

## PRAVNOFORMALNI OKVIR BOJA ZOPER DISKRIMINACIJO NA ETNIČNI OSNOVI

LEGAL FRAMEWORK AIMED AT FIGHTING DISCRIMINATION ON ETHNIC GROUNDS

*The paper provides an overview and comparison of the legal framework aimed at fighting discrimination on ethnic grounds in a selection of EU member states. On the basis of the provisions of the Council Directive 2000/43/EC implementing the Principle of Equal Treatment Between Persons Irrespective of Racial or Ethnic Origin, the author compares the situation of non-EU citizens in Slovenia, the Czech Republic, Lithuania, Greece, the Netherlands, Finland, Portugal and Germany. The article explores, to what extent the above mentioned states comply with the provisions of the Directive, or even exceed them, and seeks for answers to the following questions: how do selected member states define discrimination, which bodies have they established for the promotion of equality, what kind of procedures have they put in place to deal with cases of alleged discrimination and what are their difficulties in the implementation of antidiscrimination law? The analysis has shown that the antidiscrimination legal framework is, in general, adequate in Finland, Germany, the Netherlands, Portugal, Slovenia and to a certain extent also in Greece.*

Keywords: antidiscrimination law, ethnic discrimination, discrimination in EU, racial directive

*Članek ponuja pregled in primerjavo pravnoformalnega okvira boja zoper diskriminacijo tujcev v izbranih državah članicah EU na podlagi določil Direktive Ministrskega Sveta 2000/43/EC o enaki obravnavi oseb ne glede na rasno ali etnično poreklo. V članku avtorica ugotavlja, v kolikšni meri osem izbranih držav članic izpolnjuje določila omenjene direktive in ali jih na katerem področju presegajo. Pri primerjavi pravnoformalnega okvira zoper diskriminacijo v Sloveniji, Češki, Litvi, Finski, Grčiji, Portugalski, Nemčiji in Nizozemski se osredotoča na naslednja vprašanja: kako izbrane države članice EU opredeljujejo etnično diskriminacijo, katera telesa so vzpostavile za promocijo načela enakosti, kakšne postopke obravnavanja primerov etnične diskriminacije so vzpostavile in s kakšnimi težavami se soočajo pri implementaciji protidiskriminacijske zakonodaje. Analiza je pokazala, da je pravnoformalni okvir boja zoper diskriminacijo v glavnem ustrezen na Finskem, v Nemčiji, na Nizozemskem, Portugalskem in v Sloveniji, v manjši meri pa tudi v Grčiji.*

Ključne besede: protidiskriminacijska zakonodaja, etnična diskriminacija, diskriminacija v EU, Rasna direktiva

## UVOD

Ministrski svet Evropske unije je 29. junija 2000 sprejel Direktivo 2000/43/EC o enakem obravnavanju oseb ne glede na raso ali etnično poreklo (*v nadaljevanju Rasna direktiva*). Z direktivo je Ministrski svet Evropske unije želel vzpostaviti skupne minimalne standarde za preprečevanje in odpravljanje etnične diskriminacije v državah članicah Evropske unije. Z analizo primarnih in sekundarnih virov, predvsem pravnih aktov in raziskovalnih poročil, bom raziskala, v kolikšni meri osem izbranih držav članic EU izpolnjuje določila omenjene direktive in ali jih na katerem področju presega. Pri primerjavi pravnoformalnega okvira zoper diskriminacijo na etnični osnovi v Sloveniji, Češki, Litvi, Finski, Grčiji, Portugalski, Nemčiji in Nizozemski<sup>1</sup> se bom osredotočila na naslednja vprašanja: kako izbrane države članice EU opredeljujejo etnično diskriminacijo, katera telesa so vzpostavile za promocijo načela enakosti, kakšne postopke obravnavanja primerov etnične diskriminacije so vzpostavile in s kakšnimi težavami se soočajo pri implementaciji protidiskriminacijske zakonodaje.

Čeprav **Rasna direktiva** varuje katerokoli osebo na ozemlju Evropske unije pred diskriminacijo, bom v prispevku obdelala predvsem tiste vidike boja zoper diskriminacijo, ki so pomembni za le eno posebej ranljivo skupino ljudi: to so državljani tretjih držav, torej prebivalci ozemlja Evropske unije, ki so državljani držav, ki niso članice Evropske unije.

## MEDNARODNI IN NADDRŽAVNI PRAVNOFORMALNI OKVIR BOJA ZOPER DISKRIMINACIJO NA ETNIČNI OSNOVI

Zajeten pravnoformalni okvir, ki predstavlja temelj za oblikovanje politik za preprečevanje in odpravljanje etnične diskriminacije v Sloveniji, Češki, Litvi, Finski, Grčiji, Portugalski, Nemčiji in Nizozemski<sup>2</sup> (*v nadaljevanju izbrane države članice EU*), lahko razdelimo na dva temeljna segmenta. V prvega sodijo medna-



1 Izbor držav je povezan z vsebino raziskovalnega projekta "Primerjalna analiza politik vključevanja državljanov tretjih držav v izbranih državah članicah EU", na podlagi katerega je nastal pričujoči prispevek. V projektu je bil glavni kriterij izbora držav določena sorodnost ali primerljivost s slovensko situacijo. Podrobneje so kriteriji izbora in metodologija pojasnjeni v končnem poročilu o projektu (glej Bešter idr. 2008). Tu je pomembno poudariti, da je prispevek nastal v začetku leta 2009 in da ne zajema zakonodaje na področju boja zoper diskriminacijo, ki je bila sprejeta po 1. 6. 2009. To je še posebej pomembno v primeru Češke, saj je ta 18. 6. 2009 sprejela protidiskriminacijski zakon, s katerim se je izognila sankcijam Evropske komisije zaradi neizpolnjevanja določil Rasne direktive.

2 Zaradi lažje berljivosti besedila v sestavku združujem Slovenijo, Češko, Litvo, Finsko, Grčijo, Portugalsko, Nemčijo in Nizozemsko v besedno zvezo "izbrane države članice EU".

rodne obveznosti in zaveze, ki so jih te države ali njihove predhodnice<sup>3</sup> sprejele s pristopom k mednarodnim vladnim organizacijam ali s podpisom in z ratifikacijo listin in drugih pravnih aktov na naddržavni ravni. V drugi segment sodijo ustavna, zakonska in druga pravna določila, ki so jih posamezne države zasnovala in sprejele s posameznimi zakoni pri urejanju razmerij v lastni družbi.

Pravica posameznikov, da ne doživljajo diskriminacije na osnovi etnične ali rasnega porekla ter verske pripadnosti, je že dolgo uveljavljeno načelo številnih mednarodnih vladnih organizacij. Splošna deklaracija o človekovih pravicah (1948), Mednarodni pakt o državljskih in političnih pravicah (1966), Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (1966), Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (1950), Konvencija o diskriminaciji pri zaposlovanju in delu (1958), Evropska socialna listina (1961) in Evropska socialna listina (spremenjena) (1996)<sup>4</sup> so temeljne listine, ki skupaj sestavljajo zajeten naddržavni pravnoformalni okvir za odpravljanje in preprečevanje etnične diskriminacije v državah članicah EU. Tem listinam je treba prišteti še rzsodbe sodišč, predvsem pa rzsodbe Evropskega sodišča za človekove pravice, ki dopolnjujejo mednarodni pravnoformalni okvir.

Za razumevanje razlik v pravnoformalnem okviru boja zoper etnično diskriminacijo med izbranimi državami članicami EU pa so na naddržavni ravni posebej pomembni predvsem ukrepi Evropske unije po letu 1996. Vse naštete države so namreč članice Evropske unije, Evropska unija pa je bila v preteklem desetletju v odnosu do držav članic *spiritus agens* boja zoper diskriminacijo. S številnimi ukrepi, skupnimi listinami, uredbami, akcijskimi plani in direktivami je prispevala k promociji enakih možnosti in enakega obravnavanja ne glede na rasno in etnično poreklo, še posebej aktivno pa je v državah članicah spodbujala boj zoper diskriminacijo na etnični in rasni osnovi. Leto 1997 je na primer Evropska unija proglasila za Evropsko leto boja proti rasizmu, leto 2007 pa za leto enakih možnosti. Leta 1998 je Evropska unija pripravila prvi Akcijski plan boja proti rasizmu in v naslednjih letih strogo preučevala njegovo uresničevanje in ocenjevala njegove

● ● ●  
3 Kot npr. Češkoslovaška v primeru Češke, Sovjetska zveza v primeru Litve, SFRJ v primeru Slovenije.

