



Razumevanje novih direktiv EU na področju standardov za organe za enakost

Pravni povzetek o standardih za organe za enakost

sklad Equal Rights Trust za mrežo Equinet

financira nemška Zvezna agencija za boj proti diskriminaciji

Publikacijo z naslovom **Understanding the New EU Directives on Standards for Equality Bodies – Legal Digest on Standards for Equality Bodies (Razumevanje novih direktiv EU na področju standardov za organe za enakost – Pravni povzetek o standardih za organe za enakost)** objavlja evropska mreža organov za enakost Equinet. Mreža Equinet združuje 47 organizacij iz vse Evrope, ki so kot državni organi za enakost pooblaščen za boj proti diskriminaciji iz različnih razlogov, ki med drugim vključujejo tudi starost, invalidnost, spol, raso ali etnično poreklo, vero ali prepričanje in spolno usmerjenost.

Člani mreže Equinet: Komisar za varstvo pred diskriminacijo, **Albanija** | Avstrijski varuh za pravice ljudi z invalidnostmi, **Avstrija** | Varuh človekovih pravic za enako obravnavo, **Avstrija** | Unia (Medzvezni center za enake možnosti), **Belgija** | Zavod za enakost žensk in moških, **Belgija** | Institucija varuha človekovih pravic Bosne in Hercegovine, **Bosna in Hercegovina** | Komisija za varstvo pred diskriminacijo, **Bolgarija** | Varuhinja človekovih pravic Republike Hrvaške, **Hrvaška** | Varuh človekovih pravic za enakost spolov, **Hrvaška** | Varuh človekovih pravic za ljudi z invalidnostmi, **Hrvaška** | Urad Komisarja za administracijo in varstvo človekovih pravic, **Ciper** | Javni zagovornik pravic, **Republika Češka** | Danski Inštitut za človekove pravice, **Danska** | Komisar za enakost spolov in enako obravnavo, **Estonija** | Varuh človekovih pravic za enakost, **Finska** | Varuh človekovih pravic za nediskriminacijo, **Finska** | Zagovornik pravic, **Francija** | Javni zagovornik (varuh človekovih pravic) Gruzije, **Gruzija** | Zvezna agencija za boj proti diskriminaciji, **Nemčija** | Grški varuh človekovih pravic, **Grčija** | Urad Komisarja za temeljne pravice, **Madžarska** | Irska Komisija za človekove pravice in enakost, **Irska** | Državni urad za boj proti rasni diskriminaciji, **Italija** | Institucija varuha človekovih pravic, **Kosovo*** | Urad varuha človekovih pravic Republike Latvije, **Latvija** | Urad varuha človekovih pravic za enake možnosti, **Litva** | Center za enako obravnavo, **Luksemburg** | Državna komisija za spodbujanje enakosti, **Malta** | Komisija za pravice ljudi z invalidnostmi, **Malta** | Svet za enakost, **Moldavija** | Varuh človekovih pravic in svoboščin (ombudsman), **Črna Gora** | Nizozemski Inštitut za človekove pravice, **Nizozemska** | Komisija za preprečevanje in zaščito pred diskriminacijo, **Severna Makedonija** | Varuh človekovih pravic za enakost in boj proti diskriminaciji, **Norveška** | Komisar za človekove pravice Republike Poljske, **Poljska** | Komisija za državljanstvo in enakost spolov, **Portugalska** | Komisija za enakost pri delu in zaposlovanju, **Portugalska** | Državni svet za boj proti diskriminaciji, **Romunija** | Komisar za varstvo enakosti, **Srbija** | Slovaški državni center za človekove pravice, **Slovaška** | Zagovornik načela enakosti, **Slovenija** | Svet za odpravo etnične ali rasne diskriminacije, **Španija** | Inštitut za ženske, **Španija** | Varuh človekovih pravic za enakost, **Švedska** | Komisar ukrajinskega parlamenta za človekove pravice, **Ukrajina** | Komisija za enakost in človekove pravice, **Združeno kraljestvo – Velika Britanija** | Komisija za enakost za Severno Irsko, **Združeno kraljestvo – Severna Irska**

* To poimenovanje ne posega v stališča glede statusa ter je v skladu z RVSZN 1244/1999 in mnenjem Meddržavnega sodišča o razglasitvi neodvisnosti Kosova.

info@equineteurope.org | www.equineteurope.org

© Equinet 2024 – Razmnoževanje je dovoljeno ob navedbi vira.



EQUINET
European Network
of Equality Bodies



Federal
Anti-Discrimination
Agency



EQUAL RIGHTS TRUST

ISBN 978-961-96817-3-2 (PDF)

Zahvale

Avtorji

Za raziskavo, razvoj in pripravo osnutka pravnega povzetka o standardih za organe za enakost ter povezanih publikacij je poskrbela skupna ekipa. **Jim Fitzgerald** in **Sam Barnes** iz sklada Equal Rights Trust sta pripravila in razvila pravni povzetek o standardih za organe za enakost in z njimi povezane publikacije ter se v tem postopku opirala na nasvete in usmeritve članov tajništva mreže Equinet ter svetovalnega odbora. **Lara Ibrahim**, raziskovalna sodelavka sklada inštituta za človekove pravice Bonavero, je poskrbela za dragoceno raziskovalno podporo, **Simon Collerton**, raziskovalec v skladu, pa je pripravil prvotno kartiranje določb direktiv.

Svetovalni odbor

-  **Evelyn Collins** (častna profesorica na Pravni fakulteti univerze Queens University v Belfastu, predsednica sklada Equal Rights Trust)
-  **Niall Crowley** (neodvisni strokovnjak za enakost in človekove pravice, skrbnik sklada Equal Rights Trust)
-  **Jone Elizondo-Urrestarazu** (Equinet, Evropska mreža organov za enakost)
-  **Rainer Hiltunen** (Varuh človekovih pravic za enakost, Finska)
-  **Tamás Kádár** (Equinet, Evropska mreža organov za enakost)
-  **Tena Šimonovic Einwalter** (Varuhinja človekovih pravic, Hrvaška)

Uredniška koordinacija in koordinacija publikacij

Jone Elizondo-Urrestarazu in **Tamás Kádár** (Equinet, Evropska mreža organov za enakost)

Oblikovanje

Mariam Camilla Rechchad (Equinet, Evropska mreža organov za enakost)



Skupaj za enakost, močnejši za vse

Izvajanje trdnih evropskih standardov za organe za enakost

Zavezujoča zakonodaja o standardih za organe za enakost je pomemben korak k boljšemu in enotnejšemu izvajanju in izvrševanju zakonodaje EU na področju enake obravnave, kar prispeva k izpolnjevanju njenega končnega cilja ustvarjanja družb, v katerih se zagotavlja enakost, in izkoreninjenja diskriminacije.

Učinkovito in ambiciozno nacionalno izvajanje direktiv o standardih za organe za enakost lahko pripomore k temu, da bodo imeli organi za enakost trdnejša zagotovila glede svoje neodvisnosti ter potrebna sredstva za spodbujanje enakosti, učinkovit boj proti diskriminaciji in zagotavljanje dostopnosti za vse. Ti postopki bodo vključevali nudenje pomoči žrtvam ter zagotavljanje boljšega dostopa do pravnega varstva za vse, z ustreznimi pooblastili za doseganje ciljev popolne enakosti in širšimi pooblastili, ki bodo zajemala vse manifestacije diskriminacije.

Direktive o standardih za organe za enakost sicer določajo minimalne zahteve, ki jih je treba izpolniti za učinkovito in neodvisno delovanje organov za enakost na številnih ključnih področjih, vendar pa grede države članice lahko še dlje, kar bi pravzaprav tudi morale storiti. Države članice bi bilo treba spodbujati, da si prizadevajo za ambiciozno strategijo prenosa in izvajanja, ki bi vodila do močnejših in bolje opremljenih organov za enakost po vsej Evropi, ter izkoristijo priložnost za prilagoditev svoje zakonodaje, da bi na ta način opredelile izboljšave, ki bi njihovim državljanom zagotovile najvišjo raven varstva pred diskriminacijo. V tem kontekstu lahko deležniki in zavezniki na državni ravni igrajo ključno vlogo pri zagovarjanju in podpiranju izvedbenih strategij, ki uresničujejo vse možnosti, ki se ponujajo organom za enakost, tako da jim podelijo pooblastila, pristojnosti, neodvisnost in vire, ki jih zahtevajo navedene direktive.

Več informacij o standardih za organe za enakost je na voljo na naslednji spletni strani:

<https://equineteurope.org/what-are-equality-bodies/standards-for-equality-bodies/>.

Zavzemanje za uspešen prenos

Ta vir je skupaj s publikacijami "Ključna načela, pridobljena iz pravnega povzetka o standardih za organe za enakost" ter "Zavzemanje za uspešen prenos: zbirka orodij za civilno družbo" financirala [nemška Zvezna agencija za boj proti diskriminaciji \(FADA\)](#) v okviru projekta za podporo nacionalnim organom za enakost in njihovim zaveznikom pri zagotavljanju uspešnega prenosa direktiv o standardih. Ti viri so namenjeni zagotavljanju boljšega razumevanja direktiv s strani državnih organov za enakost, organizacij civilne družbe in deležnikov na področju enakosti, saj jim zagotavljajo orodja in informacije, potrebne za smiselno sodelovanje v procesu izvajanja in zavzemanje za ambiciozni prenos na državni ravni. Projekt, ki ga financira agencija FADA, vodi **Mariam Camilla Rechchad**, vodja projekta pri mreži Equinet (Evropska mreža organov za enakost).

Vsebina

Zahvale.....	iv
Avtorji	iv
Svetovalni odbor.....	iv
Uredniška koordinacija in koordinacija publikacij	iv
Oblikovanje.....	iv
Izvajanje trdnih evropskih standardov za organe za enakost	v
Zavzemanje za uspešen prenos	v
Uvod	8
1 Zgodovina in ozadje.....	9
2 Namen in struktura.....	12
3 Zadevni pravni instrumenti	13
3.1. Direktive o standardih za organe za enakost.....	13
3.2. Direktive o enakosti	14
4 Analitični pristop.....	14
I. Namen.....	17
II. Pristojnosti.....	24
1 Obseg pristojnosti.....	24
2 Uresničevanje pristojnosti.....	29
III. Neodvisnost.....	35
IV. Viri.....	44
V. Pooblastila	50
1 Spodbujanje in preprečevanje.....	52
1.1. Ozaveščanje	54
1.2. Proaktivni ukrepi.....	59
1.3. Posvetovanje.....	63
1.4. Zbiranje podatkov	67
1.5. Javno poročanje.....	71
2 Dostop do pravnega varstva in pravnih sredstev	74
2.1. Pomoč žrtvam	76
2.2. Alternativno reševanje sporov.....	81
2.3. Preiskovanje in preiskave.....	84
2.4. Mnenja in odločitve	87
2.5. Pravdni postopek	91

2.6.	Postopkovni zaščitni ukrepi	95
VI.	Dostopnost	100
VII.	Prenos, izvajanje in spremljanje.....	108
1	Prenos.....	108
2	Izvajanje	109
3	Spremljanje.....	109
4	Prenos in izvajanje na ravni Evropske unije	110
VIII.	Bibliografija.....	112
1	Pogodbeno pravo in praksa.....	112
1.1.	Direktivi o standardih.....	112
1.2.	Direktive o enakosti	112
1.3.	Druga relevantna evropska zakonodaja.....	113
1.4.	Mednarodno pravo in praksa	113
1.5.	Sodna praksa.....	114
2	Pripravljalni materiali	114
3	Nezavezujoča priporočila	114
4	Publikacije, katerih avtor in naročnik je mreža Equinet	114
5	Drugi članki, knjige, poročila in študije.....	115



Uvod

Organi za enakost igrajo ključno vlogo v boju proti diskriminaciji, pospeševanju enakosti in spodbujanju pozitivnih družbenih sprememb. Število organov za enakost v Evropi se je od začetka leta 2000 povečalo, kar gre delno pripisati tudi sprejetju direktiv Evropske unije o enakosti.¹

Vendar pa vse direktive o enakosti ne zahtevajo ustanovitve organov za enakost, tiste, ki vsebujejo takšne zahteve, pa podrobno opisujejo le omejen nabor pristojnosti, ki jih morajo imeti tovrstni organi. Široka diskrecijska pravica, ki jo imajo države pri prenosu direktiv o enakosti, je privedla do nekaterih pozitivnih praks na državni ravni. Povzročila pa je tudi neenakomerne ravni varstva pred diskriminacijo. Prizadevanja za izboljšanje razmer, ki vključujejo tudi sprejetje dveh nezavezujočih priporočil od leta 2017, večinoma niso uspela odpraviti vrzeli pri izvajanju, kar je spodbudilo pozive k novi zakonodaji.²

7. maja 2024 sta bili sprejeti dve novi direktivi, ki določata sklop usklajenih minimalnih standardov za organe za enakost.³ Ti dve direktivi, ki zajemata teme namena, pristojnosti, neodvisnosti, virov, pooblastil in dostopnosti, od držav zahtevata, da sprejmejo posebne in konkretne ukrepe za zagotavljanje neodvisnosti organov za enakost ter njihove učinkovitosti v boju proti diskriminaciji in spodbujanju enakosti. Ti direktivi o standardih imata transformativni potencial. Če želimo, da se njun potencial v celoti uresniči, pa ju je treba ustrezno razumeti, prenesti in izvajati.

Junija 2024 je Equinet – Evropska mreža organov za enakost s pomočjo sredstev nemške Zvezne agencije za boj proti diskriminaciji naročila skladu Equal Rights Trust, naj pripravi neodvisno pravno analizo teh direktiv o standardih. Ta povzetek vsebuje ugotovitve navedene analize.

¹ Ti instrumenti so obravnavani v oddelku C tega poglavja. Izraz "direktive o enakosti", ki se uporablja v tem poročilu, se nanaša posebej na Direktivo o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu (2000/78/ES); Direktivo o enakem dostopu moških in žensk do blaga in storitev (2004/113/ES); Preoblikovano direktivo o enakosti spolov (2006/54/ES); Direktivo o enakem obravnavanju moških in žensk, ki opravljajo samostojno dejavnost (2010/41/EU); Direktivo o enakem obravnavanju moških in žensk v zadevah socialne varnosti (79/7/EGS) in Direktivo o rasni enakosti (2000/43/ES).

² European Commission against Racism and Intolerance, *Splošno politično priporočilo ECRI št. 2 (revidirano): Equality Bodies to Combat Racism and Intolerance at National Level*, 2017; Priporočilo Komisije (EU) 2018/951 z dne 22. junija 2018 o standardih za organe za enakost. Za nedavno objavljene ocene napredka glej: Evropska komisija, *Delovni dokument služb Komisije: Organi za enakost in izvajanje Priporočila Komisije o standardih za organe za enakost*, SWD (2021) 63 final.

³ Glej Direktivo (EU) 2024/1500 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. maja 2024 o standardih za organe za enakost na področju enakega obravnavanja in enakih možnosti žensk in moških pri zaposlovanju in poklicu ter o spremembi direktiv 2006/54/ES in 2010/41/EU; in Direktivo Sveta (EU) 2024/1499 z dne 7. maja 2024 o standardih za organe za enakost na področju enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost, enakega obravnavanja oseb v zadevah zaposlovanja in poklica ne glede na vero ali prepričanje, invalidnost, starost ali spolno usmerjenost, enakega obravnavanja žensk in moških v zadevah socialne varnosti ter pri dostopu do blaga in storitev in oskrbi z njimi ter o spremembi direktiv 2000/43/ES in 2004/113/ES. Kot je opisano v nadaljevanju, sta ta dva dokumenta skoraj povsem enaka glede na standarde, ki so določeni v njuni vsebini, razlikujejo pa se glede na področje uporabe.

Naslednje strani navajajo raziskavo o zgodovini direktiv o standardih ter opredeljujejo njune bistvene elemente in niz temeljnih načel za njuno razlago. Ta temeljna načela temeljijo na celoviti oceni besedila členov ob upoštevanju klavzule o namenu direktiv o standardih, skupaj z uvodnimi izjavami, pripravljanim gradivom in drugimi obstoječimi pravnimi instrumenti ter veljavnimi priporočili. Namen besedila je pomagati državam, osebu organov za enakost, pravosodnim delavcem in drugim deležnikom pri operacionalizaciji standardov v okviru njihovega prihodnjega dela. Dokument s ključnimi načeli, ki vsebuje povzetek bistvenih elementov, in zbirka orodij za civilno družbo sta bila pripravljena kot spremna dokumenta k povzetku. Vsak od teh dokumentov je bil razvit na podlagi tega pravnega povzetka in si ga je treba razlagati skupaj z njim.

Ob dokončanju tega povzetka se je pojavilo vprašanje v zvezi z napačnim prevodom nekaterih terminologij in konceptov, ki se uporabljajo v drugih jezikovnih različicah direktiv o standardih. Čeprav je bila Evropska komisija o tem obveščena in se pričakuje njeno ukrepanje, je treba poudariti, da analiza v tem povzetku temelji na angleški različici direktiv o standardih.

1 Zgodovina in ozadje

Enakost in nediskriminacija sta dve temeljni vrednoti, na katerih temelji Evropska unija.⁴ Listina o temeljnih pravicah določa enakost vseh oseb pred zakonom in prepoveduje diskriminacijo pri uporabi prava Evropske unije na podlagi obsežnega in odprtega seznama osebnih okoliščin.⁵

Od sedemdesetih let prejšnjega stoletja dalje je bilo sprejetih več direktiv, ki od držav članic zahtevajo, da sprejmejo ukrepe za boj proti diskriminaciji in spodbujanje enakosti zaradi posebnih razlogov in na določenih življenjskih področjih.⁶ Direktiva o rasni enakosti, sprejeta leta 2000, je bila prva direktiva, ki je od držav članic izrecno zahtevala, da "določijo organ ali organe za spodbujanje enakega obravnavanja".⁷ Nadaljnje direktive so to dolžnost razširile na dodatne razloge biološkega in družbenega spola.⁸

Vendar pa so to zahtevo vključevale le direktive, povezane z raso, etničnim poreklom in spolom, kar pomeni, da ni obstajala nobena izrecna obveznost za ustanovitev organov za enakost, da bi se na ta način preprečevala in obravnavala diskriminacija na podlagi vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti,⁹ čeprav so številne države v praksi razširile pristojnosti obstoječih organov, ki je nato zajemal

⁴ Pogodba o Evropski uniji, člen 2.

⁵ Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, člena 20 in 21.

⁶ Glej denimo: Direktivo Sveta 76/207/EGS z dne 9. februarja 1976 o uresničevanju načela enakega obravnavanja moških in žensk v zvezi z dostopom do zaposlitve, poklicnega izobraževanja in napredovanja ter delovnih pogojev. Za pregled sodobnih instrumentov EU, ki se nanašajo na pravice do enakosti in nediskriminacije, glej Equinet, "The EU Legislative Framework", 2024, na voljo na spletnem naslovu: <https://equineteurope.org/equality-in-europe/eu-legislative-framework/>.

⁷ Direktiva o rasni enakosti (2000/43/ES), člen 13.

⁸ Glej Direktivo o enakem dostopu moških in žensk do blaga in storitev (2004/113/ES), člen 12; Preoblikovano direktivo o enakosti spolov (2006/54/ES), člen 20; Direktivo o enakem obravnavanju moških in žensk, ki opravljajo samostojno dejavnost (2010/41/EU), člen 11; in Direktivo o preglednosti plač (2023/970), člen 28. Te direktive so podrobneje obravnavane v delu C tega poglavja.

⁹ Glej na primer Okvirno direktivo o zaposlovanju (2000/78/ES).

tudi te osebne okoliščine.¹⁰ Poleg tega so štiri direktive o enakosti, ki so vsebovale takšno zahtevo, zagotavljale le malo specifičnosti, saj so določale le omejen nabor pristojnosti, ki naj bi jih imeli organi za enakost, niso pa zagotavljale navodil o strukturah, virih ali pooblastilih, potrebnih za izvajanje teh pristojnosti.¹¹

Kljub tem omejitvam so direktive o enakosti močno vplivale na ustanovitev organov za enakost po vsej Evropski uniji. Pred njihovim sprejetjem so bili organi za enakost vzpostavljeni le v manjšini držav članic,¹² v letu 2000 pa so bili ustanovljeni številni novi organi. Vlade nekaterih držav so poskušale uveljaviti svoje obveznosti s širitvijo pristojnosti obstoječih institucij, vključno z nacionalnimi institucijami za človekove pravice in varuhi človekovih pravic.¹³ Ker so te institucije že imele obstoječe vire, strukture in mehanizme, so lahko hitro (čeprav ne vedno v celoti) prevzele pooblastilo, ki se nanaša na enakost.¹⁴ V drugih državah je bila ustanovljena kombinacija organov, ki so se ukvarjali s posebnimi podlagami, ter organov, ki so bili zadolženi za več osebnih okoliščin, z različnimi kompetencami. V nekaterih državah so bili ustanovljeni enotni organi s pristojnostmi, ki zajemajo vse osebne okoliščine za diskriminacijo. Organi za enakost, ki so bili ustanovljeni, kljub razponu različnih strukturnih in institucionalnih modelov v večini držav presegajo minimalne zahteve direktiv o enakosti,¹⁵ saj so pooblaščen za obravnavanje diskriminacije na podlagi širšega nabora osebnih okoliščin in na dodatnih življenjskih področjih ali s širšim razponom pooblastil in funkcij.

Izkazalo se je, da so tako raznoliki modeli in pristopi obenem prednosti in slabosti. Široka diskrecijska pravica, ki jo imajo države pri prenosu direktiv o enakosti, je privedla do nekaterih pozitivnih praks po vsej Evropi.¹⁶ Povzročila pa je tudi neenakomerne ravni varstva pred diskriminacijo in znatne razlike pri pristojnostih ter virih imenovanih institucij.¹⁷ Vlade v odsotnosti jasnih standardov glede neodvisnosti, pristojnosti, virov, pooblastil in dostopnosti poleg tega tudi niso zagotovile, da bi bili njihovi organi za enakost lahko v celoti opremljeni, opolnomočeni in pooblaščen za učinkovito delovanje v praksi. Izkazalo se je tudi, da so ti organi izpostavljeni zunanjim grožnjam. Po svetovni finančni krizi v letih 2007 in 2008 je bilo na primer prestrukturiranih več organov za enakost, katerih učinkovitost je bila poleg tega tudi ovirana zaradi zmanjšane dodeljevanja sredstev.¹⁸

¹⁰ Evropska komisija je ugotovila, da imajo "v vseh državah članicah razen treh [...] organi za enakost pristojnosti v zvezi z vsemi razlogi, ki jih zajema Direktiva o enakosti pri zaposlovanju. V približno dveh tretjinah držav članic so organi za enakost pristojni za vse razloge in vsa področja, navedena v priporočilu." Glej Evropska komisija, *Delovni dokument služb Komisije: Organi za enakost in izvajanje Priporočila Komisije o standardih za organe za enakost*, SWD (2021) 63 final, str. 4.

¹¹ Glej tudi razpravo v delu C tega poglavja.

¹² Nadalje glej Elizondo-Urrestarazu, J., "Equality bodies: New standards, new challenges", *IgualdadES*, 9, 2023, str. 248.

¹³ Evropska komisija, *Delovni dokument služb Komisije: Organi za enakost in izvajanje Priporočila Komisije o standardih za organe za enakost*, SWD (2021) 63 final, str. 7.

¹⁴ *Prav tam*, str. 7.

¹⁵ *Prav tam*, str. 4.

¹⁶ Glej Direktivo 2024/1499, uvodna izjava 10.

¹⁷ Ta točka je priznana v direktivah o standardih in je bila poudarjena kot ključno gonilo za njihovo sprejetje v prvotnem predlogu Komisije. Glej Direktivo 2024/1500, uvodna izjava 9; Direktivo 2024/1499, uvodna izjava 11. Glej tudi Tematski sektor Evropskega parlamenta za pravice državljanov in ustavne zadeve, *Krepitev vloge in neodvisnosti organov za enakost*, 2023, str. 16.

¹⁸ Benedi Lahuerta, S., "Equality Bodies: Advancing towards more responsive designs?", *International Journal of Law in Context* (2021), 17, str. 391.

Zaradi pomanjkanja napredka je mreža Equinet sprožila pobudo za razvoj standardov za organe za enakost.¹⁹ Mreža Equinet je prvič formalno predlagala sprejetje novih standardov v delovnem dokumentu, objavljenem leta 2016. Navedeni dokument z naslovom "*Developing Standards for Equality Bodies*" (Razvoj standardov za organe za enakost) je bil razvit na podlagi posvetovanja v okviru projekta mreže Equinet o standardih ter s širšim članstvom mreže Equinet. Dokument je pozval k imenovanju organov za enakost s "širokimi pristojnostmi za spodbujanje in podporo pri doseganju polne enakosti v praksi ter za boj proti vsem oblikam diskriminacije na vseh področjih družbe in za njihovo odpravo".²⁰ Predlagal je podrobne standarde na štirih področjih – pristojnosti, popolna neodvisnost, učinkovitost in institucionalna arhitektura.

Predlogi, predstavljeni v delovnem dokumentu, so bili v zadnjih osmih letih obširno promovirani in obravnavani. Mreža Equinet je spodbujala sprejetje standardov pri svojem sodelovanju z institucijami Evropske unije in pri ozaveščanju javnosti, hkrati pa je razvila tudi podrobne predloge o delu organov za enakost na področjih, ki med drugim vključujejo zbiranje podatkov, vključevanje načela enakosti, nasvete in priporočila politike, sodne postopke, sankcije in pravna sredstva.²¹

Med letoma 2017 in 2018 sta Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti (ECRI) in Evropska komisija izdali priporočila na tem področju.²² *Splošno politično priporočilo ECRI št. 2 (revidirano): Organi za enakost za boj proti rasizmu in nestrpnosti na nacionalni ravni* (ECRI GPR št. 2r), sprejeto decembra 2017, je prvič zagotovilo podrobne smernice o standardih za organe za enakost. Dokument poleg 41 priporočil vsebuje tudi podroben obrazložiten memorandum z dodatnimi podrobnostmi. Manj kot leto kasneje, junija 2018, je Evropska komisija sprejela svoje Priporočilo 2018/951 (*Priporočilo Evropske komisije*), s katerim je določila ukrepe za izboljšanje neodvisnosti in učinkovitosti organov za enakost "zlasti v zvezi z njihovo zmožnostjo zagotoviti, da lahko diskriminirani posamezniki in skupine v celoti uveljavljajo svoje pravice".²³

Vendar je Komisija v letu 2021 sklenila, da:

Priporočilo služi kot skupni standard za učinkovito in neodvisno delovanje organov za enakost (...) Vendar omejena in neenakomerna raven izvajanja priporočila še naprej ovira nekatere organe za enakost pri učinkovitem izvajanju njihove vloge. V praksi to vodi do različnih ravni varstva pred diskriminacijo po vsej EU.²⁴

¹⁹ *Prav tam*, str. 391.

²⁰ Equinet, *Developing Standards for Equality Bodies: An Equinet Working Paper*, 2016, str. 4.

²¹ Glej na primer Stocker, R., Urbanikova, M. in Banjac, B., "Collection and Use of Complaints Data by Equality Bodies", Equinet, 2021; in Equinet, *Compendium of Good Practices on Equality Mainstreaming: The Use of Equality Duties and Equality Impact Assessments*, 2021. V tem povzetku se sklicujemo na publikacije mreže Equinet in drugih organizmov, ki pripravljajo standarde ali zagotavljajo smernice o ukrepih, potrebnih za spodbujanje enakosti na področjih, ki jih zajemajo novi standardi.

²² European Commission against Racism and Intolerance, *Splošno politično priporočilo ECRI št. 2 (revidirano): Equality Bodies to Combat Racism and Intolerance at National Level*, 2017; Priporočilo Komisije (EU) 2018/951 z dne 22. junija 2018 o standardih za organe za enakost.

²³ Priporočilo Komisije (EU) 2018/951 z dne 22. junija 2018 o standardih za organe za enakost, člen 1.

²⁴ Evropska komisija, *Delovni dokument služb Komisije: Organi za enakost in izvajanje Priporočila Komisije o standardih za organe za enakost*, SWD (2021) 63 final, str. 29.

Po ugotovitvi, da je bilo "priporočilo zaradi svoje nezavezujoče narave le delno izvedeno",²⁵ je Komisija predlagala sprejetje zavezujoče zakonodaje, tj. direktiv o standardih za organe za enakost. Decembra 2022 je Evropska komisija objavila predloge za dve novi direktivi. Direktivi sta glede samih pravno zavezujočih določb praktično enaki,²⁶ v glavnem se razlikujeta le glede na osebno in materialno področje uporabe ter postopek za njuno sprejetje.²⁷

V letu 2023 in na začetku leta 2024 sta Evropski parlament in Svet izvajala pogajanja o predlaganih direktivah Komisije o standardih. V okviru tega postopka so predloge Komisije preučili strokovni odbori Evropskega parlamenta, ki so se posvetovali s strokovnjaki (vključno z mrežo Equinet in organi za enakost), pregledali osnutek in sodelovali s Komisijo ter s Svetom. Poročevalci odborov Parlamenta so julija 2023 objavili osnutek poročila s predlaganimi spremembami predlogov Komisije. Svet je sodeloval v celotnem postopku. Parlament je 10. aprila 2024 sprejel končno besedilo direktiv o standardih. Svet je 7. maja 2024 sprejel direktivi o standardih. Države imajo na voljo dve leti za prenos direktiv o standardih v nacionalni pravni okvir, skrajni rok za prenos pa je 19. junij 2026.

2 Namen in struktura

Namen te publikacije je zagotoviti pomoč za države in organe za enakost pri njihovem delu, povezanim s prenosom in izvajanjem novih direktiv o standardih. Zagotavlja pravno analizo direktiv ter podrobno oceno besedila členov, pri čemer upošteva uvodne izjave, pripravljeno gradivo, obstoječe pravne instrumente ter veljavna priporočila, ki sta jih izdala ECRI in Evropska komisija. Cilj publikacije je pojasniti in razčleniti določbe direktiv o standardih ter zagotoviti jasne in praktične smernice za njihovo izvajanje na podlagi ocene direktiv o standardih kot celote, ob upoštevanju klavzule o namenih.

Publikacija je razdeljena na sedem tematskih poglavij. Prvo poglavje obravnava namen direktiv o standardih. Vsako od naslednjih poglavij obravnava drugačno področje standardov, ki jih določata direktivi: pristojnosti, neodvisnost, vire, pooblastila, dostopnost in izvajanje.

Poglavja so organizirana tematsko in ne glede na posamezne člene. Zato se nekatera od poglavij osredotočajo na en sam člen, druga pa obravnavajo več členov skupaj. Številke členov so jasno navedene, da se bralci lažje znajdejo.

Po potrebi so poglavja razdeljena na razdelke, v katerih se preučijo določbe, ki določajo standarde na različnih področjih. Vsako poglavje, razdelek ali podrazdelek je razdeljen na tri dele:

²⁵ Predlog Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o standardih za organe za enakost na področju enakega obravnavanja in enakih možnosti žensk in moških pri zaposlovanju in poklicu ter o črtanju člena 20 Direktive 2006/54/ES in člena 11 Direktive 2010/41/EU, COM/2022/688 final, 2022/0400 (COD), str. 12.

²⁶ Direktivi se navzkrižno sklicujeta druga na drugo in določata, da so v okviru vsakega instrumenta določeni "enaki minimalni standardi za delovanje organov za enakost". Glej Direktivo 2024/1499, uvodna izjava 14; Direktivo 2024/1500, uvodna izjava 11.

²⁷ Zaradi različnega zakonodajnega statusa direktiv o enakosti, ki so si jih prizadevali spremeniti, so se o direktivah o standardih pogajali po različnih postopkih. O Direktivi 2024/1500 sta se Evropski parlament in Evropski svet pogajala po "rednem zakonodajnem postopku" iz člena 157 Pogodbe o delovanju Evropske unije, o Direktivi 2024/1499 pa po posebnem zakonodajnem postopku. Za nadaljnjo razpravo glej: Elizondo-Urrestarazu, J., "Equality bodies: New standards, new challenges", *IgualdadES*, 9, 2023, str. 248.

Del A preučuje proces razvoja standardov in upošteva že obstoječe standarde in priporočila. Ti deli se začnejo z razpravo na področju zahtev direktiv o enakosti. V nadaljevanju preučujejo predloge, ki jih je mreža Equinet podala v svojem delovnem dokumentu iz leta 2016, ter raziskave, ugotovitve in priporočila, ki so jih sprejeli drugi zainteresirani deležniki. Nazadnje ti deli upoštevajo nezavezujoča priporočila, ki sta jih izdala ECRI in Evropska komisija, skupaj s kazalniki, ki jih je razvil projekt mreže Equinet o standardih in ki so jih potrdile vse članice mreže Equinet, kot učinkovito sredstvo za oceno izvajanja standardov za organe za enakost.

Del B obravnava bistvene elemente vsakega člena. V teh delih so preučene in analizirane posamezne besede ter besedne zveze v določbah. Ti deli določajo, na kakšen način je treba brati besedilo za namene prenosa in izvajanja. Kot je navedeno v oddelku D spodaj, gre za pravno analizo terminologije, ki temelji na celovitem razlaganju direktiv o standardih oz. dokumentov, nastalih med postopkom njihovega razvoja, in drugih instrumentov mednarodnega in evropskega prava.

Del C določa ključna načela, ki izhajajo iz analize bistvenih elementov vsake določbe. Cilj je zagotoviti jasne in dostopne smernice glede tega, kako razlagati, prenesti in izvajati različne člene ter določbe direktiv o standardih, kar temelji na pravni analizi.

Ta pravni pregled predstavlja podrobno pravno analizo direktiv o standardih, od katerih vsaka vsebuje več kot 25 členov in več kot 50 uvodnih izjav, zato gre za precej obsežno in podrobno publikacijo. Čeprav smo si po najboljših močeh prizadevali za uporabo dostopnega jezika, takšna pravna analiza predstavlja tudi določene ovire, zlasti glede dolžine. Ob priznavanju tega ter potrebe po zagotavljanju preprostih, jasnih in dostopnih smernic je Sklad za enake pravice pripravil **dokument s ključnimi načeli** za mrežo Equinet, ki združuje in povzema načela, določena v delu C vsakega poglavja, in ki upošteva enako strukturo kot ta povzetek ter navaja tudi jasna navzkrižna sklicevanja na zadevne člene direktiv o standardih. Dokument s ključnimi načeli nudi pregled zahtev direktiv na visoki ravni, ta povzetek pa določa, zakaj in na kakšen način so bila ključna načela izpeljana iz besedila samih direktiv.

3 Zadevni pravni instrumenti

3.1. Direktive o standardih za organe za enakost



Ta pravni pregled se osredotoča na naslednji dve direktivi Evropske unije: Direktivo (EU) 2024/1499 in Direktivo (EU) 2024/1500. Kot je navedeno zgoraj, ti dve direktivi določata enake minimalne standarde za

delovanje organov za enakost.²⁸ Razlikujeta pa se glede na zakonodajni postopek, v skladu s katerim sta bili sprejeti, osebno in materialno področje uporabe ter prejšnje direktive, ki jih spreminjata.²⁹

Direktiva 2024/1499 vsebuje manjše število dodatnih uvodnih izjav, ki jih ne vsebuje Direktiva 2024/1500. Posledica tega je neskladje med številkami uvodnih izjav obeh direktiv. V tej publikaciji se besedilo sklicuje na "uvodne izjave", navzkrižno sklicevanje na zadevno številko uvodne izjave v Direktivah 2024/1499 in 2024/1500 pa je navedeno v opombah. Nova instrumenta se skupaj imenujeta "direktivi o standardih", "direktivi s standardi" ali preprosto "direktivi".



3.2. Direktive o enakosti

Namen direktiv o standardih je okrepiti uporabo načela enakega obravnavanja, ki izhaja iz obstoječih direktiv EU. Direktiva o rasni enakosti (2000/43/ES), Direktiva o enakem dostopu moških in žensk do blaga in storitev (2004/113/ES), Preoblikovana direktiva o enakosti spolov (2006/54/ES) ter Direktiva o enakem obravnavanju moških in žensk, ki opravljajo samostojno dejavnost (2010/41/EU), od držav zahtevajo, da določijo enega ali več organov za spodbujanje enakega obravnavanja ter minimalno število pristojnosti, ki jih morajo imeti takšni organi.³⁰ Sklicevanja na organe za enakost v teh instrumentih se črtajo in nadomestijo z novima direktivama o standardih.³¹ V tej publikaciji se ti instrumenti skupaj imenujejo "štiri obstoječe direktive". Poleg tega Direktiva 2024/1499 vključuje pravice in obveznosti, ki izhajajo iz Direktive o enakem obravnavanju moških in žensk v zadevah socialne varnosti (79/7/EGS) in Direktive o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu (2000/78/ES), od držav pa zahteva tudi, da zagotovijo, da se pristojnosti organov za enakost razširijo na razloge in življenjska področja, ki jih zajemajo ti instrumenti.³² Za namene tega povzetka je teh šest direktiv skupaj poimenovanih "direktive o enakosti".

4 Analitični pristop

Ta povzetek zagotavlja pravno analizo direktiv o standardih ter izpeljuje ključna načela za njihov prenos in izvajanje. Pristop k tej analizi je kontekstualen: vsaka določba se preuči glede na obstoječe evropske in mednarodne standarde o enakosti in nediskriminaciji, in sicer v kontekstu direktiv kot celote ter v kontekstu namena zakonodajalca. Kadar so določbe dvoumne ali nejasne ali kadar jih je mogoče razlagati na različne načine, njihovo branje temelji na strogo omejenem številu pravnih virov, ki so obravnavani v hierarhiji na podlagi njihove ustreznosti.

²⁸ Direktiva 2024/1499, uvodna izjava 14; Direktiva 2024/1500, uvodna izjava 11.

²⁹ Med obema direktivama obstaja nekaj razlik v besedilu. Člen 6(1) Direktive 2024/1500 določa, da izraz "žrtve" vključuje "vse osebe – ne glede na, med drugim, njihov socialno-ekonomski položaj, politično prepričanje, starost, zdravstveno stanje, državljanstvo, rezidenčni status, jezik, barvo kože, stopnjo pismenosti, spol, spolno identiteto, spolni izraz ali spolne značilnosti, ki menijo, da so bile žrtve diskriminacije v smislu te direktive". Ta točka je nadalje raziskana v poglavju V.2.1.B.

³⁰ Poleg tega se pooblastila organov za enakost za obravnavo vprašanj diskriminacije, ki spadajo na področje uporabe člena 15 Direktive o usklajevanju poklicnega in zasebnega življenja staršev in oskrbovalcev (2010/18/EU), razširijo na podlagi sprememb Preoblikovane direktive o enakosti spolov (2006/54/ES) v skladu s členom 23 Direktive 2024/1500.

³¹ Za Direktivo o rasni enakosti (2000/43/ES) in Direktivo o enakem dostopu moških in žensk do blaga in storitev (2004/113/ES) glej Direktivo 2024/1499, člen 23. Za Preoblikovano direktivo o enakosti spolov (2006/54/ES) in Direktivo o enakem obravnavanju moških in žensk, ki opravljajo samostojno dejavnost (2010/41/EU) glej Direktivo 2024/1500, člen 23.

³² Glej Direktivo 2024/1499, člena 1(1) in 1(2). Za obseg pooblastila, ki se nanaša na enakost, glej poglavje II.1.

Prvič, upoštevati je treba, na kakšen način je treba besede, izraze ali besedne zveze brati v luči direktiv o enakosti in drugih instrumentov mednarodnega prava na področju človekovih pravic.³³ Kot je navedeno zgoraj, štiri obstoječe direktive, ki določajo imenovanje enega ali več organov za enakost, zagotavljajo le omejene smernice na številnih področjih. To je dejansko ključna pomanjkljivost, ki naj bi jo obravnavali novi direktivi o standardih. Kljub temu je treba določbe direktiv o standardih brati skladno z obstoječim pravnim okvirom EU o enakosti in nediskriminaciji.

Drugič, upoštevati je treba, na kakšen način je treba pogoje in določbe brati tako, da bodo skladni z navedenim namenom direktiv. Člen 1(1) navaja, da direktivi določata "minimalne zahteve za delovanje organov za enakost, da se s povečanjem njihove učinkovitosti in jamstvom njihove neodvisnosti okrepi uporaba načela enakega obravnavanja". Kot jasna in nedvoumna izjava o namenu, zaradi katerega sta bili direktivi sprejeti, člen 1 določa ključ za razlaganje, s pomočjo katerega je treba razumeti druge določbe.³⁴

Tretjič, vsak člen se preuči v okviru ustreznih uvodnih izjav direktiv. Vsaka direktiva vsebuje skoraj 50 uvodnih izjav, ki pojasnjujejo predvideni namen in pomen samih členov. Uvodne izjave, ki se razlagajo kot izjava o nameri oseb, ki se ukvarjajo z razvojem in sprejemanjem direktiv, zagotavljajo bistveno orodje za razumevanje in razlago vsebinskih členov.

Četrtič, analiza temelji na pripravljalnih gradivih za direktive o standardih. Preučuje se *predlog Evropske komisije za direktivo Evropskega parlamenta in Sveta o standardih za organe za enakost za leto 2022*³⁵, pri čemer se upošteva sama predlagana direktiva ter obrazložiten memorandum, ki ji je bil priložen. Obravnavan je bil tudi *osnutek poročila o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o standardih za organe za enakost*, ki so ga po preučitvi predloga Komisije objavili odbori Evropskega parlamenta za zaposlovanje in socialne zadeve ter za pravice žensk in enakost spolov.³⁶ Ta pripravljalna gradiva zagotavljajo pomemben vpogled v premisleke oseb, ki sodelujejo v zakonodajnem postopku, zlasti glede uporabe in pomena posameznih izrazov.

Petič, preučena so nezavezujoča priporočila, ki sta jih izdala Svet Evrope (prek ECRI)³⁷ in Evropska komisija³⁸. V direktivah so določeni standardi na razmeroma visoki ravni, medtem ko oba sklopa priporočil zagotavljata veliko bolj podrobne in specifične smernice o razlagi in uporabi teh standardov. Direktivi se izrecno sklicujeta na ti dve priporočili in poudarjata, kako uporabni sta kot orodji za razlago.³⁹

³³ Poglavje o dostopnosti na primer obravnava standarde v Konvenciji o pravicah oseb z invalidnostmi in splošne pripombe, ki jih je izdal Odbor za pravice oseb z invalidnostmi.

³⁴ V poglavju I.C je opredeljenih šest krovnih načel, ki lahko izhajajo iz izjave o namenu iz člena 1(1), in sicer pooblastilo, učinkovitost, neodvisnost, avtonomija in samostojnost, smiselno posvetovanje in minimalni standardi.

³⁵ Predlog Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o standardih za organe za enakost na področju enakega obravnavanja in enakih možnosti žensk in moških pri zaposlovanju in poklicu ter o črtanju člena 20 Direktive 2006/54/ES in člena 11 Direktive 2010/41/EU, COM/2022/688 final, 2022/0400 (COD).

³⁶ Odbor Evropskega parlamenta za zaposlovanje in socialne zadeve ter Odbor za pravice žensk in enakost spolov, *Osnutek poročila o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o standardih za organe za enakost na področju enakega obravnavanja in enakih možnosti žensk in moških pri zaposlovanju in poklicu ter o črtanju člena 20 Direktive 2006/54/ES in člena 11 Direktive 2010/41/EU*, COM(2022)0688 – C9-0409/2022 – 2022/0400 (COD).

³⁷ Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti, *Splošno politično priporočilo ECRI št. 2 (revidirano): Organi za enakost za boj proti rasizmu in nestrpnosti na nacionalni ravni*, 2017.

³⁸ Priporočilo Komisije (EU) 2018/951 z dne 22. junija 2018 o standardih za organe za enakost.

³⁹ Direktiva 2024/1499, uvodna izjava 13; Direktiva 2024/1500, uvodna izjava 12.

Nazadnje so preučeni tudi viri, ki jih je razvila mreža Equinet, in sicer v primeru, da je to potrebno in ustrezno, zlasti v primerih, ko izrazi niso opredeljeni v samih direktivah in kjer drugi pregledani viri ne zagotavljajo smernic o ustrezni razlagi. Ti viri vsebujejo ključne predlagane kazalnike za samoocenjevanje, ki jih je razvil projekt mreže Equinet o standardih za organe za enakost in ki so predstavljeni v publikaciji *Merilni standardi za organe za enakost iz leta 2023*.⁴⁰ Kazalniki so rezultat obsežnega postopka posvetovanja z organi za enakost, ki so člani mreže Equinet. Kazalniki, ki jih podpirajo vsi člani mreže Equinet, zagotavljajo bistven vpogled v način, na katerega se lahko standardi učinkovito izvajajo na praktični ravni, in kaj je potrebno za zagotovitev njihove učinkovitosti v praksi. Uporaba teh kazalnikov kot orodja za razlaganje spoštuje tudi mnenje organov za enakost pri prenosu in izvajanju direktiv o standardih, kar je jasno predvideno v samih direktivah.⁴¹

Splošni cilj je zagotoviti strogo pravno analizo direktiv o standardih, da se tako ugotovi, na kakšen način je treba določbe razumeti, razlagati in uporabljati, če naj se njihov namen uveljavi v celoti.



