



Bruselj, 17.1.2014
COM(2014) 2 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

Skupno poročilo o uporabi Direktive Sveta 2000/43/ES z dne 29. junija 2000 o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost (direktiva o rasni enakosti) in Direktive Sveta 2000/78/ES z dne 27. novembra 2000 o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu (direktiva o enakosti pri zaposlovanju).

{SWD(2014) 5 final}

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

Skupno poročilo o uporabi Direktive Sveta 2000/43/ES z dne 29. junija 2000 o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost (direktiva o rasni enakosti) in Direktive Sveta 2000/78/ES z dne 27. novembra 2000 o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu (direktiva o enakosti pri zaposlovanju).

1. UVOD

Zaščita pred diskriminacijo je eno od področij, na katerem ima pravo EU precejšen vpliv na vsakodnevno življenje ljudi v EU. Celovit okvir, ki ga določata protidiskriminacijski direktivi EU¹, že več kot desetletje oblikuje podlago za evropsko protidiskriminacijsko pravo. Nekatere države članice na tem področju niso imele skoraj nobene zakonodaje pred prenosom navedenih direktiv, ki sta v zakonodajo vseh držav članic uvedli nove elemente, kot je zaščita pred diskriminacijo na podlagi starosti.

Protidiskriminacijski direktivi:

- prepovedujeta diskriminacijo na podlagi rase ali narodnosti (Direktiva 2000/43/ES) ter vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti in spolne usmerjenosti (Direktiva 2000/78/ES);*
- zagotavljata zaščito na številnih ključnih področjih življenja: zaposlovanje in poklicno usposabljanje (obe direktivi), izobraževanje, socialna varnost in zdravstveno varstvo ter dostop do blaga in storitev ter oskrba z njimi, vključno s stanovanji (Direktiva 2000/43/ES);*
- prepovedujeta različne oblike diskriminacije: neposredno in posredno diskriminacijo, nadlegovanje, navodila za pristransko ravnanje in viktimizacijo;*
- zahtevata od držav članic, da zagotovijo učinkovite sankcije in pravna sredstva.*

Prvi poročili o izvajanju sta bili sprejeti leta 2006² oziroma leta 2008³. Ker je treba o obeh protidiskriminacijskih direktivah⁴ redno poročati, je ta dokument skupno poročilo, saj sta regulativni pristop in vsebina večine določb enaka. Poleg tega je večina držav članic prenesla direktivi v en sam nacionalni akt. Prvi poročili sta bili sprejeti v času, ko so številne države članice šele nedavno prenesle protidiskriminacijski direktivi v nacionalno zakonodajo, zato pri njuni uporabi še niso imele izkušenj.

Do danes je direktivi preneslo že vseh 28 držav članic in imajo izkušnje pri njuni uporabi. Sodišče Evropske Unije je s sodno prakso tudi oblikovalo razlago obeh direktiv. To poročilo

¹ Direktiva Sveta 2000/43/ES z dne 29. junija 2000 o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost, UL L 180, 19.7.2000, str. 22, in Direktiva Sveta 2000/78/ES z dne 27. novembra 2000 o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu, UL L 303, 2.12.2000, str. 16.

² COM(2006) 643 final, 30.10.2006, o Direktivi 2000/43/ES.

³ COM(2008) 225 final/2, 8.7.2008, o Direktivi 2000/78/ES.

⁴ Člen 17 Direktive 2000/43/ES in člen 19 Direktive 2000/78/ES.

je priložnost za proučitev uporabe direktiv, oceno razlage, ki so jo oblikovala Sodišče Evropske unije in nacionalna sodišča, ter opredelitev prihodnjih izzivov⁵.

V skladu z direktivama⁶ so vse države članice Komisiji predložile informacije kot prispevek k temu poročilu. Komisija se je tudi posvetovala z nacionalnimi organi za spodbujanje enakosti⁷, Evropsko mrežo organov za spodbujanje enakosti (Equinet), Agencijo EU za temeljne pravice, socialnimi partnerji⁸, organizacijami civilne družbe⁹ in Evropsko mrežo pravnih strokovnjakov za boj proti diskriminaciji¹⁰.

2. STANJE PRENOSA IN POSTOPKOV ZA UGOTAVLJANJE KRŠITEV

Obe direktivi sta bili preneseni v nacionalne zakonodaje v vseh 28 državah članicah¹¹, Komisija pa je preverila skladnost vseh navedenih zakonodaj z direktivama. Postopki za ugotavljanje kršitev zaradi neskladnosti z direktivama so se začeli zoper 25 držav članic, zlasti v obdobju od leta 2005 do leta 2007¹². Dejstvo, da je veliko držav članic sprva imelo težave s prenosom, je mogoče pojasniti s tem, da sta bili direktivi v tistem času novost. Pogoste težave so bile povezane z opredelitvijo neposredne in posredne diskriminacije, nadlegovanja in viktimizacije, pravnim stališčem zainteresiranih organizacij, omejitvami področja uporabe in preobsežno razlago odstopanj, ki jih dovoljujeta direktivi. Skoraj vse zadeve v zvezi s kršitvami iz „prve generacije“ so že zaključene, saj so države članice uskladile svojo zakonodajo z direktivama¹³. Sodišče Evropske unije je v eni zadevi na podlagi postopkov za ugotavljanje kršitev, ki jih je začela Komisija, ugotovilo, da država članica krši svojo obveznost ustreznega izvajanja Direktive 2000/78/ES v zvezi z razumno prilagoditvijo za invalide pri zaposlovanju¹⁴.

⁵ V skladu s členom 25 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) Komisija vsaka tri leta poroča o uporabi določb Pogodbe o „nediskriminaciji in državljanstvu Unije“, glej COM(2013) 270, 8. 5. 2013, za obdobje poročanja 2011–2013. Poročilo iz člena 25 se nanaša na to poročilo, kar zadeva nediskriminacijo iz člena 19 PDEU.

⁶ Člena iz opombe 4.

⁷ Organi za spodbujanje enakosti Belgije, Danske, Nemčije, Madžarske, Avstrije, Švedske in Združenega kraljestva so odgovorili ločeno.

⁸ Evropski center za podjetja z javno udeležbo in podjetja splošnega gospodarskega pomena (CEEP), BusinessEurope, Evropska konfederacija sindikatov (ETUC), EUROCADRES in Evropsko združenje obrti ter malih in srednje velikih podjetij (UEAPME).

⁹ Evropski ženski lobi, Platforma evropskih socialnih nevladnih organizacij (socialna platforma), Evropska mreža proti diskriminaciji na podlagi vere in prepričanja (ENORB), Evropska mreža proti rasizmu (ENAR), ILGA-Europe, AGE Platform Europe, Evropski invalidski forum (EDF), Open Society, Amnesty International in Evropski center za pravice Romov (ERRC). Platforma za mednarodno sodelovanje o neregistriranih priseljencih (PICUM) in Evropski forum muslimank pa sta poslala prispevke na lastno pobudo.

¹⁰ Ta mreža pomaga Komisiji na področju protidiskriminacijske zakonodaje.

¹¹ Direktivo 2000/43/ES je do 19. julija 2003 morale prenesti 15 držav članic EU, do 1. maja 2004 10 držav članic EU, do 1. januarja 2007 Romunija in Bolgarija, do 1. julija 2013 pa Hrvaška; Direktivo 2000/78/ES je do 2. decembra 2003 morale prenesti 15 držav članic EU, nove države članice pa v skladu z zgoraj navedenimi datumi. Vendar pa je Direktiva 2000/78/ES predvidela še tri dodatna leta za prenos določb v zvezi s starostjo in invalidnostjo.

¹² Nobenih postopkov ni bilo proti Luksemburgu, proučitev prenosa v Bolgariji in na Hrvaškem pa je še v teku.

¹³ Postopki za ugotavljanje kršitev zaradi neskladnosti zoper Belgijo in Romunijo še potekajo (zoper Belgijo v zvezi z obema direktivama, zoper Romunijo v zvezi z Direktivo 2000/78/ES).

