili poročila, v katerih preučujejo širše pravne okvire EU in nacionalne pravne okvire za boj proti sovraštvu do muslimanov in antisemitizmu ([92]).

Direktiva o rasni enakosti ne opredeljuje pojma „rasa ali narodnost“. Sodišče je na podlagi svoje prejšnje sodne prakse podalo nova pojasnila v zadevi Slagelse ([93]).

Sodišče EU je opozorilo, da pojem „narodnost“ v smislu direktive o rasni enakosti izhaja iz ideje, da so za družbene skupine značilni zlasti skupno državljanstvo, vera, jezik, kulturno in tradicionalno poreklo ter življenjsko okolje ([94]). Poudarilo je, da je treba „narodnost“ določiti na podlagi različnih objektivnih in subjektivnih dejavnikov, ne le državljanstva ali države rojstva ([95]). Menilo pa je tudi, da se lahko državljanstvo osebe ali država njenega rojstva v povezavi z drugimi dejavniki upoštevata pri ugotavljanju, ali je prišlo do diskriminacije na podlagi „narodnosti“ ([96]).

Pomembno je, da je Sodišče pojasnilo tudi, da dejstvo, da lahko splošno merilo, kot je „priseljenci iz nezahodnih držav in njihovi potomci“ ([97]), na katero se nanaša

([89]) Zadeva C-799/23: Tožba, vložena 22. decembra 2023 – Evropska komisija/Slovaška republika, UL C, C/2024/1402, 19.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/1402/oj.

([90]) Komisija poudarja, da koncept t. i. ras temelji izključno na družbeno oblikovanih idejah, in zavrača pojem t. i. bioloških ras.

([91]) Glej COM(2026) 12 final z dne 20. januarja 2026, str. 3.

([92]) Glej Kádár, A., *The legal framework to combat anti-Muslim hate in the European Union* (Pravni okvir za boj proti sovraštvu do muslimanov v Evropski uniji), Urad za publikacije Evropske unije, 2024, str. 11, https://data.europa.eu/doi/10.2838/0978883; Kádár, A., *The legal framework to combat antisemitism in the EU* (Pravni okvir za boj proti antisemitizmu v EU), Urad za publikacije Evropske unije, 2024, str. 31, https://data.europa.eu/doi/10.2838/273421.

([93]) Glej opombo 85.

([94]) Glej opombo 85, točka 72.

([95]) Glej opombo 85, točke 72 do 74 ter 82 do 85.

([96]) Glej opombo 85, točka 86.

([97]) „Priseljenci iz nezahodnih držav in njihovi potomci“ so bili opredeljeni na podlagi kombinacije državljanstva, države rojstva ter državljanstva oziroma države rojstva staršev, pri čemer se je razlikovalo

danska zakonodaja o javnih družinskih stanovanjih, ki je bila obravnavana v tej zadevi, zajema več narodnosti, ne pomeni samodejno, da to merilo ne temelji na „narodnosti“. Razlaga pojma „narodnost“ na način, ki bi zahteval, da je diskriminacija usmerjena v eno samo določeno etnično skupino, bi zmanjšala učinkovitost direktive o rasni enakosti. Cilj Direktive glede nediskriminacije se namreč ne bi uporabljal, kadar je več etničnih skupin deležnih enake diskriminatorne obravnave ([98]).

5. VIDIKI, KI SE NANAŠAJO POSEBEJ NA DIREKTIVO O ENAKOSTI PRI ZAPOSLOVANJU

Od poročila iz leta 2021 je Sodišče EU izdalo precej sodb v zadevah za sprejetje predhodne odločbe, ki so jih nacionalna sodišča več držav članic vložila glede diskriminacije pri zaposlovanju in delu iz štirih razlogov, ki jih zajema Direktiva (vera ali prepričanje, invalidnost, starost in spolna usmerjenost).

Ključne ugotovitve

– Zaščita na podlagi Direktive se uporablja ne glede na pravno obliko, na podlagi katere se delo opravlja.

– Področje uporabe Direktive vključuje člane osebja, ki niso zaposleni za nedoločen čas, kot so pripravniki.

– Direktiva prepoveduje posredno diskriminacijo zaradi povezave na podlagi invalidnosti.

5.1. Stvarno in osebno področje uporabe Direktive

Področje uporabe Direktive je pojasnjeno v več sodbah.

Sodišče EU je v zadevi Zetschek potrdilo ([99]), da so razlogi, navedeni v Direktivi, izčrpni in da Direktiva ne zajema primerov domnevne diskriminacije med poklicnimi kategorijami ([100]).

Sodišče je v zadevi TP (Urednik avdiovizualnih vsebin na javni televiziji) ugotovilo, da se zaščita iz Direktive uporablja **ne glede na pravno obliko, na podlagi katere se delo opravlja** ([101]). Zadeva se je nanašala na zavrnitev sklenitve ali podaljšanja pogodbe za opravljanje določenega dela zaradi spolne usmerjenosti izvajalca. Vprašanje, ki ga je bilo treba presoditi, je bilo, ali za ta primer velja zaščita, ki jo zagotavlja Direktiva, ali pa bi bilo treba dejavnost šteti zgolj za zagotavljanje blaga ali storitev. Iz sodbe izhaja, da je treba pojem „pogoji, pod katerimi je dostopna

med „zahodnim“ in „nezahodnim“ poreklom. T. i. zahodne države so v skladu z opredelitvijo danskega statističnega urada (Danmarks Statistik) naslednje države: države članice EU, Andora, Avstralija, Kanada, Islandija, Lihtenštajn, Monako, Nova Zelandija, Norveška, San Marino, Švica, Združeno kraljestvo, Združene države Amerike in Vatikanska mestna država. Vse druge države so bile opredeljene kot „nezahodne države“.

([98]) Glej opombo 85, točke 100 do 104.

([99]) V skladu s prejšnjo sodno prakso Sodišča EU, npr. sodba Sodišča z dne 21. maja 2015, SCMD, C-262/14, ECLI:EU:C:2015:336.

([100]) Sodba Sodišča z dne 17. oktobra 2024, Zetschek, C-349/23, ECLI:EU:C:2024:889.

([101]) Sodba Sodišča z dne 12. januarja 2023, TP (Urednik avdiovizualnih vsebin na javni televiziji), C-356/21, ECLI:EU:C:2023:9.

zaposlitev, samozaposlitev ali delo," ([102]) in pojem „zaposlitev in delovni pogoji, vključno z odpustitvijo in plačilom" ([103]) **razlagati široko**, tako da zajemata **vsako** obliko dejavnosti (in dostop do nje) za zaposlene ali samozaposlene osebe, ne glede na pravno obliko, na podlagi katere se ta dejavnost opravlja. Poleg tega je Sodišče ugotovilo, da se „neprostovoljno prenehanje dejavnosti samozaposlene osebe […] lahko enači z odpustitvijo delavca".

Sodišče je v zadevi HK/Danmark in HK/Privat že pojasnilo široko stvarno področje uporabe Direktive, ki zajema statut organizacije delavcev, kadar ta statut določa starostno mejo za položaj „predsednika", **izvoljeni položaj** v tej organizaciji ([104]).