⁴⁰ Equinet, *Measuring Standards for Equality Bodies: Indicators for Self-Assessment*, 2023.

⁴¹ Glej tudi razpravo v poglavju I.

I. Namen



Člen 1 navaja namen, predmet in področje uporabe direktiv na preprost in neposreden način: vsaka direktiva "določa minimalne zahteve za delovanje organov za enakost, da se s povečanjem njihove učinkovitosti in jamstvom njihove neodvisnosti okrepi uporaba načela enakega obravnavanja", kot je opredeljeno v direktivah o enakosti.⁴²

Člen 1 jasno in nedvoumno navaja namen direktiv. Člen določa, da je končni cilj okrepiti uporabo načela enakega obravnavanja, kot je določeno v direktivah o enakosti. To je treba doseči tako, da se zagotovi, da so organi za enakost neodvisni in učinkoviti. Direktive določajo minimalne zahteve za zagotovitev te neodvisnosti in učinkovitosti.

Čeprav navidezno določa le preprosto izjavo o namenu, člen 1 dejansko zagotavlja bistvene smernice za razumevanje, razlago in izvajanje direktiv o standardih. Pravzaprav določa tako ključ za razlaganje, s pomočjo katerega je treba razumeti druge določbe, kot tudi merilo, na podlagi katerega je treba meriti izvajanje. Obstaja več razlogov, zakaj je treba člen 1 razumeti kot bistveno določbo za razlago direktiv.

Prvič, člen pojasnjuje namen oseb, ki so sodelovale pri razvoju in sprejemanju direktiv. Člen 1 določa jasen standard, ki ga je treba doseči, v nasprotju z drugimi določbami, ki omogočajo različne razlage ali prepuščajo državam diskrecijsko pravico glede uporabe standardov. Namen direktiv je zagotoviti, da so organi za enakost ustrezno opremljeni in opolnomočeni ter da jim je omogočena podpora pri krepitvi uživanja načela enakega obravnavanja. To je standard, na podlagi katerega je treba oceniti ukrepe za prenos in izvajanje direktiv.

Drugič, člen izrecno povezuje sprejetje novih standardov in pravilno izvajanje direktiv o enakosti. Ta povezava je okrepljena v uvodnih izjavah, ki poudarjajo, da so potrebni minimalni standardi za zagotovitev, da lahko organi za enakost igrajo učinkovito vlogo pri izvajanju direktiv o enakosti. Uvodne izjave opozarjajo na izzive, s katerimi se srečujejo organi za enakost "zlasti kar zadeva (...) vire, neodvisnost in pristojnosti", ter "precejšnje razlike" med organi za enakost v različnih državah. Nadalje navajajo, da so potrebni minimalni standardi za delovanje organov za enakost, "[d]a bodo lahko organi za enakost učinkovito prispevali k izvrševanju [direktiv o enakosti]".⁴³ Te uvodne izjave pojasnjujejo, da so bile direktive o standardih sprejete za zadovoljitev potrebe in zapolnitev vrzeli v zvezi z izvajanjem direktiv o enakosti. V tem kontekstu člen 1 zahteva pristop k razlagi direktiv o standardih, ki ohranja namen njihovega

⁴² Direktivi 2024/1499 in 2024/1500, člen 1. Direktiva 2024/1499 se izrecno sklicuje na štiri direktive o enakosti: Direktivo o enakem dostopu moških in žensk do socialne varnosti (79/7/EGS); Direktivo o rasni enakosti (2000/43/ES), Direktivo o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu (2000/78/ES) ter Direktivo o enakem dostopu moških in žensk do blaga in storitev (2004/113/ES). Direktiva 2024/1500 se nanaša na Preoblikovano direktivo o enakosti spolov (2006/54/ES) in Direktivo o enakem obravnavanju moških in žensk, ki opravljajo samostojno dejavnost (2010/41/EU). Glej tudi razpravo v delu C uvoda k temu povzetku.

⁴³ Direktivi 2024/1499, uvodne izjave od 10 do 13, in 2024/1500, uvodne izjave od 8 do 10.

sprejemanja v ospredju (namenski pristop): standarde je treba razlagati tako, da krepijo sposobnost organov za enakost, da učinkovito preprečujejo in obravnavajo diskriminacijo ter spodbujajo enakost.

Tretjič, člen nujno nakazuje, da je treba vse člene direktiv brati celostno. Standardi v direktivah, ki se nanašajo na pristojnosti in strukturo, neodvisnost, vire, pooblastila in dostopnost organov za enakost, so vzpostavljeni z namenom krepitve sposobnosti teh organov za preprečevanje in obravnavanje diskriminacije ter spodbujanje enakosti. Namen direktiv je določiti sklop minimalnih standardov, katerih uporaba bi morala zagotoviti večjo učinkovitost organov za enakost, da se na ta način okrepi uporaba načela enakega obravnavanja. Posledica tega je, da je treba standarde brati celostno in dosledno, s poudarkom na doseganju tega končnega cilja. Člen vzpostavlja krovno logiko za direktivi in se ob tem osredotoča na zagotavljanje neodvisnosti in učinkovitosti.

Zaradi vsakega od teh razlogov je treba člen 1 razumeti kot člen, ki uvaja zahtevo po namenski in celoviti razlagi direktiv o standardih. Pri razlagi, prenosu in izvajanju standardov direktiv je treba upoštevati glavni namen direktiv, tj. opolnomočenje organov za enakost za učinkovito krepitev izvajanja načela enakega obravnavanja. Na ta način člen 1 določa ključ za razlaganje, s pomočjo katerega je treba razumeti in uporabljati druge določbe: standardi, ki so določeni v preostalih direktivah, so "minimalne zahteve", ki zagotavljajo neodvisnost in učinkovitost organov za enakost. Če je katero koli drugo določbo v direktivah mogoče razlagati na več načinov, jo je treba razlagati ob upoštevanju te klavzule o namenu: določbo je treba razlagati tako, da se bo na ta način zagotovilo, da bo organ za enakost najbolj verjetno opolnomočen za krepitev uporabe načela enakega obravnavanja.

Čeprav v sami določbi to ni izrecno določeno, člen 1 z logično razširitvijo zahteva tudi posvetovanje in smiselno sodelovanje z organi za enakost glede strukture, virov in pooblastil, za katere organi za enakost menijo, da so potrebni za zagotavljanje njihove neodvisnosti ter učinkovitosti. Organi za enakost imajo potrebno znanje, izkušnje ter strokovno znanje, pa tudi raziskave in podatke, da lahko določijo, kaj potrebujejo za uveljavitev načela enakega obravnavanja. Zato je poizvedovanje o njihovih stališčih in odzivanje nanje bistvenega pomena za pravilno uporabo standardov iz direktiv.

Zaradi zgoraj naštetih razlogov člen 1 vzpostavlja razlagalni standard za direktivi kot celoto. Določa tudi merilo, na podlagi katerega je treba meriti ukrepe, sprejete za prenos in izvajanje direktiv. Člen 1 zahteva, da morajo države pri prenosu, izvajanju in uporabi direktiv zagotoviti, da se standardi razlagajo tako, da zagotavljajo neodvisnost organov za enakost in krepijo njihovo učinkovitost.

A. Določanje standardov

Delovni dokument mreže Equinet iz leta 2016 predlaga standarde na štirih področjih – pristojnosti, popolna neodvisnost, učinkovitost in institucionalna arhitektura. Čeprav delovni dokument ne vključuje klavzule o namenu, določa pet krovnih načel, s pomočjo katerih se zagotovi doseganje celotnega potenciala organa za enakost:



-  zagotoviti najširše pristojnosti za organe za enakost, kar zadeva enakost in nediskriminacijo;
-  določiti in podpreti pogoje, ki so zahtevani za neodvisnost in učinkovitost organov za enakost;
-  ustrezno umestiti organe za enakost v širšo institucionalno infrastrukturo za spodbujanje enakosti in boj proti diskriminaciji;
-  omogočiti organom za enakost, da uresničijo svoj potencial;
-  zagotoviti, da ne prihaja do nazadovanja katerega koli organa za enakost.⁴⁴

ECRI GPR št. 2r ne vključuje klavzule o namenu, priporočilo Evropske komisije pa, pri čemer je klavzula o namenu v priporočilu relativno podobna tistim, ki so bile sprejete v direktivah o standardih. Določa, da je namen Priporočila "določiti ukrepe, ki jih države članice lahko uporabijo, da prispevajo k izboljšanju neodvisnosti in učinkovitosti organov za enakost, zlasti v zvezi z njihovo zmožnostjo zagotoviti, da lahko diskriminirani posamezniki in skupine v celoti uveljavljajo svoje pravice."⁴⁵ Vendar je Komisija v svojem pregledu napredka v letu 2022 sklenila, da cilji in namen njenega priporočila iz leta 2018 niso bili doseženi, pri čemer je pojasnila naslednje:

Na področju možnosti politike za morebitne nove ukrepe EU so bile nezakonodajne možnosti sicer že preizkušene, vendar niso v celoti prinesle pričakovanih rezultatov. Nezakonodajni posegi so vključevali (...) nezavezujoče priporočilo Komisije iz leta 2018 (...) Vsi ti ukrepi so sicer prinesli pozitivne učinke in bodo ostali v veljavi tudi v prihodnje, vendar je bilo priporočilo zaradi svoje nezavezujoče narave izvedeno le delno.⁴⁶

Komisija je v svojem predlogu novih direktiv določila svoj cilj ustvariti "okrepljen okvir za organe za enakost v Evropski uniji za spodbujanje enakega obravnavanja in enakih možnosti ter boj proti diskriminaciji iz vseh razlogov in na področjih, določenih v direktivah o enakosti".⁴⁷

B. Bistveni elementi

Okrepiti uporabo načela enakega obravnavanja

Člen 1(1) navaja, da je namen direktiv zagotoviti neodvisnost organov za enakost in izboljšati njihovo učinkovitost, da se okrepi uporaba načela enakega obravnavanja. Pri tem zagotavlja ključ za razlaganje, s pomočjo katerega je treba razumeti vse druge določbe direktiv, in merilo, na podlagi katerega je treba oceniti ukrepe za prenos in izvajanje direktiv, tj. ali predlagani pristop krepi sposobnost organov za enakost, da učinkovito preprečujejo in obravnavajo diskriminacijo ter spodbujajo enakost. Če je katero koli določbo v direktivah mogoče razlagati na več načinov, jo je treba razlagati ob upoštevanju klavzule o namenu in jo uporabljati na način, ki kar najbolj opolnomoči organe za enakost.

⁴⁴ Equinet, *Developing Standards for Equality Bodies: An Equinet Working Paper*, 2016, str. 3.

⁴⁵ Priporočilo Komisije (EU) 2018/951 z dne 22. junija 2018 o standardih za organe za enakost, poglavje 1(1).

⁴⁶ Predlog Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o standardih za organe za enakost na področju enakega obravnavanja in enakih možnosti žensk in moških pri zaposlovanju in poklicu ter o črtanju člena 20 Direktive 2006/54/ES in člena 11 Direktive 2010/41/EU, COM/2022/688 final, 2022/0400 (COD), str. 12.

⁴⁷ *Prav tam*, str. 1.

Razsežnosti učinkovitosti: Če želimo doseči cilje direktiv, morajo biti organi za enakost učinkoviti. Izraz "učinkovit/-o" ni opredeljen, čeprav so v posebnih določbah o virih, pooblastilih in dostopnosti v direktivah opredeljene različne razsežnosti učinkovitosti. Direktive določajo minimalne standarde v zvezi s funkcijami in pooblastili, ki jih morajo imeti organi za enakost, ter viri, ki jih organi potrebujejo za uporabo teh pooblastil. Pomembno je, da se vsaka od teh določb, čeprav ločena, obravnava kot del celote, in da se vsaka od njih razlaga v luči splošnega poudarka na povečanju učinkovitosti za krepitev uporabe načela enakega obravnavanja. Člen 1 je treba brati refleksno, kar pomeni, da obvešča druge materialne določbe direktiv, ki obenem obveščajo tudi člen 1. Ob upoštevanju direktiv kot celote je mogoče razumeti, da načelo učinkovitosti zajema štiri razsežnosti:

-  **Razsežnost avtonomije in samostojnosti:** Da bi bili organi za enakost učinkoviti, morajo odločitve sprejemati *avtonomno* in *samostojno*. Sposobni morajo biti sprejeti odločitev glede tega, kako delujejo in kako uporabljajo vire, ter glede svoje institucionalne strukture. Prav tako morajo svobodno določati in izvajati ukrepe, za katere menijo, da so potrebni za uveljavitev načela enakega obravnavanja, na podlagi njihovega znanja in strokovnega znanja ter podatkov in informacij, ki jih imajo. V skladu s tem se zahteva, da imajo organi za enakost osrednjo vlogo pri ocenjevanju glede tega, ali imajo vse potrebne vire in pooblastila, ki jih potrebujejo za učinkovito izvajanje svojih pristojnosti: priporočila organov za enakost v zvezi s tem bi morala biti ključna za določitev pristopa, ki ga sprejme država. Avtonomija, samostojnost in neodvisnost so sicer tesno povezani pojmi, niso pa sinonimi. Neodvisnost predstavlja širši standard, ki zajema elemente pravnega statusa, strukturne in institucionalne neodvisnosti, svobode pred vmešavanjem in postopkov za zagotavljanje preglednega in odgovornega vodenja. Avtonomija in samostojnost sta bistvena elementa neodvisnosti (v odnosu do odločanja) in sta tudi osrednjega pomena za učinkovitost.
-  **Razsežnost virov:** Da bi bili organi za enakost učinkoviti, jim mora biti zagotovljena praktična sposobnost, da lahko delujejo na načine, ki jih opredelijo kot potrebne. Poleg funkcionalne avtonomije in samostojnosti pri odločanju morajo imeti organi za enakost tudi zadostna (finančna, človeška, praktična in tehnična) sredstva, ki jih potrebujejo za uporabo svojih pristojnosti in funkcij za obravnavanje potreb, ki jih opredelijo, in za uveljavitev načela enakega obravnavanja.
-  **Funkcionalna razsežnost:** Če naj bodo organi za enakost v praksi učinkoviti, morajo biti ustrezno opremljeni in pooblaščen za izvajanje različnih funkcij, pooblastil in pristojnosti. Da bi okrepili uporabo načela enakega obravnavanja, morajo imeti organi za enakost pooblastila za spodbujanje enakosti in preprečevanje diskriminacije, za podporo žrtvam diskriminacije pri dostopu do pravnega varstva in varnih pravnih sredstev (vključno s pravnimi postopki), ter za sprejemanje in obravnavanje pritožb. Takšna pooblastila so sredstvo, s katerim lahko organi za enakost dosežejo svoje cilje in namene. Za uporabo teh funkcij morajo biti organi za enakost neodvisni in opolnomočeni, tako s pomočjo avtonomije in samostojnosti kot tudi s pomočjo virov, ki jih potrebujejo za uporabo funkcij.
-  **Razsežnost dostopnosti:** Za spodbujanje enakosti morajo biti organi za enakost odprti in dostopni vsem in morajo tudi navzven delovati kot takšni. Takšno delovanje zahteva ukrepe za zagotovitev dostopnosti, tj. posebne ukrepe, s katerimi se zagotovi, da lahko posamezniki sodelujejo z organi za enakost pod enakimi pogoji kot drugi. Potrebna je tudi osredotočenost na raznolikost in vključevanje – vodstvo organov za enakost bi moralo odražati raznolikost družbe, hkrati pa priznavati tudi realnost presečne diskriminacije in življenjske izkušnje prikrajšanosti. Da bi bili organi za enakost učinkoviti, bi si morali prizadevati za odgovornost v odnosu do tistih oseb, ki so izpostavljene diskriminaciji in prikrajšanosti, ter morali bi biti ustrezno opremljeni in opolnomočeni, da to tudi dosežejo.

Za zagotovitev njihove učinkovitosti je treba organom za enakost zagotoviti funkcije in pooblastila, ki so potrebna za preprečevanje diskriminacije in za njeno obravnavanje, če do nje pride. To pomeni, da se je treba osredotočiti na zagotavljanje popolne in učinkovite podpore žrtvam, krepitev zaščite pred diskriminacijo ter spodbujanje enakosti in nediskriminacije. V skladu s tem se zahteva tudi osredotočenost na ukrepe za preprečevanje in končno odpravo diskriminacije.

Čeprav v sami določbi to ni izrecno določeno, člen 1 zahteva posvetovanje in smiselno sodelovanje z organi za enakost glede strukture, virov in pooblastil, za katere organi za enakost menijo, da so potrebni za zagotavljanje njihove neodvisnosti ter učinkovitosti. Organi za enakost imajo edinstveno in nujno pomembno znanje, izkušnje ter strokovno znanje, pa tudi raziskave in podatke, da lahko ocenijo, kaj je potrebno za krepitev izvajanja načela enakega obravnavanja. Zato je poizvedovanje o njihovih stališčih in odzivanje nanje bistvenega pomena za pravilen prenos in uporabo direktiv.⁴⁸

Neodvisnost

Kot je navedeno zgoraj, je neodvisnost osrednjega pomena za sposobnost organov za enakost, da uresničijo cilj krepitve načela enakega obravnavanja. Če organi za enakost niso neodvisni, ne morejo ukrepati, da bi prepoznali probleme diskriminacije in neenakosti ter se nanje tudi odzvali. Za učinkovito delovanje morajo imeti organi za enakost tako funkcionalno kot institucionalno neodvisnost (vključno z neodvisnim vodstvom), delovati brez zunanjih vplivov in imeti neodvisen nadzor nad svojimi viri. Omogočiti jim je treba, da prepoznajo težave, ki ovirajo načelo enakega obravnavanja, in se nanje tudi odzovejo, in sicer na načine, ki jih opredelijo kot potrebne. Pomen neodvisnosti se odraža v 3. členu, ki opredeljuje posebne standarde, ki so osrednjega pomena za zagotavljanje popolne neodvisnosti organov za enakost.⁴⁹

Minimalne zahteve

Člen 1(1) jasno navaja, da direktive o standardih določajo minimalne standarde za delovanje organov za enakost. To navaja dve jasni implikaciji.

Prvič, jasno je, da direktivi določata bistvene minimalne zahteve na področjih neodvisnosti in učinkovitosti. Kar zadeva učinkovitost, direktivi opisujeta vire, ki jih organi za enakost potrebujejo za učinkovito izvajanje svojih odgovornosti, ter pooblastila za preprečevanje in spodbujanje, podporo in sodne postopke ter obravnavo pritožb, ki jih potrebujejo za krepitev izvajanja načela enakega obravnavanja. Vsi ti standardi so osnovne, minimalne zahteve na področju neodvisnosti in učinkovitosti.⁵⁰

Direktivi določata minimalno raven standardov, pod katere se države članice ne smejo spustiti. Ukrepi, ki spodkopavajo ali zmanjšujejo neodvisnost ali učinkovitost organov za enakost, so v nasprotju z direktivama. Vendar direktivi ne omejujeta držav pri izvajanju ambicioznejših ali širših ukrepov. Ta dva povezana pojma, tj. da direktive določajo spodnjo mejo, ne pa tudi zgornje meje, še nadalje krepi klavzula o nenazadovanju v členu 20, ki pojasnjuje, da lahko države " uvedejo ali ohranijo določbe, ki so ugodnejše od minimalnih zahtev

⁴⁸ Zahteva po vključevanju organov za enakost v odločitve v zvezi s strukturami, viri in pooblastili je implicitno navedena v številnih drugih določbah direktiv. Člen 15 določa proaktivno dolžnost posvetovanja z vlado v zvezi z vsemi zakoni, politikami, postopki ali programi, "povezanimi s pravicami in obveznostmi", ki izhajajo iz direktiv o enakosti. Glej razpravo v poglavju V.1.3 tega povzetka.

⁴⁹ Glej tudi razpravo v poglavju III tega povzetka.

⁵⁰ Glej tudi razpravo v poglavju V tega povzetka.

iz te direktive", in izrecno navaja, da izvrševanje direktiv "v nobenem primeru ne sme biti razlog za znižanje ravni zaščite pred diskriminacijo".⁵¹

Drugič, ob upoštevanju uvodnih izjav se zdi jasno, da je treba zahteve iz direktiv obravnavati kot minimalne okvirne zahteve, ki jih je treba razlagati ob upoštevanju podrobnejših smernic iz nezavezujočih priporočil, ki sta jih izdala Evropska komisija in ECRI.⁵² Na številnih področjih "ukrepi", ki jih morajo sprejeti države, niso jasno opredeljeni glede na različne vloge, ki jih lahko imajo organi za enakost, in raznolikost institucionalnih ureditev v državah članicah. Namesto tega direktivi določata minimalne standarde, na podlagi katerih je treba oceniti učinkovitost ukrepov pri izpolnjevanju ciljev direktiv.⁵³ Priporočila v zvezi s tem zagotavljajo pomembne smernice za organe, ki želijo prenesti in izvajati direktivi, zato jih je treba obravnavati kot pomembna orodja za njihovo pravilno uporabo.

C. Ključna načela

Člen 1(1) direktiv določa njihov namen: določiti minimalne standarde za delovanje organov za enakost, da se z jamstvom njihove neodvisnosti in zagotavljanjem njihove učinkovitosti okrepi uporaba načela enakega obravnavanja. Člen 1 je ključno razlagalno načelo, s pomočjo katerega je treba razumeti in uporabljati vse druge določbe. Iz izjave o namenu iz člena 1(1) lahko izhaja šest temeljnih načel:

-  **Opolnomočenje:** Organi za enakost morajo biti v celoti pooblaščen – tako v zakonodaji kot tudi v praksi – za krepitev uporabe načela enakega obravnavanja. Organi za enakost morajo imeti dovolj avtonomije in samostojnosti, da lahko določijo, kateri ukrepi so potrebni za uveljavitev načela enakega obravnavanja. Poleg tega morajo imeti tudi potrebne pristojnosti in sposobnosti za izvajanje teh ukrepov ter sredstva, potrebna za učinkovito izvajanje teh pristojnosti.
-  **Učinkovitost:** Države članice morajo zagotoviti, da so organi za enakost ustrezno pooblaščen in opremljeni ter da jim je omogočeno, da lahko igrajo učinkovito vlogo pri krepitvi uporabe načela enakega obravnavanja s preprečevanjem in obravnavanjem diskriminacije ter spodbujanjem enakosti z dejanskim učinkom.
-  **Neodvisnost:** Zakon mora zagotavljati institucionalno in funkcionalno neodvisnost organov za enakost. Delovati morajo nemoteno in imeti dovolj avtonomije ter samostojnosti, da lahko sami določijo in izvajajo ukrepe, za katere menijo, da so potrebni, poleg tega pa morajo tudi neodvisno nadzorovati svoje vire.
-  **Zmožnost in samostojnost:** Organi za enakost morajo svobodno določati in izvajati ukrepe, za katere menijo, da so potrebni za uveljavitev načela enakega obravnavanja. Svobodno se morajo odločati o svojih dejavnostih, uporabi virov in institucionalni strukturi.

⁵¹ Direktivi 2024/1499 in 2024/1500, člen 20.

⁵² Kot je navedeno v uvodnih izjavah, "[m]inimalni standardi iz te direktive upoštevajo Priporočilo Komisije (EU) 2018/951, saj se navezujejo na nekatere njegove določbe in v njem priporočeni pristop. Navezujejo se tudi na druge ustrezne instrumente, kot so revidirano Splošno politično priporočilo št. 2 o organih za enakost, ki ga je sprejela Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti". Glej Direktivo 2024/1499, uvodna izjava 13; Direktivo 2024/1500, uvodna izjava 10.

⁵³ Glej tudi razpravo v poglavju III o neodvisnosti, v poglavju IV o virih in v poglavju VI o dostopnosti. Direktive na vsakem od teh področij nalagajo državam pozitivno obveznost, da sprejmejo ukrepe za zagotovitev izpolnjevanja minimalnih standardov, ki jih določajo direktive.

Smiselno posvetovanje: Organi za enakost morajo imeti osrednjo vlogo pri ocenjevanju glede tega, ali imajo potrebno strukturo, neodvisnost, avtonomijo in samostojnost, vire ter pooblastila, ki jih potrebujejo za učinkovito izvajanje svojih pristojnosti ter zagotavljanje enakega dostopa do svojih storitev. Priporočila organov za enakost bi morala biti ključna za določitev pristopa k izvajanju direktiv. V primeru neupoštevanja teh priporočil mora država svojo odločitev utemeljiti z razumnimi in objektivnimi merili.

Minimalni standardi: Direktivi določata minimalne standarde. Zagotavljata raven, pod katere se države ne bi smele spustiti, ne določata pa zgornjih mej za njihova prizadevanja. Kot je pojasnjeno v členu 20, lahko države sprejmejo ukrepe, ki so "ugodnejši od minimalnih zahtev", ne sme pa priti do nazadovanja, kar pomeni, da izvajanje direktiv ne sme biti podlaga za znižanje ravni zaščite. Neupoštevanje direktiv bi lahko sprožilo postopke za ugotavljanje kršitev s strani Evropske komisije. Direktivi vzpostavljata okvir, ki bi ga bilo treba razlagati in uporabljati glede na Priporočilo Evropske komisije in ECRI GPR št. 2r.

Sklicevanja na ta krovna načela za razlago se ponavljajo v naslednjih poglavjih, kjer omogočajo pravilno in celovito razumevanje drugih določb direktiv.



II. Pristojnosti



Člena 1(2) in 2 direktiv obravnavata pristojnosti organov za enakost. Člen 1(2) se nanaša na obseg pristojnosti – razloge za diskriminacijo in življenjska področja, na katerih morajo organi za enakost spodbujati izvajanje načela enakega obravnavanja.

Člen 2 se nanaša na izvajanje pristojnosti, zlasti na zahtevo držav, da imenujejo enega ali več organov za izvajanje pristojnosti, določenih v direktivah. To določbo je treba upoštevati skupaj s členoma 3(3) in 3(4), ki določata minimalne standarde v zvezi z notranjo strukturo organov za enakost, in členom 4, ki vključuje diskrecijsko klavzulo o sredstvih, ki se nanaša na institucije z več pristojnostmi.

1 Obseg pristojnosti

Člen 1(2) Direktive 2024/1499 določa, da "[o]bveznosti, naložene državam članicam, in naloge organov za enakost na podlagi te direktive zajemajo pravice in obveznosti, ki izhajajo iz" Direktive o enakem obravnavanju moških in žensk v zadevah socialne varnosti, Direktive o enakem obravnavanju oseb ne glede na raso ali narodnost, Direktive o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu ter Direktive o enakem dostopu moških in žensk do blaga in storitev. Z vključitvijo Direktive o enakem obravnavanju moških in žensk v zadevah socialne varnosti in Direktive o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu člen 1(2) od držav zahteva, da razširijo pristojnosti organov za enakost v svoji pristojnosti, da te zajemajo tudi osebne okoliščine vere ali prepričanja, starosti, invalidnosti in spolne usmerjenosti na področju zaposlovanja ter spola in spolne identitete na področju socialne varnosti, če tega še niso storile.

A. Določanje standardov

Štiri obstoječe direktive o enakosti – Direktiva o enakem obravnavanju oseb ne glede na raso ali narodnost, Direktiva o enakem dostopu moških in žensk do blaga in storitev, Preoblikovana direktiva o enakosti spolov ter Direktiva o enakem obravnavanju moških in žensk, ki opravljajo samostojno dejavnost – od držav zahtevajo, da določijo enega ali več organov za enakost za spodbujanje enake obravnave na področjih, ki spadajo v njihovo zadevno področje uporabe.⁵⁴ Kot je navedeno, Direktiva o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu ter Direktiva o enakem obravnavanju moških in žensk v zadevah socialne varnosti nista ustvarili takšne obveznosti, čeprav so v praksi številne države ustanovile organe za enakost s pristojnostmi, ki zajemajo dodatne osebne okoliščine in življenjska področja, ki jih zajemajo ti instrumenti.⁵⁵

⁵⁴ Več dodatnih direktiv EU predvideva potencialno vlogo organov za enakost pri podpiranju pravnega okvira za boj proti diskriminaciji. To vključuje Direktivo o usklajevanju poklicnega in zasebnega življenja staršev in oskrbovalcev (2010/18/EU), Direktivo o ukrepih za olajšanje prostega gibanja delavcev (2014/54/EU), Direktivo o preglednosti plač (2023/970) in nedavno Direktivo o boju proti nasilju nad ženskami in nasilju v družini (2024/1385).

⁵⁵ Evropska komisija, *Delovni dokument služb Komisije: Organi za enakost in izvajanje Priporočila Komisije o standardih za organe za enakost*, SWD (2021) 63 final, str. 4.

V delovnem dokumentu mreže Equinet iz leta 2016 je bilo priporočeno, da se pristojnosti organov za enakost razširijo na vse osebne okoliščine za diskriminacijo, ki jih urejajo direktive o enakosti ter člen 19 Pogodbe o delovanju Evropske unije, pri čemer se "ustrezno upoštevajo" osebne okoliščine, navedene v Listini o temeljnih pravicah, in pri čemer se priznava pojav večkratne diskriminacije. Dokument je nadalje priporočil, da bi morale pristojnosti organov za enakost zajemati javni in zasebni sektor ter življenjska področja, ki jih ureja Direktiva o enakem obravnavanju oseb ne glede na raso ali narodnost.⁵⁶

V ECRI GPR št. 2r je navedeno, da bi morale pristojnosti organov za enakost (posamično ali kolektivno) zajemati "osebne okoliščine za diskriminacijo, ki jih zajemajo pristojnosti ECRI", vključno z "raso, barvo kože, jezikom, vero, državljanstvom, nacionalnim ali etničnim poreklom, spolno usmerjenostjo in spolno identiteto, pa tudi večkratno in presečno diskriminacijo iz teh razlogov", poleg razlogov, "ki jih ureja člen 14 Evropske konvencije o človekovih pravicah". Priporočilo navaja, da se lahko pristojnosti organov za enakost razširijo tudi na dodatne osebne okoliščine, vključno s "spolom, spolno identiteto, starostjo in invalidnostjo".⁵⁷

Nasprotno pa je Priporočilo Evropske komisije o standardih za organe za enakost iz leta 2018 odražalo ožje področje uporabe obstoječih direktiv o enakosti in priporočilo, naj države članice:

[r]azmislijo o imenovanju organa za enakost, ki bo zajemal diskriminacijo na podlagi vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti na področju uporabe Direktive 2000/78/ES (...) Države članice bi morale razmisliti o razširitvi pristojnosti organov za enakost, tako da bi za vse prepovedane osebne okoliščine za diskriminacijo te pristojnosti zajemale področja zaposlovanja in dela, dostopa do blaga in storitev ter preskrbe z njimi, izobraževanja, socialnega varstva in socialnih ugodnosti, vključno s sovražnim govorom, povezanim s temi razlogi na teh področjih.⁵⁸

Pristojnosti organov za enakost v mnogih državah v praksi presegajo minimalne zahteve direktiv o enakosti s pooblastili za obravnavanje diskriminacije na podlagi širšega nabora osebnih okoliščin na dodatnih življenjskih področjih.⁵⁹

B. Bistveni elementi

Pravice in obveznosti, ki izhajajo iz direktiv

Člen 1(2) Direktive 2024/1499 od držav, ki tega še niso storile, zahteva, da razširijo pristojnosti svojih organov za enakost na osebne okoliščine vere ali prepričanja, starosti, invalidnosti in spolne usmerjenosti

⁵⁶ Equinet, *Developing Standards for Equality Bodies: An Equinet Working Paper*, 2016, str. 5.

⁵⁷ Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti, *Splošno politično priporočilo ECRI št. 2 (revidirano): Organi za enakost za boj proti rasizmu in nestrpnosti na nacionalni ravni*, 2017, odst. 4.

⁵⁸ Priporočilo Komisije (EU) 2018/951 z dne 22. junija 2018 o standardih za organe za enakost, odst. 1.1.1.

⁵⁹ Kot je Evropska komisija ugotovila v svojem priporočilu iz leta 2018, je "večina držav članic razširila pristojnosti svojih organov za enakost, tako da na splošno zajemajo področje uporabe določb v zvezi z diskriminacijo na podlagi spola, rase ali narodnosti, vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti pri zaposlovanju in poklicnem delu, dostopu do blaga in storitev ter oskrbi z njimi, izobraževanju, socialni zaščiti in socialnih ugodnostih, pri čemer so zajeta področja uporabe Direktive 2000/78/ES in druga področja". Glej *prav tam*, uvodna izjava 17. Za nadaljnjo razpravo o osebnem in materialnem področju uporabe protidiskriminacijske zakonodaje v Evropi glej Ganty, S. in Benito Sanchez, J.C., "Expanding the List of Protected Grounds within Anti-Discrimination Law in the EU", *Equinet*, 2021.

(na področju zaposlovanja) ter spola in spolne identitete (na področju socialne varnosti). Člen 1(2) krepijo ponavljajoča se sklicevanja (na primer v členu 4 o virih in v členu 8 o poizvedbah) na organe za enakost, ki si prizadevajo za krepitev uporabe načela enakega obravnavanja. Ta cilj je osrednje priznan v klavzuli o namenih iz člena 1(1).

Gre za dobrodošel korak, ki organom za enakost, ki trenutno nimajo pristojnosti, ki bi zajemale celoten obseg osebnih okoliščin in življenjskih področij, ki jih urejajo direktive o enakosti, zagotavlja takojšnjo priložnost, da razširijo obseg svojega dela. Kot je navedeno v uvodnih izjavah, po vsej Evropski uniji sicer obstaja veliko organov za enakost, ki so že pristojni za obravnavo zadev, ki spadajo na področje uporabe Direktive o enakem obravnavanju moških in žensk v zadevah socialne varnosti ter Direktive o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu, vendar pa "to ne velja za vse države članice, zato so v zvezi z zadevami, ki jih urejata navedeni direktivi, vzpostavljene različne ravni varstva pred diskriminacijo".⁶⁰ Direktivi o standardih odpravljata to neskladje in na ta način presegata nezavezujoče priporočilo Evropske komisije, obravnavano zgoraj.⁶¹

Vendar člen 1(2) ne presega teh okvirov, kljub ponavljajočim se predlogom mreže Equinet in njenih članov za razširitev osebnega obsega pristojnosti organov za enakost. Mreža Equinet je v delovnem dokumentu iz leta 2016 podala dva ločena predloga: (1) da naj standardi zajemajo vsaj osebne okoliščine iz člena 19 Pogodbe o delovanju Evropske unije, tj. spol, rasno ali etnično poreklo, vero ali prepričanje, invalidnost, starost ali spolno usmerjenost; in (2) da naj se "ustrezno upoštevajo" razlogi iz člena 21 Listine o temeljnih pravicah, tj. spol, rasa, barva kože, etnično ali socialno poreklo, genetske značilnosti, jezik, vera ali prepričanje, politično ali drugo mnenje, pripadnost narodnostni manjšini, premoženje, rojstvo, invalidnost, starost ali spolna usmerjenost. Prvo priporočilo se odraža v Direktivi 2024/1499, saj člen 1(2) jasno navaja, da Direktiva zajema pravice in obveznosti, ki izhajajo iz obeh direktiv, ki nista vključevali izrecne obveznosti ustanovitve organa za enakost. Drugo priporočilo pa se ne odraža v celoti. Dejansko je v uvodni izjavi 15 pojasnjeno, da bi se morale "[m]inimalne zahteve iz te direktive [...] nanašati le na delovanje organov za enakost in ne bi smele širiti stvarnega ali osebnega področja uporabe" direktiv o enakosti. To stališče pa je kvalificirano na vsaj dva pomembna načina, ki sta obravnavana v nadaljevanju.

Ustrezno upoštevanje drugih prikrajšanih skupin

Medtem ko člen 1(2) omejuje področje uporabe direktiv o standardih na tiste osebne okoliščine in življenjska področja, ki jih zajemajo direktive o enakosti, in je v uvodni izjavi 15 jasno navedeno, da ne obstaja nikakršen namen razširitve področja uporabe teh instrumentov, druge določbe kažejo, da morajo organi za enakost upoštevati širši obseg značilnosti, da bi zagotovili dostopnost svojih storitev in publikacij.

Člen 12(1) direktiv državam nalaga obveznost, da "zajamčijo za vse enak dostop do storitev in publikacij organov za enakost". Člen 5(3) razširja to obveznost in od držav in organov za enakost zahteva, da se pri izvajanju dejavnosti ozaveščanja in komuniciranja "[o]sredotočijo [...] zlasti na skupine, ki morda težje dostopajo do informacij", in se pri tem sklicuje na ekonomski status, starost, invalidnost, narodnost in rezidenčni status. Predvsem se nobena od teh določb izrecno ne sklicuje na direktive o enakosti, kar je razvidno iz drugih členov. V uvodnih izjavah se enak dostop enači s potrebo po tem, "da ljudje poznajo svoje pravice ter vedo za obstoj in storitve organov za enakost", kar je "še posebej pomembno za

⁶⁰ Direktiva 2024/1499, uvodni izjavi 12 in 13.

⁶¹ Kádár, T., "Position Paper: Moving forward the European Commission's proposals for Directives strengthening Equality Bodies", *Equinet*, 2023, str. 7.

prikrajšane skupine in skupine, ki morda težje dostopajo do teh informacij", na podlagi dejavnikov, kot so tisti, navedeni v členu 5(3).

Zahteve glede dostopnosti v direktivah so razširjene v skladu s členom 12(2), ki zahteva, da organi za enakost zagotovijo, da ni "nobenih ovir" za vložitev pritožb zaradi diskriminacije. Medtem ko je ta določba namenjena samim organom za enakost, morajo države zagotoviti, da lahko organi za enakost prejmejo pritožbe o diskriminaciji (ki spadajo v področje uporabe direktiv o enakosti) od vseh oseb "ne glede na, na primer, njihov socialno-ekonomski položaj, politično prepričanje, starost, zdravstveno stanje, državljanstvo, rezidenčni status, jezik, barvo kože, stopnjo pismenosti, spol, spolno identiteto, spolni izraz ali spolne značilnosti".⁶² Sklicevanje na "vse osebe" v tem členu tesno odraža uporabljeni jezik v členu 12(1), ki določa, da morajo biti storitve organa za enakost (vključno z obravnavanjem pritožb) dostopne "enako" za "vse".

Minimalni standard, določen v členu 12, je enak dostop za vse: čeprav direktivi ne razširjata področja uporabe obstoječega zakonodajnega okvira EU o nediskriminaciji, bi bila zavrnitev dostopa do storitev organa za enakost na *kakršni koli* diskriminatorni podlagi v nasprotju s to zahtevo.⁶³ To bi na primer vključevalo situacijo, v kateri človek z invalidnostmi ne more vložiti pritožbe zaradi diskriminacije na podlagi spola zaradi diskriminatornih pravil, ki urejajo pravno in duševno sposobnost, ali če človek z invalidnostmi ne more vložiti pritožbe zaradi rasne diskriminacije, ker se njegovi osebni dokumenti ne ujemajo z njegovo spolno identiteto ali spolnim izrazom.⁶⁴

Kot je opisano v poglavju VI tega povzetka, morajo države in organi za enakost sprejeti proaktivne ukrepe za prepoznavanje in odpravljanje ovir pri dostopu, da bi zagotovili dostopnost svojih storitev in publikacij. V skladu s tem pa se zahteva, da se ustrezno upoštevajo različne potrebe skupin, ki so izpostavljene diskriminaciji, tudi zaradi razlogov, ki jih direktive o enakosti ne ščitijo izrecno, in skupin, katerih dostop je ogrožen zaradi drugih dejavnikov, kot je nizka stopnja pismenosti. V praksi lahko širok spekter (fizičnih, socialnih, jezikovnih, komunikacijskih, finančnih, geografskih itd.) ovir prepreči enak dostop. Če te ovire niso obravnavane, posamezniki ne bodo mogli uveljavljati pravic, ki so jim dodeljene, organi za enakost pa ne bodo mogli v celoti izpolnjevati svojih pooblastil in odgovornosti, kar bo preprečilo učinkovito izvajanje direktiv o standardih.

⁶² Glej Direktivo 2024/1500, člena 6(1) in 6(2). Ta razširjeni seznam značilnosti ni vključen v Direktivo 2024/1499. Vendar uvodne izjave direktiv jasno določajo, da vsaka vzpostavlja enakovredne standarde o delovanju organov za enakost. Ta točka je nadalje obravnavana v poglavju V.2.1.B. Glej Direktivo 2024/1499, uvodna izjava 14; Direktivo 2024/1500, uvodna izjava 11.

⁶³ Na ta način se direktivi navezujeta na zahteve Listine o temeljnih pravicah, ki v skladu s členom 21 prepoveduje diskriminacijo pri uporabi prava Unije na podlagi obsežnega in neizčrpnega seznama značilnosti. Pomen Listine in njenih določb o nediskriminaciji se odraža v njeni vključitvi v uvodno izjavo 1 direktiv, ki se sklicuje na enakost in na nediskriminacijo kot na "bistveni vrednoti Unije".

⁶⁴ Spolna identiteta, spolni izraz in spolne značilnosti so izrecno navedene v členu 6(1) Direktive 2024/1500. Evropska unija je kot pogodbenica Konvencije o pravicah invalidov v skladu z mednarodnim pravom zavezana k temu, da invalidom zagotovi enakost pred zakonom in enak dostop do pravnega varstva. Nadalje glej Konvencijo o pravicah oseb z invalidnostmi, členi 5, 12 in 13; Odbor za pravice oseb z invalidnostmi, *Splošni komentar št. 1*, dok. ZN CRPD/C/GC/1, 2014, odst. od 32 do 35 in od 38 do 39. Odbor za pravice invalidov je v zadnjih sklepnih ugotovitvah o Evropski uniji, izdanih leta 2015, izrazil nekaj pomislekov na tem področju. Glej Odbor za pravice oseb z invalidnostmi, *Sklepne ugotovitve o Evropski uniji*, dok. ZN CRPD/C/EU/CO/1, 2015, odst. od 36 do 37.

Posebna pozornost, namenjena presečni (intersekcijski) diskriminaciji

Uvodne izjave direktiv jasno določajo, da bi morali biti organi za enakost pri vseh svojih funkcijah pozorni na presečno diskriminacijo, čeprav to ni neposredno navedeno v členu 1(2). Kar zadeva njihove promocijske in preventivne dejavnosti, obravnavane v poglavju V.1 tega povzetka, člen 5(2) določa, da "[o]rgani za enakost lahko [...] upoštevajo posebne neenakopravne razmere zaradi presečne diskriminacije". Uvodne izjave naredijo še korak dlje in jasno navajajo, da je "[p]ri spodbujanju enakega obravnavanja, preprečevanju diskriminacije, zbiranju podatkov o diskriminaciji in pomoči žrtvam [...] v skladu s to direktivo pomembno, da organi za enakost posebno pozornost namenijo presečni diskriminaciji".⁶⁵ Izraz "presečna diskriminacija" je v isti uvodni izjavi opredeljen kot diskriminacija, do katere pride zaradi kombinacije razlogov, ki jih varujejo direktive o enakosti. Čeprav je ta opredelitev potencialno restriktivna, so direktive o standardih najnovejši instrumenti EU, ki se izrecno sklicujejo na koncept presečne diskriminacije in označujejo vse večje priznavanje koncepta – in njegovega pomena – na zakonodajnem prizorišču Evropske unije.⁶⁶

Nenazadovanje in zahteve po ugodnejši ureditvi

Medtem ko je v uvodni izjavi 15 jasno navedeno, da direktivi o standardih ne razširjata področja uporabe obstoječih direktiv o enakosti, ne služita niti za omejitev pristojnosti organov za enakost za te osebne okoliščine. Kot je navedeno zgoraj, morajo države in organi za enakost za uveljavitev svoje dostopnosti in javnih promocijskih dejavnosti ustrezno upoštevati širši spekter značilnosti. Pristojnosti številnih organov za enakost po vsej Evropi že zajemajo osebne okoliščine za diskriminacijo in področja, ki jih direktive o enakosti ne urejajo izrecno. Ta praksa je v skladu s členom 20(1) direktiv o standardih, ki državam omogoča, da "uvedejo ali ohranijo določbe, ki so ugodnejše od minimalnih zahtev", določenih v njih. Člen 20(2) nadalje določa, da izvrševanje direktiv "v nobenem primeru ne sme biti podlaga za znižanje ravni zaščite pred diskriminacijo, ki jo države članice že zagotavljajo". To določbo je treba brati ob upoštevanju uvodnih izjav, ki določajo, da direktive "ne bi smele služiti za utemeljevanje morebitnega nazadovanja v primerjavi s sedanjim stanjem v posamezni državi članici".⁶⁷

C. Ključna načela

-  **Pravice in obveznosti, ki izhajajo iz direktiv:** Države morajo zagotoviti, da imajo organi za enakost potrebne pristojnosti za obravnavanje in preprečevanje diskriminacije ter za spodbujanje enakosti na podlagi vseh osebnih okoliščin, ki jih varujejo obstoječe direktive o enakosti. Organi za enakost morajo biti pooblaščen za učinkovito izvajanje vseh svojih pooblastil, povezanih z vsemi navedenimi osebnimi okoliščinami.
-  **Ustrezno upoštevanje drugih prikrajšanih skupin:** Pri zagotavljanju obveznosti ozaveščanja javnosti in dostopnosti v skladu z direktivama je treba ustrezno upoštevati potrebe skupin, ki so izpostavljene diskriminaciji iz osebnih okoliščin, ki niso zaščitene z obstoječimi direktivami o enakosti, kot so socialno-ekonomski položaj, politično prepričanje, starost, zdravstveno stanje, državljanstvo, rezidenčni status, jezik, barva kože, stopnja pismenosti, spol, spolna identiteta, spolni izraz ali spolne značilnosti.