¹⁴ Sodba z dne 4. julija 2013 v zadevi Komisija proti Italiji (C-312/11).

Komisija še naprej spremlja napredek v državah članicah in po potrebi začenja postopke za ugotavljanje kršitev¹⁵.

Komisija vsako leto prejme številne pritožbe, ki so povezane s tema direktivama (v povprečju okrog 20-30), vendar se večinoma nanašajo na posamezne primere diskriminacije in ne na nepravilen prenos ali uporabo direktiv, zato na podlagi takšnih pritožb ne pride do izvajanja postopkov za ugotavljanje kršitev. Precej večje število pritožb se rešuje na nacionalni ravni. Medtem ko pravna sredstva v primeru diskriminacije v posameznih zadevah zagotavlja le nacionalna zakonodaja in jih je mogoče zahtevati le na nacionalnih sodiščih, je vloga Komisije ta, da pozorno prouči, ali pritožba razkriva nepravilen prenos ali uporabo direktiv v zadevni državi članici. Tri zadeve, ki temeljijo na pritožbi in so povezane z Direktivo 2000/78/ES so zdaj še v postopku ugotavljanja kršitev¹⁶.

3. IZVAJANJE IN UPORABA DIREKTIV

Obe direktivi sta preneseni v nacionalno zakonodajo, vendar pregled nacionalnih izkušenj kaže, da še vedno obstajajo težave pri njunem izvajanju in uporabi.

Komisija, Evropska mreža organov za spodbujanje enakosti (Equinet), Agencija EU za temeljne pravice (FRA) in posamezne države članice so zato, da bi se spopadle s temi izzivi, objavile smernice za uporabo navedenih direktiv¹⁷. Komisija poleg tega zagotavlja finančna sredstva za usposabljanje sodnikov in drugih pravosodnih delavcev, da bi se izboljšalo njihovo poznavanje zakonodaje EU o enakem obravnavanju in s tem spodbudila pravilna uporaba direktiv¹⁸.

3.1 Ozaveščenost glede pravic

Obe direktivi¹⁹ poudarjata pomen razširjanja informacij, da bi se zagotovilo, da bodo zadevne osebe seznanjene s svojimi pravicami do enakega obravnavanja. Nepoznavanje pravic je značilno za vse Evropejce in ne samo za pripadnike manjšin²⁰. Na primer, ljudje mogoče ne

¹⁵ To kaže eden novejših postopkov za ugotavljanje kršitev zoper dve državi članici (zoper Madžarsko v zvezi z Direktivo 2000/78/ES leta 2012 in zoper Finsko v zvezi z Direktivo 2000/43/ES leta 2013). Prva zadeva je povezana z znižanjem starostne meje za obvezno upokožitev sodnikov, tožilcev in notarjev, druga pa s pomanjkanjem pristojnosti nacionalnih organov za spodbujanje enakosti na podlagi Direktive 2000/43/ES. Sodišče Evropske unije je ugotovilo, da Madžarska ni ravnala v skladu z Direktivo 2000/78/ES zaradi bistvenega znižanja starostne meje za obvezno upokožitev sodnikov, tožilcev in notarjev (sodba z dne 6. novembra 2012 v zadevi Komisija proti Madžarski (C-286/12)). Po tej sodbi je Madžarska 11. marca 2013 sprejela Zakon T-9598, da bi zagotovila skladnost z Direktivo, zadeva pa se je lahko zaključila 20. novembra 2013.

¹⁶ Dve zadevi sta povezani z Grčijo in diskriminacijskimi starostnimi mejami v javnih službah, ena zadeva pa je povezana s Češko republiko in nezadostno zaščito pred diskriminacijo za invalide, ki iščejo zaposlitev.

¹⁷ Publikacijo Komisije je pripravila Evropska mreža pravnih strokovnjakov za boj proti diskriminaciji, na voljo pa je na http://ec.europa.eu/justice/discrimination/document/index_en.htm#h2-7; poročila mreže Equinet so na voljo na <http://www.equineteurope.org>, poročila agencije FRA pa na <http://fra.europa.eu>.

¹⁸ Finančna sredstva zagotavlja program PROGRESS 2007–2013, Sklep št. 1672/2006/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. oktobra 2006 o uvedbi programa Skupnosti za zaposlovanje in socialno solidarnost – Progress, UL L 315, 15.11.2006. Usposabljanje trenutno organizira Akademija za evropsko pravo iz Trierja na podlagi pogodbe s Komisijo (glej <http://www.era.int>).

¹⁹ Glej člen 10 Direktive 2000/43/ES in člen 12 Direktive 2000/78/ES.

²⁰ V raziskavi EU-MIDIS, ki jo je opravila Agencija za temeljne pravice leta 2010, je samo 25% anketirancev odgovorilo, da so že slišali za protidiskriminacijsko zakonodajo; na voljo na <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources>.

vedo, da je diskriminacija na delovnem mestu prepovedana tudi v fazi prijave za zaposlitev²¹. Številne države članice takšno nepoznavanje razumejo kot pomemben izziv in so tudi poročale o tem, kako rešujejo to težavo, na primer z informacijami in smernicami, kampanjami ozaveščanja in informativnimi portali, ki so namenjeni tudi posebnim ciljnim skupinam (manjšinam, mladim)²². Kaže, da med načine učinkovite rabe sredstev sodi tudi osredotočenost na osebe, ki so najbolj izpostavljene tveganjem, ter tiste, ki bi lahko storile kršitev, na primer delodajalce²³.

Na področju zaposlovanja imajo sindikati in socialni partnerji pomembno vlogo pri ozaveščanju delavcev in delodajalcev o boju proti diskriminaciji²⁴. Številne države članice zagotavljajo tudi koristne praktične smernice o njihovih protidiskriminacijskih zakonih, ki veljajo za stanje na delovnem mestu²⁵.

3.2. Pomanjkanje podatkov o enakosti

Direktivi ne zahtevata od držav članic, da zbirajo podatke o enakosti²⁶. Vendar pa se z zbiranjem in analizo takšnih podatkov, za kar so države članice odgovorne, prispeva k boju proti diskriminaciji in spodbuja enakost, saj se tako zagotovijo dokazi o obstoju diskriminacije, s tem pa se diskriminacija razkrije in njeni učinki se ovrednotijo. Nasprotno pa pomanjkanje podatkov o enakosti pomeni, da je težje oceniti stanje in dokazati obstoj diskriminacije²⁷. To zlasti velja za posredno diskriminacijo, kjer statistični dokazi pogosto igrajo ključno vlogo pri dokazovanju negativnih učinkov navidez nevtralnih ukrepov na določeno skupino. V prvem poročilu o uporabi Direktive 2000/43/ES so izraženi pomisleki glede tega, da „pomanjkanje podatkov o narodnostih v večini držav članic lahko ovira pravilno spremljanje uporabe zakonodaje Skupnosti.“ Stanje je še vedno skoraj nespremenjeno in velja za obe direktivi. Na to težavo so opozorili številni anketiranci (nacionalni organi za spodbujanje enakosti²⁸, agencija FRA, nevladne organizacije), enake pomisleke pa ima tudi Komisija.

²¹ Oglaševanje delovnih mest ne sme vsebovati nobenih diskriminacijskih zahtev, na primer glede starosti ali narodnosti prijaviteljev. Nekatere države članice so preskusile uporabo anonimnih življenjepisov v prijavah za zaposlitev, da bi preprečile kakršne koli predsodke pri izbiri kandidatov za razgovor. Tak je bil na primer nemški pilotni projekt:

http://www.antidiskriminierungsstelle.de/DE/ThemenUndForschung/anonymisierte_bewerbungen/anonymisierte_bewerbungen_node.html

²² Na primer Bolgarija, Irska, Italija, Poljska, Romunija, Slovaška in Španija. Podrobne informacije o tem so zagotovili tudi organi za spodbujanje enakosti iz Avstrije, Združenega kraljestva in s Poljske. Nekaj držav članic navaja, da so za projekte ozaveščanja uporabile sredstva iz programa EU Progress.