4 Splošna deklaracija o človekovih pravicah (1948) [Universal Declaration of Human Rights], ki jo je sprejela Generalna skupščina Združenih narodov z resolucijo 217 A (III) 10. decembra 1948; Mednarodni pakt o državljskih in političnih pravicah (1966), Uradni list SFRJ, št. 7/1971 [International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 993 U.N.T.S. 3]; Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (1966), Uradni list SFRJ, št. 7/1971 [International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 999 U.N.T.S. 171]; Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (1950), Ur. l. RS-MP, št. 7-41/1994 (RS 33/1994) [Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, ETS No. 5]; Konvencija št. 111 o diskriminaciji pri zaposlovanju in delu (1985), Mednarodna organizacija dela, Ur. l. SFRJ, št. 3/65 [Discrimination (Employment and Occupation Convention (Revised))]; Evropska socialna listina [European Social Charter] (1961), ETS No. 035, Evropska socialna listina (spremenjena) (1996), Ur. l. RS-MP, št. 7/99 [European Social Charter (revised)], ETS No. 163.

učinke.<sup>5</sup> Leta 1997 je Ministrski svet Evropske unije sprejel uredbo,<sup>6</sup> s katero je ustanovil Evropski center za spremljanje rasizma in ksenofobije (*v nadaljevanju EUMC*). Od leta 2000 pripravlja Evropska komisija poročila o delovanju EUMC-ja, sam EUMC pa pripravlja številne publikacije o svojem delu in študije o etnični diskriminaciji v državah članicah EU (Petrakou in Dimitrakopoulos 2003; Dias idr. 2002; Honekopp idr. 2002; Houtzager in Rodrigues 2002). Poleg tega EU financira še izdelavo številnih poročil o diskriminaciji, ki jih pripravljajo raziskovalci in drugi strokovnjaki.

S širitvijo svojih pristojnosti na področju diskriminacije v Amsterdamski pogodbi (1997)<sup>7</sup> je Evropska skupnost stopila korak dlje. Z Direktivo Ministrskega sveta 2000/43/EC o enaki obravnavi oseb ne glede na rasno ali etnično poreklo je postavila pravno podlago svojim dejavnostim na področju odpravljanja in preprečevanja etnične diskriminacije. Tu je pomembno poudariti, da je ta pravna podlaga nek standard, ki se ga morajo držati vse države članice EU. Od tega standarda naj ne bi odstopale v negativno, lahko pa odstopajo v pozitivno smer – torej so lahko bolj aktivne v boju zoper diskriminacijo na etnični osnovi, kot to predpisuje omenjena direktiva.

Direktiva Ministrskega sveta 2000/43/EC o enaki obravnavi oseb ne glede na rasno ali etnično poreklo<sup>8</sup> (*v nadaljevanju Rasna direktiva*) prepoveduje diskriminacijo na osnovi etničnega porekla ali rase med prebivalci Evropske unije.<sup>9</sup>



5 Glej (2006) About the Community Action Program. V Europa, European Commission, Employment and Social Affairs, Anti-discrimination and relations with Civil Society ([http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/fundamental\\_rights/policy/prog\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/policy/prog_en.htm), 1. 1. 2006) in (2006) Analysis and evaluation. V Europa, European Commission, Employment and Social Affairs, Anti-discrimination and relations with Civil Society ([http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/fundamental\\_rights/policy/aneval/aneval\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/policy/aneval/aneval_en.htm), 1. 1. 2006).

6 Glej Uredbo Ministrskega sveta Evropske komisije, št. 1035/97, z dne 2. junija 1997.

7 Amsterdamska pogodba je bila podpisana 2. oktobra 1997, v veljavo pa je stopila 1. maja 1999, OJ 1997 C340/1.

8 V nadaljevanju Rasna direktiva.

9 Na tem mestu je smiselno opozoriti, da v besedilu ves čas uporabljam pojem etnična diskriminacija, čeprav bi bil kdaj sprejemljiv ali celo bolj primeren tudi pojem rasna diskriminacija, saj se Rasna direktiva nanaša na diskriminacijo na osnovi rasnega ali etničnega porekla. – Ratcliffe (1994: 6) ponuja naslednje pojasnilo o uporabi pojmov etnična diskriminacija in rasna diskriminacija: v nekaterih okoljih se etničnost ali etnična pripadnost uporabljata kot sinonima za raso ali rasno pripadnost. Tako Ratcliffe (1994: 6) ugotavlja, da obstaja v Veliki Britaniji nekakšna sramežljivost na področju javne politike pri uporabi pojma rasa, in zato se Pakistance, Indijce, Nemce, Kitajce naslavljajo z nazivom etnične manjšine ali manjšinske etnične skupnosti. V državah, kot sta npr. Nemčija ali Izrael, se zaradi holokavsta striktno izogibajo pojmu rasna pripadnost in uporabljajo pojem etnična pripadnost (Ratcliffe 1994: 6). V nasprotju s tem pa se v Združenih državah Amerike, od koder izvira tudi veliko študij in teoretičnih okvirov o diskriminaciji, govori predvsem o rasni diskriminaciji. – V skladu z Ratcliffovo razlago se mi zdi torej smiselno – glede na izbor držav, ki so predmet primerjalne študije – uporabiti kot sinonima besedni zvezi **etnična diskriminacija** ali **diskriminacija na osnovi etničnega porekla** in z njima zajeti tudi rasno diskriminacijo oziroma diskriminacijo na osnovi rasnega porekla.

Direktiva tako varuje katerokoli osebo na ozemlju Evropske unije pred diskriminacijo, ki temelji na etničnem poreklu, torej tudi državljane tretjih držav, ki se nahajajo na ozemlju držav članic Evropske unije. Tako direktiva varuje tudi na primer državljana Srbije, ki je zaposlen v Nemčiji, čeprav ima stalno prebivališče v Moskvi. Varstvo pred etnično diskriminacijo na ozemlju EU tako ne pogojujejo niti državljanstvo niti narodnost niti kraj stalnega bivališča (Bell idr. 2007: 32).<sup>10</sup>

Ker so vse države, ki jih zajema primerjalna analiza, članice Evropske unije, predstavlja v teh državah Rasna direktiva resnični skupni imenovalec in minimalni standard boja zoper etnično diskriminacijo. Zato bom pri primerjavi definicij etnične diskriminacije v izbranih državah članicah EU kot podlago uporabila definicijo iz Rasne direktive.

#### KAJ JE ETNIČNA DISKRIMINACIJA?

Rasna direktiva med pojavi etnične diskriminacije loči neposredno in posredno diskriminacijo. Poleg tega sestavljata etnično diskriminacijo še nagovarjanje k diskriminaciji in nadlegovanje.

V skladu s prvim odstavkom 2. člena Rasne direktive prihaja do neposredne diskriminacije takrat,

<p>“ko se z eno osebo ravna manj ugodno na osnovi etničnega porekla, kot se ravna / je ravnalo / bi ravnalo z drugo v primerljivi situaciji”.</p>	<p>“where one person is treated less favourably than another is, has been or would be treated in a comparable situation on grounds of [...] ethnic origin”.</p>
---	---

Prepoved neposredne diskriminacije je torej v bistvu prepoved različnega obravnavanja na osnovi etničnega porekla. Vsem izbranim državam članicam EU je skupno, da neposredne diskriminacije ni mogoče u/opravičiti.

● ● ●

<sup>10</sup> Ob tem velja poudariti naslednje: drugi odstavek 3. člena Rasne direktive določa, da se direktiva ne ukvarja z različno obravnavo na osnovi državljanstva. Ne glede na to je v številnih EU državah državljanstvo prepovedana podlaga za diskriminacijo. Mednje sodita npr. Nizozemska in Portugalska. Pri nekaterih državah (npr. Grčija) pa so iz implementacije protidiskriminacijske zakonodaje izvzeli diskriminacijo na osnovi državljanstva (Bell idr. 2007: 44).

Finska, Nemčija, Grčija, Litva, Portugalska in Slovenija uporabljajo v svoji zakonodaji definicijo diskriminacije, ki je podobna definiciji v Rasni direktivi in ki običajno zajema naslednje tri elemente:

- Manj ugodno obravnavo je treba dokazati.
- Primer osebe, ki je domnevno utrpela etnično diskriminacijo, je treba primerjati z osebo v podobni situaciji, ki pa je drugega etničnega porekla.
- Dano situacijo v sedanjosti je možno primerjati s podobno situacijo v preteklosti. Položaj trenutnega uslužbenca je mogoče na primer primerjati s položajem uslužbenca v preteklosti (povzeto po Bell idr. 2007: 24).

Vse našete države pri ugotavljanju etnične diskriminacije omogočajo tudi uporabo potencialnih primerjav.