⁶⁵ Direktiva 2024/1499, uvodna izjava 16; Direktiva 2024/1500, uvodna izjava 15.

⁶⁶ Glej tudi nedavno Direktivo o preglednosti plač (2023/970) in Direktivo o boju proti nasilju nad ženskami in nasilju v družini (2024/1385).

⁶⁷ Direktiva 2024/1499, uvodna izjava 47; Direktiva 2024/1500, uvodna izjava 46.



Posebna pozornost na presečni diskriminaciji: Organi za enakost morajo biti pooblaščen za pazljivo obravnavanje presečne diskriminacije. To zahteva upoštevanje intersekcionalnosti pri izvajanju vseh njihovih pooblastil, vključno na primer s sodnimi postopki, raziskavami in komunikacijo. Presečna diskriminacija za namene direktiv lahko nastane na podlagi katere koli kombinacije osebnih okoliščin, ki jih varujejo obstoječe direktive o enakosti.

2 Uresničevanje pristojnosti

Štiri obstoječe direktive, ki od držav zahtevajo, da imenujejo enega ali več organov za enakost, ne zagotavljajo smernic o obliki ali strukturi, ki bi jo morali imeti takšni organi. V praksi so države na tem področju uveljavile veliko mero proste presoje, zaradi česar se institucionalni modeli za organe za enakost po vsej Evropski uniji zelo razlikujejo. Direktive o standardih priznavajo to raznolikost, vendar določajo zahteve – v skladu s členoma 3 in 4 – v zvezi s strukturo organov za enakost, ki so zasnovani za zaščito pristojnosti za enakost in zagotavljajo učinkovito financiranje, tudi v institucijah z več pristojnostmi.⁶⁸

A. Določanje standardov

V skladu s štirimi obstoječimi direktivami so države članice lahko določile "organ ali *organe*" za spodbujanje enakega obravnavanja.⁶⁹ Posledično je bila sprejeta vrsta različnih pristopov, tako v zvezi z zajemanjem različnih razlogov kot tudi v zvezi s kombinacijo (ali ne) pooblastila, ki se nanaša na enakost, in drugih vprašanj, povezanih s človekovimi pravicami. Po eni strani so se nekatere države odločile ustvariti več ločenih organov za enakost, druge pa so se odločile za en organ za enakost. Poleg tega je bilo v nekaterih državah ustanovljenih več ločenih organov za enakost, ki so izvajali različne dele pristojnosti, ki se nanaša na enakost (na primer ločevanje odgovornosti za spodbujanje in odločanje). Mreža Equinet je leta 2016 v svojem delovnem dokumentu poudarila, da je treba pri vzpostavitvi več ločenih organov za enakost "vzpostaviti povezave, da se zagotovi skladna uporaba načel nediskriminacije in enakosti ter da se obravnavajo potrebe ljudi, ki so se znašli na presečiščih med različnimi osebnimi okoliščinami".⁷⁰

Po drugi strani pa so nekatere države ustanovile namenske institucije, ki se osredotočajo na izvajanje pristojnosti, ki se nanaša na enakost, tj. *organe s pristojnostjo za eno samo področje*, medtem ko so druge pooblastile obstoječe institucije, npr. nacionalno institucijo za človekove pravice, in jim podelile pristojnost, ki se nanaša na enakost, ali pa so ustanovile *institucije (organe) s pristojnostjo za več področij*.⁷¹ Leta 2021 so organi za enakost s pristojnostjo za več področij obstajali v približno polovici držav članic,⁷² vključno z organi, ki so združili pristojnost, ki se nanaša na enakost, s pristojnostjo za človekove pravice, in organi, ki so združili pristojnost, ki se nanaša na enakost, s pristojnostjo varuha človekovih pravic.⁷³ Kot je ugotovila

⁶⁸ Direktivi 2004/1499 in 2004/1500, člen 3(3)–(4) in člen 4.

⁶⁹ Glej Direktivo o rasni enakosti (2000/43/ES), člen 13; Direktivo o enakem dostopu moških in žensk do blaga in storitev (2004/113/ES), člen 12; Direktivo o enakem obravnavanju moških in žensk, ki opravljajo samostojno dejavnost (2010/41/EU), člen 11(1); in Preoblikovano direktivo o enakem obravnavanju moških in žensk (2006/54/ES), člen 20 (1) (poudarek dodan).

⁷⁰ Equinet, *Developing Standards for Equality Bodies: An Equinet Working Paper*, 2016, str. 7–8.

⁷¹ Tematski sektor Evropskega parlamenta za pravice državljanov in ustavne zadeve, *Krepitev vloge in neodvisnosti organov za enakost*, 2023, str. 29.

⁷² Evropska komisija, *Delovni dokument služb Komisije: Organi za enakost in izvajanje Priporočila Komisije o standardih za organe za enakost*, SWD (2021) 63 final, oddelek 2.1.2.2., str. 6.

⁷³ Tematski sektor Evropskega parlamenta za pravice državljanov in ustavne zadeve, *Krepitev vloge in neodvisnosti organov za enakost*, 2023, str. 28.



Evropska komisija, "besedilo direktiv o enakosti pušča državam članicam široko diskrecijsko pravico glede strukture in delovanja organov za enakost",⁷⁴ vsak od teh različnih modelov pa je načeloma skladen z zahtevami direktiv o enakosti.

Mreža Equinet je poudarila pet standardov, ki jih morajo države članice izpolnjevati v zvezi z organi s pristojnostmi za več področij: (1) skladna pravna podlaga in pooblastila za vse dele pristojnosti; (2) ustrezni viri; (3) notranja struktura, ki omogoča osredotočanje na vse dele pristojnosti; (4) sposobnost razvoja celostnega pristopa glede vseh delov pristojnosti; in (5) multidisciplinarna usposobljenost vseh zaposlenih.⁷⁵ V primerih, kjer so bili ustanovljeni organi za enakost s pristojnostmi za več področij, je bilo v raziskovalnih poročilih poudarjeno, da obstaja potreba po aktivnem upravljanju.⁷⁶ To je posledica dejstva, da "med tradicijami, povezanimi z vsako od pristojnosti, obstajajo določene napetosti".⁷⁷ Poleg tega je bil v prejšnjih poročilih poudarjen pomen celostnega pristopa k uresničevanju potenciala organov za enakost. To velja tako v primeru organov s pristojnostmi za več področij kot tudi v primeru več ločenih organov za enakost. V obeh primerih bi morale institucionalne strukture omogočati povezave med različnimi organi in pristojnostmi.⁷⁸

ECRI GPR št. 2r obravnava institucionalno arhitekturo organov za enakost in potrjuje, da imajo ti organi sicer lahko različne oblike, vendar bi morali v primerih institucij s pristojnostmi za več področij veljati določeni pogoji, vključno s tistimi, ki jih je poudarila mreža Equinet.⁷⁹ Priporočilo je pozvalo tudi k razširitvi pristojnosti, ki se nanaša na enakost, da se zagotovi doslednost pri obravnavanju razlogov za diskriminacijo, ter k okrepljenemu sodelovanju med določenimi institucijami (znotraj držav in med njimi).⁸⁰ V priporočilu je bilo poudarjeno, da bi bilo treba pristojnosti, povezane z vsemi pristojnostmi organov za enakost, "uskladiti tako, da bi morala vsaka pristojnost v največji možni meri uživati najširše pristojnosti, ki so na voljo kateri koli drugi pristojnosti".⁸¹ Del tega usklajevanja vključuje potrebo po vzpostavitvi postopkovnih zaščitnih ukrepov za zagotavljanje učinkovitosti in neodvisnosti organov za enakost pri izpolnjevanju njihovih vlog in ciljev.

V priporočilu Evropske komisije, v katerem je priznana diskrecijska pravica držav v zvezi z institucionalno arhitekturo njihovih organov za enakost, je navedeno opozorilo, da so različni pristopi, ki so jih sprejele države, privedli do tega, da "imajo državljani včasih neustrezen dostop do zaščite, ki ni enaka v vseh državah članicah".⁸² Priporočilo zahteva, da bi se moralo pri organih za enakost, ki so pristojni za eno samo področje, ter pri organih za enakost, ki so pristojni za več področij, "z notranjo strukturo zagotoviti, da se

⁷⁴ Priporočilo Komisije (EU) 2018/951 z dne 22. junija 2018 o standardih za organe za enakost, uvodna izjava 18.

⁷⁵ Generalni direktorat Evropske komisije za pravosodje in potrošnike in Crowley, N., *Equality bodies making a difference*, Urad za publikacije, 2018, str. 70.

⁷⁶ *Prav tam*.

⁷⁷ *Prav tam*.

⁷⁸ Crowley, N., "Enhancing the Impact of Equality Bodies and Ombudsperson Offices: Making Links", *Equinet*, 2017, str. 15.

⁷⁹ Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti, *Splošno politično priporočilo ECRI št. 2 (revidirano): Organi za enakost za boj proti rasizmu in nestrpnosti na nacionalni ravni*, 2017, odst. od 5 do 9.

⁸⁰ *Prav tam*, odstavki 1, 4 in od 5 do 9; Priporočilo Komisije (EU) 2018/951 z dne 22. junija 2018 o standardih za organe za enakost, oddelka 1.1 (o pooblastilih organov za enakost) in 1.3 (o usklajevanju in sodelovanju).

⁸¹ Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti, *Splošno politično priporočilo ECRI št. 2 (revidirano): Organi za enakost za boj proti rasizmu in nestrpnosti na nacionalni ravni*, 2017, odst. 8.

⁸² Priporočilo Komisije (EU) 2018/951 z dne 22. junija 2018 o standardih za organe za enakost, uvodna izjava 18.

osredotočajo na vsako področje pristojnosti in vsako osebno okoliščino [...] [sorazmerno] z učinkom zadevnega razloga za diskriminacijo, viri pa bi morali biti ustrezno razporejeni".⁸³

Leta 2023 je mreža Equinet objavila sklop kazalnikov samoocenjevanja za merjenje skladnosti s standardi za organe za enakost. Dokument vključuje posebne kazalnike za merjenje skladnosti institucij s pristojnostmi za več področij.⁸⁴

B. Bistveni elementi

Države članice imenujejo enega ali več organov

Člen 2(1) od držav članic zahteva, da "imenujejo enega ali več organov (v nadaljnjem besedilu: organi za enakost) za izvajanje pristojnosti, določenih" v direktivah. Ta določba odraža raznolikost organov za enakost, ki obstajajo po vsej Evropski uniji, in podpira načelo, da države uživajo široko diskrecijsko pravico glede institucionalne strukture organa (ali organov) za enakost v svoji državi.

V skladu s štirimi obstoječimi direktivami morajo države organ za enakost "imenovati" in ne "ustvariti" ali "vzpostaviti". Po eni strani se zdi, da to besedilo odraža dejansko situacijo, v skladu s katero organi za enakost že obstajajo v državah po vsej Evropski uniji v skladu z direktivami o enakosti. Po drugi strani pa uporaba besede "imenovati" odraža dejstvo, da lahko države izpolnijo svoje obveznosti tako, da instituciji z eno ali več drugimi funkcijami, npr. nacionalno institucijo za človekove pravice ali institucijo varuha človekovih pravic, podelijo pooblastilo za enakost (organ s pristojnostjo za več področij).

Podobno je treba določiti "enega ali več organov", kar odraža dejstvo, da lahko države svobodno imenujejo več organov za izpolnjevanje različnih vidikov pooblastila, ki se nanaša na enakost. V praksi se to lahko pojavlja v obliki različnih institucij, osredotočenih na obravnavo in preprečevanje diskriminacije iz različnih razlogov ali na različnih življenjskih področjih, na primer ločenih institucij, ki se osredotočajo na diskriminacijo na delovnem mestu in na drugih življenjskih področjih. Lahko se pojavlja tudi v obliki različnih organov, ki opravljajo različne funkcije v okviru svojih pooblastil, pri čemer države na primer "enemu organu zaupajo preprečevanje diskriminacije, spodbujanje enakega obravnavanja in pomoč žrtvam diskriminacije, drugemu pa podelijo funkcije odločanja".⁸⁵

Čeprav člen 2(1) priznava takšno raznolikost pristopov, tudi jasno določa, da morajo države zagotoviti, da organ (ali organi) za enakost, ki jih imenujejo, izpolnjujejo standarde, določene v direktivah. Od njih se zahteva "izvajanje pristojnosti, določenih v tej direktivi". Ti organi se izrecno imenujejo "organi za enakost", pri čemer opozarjajo na jezik iz člena 1(1) in se povezujejo z materialnimi standardi, določenimi v členih o neodvisnosti, virih, pooblastilih in dostopnosti. Ne glede na institucionalno strukturo, ki jo izberejo, morajo države zagotoviti učinkovitost in neodvisnost organov za enakost, ki jih imenujejo.

Iz člena 2(1), ki se bere skupaj s členom 1 o namenu direktiv o standardih, lahko izhajata dve načeli. Prvo načelo veleva, da imajo države sicer diskrecijsko pravico glede strukture organov za enakost, ki jih imenujejo, vendar so vedno dolžne zagotoviti, da se vsa pooblastila lahko učinkovito izvajajo in da se dejansko tudi izvajajo. Države morajo zagotoviti, da lahko v primeru, da pooblastila izvaja več institucij, slednje to učinkovito in v celoti izvajajo skupaj. Vzpostaviti je treba ukrepe za sodelovanje in usklajevanje,

⁸³ *Prav tam*, odst. 1.1.1(3).

⁸⁴ Equinet, *Measuring Standards for Equality Bodies: Indicators for Self-Assessment*, 2023, odst. od 5 do 17.

⁸⁵ Direktiva 2024/1499, uvodna izjava 17, in 2024/1500, uvodna izjava 16.

da se zagotovi, da ne obstajajo nikakršne vrzeli v zaščiti ter da dejavnosti za spodbujanje in preventivo učinkovito obravnavajo vse razloge za diskriminacijo.

Drugo načelo velewa, da mora zaradi sprejete institucionalne strukture obstajati popolno upoštevanje minimalnih standardov, določenih v direktivah. V skladu s tem velja, da v primeru, da države imenujejo obstoječo institucijo za izvajanje dela funkcij organa za enakost, npr. če je delovno sodišče pooblašeno za odločanje o pritožbah zaradi diskriminacije in torej opravlja zadevni del pristojnosti organa za enakost, za te institucije veljajo enaki standardi neodvisnosti in učinkovitosti, kot so določeni v direktivah. Prav tako velja tudi, da mora v primeru, da se pristojnost za enakost izvaja v instituciji s pristojnostmi za več področij, obstajati "izenačitev navzgor" v obsegu, ki je potreben za zagotovitev, da izvajanje pooblastila, ki se nanaša na enakost, izpolnjuje standarde iz direktiv.⁸⁶

V skladu s tem velja, da imajo države sicer diskrecijsko pravico glede institucionalne strukture in strukture organa za enakost, ki ga imenujejo, vendar takšna svoboda ni neomejena. Če ni mogoče zagotoviti popolnega in učinkovitega izvajanja vseh pristojnosti, ne da bi se pri tem zmanjšali standardi neodvisnosti in učinkovitosti, določeni v direktivah v okviru določene arhitekture, to pomeni, da navedena arhitektura ne bo izpolnjevala zahtev direktiv in jo je treba bodisi prilagoditi ali pa opustiti. Namen direktiv je treba doseči: države morajo zagotoviti neodvisnost in učinkovitost organov za enakost, da se okrepi uporaba načela enakega obravnavanja.

Neodvisnost, viri in učinkovitost organov s pristojnostmi za več področij

Čeprav člen 2(1) jasno predvideva in določa obstoj institucij s pristojnostmi za več področij, ne zagotavlja posebnih smernic o njihovem delovanju. Namesto tega je to določeno v členu 3(4) o notranji strukturi organov s pristojnostmi za več področij ter v členu 4 o sredstvih.

Člen 3(4) določa jasno zahtevo, ki jo morajo izpolniti države: zagotoviti morajo, da "je notranja struktura organov z več različnimi pristojnostmi zagotovilo za učinkovito izvajanje pooblastila, ki se nanaša na enakost". To ne pušča nobenega dvoma – države morajo zagotoviti, da se celotno pooblastilo izvaja brez zmanjšanja standardov, določenih v direktivah. V nekem smislu torej ta določba zgolj eksplicitno opredeljuje tisto, kar je implicitno navedeno v členu 2(1) – pooblastilo, ki se nanaša na enakost, mora biti učinkovito in izpolnjeno v celoti.

V drugem smislu pa določba državam, ki se odločijo za organe s pristojnostmi za več področij, nalaga pozitivno obveznost, da zagotovijo učinkovito izvajanje pooblastila, ki se nanaša na enakost. Mreža Equinet in ECRI sta zagotovila jasne smernice za način, na katerega lahko države vzpostavijo takšno notranjo strukturo, ta priporočila pa bi bilo treba uporabiti kot podlago, da lahko države ocenijo, ali njihova institucionalna struktura izpolnjuje potrebne minimalne standarde. Natančneje to pomeni, da morajo države v primeru, da imenujejo organ s pristojnostmi za več področij, zagotoviti: (1) da zakonodaja izrecno določa pooblastilo, ki se nanaša na enakost; (2) da so dodeljeni ustrezni človeški in finančni viri; (3) da so upravne strukture ter strukture svetovanja in upravljanja organizirane na način, ki zagotavlja jasno vodenje, spodbujanje in prepoznavnost; in (4) da ureditve poročanja ustrezno poudarjajo pooblastilo, ki se nanaša na

⁸⁶ Glede "izenačitve navzgor" glej Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti, *Splošno politično priporočilo ECRI št. 2 (revidirano): Organi za enakost za boj proti rasizmu in nestrpnosti na nacionalni ravni*, 2017, odst. od 8 do 9.

enakost.⁸⁷ V vseh štirih pogledih mora biti poudarek na zagotavljanju popolnega in učinkovitega izvajanja pooblastila, ki se nanaša na enakost.

Člen 4 dopolnjuje člen 3(4), kar zadeva razsežnost virov, in pojasnjuje, da se zahteva, da države zagotovijo, da imajo organi za enakost "na voljo človeške, tehnične in finančne vire, ki jih potrebuje[jo] za učinkovito opravljanje vseh svojih nalog in izvajanje vseh svojih pristojnosti", uporablja v primeru, da so v državah imenovane institucije s pristojnostmi za več področij. V uvodnih izjavah je navedeno, da bi bilo treba, "[k]adar je organ za enakost del organa z več različnimi pristojnostmi, [...] zagotoviti vire, ki so potrebni za izvajanje pooblastila, ki se nanaša na enakost".⁸⁸

Koordinacija in sodelovanje med več organi za enakost

Podobno kot pri organih, pristojnih za več področij, velja, da čeprav člen 2(1) jasno predvideva in določa obstoj več organov za enakost, zadolženih za zagotavljanje pooblastila, ki se nanaša na enakost, ne zagotavlja posebnih smernic o njihovem delovanju. To je določeno v členu 14, ki državam zagotavlja jasne smernice za zagotavljanje usklajevanja in sodelovanja, da se tako zagotovi učinkovito izvajanje celotne pristojnosti.

Člen 14 se nanaša na sodelovanje s številnimi različnimi institucijami, vključno z "zasebnimi subjekti, vključno z inšpektorati za delo, socialnimi partnerji in organizacijami civilne družbe". V tem smislu določba priznava, da je sodelovanje med organi za enakost in drugimi subjekti "ključnega pomena za vzajemno učenje, skladnost in doslednost ter lahko razširi doseg in učinek njihovega dela".⁸⁹

Vendar pa se člen začne z jasno zahtevo glede sodelovanja med organi za enakost: države morajo "[z]agotoviti, da imajo] organi za enakost vzpostavljene ustrezne mehanizme, da lahko v okviru svojih pristojnosti sodelujejo z drugimi organi za enakost v isti državi članici". Direktive ne zagotavljajo smernic o tem, kaj bi "ustrezni mehanizmi" lahko pomenili v praksi. Če pa se stavek upošteva glede na namen direktiv, kot je določeno v členu 1, ga je treba razlagati tako, da zahteva sodelovanje in usklajevanje, s čimer se zagotovi učinkovito izvajanje vseh pristojnosti na dosleden način. V skladu s Priporočilom Komisije iz leta 2018 velja, da: "[č]e v eni državi članici obstaja več organov za enakost, bi jim morale države članice omogočiti vzpostavitev rednega in učinkovitega usklajevanja za zagotovitev, da dosledno uporabljajo načela nediskriminacije". Načelo učinkovitega in doslednega izvajanja pooblastil bi moralo biti v središču pozornosti mehanizmov za sodelovanje med organi za enakost na nacionalni ravni.

C. Ključna načela

Imenovanje organov za enakost: Države morajo za organ za enakost določiti eno ali več institucij. Imenovanje organa za enakost se izvaja bodisi z zakonodajno ali pa z ustavno določbo, ki določa organ/-e za uresničevanje pristojnosti. Vsak subjekt, ki je imenovan kot organ za enakost, je predmet direktiv, države pa morajo zagotoviti, da se zanje uporabljajo standardi, določeni v direktivah.

⁸⁷ *Prav tam*, odst. od 8 do 9. Glej tudi Equinet, *Measuring Standards for Equality Bodies: Indicators for Self-Assessment*, 2023.

⁸⁸ Direktiva 2024/1499, uvodna izjava 22, in 2024/1500, uvodna izjava 12.

⁸⁹ Direktiva 2024/1499, uvodna izjava 41, in 2024/1500, uvodna izjava 40.

Diskrecija glede institucionalne strukture: Države imajo diskrecijsko pravico glede institucionalne strukture katerega koli organa/-ov, določenega/-ih kot organ/-i za enakost. Države lahko: imenujejo en sam namenski organ s pristojnostmi za enakost; imenujejo institucijo z več pristojnostmi za uresničevanje pristojnosti za enakost; imenujejo več organov za uresničevanje pristojnosti za enakost; ali pa imenujejo različne organe za uresničevanje različnih delov pristojnosti za enakost na področjih, ki jih omogočajo direktive. Vendar pa diskrecijska pravica držav ni neomejena. Države morajo zagotoviti, da se celotno pooblastilo, ki se nanaša na enakost, kot je določeno v direktivah, izvaja vsaj v skladu s pogoji, določenimi v direktivah. To pomeni, da je vsak organ s pristojnostmi ali delom pristojnosti za enakost zavezan tem standardom. Če to ni mogoče v dani institucionalni strukturi, je treba to strukturo prilagoditi ali opustiti.

Celoten obseg pristojnosti: Države morajo zagotoviti, da je/so organ/-i, imenovan/-i kot organ/-i za enakost, pooblaščen/-i za izvajanje celotnega obsega pristojnosti za enakost, kot je določeno v direktivah o standardih. Ti organi morajo biti popolnoma neodvisni, imeti pa morajo tudi sredstva in pooblastila, ki jih potrebujejo za učinkovito zagotavljanje uporabe načela enakega obravnavanja.

Popolno upoštevanje minimalnih standardov: Države morajo zagotoviti, da pri imenovanju organa za enakost ne pride do zmanjšanja minimalnih standardov, določenih v direktivah o standardih. Če del pristojnosti za enakost, npr. pooblastila za odločanje, izvajajo institucije, ki imajo tudi druge pristojnosti, morajo za te institucije veljati enaki standardi, kot so določeni v teh direktivah, in sicer v obsegu, v katerem izvajajo pristojnosti za enakost. Podobno velja tudi, če ločene institucije izvajajo pristojnosti na določenih področjih življenja ali iz posebnih razlogov; v tem primeru mora minimalne standarde upoštevati vsaka institucija.

Aktivno upravljanje pristojnosti za enakost: Kadar se pristojnosti za enakost izvajajo prek večnacionalne institucije, morajo države zagotoviti aktivno upravljanje pristojnosti za enakost ter notranjo strukturo takih organov, ki zagotavlja učinkovito izvajanje pristojnosti za enakost. V skladu s tem je treba zagotoviti vsaj: (1) da zakonodaja izrecno določa pristojnosti za enakost; (2) da so dodeljeni ustrezni in zadostni človeški in finančni viri za zagotovitev učinkovitega izvajanja pristojnosti za enakost; (3) da so upravne strukture ter strukture svetovanja in upravljanja organizirane na način, ki zagotavlja jasno vodenje, spodbujanje in prepoznavnost vseh vidikov pristojnosti za enakost; in (4) da ureditve poročanja ustrezno poudarjajo pristojnosti za enakost.

Učinkovito in dosledno izvajanje pristojnosti: Kadar je za izvajanje pristojnosti za enakost imenovanih več institucij, bodisi ločenih organov za enakost bodisi institucij, ki zagotavljajo le en vidik pristojnosti za enakost, kot so npr. mehanizmi mediacije, morajo države zagotoviti, da so vzpostavljene strukture za zagotavljanje sodelovanja in usklajevanja, da se omogoči učinkovito in dosledno izvajanje pristojnosti za enakost.



III. Neodvisnost



Člen 3 direktiv od držav zahteva, da "sprejmejo ukrepe, s katerimi zagotovijo, da so organi za enakost neodvisni". Pomen neodvisnosti je poudarjen v vseh direktivah, zagotavljanje neodvisnosti organov za enakost pa je del splošnega namena in ciljev iz člena 1. Neodvisnost organov za enakost je ključnega pomena za učinkovito izvajanje pooblastila za enakost: da se zagotovi, da lahko organi za enakost prispevajo k uresničevanju pravice do nediskriminacije, morajo biti strukturno in institucionalno neodvisni ter brez kakršnih koli zunanjih vplivov. Imeti morajo tudi dovolj zmožnosti in samostojnosti pri odločanju ter zagotovljene neodvisne vire, ki jih potrebujejo za prepoznavanje in izvajanje ukrepov, za katere menijo, da so potrebni.

A. Določanje standardov

Člen 3 direktiv o standardih razširja in pojasnjuje ukrepe ter določbe, ki so potrebne za zagotovitev popolne neodvisnosti organov za enakost. Neodvisnost je bila vedno osrednjega pomena za vlogo in funkcije organov za enakost. Štiri obstoječe direktive, ki zahtevajo imenovanje enega ali več organov za enakost, določajo, da bi morali biti takšni organi pristojni za: (1) zagotavljanje neodvisne pomoči žrtvam diskriminacije; (2) izvajanje neodvisnih raziskav in (3) objavljanje neodvisnih poročil.⁹⁰ Beseda "neodvisno" se ponovi trikrat v zvezi z vsako od navedenih ključnih kompetenc. Vendar pa štiri obstoječe direktive v tem kontekstu ne razširjajo ne pomena neodvisnosti ne potrebnih elementov takšne neodvisnosti. V odsotnosti nadaljnjih podrobnosti je večina organov za enakost v Evropi uživala določeno stopnjo funkcionalne neodvisnosti, vendar to ni zagotovilo njihove *de facto* (praktične) institucionalne in operativne neodvisnosti.⁹¹ Kot je ugotovila Evropska komisija, pa je *de facto* neodvisnost "bistvena" za to, da lahko organi za enakost izvajajo svoje funkcije.⁹²

Da bi se zagotovila njihova *de facto* neodvisnost, je mreža Equinet v svojem delovnem dokumentu iz leta 2016 predlagala, da bi morali biti organi za enakost ustanovljeni kot samostojna pravna oseba in s pristojnostjo, opredeljeno v zakonu. Prav tako je bilo predlagano, da naj bodo strukture upravljanja organov za enakost raznolike in naj odražajo družbo, da naj se vzpostavijo sistemi odgovornosti za zagotavljanje neodvisnosti, da naj obstajajo zaščitni ukrepi pred neposrednim ali posrednim zunanjim pritiskom ter da bi morali organi za enakost uveljavljati zmožnost in samostojnost pri "upravljanju in razporejanju osebja" ter virov.⁹³

Priporočilo Evropske komisije se je osredotočilo na to, kako lahko na njihovo neodvisnost vplivata organizacija in upravna struktura organov za enakost, pa tudi dodelitev njihovih sredstev in postopki

⁹⁰ Glej Direktivo o rasni enakosti (2000/43/ES), člen 13; Preoblikovano direktivo o enakem dostopu moških in žensk, člen 20; Direktivo o enakem dostopu moških in žensk do blaga in storitev (2004/113/ES), člen 12; in Direktivo o enakem dostopu moških in žensk, ki opravljajo samostojno dejavnost (2010/41/EU), člen 11.

⁹¹ Evropska komisija, *Delovni dokument služb Komisije: Organi za enakost in izvajanje Priporočila Komisije o standardih za organe za enakost*, SWD (2021) 63 final, oddelek 3.1, str. 16.

⁹² *Prav tam*, str. 18.

⁹³ Equinet, *Developing Standards for Equality Bodies: An Equinet Working Paper*, 2016, str. 5–6.

imenovanja vodstva.⁹⁴ V Priporočilu je bilo navedeno tudi, da bi bilo treba osebju organov za enakost, vključno z osebjem na vodstvenih ali upravljaljskih položajih, preprečiti izvajanje kakršnih koli nasprotujočih si ali nezdružljivih ukrepov.⁹⁵ V ECRI GPR št. 2r je uporabljen podoben pristop, ki določa, da bi morali organi za enakost "delovati brez kakršnega koli vmešavanja [in] biti popolnoma neodvisni na institucionalni in operativni ravni".⁹⁶

Evropska mreža za pravo enakosti je leta 2018 opredelila vprašanja neodvisnosti v zvezi s pravnim statusom, odgovornostjo in imenovanji. Posebej zaskrbljena je bila v zvezi z vodenjem organov za enakost, za katerega je navedla, da je "osrednjega pomena za njihovo neodvisnost".⁹⁷ Vprašanja v zvezi z vodenjem so bila povezana predvsem s postopki imenovanja, zlasti v primerih, ko imajo vlada ali določeni ministri pomembno vlogo v postopku imenovanja ali kadar ni bil izveden pregleden postopek imenovanja na podlagi kompetenc.⁹⁸ Udeleženci javnega posvetovanja Evropske komisije so leta 2022 opredelili številna merila, ki so bistvena za zagotavljanje neodvisnosti organov za enakost, vključno s/z: "neodvisno pravno osebo; zmožnostjo zaposlovanja in upravljanja osebja; omejenimi možnostmi za odstranitev vodstva organa; in preglednim izbirnim postopkom vodstva organa".⁹⁹

Leta 2023 je mreža Equinet objavila sklop kazalnikov samoocenjevanja za merjenje neodvisnosti organov za enakost. Kazalniki so bili pripravljeni za štiri ključna področja: pravni okvir; neodvisnost pri izvajanju funkcij; proračun in viri; ter vodstveni položaji.¹⁰⁰ Ti kazalniki lahko zagotavljajo podrobne smernice, pridobljene iz izkušenj samih organov za enakost, glede tega, kaj je potrebno za zagotavljanje neodvisnosti v praksi, kar med drugim na primer vključuje tudi obveznost, da bi morala obstajati pravna jamstva za neodvisnost pri opravljanju funkcij, da bi moral imeti organ za enakost sposobnost opravljanja svojih funkcij brez nepotrebnega vmešavanja ter da bi moral biti organ za enakost sposoben upravljati in odločati o upravljanju finančnih in človeških virov.¹⁰¹

B. Bistveni elementi

Sprejemanje vseh potrebnih ukrepov

Direktive o standardih od držav zahtevajo, da "sprejmejo ukrepe" za zagotavljanje neodvisnosti organov za enakost.¹⁰² Uporaba besede "ukrepi" je poučna. Pojasnjuje namreč, da standardi, določeni v členu 3, niso ambiciozni. Namesto tega člen 3 določa pozitivno obveznost, ki zahteva proaktivne ukrepe in dejanja države, da se zagotovi izpolnjevanje pogojev za neodvisnost. Neodvisnost je v tem smislu kontekstualna. Ukrepi morajo "prispevati" k neodvisnosti, vendar ne bo zadostoval noben posamezen ukrep, prav tako pa se tisto, kar je potrebno za zagotavljanje neodvisnosti v praksi, lahko razlikuje od države do države. Direktive tudi pojasnjujejo, da neodvisnosti ni mogoče meriti zgolj v funkcionalnem smislu, tj. v smislu

⁹⁴ Priporočilo Komisije (EU) 2018/951 z dne 22. junija 2018 o standardih za organe za enakost, odst. 1.2.1(1).

⁹⁵ *Prav tam*, odst. 1.2.1(2).

⁹⁶ Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti, *Splošno politično priporočilo ECRI št. 2 (revidirano): Organi za enakost za boj proti rasizmu in nestrpnosti na nacionalni ravni*, 2017, odst. 22.

⁹⁷ Generalni direktorat Evropske komisije za pravosodje in potrošnike in Crowley, N., *Equality bodies making a difference*, Urad za publikacije, 2018, str. 11.

⁹⁸ *Prav tam*.

⁹⁹ Generalni direktorat Evropske komisije za pravosodje in potrošnike, *Binding standards for Equality Bodies: Factual summary report – Open Public Consultation*, 2022, oddelek 4.

¹⁰⁰ Equinet, *Measuring Standards for Equality Bodies: Indicators for Self-Assessment*, 2023, str. 18–28.

¹⁰¹ *Prav tam*, kazalniki 1.3, 2.1 in 3.1.

¹⁰² Direktivi 2024/1499 in 2024/1500, člen 3(1).

povezanosti s specifičnimi rezultati.¹⁰³ Da bi organi za enakost lahko izvajali svoje pristojnosti in opravljali svoje naloge neodvisno, je treba vzpostaviti institucionalne zaščitne ukrepe.¹⁰⁴

Zaščita pred zunanjimi vplivi

Da bi zagotovili neodvisnost organov za enakost, člen 3(1) direktiv od držav zahteva, da sprejmejo ukrepe, s katerimi se zagotovi, da so organi za enakost "brez zunanjih vplivov". Ti organi "pri opravljanju svojih nalog in izvajanju svojih pristojnosti ne zahtevajo ali sprejemajo navodil od vlade ali katerega koli drugega javnega ali zasebnega subjekta".¹⁰⁵ Čeprav izraz "zunanjí vplivi" v direktivah ni podrobneje opredeljen, je ECRI navedel zadevne primere. Opredelitvi bi denimo ustrezale grožnje in ustrahovanje, usmerjeno zoper institucijo in njeno osebje. Podobno bi v področje uporabe opredelitve spadal pritisk, ki bi ga izvršna ali zakonodajna oblast izvajala v odnosu do organov za enakost z zmanjšanjem proračuna in (dejanskimi ali zagroženimi) poskusi odstranitve "pristojnosti in pooblastil" organa.¹⁰⁶ Sodišče Evropske unije je v svoji praksi v skladu s prejšnjo direktivo o varstvu podatkov (95/46/ES) razlikovalo med neposrednimi in posrednimi načini vpliva. Medtem ko bi prvi koncept na primer zajemal neposredna navodila, ki bi od odgovornega organa zahtevala, da sprejme določeno odločitev, je posredni vpliv zastavljen širše in zajema različne vrste dejanj, ki bi lahko "vplivala" na neodvisnost pooblaščne institucije.¹⁰⁷

V praksi je potreben širok nabor zaščitnih ukrepov, s katerimi se organi za enakost lahko zaščitijo pred (neposrednimi ali posrednimi) zunanjimi vplivi ter s katerimi se zagotovi ustrezno izvajanje njihove pristojnosti.¹⁰⁸ Kot je opisano v nadaljevanju, je eden od takih zaščitnih ukrepov, ki ga priporoča ECRI, določitev pristojnosti, pooblastil in virov organov za enakost na področju prava.¹⁰⁹ Če so državni akterji predmet pooblastil, ki jih morajo izvajati organi za enakost, je treba vzpostaviti posebne zaščitne ukrepe pred vmešavanjem. Tako je treba posebno pozornost na primer nameniti zagotavljanju svobode pred vmešavanjem za organe, ki jim je dodeljena funkcija odločanja, od katerih se lahko med drugim zahteva, da odločajo o pritožbah, vloženih proti državnim akterjem, ter za vse tiste, ki sodelujejo v sodnih postopkih, kjer so tožene stranke državni akterji.¹¹⁰ Za uskladitev z zahtevami direktiv morajo države tudi odpraviti pravila ali izboljšati obstoječe zahteve za organe za enakost, ki ne prispevajo k neodvisnosti. To bi vključevalo na primer ukrepe, ki organom za enakost preprečujejo dajanje izjav ali objavo poročil, če za to

¹⁰³ Glej razpravo na začetku tega poglavja.

¹⁰⁴ Glej podrobno obrazložitev predloga za člen 3. Predlog Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o standardih za organe za enakost na področju enakega obravnavanja in enakih možnosti žensk in moških pri zaposlovanju in poklicu ter o črtanju člena 20 Direktive 2006/54/ES in člena 11 Direktive 2010/41/EU, COM/2022/688 final, 2022/0400 (COD), str. 16.

¹⁰⁵ Direktivi 2024/1499 in 2024/1500, člen 3(1).

¹⁰⁶ Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti, *Splošno politično priporočilo ECRI št. 2 (revidirano): Organi za enakost za boj proti rasizmu in nestrpnosti na nacionalni ravni*, 2017, obrazložiteni memorandum, odst. 14.

¹⁰⁷ Na ta način je neposreden vpliv tesno povezan s konceptom funkcionalne neodvisnosti (sposobnost organa za enakost, da samostojno uporablja svoja pooblastila in opravlja svoje funkcije). Za obravnavo tveganja posrednega vpliva je treba vzpostaviti zaščitne ukrepe za zaščito institucionalne neodvisnosti organov za enakost. Glej nadalje, Sodišče Evropske unije, *Komisija proti Avstriji*, zadeva C-614/10, 2012, odst. 41–44. Glej tudi, European Union Agency for Fundamental Rights, *GDPR in Practice: Experiences of Data Protection Authorities*, 2024, Oddelek 1.2, str. 29–33.

¹⁰⁸ Kazalniki, ki jih je razvila mreža Equinet, opredeljujejo vrsto ukrepov, ki lahko prispevajo k neodvisnosti in varujejo organe za enakost pred zunanjim vmešavanjem pri opravljanju njihovega dela. Glej nadalje, Equinet, *Measuring Standards for Equality Bodies: Indicators for Self-Assessment*, 2023, str. 18–28.

¹⁰⁹ Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti, *Splošno politično priporočilo ECRI št. 2 (revidirano): Organi za enakost za boj proti rasizmu in nestrpnosti na nacionalni ravni*, 2017, obrazložiteni memorandum, odst. 14.

¹¹⁰ *Prav tam*, obrazložiteni memorandum, odst. 11.

predhodno niso prejeli odobritve vlade ali drugih zunanjih akterjev ali če jih o tem niso predhodno obvestili.¹¹¹

Institucionalna struktura

V uvodni izjavi 16 v prvotnem predlogu poznejše Direktive 2024/1500 je navedeno, da "organi za enakost ne bi smeli biti ustanovljeni kot del ministrstva ali organa, ki prejema navodila neposredno od vlade".¹¹² Ta predlog je odražal Priporočilo Evropske komisije iz leta 2018, v katerem je bila izražena zaskrbljenost, da bi lahko ustanovitev organa za enakost "v okviru ministrstva" ovirala njegovo neodvisnost.¹¹³ ECRI GPR št. 2r uporablja bolj izrecno besedišče in preprosto navaja, da bi morali biti organi za enakost "ločene pravne osebe zunaj izvršilne in zakonodajne oblasti", ki delujejo "brez kakršnega koli vmešavanja države".¹¹⁴ V sprejetem besedilu je izvirna uvodna izjava nekoliko omiljena. Namesto popolne prepovedi je v uvodnih izjavah navedeno, da so organi za enakost "lahko del ministrstva ali drugega organizacijskega subjekta".¹¹⁵ Vendar pa je ta pogoj kvalificiran. Države morajo zagotoviti, da so "vzpostavljeni potrebni zaščitni ukrepi" za zagotavljanje, da lahko organi za enakost svoje naloge opravljajo neodvisno od "političnega, finančnega, verskega ali kakršnega koli drugega vpliva". V isti uvodni izjavi je določena vrsta neizčrpnih pogojev, ki so v praksi potrebni za zagotavljanje neodvisnosti.¹¹⁶

Skladno s tem je jasno, da državam sicer ni prepovedano ustanavljati organe za enakost v okviru ministrstev, vendar morajo v tem primeru zagotoviti spoštovanje vseh minimalnih standardov neodvisnosti. Zaradi povečanih tveganj, ki jih takšna ureditev lahko predstavlja na področju neodvisnosti organa za enakost, bo morda potreben višji prag v zvezi z jamstvi, ki se vzpostavijo za zagotovitev njegove popolne neodvisnosti, da bi se izognili tveganju (ali vtisu) kakršnega koli neposrednega ali posrednega vpliva.¹¹⁷ V zvezi s tem je še posebej pomembno, da so v zakonu določene pristojnosti, pooblastila in pravila o financiranju organov za enakost. Enako velja za pravila v zvezi z imenovanjem in pooblastili zaposlenih v organih za enakost na odločilnih ali vodstvenih položajih.¹¹⁸ Člen 24(1) od držav članic zahteva, da pri prenosu direktiv "uveljavijo zakone in druge predpise", potrebne za usklajitev s členom 3. Potrebna je kombinacija ukrepov. V državah, kjer so organi za enakost ustanovljeni v okviru ministrstva, bodo ti ukrepi verjetno bolj strogo nadzorovani.

Zmožnost in samostojnost ter neodvisnost virov

Člen 3 direktiv krepi pomembno vlogo zmožnosti in samostojnosti pri odločanju za neodvisnost organov za enakost. Takim organom je treba omogočiti, da dejavno "[upravljajo] lastne finančne in druge vire ter

¹¹¹ Glej Equinet, *Measuring Standards for Equality Bodies: Indicators for Self-Assessment*, 2023, str. 23. To stališče je jasno izraženo v členu 3, ki določa, da se od organov za enakost ne pričakuje, da "zahtevajo ali sprejemajo navodil[a] od vlade ali katerega koli drugega javnega ali zasebnega subjekta".

¹¹² Predlog Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o standardih za organe za enakost na področju enakega obravnavanja in enakih možnosti žensk in moških pri zaposlovanju in poklicu ter o črtanju člena 20 Direktive 2006/54/ES in člena 11 Direktive 2010/41/EU, COM/2022/688 final, 2022/0400 (COD), uvodna izjava 16.

¹¹³ Priporočilo Komisije (EU) 2018/951 z dne 22. junija 2018 o standardih za organe za enakost, uvodna izjava 22.

¹¹⁴ Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti, *Splošno politično priporočilo ECRI št. 2 (revidirano): Organi za enakost za boj proti rasizmu in nestrpnosti na nacionalni ravni*, 2017, odst. 2.

¹¹⁵ Direktiva 2024/1499, uvodna izjava 18; Direktiva 2024/1500, uvodna izjava 17.

¹¹⁶ *Prav tam*.

¹¹⁷ Kot je navedeno na začetku tega oddelka, je neodvisnost v skladu z direktivami kontekstualna. Posebni ukrepi, potrebni za zaščito neodvisnosti, se lahko razlikujejo od države do države.

¹¹⁸ Ta točka je nadalje obravnavana v nadaljevanju.