²³ To je bilo tudi eno izmed priporočil agencije FRA v Mnenju 1/2013 o dveh direktivah, ki je na voljo na <http://fra.europa.eu/en/opinion/2013/fra-opinion-situation-equality-european-union-10-years-initial-implementation-equality>.

²⁴ Člena 11 in 12 Direktive 2000/43/ES in člena 13 in 14 Direktive 2000/78/ES poudarjata vlogo socialnih partnerjev in nevladnih organizacij pri spodbujanju enakega obravnavanja.

²⁵ Na primer spletne smernice Komisije za enakost in človekove pravice iz Združenega kraljestva za delodajalce in delavce, ki so na voljo na <http://www.equalityhumanrights.com/advice-and-guidance/new-equality-act-guidance/>.

²⁶ Podatki o enakosti so zbrani podatki, ki se nanašajo na enakost in diskriminacijo.

²⁷ To ne velja samo za podatke o oblikah diskriminacije, na katere se nanašata direktivi, temveč tudi na podatke, povezane s posameznim spolom. Če države članice ne zberejo podatke o posameznem spolu, ne bodo mogle ugotoviti, ali so žrtve nekaterih oblik diskriminacije prej ženske kot moški.

²⁸ Glejte tudi poročilo mreže Equinet „Statistics on Discrimination and Database on Complaints. A contribution from national equality bodies“ (Statistični podatki o diskriminaciji in podatkovna zbirka

Večina držav članic sprejema statistične dokaze za dokazovanje diskriminacije in tudi pregled stanja²⁹. Vendar pa številne države članice ne zbirajo podatkov o enakosti ali pa jih zbirajo v zelo omejenem obsegu, na primer z navajanjem zahtev iz prava o varstvu podatkov kot razloga za to, da se podatki niso zbirali. Treba je poudariti, da pravo EU, zlasti pa direktiva o varstvu podatkov³⁰, ne preprečuje državam članicam, da zbirajo podatke za pripravo statistike, če pri tem spoštujejo zaščitne ukrepi, določene v direktivi³¹. Zagotavljanje praktičnih smernic ali vzpostavitev standardov za zbiranje podatkov o enakosti na nacionalni ravni je dobra praksa, za katero se zdi, da pri reševanju tega vprašanja nudi vsaj izhodišče³².

3.3. Neprijavljanje

Vse razpoložljive informacije potrjujejo, da se primeri diskriminacije pogosto ne prijavijo. To velja za prvo prijavo, na primer organu za spodbujanje enakosti ali policiji, in za reševanje primera v okviru sodnega postopka. Zadnji podatki kažejo, da 82% pripadnikov vseh anketiranih narodnostnih in priseljskih skupin, ki so bili žrtev diskriminacije, tega niso prijavili³³. Najpogostejši navedeni razlogi so bili prepričanje, da se s prijavo ne bo nič spremenilo, neseznanjenost s tem, kako in komu se pritožiti, ter negativne izkušnje zaradi nevšečnosti, birokracije ali dolžine postopka. V nasprotju z nekaterimi pomisleki, ki so bili izraženi pred sprejetjem direktiv, ni prišlo do nobenega bistvenega povečanja sodnih postopkov zaradi diskriminacije. Število primerov, ki so bili prijavljeni, je na splošno nizko in po ocenah predstavlja samo majhen odstotek dejanskih primerov diskriminacije v celotni EU. V nekaterih državah članicah so številke lahko celo prenizke, saj ni prijav in sodnih obravnav primerov očitne diskriminacije. To kaže na potrebo po nadaljnjih prizadevanjih na področju ozaveščanja in prijavljanja ter izboljšanju dostopa do pritožbenih mehanizmov in pravosodja. Nacionalni organi za spodbujanje enakosti bi lahko imeli pomembno vlogo³⁴ pri ustvarjanju „strankam prijaznejših“ pritožbenih postopkov in spodbujanju žrtev, da prijavijo diskriminacijo.

3.4 Dostop do pravnega varstva

Dostop do pravnega varstva v obliki učinkovitih in hitrih pravnih rešitev je temeljnega pomena za žrtve diskriminacije. Ovire pri dostopu do pravnega varstva vključujejo kratke časovne roke za oddajo zahtevkov v zvezi z diskriminacijo, dolge in drage postopke, vključno

pritožb. Prispevek nacionalnih organov za spodbujanje enakosti), december 2009, na voljo na <http://www.equineteurope.org>.

²⁹ Pregled stanja je metoda, ki pomaga razkriti diskriminacijo na podlagi preskusa s primerjavo parov, npr. preskus z usklajenimi pari pri prijavih za prosta delovna mesta, uporaba enakih prijav, ki se razlikujejo samo glede posebnih značilnosti, ki se proučujejo (npr. starosti).

³⁰ Direktiva 95/46/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. oktobra 1995 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov, UL L 281, 23.11.1995, str. 31–50. Prihodnja reforma pravnega okvira EU, kot jo je predstavila Evropska komisija v zvezi z varstvom osebnih podatkov, v tem pogledu ne bo prinesla nobenih sprememb.

³¹ Vsa sklicevanja na podatke o enakosti v tem poročilu je treba razumeti kot sklicevanja na anonimne podatke za statistične namene ter namene zbiranja dokazov brez identifikacije zadevnih fizičnih oseb.

³² Npr. Nemčija, Irska, Francija, Hrvaška in Madžarska so objavile ankete, poročila ali priročnike o zbiranju podatkov o enakosti.

³³ Raziskava Evropske unije o manjšinah in diskriminaciji (EU-MIDIS) iz leta 2010, ki jo je opravila Agencija za temeljne pravice: na voljo na <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources>.

³⁴ Glej poročilo mreže Equinet iz leta 2012 „Tackling the ‘Known Unknown’ How Equality Bodies Can Address Under-Reporting of Discrimination through Communications“ (Reševanje „znanega neznanega“ – Kako lahko organi za spodbujanje enakosti rešijo težavo pomanjkljivega prijavljanja diskriminacije s sporočili), ki je na voljo na <http://www.equineteurope.org>.

z načelom „kdor izgubi, plača“, ki ima lahko odvrčilen učinek za žrtve, ter omejeno razpoložljivost pravne pomoči³⁵.

Priloga I k temu poročilu vsebuje konkretne smernice o tem, kako vložiti zahtevek v zvezi z diskriminacijo, da bi se žrtvam v jasnem jeziku in obliki pojasnile njihove pravice in zagotovili praktični nasveti o tem, kako reševati primer diskriminacije.

3.5 Sankcije in pravna sredstva

Direktivi ne usklajujeta sankcij in pravnih sredstev v zvezi z diskriminacijo, temveč od držav članic zahtevata, da določijo učinkovite, sorazmerne in odvrčilne sankcije ter zagotovijo sodne postopke za izvrševanje obveznosti iz teh direktiv, po možnosti takoj po predhodnem upravnem postopku. Začetne težave v zvezi s pravilnim prenosom predpisov o sankcijah³⁶, na katere so naletele številne države članice, so zdaj odpravljene, sankcije, ki jih predvideva zakonodaja, pa so na splošno ustrezne. Še vedno pa obstajajo možni razlogi za zaskrbljenost v zvezi z razpoložljivostjo pravnih sredstev v praksi in s tem, ali so sankcije, ki se določijo v konkretnih zadevah, v celoti skladne z zahtevami direktiv³⁷. Kaže, da se nacionalna sodišča nagibajo k uporabi nižjih sankcij, ki so določene z zakonodajo in v obliki višine in zneska dodeljenega nadomestila³⁸. Sodišče Evropske unije je v zadevi ACCEPT poudarilo, da Direktiva 2000/43/ES izključuje nacionalno zakonodajo, ki določa zgolj simbolične sankcije, in da bi se možnost, na podlagi katere bi se v primeru diskriminacije lahko izreklo zgolj opozorilo, v določenih okoliščinah štela za kršenje Direktive³⁹. Komisija bo glede teh težav pozorno spremljala standarde, ki veljajo za uporabo sankcij in pravnih sredstev v državah članicah.