V sodbi v zadevi Ca Na Negreta ([105]) je pojasnjen pojem **odpustitve.** Zadeva se je nanašala na nacionalno zakonodajo, ki je omogočala odpoved pogodbe o zaposlitvi delavcu, takoj ko je bilo uradno priznano, da ta zaradi nastopa invalidnosti ni zmožen za delo na svojem delovnem mestu, ne da bi bilo njegovemu delodajalcu naloženo, da pred tem sprejme ustrezne ukrepe razumne prilagoditve ali ohrani ustrezne ukrepe, ki jih je že sprejel. Sodišče je odločilo, da okoliščina, da je zadevni delavec zahteval priznanje te popolne trajne nezmožnosti, ne pomeni, da je soglašal s prenehanjem svoje pogodbe, čeprav je vedel, da nacionalna zakonodaja delodajalcu omogoča odpoved pogodbe o zaposlitvi po takem priznanju. Zato se **taka odpoved pogodbe v skladu z direktivo o enakosti pri zaposlovanju šteje za „odpustitev"**.

Še ena pomembna sodba v zadevi HR Rail se je nanašala na odpustitev pripravnika, ki zaradi invalidnosti ni mogel opravljati svojih nalog. Sodišče EU je pojasnilo, da **področje uporabe Direktive zajema uslužbence, ki niso zaposleni za nedoločen čas, kot so delavci, ki** v okviru svoje zaposlitve **opravljajo poskusno dobo** ([106]).

V zadevi Bervidi je Sodišče obravnavalo položaj delavca, ki je od delodajalca zahteval spremembo delovnega časa, **da bi lahko skrbel za otroka s hudo invalidnostjo**. Delodajalec je privolil le v začasno prilagoditev, pri čemer je poudaril, da ni delavec tisti, ki je invalid ([107]). Čeprav je bilo v prejšnji sodni praksi že ugotovljeno, da Direktiva prepoveduje **neposredno** diskriminacijo zaradi povezave ([108]), je Sodišče v zadevi Bervidi pojasnilo, da prepoved **posredne** diskriminacije na podlagi invalidnosti velja tudi za delavca, ki bi moral biti upravičen do razumne prilagoditve.

([102]) Člen 3(1), točka (a), direktive o enakosti pri zaposlovanju.

([103]) Člen 3(1), točka (c), direktive o enakosti pri zaposlovanju.

([104]) Sodba Sodišča z dne 2. junija 2022, HK/Danmark in HK/Privat, C-587/20, ECLI:EU:C:2022:419.

([105]) Sodba Sodišča z dne 18. januarja 2024, Ca Na Negreta, C-631/22, ECLI:EU:C:2024:53.

([106]) Sodba Sodišča z dne 10. februarja 2022, HR Rail, C-485/20, ECLI:EU:C:2022:85.

([107]) Sodba Sodišča z dne 11. septembra 2025, Bervidi, C-38/24, ECLI:EU:C:2025:690.

([108]) Sodba Sodišča z dne 17. julija 2008, Coleman, C-303/06, ECLI:EU:C:2008:415.

5.2. Vera in prepričanje – prikazovanje političnega, filozofskega ali verskega prepričanja na delovnem mestu

Sodišče EU je z razglasitvijo sodb v zadevah Achbita ([109]) in Bougnaoui in ADDH ([110]) glede nošenja naglavnih rut na delovnem mestu dodatno razširilo svojo sodno prakso o nošenju političnih, filozofskih ali verskih znakov na delovnem mestu. Še naprej priznava pravico delodajalcev do pravil o nevtralnosti, ki prepovedujejo nošenje vseh znakov verskih, filozofskih in političnih prepričanj na delovnem mestu, če so izpolnjeni določeni pogoji.

V spodaj navedenih sodbah je bilo pojasnjeno, da je **razlog „vere ali prepričanja“** strogo omejen na verska, filozofska ali duhovna prepričanja, s čimer se razlikuje od pojma „politično ali drugo mnenje“ (zadeva WABE ([111])). Pojasnjeno je bilo tudi, da to ne vključuje političnih ali sindikalnih prepričanj niti umetniških, športnih, estetskih ali drugih prepričanj oziroma želja (zadeva S.C.R.L ([112])).

V zadevi WABE je Sodišče pojasnilo, da je lahko prepoved nošenja kakršne koli vidne oblike izražanja političnega, filozofskega ali verskega prepričanja na delovnem mestu utemeljena z resnično potrebo delodajalca po nevtralnem nastopu v razmerju do strank ali po preprečevanju socialnih sporov. Vendar jo je treba uporabljati na splošno in brez razlikovanja ter omejiti na to, kar je nujno potrebno. Sodišče je opozorilo, da so pomembne posebne okoliščine vsake države članice, saj imajo na voljo „polje proste presoje za potrebno uskladitev različnih zadevnih pravic in interesov, da bi se zagotovilo pravično ravnotežje med temi pravicami in interesi“.

Sodišče EU je enako razlogovanje uporabilo tudi v zadevi S.C.R.L, v kateri je prav tako razsodilo, da interno pravilo podjetja, ki prepoveduje nošenje vsakršnega vidnega znaka političnega, filozofskega ali verskega prepričanja na delovnem mestu, ne pomeni neposredne diskriminacije „zaradi vere ali prepričanja“, če se to pravilo brez razlikovanja nanaša na vsakršen izraz takega prepričanja in se z njim enako obravnavajo vsi delavci v podjetju, ker jim je na splošno in brez razlikovanja naloženo na primer nevtralno oblačenje, ki nasprotuje nošenju takih znakov. Pri takem različnem obravnavanju ne gre za posredno diskriminacijo, če zadevno obravnavo objektivno upravičuje legitimni cilj ter je način uresničevanja tega cilja primeren in nujen. **Vendar zgolj volja delodajalca, da vodi politiko nevtralnosti, čeprav je ta volja sama po sebi legitimni cilj, kot taka ne zadostuje za to, da je različno obravnavanje, ki posredno temelji na veri ali prepričanju, objektivno upravičeno**, saj je objektivnost take upravičenosti mogoče ugotoviti le, kadar ima ta delodajalec resnično potrebo, ki jo mora dokazati.

Zadeva Commune d’Ans je bila prva, v kateri se je obravnavalo vprašanje verske nevtralnosti **v javnem sektorju v zvezi z delom v zaledni pisarni** ([113]). Sodišče je razsodilo, da je mogoče šteti, da politiko stroge nevtralnosti, ki jo javna uprava nalaga svojim zaposlenim, objektivno upravičuje legitimni cilj. Tako pravilo ni

([109]) Sodba Sodišča z dne 14. marca 2017, Achbita, C-157/15, ECLI:EU:C:2017:203.

([110]) Sodba Sodišča z dne 14. marca 2017, Bougnaoui in ADDH, C-188/15, ECLI:EU:C:2017:204.

([111]) Sodba Sodišča z dne 15. julija 2021, WABE, združeni zadevi C-804/18 in C-341/19, ECLI:EU:C:2021:594.

([112]) Sodba Sodišča z dne 13. oktobra 2022, S.C.R.L, C-344/20, ECLI:EU:C:2022:774.

([113]) Sodba Sodišča z dne 28. novembra 2023, OP/Commune d’Ans, C-148/22, ECLI:EU:C:2023:924.

diskriminatorno, če se uporablja na splošno in brez razlikovanja za vse uslužbence te uprave ter je omejeno na tisto, kar je nujno potrebno, ob upoštevanju različnih zadevnih pravic in interesov. **Dejstvo, da je pravilo večinoma vplivalo na ženske, ni bilo preučeno, saj je Sodišče vprašanje razglasilo za nedopustno**.

Sodišče je v zadevi Katholische Schwangerschaftsberatung ([114]) razsodilo, da je treba zagotoviti pravično ravnotežje med interesi delodajalca, katerega etika temelji na veri, da se ne postavlja pod vprašaj njegove etike in pravice do avtonomije, na eni strani ter interesi delavcev, da niso diskriminirani na podlagi vere, na drugi strani. Pravo Unije vsaki državi članici daje prosto presojo pri zagotavljanju navedenega ravnotežja.