V češkem pravnem redu je mogoče zaslediti prepoved neposredne diskriminacije v več zakonodajnih aktih. Nekatere od teh definicij so dokaj blizu definiciji neposredne diskriminacije v Rasni direktivi.<sup>11</sup> Na Nizozemskem je neposredna diskriminacija prepovedana, v zakonodajnih aktih pa ni nikjer definirana (Houtzager 2001; Houtzager in Rodrigues 2002).<sup>12</sup>

Pomembno je poudariti, da definicija diskriminacije, ki je podobna definiciji v Rasni direktivi, v izbranih državah EU večkrat soobstaja z drugimi definicijami diskriminacije. Ta namreč ni edina definicija etnične diskriminacije v notranjem pravnem redu države, ker so bile druge definicije etnične diskriminacije večkrat vključene v posamezne zakonodajne akte že pred prenosom določil Rasne direktive v pravni red izbrane države. Kot primer naj navedem Slovenijo, ki je definicijo etnične diskriminacije po Rasni direktivi povzela v Zakonu o uresničevanju načela enakega obravnavanja (Ur. l. RS, št. 50/2004), medtem ko je Zakon o delovnih razmerjih (Ur. l. RS, št. 42/2002)<sup>13</sup> že pred tem zajemal prepoved neposredne diskriminacije: prvi odstavek 6. člena prepoveduje "iskalca zaposlitve ali delavca v delovnem razmerju in v zvezi s prenehanjem pogodbe o zaposlitvi postavljati v neenakopraven položaj zaradi spola, barve kože [...], verskega, političnega ali drugega prepričanja [...] ali drugih osebnih okoliščin". Prepoved diskriminacije se torej nanaša na iskalce zaposlitve, na kandidate za zaposlitev, na uslužbence na določenem delovnem mestu in na postopke prenehanja pogodbe o zaposlitvi. Ob tem je treba opozoriti, da prvi odstavek 6. člena Zakona o delovnih razmerjih posebej ne navaja etničnega porekla ali narodnosti, temveč le barvo kože, versko prepričanje in druge osebne okoliščine, ki jih posebej ne našteva. Vendar tretji



11 Glej npr. Zakon št 65/1965, Delovni zakonik ali Zakon o zaposlovanju, št. 435/2004.

12 Glej prvi člen Splošnega zakona o enakem obravnavanju.

13 V nadaljevanju Zakon o delovnih razmerjih.

odstavek 6. člena Zakona o delovnih razmerjih prepoveduje posredno in neposredno diskriminacijo na osnovi rase, verskega prepričanja in nacionalnega porekla (Brezigar 2007: 189–190). K temu velja dodati, da Zakon o delovnih razmerjih uvršča med diskriminacijo le neposredno in posredno diskriminacijo, ne zajema pa nadlegovanja in nagovarjanja k diskriminaciji, ki po Zakonu o uresničevanju načela enakega obravnavanja prav tako sodi v diskriminacijo.

Poleg raznolikosti pri definicijah etnične diskriminacije je v izbranih državah članicah EU najbolj problematično to, da neposredna diskriminacija ni prepovedana konsistentno na vseh področjih, ki jih navaja in zajema Rasna direktiva. Tretji člen Rasne direktive namreč prepoveduje diskriminacijo na področju dela in zaposlovanja, izobraževanja in usposabljanja, socialne zaščite in socialnih ugodnosti ter dostopa do izdelkov in storitev, ki so na voljo javnosti (1. odstavek 3. člena Rasne direktive). S tem v bistvu Rasna direktiva širi običajen domet protidiskriminacijskih določil na socialno varstvo in vključuje zdravstvo, socialne ugodnosti, izobraževanje in usposabljanje, razpoložljivost in dostop do izdelkov in storitev, ki so dostopne javnosti, vključno z reševanjem stanovanjskega problema. Kljub temu so se nekatere države članice EU pri prenosu določil direktive v svojo zakonodajo osredotočile le ali skoraj izključno na področje zaposlovanja.<sup>14</sup> Takšno odločitev je treba verjetno pripisati dejstvu, da je trg dela eno ključnih prizorišč, na katerih poteka vključevanje priseljencev v širšo družbo (Geddes in Bullen 2004: 2, v Bešter 2009: 166) in da je možnost zaposlitve ključnega pomena za produktivno vključevanje posameznikov v družbo. Boj zoper diskriminacijo naj bi torej omogočil boljše vključevanje na trg dela in s tem bolj produktivno prispevanje posameznikov k dobrobiti družbe, zato igra beseda *contribution* – torej 'prispevanje' – ključno vlogo pri številnih utemeljitvah boja zoper diskriminacijo v

● ● ●

14 Tudi pri implementaciji Rasne direktive na področju zaposlovanja je mogoče opaziti med izbranimi državami članicami določene pomanjkljivosti oziroma nekonsistentnosti. – Že površen pogled na ureditev zasebnega in javnega zaposlovanja in poklicev, vključno s pogodbenim delom, samozaposlitvijo, služenjem vojaškega roka in z opravljanjem javne funkcije jasno pokaže, da bo treba v izbranih državah članicah EU še korenito dopolniti obstoječi pravnoformalni okvir, da bosta črka in duh Rasne direktive v celoti prenesena v notranji pravni red izbranih držav članic EU. Trenutno namreč vse države med izbranimi državami članicami EU ne izpolnjujejo te zahteve Rasne direktive (Bell idr. 2007: 34): služenje vojaškega roka ni vključeno v grški pravni red v skladu z navodili Rasne direktive. V Grčiji, Litvi, na Portugalskem in Češkem se načelo enakosti v zakonodaji ne zagotavlja pri samozaposlovanju in/ali pri določenih poklicih (Bell idr. 2007: 34). Litvanska zakonodaja ne zajema protidiskriminacijskih določil na področju članstva ali vključitve v delodajalske ali delojemalske organizacije (Bell idr. 2007: 35). Nizozemska zakonodaja ne pozna samozaposlovanja, temveč le pojem "svobodni poklic", ki vključuje prvenstveno poklice, kot so zdravniki in odvetniki, ne pa podjetnikov, obrtnikov, ipd. (Bell idr. 2007: 34). Posebno slaba pa je implementacija Rasne direktive na Češkem, saj češka zakonodaja še vedno ne zagotavlja uporabe načela enakosti ne glede na etnično poreklo pri samozaposlovanju, pogodbenem delu in pridobivanju poklicev. Prav tako le deloma zagotavlja uporabo tega načela pri zaposlovanju v javnem sektorju (Bell idr. 2007: 34).

EU.<sup>15</sup> Uporaba definicije diskriminacije iz Rasne direktive je tako včasih omejena le na nekaj področij, najpogosteje na zaposlovanje ali izobraževanje.

Med izbranimi državami članicami EU velja omeniti predvsem Češko, kjer etnična diskriminacija ni prepovedana na področju socialnega varstva. Češki primanjkuje protidiskriminacijske zakonodaje na področju izobraževanja in usposabljanja, reševanja stanovanjske problematike ali zdravstva. Prav tako tudi litvanska zakonodaja ne ščiti prebivalcev pred etnično diskriminacijo na področju socialnih ugodnosti.<sup>16</sup>

Poleg definicije neposredne diskriminacije so Finska, Nemčija, Grčija, Portugalska in Slovenija v svoj pravni red vključile tudi definicijo posredne diskriminacije, ki je precej podobna definiciji v Rasni direktivi. **Posredna diskriminacija** je v skladu z drugim odstavkom 2. člena Rasne direktive<sup>17</sup>

“na videz nevtralen predpis, kriterij ali postopek, ki postavlja osebe z določenim etničnim poreklom v poseben, manj ugoden položaj v primerjavi z drugimi osebami”.	“where an apparently neutral provision, criterion, or practice would put persons of ethnic origin at a particular disadvantage compared with other persons”.
--	--

Na Nizozemskem se definicija posredne diskriminacije v 1(c) členu Splošnega zakona o enakem obravnavanju<sup>18</sup> pomembno razlikuje od definicije v Rasni direktivi (Houtzager 2001; Houtzager in Rodrigues 2002; Simon 2004). Kljub temu

15 V preambuli Rasne direktive tako npr. preberemo: (9) “Diskriminacija, ki temelji na rasi ali narodnosti, lahko oslabi doseganje ciljev Pogodbe ES, zlasti doseganje visoke ravni zaposlovanja in socialnega varstva, porast življenjskega standarda in kakovosti življenja, gospodarske in socialne kohezije ter solidarnosti. Poleg tega lahko oslabi cilj razvijanja Evropske unije kot območja svobode, varnosti in pravice.”

16 Izjema je le 2. odstavek 29. člena Ustave Republike Litve, ki zagotavlja nediskriminacijo na podlagi socialnega položaja. Ustava Republike Litve, 25. 10. 1992, angleški prevod ([http://www.servat.unibe.ch/icl/lh00000\\_.html](http://www.servat.unibe.ch/icl/lh00000_.html), 1. 6. 2009).

17 Tu velja opozoriti, da definicija posredne diskriminacije v skladu z 2. členom Rasne direktive zajema le del De Schutterjeve razlage, kako Evropsko sodišče za človekove pravice pojmuje posredno diskriminacijo (De Schutter 2005:16-). Rasna direktiva namreč ne navaja posebej kot primera posredne diskriminacije tudi diskriminacijo zaradi neenakih učinkov in pomanjkanja različne obravnave posameznika ali skupine tako, da bi zanj(e) ustvaril izjemo pri uresničevanju splošnega pravila.