3.6 Razlaga sodišč

Sodišče Evropske unije je v svoji sodni praksi pojasnilo razlago obeh direktiv. Večina zadev se nanaša na razlago Direktive 2000/78/ES v zvezi z diskriminacijo na podlagi starosti, zlasti pa na člen 6(1), v katerem je določeno, da je različno obravnavanje zaradi starosti lahko upravičeno, če obstaja legitimen cilj in če so načini uresničevanja tega cilja primerni in nujni.

Sodna praksa v zvezi z diskriminacijo na podlagi spolne usmerjenosti, invalidnosti, rase ali narodnosti je manj razvita, ker se predloži manj zadev. Sodišče Evropske unije v zadevah v

³⁵ Te omejitve so navedene v ustreznih študijah, npr. „Comparative study on access to justice in gender equality and anti-discrimination law“ (Primerjalna študija o dostopu do pravnega varstva na področju zakonodaje o enakosti spolov in protidiskriminacijske zakonodaje) iz leta 2011, ki jo je naročila Evropska komisija in je na voljo na http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/conference_sept_2011/final_report_access_to_justice_final_en.pdf ter poročilo agencije FRA „Access to justice in cases of discrimination in the EU – Steps to further equality“ (Dostop do pravnega varstva v primerih diskriminacije v EU – Koraki k povečanju enakosti), ki je na voljo na <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources>.

³⁶ Npr. več držav članic je določilo zgornjo mejo za nadomestila v primerih diskriminacije, kar ni bilo pravilno.

³⁷ Študije iz opombe 35 ter nacionalna poročila neodvisnih pravnih strokovnjakov na področju boja proti diskriminaciji, nacionalnih organov za spodbujanje enakosti in mreže Equinet.

³⁸ Npr. podatki, ki so jih zbrali neodvisni pravni strokovnjaki iz vseh držav članic, ki so bili primerjani in so povzeti v poročilu „Developing Anti-Discrimination Law in Europe“ (Razvoj protidiskriminacijske zakonodaje v Evropi) iz oktobra 2012, ki je na voljo na http://ec.europa.eu/justice/discrimination/document/index_en.htm#h2-7.

³⁹ Sodba z dne 25. marca 2013 v zadevi Asociația Accept proti Consiliul National pentru Combaterea Discriminării (C-81/12). Sodišče Evropske unije je prepustilo nacionalnemu sodišču, da presodi, ali je v tem primeru šlo prav za to.

zvezi s takšnimi oblikami diskriminacije rešuje temeljna vprašanja, kot so prepoved splošne napovedi diskriminacije, ki jo objavi delodajalec, opredelitev pojma invalidnosti ali izključevanje istospolnih partnerjev iz ugodnosti, povezanih z delom, ki so na voljo za heteroseksualne pare. Sodišče Evropske unije še ni imelo priložnosti, da bi se izreklo o diskriminaciji na podlagi vere ali prepričanja.

Države članice poročajo o različnih ravneh nacionalne sodne prakse. V nekaterih državah članicah se je na podlagi direktiv oblikovala pomembna sodna praksa⁴⁰, zadeve pa se redno posredujejo Sodišču Evropske unije⁴¹. Druge države članice poročajo o majhnem številu zadev⁴².

Priloga II k temu poročilu vsebuje pregled najpomembnejše sodne prakse, ki jo je oblikovalo Sodišče Evropske unije, in opisuje nekaj pomembnih zadev, ki so jih obravnavala nacionalna sodišča.

4. VIDIKI, SKUPNI OBEMA DIREKTIVAMA

Kljub nekaterim lastnostim, ki so značilne za posamezne oblike diskriminacije⁴³, so si strukturi obeh direktiv in osnovni pojmi podobni (opredelitve pojmov, pozitivni ukrepi, minimalne zahteve, zaščita pravic, dokazno breme, razširjanje informacij, dialog s socialnimi partnerji in nevladnimi organizacijami, sankcije).

4.1 Posredna diskriminacija

Do posredne diskriminacije pride, kadar bi na videz nevtralna določba, merilo ali ravnanje postavilo osebe s posebnimi značilnostmi v posebej slabši položaj v primerjavi z drugimi osebami, razen če bi to objektivno upravičevali legitimni cilj ter primerni in nujni načini uresničevanja tega cilja. Pojem posredne diskriminacije je večplasten, zato so številne države članice sprva imele težave pri njegovem pravilnem prenosu. Zdaj je sicer uzakonjen, vendar njegova uporaba v praksi še vedno pomeni izziv. Nekatero državo članico⁴⁴ za ilustracijo težav poročajo o pomislekih glede nejasnosti ali nerazumevanja pojma posredne diskriminacije na nacionalnih sodiščih. Druge države članice⁴⁵ poudarjajo, da še nimajo nobene sodne prakse, ki bi zagotavljala razlago posredne diskriminacije⁴⁶. Priloga I k temu poročilu vsebuje značilne primere posredne diskriminacije.

4.2 Dokazno breme

⁴⁰ Npr. v Nemčiji.

⁴¹ Npr. na Danskem in v Nemčiji.

⁴² Estonija na primer poroča, da so njena sodišča v obdobju 2007–2011 odločala samo o treh zadevah v zvezi z diskriminacijo pri zaposlovanju; Finska poroča, da na področju protidiskriminacijske zakonodaje ni veliko sodne prakse in da višja sodišča skorajda ne obravnavajo nobenih zadev, povezanih z diskriminacijo. Latvija poroča o kazenskih zadevah v obdobju 2009–2012 in o 44 do 57 zadevah na leto, ki so v širšem smislu povezane z diskriminacijo in različnim obravnavanjem. Malta je odgovorila, da sodne prakse skoraj ni.

⁴³ Na primer pojem razumne prilagoditve, ki se uporablja samo na področju invalidnosti.

⁴⁴ Npr. Irska in Danska.

⁴⁵ Npr. Estonija, Slovenija in Finska.

⁴⁶ Organi za spodbujanje enakosti so v svojem skupnem prispevku pokazali na posebno potrebo po spremljanju za zagotovitev enotne uporabe pojma posredne diskriminacije. Glejte „Zakonodaja o enakosti v praksi – Poročilo o izvajanju direktive o rasni enakosti in splošne okvirne direktive“ (Equality law in Practice – Report on the Implementation of the Race and General Framework Directives), poročilo mreže Equinet, maj 2013, na voljo na <http://www.equineteurope.org>.

Ključni element, potreben za zagotovitev ustreznega obravnavanja zahtevkov v zvezi z diskriminacijo, je prenos dokaznega bremena pred sodišči ali drugimi pristojnimi organi⁴⁷. To pomeni, da se v primeru, ko oseba, ki trdi, da je bila žrtev diskriminacije, lahko predloži dejstva, na podlagi katerih je mogoče domnevati, da je šlo za diskriminacijo, dokazno breme, da se diskriminacija ni zgodila, naloži toženi stranki. Sprva je težave pri pravilnem prenosu pojma dokaznega bremena imelo osem držav članic⁴⁸. Nekatere države članice⁴⁹ poročajo, da ustrezna uporaba obratnega dokaznega bremena še vedno pomeni izziv in da ga nacionalna sodišča ne poznajo dovolj dobro. Ena država članica kot način reševanja te težave navaja proučevanje možnosti neposredne vključitve obratnega dokaznega bremena v pravila civilnega postopka (in ne samo v zakonodajo o enakem obravnavanju)⁵⁰. Komisija spodbuja ustrezno uporabo tega pojma z zagotavljanjem usposabljanj za nacionalne sodnike in pravosodne delavce⁵¹.