V najnovejši zadevi Ministero della Difesa ([115]) je Sodišče razsodilo, da je častnik s tem, da je zavrnil obvezno cepljenje za vojaško osebje ministrstva za obrambo, izpodbijal odločitve italijanskih organov na področju javnega zdravja in ni uveljavljal svojega prepričanja. Zato razlogi za to zavrnitev ne spadajo pod pojem „prepričanje“, temveč pomenijo mnenja, ki jih direktiva o enakosti pri zaposlovanju ne upošteva.

5.3. Invalidnost in pojem razumne prilagoditve

Med posvetovanji za poročilo so evropska mreža nacionalnih organov za enakost in organizacije civilne družbe izpostavile težave pri izvajanju obveznosti zagotavljanja razumnih prilagoditev pri zaposlovanju. V zvezi s tem je Sodišče podalo koristna pojasnila.

Sodišče je v zadevi Komisia za zashtita ot diskriminatsia ([116]) sklenilo, da bi bilo treba opraviti **individualno oceno**, s katero bi se ugotovilo, ali lahko slepi porotnik opravlja svoje delo po sprejetju razumnih prilagoditev.

V zadevi HR Rail ([117]) je Sodišče ugotovilo, da bi bilo treba pripravniku ponuditi razumno prilagoditev, na primer tako, da bi ga **razporedili na drugo delovno mesto**, za katero je ustrezno **usposobljen, zmožen in na razpolago**, če ta ukrep delodajalca ne bi obremenil nesorazmerno. To je bilo potrjeno v zadevi Ca Na Negreta ([118]).

Sodišče je več primerov navedlo v zadevi Tartu Vangla, v kateri je bil paznik v zaporu z okvaro sluha odpuščen na podlagi nacionalnega predpisa, ki prepoveduje zaposlitev oseb, katerih ostrina sluha ne ustreza minimalnim pragovom zvočnega zaznavanja. V tej zadevi je Sodišče poudarilo, da **bi bilo treba preučiti ukrepe**, kot so uporaba **slušnega aparata, izvzetje iz nekaterih nalog ali razporeditev na delovno mesto, na katerem ostrina sluha ni potrebna**.

Pomembno je, da se te sodbe Sodišča EU vse pogosteje sklicujejo na Listino o temeljnih pravicah in Konvencijo Združenih narodov o pravicah invalidov ([119]). To

([114]) Sodba Sodišča z dne 17. marca 2026, Katholische Schwangerschaftsberatung, C-258/24, ECLI:EU:C:2026:211.

([115]) Sodba Sodišča z dne 18. junija 2026, Ministero della Difesa, C-522/24, ECLI:EU:C:2026:498.

([116]) Sodba Sodišča z dne 21. oktobra 2021, Komisia za zashtita ot diskriminatsia, C-824/19, ECLI:EU:C:2021:862.

([117]) Sodba Sodišča z dne 10. februarja 2022, HR Rail, C-485/20, ECLI:EU:C:2022:85.

([118]) Sodba Sodišča z dne 18. januarja 2024, Ca Na Negreta, C-631/22, ECLI:EU:C:2024:53.

([119]) Odobreno v imenu Evropske skupnosti s Sklepom Sveta 2010/48/ES z dne 26. novembra 2009.

potrjuje, da je treba določbe Direktive, kolikor je to mogoče, razlagati v skladu z navedeno konvencijo ([120]).

5.4. Starost

Različno obravnavanje, povezano s starostjo, je še vedno razlog največjega števila sodb, ki jih je Sodišče EU izdalo v zvezi z Direktivo. Številne nacionalne zakonodaje določajo starostne omejitve za dostop do določenih poklicev. V teh primerih je ključno vprašanje, ali je starostno mejo mogoče upravičiti v skladu s členom 6 Direktive (upravičenost različnega obravnavanja zaradi starosti) kot sorazmeren ukrep za doseganje legitimnega cilja na področju zaposlovanja ali trga dela ([121]).

Sodišče je v zadevi Ministero della Giustizia preučilo nacionalno zakonodajo, ki določa **starostno omejitev 50 let za dostop do notarskega poklica ([122])** ter podrobno analiziralo skladnost zadevne nacionalne zakonodaje.

Še en primer v zadevi Ministero dell'Interno se je nanašal na nacionalno zakonodajo, ki določa zgornjo starostno mejo **30 let za zaposlitev policijskih komisarjev** ([123]). Sodišče je poudarilo, da tako pravilo ne bi bilo v skladu z Direktivo, če naloge, ki jih dejansko opravljajo ti policijski komisarji, ne zahtevajo posebnih fizičnih sposobnosti. Če se zahtevajo posebne fizične sposobnosti, bi bilo treba preveriti, ali je starostna meja morda nesorazmerna; v obravnavanem primeru bi lahko bilo opravljanje preizkusa telesne pripravljenosti v okviru natečaja za zaposlitev ustrezen in manj omejujoč ukrep.

Sodišče EU je v zvezi z drugim vprašanjem, povezanim s starostjo, preučilo nacionalno pravilo, v skladu s katerim so delavci v javnem sektorju, ki so izpolnili pogoje za pridobitev polne pokojnine, vključeni v **sistem rezerve delovne sile** do prenehanja njihove pogodbe o zaposlitvi. To je imelo negativne ekonomske posledice (npr. znižanje plače, izguba možnosti napredovanja, ukinitev odpravnine) za zadevne delavce ([124]). Sodišče je odločilo, da Direktiva ne nasprotuje taki nacionalni ureditvi, če so izpolnjeni pogoji iz člena 6. Navedlo je **razmere hude gospodarske krize ter cilja ohranjanja zaposlenosti in uravnoteženja starostne strukture delovne sile.**

Nazadnje, Sodišče EU je moralo v zadevi AP Assistenzprofis uravnotežiti nasprotujoče si interese na podlagi starosti in invalidnosti ([125]). Invalidna oseba, stara 28 let, ki je iskala osebnega asistenta za pomoč na vseh področjih vsakdanjega življenja, je izbor omejila na kandidate, stare od 18 do 30 let. Sodišče je razsodilo, da se lahko na podlagi nacionalnega prava upoštevajo individualne želje invalidnih oseb, če je tak ukrep nujen za varstvo njihovih pravic in svoboščin. Poudarilo je, da lahko zahteva glede starostnega razpona spodbuja spoštovanje pravice invalidne osebe do samoodločanja in da je razumno pričakovati, da se bo osebni asistent, ki pripada isti

([120]) Sodba Sodišča z dne 18. januarja 2024, Ca Na Negreta, C-631/22, ECLI:EU:C:2024:53, točka 41.

([121]) Sodba Sodišča z dne 17. oktobra 2024, Anwaltsnotarin, C-408/23, ECLI:EU:C:2024:901, glede zgornje starostne meje 60 let za prvo imenovanje na mesto odvetnika-notarja.

([122]) Sodba Sodišča z dne 3. junija 2021, Ministero della Giustizia, C-914/19, ECLI:EU:C:2021:430.

([123]) Sodba Sodišča z dne 17. novembra 2022, Ministero dell'Interno, C-304/21, ECLI:EU:C:2022:897.

([124]) Sodba Sodišča z dne 15. aprila 2021, Olympiako Athlitiko Kentro Athinon, C-511/19, ECLI:EU:C:2021:274.