18 Act of 2 March 1994 laying down general rules for the protection against discrimination on grounds of religion, philosophy of life, political conviction, race, sex, nationality, hetero- or homosexual inclination or marital status (General Act on Equal Treatment). ([http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex\\_browse.details?p\\_lang=en&p\\_country=NLD&p\\_classification=05.01&p\\_origin=SUBJECT](http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex_browse.details?p_lang=en&p_country=NLD&p_classification=05.01&p_origin=SUBJECT), 1. 6. 2009). Neuradni angleški prevod ([http://www.stop-discrimination.info/fileadmin/pdfs/Nationale\\_Inhalte/Netherlands/NLGenEqualTreatAct.pdf](http://www.stop-discrimination.info/fileadmin/pdfs/Nationale_Inhalte/Netherlands/NLGenEqualTreatAct.pdf), 1. 6. 2000). Glej tudi: [http://www.ilo.org/public/english/employment/gems/eoo/law/nether/l\\_geta.htm](http://www.ilo.org/public/english/employment/gems/eoo/law/nether/l_geta.htm), 1. 6. 2009.



nizozemska sodna praksa kaže, da sodišča interpretirajo posredno diskriminacijo na zelo podoben način, kot ga predpisuje Rasna direktiva (Bell idr. 2007: 25; glej tudi Houtzager 2001; Houtzager in Rodrigues 2002; Simon 2004).

Številna zakonska določila na Češkem zajemajo definicijo posredne diskriminacije. Ta določila pokrivajo prepoved posredne diskriminacije na več področjih, posamezne definicije posredne diskriminacije pa med seboj niso konsistentne.<sup>19</sup>

Četrti odstavek 2. člena Rasne direktive opredeljuje, da sodi med oblike diskriminacije tudi "navajanje k diskriminaciji". Do navajanja k diskriminaciji prihaja takrat, ko

"drugi osebi dajemo napotek, naj diskriminira [...]".	"when another person is instructed to discriminate [...]".
---	--

Navajanje k diskriminaciji je sestavni del zakonodajnega korpusa vseh držav, bodisi neposredno<sup>20</sup> bodisi posredno v skladu s splošnimi pravnimi načeloma odgovornosti in soodgovornosti.

Četrta oblika diskriminacije, ki jo opredeljuje tretji odstavek 2. člena Rasne direktive je "nadlegovanje". To pa je definirano kot

"[...] nezaželeno ravnanje, ki je povezano z rasnim ali etničnim poreklom, katerega namen ali učinek je teptanje dostojanstva osebe ali ustvarjanje zastrašujočega, sovražnega, ponižujočega ali žaljivega okolja [...]".	"[...] unwanted conduct related to racial or ethnic origin takes place with the purpose or effect of violating the dignity of a person and of creating an intimidating, hostile, degrading, humiliating or offensive environment [...]".
---	--

Tu je pomembno poudariti, da se kot nadlegovanje šteje le nezaželeno obnašanje. Domnevna žrtev diskriminacije mora torej pokazati, nakazati, sporočiti domnevnemu kršitelju prepovedane diskriminacije, da je tovrstno obnašanje nezaželeno. V primeru, da tega ne pokaže, pove ali sporoči, ne gre za diskriminacijo. Zaradi tega določila postanejo brezpredmetne vse obtožbe domnevne

19 Glej npr. ILO, Natlex, Czech Republic:

[http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex\\_browse.country?p\\_lang=en&p\\_country=CZE](http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex_browse.country?p_lang=en&p_country=CZE), 2. 6. 2009.

20 V tem primeru je prepoved navedena podobno kot v Rasni direktivi, kot primer glej Zakon o uresničevanju načela enakega obravnavanja, Ur. l. RS, št. 50/2004.

diskriminacije, ki slonijo le na percepciji domnevne žrtve, da je bila nadlegovana, če ta ne pokaže, da je tovrstno vedenje nezaželeno, moteče ali žaljivo.

Finska, Nemčija, Grčija, Litva, Nizozemska, Portugalska in Slovenija so v svoj pravni red vključile definicije nadlegovanja, ki so podobne definiciji v Rasni direktivi (Bell idr. 2007: 26).

Posebej zanimivo je vprašanje nadlegovanja na področju zaposlovanja in delovnih razmerij. Kdo je namreč odgovoren v primeru, da je uslužbenec žrtev nadlegovanja na etnični osnovi? Ali je to pravna oseba oziroma organizacija, pri kateri je domnevna žrtev zaposlena? Ali je to fizična oseba, ki je domnevno žrtev nadlegovala? Ali pa oba – fizična oseba, ki je zagrešila nadlegovanje, in organizacija, ki domnevno žrtev v delovnem času ni varovala pred etnično diskriminacijo?

Čeprav Rasna direktiva v 16. členu narekuje, da morajo države članice EU vse fizične osebe na njihovem ozemlju štiti pred diskriminacijo na etnični osnovi, ne pojasnjuje, kdo naj bo odgovoren za diskriminatorno delovanje/dejanje. Vprašanje odgovornosti je še posebej pomembno na področju zaposlovanja, saj delodajalec večkrat nosi odgovornost za dejanja svojih uslužbencev. To se na primer zgodi, ko delojemalec izvaja etnično diskriminacijo pri strankah delodajalca ali pa v primeru, ko eden od uslužbencev nadleguje drugega uslužbenca istega podjetja.

Na Nizozemskem je protidiskriminacijska zakonodaja na področju dela uperjena zoper delodajalce, in ponavadi oseba, ki je zagrešila diskriminatorno dejanje, zanj ni odgovorna, temveč to odgovornost prevzame njen delodajalec (Houtzager 2001). V nasprotju s tem pa je na primer v Litvi odgovornost stvar fizične osebe, ki je zagrešila domnevno diskriminatorno dejanje, in je po zakonu mogoče preganjati le fizično osebo, ki je zagrešila diskriminatorno dejanje, ne pa njenega delodajalca ali podjetje, pri katerem je zaposlena.<sup>21</sup>

Zanimiv primer dobre prakse je na tem področju Nemčija, ki je v Zakonu o enakem obravnavanju iz leta 2006 določila, da so delodajalci po zakonu odgovorni, da preprečujejo diskriminacijo, ki se dogaja v delovnem okolju.<sup>22</sup> Po omenjenem zakonu morajo delodajalci varovati zaposlene tudi pred diskriminacijo tretjih oseb – torej pred dejanji etnične diskriminacije, ki bi jih zagrešile njihove stranke, dobavitelji, poslovni partnerji, najemniki, ipd.

● ● ●  
21 Glej 5. in 7. člen Zakona št. IX-1826 z dne 18. novembra 2003 o enakem obravnavanju, ki ga je sprejel Parlament Republike Litve in je stopil v veljavo 1. januarja 2005.

22 Glej Zakon o enakem obravnavanju, 2006, § 12.4 AGG (Law to implement the European Directive on the realization of the principle of equal treatment. Bundesgesetzblatt, Bundesanzeiger Verlag, Bonn, Germany, str. 1897-1910).

Vseobsegajoči koncept varstva pred etnično diskriminacijo v delovnem okolju, kot ga ima Nemčija, je med izbranimi državami članicami prej izjema kot pravilo. Države članice se redkeje odločajo za to, da bi bili delodajalci odgovorni za dejanja tretjih strank, kot so na primer najemniki, stranke ali gosti, ki se do zaposlenih te organizacije obnašajo diskriminatorno.

Na Portugalskem so na primer delodajalci odgovorni za dejanja tretje strani le v primeru, da obstaja med delodajalcem in tretjo stranjo posebno razmerje. Takšno je lahko na primer pogodbeno razmerje, v katerem je tretja stran podizvajalec delodajalca, pri katerem je uslužbenec doživel primer domnevne etnične diskriminacije (Bell idr. 2007: 32).

Na podlagi analize prenosa definicij pojavnih oblik etnične diskriminacije v notranji pravni red izbranih držav članic EU lahko potrdimo, da so Finska, Grčija, Portugalska, Nemčija, Slovenija, v manjši meri pa tudi Nizozemska, prenesle tipologijo pojavov etnične diskriminacije v svoj pravni red in tako ustvarile podlago za učinkovit prenos duha in črke Rasne direktive v njihov notranji pravni red. Češka in Litva sta tipologijo pojavov etnične diskriminacije in obseg področij, ki jih zajema Rasna direktiva, v svoj pravni red prenesli le delno.

Zanimivo je, da so Bell idr. (2007) prišli do podobne porazdelitve izbranih članic držav EU, ko so ocenjevali uspešnost prenosa določil Rasne direktive v notranji pravni red države. Tako so na primer ugotovili, da so Finska, Grčija, Portugalska, Nemčija in Nizozemska v glavnem, če še ne v celoti, prenesle vsebino direktive v svoj pravni red (Bell idr. 2007: 10). Češka in Litva pa sta določila Rasne direktive le delno prenesli v svoj pravni red, čeprav v omenjenih dveh državah pogrešamo še dovršen del zakonodaje, ki je povezana z Rasno direktivo (Bell idr. 2007: 10; FRA 2007; FRA Annual Report 2008).