[sprejemajo] lastne odločitve v zvezi [s svojo] notranjo strukturo, zagotavljanjem odgovornosti, kadrovanjem in organizacijskimi zadevami".¹¹⁹ To določbo je treba brati "v skladu s cilji" direktiv. Ta stavek povezuje določbe o neodvisnosti organov za enakost, zlasti kar zadeva njihovo odločanje in upravljanje virov, z namenom direktiv, ki zadeva okrepitev uporabe načela enakega obravnavanja. Ta izrecna povezava s splošnim namenom direktiv kaže na jasen namen, da je treba te razsežnosti neodvisnosti razlagati na način, s katerim se zagotovi, da so organi za enakost popolnoma in učinkovito neodvisni. Sposobnost organov za enakost, da sami odločajo o lastnih notranjih načinih delovanja, je osrednje načelo neodvisnosti. Za učinkovito izvajanje svojih pooblastil morajo biti organi za enakost sposobni sprejemati odločitve o tem, kako uporabljati razpoložljive vire v skladu s svojimi splošnimi strateškimi cilji. Neodvisnost na tem področju je tesno povezana z dodeljevanjem virov in učinkovitostjo. Če je na primer financiranje pogojeno s tem, da organ za enakost sprejme določeno odločitev, ali če organ za enakost ne more imenovati ustrezno usposobljenega osebja, ne bo mogel izvajati svojih pooblastil.

Imenovanja in pooblastila

V skladu s členom 3(2) direktiv morajo države "[določiti] pregledne postopke za izbiro, imenovanje, razrešitev in potencialna nasprotja interesov osebja organov za enakost, ki sprejema odločitve oziroma zaseda vodstvene položaje, in kadar je ustrezno, članov upravnega odbora, da sta zajamčeni njihova kompetentnost in neodvisnost". Direktivi na tem področju ne zagotavljata nadaljnjih podrobnosti, v praksi pa so se v državah članicah pojavili različni pristopi.¹²⁰ Vendar pa morajo države v skladu s širšimi zahtevami člena 3(1) sprejeti posebne ukrepe za zagotovitev izpolnjevanja pogojev iz člena 3(2).

V skladu z ECRI GPR št. 2r je "primarni zaščitni ukrep za zagotovitev neodvisnega vodenja organov za enakost" izbira kandidatov po preglednem in "na kompetencah temelječem postopku" z "zaščitnimi ukrepi, ki ščitijo pred kakršnim koli odločilnim vplivom izvršilne oblasti v kateri koli fazi izbire".¹²¹ To vključuje začetno identifikacijo, predizbor in imenovanje kandidatov ter tudi končne odločitve o imenovanju.¹²² Eden od načinov za zagotovitev preglednosti je "objava obvestil o prostih delovnih mestih" v okviru odprtega izbirnega postopka.¹²³ ECRI GPR št. 2r, Pariška načela in smernice Odbora za pravice oseb z invalidnostmi poudarjajo pomen participativnih postopkov, ki bi morali zagotoviti aktivno sodelovanje deležnikov, ki sodelujejo s prikrajšanimi skupnostmi in ki delujejo v njihovem imenu.¹²⁴ Zagotavljanje, da so izbirni

¹¹⁹ Direktivi 2024/1499 in 2024/1500, člen 3(1).

¹²⁰ Nekateri na primer nimajo članov upravnega odbora ali upravnih odborov. Izraz "kjer je to primerno" je treba obravnavati v tem kontekstu. Člen 3(2) se uporablja za vse osebe, ki so v organih za enakost zadolžene za sprejemanje odločitev ali ki zasedajo višje vodstvene položaje. Za nadaljnjo razpravo o neodvisnosti in pravilih vodenja glej Evropska komisija, *Delovni dokument služb Komisije: Organi za enakost in izvajanje Priporočila Komisije o standardih za organe za enakost*, SWD (2021) 63 final, str. 17–18.

¹²¹ Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti, *Splošno politično priporočilo ECRI št. 2 (revidirano): Organi za enakost za boj proti rasizmu in nestrpnosti na nacionalni ravni*, 2017, obrazložitevni memorandum, odst. 95.

¹²² *Prav tam*, obrazložitevni memorandum, odst. 95.

¹²³ Direktiva 2024/1499, uvodna izjava 18; Direktiva 2024/1500, uvodna izjava 17.

¹²⁴ Če so organi za enakost ustanovljeni kot del institucije za človekove pravice z več pooblastili ali če so imenovani kot neodvisen mehanizem v skladu s členom 33 Konvencije o pravicah invalidov, je treba upoštevati Pariška načela in smernice Odbora za pravice invalidov. Glej nadalje Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti, *Splošno politično priporočilo ECRI št. 2 (revidirano): Organi za enakost za boj proti rasizmu in nestrpnosti na nacionalni ravni*, 2017, obrazložitevni memorandum, odst. 96; *Načela v zvezi s statusom nacionalnih institucij za spodbujanje in varstvo človekovih pravic* (pariška načela), dok. ZN A/RES/48/134, 1993, Del B, odst. 1; Odbor za pravice oseb z invalidnostmi, *Smernice o neodvisnih okvirih spremljanja in njihovo sodelovanje pri delu Odbora za pravice oseb z invalidnostmi*, dok. ZN CRPD/C/1/Rev.2, Priloga, odst. 15.

postopki participativni, lahko ublaži pojav neupravičenega vpliva izvršilne ali zakonodajne veje oblasti in vzbudi zaupanje v izbirni postopek.

Direktivi predvidevata možnost stalnih in začasnih imenovanj, čeprav ne vključujeta razprav o podaljševanju pristojnosti.¹²⁵ Podaljšana in začasna imenovanja lahko predstavljajo izzive za neodvisnost.¹²⁶ Če se višje uslužbenke imenuje kratkoročno, morda ne bodo imeli dovolj časa za izvajanje svojih pristojnosti, kar ovira pravilno delovanje organa za enakost. Če je pristojnosti mogoče podaljšati, obstaja tveganje, da se lahko imenovane osebe prisili v ukrepanje na določen način, da se zagotovi podaljšanje njihove pristojnosti. Ta tveganja se lahko ublažijo s pomočjo različnih ukrepov.

Pariška načela na primer nakazujejo, da je treba imenovanja določiti v "uradnem aktu", ki določa tudi trajanje pristojnosti.¹²⁷ Kot je opisano v nadaljevanju, lahko ukrepi na področju javne odgovornosti pomagajo zagotoviti, da so "izmenjave med izvršnimi organi, zakonodajnimi organi ter organi za enakost odprte in pregledne".¹²⁸ V redkih primerih lahko obstajajo razlogi, zakaj se lahko osebe na vodilnih položajih v organih za enakost "odpusti ali izključi iz izbirnega postopka, kar bi lahko privedlo do podaljšanja".¹²⁹ Pričakuje se, da bodo te okoliščine izjemne, prav tako pa morajo biti jasno zakonsko določene.¹³⁰

Kazalniki samoocenjevanja, ki jih je razvila mreža Equinet na podlagi obsežnega posvetovanja z organi za enakost po vsej Evropi, opredeljujejo različne ukrepe, ki so morda potrebni za poenostavitev neodvisnosti pri imenovanju in pristojnosti vodstva organa za enakost. Kazalniki v skladu z direktivami predlagajo, da bi morala biti "izbira in imenovanje oseb na vodstvenih položajih" "pregledna in bi morala temeljiti na kompetencah ter upoštevati participativne postopke, uravnoteženo zastopanost spolov in raznolikosti v družbi".¹³¹ Vzpostaviti je treba zaščitne ukrepe v skladu s "funkcionalno imuniteto" za osebe na vodstvenih položajih, ki jih spremlja zaščita "pred samovoljnim odpuščanjem ali samovoljnim nepodaljšanjem pristojnosti".¹³² Sprejeti je treba posebna pravila za „izogibanje daljšim obdobjem prostih delovnih mest med dvema vodstvenima pristojnostma" in vključiti "prehodne določbe, ki zagotavljajo redno delovanje, neodvisnost in učinkovitost organa za enakost" v primeru prostih delovnih mest.¹³³ Kot dodatno jamstvo neodvisnosti je priporočljivo, da je "plačilo za vodstvene položaje v organu za enakost primerno in primerljivo s plačilom za vodstvene položaje v podobnih javnih organih v državi".¹³⁴

¹²⁵ Direktiva 2024/1499, uvodna izjava 18; Direktiva 2024/1500, uvodna izjava 17.

¹²⁶ Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti je priporočila imenovanje "vsaj enega vodje s polnim ali krajšim delovnim časom, ki se osredotoča na upravljanje in usmerjanje organa za enakost in ki prejema konkurenčno plačo. Dolžina njegove pristojnosti bi mu morala omogočiti, da doseže želeni učinek in zagotovi svojo neodvisnost." Glej Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti, *Splošno politično priporočilo ECRI št. 2 (revidirano): Organi za enakost za boj proti rasizmu in nestrpnosti na nacionalni ravni*, 2017, obrazložitevni memorandum, odst. 99.

¹²⁷ *Načela v zvezi s statusom nacionalnih institucij za spodbujanje in varstvo človekovih pravic* (Pariška načela), dok. ZN A/RES/48/134, 1993, Del B, odst. 3.

¹²⁸ Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti, *Splošno politično priporočilo ECRI št. 2 (revidirano): Organi za enakost za boj proti rasizmu in nestrpnosti na nacionalni ravni*, 2017, obrazložitevni memorandum, odst. 15.

¹²⁹ *Prav tam*, obrazložitevni memorandum, odst. 96.

¹³⁰ *Prav tam*.

¹³¹ Equinet, *Measuring Standards for Equality Bodies: Indicators for Self-Assessment*, 2023, str. 26.

¹³² *Prav tam*, str. 26.

¹³³ *Prav tam*, str. 27–28.

¹³⁴ Podobni zaščitni ukrepi so vzpostavljeni v več državah članicah za člane sodstva, kar je, kot je opisano na začetku tega poglavja, lahko še posebej pomembno za organe za enakost s funkcijo odločanja. Novi direktivi te teme sicer ne

Navzkrižje interesov

Člen 3 od držav zahteva, da vzpostavijo pregledne postopke v zvezi z morebitnimi nasprotji interesov. Kot pri drugih vidikih člena 3 direktive tudi na tem mestu ne opredeljujejo izraza "nasprotje interesov". Priporočilo Evropske komisije pa navaja nadaljnje podrobnosti, pri čemer ugotavlja, da bi morale države "zagotoviti, da se zaposlenim v organih za enakost, vključno z osebami na vodilnih položajih in člani odborov, prepreči sodelovanje v kakršnih koli ukrepih, ki niso združljivi z njihovimi dolžnostmi, in da ti zaposleni med svojo pristojnostjo ne sodelujejo v kakršnih koli nasprotujočih si dejavnostih, ne glede na to, ali so plačane ali ne".¹³⁵ Kot del ukrepov, ki bi jih morale sprejeti države, ECRI GPR št. 2r navaja, da bi moral "zakon določiti vse dejavnosti in pripadnosti, ki so nezdružljive z vodstvenimi položaji".¹³⁶ V praksi se v nekaterih državah članicah razlikuje med nezdružljivostjo opravljanja določenih vrst vlog (ki jih ureja zakon, ki zajema na primer povezave s političnimi strankami ali lobističnimi organizacijami) in navzkrižji interesov, ki se pojavijo v posameznem primeru. Pri ocenjevanju standardov, ki jih določajo direktive, je treba upoštevati obe dimenziji.

Odgovornost

Edino izrecno sklicevanje na odgovornost v direktivah je mogoče najti v členu 3(1), ki zahteva, da "morajo" biti organi za enakost sposobni "znotraj veljavnega pravnega okvira" vzpostaviti lastne notranje ukrepe za odgovornost.¹³⁷ To odraža spremembo v primerjavi s prvotnim predlogom Komisije, v katerem se je državam naložila obveznost, da "zagotovijo, da so organi za enakost neodvisni in brez zunanjega vpliva pri opravljanju svojih nalog in izvajanju svojih pristojnosti, zlasti v zvezi z njihovo pravno strukturo [in] odgovornostjo". S spremembami se odgovornost oblikuje predvsem kot vprašanje notranje organizacije. Ta točka je še dodatno okrepljena z vključitvijo člena 17, ki sam po sebi služi kot pomemben ukrep za odgovornost in v katerem je podrobno opisan postopek, ki ga morajo organi za enakost upoštevati pri pripravi letnega poročila o dejavnostih, vključno z informacijami o letnem proračunu, osebju in finančnem poročanju. Izraz "znotraj veljavnega pravnega okvira" ni podrobneje opredeljen. Vendar je mogoče razumeti, da se nanaša na širša pravila o odgovornosti, ki so določena za javne organe za zagotovitev dobrega upravljanja (kot je predložitev letnega poročila Parlamentu ali predložitev računovodskih izkazov v revizijo). ECRI je v obrazložitvenem memorandumu k svojemu Priporočilu ugotovil, da je podreditev organov za enakost "pravi javnih storitev in pravilom finančne odgovornosti" skladna z načelom neodvisnosti.¹³⁸ Vendar se tega "ne sme zlorabiti za oviranje dejavnosti organa za enakost".¹³⁹

obravnavata neposredno, vendar lahko grožnje zmanjšanja prejemkov višjih uslužbencev organa za enakost predstavljajo obliko zunanjega vpliva, ki je v skladu s členom 3(1) prepovedan. V zvezi s tem načelo 11 Temeljnih načel o neodvisnosti sodstva določa, da je treba "ustrezno plačilo, pogoje dela, [in] pokojnine" "zagotoviti z zakonom".

¹³⁵ Priporočilo Komisije (EU) 2018/951 z dne 22. junija 2018 o standardih za organe za enakost, oddelek 1.2.1, odst. 2.

¹³⁶ Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti, *Splošno politično priporočilo ECRI št. 2 (revidirano): Organi za enakost za boj proti rasizmu in nestrpnosti na nacionalni ravni*, 2017, odst. 25.

¹³⁷ Predlog Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o standardih za organe za enakost na področju enakega obravnavanja in enakih možnosti žensk in moških pri zaposlovanju in poklicu ter o črtanju člena 20 Direktive 2006/54/ES in člena 11 Direktive 2010/41/EU, COM/2022/688 final, 2022/0400 (COD), člen 3(1).

¹³⁸ Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti, *Splošno politično priporočilo ECRI št. 2 (revidirano): Organi za enakost za boj proti rasizmu in nestrpnosti na nacionalni ravni*, 2017, obrazložitveni memorandum, odst. 106. Glej tudi Equinet, *Measuring Standards for Equality Bodies: Indicators for Self-Assessment*, 2023, str. 20.

¹³⁹ *Prav tam*, ECRI, obrazložitveni memorandum, odst. 106.

Notranja struktura in organi s pristojnostmi za več področij

Člen 3(3) od držav članic zahteva, da zagotovijo, da organi za enakost "vzpostavijo takšno notranjo strukturo, da je ta zagotovilo za neodvisno in, ustrezno primeru, nepristransko izvajanje njihovih pristojnosti".¹⁴⁰ Člen 3(4) opozarja na poseben položaj organov za enakost, ki delujejo v institucijah z več pristojnostmi. Te določbe se nanašajo predvsem na učinkovito izvajanje pooblastila, ki se nanaša na enakost. Če bi lahko povzročile pomisleke glede neodvisnosti (in nepristranskosti), je to obravnavano v poglavjih II.2 in V.2.6 tega povzetka.

C. Ključna načela

Člen 3 državam nalaga pozitivno obveznost, da sprejmejo ukrepe za zagotovitev neodvisnosti organov za enakost. Minimalni standard je neodvisnost. Medtem ko se vrsta mehanizmov, potrebnih za zagotavljanje neodvisnosti, lahko razlikuje od države do države, morajo vse države sprejeti ukrepe, potrebne za zagotavljanje neodvisnosti organov za enakost, tako v zakonodaji kot v praksi.

 **Institucionalna neodvisnost:** Da bi organi za enakost lahko izvajali svoje pristojnosti in opravljali svoje naloge neodvisno, je treba vzpostaviti institucionalne zaščitne ukrepe. Zakon bi moral urejati zlasti naslednje:

- **Pravni status in struktura:** Države morajo določiti jasna pravila glede sestave, pristojnosti in virov organov za enakost. Da bi se zagotovila in zaščitila njihova neodvisnost, je treba ta pravila določiti v zakonodaji.
- **Imenovanja in pristojnosti:** Imenovanja vodstvenih kadrov morajo temeljiti na preglednih in participativnih postopkih, ki so osnovana na kompetencah. Trajanje imenovanj mora biti zaščiteno, da se tako poskrbi za zaščito pred vmešavanjem: zakon naj bi določal trajanje imenovanj in ščitil pred samovoljnim odpuščanjem, nepodaljšanjem pogodb ter zmanjšanjem plačila.
- **Navzkrižje interesov:** Države morajo zagotoviti, da se osebe, imenovane na vodstvene položaje, ne ukvarjajo z nobenimi dejavnostmi ali nimajo nikakršnih povezav, ki ne bi bile združljive z njihovimi dolžnostmi.

 **Odsotnost zunanjih vplivov:** Države morajo sprejeti ukrepe, s katerimi se zagotovi, da so organi za enakost popolnoma neodvisni in svobodni pri opravljanju svojega dela, brez neposrednega ali posrednega vmešavanja izvršilne ali zakonodajne veje oblasti ali katerega koli drugega državnega ali nedržavnega akterja.

 **Neodvisnost in avtonomija virov:** Organi za enakost morajo biti sposobni delovati avtonomno in samostojno na področju vseh organizacijskih zadev, imeti pa morajo tudi možnost odločanja o poteku ali potekih ukrepov, za katere menijo, da so potrebni za učinkovito uresničevanje njihovih pristojnosti in napredovanje pri uresničevanju načela enakega obravnavanja. Organom za enakost

¹⁴⁰ Direktiva 2024/1499, člen 3(3) in uvodna izjava 19; Direktiva 2024/1500, člen 3(3) in uvodna izjava 18. Prvotni predlog opredeljuje nekatere ukrepe, ki lahko pomagajo odpraviti te pomisleke, na primer s "sprejetjem ustrezne strukture za organ, kjer ta pooblastila in/ali pristojnosti izvajajo različni namenski oddelki ali uslužbenci [...], s čimer se vzpostavijo strukturni "požarni zidovi"." Predlog Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o standardih za organe za enakost na področju enakega obravnavanja in enakih možnosti žensk in moških pri zaposlovanju in poklicu ter o črtanju člena 20 Direktive 2006/54/ES in člena 11 Direktive 2010/41/EU, COM/2022/688 final, 2022/0400 (COD), pojasnilo člena 3, str. 17.

mora biti omogočeno sprejemanje odločitev v zvezi z njihovo strukturo, zaposlovanjem in viri ter notranjo odgovornostjo.

Odgovornost: v skladu z zgornjimi načeli morajo biti organi za enakost sposobni sprejemati odločitve in opravljati svoje funkcije, ne da bi za to potrebovali predhodno odobritev katerega koli političnega akterja. Medtem ko za organe za enakost lahko veljajo splošno veljavna pravila o finančni odgovornosti in predpisi o javnih storitvah, ne da bi bila pri tem ogrožena njihova neodvisnost, se taka pravila ne smejo uporabljati selektivno ali se kako drugače zlorabljati.



IV. Viri



Člen 4 od držav zahteva, da zagotovijo, da so organu za enakost na voljo "viri, ki jih potrebuje za učinkovito opravljanje vseh svojih nalog in izvajanje vseh svojih pristojnosti". To je bistvena določba, ki je v središču namena direktiv in ki zagotavlja, da lahko organi za enakost delujejo na učinkovit način, da se "okrepi uporaba načela enakega obravnavanja".¹⁴¹ Da bi bili organi za enakost učinkoviti, potrebujejo sredstva, osebje, prostore in infrastrukturo za spodbujanje in preprečevanje diskriminacije, podporo žrtvam ter obravnavo pritožb. Nekatere funkcije, ki jih morajo organi za enakost opravljati za izvajanje teh pooblastil in pristojnosti, na primer sodni postopki, lahko s seboj prinesejo znatne potrebe po virih. Zadostni viri so predpogoj za njihovo učinkovitost.

Dejansko je financiranje osrednjega pomena za oba namena (učinkovitost in neodvisnost) direktiv, kot je določeno v členu 1. Viri so bistvenega pomena, če naj organi za enakost opravljajo svoje pristojnosti in izpolnijo svoj namen: organ za enakost, ki mu primanjkuje sredstev, ne more biti učinkovit, ne glede na obseg funkcij, pooblastil in pristojnosti, ki so mu dodeljene. Prav tako bo neodvisnost organa ogrožena v odsotnosti zadostnih virov ali v primeru, da je razpoložljivost virov negotova ali nestabilna ali da je organ za enakost ne more neposredno nadzorovati.

A. Določanje standardov

Člen 4 predstavlja pomemben korak, saj vzpostavlja jasen standard v zvezi z zagotavljanjem sredstev organom za enakost, ki ga pred sprejetjem direktiv o standardih ni bilo in ki je bil očitno potreben. Štiri obstoječe direktive so od držav sicer zahtevale, da "določijo organ ali organe za spodbujanje enakega obravnavanja",¹⁴² vprašanja virov pa niso naslavljale.

V praksi se je v odsotnosti jasnih zahtev raven virov, ki so na voljo organom za enakost, med državami močno razlikovala, pri čemer so številni organi za enakost poročali, da jim primanjkuje sredstev in drugih virov, potrebnih za učinkovito opravljanje njihovih funkcij.¹⁴³ Kot je tik pred sprejetjem direktiv opozoril Niall Crowley, strokovnjak za standarde za organe za enakost, "je bilo neustrezno financiranje najpomembnejša ovira, s katero se soočajo organi za enakost".¹⁴⁴

Evropska mreža za pravo enakosti je v svoji oceni organov za enakost iz leta 2018 ugotovila, da ima "le malo organov zadostno raven financiranja, da bi lahko resnično kaj spremenili", in sklenila, da je odsotnost sredstev "najpomembnejša ovira za učinkovitost", kar pomeni, da si je "celoten potencial organov za enakost še vedno mogoče le predstavljati, nikoli pa ni bil v celoti preizkušen".¹⁴⁵ V javnem posvetovanju, ki

¹⁴¹ Direktivi 2024/1499 in 2024/1500, člen 1(1).

¹⁴² Glej na primer Direktivo o enakem dostopu moških in žensk do blaga in storitev (2004/113/ES), člen 12.

¹⁴³ Evropska komisija, *Delovni dokument služb Komisije: Organi za enakost in izvajanje Priporočila Komisije o standardih za organe za enakost*, SWD (2021) 63 final, oddelek 3.2.

¹⁴⁴ Crowley, N., "Standards for equality bodies – nearly done", *Social Europe*, 2024.

¹⁴⁵ Generalni direktorat Evropske komisije za pravosodje in potrošnike in Crowley, N., *Equality bodies making a difference*, Urad za publikacije, 2018, str. 11–12.

ga je leta 2022 izvedla Evropska komisija, je le 35 % anketirancev navedlo, da ima organ za enakost v njihovi državi "dovolj sredstev".¹⁴⁶ Ločena študija, ki ocenjuje izvajanje Priporočila Evropske komisije o standardih za organe za enakost, je ugotovila, da "organi za enakost opozarjajo na neustrezne vire (npr. pomanjkanje sredstev, nezadostno osebje ali pomanjkanje ustreznih kvalifikacij), kar naj bi bil glavni dejavnik, ki omejuje njihovo sposobnost" učinkovitega izvajanja njihovih funkcij.¹⁴⁷

V svojem delovnem dokumentu iz leta 2016 je mreža Equinet predlagala standarde v zvezi s sredstvi kot nujni pogoj za učinkovitost. Delovni dokument je pozval k trem ločenim, vendar povezanim standardom o zagotavljanju virov, ki zahtevajo: (1) finančna sredstva, ki so primerna za izvajanje vseh funkcij in pooblastil; (2) kadrovske vire, ki so ustrezni za popolno izvajanje pristojnosti organa; in (3) fizične vire, zlasti prostore, ki so primerni za izvajanje njegovih pristojnosti.¹⁴⁸

V ECRI GPR št. 2r je določeno, da je treba organom za enakost "zagotoviti dovolj osebja in sredstev za izvajanje vseh njihovih funkcij in kompetenc, ki imajo lahko dejanski učinek".¹⁴⁹ Obrazložitveni memorandum k Priporočilu določa, da "je treba ustreznost financiranja in osebja [...] izračunati na podlagi objektivnih kazalnikov", navaja pa tudi nekatere potencialne kazalnike, vključno z naslednjimi: število prebivalstva; število in narava poročil o diskriminaciji; "obseg, zmogljivost in prispevek drugih organov, ki si prizadevajo za enakost", in stroški organa za enakost pri izvajanju njegovih funkcij "v obsegu in kakovosti, ki sta potrebna za doseganje učinka".¹⁵⁰ Priporočilo Evropske komisije vsebuje tudi podrobne standarde, ki navajajo človeške, tehnične in finančne vire, zlasti pa prostore in infrastrukturo.¹⁵¹

Kazalniki samoocene mreže Equinet opredeljujejo nekatere bistvene ukrepe za učinkovito financiranje, ki jih predlagajo sami organi za enakost. V poročilu je na primer predlagano, da bi bilo treba proračun za organe za enakost kot ločeno postavko vključiti v državni proračun, ki ga Parlament odobri na letni ali večletni ravni, in da bi morali organi za enakost sodelovati pri pripravi proračuna. Širše gledano poročilo predlaga, da bi morali organi za enakost prejeti "ustrezne človeške, tehnične in finančne vire, da bi učinkovito opravljali svoje pristojnosti v razumnem času".¹⁵² Za zagotovitev izpolnjevanja tega pogoja bodo potrebni različni ukrepi.

B. Bistveni elementi

Viri, ki so potrebni za učinkovito opravljanje vseh nalog in izvajanje vseh kompetenc

Za ustrezno razlago člena 4 je ključno vprašanje, kaj za organ za enakost pomenijo zadostna sredstva. Člen v zvezi s tem zagotavlja jasno usmeritev z izrecno povezavo z učinkovitostjo: organi za enakost morajo imeti na voljo vire, ki jih potrebujejo za izvajanje svojih pooblastil, opravljanje vseh nalog in učinkovito izvajanje vseh pristojnosti. Stavek "vir[i], ki jih potrebuje za učinkovito opravljanje vseh svojih nalog in izvajanje vseh

¹⁴⁶ Generalni direktorat Evropske komisije za pravosodje in potrošnike, *Binding standards for Equality Bodies: Factual summary report – Open Public Consultation*, 2022, oddelek 4.

¹⁴⁷ Evropska komisija, *Delovni dokument služb Komisije: Organi za enakost in izvajanje Priporočila Komisije o standardih za organe za enakost*, SWD (2021) 63 final, oddelek 3.2.

¹⁴⁸ Equinet, *Developing Standards for Equality Bodies: An Equinet Working Paper*, 2016, str. 6.

¹⁴⁹ Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti, *Splošno politično priporočilo ECRI št. 2 (revidirano): Organi za enakost za boj proti rasizmu in nestrpnosti na nacionalni ravni*, 2017, odst. 28.

¹⁵⁰ *Prav tam*, obrazložitveni memorandum, odst. 104.

¹⁵¹ Priporočilo Komisije (EU) 2018/951 z dne 22. junija 2018 o standardih za organe za enakost, odst. 1.2.2 in 1.2.3.

¹⁵² Equinet, *Measuring Standards for Equality Bodies: Indicators for Self-Assessment*, 2023, Viri, Kazalniki 1.1, 1.2, 1.3 in 2.1.

svojih pristojnosti" je osrednje načelo, ki obvešča o pomenu člena 4, napoveduje standard za določanje ustrezne razporeditve virov in zagotavlja prizmo, skozi katero si je treba razlagati preostanek člena.

Besedilo v členu je okrepljeno z uvodnimi izjavami, ki določajo, da morajo države zagotoviti, da imajo organi za enakost potrebna sredstva, "da lahko vsako od svojih nalog opravijo učinkovito, v razumnem času ali v rokih, ki jih določa nacionalno pravo".¹⁵³ Prejemanje "takih zadostnih virov je ključno za učinkovito delovanje organov za enakost in izpolnjevanje njihovih nalog".¹⁵⁴

V uvodnih izjavah je izražen jezik Priporočila Evropske komisije, v katerem je navedeno naslednje: "Viri se lahko štejejo za zadostne le, če organom za enakost omogočajo, da vse svoje funkcije na področju enakosti izvajajo učinkovito, v razumnem času [...]".¹⁵⁵ Pozitivno je tudi, da uvodne izjave še presegajo ECRI GPR št. 2r, v katerem je zagotovljenega "dovolj osebja in sredstev za izvajanje vseh funkcij in kompetenc [organa za enakost]".¹⁵⁶ Kot je navedeno, obrazložitveni memorandum k ECRI GPR št. 2r določa, da je treba ustreznost virov organov za enakost oceniti s sklicevanjem na "objektivne kazalnike", zagotavlja pa tudi neizčrpen seznam takih kazalnikov, vključno s "stroški, ki jih ima organ za enakost pri izvajanju svojih funkcij in pristojnosti v obsegu in kakovosti, ki sta potrebna za doseganje učinka".¹⁵⁷ Ta standard (sredstva, potrebna za doseganje učinka) je osrednjega pomena za zahtevo glede učinkovitosti, ki je del direktiv.¹⁵⁸

Ugotavljanje tega, katera sredstva so potrebna za učinkovito delovanje katerega koli organa za enakost, zahteva vključitev tega organa v postopek dodeljevanja sredstev. Organi za enakost so najprimernejši subjekt za določitev tega, kateri viri so potrebni za "učinkovito izvedbo vsake od njihovih nalog v razumnem času", kar lahko določijo na podlagi njihove ocene težav, s katerimi se spopadajo, ter dejavnosti in ukrepov, ki jih morajo sprejeti. V svojem delovnem dokumentu iz leta 2016 je mreža Equinet priporočila, da bi bilo treba "organu za enakost omogočiti, da pripravi predlog za sredstva, ki jih potrebuje zadevni subjekt".¹⁵⁹ Podobno so člani mreže Equinet v kazalnikih za samoocenjevanje priporočili, naj "[s]e institucija neposredno pogaja o svojem proračunu ali pa naj se odločevalci vsaj posvetujejo z njo pred predlogom in odobritvijo proračuna".¹⁶⁰ Čeprav to besedilo ni bilo izrecno vključeno v direktive, je edina logična razlaga načela iz člena 4: brez neposrednega sodelovanja samega organa za enakost ni mogoče določiti, katera sredstva bo potreboval kateri koli od organov za enakost.

V skladu z nacionalnimi proračunskimi postopki

Besedna zveza "v skladu z nacionalnimi proračunskimi postopki" je bila dodana v direktivi kot del pogajalskega procesa.¹⁶¹ Besedna zveza ni opredeljena ali pojasnjena v uvodnih izjavah, ni uporabljena v Priporočilu Komisije ali v prvotnem predlogu direktiv in se tudi ne pojavlja v drugi zakonodaji Evropske

¹⁵³ Direktiva 2024/1499, uvodna izjava 21; Direktiva 2024/1500, uvodna izjava 20.

¹⁵⁴ *Prav tam*.

¹⁵⁵ Priporočilo Komisije (EU) 2018/951 z dne 22. junija 2018 o standardih za organe za enakost, odst. 1.2.2.

¹⁵⁶ Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti, *Splošno politično priporočilo ECRI št. 2 (revidirano): Organi za enakost za boj proti rasizmu in nestrpnosti na nacionalni ravni*, 2017, odst. 28.

¹⁵⁷ *Prav tam*, obrazložitveni memorandum, odst. 104.

¹⁵⁸ Direktivi 2024/1499 in 2024/1500, člen 1(1) in člen 4. Glej tudi razpravo v poglavju I tega povzetka.

¹⁵⁹ Equinet, *Developing Standards for Equality Bodies: An Equinet Working Paper*, 2016, str. 6.

¹⁶⁰ Equinet, *Measuring Standards for Equality Bodies: Indicators for Self-Assessment*, 2023, Viri, Kazalnik 1.3.

¹⁶¹ V kontrastu z besedilom, ki ga vsebuje člen 4 izvirnega Predloga Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o standardih za organe za enakost na področju enakega obravnavanja in enakih možnosti žensk in moških pri zaposlovanju in poklicu ter o črtanju člena 20 Direktive 2006/54/ES in člena 11 Direktive 2010/41/EU, COM/2022/688 final, 2022/0400 (COD).

unije. Če se ta besedna zveza razlaga v kontekstu direktiv kot celote, se zdi, da je namenjena priznavanju in omogočanju razlik med državami glede načina priprave nacionalnih proračunov, obenem pa priznava tudi potrebo po zaščitnih ukrepih za zagotovitev neodvisnosti in učinkovitosti. Medtem ko direktive priznavajo diskrecijsko pravico držav glede načina razvoja proračunov, mora obstajati jasen, pregleden in odgovoren postopek za posvetovanje, ki zagotavlja, da neodvisnost organov za enakost ni ogrožena.¹⁶² Zaradi zgoraj navedenih razlogov je bistveno, da se z nacionalnim proračunskim postopkom zagotovi posvetovanje in sodelovanje z organi za enakost v postopku odločanja. Postopek naj bo pregleden, stabilen, "se načrtuje na večletni osnovi in organom za enakost omogoča kritje težko predvidljivih stroškov".¹⁶³ Prav tako je bistveno, da se pri zagotavljanju virov, ki jih potrebujejo organi za enakost, ne zmanjšajo proračun ali viri drugih institucij, ki sodelujejo pri podpiranju okvira za enakost in nediskriminacijo.¹⁶⁴

Človeški, tehnični in finančni viri

Vključitev besed "človeški, tehnični in finančni viri" v člen 4 odraža stališče, ki ga zagovarja mreža Equinet, ter tudi stališče, ki ga je sprejela Evropska komisija v svojem priporočilu v zvezi z različnimi razsežnostmi virov. Uvodne izjave direktiv tako kot drugi elementi člena zagotavljajo pomembne smernice za pravilno razlago te besedne zveze.



Človeški: V uvodnih izjavah je navedeno, da bi morali imeti organi za enakost "kvalificiran[o] osebje[...] da lahko vsako od svojih nalog opravijo učinkovito".¹⁶⁵ Zahtevo po učinkovitosti je treba na tem mestu razumeti kot pomoč pri razlagi besedne zveze "kvalificirano osebje", kar pomeni zahteve v zvezi s številom osebja in njihovimi kvalifikacijami. To bi odražalo podrobnejši jezik Priporočila Evropske komisije, v katerem je navedeno, da bi morale biti število zaposlenih v organih za enakost "zadostno in da [morajo biti] ti zaposleni ustrezno usposobljeni z vidika spretnosti, znanj in izkušenj, da lahko ustrezno in učinkovito opravljajo funkcije posameznega organa za enakost".¹⁶⁶ Kazalniki samoocene mreže Equinet zagotavljajo pomembne smernice o tem, kaj to pomeni v praksi. Ustrezni kazalniki navajajo, da besedna zveza "človeški viri" pomeni vsaj, da bi morali imeti organi za enakost dovolj sredstev, da "zaposlijo dovolj ljudi z različnimi in dopolnjujočimi se veščinami za učinkovito in uspešno opravljanje vseh svojih dolžnosti in funkcij" ter "ponudijo konkurenčne plače in delovne pogoje".¹⁶⁷



Tehnični: Izraz "tehnični viri" je nov dodatek v direktivah. V svojem delovnem dokumentu se mreža Equinet ne sklicuje na tehnične vire, ECRI GPR št. 2r pa razpravlja o virih samo v odnosu do človeških in finančnih virov, skupaj s prostori in infrastrukturo. V nasprotju s človeškimi in finančnimi viri uvodne izjave ne opredeljujejo potrebnih tehničnih virov,¹⁶⁸ čeprav določajo, da bi morale države zagotoviti, da imajo organi za enakost "ustrezne prostore in infrastrukturo".¹⁶⁹ Glede na dvoumno naravo izraza se zdi logično, da je ta razlaga kot potrebna tretja "veja" virov,

¹⁶² O neodvisnosti glej tudi poglavje III tega povzetka.

¹⁶³ Direktiva 2024/1499, uvodna izjava 22; Direktiva 2024/1500, uvodna izjava 21.

¹⁶⁴ Direktivi 2024/1499 in 2024/1500, člen 2(2) in člen 20(2).

¹⁶⁵ Direktiva 2024/1499, uvodna izjava 21; Direktiva 2024/1500, uvodna izjava 20.

¹⁶⁶ Priporočilo Komisije (EU) 2018/951 z dne 22. junija 2018 o standardih za organe za enakost, odst. 1.2.2.

¹⁶⁷ Equinet, *Measuring Standards for Equality Bodies: Indicators for Self-Assessment*, 2023, Viri, Kazalnika 2.2.1.1. in 2.2.1.2.

¹⁶⁸ Vendar pa ugotavljajo, da bi morali "ustrezni človeški in tehnični viri" "organom za enakost omogočiti uporabo avtomatiziranih sistemov za njihovo delo na eni strani in ocenjevanje takšnih sistemov glede njihove skladnosti s pravili nediskriminacije na drugi strani". Glej Direktivo 2024/1499, uvodna izjava 22; Direktivo 2024/1500, uvodna izjava 21.

¹⁶⁹ Direktiva 2024/1499, uvodna izjava 21; Direktiva 2024/1500, uvodna izjava 20.

kar pomeni, da gre za tehnične vire, ki jih organi za enakost potrebujejo za opravljanje svojih funkcij, poleg svojih zaposlenih in njihovega financiranja. Ob branju kazalnikov mreže Equinet za samoocenjevanje se zdi, da organi za enakost ta izraz razumejo na ta način, saj je v njih zahtevano vsaj, da je treba organom za enakost zagotoviti prostore (bodisi brezplačno ali z namenskim proračunom), infrastrukturo in sredstva za zadovoljevanje njihovih potreb po informacijski tehnologiji.¹⁷⁰

Finančno: Uvodne izjave zagotavljajo najbolj podrobno razlago izraza "finančni viri". Kot je bilo že omenjeno, navajajo, da bi bilo treba sredstva dodeliti prek nacionalnih proračunskih postopkov, vendar zagotavljajo tudi jasna varovala za takšno dodelitev, pri čemer naj [dodeljevanje] finančnih sredstev "ostane stabilno, se načrtuje na večletni osnovi in organom za enakost omogoča kritje težko predvidljivih stroškov", na primer zaradi "povečanja števila pritožb, stroškov sodnih postopkov in uporabe avtomatiziranih sistemov".¹⁷¹ Tako kot pri drugih elementih člena 4 je treba tudi pri določanju višine finančnih sredstev upoštevati, kaj je potrebno za učinkovito izpolnjevanje funkcij in pristojnosti, pri čemer je treba glede njihovih potreb povprašati same organe za enakost. Kazalniki mreže Equinet za samoocenjevanje zagotavljajo koristne smernice na tem področju, pri čemer raziskujejo finančna sredstva v zvezi z izvajanjem pooblastila, ki se nanaša na enakost, s funkcijami organov za enakost, stabilnostjo in povečanjem proračuna ter proračunsko neodvisnostjo in avtonomijo.¹⁷²

Tudi če je organ za enakost del organa z več različnimi pristojnostmi

Člen 4 izraža tudi jasno zahtevo, da morajo države zagotoviti, da imajo organi za enakost potrebna sredstva za opravljanje svojih nalog in izvajanje svojih pristojnosti tudi, če so del institucij z več različnimi pristojnostmi. Ob spoštovanju avtonomije in neodvisnosti vsakega organa za enakost je ta ukrep namenjen zmanjšanju tveganja, da se v institucijah, ki združujejo pristojnosti za enakost in človekove pravice, pristojnostjo, ki se nanaša na enakost, nameni premalo sredstev, in je logična uporaba načela, da bi morali imeti organi za enakost sredstva, ki jih potrebujejo za izvajanje vseh svojih funkcij.

Kot je določeno v poglavju II, morajo države v primeru, da se pristojnost, ki se nanaša na enakost, izvaja kot del institucije z več pristojnostmi, zagotoviti, da lahko zadevni organ izvaja celotno pristojnost, ne da bi pri tem prišlo do zmanjšanja standardov, določenih v direktivah. Zato mora biti dodelitev proračuna delu organa s pristojnostmi za več področij, ki opravlja funkcijo enakosti (tako kot v organih, ki so pristojni za eno samo področje), stabilna, pregledna in posvetovalna, pri čemer se je treba z organom posvetovati o virih, ki so potrebni za učinkovito opravljanje pristojnosti.

C. Ključna načela

Potrebno za učinkovitost: Države morajo organom za enakost zagotoviti vire, ki jih potrebujejo za učinkovito delovanje. Ta standard je višji od standarda "ustreznosti" ali "zadostnosti". Od držav zahteva, da razmislijo o dodelitvi proračunskih in drugih sredstev z vidika izida in učinka. Z organi

¹⁷⁰ Equinet, *Measuring Standards for Equality Bodies: Indicators for Self-Assessment*, 2023, Viri, Kazalniki 2.2.2.1, 2.2.2.2, 2.2.2.3. in 2.2.2.4.

¹⁷¹ Direktiva 2024/1499, uvodni izjavi 21–22 in Direktiva 2024/1500, uvodni izjavi 20–21.

¹⁷² Equinet, *Measuring Standards for Equality Bodies: Indicators for Self-Assessment*, 2023, Viri, Kazalniki 2.2.3, 3.1, 3.3, 3.4, 4 in 5. Glej tudi Neodvisnost, kazalnik 3 o proračunu in virih.

za enakost se je treba smiselno posvetovati, da bi določili vire, ki jih potrebujejo za svojo učinkovitost, na podlagi njihove ocene potreb.

Odzivnost na potrebe: Ravni in narave sredstev, ki jih organ za enakost potrebuje za izpolnjevanje svojih nalog, funkcij in pristojnosti, ni mogoče določiti, če v postopku ne sodeluje tudi sam organ za enakost. Države morajo vzpostaviti postopek, s katerim lahko organ za enakost pripravi proračun in zahteva človeške, tehnične in finančne vire, za katere meni, da so potrebni za zagotovitev njegove učinkovitosti.

Celoten nabor virov: Zahteva, da se organom za enakost zagotovijo "potrebni človeški, tehnični in finančni viri", vzpostavlja obveznost zagotavljanja celotnega nabora virov, za katere organ meni, da so potrebni za učinkovitost. To med drugim vključuje vsaj zadostno število članov osebja s potrebnimi kompetencami in spretnostmi, proračun, ki omogoča izvajanje vseh funkcij in pooblastil z dejanskim učinkom, ter prostore, infrastrukturo, informacijsko tehnologijo in druge tehnične vire, ki jih zahteva ta obveznost.

Stabilnost, zanesljivost in prilagodljivost: Da lahko organi za enakost učinkovito načrtujejo svoje delo in ga nato tako tudi izvajajo, je treba dodelitev sredstev načrtovati vnaprej, na daljši časovni rok pa mora biti le-ta tudi stabilna. Postopek dodeljevanja sredstev mora odražati in omogočati negotovost, kar organom za enakost zagotavlja dovolj sredstev za prilagajanje na nove izzive ali zahteve.





V. Pooblastila

Kot je določeno v poglavju I, se za zagotavljanje, da lahko organi za enakost "okrepijo uporabo načela enakega obravnavanja", od držav zahteva, da zagotovijo celotno opolnomočenost teh organov. Organi za enakost morajo biti popolnoma neodvisni in imeti dovolj sredstev: na ta način se zagotavlja, da imajo organi za enakost dovolj zmožnosti in samostojnosti, da lahko določijo in izvajajo ukrepe, za katere menijo, da so potrebni za preprečevanje in obravnavanje diskriminacije. Neodvisnost in viri pa ne zadostujejo: popolna opolnomočenost zahteva tudi, da imajo organi za enakost vse funkcije in pooblastila, ki jih potrebujejo za uresničevanje svojih pristojnosti. Mreža Equinet je v svojem delovnem dokumentu iz leta 2016 navedla naslednje: "Organi za enakost morajo [biti sposobni] uporabiti vse svoje funkcije in pooblastila v okviru svojih zakonskih pristojnosti v obsegu in na način, na katerega lahko dosežejo učinek in uresničijo svoj polni potencial".¹⁷³

Direktive o enakosti, ki so najprej predvidele imenovanje organov za enakost, niso obravnavale pooblastil za te organe, pač pa njihove "kompetence". Člen 13 Direktive o rasni enakosti na primer določa, da morajo imeti organi za enakost vsaj tri temeljne pristojnosti: (i) dajanje neodvisne pomoči žrtvam diskriminacije pri uveljavljanju njihovih tožb; (ii) izvajanje neodvisnih pregledov; in (iii) objavljanje neodvisnih poročil in sestavljanje priporočil glede vseh zadev v zvezi z diskriminacijo. Vendar je bil seznam jasno le indikativen in namenjen za ponazoritev,¹⁷⁴ saj so bili v praksi številni organi za enakost opremljeni s širšim razponom pooblastil in funkcij.¹⁷⁵

Direktive o standardih prvič določajo jasne standarde glede celotnega obsega pooblastil, ki bi jih morali imeti organi za enakost, in načina uporabe teh pooblastil. Členi od 5 do 10 direktiv določajo standarde v zvezi z glavnimi pooblastili, ki bi jih morali imeti organi za enakost, in načine, na katere bi morali biti opolnomočeni za njihovo uporabo. Pooblastila, obravnavana v teh členih, so raznolika, od pooblastil za vključevanje načela enakosti do pooblastil za začetek pravnega postopka. Vključujejo pooblastila, ki se osredotočajo na preprečevanje diskriminacije in spodbujanje enakosti ter obravnavanje diskriminacije tam, kjer se pojavi. Te člene dopolnjujejo elementi členov 15, 16 in 17, ki vzpostavljajo dodatne funkcije na področjih posvetovanja, zbiranja podatkov in javnega poročanja in ki imajo pomemben potencial kot preventivna in promocijska pooblastila.