([125]) Sodba Sodišča z dne 7. decembra 2023, AP Assistenzprofis, C-518/22, ECLI:EU:C:2023:956.

starostni skupini kot invalidna oseba, lažje vključil v osebno in družbeno okolje te osebe.

5.5. Spolna usmerjenost

Sodišče je v zgoraj navedeni zadevi TP (Urednik avdiovizualnih vsebin na javni televiziji) (glej oddelek 5.1) razsodilo, da pogodbena svoboda v demokratični družbi ni absolutna pravica, temveč jo je treba upoštevati glede na njeno funkcijo v družbi ([126]). V tem okviru bi priznanje, da pogodbena svoboda stranki omogoča, da zavrne sklenitev pogodbe z osebo zaradi njene spolne usmerjenosti, Direktivi odvzelo polni učinek.

6. UPORABA DIREKTIV KOT ODZIV NA STRUKTURNO DISKRIMINACIJO

Neenakosti niso zgolj vsota posameznih izkušenj prezira ali ovir, kot so tiste, s katerimi se srečujemo pri iskanju stanovanja, zaposlitve, na delovnem mestu ali pri dostopu do izobraževanja.

V strategiji za boj proti rasizmu za obdobje 2026–2030 je na primer navedeno, da se življenjske izkušnje z rasizmom kopičijo in predstavljajo strukturne ovire (t. i. strukturni rasizem). To lahko privede do strukturne diskriminacije. Učinek strukturnih ovir je lahko bolj škodljiv kot posamični primeri diskriminacije, saj onemogoča dostop do enakih možnosti in lahko traja več generacij ([127]).

Skoraj vsi organi za enakost, ki so sodelovali v raziskavi, in vse organizacije civilne družbe so v svojih odgovorih Komisiji menili, da javni organi, zasebni sektor ali širša družba strukturne diskriminacije še vedno ne razumejo in obravnavajo ustrezno.

Organi za enakost in organizacije civilne družbe so poročali, da strukturna diskriminacija večinoma prizadene osebe z manjšinskim rasnim ali etničnim poreklom ter invalide. Najbolj jasno se kaže na področju zaposlovanja, izobraževanja, zdravstvenega varstva ter pri dostopu do dobrin in storitev. Kot je prikazano v nadaljevanju, nekatera pravna orodja direktiv omogočajo obravnavo strukturne diskriminacije.

([126]) Prav tako v skladu s sodbo Sodišča z dne 22. januarja 2013, Sky Österreich, C-283/11, ECLI:EU:C:2013:28, med drugim.

([127]) To težavo dobro ponazarjajo strukturne neenakosti v izobraževanju. Na primer, osebe z manjšinskim rasnim ali etničnim poreklom so opazno pogosteje izpostavljeni segregaciji v šolah ali predčasno opustijo šolanje. Le 32 % Romov ali Travellerjev, ki so sodelovali v raziskavi agencije FRA, je doseglo vsaj višjo sekundarno izobrazbo, v primerjavi s 84 % splošnega prebivalstva v EU leta 2024. Glej FRA, *Rights of Roma and Travellers in 13 European countries – Perspectives from the Roma survey 2024* (Pravice Romov in Travellerjev v 13 evropskih državah – Vidiki iz raziskave o Romih iz leta 2024), str. 42.

Ključne ugotovitve

– Državam članicam so v obstoječi zakonodaji na voljo najpomembnejša pravna orodja za obravnavo strukturne diskriminacije (npr. pozitivni ukrepi in prepoved posredne diskriminacije).

– Večina držav članic zagotavlja vsaj eno obliko kolektivnega pravnega varstva. Vendar je to eden od najmanj izvajanih ukrepov za izvrševanje prava EU o nediskriminaciji.

6.1. Vloga prepovedi „posredne diskriminacije“ pri obravnavanju strukturne diskriminacije

Obstoječi pravni okvir EU zagotavlja pravna orodja, s katerimi je mogoče obravnavati strukturno diskriminacijo, čeprav direktivi tega izraza ne uporabljata izrecno. Obe direktivi zlasti prepovedujeta posredno diskriminacijo.

Do posredne diskriminacije pride, kadar so zaradi kakšne na videz nevtralne določbe, merila ali prakse nekatere zaščitene osebe v primerjavi z drugimi v slabšem položaju ([128]).

Trenutno se v zakonodaji držav članic izraz „strukturna diskriminacija“ ne uporablja izrecno. Pomembno je opozoriti, da več kot tretjina držav članic to prepoznava kot eno od glavnih težav pri obravnavanju tega vprašanja. To potrjujejo tudi anketiranci iz organov za enakost in organizacij civilne družbe.

Hkrati večina držav članic priznava, da lahko prepoved posredne diskriminacije in sprejemanje pozitivnih ukrepov (glej oddelek 3.7) pomagata pri odpravljanju strukturne diskriminacije.

Okvir 5. Primeri strukturne diskriminacije v državah članicah

– V sodbi vrhovnega sodišča Slovaške republike iz leta 2023 je bilo obravnavano vprašanje sistemske segregacije romskih otrok v izobraževalnem sistemu. Čeprav sodišče ni izrecno omenilo strukturne diskriminacije, je priznalo kumulativne prikrajšanosti, s katerimi se srečujejo romski otroci, in podprlo potrebo po proaktivnih ukrepih ([129]).

– Vrhovno sodišče Češke je leta 2022 izdalo sodbo o vprašanju segregacije. Obsodilo je segregacijo kot prakso, ki je ni mogoče upravičiti, saj je sama po sebi v nasprotju s človekovim dostojanstvom ([130]).

([128]) Glej člen 2(2), točka (b), direktive o rasni enakosti in člen 2(2), točka (b), direktive o enakosti pri zaposlovanju.

([129]) Vrhovno sodišče Slovaške republike, 6Cdo/14/2023.

([130]) Vrhovno sodišče Češke republike, sodba z dne 5. maja 2022, 25 Cdo 473/2021, ECLI:CZ:NS:2022:25.CDO.473.2021.1.

6.2. Dodatna pravna orodja za odpravljanje strukturnih ovir

Poleg pozitivnih ukrepov in prepovedi posredne diskriminacije so organi za enakost in države članice opredelili *actio popularis* ([131]) in dolžnosti glede zagotavljanja enakosti ([132]) kot učinkovita pravna orodja za boj proti strukturni diskriminaciji.

Actio popularis in kolektivne tožbe ([133]) sta dve obliki kolektivnega pravnega varstva. Zmanjšujejo odvisnost od posameznih oblik pravnega varstva in obravnavajo strukturno naravo diskriminacije ([134]).

Direktivi ne zavezujeta držav članic, da žrtvam diskriminacije zagotovijo kolektivno pravno varstvo ([135]). Trenutno dvajset držav članic v svoji zakonodaji določa eno od dveh oblik kolektivnega pravnega varstva v primerih diskriminacije.

Kljub temu so kolektivne tožbe včasih omejene na določena pravna področja, lahko zahtevajo članstvo v določeni organizaciji ali izključujejo tožbe združenj ali sindikatov ([136]). Medtem ko je *actio popularis* predviden v pravnih sistemih 14 držav članic, podobno vsaj pet držav tega okvira v praksi ne uporablja ali ga uporablja zelo redko ([137]). Zato poln potencial ukrepov kolektivnega pravnega varstva za boj proti diskriminaciji še ni v celoti izkoriščen.

Glede na navedeno morajo države članice v skladu z novimi standardi, ki veljajo za organe za enakost, tem organom podeliti pravico do sodelovanja v sodnih postopkih ([138]). Eden od načinov, kako lahko države članice izpolnijo to obveznost, je, da organom za enakost omogočijo, da delujejo v podporo ali v imenu več žrtev ali da v svojem imenu začnejo sodni postopek za zaščito javnega interesa.