4.3 Pozitivni ukrepi

Direktivi državam članicam posebej omogočata, vendar jih ne obvezujeta, da ohranijo ali sprejmejo posebne ukrepe za preprečevanje neugodnosti ali za nadomestilo neugodnosti, ki so povezane s katero koli izmed oblik diskriminacije, ki ju obravnavata direktivi⁵². Pozitivni ukrepi morajo že po definiciji prinašati ugodnosti ciljnim skupinam. Skoraj vse države članice so sprejele določeno obliko pozitivnih ukrepov v okviru direktiv⁵³, na primer ukrepe v korist invalidov ali Romov⁵⁴.

4.4 Raznovrstna diskriminacija

Direktivi ne vsebujeta nobenih posebnih določb o raznovrstni diskriminaciji, se pa obe sklicujeta na dejstvo, da „so ženske pogosto žrtev raznovrstne diskriminacije“⁵⁵. Vendar pa direktivi že omogočata, da se v eni sami situaciji obravnava kombinacija dveh ali več oblik

⁴⁷ To velja samo za civilne postopke, ne pa tudi za kazenske.

⁴⁸ Češka republika, Estonija, Italija, Ciper, Litva, Madžarska, Malta in Romunija.

⁴⁹ Belgija, Malta in Slovaška.

⁵⁰ Slovaška.

⁵¹ Glej opombo 18. Eno od vprašanj, ki se posebej obravnava na usposabljanju, je dokazno breme v primerih diskriminacije.

⁵² Glej člen 5 Direktive 2000/43/ES in člen 7 Direktive 2000/78/ES. Določata naslednje: „Da bi zagotovili popolno enakost v praksi, načelo enakega obravnavanja ne ovira držav članic pri ohranjanju ali sprejemanju nekaterih ukrepov za preprečevanje neugodnosti ali za nadomestilo neugodnosti, ki so povezane z raso ali narodnostjo ali z vero ali prepričanjem, invalidnostjo, starostjo ali spolno usmerjenostjo.“

⁵³ Samo Litva je poročala, da takšni ukrepi niso sprejeti.

⁵⁴ Države članice v zvezi s pozitivnimi ukrepi za invalide poročajo o ciljih delodajalcev v javnem sektorju pri njihovem zaposlovanju. Pozitivni ukrepi za Rome so bolj raznoliki in obsegajo štiri ključne sektorje nacionalnih strategij za Rome (zaposlovanje, stanovanja, izobraževanje in zdravstveno varstvo). Priporočilo Sveta o učinkovitih ukrepih za vključevanje Romov v državah članicah, ki je bilo sprejeto 9. decembra 2013, in sicer kot dokument Sveta št. 16970/13, ki je na voljo na http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lssa/139979.pdf (sklic na UL še ni na voljo), vsebuje predlog, v skladu s katerim države članice „za spodbujanje popolne enakosti Romov v praksi sprejmejo učinkovite politične ukrepe politike, s katerimi bodo zagotovile njihovo enako obravnavo in spoštovanje njihovih temeljnih pravic, vključno z enakim dostopom do izobraževanja, zaposlovanja, zdravstvenega varstva in stanovanj“ (točka 1.1).

⁵⁵ Glej uvodno izjavo 14 Direktive 2000/43/ES in člen 3 Direktive 2000/78/ES. Obe direktivi se sklicujeta tudi na potrebo po tem, da se v skladu z načelom vključevanja enakosti spola oceni učinek sprejetih ukrepov na ženske in moške (člen 17(2) Direktive 2000/43/ES in člena 19(2) Direktive 2000/78/ES). Številne države članice so izjavile, da v zvezi s tem nimajo ustreznih informacij, Irska, Španija, Francija, Nizozemska in Poljska pa so posredovale izčrpne informacije.

diskriminacije, čeprav lahko pride do težav zaradi razlike v ravni zaščite, ki jo direktivi določata za različne oblike diskriminacije, saj je področje uporabe Direktive 2000/78/ES omejeno samo na zadeve, povezane z zaposlovanjem. Komisija si je prizadevala, da zapolni to vrzel s svojim predlogom nove direktive iz leta 2008⁵⁶.

4.5. Diskriminacija zaradi povezanosti, predpostavljajanja in domneve

Sodišče Evropske unije je že odločilo, da lahko diskriminacija na podlagi invalidnosti v nekaterih okoliščinah vključuje diskriminacijo zaradi povezanosti tožnika z invalidom, čeprav tožnik sam ni invalid⁵⁷. Ta utemeljitev se zdi splošne narave in jo je mogoče uporabiti tudi pri drugih oblikah diskriminacije, ki jih obravnavata direktivi.

Kot kaže obstoječa nacionalna sodna praksa⁵⁸, Komisija meni, da direktivi tudi prepovedujeta situacijo, v kateri je oseba žrtev neposredne diskriminacije zaradi napačne domneve ali predpostavljajanja zaščitene značilnosti, na primer če kandidat za zaposlitev ni izbran, ker delodajalec napačno sklepa o njegovi narodnosti ali meni, da je homoseksualec.

4.6 Zaščita za vse v EU

Direktivi jasno določata, da prepoved diskriminacije velja tudi za državljane tretjih držav, ne vključuje pa različnega obravnavanja na podlagi državljanstva in ne vpliva na določbe, ki urejajo vstop in bivanje⁵⁹. To je pomemben element direktiv, ki poudarja dejstvo, da prepoved diskriminacije ščiti vse v Evropski uniji in ne samo njene državljane. Državljan tretjih držav, vključno z osebami brez državljanstva⁶⁰, so zaradi svojega položaja pogosto še posebej izpostavljeni diskriminaciji⁶¹. Nekatero težavo pa ne izhajajo neposredno iz zakonodaje, temveč so posledica tega, kako se ustrezna zakonodaja uporablja v praksi. Zakonodajo je treba združiti z ukrepi politike in finančnimi ukrepi⁶². Države članice poročajo, da je zaščita pred diskriminacijo na podlagah, ki jih ščitita direktivi, zagotovljena vsem prebivalcem Več

⁵⁶ Predlog direktive Sveta o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na vero ali prepričanje, invalidnost, starost ali spolno usmerjenost, COM(2008) 426 final.

⁵⁷ Sodba z dne 17. julija 2008 v zadevi Coleman (C-303/06), v kateri je Sodišče odločilo, da Direktiva 2000/78/ES ščiti mater otroka invalida pred nadlegovanjem in diskriminacijo na delovnem mestu, ko so se pojavile težave, ker je mati potrebovala več dopusta, da bi lahko skrbela za otroka.

⁵⁸ Glej točko 2c Priloge II.

⁵⁹ Člen 3(2) obeh direktiv, uvodna izjava 13 Direktive 2000/43/ES in uvodna izjava 12 Direktive 2000/78/ES.

⁶⁰ „Državljan tretje države“ pomeni osebo, ki ni državljan Unije v smislu člena 20(1) PDEU, kot je na primer določeno v Direktivi 2011/98/EU.

⁶¹ Primera direktiv, ki posebej opredeljujejo pravice državljanov tretjih držav do enakega obravnavanja v primerjavi z državljani, sta: Direktiva Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas (UL L 16, 23.1.2004, str. 44), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2011/51/EU (UL L 132, 19.5.2011, str. 1), da bi se zajeli tudi upravičenci do mednarodne zaščite, ter Direktiva 2011/98/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o enotnem postopku obravnavanja vloge za enotno dovoljenje za državljane tretjih držav za prebivanje in delo na ozemlju države članice ter o skupnem nizu pravic za delavce iz tretjih držav, ki zakonito prebivajo v državi članici (UL L 343, 23.12.2011, str. 1). Slednja se v uvodni izjavi 29 jasno sklicuje na direktivi 2000/43/ES in 2000/78/ES.