Razlike pri prenosu ne le tipologije, temveč vseh določil Rasne direktive v notranji pravni red izbranih držav članic EU, je mogoče povezati tudi z metodo prenašanja določil Rasne direktive v notranji pravni red države (Tabela 1).

Tabela 1: Način prenosa Rasne direktive v notranji pravni red

Protidiskriminacijski zakoni, ki pokrivajo več področij kot direktive.	Finska, Nemčija, Nizozemska
Kombinacija zakonov, ki se bojujejo proti diskriminaciji na eni osnovi (na primer etničnost, rasa) in zakonov, ki se bojujejo proti diskriminaciji na več podlagah.	Nizozemska
Kombinacija specifične zakonodaje in zakonodaje na področju zaposlovanja.	Slovenija
Kombinacija specifične zakonodaje, kazenskega zakonika, zakonika na področju dela in nekaterih upravnih zakonov.	Litva Portugalska
Prenos le na področju zaposlovanja.	Češka

Vir: povzeto po Bell in dr. (2007: 11).<sup>23</sup>

Utemeljeno lahko sklepamo o naslednjem: način prenosa vsebine direktive v pravni red, ki zajema spreminjanje večjega števila aktov – kot na primer na Portugalskem ali v Litvi, je verjetno kompleksnejši. Zato obstaja večja verjetnost, da se izbrano določilo Rasne direktive pri prenosu v notranji pravni red izgubi ali drugače vsebinsko zasnuje.

Prenos določil Rasne direktive le na področju zaposlovanja tako pojasnjuje, zakaj je protidiskriminacijska zakonodaja na Češkem osredotočena le na področje dela. Tako ostaja boj zoper etnično diskriminacijo na Češkem deloma ali v celoti pravnoformalno neurejen na preostalih področjih, ki jih navaja Rasna direktiva.

#### OD PREPOVEDI ETNIČNE DISKRIMINACIJE DO PROMOCIJE ENAKEGA OBRAVNAVANJA

Snovalci Rasne direktive so verjetno že na začetku predvideli, da bosta prenos določil Rasne direktive v notranji pravni red držav članic EU in nadaljnja implementacija Rasne direktive zahtevala dodaten napor na ravni posamezne države članice EU. Zato so naložili državam članicam EU, da ustanovijo telesa za promocijo enakega obravnavanja, ki bi *de facto* pomagala pri uveljavljanju črke in duha Rasne direktive v EU. Med izbranimi državami članicami EU so Finska,



23 Treba je opozoriti, da so Bell idr. (2007) pri svoji primerjalni analizi upoštevali tako prenos Rasne direktive kot prenos Direktive Ministrskega sveta 2000/78/EC o enakem obravnavanju pri zaposlovanju, ki se osredotoča na področje zaposlovanja in ki poleg diskriminacije na osnovi etničnega porekla upošteva še druge podlage diskriminacije, kot so npr. starost, invalidnost, spolna usmerjenost, ipd.

Grčija, Portugalska, Nemčija, Slovenija, Litva in Nizozemska takšno telo ustanovile, medtem ko je delovanje takšnega telesa na Češkem ocenjeno kot (še) nezadovoljivo.<sup>24</sup>

Ker je tudi Direktiva Ministrskega sveta 2000/78/EC o enakem obravnavanju pri zaposlovanju zahtevala, da države članice EU ustanovijo podobno telo tudi za promocijo načela enakosti na drugih podlagah, kot so na primer invalidnost, spolna usmerjenost, starost, ipd., so se nekatere med izbranimi državami članicami EU odločile, da bodo promocijo enakega obravnavanja na vseh osnovah združile v eno samo telo (FRA 2008: 21–24). Mednje sodijo: Grčija, kjer je grški varuh pristojen za promocijo enakega obravnavanja na vseh osnovah, ki jih zajemata direktivi; Litva, kjer je Urad varuha za enake možnosti pristojen za promocijo enakega obravnavanja na vseh osnovah, ki jih zajemata direktivi; Slovenija, kjer je Urad za enake možnosti pristojen za koordinacijo promocij enakega obravnavanja na vseh osnovah, ki jih zajemata direktivi; in Češka, kjer je Javni branilec pravic pristojen za promocijo enakega obravnavanja na vseh osnovah, ki jih zajemata direktivi (Tabela 2).<sup>25</sup> Nekatere med izbranimi državami članicami EU so se odločile, da ustanovijo telo, ki bo pristojno izključno za promocijo enakosti na področju etničnega oziroma rasnega porekla (FRA 2008: 21–24). Mednje sodijo: Nemčija, Portugalska, Finska (Tabela 2).

Tabela 2: Uradi, organi in telesa za boj zoper etnično diskriminacijo po izbranih državah članicah EU

	Urad, organ ali telo	Diskriminacija na osnovi ...
Češka	(Javni branilec pravic)	(Diskriminacija na vseh podlagah.)
Nemčija	Komisar zvezne vlade za migracije, begunce in integracijo	Diskriminacija na osnovi rasnega in etničnega porekla.
Grčija	Grški ombudsman	Diskriminacija na vseh podlagah.
Litva	Urad ombudsmana za enake možnosti	Diskriminacija na vseh podlagah, ki jih zajemata direktivi.
Nizozemska	Komisija za enako obravnavo	Diskriminacija na vseh podlagah, ki jih zajemata direktivi + na osnovi spola + na drugih podlagah.

24 Poročila o implementaciji Rasne direktive, ki so jih po naročilu Evropske komisije v preteklih letih opravile številne institucije in raziskovalne skupine, ocenjujejo, da Češka ni ustanovila telesa za promocijo enakega obravnavanja in da javni branilec pravic ni primerna rešitev glede na zahteve Rasne direktive (FRA 2008; FRA Annual report 2008).

25 Glej op. 24.

Portugalska	Visoki komisar za imigracijo in etnične manjšine	Diskriminacija na osnovi rasnega in etničnega porekla.
Slovenija	Urad za enake možnosti	Diskriminacija na vseh podlagah.
Finska	Ombudsman za manjšine	Diskriminacija na osnovi rasnega in etničnega porekla.

Vir: prirejeno po Brezigar (2007: 212–213).

Temeljni namen omenjenih teles je pomagati domnevnim žrtvam diskriminacije na etnični osnovi. To počnejo na več načinov in analiza njihovega delovanja nam ponuja nekaj zanimivih primerov dobrih praks.

Nekatera telesa ponujajo domnevnim žrtvam pravno podporo. Primer takšnega telesa je finski Varuh za manjšine.<sup>26</sup> Druga telesa izdajajo mnenja o pritožbah o domnevni diskriminaciji, ki jim jih posredujejo domnevne žrtve. Takšna mnenja so ponavadi neobvezujoča, izdajajo pa jih nizozemska Komisija za enako obravnavo, litvanski Varuh za enake možnosti, grška Varuh in Komisija za enako obravnavo in slovenski Zagovornik načela enakosti (EU Action Against Discrimination 2009: 33–35). Tu je pomembno poudariti, da takšni postopki ne onemogočajo domnevni žrtvi, da bi pozneje sprožila sodni postopek (Bell idr. 2007: 68). Večina omenjenih teles tudi sodeluje pri postopkih conciliacije in lahko pregleduje ter daje pripombe k osnutkom zakonodaje in k reformam obstoječih zakonov, ki vplivajo na boj zoper diskriminacijo (EU Action Against Discrimination 2009: 33–35).

Strokovnjaki (FRA 2008: 24) opozarjajo, da so nekatera med ustanovljenimi telesi preblizu vladnim krogom. Zaradi tega bi bila lahko njihova neodvisnost ogrožena. Kot primer navajajo slovenskega Zagovornika načela enakosti, ki dela v okviru vladnega Urada za enake možnosti (FRA 2008: 24).

Za promocijo enakega obravnavanja so številne države med izbranimi državami članicami Evropske unije sprejele pravnoformalne ukrepe. V nekaterih državah imajo takšni ukrepi pravno podlago že v ustavi: 116(6) člen grške ustave na primer omogoča uporabo širokega spektra ukrepov za zagotavljanje enakosti.<sup>27</sup>



26 Drugi člen Zakona št. 660/2001 o Varuhu za manjšine in Sodiščih za diskriminacijo z dne 29. 3. 2004, Finska ([http://www.poliisi.fi/intermin/vvt/home.nsf/files/Act\\_on\\_the\\_Ombudsman\\_for\\_Minorities\\_and\\_the\\_Discrimination\\_Board/\\$file/Act\\_on\\_the\\_Ombudsman\\_for\\_Minorities\\_and\\_the\\_Discrimination\\_Board.pdf](http://www.poliisi.fi/intermin/vvt/home.nsf/files/Act_on_the_Ombudsman_for_Minorities_and_the_Discrimination_Board/$file/Act_on_the_Ombudsman_for_Minorities_and_the_Discrimination_Board.pdf), 6. 6. 2009).