Poleg kolektivnih ukrepov so organi za enakost, ki so sodelovali v raziskavi, kot drugo orodje navedli tudi dolžnosti javnega sektorja glede zagotavljanja enakosti. Dolžnosti glede zagotavljanja enakosti obstajajo v 23 državah članicah, vendar pogosto ni učinkovitih mehanizmov izvajanja, odgovornosti in možnosti za izvrševanje, uprave pa pogosto ne vedo zanje. Trinajst držav članic, ki so poročale o

([131]) Kadar organizacija v svojem imenu deluje v javnem interesu brez določene žrtve, v podporo katere bi vložila zahtevek ali ki bi jo zastopala. Glej opombo 27, str. 126.

([132]) Dolžnosti glede zagotavljanja enakosti vključujejo ukrepe za preprečevanje diskriminacije, institucionalne obveznosti za spodbujanje enakosti in zahteve glede vključevanja načela enakosti za javne in/ali zasebne organe. Glej Equinet, Crowley, N., *Making Europe more equal: A legal duty?* (Je zagotovitev večje enakosti v Evropi pravna dolžnost?) 2016,str. 9.

([133]) Kadar tožniki delujejo v imenu neopredeljene skupine tožnikov ali v imenu več določenih tožnikov, ki vložijo več zahtevkov. Glej opombo 27, str. 126.

([134]) Equinet, Tudisco, V. in Lantschner, E., *Preventing and Reacting to Discrimination through Sanctions and Remedies* (Preprečevanje diskriminacije in odzivanje nanjo s sankcijami in pravnimi sredstvi), 2022, str. 24.

([135]) Glej člen 7 direktive o rasni enakosti in člen 9 direktive o enakosti pri zaposlovanju.

([136]) Na Švedskem zakonodaja na primer ne dovoljuje kolektivnih tožb na področju delovnega prava. V Romuniji kolektivne tožbe niso na voljo združenjem, organizacijam ali sindikatom. Glej opombo 27, str. 126.

([137]) Glej opombo 33, str. 32.

([138]) Glej člen 10(3) Direktive Sveta (EU) 2024/1499.

izzivih pri izvajanju dolžnosti glede zagotavljanja enakosti, se je večinoma strinjalo s temi ugotovitvami.

Sklepi

Države članice morajo:

– še naprej krepiti izvrševanje direktiv, tudi v primerih strukturne diskriminacije.

Države članice bi morale:

– olajšati uporabo kolektivnega pravnega varstva v primerih diskriminacije.

7. UPORABA DIREKTIV KOT ODZIV NA ALGORITEMSKO DISKRIMINACIJO

Digitalizacija dodatno povečuje zapletenost razmer, s katerimi se srečujejo skupnosti, izpostavljene strukturnim neenakostim.

Ljudje določajo cilje avtomatiziranih sistemov, vključno z algoritmi in sistemi UI, v skladu s katerimi ti sistemi med delovanjem uporabljajo podatke, zbrane iz človeških ali strojnih virov. Posledično lahko algoritmi in sistemi UI med programiranjem, obdelavo podatkov ter interakcijo med človekom in aplikacijami vključujejo človeške pristranskosti, stereotipe, norme in prakse ([139]). Izkazalo se je, da to včasih privede do težav, ki negativno vplivajo na ljudi iz razlogov in na področjih, ki so zaščiteni s pravom o nediskriminaciji.

Na primer, premajhna zastopanost oseb z določenim manjšinskim rasnim ali etničnim poreklom je privedla do okoliščin, v katerih fotografske kabine pri zajemanju biometričnih fotografij niso prepoznale ljudi s temnejšo poltjo ([140]). Drugod so sistemi UI ali avtomatizirani sistemi priporočali ukrepe, ki so nesorazmerno vplivali na določene skupine ljudi na podlagi približkov ([141]) zaščitenih lastnosti. Na primer, poštne številke bi se lahko uporabile kot približek za raso ali narodnost ali spolno usmerjenost, imena pa kot približek za starost ([142]).

Direktiva o rasni enakosti in direktiva o enakosti pri zaposlovanju določata splošni okvir za boj proti diskriminaciji. To velja ne glede na sredstva, s katerimi se izvaja. Kot je prikazano v nadaljevanju, se direktivi uporabljata v primerih, ko diskriminacija

([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* (Študija o učinku sistemov umetne inteligence, njihovem potencialu za spodbujanje enakosti, vključno z enakostjo spolov, in tveganjih, ki jih lahko povzročijo v zvezi z nediskriminacijo), Svet Evrope, 2023, str. 15.

([140]) Glej Wulf, J., *Automated Decision-Making Systems and Discrimination – Understanding causes, recognizing cases, supporting those affected* (Sistemi za avtomatizirano sprejemanje odločitev in diskriminacija – Razumevanje vzrokov, prepoznavanje primerov in podpiranje prizadetih), AlgorithmWatch, 2022, str. 8.

([141]) „Približek“ pomeni značilnost, povezano z zaščiteno lastnostjo, katere uporaba v postopku odločanja lahko povzroči posredno diskriminacijo. Glej Datta, A., Fredrikson, M., Ko, G., Mardziel, P., in Sen, S., *Proxy Non-Discrimination in Data-Driven Systems* (Nediskriminacija na podlagi približkov v podatkovno vodenih sistemih) https://doi.org/10.48550/arXiv.1707.08120.

([142]) Glej opombo 139.

izhaja iz uporabe avtomatiziranih sistemov in sistemov UI (algoritemska diskriminacija).

Odločitve, ki temeljijo na algoritmih in UI, se sprejemajo v velikem obsegu in hitro, medtem ko je morebitne pristranskosti in vire neugodnih izidov za zaščitene skupine morda težko prepoznati. Skoraj vsi organi za enakost, ki so sodelovali v raziskavi, in vse organizacije civilne družbe so v svojih odgovorih Komisiji menili, da javni organi, zasebni sektor ali širša družba algoritemske diskriminacije še vedno ne razumejo in obravnavajo ustrezno.

Organi za enakost in organizacije civilne družbe so poročali, da so osebe z manjšinskim rasnim ali etničnim poreklom ter invalidi glavne žrtve algoritemske diskriminacije, ki se najbolj jasno kaže na področju zaposlovanja, izobraževanja, zdravstvenega varstva ter pri dostopu do dobrin in storitev.

V naslednjih oddelkih so predstavljeni ključni pojmi in oblike zaščite v skladu s pravom EU o nediskriminaciji, ki so pomembni za obravnavo algoritemske diskriminacije. Poleg tega so v poročilu preučeni drugi instrumenti, namenjeni preprečevanju in blažitvi morebitnih diskriminatornih učinkov algoritmov in sistemov UI. Predstavljeni so tudi veljavni pravni okvir in prakse v državah članicah ter opredeljeni primeri dobre prakse.

Ključne ugotovitve

– Večina držav članic ima zelo malo praktičnih izkušenj z uporabo prava o nediskriminaciji v primerih algoritemske diskriminacije.

– V skladu z direktivama o organih za enakost morajo imeti organi za enakost ustrezne človeške in tehnične vire za uporabo sistemov UI in avtomatiziranih sistemov ter za zagotovitev njihove skladnosti s pravili o nediskriminaciji.

7.1. Pravni okvir

Direktiva o rasni enakosti in direktiva o enakosti pri zaposlovanju se uporabljata v zvezi z diskriminacijo, ki je posledica uporabe UI v okviru njunega osebnega in stvarnega področja uporabe.