Sanacijska in proaktivna pooblastila

Da bi izpolnili svojo pristojnost dosegli želeni učinek in uresničili svoj potencial, morajo imeti organi za enakost pooblastila za obravnavo in odzivanje na diskriminacijo (sanacijska pooblastila) ter za proaktivno

¹⁷³ Equinet, *Developing Standards for Equality Bodies: An Equinet Working Paper*, 2016, str. 4.

¹⁷⁴ Člen 13 Direktive je določal, da bi morale države "zagotoviti, da pristojnosti [...] vključujejo". Glej Direktivo o rasni enakosti (2000/43/ES), člen 13(2). Glej tudi Preoblikovano direktivo o enakosti spolov (2006/54/ES), člen 20(2); Direktivo o enakem dostopu moških in žensk do blaga in storitev (2004/113/ES), člen 12(2); in Direktivo o enakem obravnavanju moških in žensk, ki opravljajo samostojno dejavnost (2010/41/EU), člen 11(2).

¹⁷⁵ Za razpravo o pooblastilih in funkcijah, ki jih organi za enakost izvajajo v praksi, glej Generalni direktorat Evropske komisije za pravosodje in potrošnike in Crowley, N., *Equality bodies making a difference*, Urad za publikacije, 2018.

preprečevanje diskriminacije in spodbujanje enakosti (proaktivna pooblastila), ki jih morajo biti zmožni tudi uporabljati.

V praksi so države sprejele različne pristope k ustanovitvi organov za enakost, zlasti v zvezi s pooblastili, s katerimi so bili ti organi opremljeni. Organi za enakost v različnih državah so sanacijsko funkcijo izpolnjevali na različne načine. V nekaterih državah so bili organi za enakost opremljeni s pooblastili za sprejemanje odločitev o pritožbah žrtev diskriminacije, v drugih pa so bila ta pooblastila rezervirana za sodišča, organi za enakost pa so žrtve podpirali s svetovanjem, podporo in sodelovanjem v sodnih postopkih. V nekaterih primerih imajo organi za enakost pooblastila, da sprejemajo in rešujejo pritožbe ter sodelujejo v pravnih postopkih. Standardi za organe za enakost so bili razviti ob upoštevanju te raznolikosti pristopov. V ECRI GPR št. 2r so pristojnosti organov za enakost na primer obravnavane v zvezi s tremi "funkcijami", pri čemer je tretja (funkcija odločanja) navedena kot neobvezna:

SPLOŠNO POLITIČNO PRIPOROČILO ECRI ŠT. 2 (2017)



Organom za enakost bi morale biti dodeljene naslednje funkcije:

-  Funkcija spodbujanja enakosti in preprečevanja diskriminacije (funkcija spodbujanja in preprečevanja) (...)
-  Funkcija podpore osebam, ki so izpostavljene diskriminaciji in nestrpnosti, ter izvajanje sodnih postopkov v njihovem imenu (funkcija podpore in sodnih postopkov) (...), lahko pa se jim dodeli tudi:
-  Funkcija sprejemanja odločitev o pritožbah (funkcija odločanja) (...) ¹⁷⁶

V tej publikaciji so pooblastila organov za enakost združena v dva dela: (1) pooblastila, ki se osredotočajo na spodbujanje enakosti in preprečevanje diskriminacije, in (2) pooblastila, ki se osredotočajo na dostop do pravnega varstva in pravnih sredstev. V tem drugem oddelku se skupaj obravnavajo vloge organov za enakost v zvezi s podporno in sodno funkcijo ter s funkcijo, ki jo ECRI imenuje "funkcija odločanja". Ta pristop vključuje pregled dveh sklopov funkcij, ki sta bili na splošno obravnavani ločeno. Takšen pristop je bil sprejet iz treh razlogov.

Prvič, ta pristop odraža dejstvo, da morajo države sicer zagotoviti, da imajo osebe, izpostavljene diskriminaciji, učinkovit dostop do sodnega varstva, pravnih sredstev in sankcij, vendar pa lahko prosto presodijo in določijo, na kakšen način se to doseže, kar vključuje tudi vlogo, ki jo imajo organi za enakost. Mednarodno pravo zahteva, da si lahko osebe, ki so izpostavljene diskriminaciji, zagotovijo učinkovito pravno sredstvo, vključno s priznanjem, odškodnino in sankcijami;¹⁷⁷ v skladu s tem pa se zahteva, da imajo dostop do pravnega varstva in da se prilagodijo pravila o dokazih.¹⁷⁸ Organi za enakost lahko k temu prispevajo na različne načine, od odločanja o pritožbah do sodnih postopkov z žrtvami in v njihovem imenu.

¹⁷⁶ Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti, *Splošno politično priporočilo ECRI št. 2 (revidirano): Organi za enakost za boj proti rasizmu in nestrpnosti na nacionalni ravni*, 2017, odst. 10.

¹⁷⁷ Glej United Nations Human Rights Office, *Protecting Minority Rights: A Practical Guide to Developing Comprehensive Anti-Discrimination Legislation*, 2023, Del 2.II.

¹⁷⁸ *Prav tam*, Del 2.III.

Direktivi o standardih priznavata takšno raznolikost pristopov. Preučitev ustreznih določb to odraža na celosten način.

Drugič, ta pristop odraža strukturo direktiv. Člen 6 določa vlogo organov za enakost pri sprejemanju pritožb in zagotavljanju pomoči, informacij in nasvetov "osebam, ki menijo, da so bile žrtev diskriminacije".

Naslednji členi (od 7 do 10) določajo različne vloge in pooblastila, ki jih lahko organ za enakost izvaja v zvezi s pritožbo.

Nazadnje pa ta pristop omogoča tudi razpravo o notranji strukturi organov za enakost. Kadar imajo organi za enakost določeno vlogo pri odločanju o primerih, morajo v tej vlogi delovati z ustrezno nepristranskostjo. Če so isti organi hkrati odgovorni za svetovanje potencialnim žrtvam diskriminacije (strankam v pritožbi), je treba vzpostaviti ustrezne strukture in postopke, da bi se izognili morebitnemu nasprotju interesov. To je bilo na primer doseženo z vzpostavitvijo ločenih in nepovezanih oddelkov, da se zagotovi ločevanje funkcij. Člen 3(3) direktiv od držav članic zahteva, da "zagotovijo, da organi za enakost vzpostavijo takšno notranjo strukturo, da je ta zagotovilo za neodvisno in, ustrezno primeru, nepristransko izvajanje njihovih pristojnosti".

Struktura tega poglavja

To poglavje je zasnovano tako, da odraža zgoraj obravnavana vprašanja. V oddelku 1 so obravnavana **preprečevalna in spodbujevalna pooblastila**. To vključuje pooblastila, povezana z ozaveščanjem javnosti (člen 5(1)), in proaktivna pooblastila organov za enakost za preprečevanje diskriminacije in spodbujanje enakosti (člen 5(2)) ter pooblastila v zvezi s posvetovanjem (člen 15), zbiranjem in uporabo podatkov (člen 16) in javnim poročanjem (člen 17(c)).

V oddelku 2 se upoštevajo tista pooblastila, ki so povezana z vlogo organov za enakost pri zagotavljanju **dostopa do pravnega varstva in pravnih sredstev** v primerih diskriminacije, tj. z vlogo organov za enakost pri obravnavanju diskriminacije, kjer se pojavi. To se začne s členom 6 o zagotavljanju pomoči, pred preučitvijo alternativnega reševanja sporov (člen 7), preiskav in preiskovalnih pooblastil (člen 8), pooblastil za izdajanje mnenj in odločb (člen 9) ter pooblastil za sodelovanje v pravnih postopkih (člen 10), in se zaključí z razpravo o postopkovnih jamstvih (člen 11) ter potrebnih notranjih strukturah organov za enakost (člen 3(3)).

1 Spodbujanje in preprečevanje

Člen 5 direktiv določa obveznosti držav, da pooblastijo organe za enakost za spodbujanje enakega obravnavanja in preprečevanje diskriminacije. Zahteva, da se organom za enakost zagotovijo takšna proaktivna in pozitivna pooblastila, je pomembna nova obveznost držav, ki lahko preoblikuje način uresničevanja načela enakega obravnavanja na nacionalni ravni.

Štiri obstoječe direktive, ki določajo imenovanje organa za enakost, določajo, da bi morale države ustanoviti "organ ali organe za spodbujanje [...] enakega obravnavanja"¹⁷⁹, promocijski element pristojnosti pa v teh direktivah ni opredeljen. Dejansko navedene kompetence – zagotavljanje neodvisne pomoči, izvajanje

¹⁷⁹ Direktiva o rasni enakosti (2000/43/ES), člen 13; Direktiva o enakem dostopu moških in žensk do blaga in storitev (2004/113/ES), člen 12; Preoblikovana direktiva o enakosti spolov (2006/54/ES), člen 20; in Direktiva o enakem dostopu moških in žensk, ki opravljajo samostojno dejavnost (2010/41/EU), člen 11.

neodvisnih raziskav in objavljanje neodvisnih poročil – ustrezajo analizi, spremljanju in podpori, pri čemer je "promocija" edina funkcija brez izrecne ustrezne pristojnosti. Širše gledano štiri obstoječe direktive sprejemajo "v bistvu retroaktiven (...), individualiziran [pristop k zaščiti,] osredotočen na žrtve".¹⁸⁰

Člen 5 direktiv o standardih določa izrecne standarde v zvezi z ozaveščanjem in preprečevanjem diskriminacije ter spodbujanjem enakega obravnavanja, katere od držav zahtevajo, da organom za enakost omogočijo prehod od reaktivnega, popravljalnega pristopa k diskriminaciji k proaktivnemu, preventivnemu in promocijskemu pristopu.¹⁸¹ Pojasnila, ki jih je predložila Komisija, poudarjajo pomen novih pooblastil, ki jih morajo države v direktivah zagotoviti organom za enakost: "[t]a določba zdaj pojasnjuje vlogo organov za enakost pri spodbujanju enakega obravnavanja in preprečevanju diskriminacije [...] s ciljem preprečevanja pojavljanja ali ponavljanja diskriminacije".¹⁸²

Pri prenosu in uporabi člena 5 je pomembno, da se uporabijo različna pooblastila. Medtem ko vsak od elementov člena 5 prispeva k cilju preprečevanja diskriminacije, trije odstavki državam nalagajo različne obveznosti in organom za enakost zagotavljajo različna pooblastila:

-  Člen 5(1) se osredotoča na obveznosti države, da ozavešča javnost "o pravicah iz direktiv [...] ter o obstoju organov za enakost in njihovih storitvah". Člen 5(1) zahteva, da se pri teh prizadevanjih za ozaveščanje posebna pozornost nameni osebam, ki so izpostavljene diskriminaciji. Člen 5(1) dopolnjuje člen 5(3), ki od držav in organov za enakost zahteva, da sprejmejo ustrezna komunikacijska sredstva za sodelovanje z različnimi skupinami, ki so izpostavljene diskriminaciji. Vendar pa člen 5(1) vsebuje širšo obveznost: državi (in ne le organu za enakost) namreč nalaga dolžnost ozaveščanja o pravicah do nediskriminacije in enakosti ter o obstoju organov za enakost in o njihovih storitvah v vseh sektorjih družbe, ne le v tistih, ki so izpostavljeni diskriminaciji.
-  Člen 5(2) zahteva, da so organi za enakost pooblaščen za izvajanje političnih in praktičnih ukrepov za preprečevanje diskriminacije in spodbujanje enakosti. Medtem ko se člena 5(1) in 5(3) osredotočata na preprečevanje diskriminacije in posredno spodbujanje enakega obravnavanja z javnim izobraževanjem in spodbujanjem tankočutnosti, člen 5(2) predvideva, da morajo organi za enakost sprejeti široko paleto izvršilnih in izvedbenih ukrepov, namenjenih neposrednemu preprečevanju diskriminacije in spodbujanju enakosti.

V nadaljevanju je obravnavana vsaka od teh komponent člena 5, tj. ozaveščanje ter preventivni in promocijski ukrepi.

¹⁸⁰ Predlog Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o standardih za organe za enakost na področju enakega obravnavanja in enakih možnosti žensk in moških pri zaposlovanju in poklicu ter o črtanju člena 20 Direktive 2006/54/ES in člena 11 Direktive 2010/41/EU, COM/2022/688 final, 2022/0400 (COD), pojasnilo člena 5, str. 18.

¹⁸¹ Mreža Equinet in drugi že nekaj časa pozivajo k spremembi, ki naj bi vključevala tudi preventivni pristop. Glej na primer različne prispevke v Equinet, *Future of Equality Legislation in Europe: Synthesis Report of the Online Roundtable*, 2020, str. 3. Glej tudi Tudisco, V. in Lantschner, E., "Preventing and Reacting to Discrimination through Sanctions and Remedies", *Equinet*, 2022.

¹⁸² Predlog Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o standardih za organe za enakost na področju enakega obravnavanja in enakih možnosti žensk in moških pri zaposlovanju in poklicu ter o črtanju člena 20 Direktive 2006/54/ES in člena 11 Direktive 2010/41/EU, COM/2022/688 final, 2022/0400 (COD), pojasnilo člena 5, str. 18.

1.1. Ozaveščanje



Člen 5(1) od držav zahteva proaktivno ozaveščanje o pravicah do nediskriminacije in enakosti ter o obstoju organov za enakost in njihovih storitvah. Nova določba bistveno presega štiri obstoječe direktive, ki se na splošno nanašajo na spodbujanje enakega obravnavanja in določajo, da bi morali biti organi za enakost pristojni za pripravo poročil, vendar pa jim ne zagotavljajo splošnega pooblastila za ozaveščanje javnosti.¹⁸³ Poleg tega ta določba vzpostavlja neposredno dolžnost države, ne vzpostavlja pa obveznosti pooblastitve organov za enakost.

Člen 5(1) presega standard, ki ga je prvotno zagovarjala mreža Equinet in ki se je osredotočal na zagotavljanje pooblastil organom za enakost za spodbujanje dobre prakse, komuniciranje z deležniki in sodelovanje v¹⁸⁴ javni razpravi, ter določa tudi obveznost, osredotočeno na rezultate, tj. ozaveščanje javnosti. Na podoben način določba zajema zadevni standard, ki je določen v ECRI GRP št. 2r185, vendar je širša in bolj vsebinsko usmerjena, čeprav je tudi sam standard že presegel okvire drugih obstoječih standardov.

Člen 5(1) je osrednjega pomena za doseganje cilja direktiv, da se okrepi "uporaba načela enakega obravnavanja". Pomanjkanje ozaveščenosti in razumevanja pravice do nediskriminacije, izvršilnih postopkov ter razpoložljivih pravnih sredstev in sankcij predstavlja glavno oviro za uveljavljanje pravic.¹⁸⁶ Širše gledano je ozaveščenost javnosti – med imetniki pravic, nosilci dolžnosti in osebami, odgovornimi za izvajanje – predpogoj za preprečevanje diskriminacije in spodbujanje enakega obravnavanja. Člen 5(1) kot tak predstavlja ključno priložnost za organe za enakost, da nadgradijo, razširijo in okrepijo svoje obstoječe delo na področju javnega komuniciranja in izobraževanja.

A. Določanje standardov

Čeprav štiri obstoječe direktive niso razširile vloge organov za enakost na področju ozaveščanja, je postalo vse bolj jasno, da imajo te institucije "potencial, da prispevajo k družbenim spremembam za posameznike, institucije in družbo" in da bi morale v ta namen "spodbujati ozaveščenost in v družbo vključevati vrednote enakosti".¹⁸⁷ Ozaveščenost javnosti o enakopravnosti in nediskriminacijskem pravu je prav tako nujna za obravnavo vprašanja nezadostnega prijavljanja primerov diskriminacije.¹⁸⁸

Sklep, ki so ga dosegli Ammer idr., navaja, da so organi za enakost s svojim delom na področju ozaveščanja "vplivali na razvoj kulture skladnosti z zakonodajo o enakem obravnavanju med delodajalci in ponudniki

¹⁸³ Pomen ozaveščanja javnosti se kljub temu odraža v uvodni izjavi 38 Preoblikovane direktive o enakosti spolov (2006/54/ES).

¹⁸⁴ Equinet, *Developing Standards for Equality Bodies: An Equinet Working Paper*, 2016, str. 6.

¹⁸⁵ Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti, *Splošno politično priporočilo ECRI št. 2 (revidirano): Organi za enakost za boj proti rasizmu in nestrpnosti na nacionalni ravni*, 2017, odst. 13(b), (e) in (f).

¹⁸⁶ Glej Equal Rights Trust and the International Lawyers Assisting Workers Network, *A Promise Not Realised: The Right to Non-Discrimination in Work and Employment*, 2024, oddelek 6.2.

¹⁸⁷ Generalni direktorat Evropske komisije za pravosodje in potrošnike in Crowley, N., *Equality bodies making a difference*, Urad za publikacije, 2018, str. 58.

¹⁸⁸ Tematski sektor Evropskega parlamenta za pravice državljanov in ustavne zadeve, *Krepitev vloge in neodvisnosti organov za enakost*, 2023, str. 21.

storitev".¹⁸⁹ Ozaveščanje je izvedla večina organov za enakost in je vključevalo zagotavljanje usposabljanja in razvoja tankočutnosti, organizacijo dogodkov za ozaveščanje ter sodelovanje z organizacijami civilne družbe in drugimi partnerji.¹⁹⁰

V delovnem dokumentu mreže Equinet iz leta 2016 je bilo predlagano, da bi morala splošna pooblastila organov za enakost vključevati njihovo sodelovanje v javni razpravi o vprašanjih, ki se nanašajo na enakost, raznolikost in nediskriminacijo.¹⁹¹ To je bilo ponovno poudarjeno in razširjeno v ECRI GPR št. 2r, ki navaja, da bi morali biti organi za enakost pristojni za "vzpostavljane stalnega dialoga s skupinami, ki se soočajo z diskriminacijo (...), in z organizacijami, ki se na splošno ukvarjajo s človekovimi pravicami in vprašanji enakosti", "vzpostavljane družbene zavesti (...) in spoštovanja enakosti" ter "ustvarjanje (...) znanja o pravicah in pravnih sredstvih, vzpostavljenih v skladu z zakonodajo o enakem obravnavanju".¹⁹² Priporočilo Evropske komisije je nadalje potrdilo potrebo po tem, da se organom za enakost omogoči sodelovanje v javni razpravi.¹⁹³

B. Bistveni elementi

Države članice

Člen 5(1) se od drugih določb direktiv razlikuje v zvezi s pooblastili in pristojnostmi, saj državam nalaga obveznosti neposredno in od njih ne zahteva, da pooblastijo organ za enakost. Členi 5(2), 6(1), 8(1), 9(1) in 10(1) se začnejo enako: "Države članice zagotovijo, da organi za enakost [...]", člen 7 pa se začne le z "Organom za enakost mora biti omogočeno". Člen 5(1) se razlikuje po tem, da je dolžnost ozaveščanja naložena neposredno državi. To je osrednji element standarda, določenega v členu 5(1).

Ta značilna formulacija odraža dejstvo, da so državam naložene obveznosti ozaveščanja javnosti v skladu z direktivami o enakosti. Člen 15 Direktive o enakem dostopu moških in žensk do blaga in storitev od držav denimo zahteva, da "poskrbijo, da se s primernimi sredstvi na njihovem celotnem ozemlju prizadete osebe seznani z določbami, sprejetimi na podlagi te direktive, skupaj z že veljavnimi zadevnimi določbami". Člen 5(1) je treba razumeti kot dodatno razlago in razširitev te že obstoječe obveznosti. Obstoječa zahteva predstavlja ukrep, tj. "seznanjanje", dolžnost, ki jo določa člen 5(1), pa se osredotoča na rezultate, saj od držav zahteva "poglobljanje ozaveščenosti".

Dejstvo, da člen 5(1) določeno dolžnost nalaga neposredno državam, odraža tudi naravo dolžnosti, ki vključuje zahtevo po "poglobljanju ozaveščenosti (...) o obstoju organov za enakost in njihovih storitvah", saj gre za dolžnost, za katero je upravičeno zadolžena država, ne pa sam organ za enakost.

Medtem ko člen 5(1) breme nalaga državam, si ga je treba skupaj s členom 5(2), zadevnimi uvodnimi izjavami in prvotnimi predlogi Komisije ter členom 15 o posvetovanju razlagati tako, da od njih zahteva, da organ za enakost po potrebi vključijo v pripravo in izvajanje ukrepov za poglobljanje ozaveščenosti.

¹⁸⁹ Ammer, M., Crowley, N., Liegl, B., Holzeithner, E., Wladasch, K. in Yesilkagit, K., "Study on equality bodies set up under Directives 2000/43/EC, 2004/113/EC, and 2006/54/EC: Synthesis report", *Human European Consultancy & Ludwig Boltzmann Institute*, Nizozemska, 2010, str. 134.

¹⁹⁰ Evropska komisija, *Delovni dokument služb Komisije: Organi za enakost in izvajanje Priporočila Komisije o standardih za organe za enakost*, SWD (2021) 63 final, oddelek 2.2.2.4, str. 14.

¹⁹¹ Equinet, *Developing Standards for Equality Bodies: An Equinet Working Paper*, 2016, str. 6.

¹⁹² Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti, *Splošno politično priporočilo ECRI št. 2 (revidirano): Organi za enakost za boj proti rasizmu in nestrpnosti na nacionalni ravni*, 2017, odst. 13(b), (e) in (f).

¹⁹³ Priporočilo Komisije (EU) 2018/951 z dne 22. junija 2018 o standardih za organe za enakost, odst. 1.1.2(12).

Člen 5(2) jasno predvideva osrednjo vlogo organov za enakost v javnem izobraževanju in poglobljanju ozaveščenosti z neposrednim sklicevanjem na te organe, ki "[sodelujejo] v javni razpravi" in "[komunicirajo] z ustreznimi deležniki". Takšno razumevanje je okrepljeno z uvodnimi izjavami, ki določajo, da je "ključno", da organi za enakost komunicirajo in sodelujejo v javni razpravi.¹⁹⁴ Nazadnje je pomembno razmisliti o navedenem namenu Komisije, da je cilj direktiv "ustanovitve [organov za enakost] kot javnih subjektov, odgovornih za spodbujanje znanja in krepitev zmogljivosti [...] s ciljem preprečevanja pojavljanja ali ponavljanja diskriminacije."¹⁹⁵

Jasno je, da naj bi razlikovalni pristop, sprejet v členu 5(1), odražal dejstvo, da je država zadolžena za to, da poglobi ozaveščenost javnosti o pravici do nediskriminacije in enakega obravnavanja ter o organu za enakost, ki obstaja za spodbujanje teh pravic. Kljub temu pa mora to dolžnost ustrezno izvajati v sodelovanju s samim organom za enakost, glede na njegovo širšo vlogo pri spodbujanju načela enakega obravnavanja.

Ustrezni ukrepi

Člen 5(1) zahteva, da države sprejmejo "ustrezne ukrepe" za poglobljanje ozaveščenosti. Izraz ni opredeljen, čeprav se kot primer ustreznega ukrepa navajajo "strategije".

Če v besedilu ni določene opredelitve, je preučitev razvoja direktiv lahko v koristno pomoč. V prvotnem predlogu Komisije je v členu 5 navedeno le, da "države članice sprejmejo strategijo za ozaveščanje". Med pogajalskim procesom je bila predlagana sprememba, ki bi vključevala besede "ustrezni ukrepi", s čimer bi se jasno razširil obseg dolžnosti.

Pomembno je tudi, da to besedno zvezo postavimo v kontekst direktiv kot celote. Člen 5(1) je ena od sestavin člena, ki se osredotoča na preprečevanje diskriminacije in spodbujanje enakega obravnavanja, in je del direktive, katerega navedeni namen je določiti "minimalne zahteve", da se organom za enakost omogoči, da "okrepijo uporabo načela enakega obravnavanja". V tem kontekstu je treba "ustrezne ukrepe" razumeti kot zahtevo, da države sprejmejo vse potrebne ukrepe za ozaveščanje javnosti – vsako ocenjevanje glede tega, ali je bila dolžnost opravljena ali ne, je treba pripraviti glede na ravni ozaveščenosti javnosti.

Ozaveščanje o pravicah in obstoju organov za enakost ter o njihovih storitvah

Ta stavek je osrednjega pomena za razlago člena 5(1). Premišljena uporaba besede "ozaveščanje" namesto ožje formulacije "obveščanja" v direktivah o enakosti kaže na jasen namen vzpostavitve dolžnosti, ki se osredotoča na rezultate in ne na ukrepanje. Takšno razumevanje še dodatno okrepi izbira uporabljenega jezika, ki je drugačen in širši od tistega v Priporočilu Evropske komisije in ki določa posebne ukrepe, vključno z vključevanjem v javno razpravo in komuniciranjem z diskriminiranimi skupinami.¹⁹⁶ Dolžnost, ki jo določa člen, je posledica, izid in učinek ter ni vezana na opravljanje določenih dejavnosti.

¹⁹⁴ Glej Direktivo 2024/1499, uvodna izjava 21; Direktivo 2024/1500, uvodna izjava 22.

¹⁹⁵ Predlog Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o standardih za organe za enakost na področju enakega obravnavanja in enakih možnosti žensk in moških pri zaposlovanju in poklicu ter o črtanju člena 20 Direktive 2006/54/ES in člena 11 Direktive 2010/41/EU, COM/2022/688 final, 2022/0400 (COD), pojasnilo člena 5, str. 18.

¹⁹⁶ Priporočilo Komisije (EU) 2018/951 z dne 22. junija 2018 o standardih za organe za enakost, odst. 1.1.2(11).

V pojasnilih, ki jih je Komisija predložila s svojim prvotnim predlogom novih direktiv, je bila dolžnost ozaveščanja povezana s širšim ciljem preprečevanja diskriminacije: "javni subjekti, odgovorni za spodbujanje znanja [...] s ciljem preprečevanja pojavljanja ali ponavljanja diskriminacije".¹⁹⁷ Člen 5(1) določa dve različni področji ozaveščanja: pravice, ki jih ščitijo direktive o enakosti, ter funkcije organov za enakost in storitve, ki jih ponujajo. V luči razlage Komisije je treba to razumeti kot obveznost, da se imetnikom pravic in nosilcem dolžnosti omogoči razumevanje pravic do enakosti in nediskriminacije ter sredstev, s katerimi se te pravice uveljavljajo in izvajajo.

Uvodne izjave k direktivam opredeljujejo obveznost ozaveščanja kot vidik širše dolžnosti preprečevanja diskriminacije in spodbujanja enakosti ter prizadevanja za "obravnavanje strukturnih vidikov diskriminacije in prispevanje k družbenim spremembam".¹⁹⁸ V skladu s tem si je treba člen 5(1) razlagati v luči smernic Združenih narodov o "izrecnih proaktivnih obveznostih držav, da obravnavajo predsodke, stereotipe in stigmo" z ukrepi, ki vključujejo tudi izobraževanje in prizadevanja za ozaveščanje.¹⁹⁹

Ustrezna komunikacijska orodja in oblike komuniciranja

Člen 5(3) določa podrobne zahteve za države članice in organe za enakost, ki morajo sodelovati in komunicirati z različnimi skupinami. V skladu z direktivo iz člena 5(1), ki veleva, naj se posebna pozornost nameni posameznikom in skupinam, ki jim grozi diskriminacija, ta člen zahteva, naj bodo prizadevanja za ozaveščanje zasnovana tako, da učinkovito komunicirajo s "[skupinami], ki morda težje dostopajo do teh informacij". To vzpostavlja splošno dolžnost prepoznavanja in odpravljanja ovir pri učinkoviti komunikaciji na področjih, ki vključujejo na primer jezik, kulturo, geografijo, ekonomski status in invalidnost. Gre za dolžnost prilagajanja različnosti in zagotavljanja dostopnosti za vse, pri čemer se poseben poudarek namenja skupinam, ki se lahko soočajo s posebnimi ovirami.

Posebn[a] pozornost [namenjena] posameznikom in skupinam, ki so izpostavljeni tveganju diskriminacije

Člen 5(1) poziva države, naj posebno pozornost namenijo tistim, ki jim grozi diskriminacija. To odraža ključni pomen poznavanja in razumevanja njihovih pravic ter sredstev za izvrševanje, če želijo osebe, ki so izpostavljene diskriminaciji, učinkovito dostopati do pravnega varstva.²⁰⁰ Ta stavek je treba razlagati kot zahtevo po posebnem poudarku na krepitvi znanja in razumevanja med imetniki pravic, vključno z upoštevanjem primernih in dostopnih komunikacijskih sredstev. To obveznost pojasnjuje člen 5(3), kot je obravnavano v nadaljevanju.

Kljub temu se izraza "posebna pozornost" ne sme razlagati tako, da naj bi se poudarek ozaveščanja omejil le na imetnike pravic. Če naj ozaveščanje prispeva k cilju krepitve uporabe načela enakega obravnavanja in

¹⁹⁷ Predlog Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o standardih za organe za enakost na področju enakega obravnavanja in enakih možnosti žensk in moških pri zaposlovanju in poklicu ter o črtanju člena 20 Direktive 2006/54/ES in člena 11 Direktive 2010/41/EU, COM/2022/688 final, 2022/0400 (COD), pojasnilo člena 5, str. 18.

¹⁹⁸ Direktiva 2024/1499, uvodna izjava 23; Direktiva 2024/1500, uvodna izjava 22.

¹⁹⁹ Glej United Nations Human Rights Office, *Protecting Minority Rights: A Practical Guide to Developing Comprehensive Anti-Discrimination Legislation*, 2023, Del 6.

²⁰⁰ Glej Equal Rights Trust and the International Lawyers Assisting Workers Network, *A Promise Not Realised: The Right to Non-Discrimination in Work and Employment*, 2024, oddelek 6.2.

preprečevanja (in ne le sanacije) diskriminacije, morajo ta prizadevanja vključevati nosilce dolžnosti in širšo javnost.

Skupine, ki morda težje dostopajo do informacij

Člen 5(3) določa pomembne standarde v zvezi z učinkovitostjo ukrepov za ozaveščanje, pri čemer ustrezno upošteva dostopnost za skupine, ki so izpostavljene diskriminaciji, in tako krepi standarde o enakem dostopu do storitev organov za enakost iz člena 12. V skladu z zahtevo, da se "posebna pozornost" nameni skupinam, ki so izpostavljene diskriminaciji, ta odstavek določa, da se morajo države pri razvoju komunikacijskih pristopov "osredotočiti zlasti" na skupine, ki morda "težje dostopajo" do informacij. Zagotovljen je ilustrativen in neizčrpen seznam dejavnikov, ki lahko ovirajo dostop do informacij: "ekonomski status, starost, invalidnost, stopnja pismenosti, državljanstvo ali rezidenčni status ali nezadostni dostop do spletnih orodij". Omeniti je treba, da ta seznam vključuje razloge za diskriminacijo, ki niso vključeni v obstoječe direktive o enakosti, vključno z ekonomskim statusom ali krajem bivanja.

C. Ključna načela

-  **Dolžnost države:** Člen 5(1) nalaga obveznost in odgovornost neposredno državi. Kljub temu se lahko ta dolžnost ustrezno izpolni le, če države sodelujejo z ustreznimi deležniki, vključno s samimi organi za enakost in skupinami, ki sodelujejo s prikrajšanimi skupnostmi in delujejo v njihovem imenu.
-  **Obveznost rezultatov:** Države so dolžne ozaveščati splošno prebivalstvo o pravicah, ki jih varujejo obstoječe direktive o enakosti, ter o obstoju organov za enakost in o njihovih storitvah. Pri tem gre za obveznost zagotavljanja rezultatov in ne ukrepov: gre za proaktivno dolžnost krepitev znanja in razumevanja, ne pa za preprosto spodbujanje pravic.
-  **Ozaveščenost o pravicah in organih za enakost:** Dolžnost držav, da ozaveščajo o pravicah, presega ozaveščanje o obstoju direktiv in zahteva pristop, ki je osredotočen na spodbujanje znanja o diskriminaciji ter njenega razumevanja in dojemanja, v kakšnih oblikah se pojavlja in kaj je mogoče storiti, da bi jo odpravili. Potrebna je osredotočenost na vire, ki so na voljo tistim, ki so izpostavljeni diskriminaciji, pri čemer ti viri vključujejo tudi vire, ki jih zagotavljajo organi za enakost, pa tudi na ozaveščanje javnosti, kar služi kot sredstvo za boj proti stigmatizaciji, stereotipom in predsodkom.
-  **Vsi ustrezni ukrepi:** Člen 5(1) se osredotoča na ozaveščanje kot sredstvo, ki prispeva k preprečevanju diskriminacije in spodbujanju enakosti. Razumljeno v tem kontekstu državi nalaga obveznost, da sprejme vse ustrezne ukrepe za spodbujanje ozaveščanja. Takšne ukrepe je treba razumeti z vidika vpliva, vključno s stopnjo ozaveščenosti prebivalstva.
-  **Dostopna in ustrezna komunikacija:** Države in organi za enakost morajo posebno pozornost nameniti ozaveščanju skupin, ki so izpostavljene diskriminaciji. V ta namen člen 5(3) zahteva, da se zagotovi uporaba komunikacijskih sredstev, ki so prilagojena potrebam različnih skupin, s čimer se zagotovi, da je komunikacija dostopna in primerna za vse.



1.2. Proaktivni ukrepi

Člen 5(2) zahteva, da države pooblastijo organe za enakost za "izvajanje dejavnosti za preprečevanje diskriminacije in spodbujanje enakega obravnavanja". Določa tudi neizčrpen, a obsežen seznam načinov, na katere lahko organi za enakost izvajajo to preprečevalno in spodbujevalno vlogo.

Ta določba bi bila lahko ena od najpomembnejših in najučinkovitejših določb katere koli direktive o standardih, saj od držav zahteva, da organom za enakost zagotovijo pooblastila, ki jih slednji potrebujejo za proaktivno preprečevanje diskriminacije in spodbujanje enakosti. To predstavlja odločilen odmik od pristopa, sprejetega v skladu z direktivami o enakosti. Kot je Komisija navedla v svojih prvotnih predlogih:

Zaščitni mehanizmi, ki jih predlagajo obstoječe direktive o enakosti, so v bistvu retrospektivni (se uporabljajo šele, ko je do incidenta diskriminacije že prišlo), individualizirani in osredotočeni na žrtve. Direktive ne vključujejo celovitih preventivnih mehanizmov, preprečevanje pa ni bilo izrecno navedeno kot del nalog prvotnih organov za enakost (...) Ta določba zdaj pojasnjuje vlogo organov za enakost pri spodbujanju enakega obravnavanja in preprečevanju diskriminacije, ki sta tesno povezana pojma.²⁰¹

Člen 5(2) je osrednjega pomena za doseganje cilja direktiv, da se okrepi "uporaba načela enakega obravnavanja". Popolna uporaba tega načela zahteva, da so organi za enakost pooblaščen ne le za zagotavljanje učinkovitih mehanizmov, ki žrtvam omogočajo dostop do pravnega varstva ter varnih pravnih sredstev in sankcij, temveč tudi za razvoj celovitega programa ukrepov, osredotočenih na preprečevanje diskriminacije.

A. Določanje standardov

Štiri obstoječe direktive so uvedle obveznost vzpostavitve "organov za spodbujanje enakega obravnavanja".²⁰² Kot je ugotovila Evropska komisija, je bila vloga organov za enakost v zvezi s preprečevanjem in spodbujanjem vedno jasno izražena, manj jasno pa je bilo, kakšne *natančne* pristojnosti imajo organi za enakost pri spodbujanju.²⁰³ To pomanjkanje jasnosti je povzročilo razlike v pristojnostih, ki jih organi za enakost uživajo ali izvajajo pri preprečevanju diskriminacije in spodbujanju enakosti,²⁰⁴ čeprav

²⁰¹ Predlog Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o standardih za organe za enakost na področju enakega obravnavanja in enakih možnosti žensk in moških pri zaposlovanju in poklicu ter o črtanju člena 20 Direktive 2006/54/ES in člena 11 Direktive 2010/41/EU, COM/2022/688 final, 2022/0400 (COD), str. 18.

²⁰² Glej Direktivo o rasni enakosti (2000/43/ES), člen 13; Direktivo o enakem dostopu moških in žensk do blaga in storitev (2004/113/ES), člen 12; Preoblikovano direktivo o enakosti spolov (2006/54/ES), člen 20; in Direktivo o enakem dostopu moških in žensk, ki opravljajo samostojno dejavnost (2010/41/EU), člen 11.

²⁰³ Predlog Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o standardih za organe za enakost na področju enakega obravnavanja in enakih možnosti žensk in moških pri zaposlovanju in poklicu ter o črtanju člena 20 Direktive 2006/54/ES in člena 11 Direktive 2010/41/EU, COM/2022/688 final, 2022/0400 (COD), str. 18.

²⁰⁴ Generalni direktorat Evropske komisije za pravosodje in potrošnike in Crowley, N., *Equality bodies making a difference*, Urad za publikacije, 2018, str. 91.

so se, ko so bile te pristojnosti uporabljene, izkazale za "ključne za razvojno vlogo organov za enakost in njihov prispevek k institucionalnim spremembam".²⁰⁵

Mreža Equinet je leta 2016 poudarila, da so za preprečevanje in spodbujanje potrebne pozitivne dolžnosti, ki bi jih morale države podpreti in uveljaviti.²⁰⁶ V skladu s tem je mreža Equinet v svojem delovnem dokumentu iz leta 2016 *med drugim* pozvala, naj bodo organi za enakost pooblaščen za "spodbujanje in podpiranje dobrih praks na področju enakosti in raznolikosti".²⁰⁷

V ECRI GPR št. 2r je bilo preprečevanje in spodbujanje uvedeno kot ena od ključnih funkcij organov za enakost.²⁰⁸ Priporočilo je vključevalo razvoj standardov ter zagotavljanje informacij, svetovanja, usmerjanja in podpore "posameznikom in institucijam v javnem in zasebnem sektorju v zvezi z dobro prakso za spodbujanje in doseganje enakosti ter preprečevanje diskriminacije", kar naj bi bilo sredstvo, s katerim bi se ta funkcija lahko uporabila.²⁰⁹ Priporočilo Evropske komisije opisuje zagotavljanje "usposabljanja, obveščanja, svetovanja, usmerjanja in podpore nosilcem dolžnosti, ki imajo določene obveznosti v skladu z direktivami o enakosti, institucijam in posameznikom" kot del pooblastil organov za enakost za preprečevanje in spodbujanje.²¹⁰

Standard, določen v členu 5(2), presega priporočila, ki jih je mreža Equinet podala v svojem delovnem dokumentu. Ta standard je usklajen z zadevnimi določbami v nezavezujočih priporočilih, ki sta jih izdala ECRI in Evropska komisija, vendar je verjetno jasnejši in širši od njih.

B. Bistveni elementi

Pooblaščen[i] za

Člen 5(2) je prvi od treh členov, ki uporabljajo formulacijo "Države članice zagotovijo, da so organi za enakost pooblaščen za"; enaka formulacija se pojavi še v členu 8 (o preiskavah) in členu 9 (o mnenjih in odločitvah). V primeru člena 5(2) je bil ta stavek dodan med pogajalskim procesom. V prvotnem predlogu Komisije se je določba začela z besedami: "Države članice [...] zagotovijo, da se organi za enakost udeležujejo".²¹¹ Jasno je, da je bil namen spremembe zagotoviti organom za enakost dovolj obsežno pristojnost za ukrepanje ter poskrbeti za njihovo učinkovito delovanje in samostojno odločanje glede tega, kdaj, kje in kako ukrepati.

Zagotavljanje, da so organi za enakost pooblaščen za ukrepanje, zahteva, da razpolagajo s potrebno neodvisnostjo, zmožnostjo in samostojnostjo za določanje in izvajanje ukrepov, za katere menijo, da so potrebni za doseganje opredeljenega cilja, ter s političnim in pravnim okvirom in pristojnostmi za to. Prav tako zahteva, da so jim na voljo sredstva, potrebna za izvajanje dejavnosti, ki jih izberejo.

²⁰⁵ *Prav tam.*

²⁰⁶ Crowley, N., "Making Europe more Equal: A Legal Duty?", *Equinet*, 2016, str. 72.

²⁰⁷ Equinet, *Developing Standards for Equality Bodies: An Equinet Working Paper*, 2016, str. 4.

²⁰⁸ Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti, *Splošno politično priporočilo ECRI št. 2 (revidirano): Organi za enakost za boj proti rasizmu in nestrpnosti na nacionalni ravni*, 2017, odst. 13.

²⁰⁹ *Prav tam.*

²¹⁰ Priporočilo Komisije (EU) 2018/951 z dne 22. junija 2018 o standardih za organe za enakost, odst. 1.1.2(11).

²¹¹ Predlog Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o standardih za organe za enakost na področju enakega obravnavanja in enakih možnosti žensk in moških pri zaposlovanju in poklicu ter o črtanju člena 20 Direktive 2006/54/ES in člena 11 Direktive 2010/41/EU, COM/2022/688 final, 2022/0400 (COD), predlog člena 5, str. 32.

Preprečevanje diskriminacije

Člen 5(2) zahteva, naj bodo organi za enakost pooblašteni za delovanje v skladu z dvema ciljema: (1) preprečevanje diskriminacije in (2) spodbujanje enakega obravnavanja. Vse države imajo v skladu z zakonodajo Evropske unije in zakonodajo ZN določene obveznosti za preprečevanje diskriminacije, kar lahko dosežejo tako, da se vzdržijo diskriminacije v zakonodaji, politiki in praksi, ter tako, da sprejemajo in izvršujejo zakone, ki prepovedujejo diskriminacijo s strani javnih in zasebnih akterjev.²¹²

Člen 5(2) označuje odločilni premik, saj ima poleg tega, da "pojasnjuje" preventivno vlogo, ki je bila prej "očitna, vendar nikoli izrecno določena", za posledico tudi ustanovitev organov za enakost kot "javnih subjektov, odgovornih za spodbujanje znanja in krepitev zmogljivosti javnih in zasebnih subjektov o zadevah, povezanih z enakim obravnavanjem, s ciljem preprečevanja pojavljanja ali ponavljanja diskriminacije".²¹³

Namen in učinek člena 5(2) sta, da le-ta od držav zahteva, da opremijo in pooblastijo organe za enakost, da sodelujejo pri proaktivnem preprečevanju diskriminacije. Na noben način ne nadomešča ali podreja obstoječih preventivnih obveznosti držav v skladu z nameni direktiv o enakosti in zahtevo iz člena 20 direktiv o standardih.

Spodbujanje enakega obravnavanja

Drugi od navedenih namenov pooblastil iz člena 5(2) je spodbujanje enakega obravnavanja. Preprečevanje diskriminacije in spodbujanje enakega obravnavanja sta po besedah Komisije "neločljivo povezana". Dejansko je v direktivah o enakosti načelo enakega obravnavanja opredeljeno kot stanje, v katerem "ne prihaja do neposredne ali posredne diskriminacije". Ena od možnosti razlag je torej tista, v skladu s katero sta preprečevanje diskriminacije in spodbujanje enakega obravnavanja v bistvu eno in isto. Odločitev pripravljavcev direktive, da vključijo oba izraza, jasno kaže, da ima spodbujanje enakega obravnavanja širši pomen v členu 5(2).

Ob upoštevanju konteksta se zdi jasno, da se v skladu z vlogo organov za enakost pri spodbujanju enakega obravnavanja, ki je predvidena v členu 5(2), zahteva osredotočenost na obravnavanje in odpravljanje vsebinskih neenakosti, ne pa le na preprečevanje diskriminacije. Takšno razumevanje je okrepljeno z dejstvom, da člen 5(2) izrecno priznava "spodbujanje pozitivnih ukrepov" kot prvega od ukrepov, ki jih lahko sprejmejo organi za enakost v skladu s ciljem spodbujanja enakega obravnavanja.