27 Grška ustava je dostopna na: <http://www.parliament.gr/english/pdf/001-156%20aggliko.pdf>, 1. 6. 2009.

Druge države so promocijo enakosti zasidrale v zakonodaji. Litvanska zakonodaja na primer določa, da javne ustanove ne smejo delovati diskriminatorno in morajo pomagati pri implementaciji Zakona o enakem obravnavanju.<sup>28</sup>

Posebej zanimiv primer dobre prakse je mogoče zaslediti na Finskem, kjer zakonodaja določa, da morajo vse javne ustanove spodbujati enakost in da morajo pripraviti akcijske načrte za spodbujanje enakosti na osnovi etničnega porekla (Bell idr. 2007: 48–49). Priprava akcijskih načrtov za spodbujanje določenega vedenja je že dolgo ustaljen način promocije določene družbene vrednote. Smisel takšnega ukrepa je, da se pristojni v organizacijah z načrtovanjem udejanjanja načela enakosti ne glede na etnično poreklo zavedajo njegove pomembnosti. Priprava akcijskih načrtov jih namreč prisili, da razmislijo o tem, kaj lahko dejansko, v praksi, naredijo, da bi spodbudili spoštovanje načela enakosti, ne glede na etnično poreklo posameznika. S tem dejanjem pa načelo enakosti ni več (le) skupek črk na papirju, temveč v realnosti tudi zaživi.

Korak dlje od promocije enakosti je konkretna zahteva 14. člena Rasne direktive po diseminaciji informacij o etnični diskriminaciji, za katero so na svojem teritoriju odgovorne posamezne države članice EU. Osveščanje o diskriminaciji, družbeni in državljanski dialog sodijo torej med temeljne naloge, ki jih Rasna direktiva nalaga (tudi) izbranim državam članicam EU. Te so k širitvi informacij o etnični diskriminaciji pristopile zelo različno in posledično tudi v večji ali manjši meri uresničile omenjeno zahtevo Rasne direktive. Bell idr. (2007: 72) ocenjujejo, da so rezultati na področju osveščanja javnosti nezadovoljivi v Grčiji, Sloveniji in na Portugalskem.

## POSTOPKI ZA OBRAVNAVANJE DOMNEVNIH PRIMEROV ETNIČNE DISKRIMINACIJE

Države članice EU v boju zoper etnično diskriminacijo uporabljajo tako zunaj-sodne kot tudi sodne postopke. V skladu z lastnim pravnim redom v boju zoper etnično diskriminacijo uporabljajo tako postopke na upravnih in delavskih sodiščih kot civilne, administrativne, upravne in kazenske postopke.

Izbrane države članice EU se med seboj zelo razlikujejo glede ravnanja v primeru domnevne kršitve prepovedi diskriminacije. Pestrost prijemov in ukrepov



28 Glej 3. člen Zakona št. IX-1826 z dne 18. novembra 2003 o enakem obravnavanju, Republika Litva ([http://www.3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc\\_e?p\\_id=245120](http://www.3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_e?p_id=245120), 2. 6. 2009).

je v največji meri možno pojasniti z razlikami med posameznimi pravnimi redi, ki temeljijo na različnih konceptih pravičnosti (Rawls 1971).<sup>29</sup>

Nekateri zunajsodni postopki so splošni – tj., niso bili vzpostavljeni posebej za obravnavanje domnevnih primerov diskriminacije. Kljub temu so lahko učinkovit forum za obravnavanje domnevnih primerov etnične diskriminacije. Med običajne zunajsodne postopke sodijo inšpektorati, varuhi za manjšine in človekove pravice in druge institucije, ki zagotavljajo spoštovanje človekovih pravic.

Inšpektorati za delo na Finskem, v Litvi, Grčiji in na Portugalskem tako skrbijo za uresničevanje delovnega prava, vključno z določili o enakem obravnavanju na področju zaposlovanja in trga delovne sile. Posebno zanimiv primer na tem področju je Litva, ki v Zakoniku o delovnem pravu obvezuje delodajalce, da za razreševanje sporov v delovnem okolju ustanovijo Komisijo za reševanje delavskih sporov.<sup>30</sup> Komisije, ki jih sestavlja enako število predstavnikov delodajalcev in delojemalcev, so temeljno sredstvo razreševanja sporov na področju zaposlovanja in lahko v okviru svojih dejavnosti obravnavajo tudi domnevne primere diskriminacije v delovnem okolju.<sup>31</sup>

Poleg splošnih zunajsodnih postopkov so v nekaterih državah za obravnavanje domnevnih primerov etnične diskriminacije uvedli tudi alternativne ali komplementarne postopke. Na tem področju je smiselno opozoriti predvsem na tri izbrane države članice EU: na Portugalsko, Nizozemsko in Finsko.

Na Portugalskem je mediacija obvezen del sodnega postopka. Vlogo mediatorja igra že omenjeni Visoki komisar za imigracijo in etnične manjšine. Njegovo uspešno delovanje lahko nadomesti sodni postopek, sam pa lahko sproža tudi upravne postopke in določa denarne kazni (Bell idr. 2007: 52). Domnevni storilec ima pravico, da se zoper izrečeno denarno kazen pritoži na sodišču. Te pravice pa nima domnevna žrtev (Bell idr. 2007: 52). Na ta način so na Portugalskem zagotovili domnevnemu storilcu možnost pritožbe, če se z odločitvijo Visokega komisarja za imigracijo in etnične manjšine ne strinja. Funkcija mediatorja in pooblastilo Visokemu komisarju, da lahko sproža upravne postopke in določa denarne kazni, pa hkrati pomenita pospešitev postopka ugotavljanja domnevnih primerov diskriminacije.



29 Posebej zanimiva med izbranimi državami članicami EU je Portugalska, ki poleg denarne kazni uvršča med ukrepe zoper kršilca prepovedi diskriminacije tudi objavo odločitve, odvzem pravice sodelovanja na trgovinskih sejnih, odvzem pravice sodelovanja na javnih tržnicah, prepoved vstopa v njihove prostore, začasni odvzem licenc in drugih pooblastil, odvzem pravic, ki jih dodeljujejo javna telesa ali ponudniki uslužnostnih dejavnosti (Bell idr. 2007: 61).

30 Glej člene 102, 286–300 Zakonika o delovnem pravu, ki je bil sprejet z Zakonom št. IX-926 dne 4. 6. 2002, Litva ([http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc\\_e?p\\_id=191770](http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_e?p_id=191770), 1. 6. 2002).

31 Za druge primere dobrih praks na področju zaposlovanja glej FRA Annual report (2008: 66–70).



Naslednji zanimiv postopek obravnavanja domnevnih primerov etnične diskriminacije je mogoče zaslediti na Finskem. Tu se namreč vse prijave primerov etnične diskriminacije, če le niso povezane z zaposlovanjem, lahko predloži Varuhu za manjšine in/ali Sodišču za diskriminacijo.<sup>32</sup> Varuh lahko izda mnenje o kateremkoli vprašanju, ki mu ga zastavijo v zvezi z etnično diskriminacijo. Ko je to potrebno, posreduje prijavo pristojnim službam, nudi pravno pomoč in v soglasju z domnevno žrtvijo lahko vodi postopke conciliacije.<sup>33</sup>

Sodišče za diskriminacijo lahko potrdi sporazum med stranema ali prepove delovanje, ki je v nasprotju s prepovedjo diskriminacije ali viktimizacije.<sup>34</sup> Sodišče lahko odloči, da mora stranka izpolniti svoje dolžnosti in ji zagrozi z denarno kaznijo, če tega ne bo naredila. Sodišče lahko izda tudi mnenje o interpretaciji protidiskriminacijske zakonodaje na zahtevo ene ali obeh strank, na zahtevo Varuha za manjšine, drugega sodišča, javnega telesa ali nevladne organizacije.<sup>35</sup>

Posebej zanimiva pa je naslednja ureditev v postopku obravnavanja domnevnih primerov etnične diskriminacije na Finskem: obravnava pred Sodiščem za diskriminacijo je brezplačna<sup>36</sup> in – kar je še posebej zanimivo – ne zahteva uporabe pravnega zastopstva. S takšnim pristopom so na Finskem dosegli, da je Sodišče za diskriminacijo dostopno vsakomur, ki meni, da je žrtev diskriminacije.

Mehkejši pristop pri obravnavanju domnevnih primerov etnične diskriminacije so ubrali na Nizozemskem. Tu Komisija enakih možnosti izdaja neobvezujoča mnenja. Njeno mnenje pa ne onemogoča vpletenim strankam, da poiščejo zavezujoče sodne odločbe o istem primeru. Pomembno pa je poudariti, da so v slednjem primeru sodišča dolžna uspoštevati mnenje Komisije enakih možnosti in morajo jasno navesti vzroke za drugačno odločitev v primeru razsodbe, ki se razlikuje od mnenja komisije.<sup>37</sup>



32 Glej 11. člen Zakona o enakem obravnavanju št. 21/2004 z dne 1. 4. 2004, ki vključuje popravke zakona št. 50/2006 (<http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2004/en20040021.pdf>, 1. 6. 2009).