Prepoved neposredne diskriminacije preprečuje, da bi algoritmi uporabljali zaščitene lastnosti za obravnavo posameznikov na načine, ki vodijo do manj ugodnih izidov v primerljivih okoliščinah. Prepoved posredne diskriminacije obravnava neugodne učinke praks, ki se morda zdijo nevtralne, kot je uporaba približkov za zaščitene lastnosti.

Poleg tega morajo države članice vzpostaviti ustrezne mehanizme pravnega varstva ([143]). Zagotoviti morajo, da lahko združenja in organizacije nudijo podporo žrtvam diskriminacije ali delujejo v njihovem imenu. Ta specializirana podpora je lahko ključnega pomena pri uveljavljanju pravnega varstva v zelo zapletenem, tehničnem in algoritemskem okolju. Poleg tega načelo prenosa dokaznega bremena olajša premagovanje izzivov pri pridobivanju dokazov.

([143]) Glej člen 7 direktive o rasni enakosti in člen 9 direktive o enakosti pri zaposlovanju.

Z zagotavljanjem, da je mogoče obravnavati morebitne kršitve, pravo EU o nediskriminaciji prispeva k razvoju zaupanja vrednih sistemov UI.

Ekosistemi UI morajo prav tako zagotavljati, da imajo visokokakovostne nabore podatkov ter da so sistemi dovolj pregledni, dostopni in razložljivi za vse, tudi za invalide, ter da obstaja jasna odgovornost za način njihovega delovanja. To je pomembno v celotnem življenjskem ciklu sistemov UI ali avtomatiziranih sistemov, od njihovega razvoja do uvedbe.

Da bi EU to dosegla, je julija 2024 sprejela Uredbo (EU) 2024/1689 (akt o umetni inteligenci) ([144]). Akt o umetni inteligenci se bo začel uporabljati 2. avgusta 2026 ([145]). Vendar se nekatere določbe uporabljajo že od 2. februarja 2025 oziroma 2. avgusta 2025. Poleg tega se bodo po spremembah iz svežnja omnibus za digitalno področje o umetni inteligenci nekatera poglavja začela uporabljati šele pozneje. To velja za pravila v zvezi z visokotveganimi sistemi UI ([146]). Akt o umetni inteligenci se uporablja v povezavi z zakonodajo o nediskriminaciji.

Akt o umetni inteligenci si prizadeva spodbujati inovacije in zaupanja vredno UI v EU, hkrati pa obravnava tveganja, ki izhajajo iz dajanja sistemov UI na trg in v uporabo ter njihove uporabe na področju zdravja, varnosti in temeljnih pravic, vključno s pravico do nediskriminacije, demokracije in pravne države. Uporablja pristop, ki temelji na tveganju, pri katerem so sistemi UI razvrščeni glede na raven tveganja, ki ga predstavljajo za zdravje, varnost in temeljne pravice. Določa sorazmerne obveznosti in zahteve glede na razvrstitev sistema UI.

Akt o umetni inteligenci opredeljuje sisteme kot sisteme z minimalnimi, omejenimi, visokimi ali nesprejemljivimi tveganji.

Nekatere prakse UI, kot so škodljiva manipulacija, družbeno točkovanje in biometrična identifikacija na daljavo v realnem času v javno dostopnih prostorih za namene preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj, so prepovedane, ker niso skladne z vrednotami EU ([147]).

Visokotvegani sistemi UI morajo izpolnjevati stroge obveznosti, preden se dajo na trg ali v uporabo. Taki visokotvegani sistemi vključujejo sisteme, ki so namenjeni uporabi na primer kot varnostne komponente v kritični infrastrukturi, za biometrijo ali za določanje sprejema v izobraževalne ustanove ([148]). Med drugim morajo izpolnjevati obveznosti glede zanesljivega obvladovanja tveganj, visokokakovostnih podatkov, preverjanja in zmanjševanja pristranskosti, preglednosti in človeškega nadzora ([149]).

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

([145]) Za sisteme, vgrajene v proizvode, kot so dvigala ali igrače, se bodo pravila uporabljala od 2. avgusta 2028.

([146]) Za pravila, ki spadajo pod Prilogo III k aktu o umetni inteligenci, od 2. decembra 2027, za sisteme UI, ki spadajo pod Prilogo I k aktu o umetni inteligenci, pa od 2. avgusta 2028.

([147]) Glej člen 5 akta o umetni inteligenci.

([148]) Glej člen 6 akta o umetni inteligenci.

([149]) Glej člene 8 do 15 akta o umetni inteligenci.

Sistemi z omejenim tveganjem, za katere je potrebna preglednost glede uporabe UI, morajo izpolnjevati določene obveznosti glede preglednosti ([150]). Taki sistemi vključujejo klepetalne robote ali globoke ponaredke. Akt o umetni inteligenci ne uvaja pravil za sisteme z minimalnim tveganjem ali brez tveganja, kot so filtri za neželeno elektronsko pošto.

Komisija podpira in olajšuje učinkovito izvajanje akta o umetni inteligenci, tudi s sprejetjem smernic in drugih podpornih orodij, ter usklajevanje znotraj Evropskega odbora za umetno inteligenco z nacionalnimi organi.

7.2. Izzivi pri uporabi direktiv v primerih algoritemske diskriminacije

Pri uporabi direktiv v primerih algoritemske diskriminacije obstajajo določeni izzivi.

Prvič, uporaba določb direktiv v primerih algoritemske diskriminacije je zapletena. V virtualnih okoljih posamezniki včasih sploh ne razmišljajo o uveljavljanju svojih pravic in prijavi diskriminacije. Razlog za to je, da se posamezniki v močno ciljno usmerjenem in posamezniku prilagojenem algoritemskem okolju morda ne zavedajo, da so izpostavljeni diskriminaciji ([151]).

Drugič, ugotavljanje, ali algoritemska diskriminacija pomeni neposredno ali posredno diskriminacijo, je lahko zahtevno ([152]).

Nazadnje, izzivi pri uporabi direktiv v primerih algoritemske diskriminacije so še dodatno oteženi zaradi minimalnih praktičnih izkušenj in omejene zakonodaje v večini držav članic. Države članice so v odgovoru na vprašalnik Komisije navedle, da skoraj nimajo praktičnih izkušenj z organizacijo tehničnega preizkušanja algoritemskih sistemov glede pristranskosti in/ali diskriminacije. Včasih to niti ni mogoče. Posledično je v primerih algoritemske diskriminacije zelo malo praktičnih izkušenj z uporabo nacionalnih zakonov, s katerimi sta preneseni direktivi.

Kot je navedeno zgoraj, so anketiranci iz organov za enakost in organizacij civilne družbe prav tako v veliki meri menili, da javne uprave, zasebni sektor ali družba algoritemske diskriminacije še ne prepoznavajo v zadostnem obsegu. Organi za enakost so navedli, da je to predvsem posledica pomanjkanja pobud za ozaveščanje, novosti samega pojava, nezadostnega znanja in digitalne pismenosti ter omejitev obstoječih mehanizmov izvrševanja.

Hkrati so organizacije civilne družbe izpostavile omejitve javne razprave o tem vprašanju, ki se običajno bolj osredotoča na koristi kot na tveganja. Poleg tega so izrazile zaskrbljenost zaradi uporabe algoritemskih sistemov na področjih, kot so

([150]) Glej člen 50 akta o umetni inteligenci.