Dejavnosti, ki lahko vključujejo

Člen 5(2) vsebuje obsežen seznam dejavnosti, ki jih lahko izvajajo organi za enakost, da bi preprečili diskriminacijo in spodbudili enakost. Ta seznam vključuje: spodbujanje uporabe pozitivnih ukrepov in

²¹² United Nations Human Rights Office, *Protecting Minority Rights: A Practical Guide to Developing Comprehensive Anti-Discrimination Legislation*, 2023, Del 1; in, primer, Direktiva o rasni enakosti (2000/43/EC), člena 1 in 2(1).

²¹³ Predlog Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o standardih za organe za enakost na področju enakega obravnavanja in enakih možnosti žensk in moških pri zaposlovanju in poklicu ter o črtanju člena 20 Direktive 2006/54/ES in člena 11 Direktive 2010/41/EU, COM/2022/688 final, 2022/0400 (COD), pojasnilo člena 5, str. 18.

vključevanja načela enakosti spolov ter vključevanja načela enakosti²¹⁴ med državnimi in nedržavnimi akterji; zagotavljanje usposabljanja, svetovanja in podpore tem akterjem; vključevanje v javno razpravo in komuniciranje ter spodbujanje izmenjave dobrih praks.

Vsaka od navedenih dejavnosti, ki se izvaja z jasnim poudarkom na preprečevanju in promociji, lahko potencialno zagotovi pomemben vpliv. Opozoriti je treba zlasti na potencial pristopov vključevanja načela enakosti: ti pristopi si prizadevajo za vključevanje in centralizacijo vidikov enakosti pri vseh odločitvah ter imajo kot taki precejšen potencial za spremembo vedenja.²¹⁵ Prav tako je bistveno, da se v primeru, da organi za enakost izvajajo te dejavnosti, pristop opira na mednarodne najboljše prakse.²¹⁶

Vendar je seznam dejavnosti iz člena 5(2) jasno le ilustrativen in neizčrpen. Kot je navedeno, člen 5(2) zahteva, da države pooblastijo organe za enakost za ukrepanje na področju preprečevanja diskriminacije in spodbujanja enakosti. V skladu s tem pa se zahteva, da imajo organi za enakost dovolj avtonomije in neodvisnosti ter sredstev za prepoznavanje vzorcev diskriminacije in neenakosti ter za oblikovanje dejavnosti za njihovo obravnavanje. Dejavnosti, navedene v členu 5(2), je treba obravnavati kot primere, organom za enakost pa je treba omogočiti, da razvijejo dodatne in alternativne pristope, s katerimi se odzivajo na izzive, ki jih opredelijo.

Presečna diskriminacija

Člen 5(2) direktiv o standardih določa, da organi za enakost "lahko [pri izvajanju svojih preventivnih dejavnosti in dejavnosti spodbujanja] upoštevajo posebne neenakopravne razmere zaradi presečne diskriminacije". Kot je nadalje opisano v poglavju II.1.B tega povzetka je izraz "presečna diskriminacija" opredeljen kot situacija, ki vključuje diskriminacijo, do katere pride zaradi kombinacije osebnih okoliščin, ki jih direktive o enakosti priznavajo kot zaščitene.²¹⁷ Pomembno je, da člen 5(2) sicer uporablja izraz "lahko [...] upoštevajo", vendar je dolžnost zagotavljanja, da so organi za enakost pooblaščen za izvajanje dejavnosti za preprečevanje diskriminacije in spodbujanje enakega obravnavanja, odvisna od države. Z drugimi besedami to pomeni, da morajo države zagotoviti, da so organi za enakost pooblaščen, da pri svojem delu lahko odpravijo škodo zaradi presečne diskriminacije. Gre za minimalni standard. Organi za enakost pa uveljavljajo avtonomijo in samostojnost pri odločanju o najprimernejšem poteku ukrepov v danem kontekstu.²¹⁸ Ne glede na diskrecijsko pravico, ki jo imajo organi za enakost na tem področju, uvodne izjave direktiv poudarjajo, kako pomembno je, da organi za enakost pri svojem delu "posebno

²¹⁴ Sklicevanje v Direktivi 2024/1500 se nanaša posebej na vključevanje načela enakosti spolov, medtem ko se Direktiva 2024/1499 nanaša na vključevanje načela enakosti. To je v skladu s pravno podlago obeh direktiv, vendar je treba skupaj z namenom in zahtevano medsektorsko razlago člena vključevanje načela enakosti razumeti tako, da zajema tudi vključevanje načela enakosti spolov.

²¹⁵ Glej nadalje Equinet, *Compendium of Good Practices on Equality Mainstreaming: The Use of Equality Duties and Equality Impact Assessments*, 2021.

²¹⁶ Glej *prav tam*. Za vključevanje načela enakosti in oceno učinka na enakost nadalje glej United Nations Human Rights Office, *Protecting Minority Rights: A Practical Guide to Developing Comprehensive Anti-Discrimination Legislation*, 2023, str. 71–73 in 117–119.

²¹⁷ Direktiva 2024/1499, člen 5(2) in uvodna izjava 16; Direktiva 2024/1500, člen 5(2) in uvodna izjava 15.

²¹⁸ Za obravnavo izključenosti žensk iz določenega področja zaposlovanja se lahko organ za enakost na primer odloči, da bo spodbujal sprejetje pozitivnih ukrepov, ki se nanašajo posebej na komponento spola, v javnih in zasebnih organih.

pozornost namenijo presečni diskriminaciji".²¹⁹ To je povezano z doseganjem krovnih ciljev direktiv o standardih, ki si prizadevajo za krepitev uporabe načela enakega obravnavanja.²²⁰

C. Ključna načela

Učinkovita pooblastila: Države so dolžne opremiti in pooblastiti organe za enakost ter jim omogočiti, da izvajajo dejavnosti za preprečevanje diskriminacije in spodbujanje enakosti. Zagotavljanje, da so organi za enakost pooblaščen za učinkovito ukrepanje, zahteva, da razpolagajo s potrebno neodvisnostjo, avtonomijo in samostojnostjo za določanje in izvajanje ukrepov, za katere menijo, da so potrebni za reševanje težav, katerih obstoj ugotovijo, ter s pooblastili in viri, potrebnimi za izvajanje teh ukrepov.

Preprečevanje diskriminacije in spodbujanje enakosti: Organi za enakost morajo biti pooblaščen za odločanje o aktivnih ukrepih za preprečevanje diskriminacije in spodbujanje enakosti ter za sprejemanje aktivnih ukrepov v zvezi z njimi. V ta namen se mora pozornost preusmeriti od pristopov, ki so bili pogosto odzivni in sanacijski, k proaktivnemu, preprečevalnemu, preventivnemu in spodbujevalnemu pristopu. Organom za enakost je treba omogočiti, da se v svoji vlogi osredotočajo na preprečevanje pojava in ponovitve diskriminacije, in sicer tako, da razvijajo in izvajajo programe proaktivnih ukrepov. Organom za enakost mora biti omogočeno spodbujanje enakega obravnavanja z ukrepi, katerih oblikovanje je namenjeno doseganju polne enakosti v praksi.

Učinkovite dejavnosti: Člen 5(2) vsebuje ilustrativni seznam vrst dejavnosti, ki jih lahko izvajajo organi za enakost v svoji preventivni in spodbujevalni vlogi. Gre le za okvirni seznam dejavnosti. Organi za enakost morajo imeti dovolj avtonomije in samostojnosti, da lahko določijo in izvajajo ukrepe, za katere menijo, da so primerni za obravnavanje vzorcev diskriminacije in neenakosti, ki jih prepoznajo.

1.3. Posvetovanje



Člen 15 zahteva, da se države pri pripravi in izvajanju zakonov, politik, postopkov in programov, povezanih s pravicami in obveznostmi, ki izhajajo iz direktiv o enakosti, posvetujejo z organi za enakost. Štiri obstoječe direktive, v katerih je bil določen postopek imenovanja organov za enakost, so sicer že vzpostavile pristojnost teh organov za pripravo "priporočil o katerem koli vprašanju, ki se nanaša na [...] diskriminacijo",²²¹ nova določba pa organom podeljuje bistveno večjo in pomembnejšo vlogo v postopku oblikovanja zakonodaje in politike.

Čeprav so bili organi za enakost sicer vedno pristojni za podajanje priporočil vladi in javnim organom, člen 15 tem akterjem nalaga proaktivno dolžnost, da se posvetujejo z organi za enakost. V prihodnje bodo morale vlade dejavno poiskati priporočila organov za enakost, ki bodo sestavni del zakonodajnega procesa

²¹⁹ Direktiva 2024/1499, uvodna izjava 16; Direktiva 2024/1500, uvodna izjava 15.

²²⁰ Glej tudi razpravo v poglavju I tega povzetka.

²²¹ Glej Direktivo o rasni enakosti (2000/43/ES), člen 13(2); Direktivo o enakem dostopu moških in žensk do blaga in storitev (2004/113/ES), člen 12(2)(c); Preoblikovano direktivo o enakem dostopu moških in žensk (2006/54/ES), člen 20(2)(c); in Direktivo o enakem dostopu moških in žensk, ki opravljajo samostojno dejavnost (2010/41/EU), člen 11(2)(c).

in procesa oblikovanja politik. Prav tako bi moral organ za enakost ob samostojnem opravljanju svojega dela, ki odraža sredstva, ki so mu na voljo, ugotoviti, ali mora za to preučiti posebne zakone, politike in postopke ter razmisliti tudi, na katerih področjih podaja priporočila.

Iz besedila določbe in uvodnih izjav je razvidno, da se pričakuje, da bo to posvetovanje pomembno pri "vključevanju" vidikov na področju enakosti. Posvetovanje bi moralo privedi do sprememb zakonodaje, politike ali prakse, pri čemer bi morali organi za enakost opredeliti morebitne diskriminatorne učinke ali možnosti za spodbujanje enakosti. Organi za enakost morajo imeti pravico, da objavijo svoja priporočila in pozivajo k nadaljnjemu ukrepanju.

A. Določanje standardov

Kot smo že omenili, so štiri obstoječe direktive, v katerih je bil določen postopek imenovanja organov za enakost, vključevale pristojnost organov za enakost za pripravo priporočil o "katerem koli vprašanju, ki se nanaša na [...] diskriminacijo".²²² V praksi so bile večini organov za enakost podeljene funkcije in pristojnosti za podajanje priporočil vladi in javnim organom.²²³ Niso pa imeli nobenih posebnih pravic ali pooblastil glede tega, da bi se morali deležniki posvetovati z njimi.

V delovnem dokumentu mreže Equinet iz leta 2016 je bilo predlagano, da bi morali imeti organi za enakost pooblastila, da "podajajo priporočila zakonodajalcem in oblikovalcem politik v zvezi z vprašanji enakosti in nediskriminacije",²²⁴ pooblastila na področju posvetovanja pa niso bila podrobneje razložena. V nasprotju s tem pa je bilo v ECRI GPR št. 2r predlagano, da bi morali biti organi za enakost pristojni za "sodelovanje v posvetovalnih postopkih za nove politike, zakonodaje in izvršilne akte" ter za pripravo priporočil o (obstoječi) politiki, zakonodaji in izvršilnih aktih.²²⁵ Priporočilo Evropske komisije je dodalo še, da bi morali javni organi "obvestiti organe za enakost o tem, kako so bila priporočila upoštevana, in te informacije objaviti".²²⁶ Na splošno pa so se prejšnji standardi osredotočili na pravico podajanja priporočil organov za enakost, ne pa na dolžnost javnih organov, da se posvetujejo z njimi.

B. Bistveni elementi

Vzpostavitev preglednih postopkov, s katerimi se zagotovi sledeče

Člen 15 se začne z jasno in nedvoumno zahtevo: države morajo vzpostaviti postopke za zagotovitev posvetovanja z organi za enakost v postopku oblikovanja zakonodaje in politik. Beseda "postopki" pomeni, da morajo države sprejeti sistematičen pristop, s katerim bi posvetovanje z organi za enakost postalo sestavni del procesa odločanja. Da bi država izpolnila zahteve iz člena 15, mora zagotoviti, da postopek, ki ga sprejme, zahteva in omogoča posvetovanje z organi za enakost med zakonodajnim in političnim postopkom.

²²² *Prav tam.*

²²³ Tematski sektor Evropskega parlamenta za pravice državljanov in ustavne zadeve, *Krepitev vloge in neodvisnosti organov za enakost*, 2023, str. 37.

²²⁴ Equinet, *Developing Standards for Equality Bodies: An Equinet Working Paper*, 2016, str. 6.

²²⁵ Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti, *Splošno politično priporočilo ECRI št. 2 (revidirano): Organi za enakost za boj proti rasizmu in nestrpnosti na nacionalni ravni*, 2017, odst. 13(j).

²²⁶ Priporočilo Komisije (EU) 2018/951 z dne 22. junija 2018 o standardih za organe za enakost, odst. 1.1.2(10).

Zahteva po posvetovanju pomeni, da bi moral vsak postopek, ki je sprejet, naložiti jasno dolžnost posvetovanja osebam, ki sodelujejo pri oblikovanju zakonodaje in politik. Zato so tiste osebe, ki izvajajo takšne procese, jasno odgovorne za to, da si dejavno prizadevajo pridobiti mnenja organov za enakost. Posvetovanje bi moralo biti jasno opredeljen korak v postopku oblikovanja zakonodaje in politike, pri čemer bi morale biti na voljo jasne smernice glede tega, kdaj, kje in kako vključiti organe za enakost, pa tudi jasna navodila za izmenjavo informacij in zagotavljanje prispevkov. Če do posvetovanja (ali do zadostnega posvetovanja) ne pride, bi bilo treba uvesti sankcije.

Omogočanje posvetovanja pomeni, da bi moral postopek, ki je sprejet, organom za enakost zagotoviti potrebne informacije, čas in vire. Zagotavljanje, da imajo organi za enakost na voljo potrebna sredstva, kot je predvideno v členu 4, bo pri tem še posebej pomembno. Glede na splošno načelo učinkovitosti morajo države zagotoviti, da imajo organi za enakost na voljo človeške in tehnične vire, ki jih potrebujejo za opravljanje svoje posvetovalne vloge.

Medtem ko mora postopek, ki ga sprejme država, zahtevati in omogočati posvetovanje, pa organom za enakost ne sme nalagati obveznosti, da se nanj tudi odzovejo in pripravijo priporočila o vseh zakonih, politikah, postopkih in programih. Funkcionalna neodvisnost, delovanje in avtonomija organov za enakost, vključno s tem, kako lahko slednji uporabljajo svoja pooblastila in vire, pomeni, da morajo ti organi svobodno določiti, za katere zakone, politike in prakse lahko podajo priporočila in za katere zakone, politike in prakse to tudi morajo storiti.

Posvetovanje z organi za enakost

Uvodne izjave direktiv ugotavljajo, da "organi za enakost ne morejo izpolnjevati svoje vloge strokovnjakov na področju enakega obravnavanja oziroma prispevati k vključevanju vidika spola, če se med postopkom oblikovanja politik z njimi ne posvetuje pravočasno o vprašanjih v zvezi s pravicami in obveznostmi".²²⁷ To zagotavlja pomembne smernice za namen člena 15 in vsebino dolžnosti posvetovanja.

Kar zadeva vprašanje namena, je sklicevanje na "vključevanje načela enakosti" ključnega pomena: cilj posvetovanja je zagotoviti, da se vidiki enakosti upoštevajo kot sestavni del procesa oblikovanja zakonodaje in politike. Priporočila organov za enakost, ki se prejmejo po posvetovanju, bi morala privedi do sprememb za odpravo morebitnih diskriminatornih učinkov in krepitev morebitnih pozitivnih učinkov na enakost.

Glede vsebine dolžnosti je, kot je navedeno, država zadolžena za to, da vzpostavi ustrezne postopke, zakonodajalci in oblikovalci politik pa morajo poskrbeti za to, da pride do posvetovanja. Takšni postopki morajo vključiti posvetovanje v proces oblikovanja politike. V uvodni izjavi je poudarjeno, da bi morali postopki posvetovanje zagotoviti "pravočasno" in organom za enakost omogočiti, da "pripravijo priporočila [...] dovolj zgodaj, da jih je mogoče upoštevati". Besedna zveza "dovolj zgodaj, da jih je mogoče upoštevati" poudarja potrebo po tem, da morajo države uvesti postopek posvetovanja, ki organom za enakost omogoča pomemben vpliv.

Glede na namen in vsebino obveznosti posvetovanja, določene v uvodnih izjavah, je jasno, da je treba priporočila organov za enakost dejavno upoštevati. Spremembe direktiv med pogajalskim procesom dejansko krepijo zahtevo po posvetovanju. Medtem ko bi imeli v skladu s prvotnim predlogom Komisije organi za enakost pravico do tega, da zahtevajo povratne informacije, pa imajo slednji v končni različici

²²⁷ Direktiva 2024/1499, uvodna izjava 42; Direktiva 2024/1500, uvodna izjava 41.

pravico do tega, da zahtevajo nadaljnje spremljanje svojih priporočil, kar vzpostavlja ustrezno obveznost za nosilce dolžnosti, da ukrepajo glede na prejeta priporočila.²²⁸

Zakonodaja, politika, postopki in programi

Skupek besed "zakonodaja, politika, postopki in programi" je precej obsežen. Jasno predvideva, da se je treba z organi za enakost posvetovati o vseh vidikih oblikovanja zakonodaje in politik ter o postopku za sprejemanje in izvajanje zakonov, politik in postopkov. Izraz si je treba razlagati na vključujoč način, in sicer tako, da vključuje vse vidike zakonodaje in politike ter postopkov in programov: vsak poskus izključitve vidikov odločanja vlade z utemeljitvijo, da navedeni vidiki ne spadajo v področje uporabe, bi ogrozil namene člena 15 in bi bil tudi v neskladju z njim. V uvodnih izjavah je poudarjeno, da je za izpolnitev funkcije pravnih strokovnjakov, ki jo opravljajo organi za enakost, potrebno učinkovito posvetovanje z njimi. Organi za enakost morajo zato sami odločati o tem, katere zadeve spadajo v njihovo pristojnost in katere spadajo na področje uporabe direktiv o enakosti.²²⁹

Zdi se, da člen 15 ne omejuje obveznosti posvetovanja na razvoj novih zakonov, programov ali politik. Države morajo vzpostaviti okvir za omogočanje učinkovitega posvetovanja. Organi za enakost pa imajo pravico do tega, da podajo priporočila v zvezi s temi področji, ki se lahko nato izvajajo po njihovi lastni presoji.²³⁰ Ta razlaga je skladna s krovnimi cilji direktiv, ki si prizadevajo za krepitev uporabe načela enakega obravnavanja.²³¹ V skladu z direktivami o enakosti imajo države splošno obveznost, da se vzdržijo diskriminacije v zakonodaji, politiki in praksi. Člen 15 lahko pomaga olajšati uresničevanje te obveznosti, in sicer tako, da organom za enakost kot priznanim strokovnjakom na tem področju omogoči, da pripravijo priporočila o razveljavitvi ali spremembi obstoječih zakonov in politik, ki so diskriminatorni, ali pa okrepijo njihovo učinkovitost.

V zvezi s pravicami in obveznostmi

Izraz "v zvezi s pravicami in obveznostmi" v direktivah o enakosti je žal nagnjen k precej ozki razlagi, tj. da je obveznost posvetovanja omejena na zakonodajo in politiko enakosti, namesto da bi se osredotočila na ocenjevanje učinkov enakosti v celotnem postopku oblikovanja zakonodaje in politik. Takšna razlaga bi bila nezdržljiva z namenom določbe, ki je opredeljen v uvodnih izjavah. To jasno kaže, da je namen posvetovanja omogočiti organom za enakost, da prispevajo k "vključevanju načela enakosti", kar zahteva preučitev morebitnih učinkov vseh zakonov, politik in praks na enakost. Podobno uporaba izraza "vprašanja v zvezi s pravicami in obveznostmi" jasno izraža namen, naj posvetovanje presega zakone in politike, posvečene enakosti in nediskriminaciji, ter upošteva vse zakone, politike ali prakse, ki bi lahko vplivale na te pravice.

Ponovno je treba opozoriti, da je za vzpostavitev postopka posvetovanja odgovorna država, javni organi pa morajo tak postopek upoštevati. Organi za enakost pa nimajo ustrezne obveznosti pregledovanja in zagotavljanja priporočil o vseh zakonih, politikah in praksah. Funkcionalna neodvisnost, delovanje in

²²⁸ Predlog Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o standardih za organe za enakost na področju enakega obravnavanja in enakih možnosti žensk in moških pri zaposlovanju in poklicu ter o črtanju člena 20 Direktive 2006/54/ES in člena 11 Direktive 2010/41/EU, COM/2022/688 final, 2022/0400 (COD), člen 13.

²²⁹ Glej Direktivo 2024/1499, uvodna izjava 42; Direktivo 2024/1500, uvodna izjava 41.

²³⁰ Direktivi 2024/1499 in 2024/1500, člen 15.

²³¹ Glej tudi razpravo v poglavju I tega povzetka.

avtonomija organov za enakost pomeni, da morajo ti organi svobodno določiti, za katere zakone, politike in prakse lahko podajo priporočila in za katere zakone, politike in prakse to tudi morajo storiti.

C. Ključna načela

Proaktivno in celostno posvetovanje: Cilj posvetovanja je zagotoviti, da se vidiki enakosti upoštevajo kot sestavni del procesa oblikovanja zakonodaje in politike. Države so dolžne vzpostaviti postopke, ki zahtevajo in omogočajo proaktivno posvetovanje z organi za enakost. Države morajo vzpostaviti takšne postopke, tisti deležniki, ki sodelujejo pri oblikovanju zakonodaje in politik, pa morajo zagotoviti, da se med temi postopki dejansko posvetujejo z organi za enakost. Vladni in javni organi morajo pravočasno in ustrezno zagotoviti sodelovanje z organi za enakost ter jim obenem zagotoviti tudi vire, ki jih potrebujejo za uspešno sodelovanje.

Zmožnost in samostojnost: Države so dolžne zagotoviti, da se javni organi posvetujejo z organi za enakost. Organi za enakost imajo pravico, da pripravijo ustrezna priporočila in pozivajo k nadaljnjemu ukrepanju. Organi za enakost imajo tudi diskrecijsko pravico, da odločajo o zakonodaji, politiki, postopku ali praksi, v zvezi s katerimi želijo podati priporočila. Organi za enakost niso dolžni pregledovati in zagotavljati priporočil o vsaki zakonodaji, politiki, postopku ali praksi.

Smiselno posvetovanje: Države se morajo posvetovati z organi za enakost in upoštevati njihova priporočila. Kadar organi za enakost pripravijo priporočila o tem, kako je mogoče preprečiti morebitne diskriminatorne učinke ali kako je mogoče zagotoviti pozitivne učinke na zagotavljanje enakosti, imajo pravico, da "pozivajo k nadaljnjemu ukrepanju v zvezi s takimi priporočili". S tem je povezana tudi zahteva, da javni organi ustrezno upoštevajo, na kakšen način je treba prilagoditi predlagano zakonodajo, politike, postopke in prakse.

Vsa zakonodaja, politika in praksa: Dolžnost posvetovanja velja za vse vidike zakonodaje, politike, postopkov in praks ter jo je treba razlagati tako, da vključuje vse vidike odločanja in praks, ki jih opravlja vlada, ne le tiste, ki so izrecno osredotočeni na enakost in nediskriminacijo. Cilj je vključiti vidike enakosti v celoten proces oblikovanja zakonodaje in politik. Ta dolžnost velja tako v zvezi z razvojem in izvajanjem nove zakonodaje, politik in postopkov kot tudi v zvezi s pregledom obstoječe zakonodaje in politik.

Ustrezne informacije, čas in viri: Dolžnost držav, da vzpostavijo postopke za zagotovitev posvetovanja z organi za enakost, ustvarja obveznost zagotavljanja, da imajo organi za enakost vse potrebne informacije, čas in vire, ki jih potrebujejo za sodelovanje v postopku, če se zanj seveda odločijo. V postopkih posvetovanja morajo biti podane jasne smernice v zvezi z informacijami, ki jih je treba zagotoviti, in formatu, v katerem se podajajo. Države morajo sodelovati z organi za enakost, da bi bolje razumele čas in vire, ki jih slednji potrebujejo za sodelovanje v posvetovalnih postopkih, in vzpostavile postopek za zagotovitev izpolnjevanja teh zahtev.

1.4. Zbiranje podatkov



Člen 16 določa vrsto standardov v zvezi z zbiranjem, upravljanjem in uporabo podatkov o enakosti. Navedeni člen je pomemben, saj so podatki osrednjega pomena za učinkovitost organov za enakost na več področjih. Uvodne izjave direktiv precej prepričljivo določajo naslednje:

Podatki o enakosti so ključnega pomena za seznanjanje in ozaveščanje, kvantifikacijo diskriminacije, prikaz trendov v posameznem obdobju, dokazovanje obstoja diskriminacije, ocenjevanje izvajanja zakonodaje o enakosti, dokazovanje potrebe po pozitivnih ukrepih in prispevanje k oblikovanju politik na podlagi dokazov.²³²

Dobri podatki o enakosti zagotavljajo temelje za učinkovito ukrepanje organov za enakost, zlasti v zvezi z njihovimi dejavnostmi javnega poročanja in ozaveščanja, kot sredstvo za obveščanje o preventivnih in promocijskih dejavnostih, ki se izvajajo v skladu s členom 5, in celo v sodnih zadevah. Zato je bistveno, da se člen 16 prenese in uporablja s poudarkom na tem, da se organom za enakost zagotovijo podatki, ki jih potrebujejo, kar vključuje tudi zagotavljanje tega, da lahko zahtevajo zbiranje podatkov in uporabljajo podatke, ki jih ustvarijo ali zberejo drugi.

A. Določanje standardov

Zbiranje podatkov je "ključnega pomena" za delo organov za enakost, "vendar še naprej predstavlja izziv".²³³ Vsi organi za enakost se ukvarjajo z neko obliko zbiranja podatkov, ki jim pomaga pri izvajanju različnih pristojnosti, kot so objavljane poročila, dajanje priporočil ter sprejemanje in obravnavanje pritožb.²³⁴ Vendar se zmogljivosti organov za enakost za zbiranje podatkov med državami razlikujejo, do česar je prišlo zaradi omejenih standardov in smernic za zbiranje podatkov.

Obstoječi standardi vključujejo ECRI GPR št. 2r, v katerem je predlagano, naj bodo poročila in priporočila organov za enakost "strokovna in osnovana na dokazih s pomočjo raziskav, preiskav [in] dokumentacije".²³⁵ Priporočilo Evropske komisije je to navedbo še razširilo, saj navaja, da bi bilo treba organom za enakost omogočiti "redno izvajanje neodvisnih raziskav", "[z] obsegom in obliko raziskav [pa] bi se morale zagotoviti zbiranje zadostne količine zanesljivih kvantitativnih in kvalitativnih podatkov o diskriminaciji".²³⁶

B. Bistveni elementi

Zbiranje podatkov

Člen 16(1) od držav zahteva, da "zagotovijo, da" organi za enakost zbirajo podatke o svojih dejavnostih. Skladno s tem država ni zadolžena le za to, da zahteva ali dovoli zbiranje podatkov, temveč mora tudi aktivno opolnomočiti organe za enakost, med drugim tudi tako, da jim zagotovi ustrezne vire v skladu s členom 4 ter zmožnost in samostojnost pri odločanju glede tega, kdaj, kje in kako je treba zbirati podatke.

²³² Direktiva 2024/1499, uvodna izjava 43; Direktiva 2024/1500, uvodna izjava 42.

²³³ Evropska komisija, *Delovni dokument služb Komisije: Organi za enakost in izvajanje Priporočila Komisije o standardih za organe za enakost*, SWD (2021) 63 final, oddelek 2.2.2.1, str. 11.

²³⁴ Stocker, R., Urbanikova, M. in Banjac, B., "Collection and Use of Complaints Data by Equality Bodies", *Equinet*, 2021, str. 7.

²³⁵ Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti, *Splošno politično priporočilo ECRI št. 2 (revidirano): Organi za enakost za boj proti rasizmu in nestrpnosti na nacionalni ravni*, 2017, odst. 31.

²³⁶ Priporočilo Komisije (EU) 2018/951 z dne 22. junija 2018 o standardih za organe za enakost, odst. 7.

Pooblastilo za zbiranje podatkov je, podobno kot pooblastilo za dostop do podatkov, ki so jih zbrali drugi, kar je določeno v členu 16(3), treba obravnavati ob upoštevanju navedenih namenov zbiranja podatkov. Člen 16(1) se izrecno sklicuje na obveznosti poročanja, navedene v členih 17(b) in 17(c). Člen 17(b) vzpostavlja ozko obveznost organov za enakost, da pripravijo letno poročilo o svojih dejavnostih, člen 17(c) pa vzpostavlja širše pooblastilo, ki od držav zahteva, da zagotovijo, da organi za enakost pripravijo poročila o "stanju na področju enakega obravnavanja [...] v [državi]". V tej luči morajo biti pristojnosti in sposobnosti organov za enakost pri zbiranju podatkov dovolj široke, da omogočajo sklepanje o vzorcih diskriminacije iz različnih razlogov, v različnih sektorjih ter ob različnih časih in na različnih krajih.

V širšem smislu je treba to pooblastilo in druga pooblastila iz člena 16 obravnavati ob upoštevanju jasnega namena, določenega v uvodnih izjavah, ki opredeljujejo širok spekter namenov, za katere je treba zbirati podatke, vključno s "kvantifikacijo diskriminacije", "ocenjevanje[m] izvajanja zakonodaje o enakosti" in "prispevanje[m] k oblikovanju politik na podlagi dokazov". Jasno je, da je namen omogočiti organom za enakost, da lahko zbirajo podatke, ne le za namene poročanja in ozaveščanja, pač pa tudi za obveščanje in spodbujanje politike, ter jih za to tudi opremiti.

Izvajanje raziskav

Člen 16(2) ponavlja eno od treh pristojnosti, ki so organom za enakost izrecno omogočene v skladu s štirimi obstoječimi direktivami: "izvajanje neodvisnih raziskav v zvezi z diskriminacijo". Zato državi ne nalaga nove obveznosti, organom za enakost pa tudi ne podeljuje novih pooblastil. Kljub temu je treba to določbo obravnavati kot del člena 16 kot celote: v tem kontekstu je treba pooblastilo za izvajanje raziskav obravnavati kot enega od posebnih sredstev, s katerim lahko organi za enakost ustvarjajo in zbirajo podatke, ki jih potrebujejo za učinkovito poročanje in obveščanje o oblikovanju politike, in tudi dostopajo do njih.

Dostop do statističnih podatkov

Člen 16(3) od držav zahteva, da organom za enakost zagotovijo pooblastila za dostop do obstoječih podatkov, ki jih pripravijo drugi javni in zasebni subjekti, ter za njihovo uporabo. Določba jasno navaja, da morajo organi za enakost sami določiti statistične podatke, ki jih potrebujejo, pri čemer tudi zahteva, da lahko organi za enakost dostopajo do podatkov, kadar "menijo, da so taki statistični podatki potrebni za splošno oceno stanja glede diskriminacije v državi članici". Čeprav je treba to pooblastilo izvajati "v skladu z nacionalno zakonodajo", je potencialno precej obsežno, kar organom za enakost omogoča, da zahtevajo podatke, ki jih opredelijo kot potrebne za poročanje in za obveščanje o odločanju. Iz prvotnega predloga Komisije, v katerem so bili izrecno navedeni "javni in zasebni subjekti, vključno z javnimi organi, sindikati, podjetji in organizacijami civilne družbe", je mogoče sklepati, da sta bila predvidena usklajevanje in

sodelovanje z drugimi subjekti.²³⁷ Če naj organi za enakost uporabljajo podatke o enakosti in učinkovito opravljajo svoje naloge, je treba podatke zagotoviti pravočasno in v dostopnih oblikah.²³⁸

Priporočila o tem, kateri podatki naj se zbirajo

Kot je navedeno v uvodnih izjavah direktiv, lahko poleg zbiranja podatkov o svojih dejavnostih, objavljanja in uporabe podatkov "[o]rgani za enakost [...] prispevajo k zagotavljanju podatkov o enakosti [...], na primer z organizacijo okroglih miz med vsemi relevantnimi subjekti". Ob upoštevanju tega člen 16(4) določa, da bi morale države zagotoviti, da lahko organi za enakost "pripravijo priporočila o tem, katere podatke naj zbirajo", in da jim "dovolijo imeti [...] koordinacijsko vlogo pri zbiranju podatkov o enakosti".²³⁹

Ta določba se lahko razume kot četrta bistvena sestavina pooblastil organov za enakost v zvezi s podatki, saj zagotavlja, da lahko organi za enakost zbirajo in uporabljajo vse podatke, za katere menijo, da so potrebni za ocenjevanje in razumevanje vzorcev diskriminacije in neenakosti, ter do njih tudi dostopajo. Natančneje to pomeni, da jo je treba obravnavati kot dopolnilno pooblastilo k pooblastilu iz odstavka (3) v zvezi z dostopom do podatkov, ki so jih zbrali drugi. V skladu z zahtevo, da bi morali imeti organi za enakost dostop do statističnih podatkov v skladu s tem, kar se jim zdi potrebno, morajo države zagotoviti, da se v primerih, ko organi za enakost priporočajo zbiranje novih podatkov, s tem priporočilom uvedejo ukrepi za zbiranje takih podatkov.

Razčlenitev podatkov

Člen 16(1) vključuje drugi odstavek, ki določa, da se podatki, ki jih zberejo organi za enakost, "razčlenijo po osebnih okoliščinah in področjih", ki jih zajemajo direktive o enakosti, ter v skladu s kazalniki, razvitimi na podlagi člena 18. Razčlenitev je bistvena, če naj bodo podatki o enakosti koristni, to določbo pa je treba obravnavati kot potreben ukrep za zagotovitev zbiranja podatkov, ki jih lahko organi za enakost uporabljajo v praksi. Medtem ko je odstavek (1) edini od štirih v členu 16, ki se izrecno sklicuje na razčlenitev, je jasen namen, naj se to uporablja v vseh primerih; takšno razumevanje še dodatno krepi dejstvo, da vse druge določbe v členu prispevajo k zbiranju podatkov s strani organov za enakost.

Anonimizacija in psevdonimizacija

Drugi odstavek člena 16(1) vključuje drugi potreben zaščitni ukrep: da se podatki o enakosti bodisi anonimizirajo bodisi psevdonimizirajo. Ta določba odraža pomen zagotavljanja varstva osebnih podatkov, tj. zahtevo, ki je izrecno navedena v členu 21.

²³⁷ Glej Predlog Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o standardih za organe za enakost na področju enakega obravnavanja in enakih možnosti žensk in moških pri zaposlovanju in poklicu ter o črtanju člena 20 Direktive 2006/54/ES in člena 11 Direktive 2010/41/EU, COM/2022/688 final, 2022/0400 (COD), člen 14(3). V zvezi s tem glej tudi Direktivo 2024/1499, uvodna izjava 41, in Direktivo 2024/1500, uvodna izjava 40, s poudarkom na zahtevi po sodelovanju iz člena 14.

²³⁸ Glej Direktivo 2024/1499, uvodna izjava 43, in Direktivo 2024/1500, uvodna izjava 42, v kateri je navedeno, da so "[p]odatki o enakosti [...] ključnega pomena za seznanjanje in ozaveščanje, kvantifikacijo diskriminacije, prikaz trendov v posameznem obdobju, dokazovanje obstoja diskriminacije, ocenjevanje izvajanja zakonodaje o enakosti, dokazovanje potrebe po pozitivnih ukrepih in prispevanje k oblikovanju politik na podlagi dokazov".

²³⁹ *Prav tam.*

C. Ključna načela

-  **Zbiranje podatkov in potreba po njih:** Organi za enakost morajo biti pooblaščen za neposredno zbiranje podatkov s pomočjo anket, neodvisnih raziskav in drugih sredstev ter za njihovo posredno zbiranje, ki poteka prek naročanja takih podatkov s strani javnih in zasebnih subjektov. Organi za enakost morajo imeti vire, ki jih potrebujejo za zbiranje in dostop do podatkov, ki jih potrebujejo. Priporočila organov za enakost o novih podatkih, ki jih je treba zbrati, bi morala privedi do sprejetja ukrepov za zagotovitev zbiranja takih podatkov.
-  **Podatki, potrebni za oceno in poročanje o stanju na področju diskriminacije:** Organi za enakost morajo imeti dostop do podatkov, ki jih potrebujejo za natančno oceno stanja na področju diskriminacije v državi in za pripravo poročil, ki podajajo popolno in natančno oceno stanja na področju enakega obravnavanja.
-  **Podatki, potrebni za obveščanje politike:** Organi za enakost morajo imeti dostop do podatkov, ki jih potrebujejo za obveščanje o oblikovanju politike, vključno z ugotavljanjem in dokumentiranjem vzorcev diskriminacije, podajanjem priporočil, ki temeljijo na dokazih, ter zahtevanjem nadaljnjih ukrepov v skladu z zahtevami iz člena 15.

1.5. Javno poročanje



V členu 17 so določene tri zahteve v zvezi z načrtovanjem in poročanjem organov za enakost. Odstavek (a) zahteva, da organi za enakost pripravijo in sprejmejo delovni načrt, odstavek (b) pa vzpostavlja obveznost priprave letnega poročila o dejavnostih, kateri vsebuje tako dejavnosti kot finančne podatke. Te dolžnosti so obravnavane v poglavju VII tega povzetka o izvajanju.

Zahteva, ki jo določa odstavek 17(c), je povsem drugačna od zahteve v drugih dveh delih člena 17(c), saj od organov za enakost zahteva, da pripravijo poročilo o stanju na področju diskriminacije in neenakosti v svoji državi. Uvodne izjave namreč jasno določajo naslednje: "[o]rgani za enakost bi morali poleg letnega poročila o dejavnostih redno objavljati tudi poročilo, ki vključuje splošno oceno stanja v svoji državi članici glede primerov diskriminacije, ki so v okviru njihovih pooblastil, pa tudi druga poročila v zvezi z diskriminacijo".²⁴⁰ Člen 17(c) na ta način ustvarja pomembne priložnosti za organe za enakost, da lahko vplivajo na javno dojemanje in igrajo pomembno vlogo v boju proti stigmam, predsodkom in stereotipom.

A. Določanje standardov

Zahteva iz člena 17(c) nadgrajuje in krepi določbe iz štirih obstoječih direktiv, v skladu s katerimi se zahteva, naj bodo organi za enakost pristojni za objavo "neodvisnih poročil in [pripravo] priporočil" o katerem koli vprašanju v zvezi z diskriminacijo.²⁴¹

V delovnem dokumentu iz leta 2016, ki ga je pripravila mreža Equinet, je bilo priporočenih več povezanih standardov, vključno s tem, da morajo imeti organi za enakost "splošna pooblastila" za "naročanje in

²⁴⁰ Direktiva 2024/1499, uvodna izjava 45; Direktiva 2024/1500, uvodna izjava 44.

²⁴¹ Direktiva o rasni enakosti (2000/43/ES), člen 13(2); Direktiva o enakem dostopu moških in žensk do blaga in storitev (2004/113/ES), člen 12(2)(c); Preoblikovana direktiva o enakem dostopu moških in žensk (2006/54/ES), člen 20(2)(c); in Direktiva o enakem dostopu moških in žensk, ki opravljajo samostojno dejavnost (2010/41/EU), člen 11(2)(c).

izvajanje raziskav o vseh vprašanjih, ki so pomembna za njihovo pristojnost", "dajanje priporočil zakonodajalcem in oblikovalcem politik" ter "komuniciranje z deležniki in sodelovanje v javnih razpravah".²⁴²

Evropska komisija je v svojem priporočilu iz leta 2018 določila, da bi morale države organom za enakost omogočiti, da objavijo neodvisna poročila, ki naj bi "omogočila splošno oceno razmer v državah članicah v zvezi z diskriminacijo za vsak obravnavan razlog".²⁴³ Podobno je bilo v ECRI GPR št. 2r navedeno, da bi morali organi za enakost "objavljati letna poročila, o katerih bi morali parlament ali njegovi ustrezni odbori in vlada sicer razpravljati, njihova odobritev letnih poročil pa ne bi bila potrebna".²⁴⁴ Takšna poročila bi morala poenostaviti dialog z vlado in "opredeliti temeljna vprašanja, ki se pojavljajo v zvezi z enakostjo, diskriminacijo in nestrpnostjo, pa tudi priporočila organa za enakost".²⁴⁵

B. Bistveni elementi

Države članice zagotovijo

Države morajo zagotoviti, da organi za enakost objavijo poročila o "stanju na področju enakega obravnavanja in nediskriminacije" v zadevni državi. Da bi se zagotovilo, da bodo organi za enakost dejansko pripravili takšna poročila, države ne morejo le naložiti zahteve, temveč jim morajo to tudi omogočiti. Omogočanje pripravljanja javnih poročil organom za enakost zahteva, da morajo razpolagati z informacijami in viri, ki jih potrebujejo.

Zagotavljanje, da imajo organi za enakost potrebne informacije, pomeni, da so dejansko pooblaščen za zbiranje podatkov in za dostop do njih, kot se zahteva v skladu s členom 16. Organi za enakost morajo biti sposobni ne le zbirati podatke o svojih dejavnostih in izvajati raziskave, pač pa morajo imeti tudi dostop do statističnih podatkov v zvezi s pravicami, kadar "menijo, da so taki statistični podatki potrebni za splošno oceno stanja glede diskriminacije v državi članici", in zahtevati zbiranje drugih podatkov. Organi za enakost bodo lahko poročila, predvidena v členu 17(c), pripravili le, če jim bodo države zagotovile dostop do ustreznih podatkov, ki jih hranijo javni in zasebni akterji, ter poskrbele, da se bodo upoštevala njihova priporočila o zbiranju dodatnih podatkov.

Zagotavljanje, da imajo organi za enakost na voljo potrebna sredstva, kot je predvideno v členu 4, je bistvenega pomena glede na potencialni obseg naloge priprave poročila o stanju enakega obravnavanja. Zbiranje podatkov označuje začetek postopka poročanja, ne pa njegovega konca. Takšne podatke mora osebje organa za enakost namreč natančno analizirati, da lahko tako pripravi popolno in natančno poročilo o stanju na področju enakega obravnavanja v določeni jurisdikciji in zagotovi, da so informacije ustrezno kontekstualizirane. To je zelo zahteven postopek, za katerega je potrebnih veliko virov. Glede na splošno načelo učinkovitosti morajo države zagotoviti, da so organom za enakost na voljo človeški in tehnični viri, za katere slednji menijo, da so potrebni, in proračun, ki ga potrebujejo za pripravo teh poročil.

²⁴² Equinet, *Developing Standards for Equality Bodies: An Equinet Working Paper*, 2016, str. 6.

²⁴³ Priporočilo Komisije (EU) 2018/951 z dne 22. junija 2018 o standardih za organe za enakost, odst. 1.1.2 (9).

²⁴⁴ Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti, *Splošno politično priporočilo ECRI št. 2 (revidirano): Organi za enakost za boj proti rasizmu in nestrpnosti na nacionalni ravni*, 2017, odst. 35.

²⁴⁵ *Prav tam*, obrazložitevni memorandum, odst. 111–113.

Nazadnje pa morajo države v skladu z načeli, določenimi v členu 3, zagotoviti, da organi za enakost uživajo polno avtonomijo in samostojnost pri določanju obsega, področja uporabe in fokusa poročil, ki jih pripravijo, na podlagi svoje ocene vzorcev diskriminacije v zadevni državi.

Poročila o stanju na področju enakega obravnavanja in diskriminacije

Poudarek poročil, ki jih je treba objaviti v skladu s členom 17(c), je jasno naveden v določbi in v zadevni uvodni izjavi.²⁴⁶ Organom za enakost mora biti omogočeno, da pripravijo poročila, ki zagotavljajo "splošno oceno stanja glede diskriminacije" v svoji državi, za to pa morajo biti tudi opolnomočeni. Organi za enakost sami določijo, na kakšen način se pripravlja ta ocena, pri čemer upoštevajo podatke, do katerih imajo dostop, vire, ki so jim na voljo, in vzorce diskriminacije, ki so jih opredelili pri opravljanju svojih funkcij. Zadevno poročilo (ali poročila) mora/-jo vključevati ustrezna priporočila. Na ta način je zahteva po poročanju tesno povezana z določbami direktive, katere se nanašajo na posvetovanje.²⁴⁷ Če poročila, objavljena v skladu s členom 17(c), podajajo posebna priporočila za javne organe, morajo imeti organi za enakost poleg tega tudi možnost, da zahtevajo nadaljnje ukrepanje.²⁴⁸

Eno ali več poročil vsaj vsaka štiri leta

Člen 17(c) določa jasno minimalno zahtevo v zvezi z javnim poročanjem: navaja namreč, da morajo organi za enakost pripraviti vsaj eno poročilo na vsaka štiri leta. Največjega števila poročil ne omejuje, in jasno je, da bi morali imeti organi za enakost možnost, da pripravijo dodatna poročila ali da poročila pripravljajo pogostejše, če se tako odločijo. Ponovno naj omenimo, da si je treba to določbo razlagati ob upoštevanju splošne zahteve, da imajo organi za enakost potrebno samostojnost in avtonomijo pri določanju in izvajanju ukrepov, za katere menijo, da so potrebni za krepitev načela enakega obravnavanja: organi za enakost morajo torej določiti število in pogostost svojih poročil ter določiti njihov obseg, področje uporabe in fokus.