33 Glej člene 13–18 Zakona o enakem obravnavanju št. 21/2004 z dne 1. 4. 2004, ki vključuje popravke zakona št. 50/2006 (<http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2004/en20040021.pdf>, 1. 6. 2009) in člene 2–6 Zakona št. 660/2001 o Varuhu za manjšine in Sodiščih za diskriminacijo z dne 29. 3. 2004 ([http://www.poliisi.fi/intermin/vvt/home.nsf/files/Act\\_on\\_the\\_Ombudsman\\_for\\_Minorities\\_and\\_the\\_Discrimination\\_Board/\\$file/Act\\_on\\_the\\_Ombudsman\\_for\\_Minorities\\_and\\_the\\_Discrimination\\_Board.pdf](http://www.poliisi.fi/intermin/vvt/home.nsf/files/Act_on_the_Ombudsman_for_Minorities_and_the_Discrimination_Board/$file/Act_on_the_Ombudsman_for_Minorities_and_the_Discrimination_Board.pdf), 6. 6. 2009).

34 Viktimizacijo lahko definiramo kot stanje, ko je (so) diskriminirana oseba ali osebe, ki pomaga/jo domnevni žrtvi diskriminacije, izpostavljena/i neugodnim posledicam zaradi ukrepov, katerih cilj je uveljavitev prepovedi diskriminacije.

35 Glej 7. člen Zakona št. 660/2001 o Varuhu za manjšine in Sodiščih za diskriminacijo z dne 29. 3. 2004 ([http://www.poliisi.fi/intermin/vvt/home.nsf/files/Act\\_on\\_the\\_Ombudsman\\_for\\_Minorities\\_and\\_the\\_Discrimination\\_Board/\\$file/Act\\_on\\_the\\_Ombudsman\\_for\\_Minorities\\_and\\_the\\_Discrimination\\_Board.pdf](http://www.poliisi.fi/intermin/vvt/home.nsf/files/Act_on_the_Ombudsman_for_Minorities_and_the_Discrimination_Board/$file/Act_on_the_Ombudsman_for_Minorities_and_the_Discrimination_Board.pdf), 6. 6. 2009).

36 Glej člen 7(k), *ibidem*.

37 Zakon o enakem obravnavanju z dne 2. 3. 1994, dopolnjen s spremembami Zakona o uresničevanju

Vzpostavitev teles in postopkov za obravnavo domnevnih primerov etnične diskriminacije predstavlja le majhen delček uspešnega prenosa določil Rasne direktive v notranji pravni red izbranih držav članic EU. Obstoj teles in postopkov je smiselno primerjati z njihovim dejanskim uresničevanjem. V nadaljevanju bom preverila, v kolikšni meri se zakonodaja na državni ravni uresničuje in predvsem kje so ovire za njeno morebitno pomanjkljivo uresničevanje.

### OVIRE PRI URESNIČEVANJU PROTIDISKRIMINACIJSKE ZAKONODAJE

Sodna praksa na področju boja zoper diskriminacijo je zelo skopa, in sicer v vseh izbranih državah članicah EU. Vzrok za to so verjetno pomanjkanje ozaveščenosti in ovire, ki otežujejo obravnavanje domnevnih primerov etnične diskriminacije pri pristojnih institucijah.

Bell idr. (2007: 53) so opozorili na tri takšne pomembne ovire. Prvo oviro predstavlja dejstvo, da se pravna pomoč domnevnim žrtvam ponuja le v natančno določenih okoliščinah in je zato učinek brezplačne pravne pomoči zelo omejen. Takšne ovire je mogoče zaslediti predvsem na Češkem in v Litvi (Bell idr. 2007: 53).

Drugo oviro po njihovem mnenju predstavlja dokazno breme (Bell idr. 2007: 58). Osmi člen Rasne direktive določa, da mora domnevna žrtev pred sodiščem ali drugo pristojno institucijo predstaviti le dejstva, ki nakazujejo na možnost diskriminacije. V skladu z 8. členom Rasne direktive mora domnevni storilec dokazati, da ni kršil prepovedi diskriminacije. Vendar je v realnosti uporabnost 8. člena Rasne direktive precej manjša, kot se zdi na prvi pogled. To določilo se namreč ne uporablja v primerih kazenskega postopka (tretji odstavek 8. člena Rasne direktive) in države se lahko odločijo, da ga ne bodo uporabile v preiskovalnih sodnih postopkih (peti odstavek 8. člena Rasne direktive). Tako na primer portugalsko pravo določa, da se to določilo ne uporablja v kazenskih postopkih in primerih, ko je sodišče odgovorno za preiskavo. Na Nizozemskem je v sodnih postopkih dokazno breme preneseno na domnevnega storilca, vendar to ne velja za postopke pred Komisijo za enake možnosti, ki pa se lahko samostojno odloči, da bo dokazno breme prenesla na domnevnega storilca.<sup>38</sup> Zakonodaja v Litvi pa ne vsebuje posebnih določil za prenos dokaznega bremena v primerih diskriminacije, ki jo prepoveduje Rasna direktiva.

---

Direktive 2000/43/ES in Direktive 2000/78/ES, Uradni list, 30. 3. 2004, št. 119, str. 1–6.

38 *Ibidem*, glej tudi Houtzager (2001).

Tretja pomembna ovira pri uresničevanju določil Rasne direktive v izbranih državah članicah EU se pojavlja na področju prepovedi viktimizacije oziroma neugodnih povračilnih ukrepov, ki so jim izpostavljeni domnevna žrtev diskriminacije in vsi, ki ji pomagajo. Čeprav 9. člen Rasne direktive izrecno prepoveduje viktimizacijo, Bell idr. (2007: 53) ugotavljajo, da je uresničevanje omenjenega člena Rasne direktive v državah članicah EU zelo pomanjkljivo: Litva na primer ni prenesla v svoj pravni red določila o prepovedi viktimizacije, Češka in Portugalska pa sta ga prenesli le na področju zaposlovanja in delovnih razmerij. Tudi v tem primeru je zaščiten le oseba, ki se je pritožila (Bell idr. 2007: 60–61). Druge domnevne "žrtve" so iz prepovedi viktimizacije izvzete, čeprav Rasna direktiva eksplicitno določa varstvo uslužbenecv – torej ne le uslužbenca, ki se je pritožil (Bell idr. 2007: 60–61). Dobro rešitev na področju prepovedi viktimizacije ponuja pravni red v Sloveniji. V primeru domnevne diskriminacije Zagovornik načela enakosti pisno pozove pravno osebo, ki je izvajala diskriminatorno dejanje, naj sprejme potrebne ukrepe, da zaščiti domnevno žrtev pred viktimizacijo. V kolikor domnevni storilec ne ravna v skladu z navodilom Zagovornika načela enakosti, je inšpekcija dolžna predpisati ukrepe, s katerimi bo domnevna žrtev zaščiten pred viktimizacijo.<sup>39</sup>

## SKLEP

Če primerjamo pravnoformalni okvir boja zoper diskriminacijo v izbranih državah članicah EU, ugotovimo, da je ta v glavnem ustrezen na Finskem, v Nemčiji, na Nizozemskem, Portugalskem in v Sloveniji, v manjši meri pa tudi v Grčiji. Na temelju predstavljene analize pa je mogoče ugotoviti, da je protidiskriminacijska zakonodaja najpomanjkljivejša v Litvi.

Če primernost pravnoformalnega okvira boja zoper diskriminacijo ocenjujemo skozi uspešen prenos določil Rasne direktive v izbrane države članice EU, ugotovimo kar nekaj odstopanj. Enakost bi bilo treba v skladu z duhom in s črko direktive zagotavljati na vseh področjih, ki jih navaja direktiva, in ta področja zajeti celovito. Trenutno stanje v izbranih državah članicah EU, predvsem na Češkem in v Litvi, kaže, da se prepoved diskriminacije na etnični osnovi pomanjkljivo udejanja na številnih področjih, med katerimi je treba poudariti predvsem socialno varstvo. Na področju zaposlovanja, kjer so sicer izbrane države članice v večji meri prenesle v svoj pravni red duh in črko Rasne direktive, se pojavljajo izjeme pri pogodbenem delu (Češka), samozaposlovanju (Grčija, Litva, Portugalska,

● ● ●  
<sup>39</sup> Glej 20. in 21. člen Zakona o uresničevanju načela enakega obravnavanja (uradno prečiščeno besedilo) (ZUNEO-UPB1), Ur. l. RS, št. 93/2007 (<http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200793&stevilka=4600>, 4. 6. 2009).

Nizozemska, Češka), služenju vojaškega roka (Grčija) in opravljanju javnih funkcij. Poleg tega bi bilo treba zagotoviti, da se protidiskriminacijska zakonodaja uporablja tako v javnem kot tudi zasebnem sektorju.