([151]) V zvezi s tem se s členom 26(11) akta o umetni inteligenci zahteva, da uvajalci visokotveganih sistemov UI, ki sprejemajo odločitve ali pomagajo pri njihovem odločanju v zvezi s fizičnimi osebami, slednje obvestijo, da se zanje uporablja tak sistem. Poleg tega je s členom 86 akta o umetni inteligenci posameznikom podeljena pravica do jasnih in smiselnih pojasnil o vlogi sistema UI v postopku odločanja in glavnih elementih sprejete odločitve.

([152]) Za več podrobnosti glej Hacker, P., „Teaching fairness to artificial intelligence – Existing and novel strategies against algorithmic decision-making under EU law“ (Učenje umetne inteligence o pravičnosti – Obstoječe in nove strategije proti algoritemskemu odločanju na podlagi prava EU), *Common Market Law Review*, zv. 55, izdaja 4, 2018, str. 1143, 1151.

migracije, preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj ter socialno varstvo ([153]).

7.3. Boj proti algoritemski diskriminaciji v državah članicah

Od vseh držav članic je le Nizozemska navedla primere algoritemske diskriminacije, ki jih je obravnavalo sodišče ([154]) ali organ za enakost ([155]). Samo ena država članica (Avstrija) je uvedla ugodna pravila za žrtve za dokazovanje algoritemske diskriminacije ali zmanjšanje tehničnih bremen.

EU je leta 2025 podprla sprejetje osnutka priporočila Sveta Evrope o enakosti in umetni inteligenci ([156]). Priporočilo ([157]) je namenjeno zagotavljanju, da sistemi UI spodbujajo enakost, vključno z enakostjo spolov, in ne krepijo diskriminacije. Skladno je z aktom o umetni inteligenci ter se bo izvajalo z zaščitnimi in drugimi ukrepi, ki se bodo uporabljali za sisteme UI v skladu s pristopom, ki temelji na tveganju.

Okvir 6. Smernice za zagotavljanje nediskriminacije pri razvoju in izvajanju sistema UI

Strokovnjaki so v imenu nizozemskega ministrstva za notranje zadeve pripravili smernice za razvijalce sistemov, podatkovne analitike in strokovnjake za UI za zagotavljanje nediskriminacije pri razvoju in izvajanju sistema UI. V smernicah iz leta 2022 je pojasnjeno, katera vprašanja in načela so ključna pri delu na sistemu UI in z njim, s poudarkom na prepovedi diskriminacije s pravnega, tehničnega in organizacijskega vidika ([158]).

V vse bolj razširjenem digitalnem okolju imata pomembno vlogo sodelovanje med organi in dialog s partnerji, ki zastopajo interese skupin, ki jim grozi diskriminacija. V skladu z direktivama o organih za enakost morajo države članice zagotoviti, da imajo organi za enakost vzpostavljene ustrezne mehanizme za sodelovanje z drugimi

([153]) Področje uporabe direktive o rasni enakosti in direktive o enakosti pri zaposlovanju ne vključuje področij migracij ter preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj, socialno varstvo pa tudi ni vključeno v področje uporabe direktive o enakosti pri zaposlovanju. Akt o umetni inteligenci nekatere sisteme UI, namenjene uporabi na področju migracij, preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj, bistvenih zasebnih in javnih storitev ter koristi in nekaterih drugih občutljivih področjih, razvršča kot visokotvegane sisteme. Ponudniki in uvajalci teh visokotveganih sistemov UI morajo izpolnjevati obveznosti iz akta o umetni inteligenci, kot so opisane v oddelku 7.1 tega poročila.

([154]) Rechtbank Overijssel, 29. oktober 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.

([156]) Sklep Sveta (EU) 2025/2350 z dne 13. novembra 2025 o stališču, ki se v imenu Evropske unije zastopa v Odboru ministrov Sveta Evrope glede osnutka priporočila o enakosti in umetni inteligenci (UL L, 2025/2350, 17.11.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2025/2350/oj).

([157]) Priporočilo Odbora ministrov državam članicam o enakosti in umetni inteligenci (sprejeto 4. marca 2026 na 1552. zasedanju namestnikov ministrov), CM/Rec(2026)1, 4. marec 2026, https://search.coe.int/cm?i=09125948802acd7f.

([158]) Nizozemsko ministrstvo za notranje zadeve, Smernice za nediskriminacijo pri zasnovi sistemov UI, Handreiking non-discriminatie Artificial Intelligence (AI) | Rapport | Rijksoverheid.nl.

organi za enakost v državi članici ter z ustreznimi javnimi in zasebnimi subjekti v okviru svojih pristojnosti, tudi čezmejno ([159]).

Poleg tega direktivi o organih za enakost poudarjata, da morajo imeti organi za enakost potrebne človeške in tehnične vire za uporabo UI pri svojem delu ter za oceno, ali so avtomatizirani sistemi skladni z direktivo o rasni enakosti in direktivo o enakosti pri zaposlovanju ([160]).

Člen 77 akta o umetni inteligenci določa dolžnost tesnega sodelovanja in medsebojne pomoči med telesi, odgovornimi za nadzor ali uveljavljanje spoštovanja obveznosti na podlagi prava EU, ki varujejo temeljne pravice, in organi za nadzor trga.

Države članice morajo določiti telesa za temeljne pravice ([161]), ki so pooblaščena, da od ustreznega organa za nadzor trga zahtevajo vse informacije ali dokumentacijo, ustvarjeno ali hranjeno na podlagi Uredbe, in da dostopajo do nje, kadar je to potrebno za izvrševanje njihovih pooblastil. Kadar navedena dokumentacija ne zadošča za ugotovitev, ali je prišlo do kršitve, lahko organom za nadzor trga predložijo obrazloženo zahtevo, naj organizirajo testiranje visokotveganega sistema UI s tehničnimi sredstvi ([162]).

Akt o umetni inteligenci organom za nadzor trga tudi nalaga nekatere obveznosti sodelovanja, kadar uporaba visokotveganih sistemov UI pomeni tveganje za temeljne pravice, vključno s pravico do nediskriminacije. Zlasti morajo obvestiti ustrezne organe, pristojne za varstvo temeljnih pravic, ter se posvetovati in polno sodelovati z njimi ([163]).

Navedena pravila se še ne izvajajo. Med posvetovanjem skoraj noben od organov za enakost, ki so sodelovali v raziskavi, ni menil, da je usposobljen za uporabo avtomatiziranih sistemov ali sistemov UI pri svojem delu ali za ocenjevanje njihove skladnosti s pravili o nediskriminaciji ([164]). Kot ključne razloge so navedli pomanjkanje izkušenj, specializiranega osebja in tehničnih virov.

([159]) Glej člen 14 Direktive Sveta (EU) 2024/1499.

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

([161]) Doslej je 21 držav članic priglasilo nekatere ali vse svoje organe za enakost kot organe za varstvo temeljnih pravic s posebnimi pooblastili v skladu z aktom o umetni inteligenci.

([162]) Glej člen 77(3) akta o umetni inteligenci.

([163]) Glej člen (79)2 in člen 82(1) akta o umetni inteligenci.

([164]) Vidna izjema je Finska. Skupaj z Belgijo in Portugalsko je del projekta krepitve zmogljivosti v okviru Instrumenta za tehnično podporo.

Okvir 7. Organi za enakost, ki zagotavljajo enakost in nediskriminacijo pri uporabi UI v javnih upravah ([165])

Organi za enakost v Belgiji ter na Finskem in Portugalskem si v okviru Instrumenta za tehnično podporo, ki ga financira EU, prizadevajo za krepitev svojih upravnih zmogljivosti. Projekt se osredotoča na vpliv UI na diskriminacijo in enakost, da bi se povečala zmogljivosti organov za enakost za odkrivanje algoritemske diskriminacije in zagotavljanje pravne pomoči.