⁶² Skupna osnovna načela za vključevanje zagotavljajo na ravni EU okvir za politično sodelovanje pri vključevanju državljanov tretjih držav, vključno s spoštovanjem enakosti in nediskriminacije, kar je bilo dodatno razvito v sporočilih Komisije o vključevanju, izmenjavi med državami članicami in posvetovanju z ustreznimi deležniki. Skupna osnovna načela politike vključevanja priseljencev v Evropski uniji, sprejeta dne 19. novembra 2004, Dok. 14615/04 in Skupni program za vključevanje, COM(2005) 389 final; Evropski program za vključevanje, COM(2011) 455 final.

držav članic opisuje svoje politike vključevanja priseljencev in državljanov tretjih držav kot preventivno delo proti diskriminaciji.

5. VIDIKI, ZNAČILNI ZA DIREKTIVO O RASNI ENAKOSTI (2000/43/ES)

5.1 Prepoved diskriminacije na podlagi rase ali narodnosti

Direktiva 2000/43/ES ne opredeljuje pojmov rase ali narodnosti. Države članice se same odločajo, ali bodo ta pojma opredelile v nacionalni zakonodaji⁶³. Nekatere države članice uporabljajo samo pojem „narodnost“ in v nacionalni zakonodaji sploh ne uporabljajo pojma „rasa“. Komisija načeloma meni, da ta pristop v zvezi z uporabo Direktive ni težaven, dokler je jasno, da to ne pomeni nikakršnega omejevanja področja uporabe nacionalne zakonodaje v primerjavi z Direktivo.

Včasih prihaja do prekrivanj med raso, narodnostjo in drugimi podlagami, zlasti državljanstvom, vero in jezikom. Direktiva 2000/43/ES ne obravnava diskriminacije na podlagi državljanstva kot take (razen če se izkaže, da je razlikovanje na podlagi državljanstva ali jezika posredna diskriminacija na podlagi narodnosti), vera pa je zaščiten v Direktivi 2000/78/ES⁶⁴.

5.2 Vsebinsko področje uporabe Direktive

V skladu s členom 3(1)(h) je diskriminacija prepovedana v zvezi z „dostopom do dobrin in storitev, ki so na voljo javnosti, vključno s stanovanji, in preskrba z njimi“. Direktiva velja za javni in zasebni sektor, nekateri ukrepi držav članic (npr. policije) pa lahko povzročijo izvajanje javnih pooblastil brez kakršnih koli elementov izvajanja „storitve“ v smislu opredelitve tega pojma v Pogodbah in sodni praksi Sodišča Evropske unije.

Drug pojem, ki včasih odpira vprašanja, je sklicevanje na dobrine in storitve, „ki so na voljo javnosti“. Zdi se, da pogoj, da mora nekaj biti „na voljo javnosti“, izključuje primere, ko ponudba za zagotovitev določenih dobrin ali storitev ni bila javno objavljena (npr. z oglasom v časopisu ali na javno dostopni spletni strani), temveč je bila predložena le omejenemu krogu družinskih članov.

5.3 Vloga organov za spodbujanje enakosti

Države članice morajo na podlagi Direktive vzpostaviti organ ali organe, katerih naloge vključujejo zagotavljanje neodvisne pomoči žrtvam diskriminacije in pripravo neodvisnih

⁶³ Združeno kraljestvo opredeljuje pojem „rasa“ v členu 9(1) Zakona o enakosti 2010 (opredelitev se glasi: „Rasa vključuje (a) barvo, (b) državljanstvo in (c) etnično ali nacionalno pripadnost.“); ker je pojem „etnična ali nacionalna pripadnost“ vključen v opredelitev pojma „rasa“, zanj ni določene dodatne opredelitve. Švedska opredeljuje pojem „narodnostna identiteta“ kot „narodnost, barvo kože ali druge podobne okoliščine“ v Zakonu o diskriminaciji. Nekaj drugih držav članic se sklicuje na razlago, navedeno v nacionalnih pripravljanih dokumentih, nacionalni sodni praksi ali mednarodnih konvencijah, zlasti Mednarodni konvenciji o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije, ki je navedena tudi v uvodni izjavi Direktive.

⁶⁴ Poročilo mreže Equinet „Equality Law in Practice – Comparative analysis of discrimination cases in Europe“ (Zakonodaja o enakosti v praksi – Primerjalna analiza primerov diskriminacije v Evropi) v študiji primera, ki so jo ocenili nacionalni organi za spodbujanje enakosti, kaže, kako težko je določiti mejo med različnimi oblikami diskriminacije; na voljo na <http://www.equineteurope.org>.

poročil in raziskav; to so storile vse države članice⁶⁵. Ta obveznost velja samo za raso ali narodnost (ter spol v okviru direktiv o enakosti spolov⁶⁶), ne pa tudi za vero ali prepričanje, invalidnost, starost in spolno usmerjenost. Vendar so nacionalni organi za spodbujanje enakosti v večini držav članic pristojni tudi za vse te podlage⁶⁷, v 15 državah članicah pa tudi za podlage, ki jih zakonodaja EU ne zajema (npr. državljanstvo, jezik, politično prepričanje). Odbor za spodbujanje enakosti ima v številnih državah članicah tudi širše pristojnosti od tistih, ki jih zahteva Direktiva, tj. pristojen je tudi za področje zaposlovanja v zvezi s podlagami, kot so vera ali prepričanje, invalidnost, starost in spolna usmerjenost.

Obstajajo jasne razlike med državami članicami pri pristojnostih in sredstvih ter strukturi teh organov. Nekateri organi za spodbujanje enakosti imajo nalogo svetovanja in spodbujanja, drugi pa imajo pristojnosti, ki so podobne sodnim. Direktiva od držav članic zahteva, da zagotovijo organom za spodbujanje enakosti pooblastila in sredstva, ki jih potrebujejo za učinkovito izvajanje svojih nalog, med drugim za ključni element zagotavljanja pomoči žrtvam diskriminacije. Zaradi naraščajoče zaskrbljenosti na tem področju Komisija natančneje proučuje skladnost držav članic z zahtevami iz te direktive (in direktiv o enakosti spolov) v zvezi z organi za spodbujanje enakosti. To vključuje preverjanje, ali ima vsak organ za spodbujanje enakosti ustrezne pristojnosti in pooblastila ter ali organi učinkovito izvajajo vse naloge, določene v Direktivi⁶⁸.

5.4 Zaščita Romov na podlagi Direktive

Direktiva 2000/43/ES izčrpno obravnava vse oblike diskriminacije na podlagi rase ali narodnosti. Romi kot posebej velika in ranljiva etnična skupina jasno sodijo v področje uporabe Direktive.

Komisija je že proučila težave, ki neposredno izhajajo iz nacionalnih določb, med drugim po potrebi tudi s postopki za ugotavljanje kršitev⁶⁹. Vendar pa težave, povezane z Romi, redko izhajajo neposredno iz zakonodaje⁷⁰ in so pogosto posledica tega, kako se ustrezna

⁶⁵ Kljub temu so v čakanju postopki za ugotavljanje kršitev zoper Belgijo in Finsko zaradi pomanjkljivosti v pristojnostih nacionalnega organa oziroma organov za spodbujanje enakosti; *pričakuje se, da se bo to v Belgiji kmalu rešilo*.

⁶⁶ Direktiva Sveta 2004/113/ES z dne 13. decembra 2004 o izvajanju načela enakega obravnavanja moških in žensk pri dostopu do blaga in storitev ter oskrbi z njimi, UL L 373, 21.12.2004, str. 37, in Direktiva 2006/54/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006 o uresničevanju načela enakih možnosti ter enakega obravnavanja moških in žensk pri zaposlovanju in poklicnem delu (preoblikovano), UL L 204, 26.7.2006, str. 23.

⁶⁷ Razen na Danskem, v Italiji, na Malti, v Portugalski, Španiji in na Finskem. Na Danskem pa je Danski odbor za enako obravnavanje, ki je neodvisni upravni odbor za pritožbe, pristojen za niz podlag, vključno z vsemi podlagami iz Direktive 2000/78/ES.