C. Ključna načela

Organi za enakost so pooblaščen za zagotavljanje splošne ocene na področju enakega obravnavanja: Države morajo od organov za enakost zahtevati, da pripravijo in objavijo poročila, ki zagotavljajo splošno oceno stanja na področju enakega obravnavanja, in jih za to tudi pooblastiti. To zahteva vsaj, da lahko organi za enakost zbirajo podatke, ki jih potrebujejo za svojo analizo, dostopajo do njih in jih tudi zahtevajo, ter da so jim na voljo človeški, tehnični in finančni viri, ki jih potrebujejo za učinkovito poročanje.

Minimalne zahteve: Od organov za enakost bi bilo treba zahtevati in jim omogočiti, da enkrat na štiri leta objavijo poročila, ki zagotavljajo splošno oceno stanja na področju enakega obravnavanja. Organi za enakost se lahko odločijo za pripravo dodatnih poročil ali za pogostejše poročanje. V skladu z načelom avtonomije in samostojnosti morajo organi za enakost določiti obseg, področje uporabe in fokus poročil, ki jih pripravijo, da zagotovijo splošno oceno stanja na področju enakega obravnavanja.

Poročanje s priporočili: Poročila, ki jih pripravijo organi za enakost, morajo vključevati priporočila za spremembe zakonodaje, politike in prakse glede tega, kako je mogoče preprečiti dejanske ali morebitne diskriminatorne učinke ali kako je mogoče zagotoviti pozitivne učinke na zagotavljanje

²⁴⁶ Direktiva 2024/1499, uvodna izjava 45; Direktiva 2024/1500, uvodna izjava 44.

²⁴⁷ V zvezi s tem se lahko javno poročanje šteje za "enega od postopkov", ki jih morajo države sprejeti za lažje posvetovanje z organi za enakost. Glej Direktivi 2024/1499 in 2024/1500, člen 15.

²⁴⁸ *Prav tam*, člen 15.

enakosti. Organi za enakost bi morali biti pooblašчени, da zahtevajo nadaljnje ukrepanje v skladu s svojimi priporočili. V skladu z načelom smotrnega sodelovanja bi morali javni organi ustrezno upoštevati takšna priporočila in način prilagajanja zakonodaje, politik, postopkov in praks.

2 Dostop do pravnega varstva in pravnih sredstev

V skladu z direktivami o enakosti morajo države članice določiti pravila in postopke za spodbujanje izvrševanja pravnega okvira za preprečevanje diskriminacije in žrtvam zagotoviti pravico do učinkovitega pravnega sredstva.²⁴⁹ Te zahteve se odražajo v Listini o temeljnih pravicah in Evropski konvenciji o človekovih pravicah, ki vsebujeta določbe o pravnih sredstvih.²⁵⁰ Kljub nekaterim pomembnim spremembam na tem področju pa je bil tradicionalni pristop prava za boj proti diskriminaciji (ki ga ponazarjajo direktive o enakosti) obenem reaktiven in odziven, saj je žrtev diskriminacije odgovorna za to, da se izpostavi in izpodbija kršitev svojih pravic pred sodišči.²⁵¹ Raziskave, ki sta jih leta 2024 izvedli organizaciji Equal Rights Trust in International Lawyers Assisting Workers Network,²⁵² pa tudi raziskave, ki jih je opravila mreža Equinet na tem področju,²⁵³ dokazujejo, da je takšen pristop omejen. Dejavniki, med katere spadajo tudi nedostopni in zapleteni pravni postopki, nedopustni sodni stroški, pomanjkanje pravne pomoči in podpore, negotovost glede pravic posameznikov ali nepoznavanje urejajočega pravnega okvira ter strah pred viktimizacijo, lahko spodkopljejo zaupanje v sistem in osebi preprečijo, da bi vložila tožbo zaradi diskriminacije.

Organi za enakost po vsej Evropi igrajo ključno vlogo pri spodbujanju dostopa do pravnega varstva za žrtve diskriminacije, čeprav se njihova natančna vloga in odgovornosti lahko razlikujejo tako znotraj ene same jurisdikcije kot tudi med jurisdikcijami.²⁵⁴ Organi za enakost lahko na različne načine poenostavijo dostop do pravnega varstva. V večini držav so organi za enakost odgovorni za zagotavljanje informacij in nasvetov žrtvam ter za to, da jih obveščajo o njihovih pravicah ter o ustreznih obveznostih nosilcev dolžnosti. V nekaterih državah so organi za enakost sodelovali v sodnih postopkih, podpirali žrtve pri vložitvi tožbe ali prevzeli primere v lastnem imenu (kar je bilo med drugim tudi v javnem interesu). Organi za enakost imajo lahko tudi bolj neposredno vlogo pri reševanju pritožb, na primer tako, da ponujajo storitve alternativnega reševanja sporov, preiskujejo zahtevke v zvezi z diskriminacijo in pripravljajo priporočila. V manjšem številu držav imajo organi za enakost navidezno sodno funkcijo, kar pomeni, da so pooblašчени za izdajanje zavezujočih odločitev v zadevah, povezanih z diskriminacijo, ter za zagotavljanje ustreznih oblik pomoči.²⁵⁵

²⁴⁹ Glej na primer Direktivo o rasni enakosti (2000/43/ES), členi od 7 do 9.

²⁵⁰ Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, člen 47; Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, člen 13. O pravem sredstvu širše glej tudi Pogodbo o Evropski uniji, člen 19.

²⁵¹ Tudisco, V. in Lantschner, E., "Preventing and Reacting to Discrimination through Sanctions and Remedies", *Equinet*, 2022, str. 13.

²⁵² Equal Rights Trust and the International Lawyers Assisting Workers Network, *A Promise Not Realised: The Right to Non-Discrimination in Work and Employment*, 2024. Podobne težave so bile ugotovljene v državah članicah Evropske unije. Glej tudi *prav tam*, str. 13.

²⁵³ Pompili, M., "Conference Synthesis Report: The other side of the law: Enforcement of anti-discrimination legislation", *Equinet*, 2023.

²⁵⁴ Tematski sektor Evropskega parlamenta za pravice državljanov in ustavne zadeve, *Krepitev vloge in neodvisnosti organov za enakost*, 2023, str. 10–11.

²⁵⁵ Evropska komisija, *Delovni dokument služb Komisije: Organi za enakost in izvajanje Priporočila Komisije o standardih za organe za enakost*, SWD (2021) 63 final, str. 7–10.

Štiri obstoječe direktive, ki določajo imenovanje organov za enakost, predvidevajo jasno vlogo teh organov pri poenostavljanju dostopa do pravnega varstva, vendar zagotavljajo le malo podrobnosti in določajo le, da bi morale biti imenovane institucije pooblaščenice za zagotavljanje "neodvisne pomoči žrtvam diskriminacije pri vložitvi njihovih pritožb" in za ukrepanje pri varstvu pravic (v skladu z nacionalno zakonodajo in prakso), če je prišlo do kršitve pravice do nediskriminacije.²⁵⁶ V nekaterih državah so se te direktive razlagale bolj široko, kar je organom za enakost omogočilo, da so podali pripombe o posameznih primerih in izdali ustrezna priporočila.²⁵⁷ Vendar je bila praksa na tem področju neenakomerna. Raziskava, ki jo je leta 2021 izvedla Evropska komisija, je pokazala, da so organi za enakost pooblaščenici za zastopanje žrtve v sodnih postopkih v manj kot 10 državah.²⁵⁸ Nekateri organi niso imeli pristojnosti na področju pravičnega, medtem ko sta pomanjkanje sredstev in razdrobljenost pooblastil privedla do razlik v številu obravnavanih zadev.²⁵⁹ Podobne težave so bile ugotovljene tudi v zvezi z reševanjem pritožb, saj je bilo ugotovljeno, da zagotavljanje učinkovite odškodnine žrtvam ovirajo pomanjkanje nadaljnjega ukrepanja po priporočilih organa za enakost in omejena pooblastila za nalaganje sankcij.²⁶⁰

Namen direktiv o standardih je odpraviti te pomanjkljivosti in organom za enakost podeliti izrecna pooblastila za ukrepanje v podporo žrtvam, pa tudi olajšati dostop do pravnega varstva. V členu 6 so pojasnjene oblike pomoči, ki jih morajo organi za enakost zagotoviti posameznikom, ki menijo, da so bile njihove pravice kršene. V istem členu je določena tudi pravica organov za enakost do prejetja pritožb zaradi diskriminacije, medtem ko členi od 7 do 9 določajo podrobna pravila, ki urejajo alternativno reševanje sporov, preiskovanje zahtevkov in vodenje preiskav, izdajanje mnenj in odločitev ter pravna sredstva. Člen 10 krepi obstoječe določbe o varstvu pravic, in sicer tako, da določa pravico organov za enakost do ukrepanja v sodnih postopkih in do predložitve stališč sodišču.

Minimalni standardi, ki so določeni s temi členi, si skupaj prizadevajo premagati razdrobljenost pravnih okvirov držav, hkrati pa organom za enakost zagotavljajo učinkovita orodja za obravnavo diskriminacije, ko se pojavi, in za spodbujanje pravic žrtev. Vendar se lahko natančna vloga organov za enakost od ene do druge države razlikuje. Medtem ko nekaterih pooblastil in odgovornosti (kot je denimo funkcija pravičnega postopka organov za enakost) ni mogoče prenesti na noben drug organ, pa lahko druge (denimo alternativno reševanje sporov) izvaja druga institucija. Na ta način direktivi priznavata raznolikost pristopov k boju proti diskriminaciji v državah članicah in različne načine, na katere lahko organi za enakost prispevajo k izboljšanju rezultatov na področju pravosodja.

²⁵⁶ Glej na primer Direktivo o rasni enakosti (2000/43/ES), člen 7(2) in 13(2). Države članice morajo zagotoviti, da lahko "združenja, organizacije ali druge pravne osebe" "v imenu ali v podporo pritožnika z njegovim soglasjem sodelujejo v katerem koli sodnem in/ali upravnem postopku, predvidenem za izvrševanje obveznosti" v skladu z direktivo. Evropska komisija je ugotovila, da imajo "države diskrecijsko pravico pri določanju meril in pogojev za pravni položaj teh subjektov", v praksi pa organi za enakost v nekaterih državah nimajo sodne funkcije. Glej *prav tam*, str. 8.

²⁵⁷ Predlog Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o standardih za organe za enakost na področju enakega obravnavanja in enakih možnosti žensk in moških pri zaposlovanju in poklicu ter o črtanju člena 20 Direktive 2006/54/ES in člena 11 Direktive 2010/41/EU, COM/2022/688 final, 2022/0400 (COD), pojasnilo člena 8, str. 19.

²⁵⁸ Evropska komisija, *Delovni dokument služb Komisije: Organi za enakost in izvajanje Priporočila Komisije o standardih za organe za enakost*, SWD (2021) 63 final, str. 8–9.

²⁵⁹ *Prav tam*, str. 9.

²⁶⁰ *Prav tam*, str. 10.

Na splošno direktivi predvidevata dve možni vlogi organov za enakost.²⁶¹ Prvič, organi za enakost lahko žrtvam zagotovijo neposredno podporo, tudi z zagotavljanjem informacij in nasvetov ter z nadaljevanjem sodnih postopkov. Drugič, organi za enakost lahko sodelujejo pri reševanju pritožb zaradi diskriminacije. Smeri, v katere se odvijajo te funkcije, se lahko razhajajo, kar vodi do napetosti v okviru pooblastila, ki se nanaša na enakost. Razlog je ta, da lahko podporna in sodna funkcija od organa za enakost zahtevata, da se v okviru določenega primera odloči, ali bo "zagotovil ustrezno podporo pritožnikom".²⁶² Vendar pa reševanje pritožb zahteva nepristranskost.²⁶³ Glede na ta razhajanja je bilo ugotovljeno, da dobra praksa zagotavlja, da morajo vsako od teh funkcij opravljati drug oddelek, različni uslužbenci v organu za enakost ali različni organi, in poskrbi, da se dodelijo ustrezna sredstva za podporo izvajanju celotnega pooblastila, ki se nanaša na enakost.²⁶⁴

Člene od 6 do 10 si je treba razlagati ob upoštevanju širših ciljev direktiv. Organi za enakost so lahko učinkoviti le, če se jim zagotovijo zadostna sredstva, s katerimi se poskrbi, da so izpolnjeni vsi vidiki pooblastila, ki se nanaša na enakost.²⁶⁵ Organom za enakost mora biti omogočeno, da delujejo avtonomno in samostojno ter da sami odločajo o lastni institucionalni strukturi in načinih dela. Organi za enakost bi morali biti sposobni odločati o potekih ukrepov, ki so potrebni za uresničitev načela enakega obravnavanja, in imeti vsa pooblastila, ki jih potrebujejo za opravljanje svojih obveznosti.²⁶⁶ Če so za izvajanje vidikov pooblastila, ki se nanaša na enakost, odgovorni drugi organi, morajo ti izpolnjevati enake standarde, ki veljajo tudi za organe za enakost, in opravljati naloge, ki so jim zaupane, v skladu s standardom, ki bi ga upošteval tudi organ za enakost. Vsaka odločitev v zvezi z organi prenosa mora biti sprejeta v skladu z najboljšimi interesi imetnikov pravic. Sodelovanje in usklajevanje med odgovornimi akterji je bistvenega pomena.²⁶⁷ Direktivi na ta način zahtevata celosten in sistemski pristop k prenosu, ki priznava raznolikost prakse v državah članicah in različne vloge, ki jih imajo organi za enakost pri krepitvi uresničevanja pravice do enakega obravnavanja in poenostavitvi dostopa do pravnega varstva.²⁶⁸



2.1. Pomoč žrtvam

V skladu s členom 6(1) direktiv "[d]ržave članice zagotovijo, da lahko organi za enakost domnevnim žrtvam nudijo pomoč". Nekatere različne oblike pomoči so opredeljene v členu 6(3), ki se osredotoča na zagotavljanje informacij o pravnem okviru, možnih pravnih sredstvih, pravilih o zaupnosti in varstvu podatkov ter razpoložljivosti storitev, vključno z možnostjo koriščenja psihološke in druge oblike podpore.

²⁶¹ O ločnici med podporno in pravnomočno funkcijo ter funkcijo odločanja ali obravnavanja pritožb glej: Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti, *Splošno politično priporočilo ECRI št. 2 (revidirano): Organi za enakost za boj proti rasizmu in nestrpnosti na nacionalni ravni*, 2017, odst. 10.

²⁶² Evropska komisija, *Delovni dokument služb Komisije: Organi za enakost in izvajanje Priporočila Komisije o standardih za organe za enakost*, SWD (2021) 63 final, oddelek 2.2.1.2., str. 10; Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti, *Splošno politično priporočilo ECRI št. 2 (revidirano): Organi za enakost za boj proti rasizmu in nestrpnosti na nacionalni ravni*, 2017, obrazložitveni memorandum, odst. 45.

²⁶³ *Prav tam.*

²⁶⁴ *Prav tam.*

²⁶⁵ O sredstvih glej razpravo v poglavju IV tega povzetka.

²⁶⁶ O avtonomiji in samostojnosti glej razpravo v poglavju I tega povzetka.

²⁶⁷ Glej tudi poglavje II.2 tega povzetka.

²⁶⁸ Če alternativno reševanje sporov na primer zagotavlja drug organ (kar zahteva nepristranskost), lahko organ za enakost deluje v podporo žrtvi. Če preiskave izvaja sodišče, bi moral imeti organ za enakost podobno možnost, da temu organu predloži pripombe. Kot je navedeno zgoraj, lahko funkcije podpore in obravnavanja pritožb organov za enakost povzročijo pomisleke glede nepristranskosti. Ti pomisleki se bodo razlikovali od države do države in jih je mogoče obravnavati le, če se pridobi mnenje samega organa za enakost.

Direktive v nasprotju s priporočili ECRI in Evropske komisije ne združujejo zagotavljanja svetovanja in podporne vloge organov za enakost s sodno funkcijo. Nasvet (in po potrebi vložitev pritožbe v skladu s členom 6(2)) se obravnava kot prvi korak v postopku, ki lahko privede do ene ali več poznejših oblik ukrepov, podrobno opisanih v členih od 7 do 10.²⁶⁹

A. Določanje standardov

Zahtevki za diskriminacijo so zapleteni, zato posamezniki pogosto potrebujejo podporo, da razumejo svoje pravice in postopke, ki so vzpostavljeni v nacionalni zakonodaji za iskanje pravnega sredstva in odškodnine. Prejšnje raziskave, ki jih je opravila mreža Equinet, so pokazale, da "negotovost" glede možnosti za uspeh žrtve v primeru diskriminacije deluje kot ključna ovira za pravičnost.²⁷⁰ Pomanjkanje znanja o razpoložljivih oblikah podpore (vključno s finančno in tehnično pomočjo ter drugimi oblikami pomoči) lahko osebo prav tako odvrne od uveljavljanja njenih pravic.²⁷¹

Na tem področju imajo lahko organi za enakost pomembno vlogo. Direktiva o enakem obravnavanju oseb ne glede na raso ali narodnost, Direktiva o enakem dostopu moških in žensk do blaga in storitev, Preoblikovana direktiva o enakosti spolov ter Direktiva o enakem obravnavanju moških in žensk, ki opravljajo samostojno dejavnost, zahtevajo od držav članic, da organom za enakost podelijo pristojnosti za zagotavljanje neodvisne pomoči žrtvam diskriminacije.²⁷² Vendar pa ti instrumenti ne določajo posebnih oblik pomoči. V ECRI GPR št. 2r in v Priporočilu Evropske komisije so državam na voljo dodatne smernice, pri čemer je treba upoštevati, da bi morala pomoč vključevati zagotavljanje "osebne podpore in pravnega svetovanja".²⁷³ V vsakem priporočilu so nato podrobneje opredeljene širše oblike pomoči, ki lahko vključujejo sodelovanje v postopkih alternativnega reševanja sporov, nudenje podpore žrtvi ali njeno zastopanje v sodnih postopkih, pravno ukrepanje organa za enakost v svojem lastnem imenu ter predložitev strokovnih vlog sodišču (tudi z opravljanjem funkcije *amicus curiae*).²⁷⁴ Ti širši vidiki podpore so podrobneje obravnavani v naslednjih poglavjih.

Člen 6(2) direktiv o standardih določa, da mora biti organom za enakost "omogočeno prejetje pritožb zaradi diskriminacije". Obravnavanje pritožb je v mnogih državah ključna odgovornost organov za enakost, direktive pa državam nalagajo obveznost, da zagotovijo, da takšni organi dejansko opravljajo to pomembno funkcijo in da jim je to omogočeno.²⁷⁵ Štiri obstoječe direktive ne vsebujejo veliko podrobnosti o postopku obravnave pritožb, saj določajo le, da bi morali organi za enakost pomagati žrtvam "pri uveljavljanju

²⁶⁹ Predlog Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o standardih za organe za enakost na področju enakega obravnavanja in enakih možnosti žensk in moških pri zaposlovanju in poklicu ter o črtanju člena 20 Direktive 2006/54/ES in člena 11 Direktive 2010/41/EU, COM/2022/688 final, 2022/0400 (COD), pojasnilo člena 6, str. 18.

²⁷⁰ Tudisco, V. in Lantschner, E., "Preventing and Reacting to Discrimination through Sanctions and Remedies", *Equinet*, 2022, str. 13.

²⁷¹ *Prav tam*. Glej širše Equal Rights Trust and the International Lawyers Assisting Workers Network, *A Promise Not Realised: The Right to Non-Discrimination in Work and Employment*, 2024, str. 75–114.

²⁷² Direktiva o rasni enakosti (2000/43/ES), člen 13(2); Direktiva o enakem dostopu moških in žensk do blaga in storitev (2004/113/ES), člen 12(2)(a); Preoblikovana direktiva o enakem dostopu moških in žensk (2006/54/ES), člen 20(2)(a); in Direktiva o enakem dostopu moških in žensk, ki opravljajo samostojno dejavnost (2010/41/EU), člen 11 (2)(a).

²⁷³ Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti, *Splošno politično priporočilo ECRI št. 2 (revidirano): Organi za enakost za boj proti rasizmu in nestrpnosti na nacionalni ravni*, 2017, odst. 14(a); Priporočilo Komisije (EU) 2018/951 z dne 22. junija 2018 o standardih za organe za enakost, odst. 1.1.2(1).

²⁷⁴ *Prav tam*.

²⁷⁵ Direktivi 2024/1499 in 2024/1500, člena 6(1) in 6(2). Glej tudi E Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti, *Splošno politično priporočilo ECRI št. 2 (revidirano): Organi za enakost za boj proti rasizmu in nestrpnosti na nacionalni ravni*, 2017, obrazložitevni memorandum, odst. 84.

njihovih pritožb". Direktive o standardih ponujajo jasnejše smernice na tem področju in določajo standarde, katerih namen je, da bi premagali ovire glede dostopnosti, ki lahko žrtvam preprečijo uveljavljanje njihovih pravic ali jih odvrnejo od tega.²⁷⁶

B. Bistveni elementi

Status "žrtve"

Če želi oseba uživati podporo organov za enakost, ji ni treba dokazati, da je resnično doživela diskriminacijo. Uvodne izjave direktiv pojasnjujejo, da je "vsaka oseba [...] lahko žrtev" in bi morala "biti [...] deležna pomoči organov za enakost, ne glede na to, ali je bila diskriminacija dokazana".²⁷⁷ Za zagotovitev, da lahko posamezniki enakopravno dostopajo do organov za enakost, so potrebni proaktivni ukrepi, pri čemer je treba posebno pozornost nameniti potrebam uporabnikov storitev, ki se lahko soočijo z informacijskimi ovirami iz razlogov, povezanih z njihovo starostjo, invalidnostjo, ravno pismenosti, državljanstvom ali stalnim prebivališčem, socialno-ekonomskim položajem ali drugimi dejavniki.²⁷⁸

Izraz "žrtve" je med obema direktivama (2024/1499 in 2024/1500) različno opredeljen, kar odraža dejstvo, da direktivi zadevata različna področja uporabe.²⁷⁹ Direktiva 2024/1500 vključuje dodatno klavzulo, ki pojasnjuje, da je "žrtev" lahko vsaka oseba, ne glede na njen "socialno-ekonomski status, politično prepričanje, starost, zdravstveno stanje, državljanstvo, rezidenčni status, jezik, barvo kože, stopnjo pismenosti, spol, spolno identiteto, spolni izraz ali spolne značilnosti".²⁸⁰ To je pomemben dodatek, ki krepi povezave s presečnostjo (obravnavano v poglavju II) in dostopnostjo (obravnavano v poglavju VI).²⁸¹ Čeprav direktivi ne razširjata osebnega ali materialnega področja uporabe obstoječe zakonodaje EU, pa države članice k zagotavljanju nediskriminacije pri uporabi prava Unije zavezuje Listina o temeljnih pravicah.²⁸²

Organi za enakost so pomembni nosilci dolžnosti, zato bi bil neuspeh pri zagotavljanju pomoči žrtvam na diskriminatorni podlagi očitno v nasprotju s cilji in nameni direktiv.²⁸³ Na ta način Direktiva 2024/1500 izrecno določa tisto, kar je v Direktivi 2024/1499 navedeno le implicitno. Medtem ko organi za enakost ohranijo diskrecijsko pravico pri določanju "zadev, v zvezi s katerimi sklenejo sprožiti sodni postopek", pa je obveznost zagotavljanja pomoči žrtvam s pomočjo nudenja informacij in nasvetov obvezna.²⁸⁴

²⁷⁶ Glej tudi razpravo o dostopnosti v poglavju VI.

²⁷⁷ Glej Direktivo 2024/1500, uvodna izjava 23, in Direktivo 2024/1499, uvodna izjava 24.

²⁷⁸ *Prav tam*, člen 12. Glej tudi Direktivo 2024/1500, uvodna izjava 37; Direktivo 2024/1499, uvodna izjava 38.

²⁷⁹ V skladu s prvo "žrtev" vključuje vsako osebo, ki meni, da je doživela diskriminacijo v smislu Direktive o rasni enakosti (2000/43/ES), Direktive o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu (2000/78/ES), Direktive o enakem dostopu moških in žensk do blaga in storitev (2004/113/ES) ali Direktive o enakem dostopu moških in žensk do socialne varnosti (79/7/EGS). Slednja opredeljuje žrtve v zvezi s Preoblikovano direktivo o enakosti spolov (2006/54/ES) in Direktivo o enakem obravnavanju moških in žensk, ki opravljajo samostojno dejavnost (2010/41/EU).

²⁸⁰ Direktiva 2024/1500, uvodna izjava 23.

²⁸¹ Seznam navedenih razlogov je obsežnejši od tistih, navedenih v uvodnih izjavah, drugih vsebinskih členih in razlogih, ki so izrecno navedeni v Listini o temeljnih pravicah. Glej Direktivo 2024/1499, uvodna izjava 16 in člen 5(2); Direktivo 2024/1500, uvodna izjava 15 in člen 5(2).

²⁸² Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, člen 21.

²⁸³ Kot je navedeno v uvodni izjavi 23 Direktive 2024/1500, je "vsaka oseba [...] lahko žrtev diskriminacije na podlagi spola in bi morala biti [...] deležna pomoči organov za enakost". Glej tudi uvodno izjavo 37 in člen 12.

²⁸⁴ To je označeno z besedo "zagotovijo" v členu 6(3). Glej Direktivo 2024/1499, uvodna izjava 31; Direktivo 2024/1500, uvodna izjava 30.

Oblike pomoči

Različne oblike pomoči so navedene v členu 6(3), ki je tesno usklajen z ECRI GPR št. 2r. Na prvi stopnji bi morali organi za enakost žrtvam svetovati glede veljavnega pravnega okvira. Ta nasvet mora biti prilagojen posamezniku "glede na [njegov] posebni položaj".²⁸⁵ Žrtvam je treba zagotoviti informacije o razpoložljivosti storitev organov za enakost, različnih korakov v pritožbenih postopkih, možnih pravnih sredstvih (vključno z razpoložljivostjo alternativnega reševanja sporov, ki ga zagotavlja organ za enakost ali drug ponudnik storitev) ter dostop do sodnih mehanizmov in razpoložljivih pravnih sredstev (vključno z možnostjo sodnega postopka).²⁸⁶ Žrtvam je treba zagotoviti tudi informacije o obdelavi njihovih osebnih podatkov in veljavnih pravilih o zaupnosti.²⁸⁷ Direktive priznavajo pomen takšnih pravil pri obravnavanju "enega od vzrokov za nezadostno prijavljanje, in sicer strahu pred represalijami".²⁸⁸

Poleg tega morajo organi za enakost žrtve obvestiti o "[možnostih] za pridobitev psihološke ali druge ustrezne podpore od drugih organov ali organizacij".²⁸⁹ To je pomemben dodatek k direktivam, ki ga je vseboval že prvotni predlog. Kot je opazil ECRI, žrtve diskriminacije "na prvem mestu pogosto potrebujejo osebno in čustveno podporo, da se spopadejo z diskriminacijo ali nestrpnostjo, ki jo doživljajo".²⁹⁰ Za učinkovito opravljanje funkcije pomoči mora osebje organa za enakost razpolagati s potrebnim znanjem o pravnem okviru in z zadostnimi veščinami, da z žrtvami lahko ravna primerno, tenkočutno in varno. Ta načela se odražajo v različnih točkah direktiv in so osrednjega pomena za doseganje njihovih krovnih ciljev, opisanih v poglavju I.

Pomoč in pritožbe

Organi za enakost so pogosto odgovorni za obravnavanje pritožb zaradi diskriminacije. Izraz "pritožba" v direktivah ni opredeljen, čeprav je ena od ključnih funkcij organa za enakost zagotavljanje informacij o razpoložljivih mehanizmih pravnega varstva, s čimer se žrtvam pomaga sprejeti informirano odločitev o najboljšem načinu ukrepanja.²⁹¹ V ustreznih okoliščinah lahko organi za enakost še naprej zagotavljajo nasvete in druge oblike pomoči žrtvam, tudi po začetni obravnavi njihove pritožbe.²⁹² Na ta način je treba funkcije obravnavanja pritožb in pomoči obravnavati ločeno, pri čemer pomoč predstavlja del širše obveznosti, čeprav so te funkcije med seboj povezane.²⁹³

²⁸⁵ *Prav tam*, člen 6(3)(a).

²⁸⁶ Direktivi 2024/1500 in 2024/1499, člen 6(3). Glej tudi Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti, *Splošno politično priporočilo ECRI št. 2 (revidirano): Organi za enakost za boj proti rasizmu in nestrpnosti na nacionalni ravni*, 2017, odst. 14, in obrazložitveni memorandum, odst. 71–73.

²⁸⁷ *Prav tam*, člen 6(3)(d).

²⁸⁸ Direktiva 2024/1499, uvodna izjava 25; Direktiva 2024/1500, uvodna izjava 24.

²⁸⁹ *Prav tam*, člen 6(3)(e).

²⁹⁰ Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti, *Splošno politično priporočilo ECRI št. 2 (revidirano): Organi za enakost za boj proti rasizmu in nestrpnosti na nacionalni ravni*, 2017, obrazložitveni memorandum, odst. 72.

²⁹¹ Direktivi 2024/1499 in 2024/1500, člen 6(3)(a) in (c).

²⁹² Če so bili drugi "pristojni subjekti" na primer pooblaščenici za izvajanje preiskav ali nadzor nad alternativnim reševanjem sporov ali če se oseba odloči začeti sodne postopke. Glej tudi razpravo v zadnjem delu tega poglavja.

²⁹³ Kot je navedeno v zadnjem oddelku tega poglavja, lahko pomoč žrtvam sproži pomisleke o nepristranskosti, če je organ za enakost odgovoren za reševanje pritožb. Natančna narava nasvetov in drugih oblik pomoči, ki jih zagotavljajo organi za enakost po začetni obravnavi pritožbe, se bo zato razlikovala od države do države.

Obravnavanje pritožb glede diskriminacije

Komisija je v svojem prvotnem predlogu pojasnila, da bo prejem pritožbe pogosto prvi korak v postopku, ki mu bo sledil eden ali več nadaljnjih ukrepov, vključno z alternativnim reševanjem sporov, poizvedbami, izdajo odločbe ali mnenja ali sodnim postopkom.²⁹⁴ Različne enote ali osebje znotraj organa za enakost lahko opravljajo naloge obravnavanja pritožb in svetovanja, kar je odvisno od sistemov, vzpostavljenih na nacionalni ravni, in različnih vidikov pooblastila, ki se nanaša na enakost, ki ga izvaja organ za enakost.²⁹⁵

Prvotni predlog Komisije za direktivo bi od organov za enakost zahteval, da opravijo "predhodno oceno" prejetih pritožb. Mreža Equinet je izrazila zaskrbljenost, da bi takšna zahteva lahko predstavljala "znatno dodatno breme za organe za enakost", kar bi spodkopalo njihovo "postopkovno avtonomijo in učinkovitost", hkrati pa bi tudi ogrozilo njihovo sposobnost delovanja kot "javna ustanova z nizkim pragom za hitro obravnavanje pritožb".²⁹⁶ V direktivah o standardih ni mogoče najti enakovredne določbe; direktivi krepi pomen avtonomije in samostojnosti pri sprejemanju odločitev ter potrebo po tem, da organi za enakost določijo lastno notranjo strukturo, procese in uporabo virov.²⁹⁷ Na podlagi teh načel je treba razumeti, da člen 6 zahteva, da organi za enakost vzpostavijo jasne postopke za obravnavo pritožb, ki jih je treba prilagoditi lokalnim okoliščinam, ki odražajo različne vloge, ki jih lahko ima organ za enakost v zvezi s pritožbo zaradi diskriminacije.²⁹⁸

Postopkovna pravila in zbiranje podatkov

Če organi za enakost menijo, da obstajajo razlogi za vložitev pritožbe, ali če nameravajo pritožbo zaključiti, morajo pritožnika obvestiti "v razumnem času".²⁹⁹ Države so odgovorne za določitev postopka in procesa obveščanja pritožnikov, o čemer je treba odločiti soglasno skupaj z organom za enakost in pri tem vključiti jasne informacije o časovnih okvirih.³⁰⁰ Ta postopek bi moral upoštevati tudi "postopkovne zaščitne ukrepe, sprejete zoper ponavljajoče se ali nepoštene pritožbe", ki lahko izčrpajo razpoložljive vire in ovirajo sposobnost organov za enakost, da zagotavljajo podporo žrtvam.³⁰¹ Pri določanju pravil o postopku obravnave pritožb morajo organi za enakost in države upoštevati širše zahteve direktiv. Pritožbe zaradi diskriminacije so zlasti bistven vir podatkov o razširjenosti diskriminacije v določeni jurisdikciji. Zbrane informacije lahko izboljšajo tudi "postopek zagotavljanja pomoči žrtvam".³⁰²

²⁹⁴ Predlog Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o standardih za organe za enakost na področju enakega obravnavanja in enakih možnosti žensk in moških pri zaposlovanju in poklicu ter o črtanju člena 20 Direktive 2006/54/ES in člena 11 Direktive 2010/41/EU, COM/2022/688 final, 2022/0400 (COD), pojasnilo člena 6, str. 18.

²⁹⁵ O potrebi po takšnih pravilih glej razpravo o nepristranskosti na koncu tega poglavja.

²⁹⁶ Kádár, T., "Position Paper: Moving forward the European Commission's proposals for Directives strengthening Equality Bodies", *Equinet*, 2023, str. 13.

²⁹⁷ Nadalje glej tudi razpravo v poglavju I.

²⁹⁸ V državi lahko obstajajo različne možnosti pravnega varstva, organ za enakost pa ima lahko v zvezi z vsako od teh možnosti drugačno vlogo, zaradi česar se zahteva diferenciran postopek. Nadalje glej Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti, *Splošno politično priporočilo ECRI št. 2 (revidirano): Organi za enakost za boj proti rasizmu in nestrpnosti na nacionalni ravni*, 2017, odst. 14, in obrazložiteni memorandum, odst. 76.

²⁹⁹ Direktivi 2024/1499 in 2024/1500, člen 6(4).

³⁰⁰ Glej tudi razpravo o zahtevah za posvetovanje iz člena 15 v poglavju VI.1.

³⁰¹ Direktiva 2024/1499, uvodna izjava 24; Direktiva 2024/1500, uvodna izjava 23.

³⁰² Ujházyová, M., Banjac, B., Papadopoulou, A., Patalen, N. in Stroligo-Urankar, N., "Minimal Guidelines on Improving Complaints Data Collection by Equality Bodies: An Equinet Handbook", *Equinet*, 2023, str. 9–10. O zbiranju podatkov

C. Ključna načela

Prepoznavanje in odpravljanje ovir pri nudenju pomoči: Pri prenosu direktiv bi morale države sprejeti enoten pristop k razumevanju izraza "žrtev", kot je opisano v členu 6. Dostopa do pomoči se ne bi smelo preprečiti nikomur iz razlogov, ki so povezani z njegovim socialno-ekonomskim položajem, političnim prepričanjem, starostjo, zdravjem, državljanstvom, rezidenčnim statusom, jezikom, barvo kože, stopnjo pismenosti, spolom, spolno identiteto, spolnim izrazom, spolnimi značilnostmi ali katero koli drugo okoliščino. Za to pa je potreben pristop, ki je presečen, prilagodljiv in odziven. Člani osebja organa za enakost morajo biti občutljivi na potrebe in izkušnje uporabnikov storitev.

Individualno svetovanje in informacije: Namen dolžnosti organov za enakost, da zagotavljajo informacije in nasvete žrtvam diskriminacije, je premagati ključno oviro za pravičnost. Žrtve je treba seznaniti z razpoložljivostjo storitev, pravnim okvirom, pravnimi sredstvi, pravili o zaupnosti in varstvu podatkov ter ustreznimi procesi in postopki ter možnostjo pridobitve psihološke in druge oblike podpore. Vse informacije morajo biti individualizirane in prilagojene situaciji osebe.

Vzpostavitev preglednih pravil in postopkov: Države in organi za enakost morajo zagotoviti, da so vzpostavljena jasna pravila in postopki v zvezi z obravnavo pritožb. Ti postopki lahko vključujejo postopkovne zaščitne ukrepe proti "ponavljajočim se ali nepoštenim pritožbam", ki lahko izčrpajo vire organov za enakost. Žrtve diskriminacije je treba seznaniti z ustreznimi postopki in jim zagotoviti informacije o možnih pravnih sredstvih ter časovnem okviru za pregled njihove pritožbe.

Zbiranje podatkov o enakosti: V skladu s širšimi pravili direktiv, ki zadevajo zbiranje podatkov, bi morali organi za enakost zbirati informacije o pritožbah za spremljanje stanja na področju diskriminacije v državi. Te informacije so bistvenega pomena za obravnavo diskriminacije in izboljšanje kakovosti opravljenih storitev.

2.2. Alternativno reševanje sporov



Člen 7 direktiv določa, da bi morali biti organi za enakost pooblaščen, da strankam v pritožbi zaradi diskriminacije ponudijo "možnost alternativnega reševanja" spora. Ker v državah članicah obstajajo različni modeli alternativnega reševanja sporov (ARS), direktive priznavajo to raznolikost. Zato direktive ne predpisujejo posebnega postopka, pač pa določajo možne različne oblike alternativnega reševanja sporov, vključno z mediacijo ali spravnim postopkom, končno ureditev pa prepuščajo državam v skladu z njihovo nacionalno zakonodajo in prakso.³⁰³

A. Določanje standardov

Direktivi o enakosti ne vzpostavljata konkretnega postopka, po katerem bi organi za enakost zagotavljali ARS v okviru zagotavljanja pomoči žrtvam. Vendar pa je ECRI poudaril pomen razpoložljivosti ARS in ugotovil, da je "sprava lahko hiter in sporazumen postopek za odpravo diskriminacije ali nestrpnosti" in je

glej razpravo v poglavju V.1.4. Kot ugotavlja poročilo mreže Equinet, bodo ti podatki vključeni tudi v poročila o spremljanju, ki se zahtevajo v skladu s členom 18 direktiv. Zbiranje kakršnih koli osebnih podatkov mora ustrezati zahtevam člena 21. V zvezi s tem nadalje glej Equinet (zgoraj), str. 12–15.

³⁰³ Direktivi 2024/1499 in 2024/1500, člen 7.

"še posebej koristna, če je do diskriminacije ali nestrpnosti prišlo v razmerju, ki še traja".³⁰⁴ Kljub temu pomenu se je razpoložljivost ARS, ki jih zagotavljajo organi za enakost, med državami članicami razlikovala.

V delovnem dokumentu mreže Equinet iz leta 2016 je bilo navedeno, da bi morala splošna pooblastila organov za enakost vključevati možnost "posredovanja med strankami v primerih diskriminacije, kot je ustrezno in dogovorjeno".³⁰⁵ ECRI GPR št. 2r te navedbe še dodatno razširja v okviru podporne in sodne funkcije organov za enakost in navaja pristojnost, da "po potrebi uporabijo pravne postopke".³⁰⁶ V Priporočilu Evropske komisije sta mediacija in sprava vključeni v funkcije organov za enakost na področju zagotavljanja neodvisne pomoči.³⁰⁷

B. Bistveni elementi

"Pristojni subjekti"

V skladu z direktivami lahko organi za enakost prevzamejo neposredno odgovornost za ARS ali pa prenesejo odgovornost za postopek na "drug pristojni subjekt". Izraz "pristojni" je na tem mestu ključnega pomena in je dodatno pojasnjen v uvodnih izjavah, v katerih je poudarjeno, kako pomembno je zagotoviti, da "je oseba oziroma [so] osebe, odgovorne za postopek reševanja sporov" "neodvisne, nepristranske in imajo potrebno strokovno znanje" ter potrebne vire za učinkovito opravljanje te naloge. Kot je opisano v nadaljevanju, so zahtevki, povezani z diskriminacijo, zapleteni, predstavljajo pa tudi edinstvene postopkovne in dokazne zahteve. Do diskriminacije lahko pride na različne načine, iz različnih razlogov ter na različnih življenjskih področjih. Vsak "pristojni subjekt" bi moral imeti dovolj strokovnega znanja o teh okvirih, da bi lahko izpolnjeval zahteve iz člena 7. Prav tako bi moral izpolnjevati enake standarde neodvisnosti v skladu s členom 3 in imeti na voljo zadostna sredstva, da se lahko zagotovi njegovo nadaljnje "trajno" delovanje.³⁰⁸ V državah članicah, v katerih trenutno ni zagotovljen alternativni način reševanja sporov, so lahko organi za enakost na odličnem mestu, da prevzamejo to funkcijo, saj dobro razumejo pravni okvir za boj proti diskriminaciji in tudi že obstoječe zahteve glede neodvisnosti in virov.

Oblike podpore

Uvodne izjave direktiv pojasnjujejo, da je namen ARS zagotoviti "hitro in cenovno dostopno izvensodno reševanje" sporov strankam v pritožbi zaradi diskriminacije.³⁰⁹ Tega cilja seveda ni mogoče doseči, če lahko ena od strank v sporu (npr. delodajalec) izkoristi svoje sorazmerno večje vire in moč, da na ta način izvaja pritisk na žrtev. V zvezi s tem uvodne izjave poudarjajo pomembno vlogo socialnih partnerjev, kot so na primer sindikati, pri zagotavljanju svetovanja in pomoči tistim, ki sodelujejo v postopkih ARS.³¹⁰ Kadar je funkcija postopkov ARS prenesena na drug organ, imajo lahko organi za enakost tudi pomembno vlogo pri zagotavljanju podpore žrtvam. V direktivah je navedeno, da bi morali imeti organi za enakost možnost "predložiti[ti] pripombe" institucijam, pristojnim za ARS.³¹¹ Čeprav ta stavek ni podrobneje opredeljen, se v

³⁰⁴ Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti, *Splošno politično priporočilo ECRI št. 2 (revidirano): Organi za enakost za boj proti rasizmu in nestrpnosti na nacionalni ravni*, 2017, obrazložitevni memorandum, odst. 74.

³⁰⁵ Equinet, *Developing Standards for Equality Bodies: An Equinet Working Paper*, 2016, str. 7.

³⁰⁶ Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti, *Splošno politično priporočilo ECRI št. 2 (revidirano): Organi za enakost za boj proti rasizmu in nestrpnosti na nacionalni ravni*, 2017, odst. 14(b).

³⁰⁷ Priporočilo Komisije (EU) 2018/951 z dne 22. junija 2018 o standardih za organe za enakost, odst. 1.1.2(1).

³⁰⁸ Direktiva 2024/1499, uvodna izjava 26; Direktiva 2024/1500, uvodna izjava 25. Glede virov glej poglavje IV.

³⁰⁹ Direktiva 2024/1499, uvodna izjava 26; Direktiva 2024/1500, uvodna izjava 25.

³¹⁰ *Prav tam*.

³¹¹ Direktivi 2024/1499 in 2024/1500, člen 7.

uvodnih izjavah uporablja podoben jezik za opis pooblastil organov za enakost, v skladu s katerimi lahko sodiščem predložijo "izvedenska poročila".³¹² V okviru tega postopka je treba vzpostaviti jasne procese, ki določajo načine alternativnega reševanja sporov, in se posvetovati z organi za enakost.

Zagotovljen dostop do sodišča

Pravila v zvezi z ARS je treba določiti "v skladu z nacionalnim pravom in prakso". Vendar za to stališče veljajo določeni pridržki. Kot pojasnjuje člen 7, "[o]dsotnost rešitve ne izključuje pravice strank do sodelovanja v sodnih postopkih". V širšem smislu se ta zahteva nanaša tudi na organe za enakost, ki bi se lahko odločili za izvajanje enega ali več pravnih pooblastil, podrobno opisanih v členu 10. Za zaščito pravic žrtev do sprožitve sodnega postopka "[d]ržave članice zagotovijo, da obstaja zadosten zastaralni rok, da se strankam v sporu zagotovi dostop do sodišča, na primer s prekinitvijo zastaralnega roka, ko stranke sodelujejo v postopku alternativnega postopka za reševanja sporov".³¹³ Standard, ki ga določajo direktive, omogoča zagotovljen dostop do sodišča. Takšnega dostopa ne smejo ovirati niti pravila civilnega in upravnega postopka držav niti določbe pogodbe o zaposlitvi ali pogodbe o opravljanju storitev. Direktivi ne določata posebne oblike za ARS; čeprav so načini ARS prepuščeni državam, izraz "omogočiti" pomeni, da bi moral biti postopek neobvezen in ne obvezen.³¹⁴

C. Ključna načela

Prenos na pristojne organe: Države morajo zagotoviti, da lahko organi, ki so pristojni za alternativno reševanje sporov, delujejo neodvisno in da so jim na voljo sredstva, ki jih potrebujejo za zagotavljanje kakovosti svojih storitev. V primeru, da je ta funkcija prenesena, morajo takšni ponudniki storitev izpolnjevati enake standarde, kot so določeni za organe za enakost v skladu z direktivami. Biti morajo vsaj neodvisni in vzpostavljeni na trajni osnovi, poleg tega pa morajo posedovati tudi dovolj strokovnega znanja na področju pravnega okvira za boj proti diskriminaciji.