Po mnenju deležnikov, s katerimi so bila opravljena posvetovanja za pripravo poročila, se s sistematičnim vključevanjem organov za enakost in njihovim imenovanjem za svetovalne organe ustreznih pristojnih organov ([166]) ustvarja okolje, ki omogoča učinkovito sodelovanje pri izvajanju direktive o rasni enakosti in direktive o enakosti pri zaposlovanju v okviru algoritemske diskriminacije.

V več državah članicah imajo organi za enakost že vzpostavljene dogovore z regulativnimi organi, vključno z organi za varstvo podatkov.

Okvir 8. Sodelovanje med organi za enakost in drugimi organi

Nizozemski organ za enakost proaktivno sodeluje z organi za nadzor trga. Finski varuh človekovih pravic za nediskriminacijo sodeluje s finsko agencijo za promet in komunikacije, malteška komisija za pravice invalidov pa z malteškim organom za konkurenco in varstvo potrošnikov. Podobno je v Franciji zagovornik pravic član svetovalnega odbora francoskega organa za varstvo podatkov, kar predstavlja model za organizacijo rednega obveščanja in sodelovanja.

([165]) Svet Evrope, Upholding equality and non-discrimination by Equality bodies regarding the use of artificial intelligence (AI) in public administrations – Inclusion and anti-discrimination (Spoštovanje enakosti in nediskriminacije v organih za enakost glede uporabe umetne inteligence (UI) v javnih upravah – Vključevanje in boj proti diskriminaciji).

([166]) Npr. organi za nadzor trga, organi za varstvo podatkov in organi za varstvo potrošnikov. Glej uvodno izjavo 41 Direktive Sveta (EU) 2024/1499.

Sklepi

Države članice morajo:

– nadaljevati prizadevanja za okrepitev izvrševanja direktiv, tudi v primerih algoritemske diskriminacije.

Države članice bi morale:

– zagotoviti učinkovito sodelovanje med ustreznimi organi za enakost in organi za nadzor trga v skladu z aktom o umetni inteligenci.

Komisija se zavezuje, da bo:

– olajšala izmenjave med organi ter izmenjave znanja o sistemih UI in boju proti algoritemski diskriminaciji z ustreznimi institucijami, na podlagi tekočega projekta Instrumenta za tehnično podporo, da bodo institucije bolje opremljene za boj proti novim oblikam diskriminacije.

8. SKLEPI

Od zadnjega poročila o uporabi direktiv je EU ostala trdno zavezana enakosti in izvajanju prava EU o nediskriminaciji. Izvaja strategije Unije enakosti, sprejela je nove strategije za boj proti rasizmu, enakost LGBTIQ+ oseb in enakost spolov ter okrepljeno strategijo o pravicah invalidov, s sprejetjem direktiv o organih za enakost pa je izvrševanju pravil o nediskriminaciji dala nov zagon. Komisija prav tako še naprej podpira praktično izvajanje prava o nediskriminaciji.

V poročilu so predstavljeni nekateri pozitivni trendi. Seznanjenost nekaterih skupin s podpornimi storitvami, namenjenimi žrtvam diskriminacije, se je na primer nekoliko povečala. Večina držav članic ni poročala o večjih težavah pri uporabi ključnih pojmov prava EU o nediskriminaciji, številne pa so navedle pozitivne in široko uporabne prakse. Poleg tega je Sodišče EU izdalo sodbe, ki vsebujejo pomembna pojasnila pojmov iz direktiv. Zdi se tudi, da direktivi zagotavljata prilagodljiva in učinkovita orodja za boj proti diskriminaciji v razvijajočem se družbenem okolju.

Večina držav članic si prizadeva izboljšati dostop žrtev diskriminacije do pravnega varstva ter sodelovati z ustreznimi socialnimi partnerji in partnerji iz civilne družbe. Sprejele so tudi pozitivne ukrepe za odpravo prikrajšanosti, povezanih z zaščitenimi lastnostmi.

Kljub temu si morajo države članice še naprej prizadevati za uporabo direktiv v praksi. Zlasti je **ključnega pomena, da so sankcije učinkovite in da njihovi zneski odražajo dolgoročno škodo, ki jo povzroči diskriminacija**, zagotavljajo nadomestilo žrtvam in spodbujajo temeljite spremembe.

Prizadevanja za ozaveščanje o pravicah in obveznostih iz direktiv bi morala biti osredotočena na posebne zaščitene skupine, pri čemer bi bilo treba izkoristiti strokovno znanje civilne družbe in socialnih partnerjev ter njihove zmogljivosti za ozaveščanje.

Žrtve diskriminacije in njihovi predstavniki morajo imeti enostaven dostop do ustreznih dokazov, vključno s statističnimi podatki, ki so potrebni za dokazovanje diskriminacije in prenos dokaznega bremena na tožence.

Poleg tega bi morale države članice olajšati uporabo kolektivnega pravnega varstva v primerih diskriminacije ter spodbujati sodelovanje med regulativnimi organi, civilno družbo in socialnimi partnerji.

Na podlagi ugotovitev iz poročila **bi morali države članice in njihovi organi za enakost še naprej obravnavati različne izzive, ki izhajajo iz njihove nacionalne zakonodaje in prakse**. Zlasti bi lahko sodnikom, pravnim strokovnjakom in tožnikom zagotovili dodatne smernice in podporo, da bi jim tako pomagali učinkovito izvajati pravila o prenosu dokaznega bremena v primerih diskriminacije. Hkrati si morajo države članice še naprej prizadevati za okrepitev izvrševanja direktiv, tudi v primerih algoritemske diskriminacije. To med drugim pomeni, da je treba v celoti in pravilno izvajati direktivi o organih za enakost.

Za učinkovito uporabo in izvrševanje direktiv so potrebna skupna prizadevanja. Komisija bo še naprej sodelovala z državami članicami, organi za enakost, agencijo FRA, inštitutom EIGE, regulatorji, organizacijami civilne družbe in socialnimi partnerji, da bi zagotovila sistemsko zaščito žrtev diskriminacije in v celoti uresničila potencial direktiv.

Poleg tega je **Komisija** zavezana dvema nadaljnjima področjema ukrepanja:

- **spodbujanju rednih razprav med državami članicami** o zgoraj navedenih temah. Te razprave bodo potekale v okviru strokovne skupine za izvajanje prava EU o enakosti, ki je bila ustanovljena maja 2024;

- **uporabi sredstev EU za podporo zmogljivosti držav članic in ustreznih akterjev pri uveljavljanju temeljnih pravic**. Podpora bi se lahko na primer zagotovila v okviru programa Državljani, enakost, pravice in vrednote ali prihodnjega programa AgoraEU (medinstitucionalna pogajanja še potekajo). Ta podpora zajema razvoj in izboljšanje znanj in sposobnosti organizacij civilne družbe, nacionalnih institucij za človekove pravice, organov za enakost, pravnih strokovnjakov, delavcev v pravni stroki, institucij varuhov človekovih pravic in drugih zagovornikov človekovih pravic za oblikovanje in izvajanje strategij pri vodenju sodnih postopkov in pristopov k strateškim sodnim postopkom.

Naslednje poročilo o uporabi direktiv naj bi bilo pripravljeno leta 2031. V njem bo preučen zlasti napredek, dosežen pri izvajanju direktiv. Istega leta bo Komisija od držav članic prejela informacije o uporabi direktiv o organih za enakost. Nato bo poročala tudi o njunem neodvisnem delovanju in učinkovitosti.