⁶⁸ V okviru tega preverjanja se je na več držav članic naslovil poziv, naj zagotovijo dokaze o pomoči žrtvam diskriminacije ter poročila in opravljene raziskave. Do zdaj so se začeli postopki za ugotavljanje kršitev zoper Finsko (ker nima pristojnega organa za spodbujanje enakosti na področju zaposlovanja v skladu z Direktivo 2000/43/ES).

⁶⁹ Komisija je na primer izpodbijala določbo v romunski zakonodaji, ki naj bi omogočala posebno kategorijo posredne diskriminacije na področju urejanja zemljišč. Določba je bila oblikovana nevtravno, vendar se je izkazalo, da zlasti vpliva na Rome.

⁷⁰ Pri določanju, ali obstaja zakonodaja ali ukrepi, ki so diskriminirajo Rome, ni pomembno, ali se nanašajo izrecno na Rome ali pa uporabljajo drugačen izraz (npr. „nomadi“), če je jasno, da so ukrepi usmerjeni v Rome.

zakonodaja⁷¹ uporablja v praksi. To kaže, da bi Komisija morala, kjer je primerno, povečati nadzor nad nacionalnimi praksami, ki vplivajo na izvajanje načela enakega obravnavanja. Medtem ko je treba posamezne primere diskriminacije obravnavati v okviru nacionalne zakonodaje in prek nacionalnih sodišč, Komisija spremlja, ali države članice v upravni praksi sistematično ravnajo v skladu z Direktivo.

Komisija priznava, da sama zakonodaja ni dovolj, da bi se rešili globoko zakoreninjena socialna izključenost Romov in predsodki, s katerimi se še vedno spopadajo. Zakonodajo je treba združiti z ukrepi politike in finančnimi ukrepi. Ključni element reševanja diskriminacije Romov na ravni EU je sprejetje Okvira EU za nacionalne strategije vključevanja Romov do leta 2020⁷². Temu sledi letno spremljanje nacionalnih strategij držav članic s strani Komisije. Direktiva zajema vsa štiri ključna področja strategij o Romih (izobraževanje, zaposlovanje, zdravstveno varstvo in stanovanja). Za doseganje popolne enakosti v praksi so lahko v nekaterih okoliščinah upravičeni pozitivni ukrepi, povezani z Romi, zlasti na zgoraj navedenih štirih ključnih področjih.

Komisija hkrati še naprej razvija dodatno pravno varstvo na podlagi predloga za priporočilo Sveta o Romih, ki ga je Svet sprejel 9. decembra 2013⁷³. Spodbuja širok niz posebnih ukrepov na štirih osrednjih področjih ter horizontalne ukrepe za izboljšanje položaja Romov ter zlasti poudarja potrebo po zagotovitvi učinkovitega izvrševanja Direktive v praksi, zlasti s spodbujanjem držav članic, da sprejmejo dodatne ukrepe, s katerimi bi zagotovile, da njihovi nacionalni, regionalni in lokalni upravni predpisi ne povzročajo diskriminacije niti segregacije⁷⁴. To priporočilo bo povečalo učinkovitost zaščite pred diskriminacijo in spodbudilo proaktivne ukrepe.

Sodišče Evropske unije še ni odločalo v zadevah⁷⁵, ki bi bile povezane z Romi, nekaj zanimivih primerov sodne prakse pa je mogoče najti na nacionalni ravni (glej Prilogo II).

6. VIDIKI, ZNAČILNI ZA DIREKTIVO O ENAKOSTI PRI ZAPOSLOVANJU (2000/78/ES)

6.1 Starost

V času sprejetja Direktive je bil pojem diskriminacije pri zaposlovanju in delu na podlagi starosti v številnih državah članicah še nov, zato so morali delodajalci spremeniti svoj pristop pri reševanju težav, povezanih s starostjo. Diskriminacija na podlagi starosti starejših ljudi pri zaposlovanju, postaja vedno pogostejša zaradi demografskih sprememb v Evropi, iz katerih izhaja večina nove zakonodaje, povezane s starostjo, kot so odprava ali zvišanje starostne meje za obvezno upokožitev, odvrtačilni ukrepi za zgodnjo upokožitev in drugi ukrepi, katerih cilj je obdržati starejše delavce na trgu dela.

⁷¹ Ne nujno samo zakonodaja o enakem obravnavanju, temveč tudi drugi zakoni, ki vplivajo na enako obravnavanje na področjih, ki jih zajema Direktiva (npr. zakonodaja o socialnih stanovanjih v zvezi z dostopom do stanovanj).

⁷² COM(2011) 173 final, 5. 4. 2011.

⁷³ Dokument Sveta št. 16970/13, ki je na voljo na http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lisa/139979.pdf, (sklic na zadevno priporočilo v UL še ni na voljo)

⁷⁴ Točka 2.1 Priporočila.

⁷⁵ Zadeva C-394/11, Belov, prva zadeva v zvezi z diskriminacijo, ki je povezana z Romi in posredovana Sodišču Evropske unije; Sodišče je dne 31. januarja 2013 odločilo, da „ni dopustna“, saj se bolgarski organ za spodbujanje enakosti (ki je zadevo posredoval Sodišču) ni štel za sodišče v skladu s Pogodbo.

Člen 6 Direktive v nekaterih primerih upravičuje razlike pri obravnavanju na podlagi starosti⁷⁶. Vsako odstopanje pa je treba objektivno in primerno utemeljiti z legitimnim ciljem, vključno s politiko zaposlovanja ter cilji trga dela in poklicnega usposabljanja, načini uresničevanja tega cilja pa morajo biti primerni in nujni. Ker to odstopanje omogoča državam članicam precejšnjo prožnost, so Sodišče Evropske unije in nacionalna sodišča na tej podlagi sprejela veliko število ključnih odločitev, ki so še boljše pojasnili zahteve za dopustnost različnega obravnavanja.

Priloga III k temu poročilu zaradi posebnega pomena in praktične ustreznosti na tem področju vsebuje pregled vprašanj, povezanih s starostjo⁷⁷.

6.2 Invalidnost

Sodišče Evropske unije je že sprejelo nekaj ključnih odločitev na podlagi invalidnosti. V zadevi *Chacon Navas*⁷⁸ je opredelilo pojem invalidnosti in presodilo, da bolezen kot takšna ne sodi v ta pojem. V novejših zadevah *Ring in Skouboe Werge*⁷⁹ pa je pojasnilo, da pojem invalidnosti v nekaterih primerih lahko vključuje razmere, ki jih povzroči neozdravljiva ali ozdravljiva dolgotrajna bolezen. Sodišče Evropske unije je pojem invalidnosti, kot jo opredeljuje Konvencija ZN o pravicah invalidov, vključilo tudi v svojo razlago.

Konvencija je prvi pravno zavezujoč mednarodni instrument o človekovih pravicah, ki ga je podpisala Evropska unija⁸⁰. Konvencija zato zavezuje Evropsko unije v okviru njenih pristojnosti⁸¹, Direktivo 2000/78/ES pa je treba v največji možni meri razlagati v skladu s Konvencijo⁸².

Določba o razumni prilagoditvi za invalide s strani delodajalca⁸³ je eden ključnih elementov Direktive, Komisija pa strogo spremlja njen ustrezen prenos v nacionalno zakonodajo. Številne države članice so sprva v zvezi s tem imele težave⁸⁴. Pri eni državi članici je Sodišče Evropske unije ugotovilo kršitev Direktive 4. julija 2013⁸⁵ zaradi nepravilnega prenosa določbe, pri kateri niso bili zajeti vsi invalidi v celoti, vse druge zadeve pa so se do danes zaključile.

6.3 Spolna usmerjenost

⁷⁶ Posebni pogoji za mlajše in starejše delavce, določitev minimalnih pogojev glede starosti, delovnih izkušenj ali delovne dobe in določitev najvišje starosti za zaposlitev.