V analizi ugotovljena odstopanja kažejo, da bo treba v izbranih državah članicah EU obstoječi pravnoformalni okvir še korenito dopolniti, da bosta črka in duh Rasne direktive v celoti prenesena v notranji pravni red izbranih držav članic EU in predvsem da bo omogočeno njeno učinkovito izvajanje.

## LITERATURA IN VIRI

- (2002) Migrants, Minorities and Employment in Finland. RAXEN 3 Report to the European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC). The Finnish league for Human Rights.
- (2006) *About the Community Action Program*. V Europa, European Commission, Employment and Social Affairs, Anti-discrimination and relations with Civil Society.
- (2006) *Analysis and evaluation*. V Europa, European Commission, Employment and Social Affairs, Anti-discrimination and relations with Civil Society ([http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/fundamental\\_rights/policy/aneval/aneval\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/policy/aneval/aneval_en.htm), 1. 1. 2006).
- (2007) FRA - *Report on Racism and xenophobia in the Member States of the EU*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- (2008) FRA - *European Union Agency for Fundamental Rights. Annual Report*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities ([http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/fundamental\\_rights/policy/prog\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/policy/prog_en.htm), 1. 1. 2006).
- (2009) EU Action Against Discrimination. Activity Report 2007–2008. European Commission, Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Bell, Mark, Isabelle Chopin in Fiona Palmer (2007) *Developing Anti-Discrimination Law in Europe. The 25 Member States compared*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Bešter, Romana, Sara Brezigar, Barbara Kežar in Janez Pirc (2008) *Primerjalna analiza politik vključevanja državljanov tretjih držav v izbranih državah članicah EU*. Končno poročilo. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja.
- Brezigar, Sara (2007) *Pojavi etnične diskriminacije v delovnem okolju: primer javne uprave, vojske in policije v RS*. Doktorska disertacija. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- De Schutter, Oliver (2005): *The Prohibition of Discrimination under European Human Rights Law: Relevance for EU Racial and Employment Directives*. European Commission: Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. Dostopno na medmrežju v: European Commission, Directorate General for Employment, Social Affairs and

Equal Opportunities, Fundamental Rights, Publications ([http://ec.europa.eu/employment\\_social/fundamental\\_rights/pdf/legisltn/prohib\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/legisltn/prohib_en.pdf), 25. 1. 2006).

Dias, Bruno, Catarina Oliveira, Jose Carlos Marques in Pedro Gois (2002) Migrants, Minorities and Employment in Portugal. RAXEN 3 Report to the European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC). Research Center on Human and Social Sciences (NUMENA).

Honekopp, Elmar, Gisela Will in Stefan Ruhl (2002) Migrants, Minorities and Employment in Germany. RAXEN 3 Report to the European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC). EFMS Institute at the University of Bamberg.

Houtzager, D. C. (2001) "Equal Treatment in The Netherlands." V: M. Miquel Sierra in K. Romberg (ur.) *From Principle to Practice – evaluation of legislation dealing with racial and ethnic discrimination in certain Eu Member States*. Bruselj: European Network Against Racism.

Houtzager, Dick in Peter R. Rodrigues (2002) Migrants, Minorities and Employment in The Netherlands. RAXEN 3 Report to the European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC). DUMC.

Petrakou, Elektra in Ioannis Dimitrakopoulos (2003) Migrants, Minorities and Employment in Portugal. RAXEN 3 Report to the European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC). Athens: Information and Documentation Centre on Racism, Ecology, Peace and Non-Violence.

Ratcliffe, Peter, ur. (1994): *"Race", Ethnicity and Nation: International Perspectives on Social Conflict*. London: University College London Press.

Rawls, John (1971): *A Theory of Justice*. Harvard University Press: Cambridge, Mass.

Simon, Patrick (2004): *Comparative Study on the Collection of Data to Measure the Extent and Impact of Discrimination within the United States, Canada, Australia, Great-Britain and the Netherlands. Medis Project (Measurement of Discriminations)*. Brussels: European Commission, Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Unit D.3. Manuscript.

## DOKUMENTI

- Direktiva sveta 2000/43/EC z dne 29. junija 2000 o enakem obravnavanju oseb ne glede na raso ali etnično poreklo [Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the Principle of Equal Treatment between Persons Irrespective of Racial and Ethnic Origin], OJ L 180, 19/07/2000, 0022-0026.
- Direktiva sveta 2000/78/EC o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu [Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a General Framework for Equal Treatment in Employment and Occupation], OJ L303, 2/12/2000, 0012-0023.
- Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (1950), Ur. l. RS-MP, št. 7-41/1994 (RS 33/1994) [Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, ETS No. 5].
- Evropska socialna listina (spremenjena) (1996). Ur. l. RS-MP, št. 7/99 [European Social Charter (revised)], ETS No. 163.
- Evropska socialna listina [European Social Charter] (1961). ETS No. 035.
- Konvencija št. 111 o diskriminaciji pri zaposlovanju in delu (1985), Mednarodna organizacija dela, Ur. l. SFRJ, št. 3/65 [Discrimination (Employment and Occupation Convention (Revised))].
- Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah (1966), Uradni list SFRJ, št. 7/1971 [International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 993 U.N.T.S. 3].
- Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (1966), Uradni list SFRJ, št. 7/1971 [International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 999 U.N.T.S. 171].
- Splošna deklaracija o človekovih pravicah (1948) [Universal Declaration of Human Rights], ki jo je sprejela Generalna skupščina Združenih narodov z resolucijo 217 A (III) 10. decembra 1948.
- Uredba Ministrskega sveta Evropske komisije št. 1035/97 z dne 2. junija 1997.
- Ustava Republike Litve z dne 25. 10. 1992, angleški prevod ([http://www.servat.unibe.ch/icl/lh00000\\_.html](http://www.servat.unibe.ch/icl/lh00000_.html), 1. 6. 2009).
- Zakon o delovnih razmerjih, Ur. l. RS, št. 42/2002.
- Zakon o enakem obravnavanju št. 21/2004 z dne 1. 4. 2004, ki vključuje popravke zakona št. 50/2006, Finska (<http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2004/en20040021.pdf>, 1. 6. 2009).

- Zakon z dne 2. 3. 1994 o enakem obravnavanju (Act of 2 March 1994 laying down general rules for the protection against discrimination on grounds of religion, philosophy of life, political conviction, race, sex, nationality, hetero- or homosexual inclination or marital status (Act on Equal Treatment)), dopolnjen s spremembami Zakona o uresničevanju Direktive 2000/43/ES in Direktive 2000/78/ES, Nizozemska, Uradni list, 30. 3. 2004, št. 119, str. 1–6. Neuradni angleški prevod ([http://www.stopdiscrimination.info/fileadmin/pdfs/Nationale\\_Inhalte/Netherlands/NLGenEqualTreatAct.pdf](http://www.stopdiscrimination.info/fileadmin/pdfs/Nationale_Inhalte/Netherlands/NLGenEqualTreatAct.pdf), 1. 6. 2000).
- Zakon o enakem obravnavanju z dne 18. avgusta 2006 (§ 12.4 AGG) (Law to implement the European Directive on the realization the principle of equal treatment). Bundesgesetzblatt, Bundesanzeiger Verlag, Bonn, Germany, pp. 1897–1910.
- Zakon o uresničevanju načela enakega obravnavanja (uradno prečiščeno besedilo) (ZUNEO-UPB1), Ur. l. RS, št. 93/2007 (<http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200793&stevilka=4600>, 4. 6. 2009).
- Zakon št. 35/2004 z dne 29. julija 2004 (popravek k Delavskemu zakoniku), Portugalska.
- Zakon št. 435/2004 Coll., Zaposlovanje, Republika Češka.
- Zakon št. 65/1965 Coll., Delovni zakonik, Republika Češka.
- Zakon št. 660/2001 o Varuhu za manjšine in Sodiščih za diskriminacijo z dne 29. 3. 2004, Finska ([http://www.poliisi.fi/intermin/vvt/home.nsf/files/Act\\_on\\_the\\_Ombudsman\\_for\\_Minorities\\_and\\_the\\_Discrimination\\_Board/\\$file/Act\\_on\\_the\\_Ombudsman\\_for\\_Minorities\\_and\\_the\\_Discrimination\\_Board.pdf](http://www.poliisi.fi/intermin/vvt/home.nsf/files/Act_on_the_Ombudsman_for_Minorities_and_the_Discrimination_Board/$file/Act_on_the_Ombudsman_for_Minorities_and_the_Discrimination_Board.pdf), 6. 6. 2009).
- Zakona št. IX-1826 z dne 18. novembra 2003 o enakem obravnavanju, Republika Litva ([http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc\\_e?p\\_id=245120](http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_e?p_id=245120), 2. 6. 2009).
- Zakonik o delovnem pravu, prejet z Zakonom št. IX-926 dne 4. 6. 2002, Litva ([http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc\\_e?p\\_id=191770](http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_e?p_id=191770), 1. 6. 2002).