⁷⁷ Na podlagi prispevkov držav članic in ustreznih deležnikov ter poročila „Age and Employment“ (Starost in zaposlovanje), ki ga je objavila Komisija leta 2011 in ki je na voljo na http://ec.europa.eu/justice/discrimination/document/index_en.htm#h2-7.

⁷⁸ Sodba z dne 11. julija 2006 v zadevi *Chacón Navas* (C-13/05).

⁷⁹ Sodba z dne 11. aprila 2013 v združeni zadevi *Ring in Skouboe Werge* (C-335/11 in C-337/11).

⁸⁰ Evropska unija je podpisala Konvencijo 30. marca 2007, Konvencija pa je začela veljati za EU 22. januarja 2011. Prvo redno poročilo EU o izvajanju Konvencije ZN o pravicah invalidov je predvideno v letu 2014.

⁸¹ Te so opisane v Prilogi II k Sklepu Sveta 2010/48/ES z dne 26. novembra 2009 o sklenitvi Konvencije Združenih narodov o pravicah invalidov s strani Evropske skupnosti, UL L 23, 27.1.2010, str. 35.

⁸² Glejte točke od 28 do 32 zadeve *Ring in Skouboe Werge* iz opombe 79.

⁸³ Razumna prilagoditev vključuje obveznost za delodajalca, da sprejmejo ustrezne ukrepe, da se invalidom omogoči dostop, sodelovanje ali napredovanje v službi ali usposabljanje, razen če bi taki ukrepi delodajalca nesorazmerno obremenili.

⁸⁴ Belgija, Estonija, Ciper, Italija, Latvija, Litva, Madžarska, Poljska in Slovaška.

⁸⁵ Italija. Sodba z dne 4. julija 2013 v zadevi *Komisija proti Italiji* (C-312/11). Po tej sodbi je Italija spremenila zakonodajo, spremembo pa trenutno proučuje Komisija.

Prepoved diskriminacije na podlagi spolne usmerjenosti je bila v času prenosa Direktive nova za skoraj vse države članice. Komisija je morala zaradi pomanjkljive zaščite pri tej podlagi začeti postopke za ugotavljanje kršitev zoper več držav članic⁸⁶. Vse zadeve so zdaj že zaključene, države članice pa zagotavljajo zahtevano zaščito.

Sodišče Evropske unije je pojasnilo omejitve na podlagi spolne usmerjenosti v več ključnih sodbah, kot sta *Maruko* in *Römer*⁸⁷, v katerih je sklenilo, da kadar nacionalna zakonodaja postavlja osebe istega spola v položaj, ki je primerljiv položaju zakoncev, nacionalni predpisi, ki istospolnim partnerjem odrekajo ugodnosti, ki so bile izplačane zakoncem, sodijo na področje uporabe Direktive. Nedavna zadeva *ACCEPT*⁸⁸ opisuje preostale izzive na tem področju in potrebo po nenehni pozornosti pri izvrševanju prepovedi diskriminacije⁸⁹. To je bila zadeva, v kateri je Sodišče Evropske unije ugotovilo, da so javne objave lastnika profesionalnega nogometnega kluba v Romuniji kršile Direktivo 2000/78/ES, ko je izjavil, da ne bi nikoli kupil igralca, ki je homoseksualec.

6.4 Vera ali prepričanje

Direktiva prepoveduje diskriminacijo na podlagi vere ali prepričanja na področju zaposlovanja in zagotavlja zaščito vsem osebam, ki pripadajo določeni veri ali prepričanju. Člen 4(2) Direktive pa omogoča odstopanje za cerkve in druge organizacije, ki temeljijo na veri ali prepričanju in ki so v vlogi delodajalca. Te organizacije lahko pod določenimi pogoji določijo posebne zahteve na podlagi vere ali prepričanja njihovih zaposlenih. Takšne zahteve (t.i. „poklicne zahteve“) morajo biti pristne, legitimne in upravičene in ne smejo temeljiti na drugih merilih (na primer na spolni usmerjenosti zaposlenega). Komisija spremlja doslednost izvajanja zakonov na nacionalni ravni s tem odstopanjem, ki ga je treba razlagati v ozkem pomenu, saj gre za izjemo. Sprva je šest držav članic⁹⁰ imelo težave pri pravilnem izvajanju odstopanja, vendar pa so vsi postopki za ugotavljanje kršitev že zaključeni.

7. SKLEPI IN PRIHODNJI UKREPI

Vse države članice so do zdaj sprejele potrebne ukrepe za prenos dveh direktiv v svoj nacionalni pravni red ter vzpostavile postopke in organe, ki so potrebni za izvajanje teh direktiv. Upravni in pravosodni organi držav članic ter njihovi organi za spodbujanje enakosti so zdaj prvi na vrsti, da sistematično zagotovijo celovito zaščito vsakemu posamezniku. Evropska komisija bo tesno spremljala izvajanje in zagotavljala podporo organom držav članic na tem področju. Spremljanje bo nadaljevala tudi v okviru svojega letnega poročanja o uporabi Listine EU o temeljnih pravicah.

⁸⁶ Češki republiki, Latviji, Poljski, Slovaški, Finski in Združenemu kraljestvu.

⁸⁷ Sodba z dne 1. aprila 2008 v zadevi *Maruko* proti *Versorgungsanstalt der deutschen Bühnen* (C-267/06) in sodba z dne 10. maja 2011, *Römer* proti *Freie und Hansestadt Hamburg* (C-147/08).

⁸⁸ Sodba z dne 25. marca 2013 v zadevi *Asociația Accept* proti *Consiliul National pentru Combaterea Discriminării* (C-81/12).

⁸⁹ Glej nedavno vseevropsko raziskavo FRA o izkušnjah lezbijk, gejev, biseksualcev in transeksualcev z diskriminacijo, nasiljem in nadlegovanjem, ki je bila objavljena maja 2013 in je na voljo na <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/eu-lgbt-survey-european-union-lesbian-gay-bisexual-and-transgender-survey-results>, ter stališče mreže Equinet iz leta 2013 „Equality bodies promoting equality & non-discrimination for LGBT people“ (Organi za spodbujanje enakosti o spodbujanju enakosti in nediskriminacije za lezbijke, geje, biseksualce in transeksualce), ki je na voljo na www.equineteurope.org in katerega cilj je okrepiti delo organov za spodbujanje enakosti na področju spodbujanja enakosti in boja proti diskriminaciji lezbijk, gejev, biseksualcev in transeksualcev.

⁹⁰ Nemčija, Irska, Nizozemska, Slovenija, Finska in Združeno kraljestvo.

Sedanji glavni izziv je še bolj seznanjati o že obstoječi zaščiti ter zagotoviti boljše izvajanje in uporabo direktiv v praksi. Komisija si bo skupaj z državami članicami in njihovimi organi za spodbujanje enakosti resno prizadevala za uresničitev celotnega potenciala direktiv v smislu zaščite temeljne pravice do enakega obravnavanja v EU. Cilj treh prilog k temu poročilu je prispevati k tem prizadevanjem. Vendar pa sama zakonodaja ne zadostuje za zagotovitev popolne enakosti, zato jo je treba združiti z ustreznimi ukrepi politike. Finančna sredstva za dejavnosti ozaveščanja in usposabljanja so že na voljo v okviru Programa Evropske unije za zaposlovanje in socialno solidarnost (Progress), vendar mora Komisija to delo še okrepiti v sodelovanju z državami članicami, da bi zagotovila vidne izboljšave pri seznanjenosti s pravicami po vsej EU.

Okrepitev vloge nacionalnih organov za spodbujanje enakosti kot nadzornikov enakosti je lahko ključni prispevek k učinkovitejšemu izvajanju in uporabi direktiv. Večja učinkovitost organov za spodbujanje enakosti in možnost, da lahko dosežejo svoj poln potencial, lahko ustvarita bistven napredek k spodbujanju enakega obravnavanja na način, ki je dostopen za vse v EU, hitrejši in cenejši od izvrševanja prek sodišč za vse zadevne strani (vključno z državami članicami).