Poenostavitev hitrejšega in cenejšega reševanja sporov: Namen alternativnega reševanja sporov je odstraniti ovire na področju pravnega varstva. Za premagovanje asimetrij moči in virov, ki pogosto obstajajo v primerih diskriminacije, bi morale države zagotoviti, da lahko civilna družba in drugi socialni partnerji žrtvam nudijo nasvete in pomoč. Če so storitve alternativnega reševanja sporov prenesene na drug pristojni organ, bi morali biti organi za enakost pooblaščen tudi za neposredno ali posredno pomoč žrtvam.

Zagotoviti učinkovit dostop do sodišč: Možnost alternativnega reševanja sporov ne sme preprečevati osebi, da uveljavlja svoje pravice iz obstoječih direktiv o enakosti, da sproži sodne postopke. Države bi morale spoštovati avtonomijo in samostojnost žrtev pri odločanju o najprimernejšem poteku ukrepov in zagotoviti, da njihova državna postopkovna pravila, npr. tista, ki določajo zastaralni rok za zahtevke, osebi ne preprečujejo, da bi uveljavila odškodnino prek formalnih pravosodnih mehanizmov.

³¹² Glej Direktivo 2024/1499, uvodna izjava 32; in Direktivo 2024/1500, uvodna izjava 31.

³¹³ *Prav tam*, člen 7.

³¹⁴ Medtem ko je bilo v prvotnem predlogu navedeno, da morajo biti ARS "predmet soglasja strank", je bila ta ubeseditev pozneje odstranjena iz besedila. Namesto tega uvodne izjave zgolj opozarjajo, da bo postopek ARS verjetno bolj uspešen, če bo dogovorjen. Glej Predlog Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o standardih za organe za enakost na področju enakega obravnavanja in enakih možnosti žensk in moških pri zaposlovanju in poklicu ter o črtanju člena 20 Direktive 2006/54/ES in člena 11 Direktive 2010/41/EU, COM/2022/688 final, 2022/0400 (COD), člen 7.



2.3. Preiskovanje in preiskave

Člen 8 direktiv zahteva od držav članic, da "zagotovijo, da so organi za enakost pooblaščen za izvedbo preiskave zaradi ugotavljanja, ali je prišlo do kršitve načela enakega obravnavanja".³¹⁵ Izraz "preiskava" v direktivah ni opredeljen, vendar se zdi, da zajema dva sklopa okoliščin. Prve so preiskave, ki so povezane s pooblastili organov za enakost za izdajanje mnenj ali (kjer je ustrezno) odločb o pritožbah zaradi diskriminacije.³¹⁶ Drugič pa se preiskave lahko opravijo na lastno pobudo organa za enakost, da se razišče morebitne kršitve pravice do enakega obravnavanja. Člen 8 določa pravico organov za enakost do dostopa do informacij in dokumentov. Pomen informacij v primerih diskriminacije se odraža v določbah direktiv o enakosti, ki urejajo dokazno breme. Vendar te direktive niso vzpostavile neodvisne pravice do dostopa za organe za enakost. V zvezi s tem direktive o standardih ustvarjajo nove temelje in omogočajo pomembno novo orodje, ki ga lahko uporabijo organi za enakost.

A. Določanje standardov

Pristojnost organov za enakost za opravljanje preiskovanja in izvajanje preiskav ni bila navedena v direktivah o enakosti. Kljub temu so bila ta pooblastila prenesena na številne organe za enakost in povezana s splošnimi pristojnostmi za spodbujanje in preprečevanje ter odločanje takšnih organov.³¹⁷ V svojem delovnem dokumentu iz leta 2016 je mreža Equinet predlagala, da bi morala pooblastila organov za enakost vključevati izvajanje splošnih preiskav in poizvedb o neenakosti.³¹⁸ Podobno je bilo v ECRI GPR št. 2r priporočeno, da bi morali imeti organi za enakost "pooblastila za pridobivanje dokazov in informacij".³¹⁹ Pristojnost organov za enakost za izvajanje preiskav na lastno pobudo je priporočila tudi ECRI. Ta priporočila so bila del namenskega poglavja v Priporočilu, da bi na ta način še dodatno poudarili njihov pomen.³²⁰ Leta 2021 je Evropska komisija poročala, da so organi za enakost v dveh tretjinah držav članic pooblaščen za izvajanje preiskav *po uradni dolžnosti (ex officio)* ali *suo moto*.³²¹

B. Bistveni elementi

Učinkovit dostop do informacij in dokumentov

Obseg pooblastil organov za enakost za ugotavljanje dejstev in preiskovalnih pooblastil je podrobno opisan v členu 8(2). V skladu s tem morajo države vzpostaviti okvir, ki organom za enakost zagotavlja učinkovite pravice do dostopa do informacij in dokumentov. Ta določba je v veliki meri usklajena s prvotnim predlogom Komisije, čeprav končno besedilo vsebuje jasnejše razlikovanje med informacijami in

³¹⁵ Direktivi 2024/1499 in 2024/1500, člen 8(1).

³¹⁶ Dejansko so bile v prvotnem predlogu Komisije določbe o preiskavah vključene v člen, ki zajema "mnenja in odločitve" (zdaj člen 9).

³¹⁷ Generalni direktorat Evropske komisije za pravosodje in potrošnike in Crowley, N., *Equality bodies making a difference*, Urad za publikacije, 2018, str. 47.

³¹⁸ Equinet, *Developing Standards for Equality Bodies: An Equinet Working Paper*, 2016, str. 6.

³¹⁹ Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti, *Splošno politično priporočilo ECRI št. 2 (revidirano): Organi za enakost za boj proti rasizmu in nestrpnosti na nacionalni ravni*, 2017, odst. 21.

³²⁰ *Prav tam*.

³²¹ Evropska komisija, *Delovni dokument služb Komisije: Organi za enakost in izvajanje Priporočila Komisije o standardih za organe za enakost*, SWD (2021) 63 final, oddelek 2.2.1.2., str. 9.

dokumenti, ki jih lahko organi za enakost prejmejo v okviru svojih preiskav. Medtem ko je Komisija v svojem prvotnem predlogu predlagala, da države članice "lahko" vzpostavijo pravno zahtevo za dostop, je bila takšna ubeseditev odstranjena iz končne različice. Namesto tega se direktivi osredotočata na "učinkovitost", ki je osrednje razlagalno načelo, na katerem temelji člen 8.

Za zagotovitev skladnosti z načelom učinkovitega dostopa bi bilo treba organom za enakost zagotoviti nova pooblastila (če ta še niso bila vzpostavljena), na primer za obvezno pripravo dokumentov ter opravljanje inšpekcijskih pregledov in razgovorov.³²² Člen 8 določa pravico organov za enakost, ki namiguje na obstoj ustrezne obveznosti za nosilce dolžnosti. Za učinkovit dostop se lahko zahteva tudi sodelovanje z "ustreznimi javnimi organi", kot so inšpektorati za delo in izobraževanje.³²³ Direktive od držav zahtevajo, da vzpostavijo okvir za poenostavitev takšnega sodelovanja, vendar ne določajo, na kakšen način bi ga bilo treba vzpostaviti. Glede na edinstvenost vsakega sodelujočega akterja bi bilo morda priporočljivo skleniti dvostranske sporazume o sodelovanju z ustreznimi institucijami. Izraz "javni organi" v direktivah ni opredeljen. Vendar pa bi zajemal sodišča in razsodišča, ki lahko pomagajo zagotoviti učinkovit dostop z izdajanjem izvršljivih sklepov, če oseba zavrne predložitev informacij ali zahtevanih dokumentov.³²⁴

"Pristojni" organi

Člen 8(3) direktiv določa, da lahko "države članice [...] pooblastila iz [zgornjih odstavkov] podelijo tudi drugemu pristojnemu organu v skladu z nacionalnim pravom in prakso". Gre za nov dodatek k direktivam, ki ni bil vključen v prvotni predlog Komisije. Od trenutka sprejetja direktiv o enakosti so države vzpostavile različne mehanizme za preiskovanje pritožb zaradi diskriminacije. Spremembe upoštevajo to raznolikost in hkrati pojasnjujejo, da morajo imeti akterji, pooblaščen za izvajanje preiskav, zahtevane kompetence. Če so za izvajanje te razsežnosti pooblastila, katero se nanaša na enakost, pooblaščen drugi subjekti, morajo ti izpolnjevati enake minimalne standarde na področju strokovnega znanja, neodvisnosti, dodeljevanja sredstev in nepristranskosti, ki jih določa Direktiva.³²⁵ Če je drugemu organu (kot je na primer inšpektorat za delo) zaupan del pooblastil v zvezi s preiskavami, je treba upoštevati, da je treba preiskave izvajati tako, da zajemajo celotno pooblastilo (razloge in področja), ki ga vsebujejo direktive o enakosti. Ob zaključku poizvedovalnega postopka bi moral biti organ za enakost obveščen o izidu (na lastno zahtevo).³²⁶

Poleg pristojnosti organov za enakost

Člen 8 vsebuje morebitno dvoumnost. Vključitev besede "tudi" pomeni, da bi bilo treba v primeru, da je pooblastilo za preiskovanje in ugotavljanje dejstev zaupano drugemu pristojnemu organu (kot so sodišče ali varuhi človekovih pravic), njegova pooblastila izvajati "poleg" tistih, ki jih ima organ za enakost, in ne "namesto" njih. To stališče podpira preprosto ubeseditev člena 7, ki jasno navaja, da lahko neformalno reševanje sporov "vodi organ za enakost sam ali drug pristojni organ" (naš poudarek). Uvodne izjave direktiv podpirajo tudi to razlago. Določajo na primer, da morajo v primeru, da je za izvajanje preiskav pooblaščen drug subjekt, posodobiti rezultate organa za enakost, "da bi se izognili podvajanju

³²² Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti, *Splošno politično priporočilo ECRI št. 2 (revidirano): Organi za enakost za boj proti rasizmu in nestrpnosti na nacionalni ravni*, 2017, odst. 21.

³²³ Direktiva 2024/1499, člen 8(2) in uvodna izjava 28; Direktiva 2024/1500, člen 8(2) in uvodna izjava 27.

³²⁴ Glej, na primer, Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti, *Splošno politično priporočilo ECRI št. 2 (revidirano): Organi za enakost za boj proti rasizmu in nestrpnosti na nacionalni ravni*, 2017, odst. 21.

³²⁵ Glej razpravo v poglavjih I-IV tega povzetka.

³²⁶ Direktivi 2024/1499 in 2024/1500, člen 8(3).

postopkov".³²⁷ Poleg tega določajo, da mora biti organu za enakost omogočeno, da izvede preiskavo, če "sumi[jo], da je prišlo do kršitve načela enakega obravnavanja".³²⁸

Preiskave "suo moto"

V prvotnem predlogu Komisije so bila pooblastila organov za enakost za odločanje in ugotavljanje dejstev združena v enem samem členu o "mnenjih in odločitvah". V revidiranem besedilu je bil uveden nov članek o preiskavah, v katerem je bilo razvidno ostrejšo razlikovanje med obema pojmom. Pomembno je omeniti, da uvodne izjave direktiv pojasnjujejo, da bi morali biti organi za enakost sposobni izvajati preiskave "na lastno pobudo". Direktivi na ta način potrjujeta, da pooblastila organov za enakost za preiskovanje morebitnih kršitev pravice do enakega obravnavanja presegajo sprejemanje in obdelavo posameznih pritožb. ECRI je poudaril pomen pooblastil "*suo moto*" (na lastno pobudo) za izvajanje preiskav in zbiranje informacij, "da bi vzpostavil, razkril in obravnaval včasih nevidne norme in procese v institucijah, ki navsezadnje prikrajšajo določene skupine". Po mnenju Komisije so "te preiskovalne dejavnosti pomembne za odkrivanje in ugotavljanje dokazov o diskriminaciji ali nestrpnosti, ki na koncu omogočajo odpravo takšnih izkušenj".³²⁹

C. Ključna načela

Zagotavljanje učinkovitega dostopa do informacij: Organi za enakost imajo za učinkovito izvajanje svojih preiskovalnih pooblastil pravico dostopa do informacij in dokumentov. Te pravice ne bi smeli ovirati, tudi če so podobne pristojnosti vzpostavljene tudi za druge subjekte. Vzpostaviti je treba mehanizme za spodbujanje učinkovitega sodelovanja med organi za enakost in drugimi javnimi institucijami, vključno s sodišči, ki lahko podprejo preiskovalno funkcijo z izdajanjem ustreznih pravnih redov.

Prenos na pristojne organe: Če se preiskovalna funkcija zaupa drugemu subjektu, mora ta subjekt izpolnjevati enake standarde neodvisnosti, strokovnosti in nepristranskosti, ki se zahtevajo tudi od organa za enakost, in mora imeti na voljo sredstva, ki so potrebna za učinkovito uresničevanje pristojnosti za enakost. Takšni organi bi morali sodelovati z organi za enakost in jih obveščati o postopku in izidu preiskav.

Ohranjanje pristojnosti: Pooblastila, ki so podeljena organom za enakost v skladu s členom 8, obstajajo poleg pooblastil, podeljenih kateremu koli drugemu organu, kot so pristojni subjekti, imenovani v skladu s členom 8(3). Organi za enakost morajo imeti (in tudi ohraniti) pravico, da na lastno pobudo raziščejo morebitne kršitve zakonodaje o enakem obravnavanju, tudi če nihče ne vloži pritožbe glede tega.

Postopkovni zaščitni ukrepi: Nova pooblastila, ki so podeljena organom za enakost za prejemanje informacij in dokumentov ter opravljanje preiskav, je treba izvajati v skladu z ustreznimi postopkovnimi zaščitnimi ukrepi, opisanimi v nadaljevanju. Na zaslišanjih je treba zlasti zagotoviti, da so "pravice zadevnih fizičnih in pravnih oseb do obrambe zaščitene". To *med drugim* zahteva, da imenovani organi uporabljajo določbe o dokaznem bremenu in da se upoštevajo tudi širše zahteve prava EU (na primer o enakosti orožij). Pomembno je omeniti, da direktive ne določajo

³²⁷ Direktiva 2024/1499, uvodna izjava 28; Direktiva 2024/1500, uvodna izjava 27.

³²⁸ Direktiva 2024/1499, uvodna izjava 27; Direktiva 2024/1500, uvodna izjava 26.

³²⁹ Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti, *Splošno politično priporočilo ECRI št. 2 (revidirano): Organi za enakost za boj proti rasizmu in nestrpnosti na nacionalni ravni*, 2017, obrazložiteni memorandum, odst. 53.

nobenih omejitev uporabe informacij, ki jih zberejo organi za enakost prek svojih preiskovalnih pooblastil in pooblastil za ugotavljanje dejstev v sodnih postopkih.



2.4. Mnenja in odločitve

Direktivi o standardih uveljavljata pomembno vlogo organov za enakost pri obravnavanju pritožb zaradi diskriminacije. Člen 9 določa pooblastila organov za enakost za izdajanje mnenj ali odločitev v primerih diskriminacije. Države sicer imajo diskrecijsko pravico pri ugotavljanju, ali so takšne pripombe zavezujoče ali nezavezujoče narave, vendar pa morajo sprejeti posebne postopkovne mehanizme za zagotovitev ustreznega spremljanja in izvajanja. Pomembno je poudariti, da direktivi vključujeta nove standarde o popravljalni vlogi organov za enakost in njihovih preventivnih obveznostih. Na ta način poskušajo direktive vzpostaviti močnejši, enotnejši okvir za obravnavo diskriminacije v Evropi in spodbujanje uresničevanja pravice do enakega obravnavanja.

A. Določanje standardov

Štiri obstoječe direktive, v katerih je bil določen postopek imenovanja organov za enakost, vključujejo pristojnost teh organov za pripravo priporočil. V nekaterih državah se je to razlagalo kot pooblastilo za pripombe o posameznih pritožbah zaradi diskriminacije,³³⁰ v drugih pa so organi za enakost pridobili navidezno sodno funkcijo.³³¹ Vendar se je praksa na tem področju izvajala neenakomerno, in čeprav so številni organi za enakost zdaj pristojni za izražanje mnenj ali sprejemanje odločitev, še vedno prihaja do razlik v načinih, na katere so bile te pristojnosti oblikovane in uporabljene, kar omejuje učinkovitost organov za enakost pri spodbujanju dostopa do pravnega varstva za žrtve.³³²

V ECRI GPR št. 2r je bilo predlagano, da bi morali biti organi za enakost, ki opravljajo funkcijo odločanja, sposobni sprejemati in preučevati tako individualne kot tudi kolektivne pritožbe zaradi diskriminacije ter nalagati učinkovite, sorazmerne in odvračilne sankcije.³³³ Poleg tega bi jim moralo biti omogočeno, da zahtevajo posebne ukrepe "za odpravo diskriminacije, doseganje popolne enakosti in preprečevanje diskriminacije v prihodnosti".³³⁴ Če organi za enakost nimajo zavezujoče funkcije odločanja, je v Priporočilu predlagano, da bi morali biti organi za enakost sposobni izdajati nezavezujoča priporočila in jih po potrebi tudi objavljati.³³⁵

V Priporočilu Evropske komisije so te točke v veliki meri ponovljene, ne priporoča pa, naj države članice pooblastijo organe za enakost za izdajanje pravno zavezujočih odločitev. Namesto tega predlaga, da bi morali imeti organi za enakost v primeru, da izpolnjujejo to funkcijo, sposobnost izdajanja "ustreznih,

³³⁰ Predlog Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o standardih za organe za enakost na področju enakega obravnavanja in enakih možnosti žensk in moških pri zaposlovanju in poklicu ter o črtanju člena 20 Direktive 2006/54/ES in člena 11 Direktive 2010/41/EU, COM/2022/688 final, 2022/0400 (COD), pojasnilo člena 8, str. 19.

³³¹ Evropska komisija, *Delovni dokument služb Komisije: Organi za enakost in izvajanje Priporočila Komisije o standardih za organe za enakost*, SWD (2021) 63 final, str. 9–10.

³³² *Prav tam*, str. 9–10.

³³³ Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti, *Splošno politično priporočilo ECRI št. 2 (revidirano): Organi za enakost za boj proti rasizmu in nestrpnosti na nacionalni ravni*, 2017, odst. 17.

³³⁴ *Prav tam*.

³³⁵ *Prav tam*, odst. 17–18.

učinkovitih in sorazmernih sankcij".³³⁶ Priporočila ECRI in Evropske komisije poudarjajo, da bi morale imeti stranke v sporu možnost, da se pritožijo na sodišče zoper odločitev organa za enakost, če ta sprejema zavezujoče odločitve.³³⁷

Kljub tem priporočilom so popravljalna pooblastila organov za enakost po vsej Evropi še vedno razmeroma majhna. Od relativno majhnega števila organov s funkcijo odločanja nekateri niso pristojni niti za izrekanje sankcij po ugotovitvi diskriminacije.³³⁸ V drugih primerih sankcije ne izpolnjujejo standarda "odvračilnosti", ki ga zahtevajo direktive o enakosti.³³⁹ Kot je ugotovila Evropska mreža pravnih strokovnjakov za enakost spolov in nediskriminacijo, to stanje negativno vpliva na sposobnost organov za enakost, da "poskrbijo za spremembe z izvrševanjem zakonodaje o enakem obravnavanju".³⁴⁰ Dejansko se je le približno 10 % anketirancev na javnem posvetovanju Evropske komisije leta 2022 strinjalo, da njihovi nacionalni organi za enakost izdajajo ustrezne sankcije, ki se tudi učinkovito izvršujejo.³⁴¹ V nedavnem poročilu mreže Equinet so bile ugotovitve podobne:

Organi za enakost z zavezujočimi pooblastili za odločanje niso vedno pooblaščen za izdajanje sankcij, zato morajo biti vključene tudi druge institucije. Pomanjkanje sredstev lahko omeji sposobnost organov za enakost, da spremljajo izvajanje odločitev, ki so jih sprejeli, tudi če so te pravno zavezujoče. Poleg tega lahko več pooblastil, ki jih učinkovito uporabljajo organi za enakost, zlasti če so odločitve usmerjene na izvršilno oblast, javno upravo ali politične osebnosti, predstavlja tudi večji pritisk političnih organov, zato so standardi in s tem tudi zagotavljanje neodvisnosti organov za enakost bistvenega pomena.³⁴²

Podobna vprašanja se lahko pojavijo v zvezi z organi za enakost, ki so pooblaščen za izdajanje nezavezujočih mnenj. Medtem ko ECRI GPR št. 2r opozarja na potencial takšnih pooblastil, ki "imajo lahko znaten vpliv, tudi če niso zavezujoča", lahko pomanjkanje mehanizmov za povratne informacije omeji njihovo učinkovitost.³⁴³ Direktive obravnavajo te izzive na različne načine: (1) z zahtevo po sprejetju jasnih postopkovnih mehanizmov za spremljanje primerov in povratne informacije; (2) s krepitvijo popravljalne vloge organov za enakost; (3) z izrecnim povezovanjem mnenj in pristojnosti odločanja organov za enakost z dolžnostjo preprečevanja diskriminacije; in (4) s spodbujanjem odgovornosti in učinka.³⁴⁴

³³⁶ Priporočilo Komisije (EU) 2018/951 z dne 22. junija 2018 o standardih za organe za enakost, odst. 1.1.2.

³³⁷ Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti, *Splošno politično priporočilo ECRI št. 2 (revidirano): Organi za enakost za boj proti rasizmu in nestrpnosti na nacionalni ravni*, 2017, odst. 19; Priporočilo Komisije (EU) 2018/951 z dne 22. junija 2018 o standardih za organe za enakost, odst. 1.1.2(6).

³³⁸ Evropska komisija, *Delovni dokument služb Komisije: Organi za enakost in izvajanje Priporočila Komisije o standardih za organe za enakost*, SWD (2021) 63 final, str. 9–10.

³³⁹ *Prav tam*, str. 9–10.

³⁴⁰ Generalni direktorat Evropske komisije za pravosodje in potrošnike in Crowley, N., *Equality bodies making a difference*, Urad za publikacije, 2018, str. 110.

³⁴¹ Generalni direktorat Evropske komisije za pravosodje in potrošnike, *Binding standards for Equality Bodies: Factual summary report – Open Public Consultation*, 2022, str. 7.

³⁴² Tudisco, V. in Lantschner, E., "Preventing and Reacting to Discrimination through Sanctions and Remedies", *Equinet*, 2022, str. 32.

³⁴³ Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti, *Splošno politično priporočilo ECRI št. 2 (revidirano): Organi za enakost za boj proti rasizmu in nestrpnosti na nacionalni ravni*, 2017, obrazložiteni memorandum, odst. 84.

³⁴⁴ Ta končna komponenta je diskretno povezana z dolžnostjo objave povzetkov odločitev v skladu s členom 9(3).

B. Bistveni elementi

Izdajanje mnenj in odločitev

V skladu s postopki, podrobno opisanimi v prejšnjih oddelkih, člen 9(1) direktiv zahteva, da države pooblastijo organe za enakost, da "pripravijo in dokumentirajo svojo oceno zadeve". V skladu s tem členom morajo biti organi za enakost pooblašчени za ugotavljanje bistvenih dejstev in podajanje "utemeljenih zaključkov o obstoju diskriminacije".

Ocena lahko zavzame eno od dveh oblik: gre lahko namreč za (zavezujoče) odločitve ali pa za (nezavezujoča) mnenja. Organi za enakost imajo v državah članicah različne vloge, zato vsi od njih nimajo strogih izvršilnih pooblastil. Prvotni predlog Komisije priznava to raznolikost in poudarja, da nekatera priporočila, med drugim tudi zahteva, da morajo imeti organi za enakost zavezujoča pooblastila za odločanje, niso bila predložena zaradi "spoštovanja" "postopkovne avtonomije držav članic".³⁴⁵ Predlog pojasnjuje tudi razlikovanje med priporočili in mnenji, od katerih se zlasti slednja nanašajo na "pristojnost organov za enakost za izdajanje sklepov v posameznih primerih".³⁴⁶

Glede na naravo pooblastil organov za enakost so vzpostavljeni nekoliko drugačni postopki. Kadar je takim organom omogočeno sprejemanje zavezujočih odločitev, morajo države vzpostaviti "ustrezne mehanizme" za njihovo učinkovito izvrševanje. Organi za enakost morajo imeti pravico do sodelovanja v izvršilnih postopkih in biti pooblašчени za zagotavljanje informacij o izvajanju svojih sklepov.³⁴⁷ Če organi za enakost izdajajo nezavezujoča mnenja, je treba vzpostaviti posebne mehanizme, s katerimi se zagotovi, da se ta aktivno obravnavajo in spremljajo, kar vključuje tudi z uvedbo posebnih "obveznosti zagotavljanja povratnih informacij".³⁴⁸ Člen 9 se zaključi z nadaljnjo krepitvijo povezav med pristojnostmi odločanja ter spodbujanja in preprečevanja, pri čemer se od organov za enakost zahteva, da objavijo povzetek odločitev ali mnenj, "ki jih štejejo za še posebej relevantne".³⁴⁹

Odprava diskriminacije

Najpomembnejši prispevek člena 9 se morda nanaša na pravna sredstva. V skladu z direktivami o enakosti morajo države članice določiti ustrezne poti za uveljavljanje pravice do nediskriminacije. Vendar to zahteva odpravo v primeru kršitev. Direktive o enakosti v skladu z načelom procesne avtonomije zagotavljajo določeno stopnjo prilagodljivosti na tem področju. Direktiva o rasni enakosti na primer preprosto določa, da morajo države "določiti" pravila o sankcijah, ne navaja pa posebnih podrobnih ukrepov.³⁵⁰ Medtem ko lahko sankcije vključujejo odškodnino, sama odškodnina ne bo učinkovito pravno sredstvo, če se v njej ne prizna škode, ki jo je utrpela žrtev.³⁵¹

³⁴⁵ Predlog Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o standardih za organe za enakost na področju enakega obravnavanja in enakih možnosti žensk in moških pri zaposlovanju in poklicu ter o črtanju člena 20 Direktive 2006/54/ES in člena 11 Direktive 2010/41/EU, COM/2022/688 final, 2022/0400 (COD), str. 8, končna opomba 35.

³⁴⁶ *Prav tam*, pojasnilo člena 8, str. 19.

³⁴⁷ Direktivi 2024/1499 in 2024/1500, člen 10(4).

³⁴⁸ Direktivi 2024/1499 in 2024/1500, člen 9(2).

³⁴⁹ *Prav tam*, člen 9(3).

³⁵⁰ Direktiva o rasni enakosti (2000/43/ES), člen 15.

³⁵¹ Sodišče Evropske unije, *Diskriminierungsombudsmannen v Braathens Regional Aviation AB*, zadeva C-30/19, 2021, odst. 44–49.

Za izpolnitev zahtev obstoječih direktiv morajo biti sankcije "učinkovite, sorazmerne in odvračilne".³⁵² Direktivi o standardih pomembno temeljita na teh zahtevah. Določata zlasti, da morajo, "odvisno od primera", zavezujoče odločitve in nezavezujoča mnenja vključevati "navedbo posebnih ukrepov, s katerimi se odpravijo morebitne ugotovljene kršitve načela enakega obravnavanja in prepreči njihovo nadaljnje pojavljanje".³⁵³ Besedno zvezo "odvisno od primera" v tem oddelku je treba razumeti tako, da se nanaša na same sankcije: v nekaterih primerih je lahko ustrezno pravno sredstvo že priznanje škode, ki jo je utrpela žrtev.³⁵⁴ Druga pravna sredstva, ki so ustrezna v danem primeru, se bodo razlikovala glede na okoliščine, vendar lahko vključujejo sankcije, odškodnino in povračilo.³⁵⁵ V mnogih primerih bo potrebna kombinacija ukrepov za zagotovitev pravice za žrtve.³⁵⁶

V prihodnost usmerjena, institucionalna in družbena pravna sredstva

Poleg odprave škode v posameznem primeru člen 9 predvideva tudi uporabo širšega sklopa ukrepov, namenjenih preprečevanju ponovne diskriminacije. **Direktive o standardih na ta način presegajo reaktivni pristop k obravnavi diskriminacije in se preusmerjajo k proaktivnemu in preventivnemu modelu varstva pravic.** Takšni ukrepi lahko vključujejo zahtevo, da se oseba ali organ udeleži usposabljanja; razvije kodeks ravnanja; sprejme protidiskriminacijsko politiko ali strategijo; izvede oceno učinka na enakost; prilagodi ali spremeni obstoječe politike, programe, storitve ali okolje; sodeluje s civilno družbo in delavskimi organizacijami; se vzdrži določene dejavnosti; ali odstrani škodljive spletne vsebine.³⁵⁷ Čeprav je državam na tem področju omogočene nekaj proste presoje, morajo biti takšni ukrepi institucionalno in družbeno usmerjeni, kar pomeni, da morajo namesto posameznih obravnavati ukoreninjene in strukturne neenakosti.³⁵⁸ V skladu s členom 9(3) morajo organi za enakost objaviti "povzetke svojih mnenj in odločitev, ki jih štejejo za še posebej relevantne". Med drugimi cilji je ta zahteva namenjena povečanju ozaveščenosti o vprašanih diskriminacije v splošni populaciji in tako že sama po sebi predstavlja ključni preventivni ukrep.

C. Ključna načela

-  **Odpravljanje, sankcioniranje in preprečevanje:** Pri odločanju o primerih ali izdajanju mnenj bi morali biti organi za enakost pooblaščen za določitev ukrepov za odpravo nepravilnosti, vključno s sankcijami, ki so učinkovite in sorazmerne ter ki odvrčajo od kršitev, skupaj s proaktivnimi in preventivnimi ukrepi, namenjenimi preprečevanju ponovnega pojava in reševanju strukturnih dejavnikov neenakosti.
-  **Vzpostavitev učinkovitih mehanizmov:** Države morajo vzpostaviti posebne mehanizme za spodbujanje učinkovitega izvrševanja odločb in izvajanja mnenj. Kadar imajo organi za enakost zavezujočo funkcijo odločanja, jim je treba zagotoviti pravico do zagotavljanja informacij o izvajanju teh odločitev. Če organi za enakost izdajajo nezavezujoča mnenja, je treba vzpostaviti jasne protokole za zagotavljanje povratnih informacij, da se spodbudi dialog ter učinkovito

³⁵² *Prav tam*; Direktiva 2000/43/ES, člen 15.

³⁵³ Direktivi 2024/1499 in 2024/1500, člen 9(2).

³⁵⁴ Sodišče Evropske unije, *Diskrimineringsombudsmannen v Braathens Regional Aviation AB*, zadeva C-30/19, 2021, odst. 44–49.

³⁵⁵ Glej nadalje United Nations Human Rights Office, *Protecting Minority Rights: A Practical Guide to Developing Comprehensive Anti-Discrimination Legislation*, 2023, str. 75–84.

³⁵⁶ Glej nadalje Tudisco, V. in Lantschner, E., "Preventing and Reacting to Discrimination through Sanctions and Remedies", *Equinet*, 2022, str. 67.

³⁵⁷ *Prav tam*, str. 67.

³⁵⁸ United Nations Human Rights Office, *Protecting Minority Rights: A Practical Guide to Developing Comprehensive Anti-Discrimination Legislation*, 2023, str. 81–84.

izvajanje. V obeh primerih morajo biti organom za enakost na voljo viri, ki jih potrebujejo za izvajanje svojih pooblastil.

Komplementarnost pristojnosti: Organi za enakost ohranijo pravico do izvajanja vseh sodnih pristojnosti, ki jim jih dodelijo države v skladu s členom 10 direktiv. V skladu s členom 10(4) imajo vsi pristojni organi, ki so pooblaščen za sprejemanje zavezujočih odločitev, pravico, da nastopajo kot stranka v postopkih za izvršitev ali sodni nadzor njihovih odločitev.



2.5. Pravdni postopek

Eden najpomembnejših prispevkov direktiv o standardih se nanaša na pooblastila organov za enakost za ukrepanje v sodnih postopkih. V prejšnji raziskavi, ki jo je objavila Evropska komisija, je slednja izrazila zaskrbljenost glede "omejenih pristojnosti" organov za enakost, da "obravnavajo primere diskriminacije ali pred sodišči nastopajo kot *amicus curiae*" zaradi pomanjkanja pravnega statusa.³⁵⁹ Direktivi zapolnjujeta to vrzel in vzpostavljata posebne sodne pristojnosti za organe za enakost, hkrati pa uveljavljata tudi njihovo pravico do ukrepanja v sodnih postopkih v vlogi pravnih strokovnjakov. V nasprotju z nekaterimi drugimi pristojnostmi, obravnavanimi v tem oddelku, pristojnosti organov za enakost ni mogoče zaupati drugi pristojni instituciji: izvajati jih mora sam organ za enakost, in sicer v skladu s svojimi institucionalnimi prednostnimi nalogami ter postopki odločanja.³⁶⁰ Na ta način direktivi priznavata pomembno vlogo organov za enakost pri prispevanju k "pravilni razlagi in uporabi zakonodaje o enakem obravnavanju" ter pri boju proti diskriminaciji.³⁶¹

A. Določanje standardov

Večina direktiv o enakosti vključuje določbo o varstvu pravic in pooblašča organe za enakost za zagotavljanje neodvisne pomoči žrtvam diskriminacije.³⁶² Medtem ko je v vsaki od teh določb predpostavljeno, da bi morali imeti organi za enakost v primerih diskriminacije pravni status,³⁶³ in ima velika večina organov za enakost v Evropi bodisi delno bodisi popolno podporno in sodno funkcijo, pa se³⁶⁴ njihove pristojnosti znatno razlikujejo. V poročilu Evropske komisije iz leta 2021 je bilo ugotovljeno, da so organi za enakost v manj kot 10 državah lahko zastopali žrtve v sodnih postopkih, pri čemer manjše število

³⁵⁹ Generalni direktorat Evropske komisije za pravosodje in potrošnike in Crowley, N., *Equality bodies making a difference*, Urad za publikacije, 2018, str. 12 in 105.

³⁶⁰ Direktiva 2024/1499, uvodna izjava 31; Direktiva 2024/1500, uvodna izjava 30.

³⁶¹ Direktiva 2024/1499, uvodna izjava 31; Direktiva 2024/1500, uvodna izjava 30.

³⁶² O prvem glej Direktivo o rasni enakosti (2000/43/ES), člen 7(2); Direktivo o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu (2000/78/ES), člen 9(2); Direktivo o enakem dostopu moških in žensk do blaga in storitev (2004/113/ES), člen 9(3); Preoblikovano direktivo o enakem dostopu moških in žensk (2006/54/ES), člen 17(2); in Direktivo o enakem dostopu moških in žensk, ki opravljajo samostojno dejavnost (2010/41/EU), člen 9(2). Ta določba omogoča "združenjem, organizacijam ali drugim pravnim subjektom" z legitimnim interesom za zagotavljanje skladnosti s pravicami, določenimi v direktivah, da sodelujejo v sodnih in upravnih postopkih "v imenu ali v podporo" pritožnika.

³⁶³ El Morabet, I., Elizondo-Urrestarazu, J., Pirker, V. in Micovčinová, B., "Equality Bodies working on cases without an identifiable victim: *Actio popularis*", *Equinet*, 2022, str. 13–14.

³⁶⁴ Generalni direktorat Evropske komisije za pravosodje in potrošnike in Crowley, N., *Equality bodies making a difference*, Urad za publikacije, 2018, str. 71.

organov sploh ni imelo sodnih pooblastil.³⁶⁵ Omejen pravni položaj organov za enakost za ukrepanje pred sodišči lahko pomembno vpliva na dostop do pravnega varstva, saj ovira njihovo sposobnost zagotavljanja podpore žrtvam diskriminacije z brezplačnimi sodnimi postopki in s strokovno podporo.³⁶⁶

Leta 2022 je mreža Equinet opredelila šest kategorij pravnih pristojnosti organov za enakost po vsej Evropi, ki vključujejo:



Zastopanje žrtev diskriminacije pred sodišči



Vložitev postopka v lastnem imenu organa za enakost



Posredovanje v podporo stranki



Vložitev povzetka *amicus curiae* ali podobnega dokumenta



Obrambo pravno zavezujočih odločitev pred sodišči in



Vložitev zahtevka za neustavnost pred ustavnimi sodišči³⁶⁷

V poročilu mreže Equinet je bilo ugotovljeno, da "lahko samo dopolnilni pristop različnih vrst pristojnosti ustrezno obravnava individualno in družbeno škodo, ki jo povzroča diskriminacija".³⁶⁸

V ECRI GPR št. 2r je bilo ugotovljeno, da lahko sodna funkcija organov za enakost vključuje pristojnosti za posredovanje v vlogi *amicus curiae* za vložitev primerov individualne in strukturne diskriminacije v svojem imenu ter za zastopanje oseb, izpostavljenih diskriminaciji, pred institucijami, sodnimi organi in sodišči.³⁶⁹ Priporočilo Evropske komisije vključuje podoben seznam, pri čemer poziva države, naj razmislijo o tem, da bi organom za enakost omogočile "to, da lahko [organi za enakost] sodelujejo v sporih in pri njih pomagajo [...], v imenu organa ali imenu žrtev ali organizacij, ki zastopajo žrtve".³⁷⁰ Direktive predstavljajo pomemben korak naprej v zvezi s tem vprašanjem. Kot je navedeno v prvotnem predlogu Komisije, je namen člena 10 poenostaviti širši dostop do pravnega varstva za žrtve diskriminacije, hkrati pa izboljšati razlago zakonov in spodbujati "družbene spremembe s strateškimi sodnimi postopki".³⁷¹

³⁶⁵ Poročilo nadalje izpostavlja neskladja pri uporabi pravnih pooblastil organov za enakost, ki so bila pripisana predvsem težavam na področju neustreznega zagotavljanja virov. Glej Evropska komisija, *Delovni dokument služb Komisije: Organi za enakost in izvajanje Priporočila Komisije o standardih za organe za enakost*, SWD (2021) 63 final, str. 8–9.

³⁶⁶ Generalni direktorat Evropske komisije za pravosodje in potrošnike in Crowley, N., *Equality bodies making a difference*, Urad za publikacije, 2018, str. 110.

³⁶⁷ El Morabet, I., Elizondo-Urrestarazu, J., Pirker, V. in Micovčinová, B., "Equality Bodies working on cases without an identifiable victim: Actio popularis", *Equinet*, 2022, str. 13–14.

³⁶⁸ *Prav tam*, str. 15.

³⁶⁹ Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti, *Splošno politično priporočilo ECRI št. 2 (revidirano): Organi za enakost za boj proti rasizmu in nestrpnosti na nacionalni ravni*, 2017, odst. 14.

³⁷⁰ Priporočilo Komisije (EU) 2018/951 z dne 22. junija 2018 o standardih za organe za enakost, odst. 1.1.2(1) in (2).

³⁷¹ Predlog Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o standardih za organe za enakost na področju enakega obravnavanja in enakih možnosti žensk in moških pri zaposlovanju in poklicu ter o črtanju člena 20 Direktive 2006/54/ES in člena 11 Direktive 2010/41/EU, COM/2022/688 final, 2022/0400 (COD), pojasnilo člena 9, str. 19.

B. Bistveni elementi

Pooblastilo, ki ga ni mogoče prenesti

Člen 10 direktiv je razdeljen na štiri dele. Člen 10(1) določa, da naj države "zagotovijo, da imajo organi za enakost pravico sodelovanja v sodnih postopkih v [...] zadevah v zvezi z uresničevanjem načela enakega obravnavanja". Ta določba vsebuje dve omejitvi. Prvič, pristojnosti organov za enakost v skladu z direktivami se uporabljajo samo za primere, ki jih urejata civilno in upravno pravo. Drugič, ta pooblastila je treba izvajati "v skladu z nacionalnim pravom in prakso glede dopustnosti tožb, vključno z morebitnimi pravili glede potrebnega soglasja žrtve".

Ta zahteva odraža pomen pristopa, usmerjenega k žrtvam, in raznolikost, ki se pojavlja v procesnopравnih okvirih držav članic. Vendar pa uvodne izjave pojasnjujejo, da takih pravil "ni mogoče uporabiti na način, ki bi organe za enakost lahko oviral pri učinkovitem uresničevanju pravice do ukrepanja".³⁷² V nasprotju z drugimi pristojnostmi, kot so denimo tiste, našteje v členu 7, je treba sodna pooblastila organov za enakost podeliti samemu organu za enakost in jih ni mogoče prenesti na nobeno drugo osebo ali organ. Obstajajo poleg ("brez poseganja") pooblastil, ki jih že imajo drugi organi, kot so mreže organizacij civilne družbe, sindikati in varuhi človekovih pravic,³⁷³ s čimer se krepi skupna odgovornost in kolektivni element boja proti diskriminaciji.

Pristojnosti za sodne postopke

Člen 10(3) določa pristojnosti za sodne postopke organov za enakost. Prva pristojnost zajema "pravico, da začne sodni postopek v imenu ene ali več žrtev". Organ za enakost v takih primerih deluje kot neposredni zastopnik žrtev v sodnih postopkih.³⁷⁴ Drugo pooblastilo predstavlja "pravico do sodelovanja v sodnem postopku v podporo eni ali več žrtvam". V teh okoliščinah organ "sodeluje[...] v sodnih postopkih, ki jih sprožijo žrtve, v podporo zahtevkom".³⁷⁵ Kot je opisano v uvodnih izjavah, lahko podelitev teh vrst pooblastil pomaga organom za enakost pri premagovanju pravosodnih ovir, saj žrtvam omogoča, da izkoristijo institucionalno znanje in vire organa, hkrati pa zagotavlja določeno stopnjo zagotovila pred povračilnimi ukrepi, ki lahko sicer odvrnejo osebo od vložitve zahtevka.³⁷⁶

Tretje pooblastilo se nanaša na "pravico [organa za enakost] začeti sodni postopek v svojem imenu za zaščito javnega interesa". Uvodne izjave direktiv poudarjajo moč sodnih postopkov v javnem interesu, ki so lahko učinkoviti v boju proti strukturni diskriminaciji (na primer v primerih, ko je morda težko zbrati ustrezne podatke ali če ni mogoče prepoznati posamezne žrtve) in pri izpodbijanju posebej resnih ali razširjenih kršitev pravic.³⁷⁷ Organi za enakost bi morali imeti možnost izbirati primere, ki jih bodo obravnavali, in sicer z uporabo svojih pravnih pooblastil.³⁷⁸ Ta pooblastila so skladna in si jih je treba

³⁷² Direktiva 2024/1499, uvodna izjava 31; Direktiva 2024/1500, uvodna izjava 30.

³⁷³ Direktiva 2024/1499, člen 1(2) in uvodna izjava 37; Direktiva 2024/1500, člen 1(2) in uvodna izjava 36.

³⁷⁴ Direktiva 2024/1499, uvodna izjava 34; Direktiva 2024/1500, uvodna izjava 33.

³⁷⁵ *Prav tam.*

³⁷⁶ *Prav tam.*

³⁷⁷ Direktiva 2024/1499, uvodna izjava 35; Direktiva 2024/1500, uvodna izjava 34.

³⁷⁸ Direktiva 2024/1499, uvodna izjava 33; Direktiva 2024/1500, uvodna izjava 32.

razlagati hkrati z določbami obstoječih direktiv o varstvu pravic ter s prakso Sodišča Evropske unije, ki je podprlo ugotovitve o diskriminaciji v odsotnosti prepoznavne žrtve.³⁷⁹

Eno ali več pooblastil

Pravdna pooblastila, ki jih imajo organi za enakost v skladu s členom 10, predstavljajo pomembno orodje v boju proti diskriminaciji in so tesno usklajena s priporočili ECRI, z eno opazno izjemo. V pogajalskem procesu je bila opravljena sprememba izvirnega besedila, ki določa, da bi morali imeti organi za enakost pravico do izvajanja "ene ali več" pristojnosti, navedenih v členu 10(3). Ta ubeseditev odstopa od prvotnega predloga, v skladu s katerim je bilo predlagano, da bi morali imeti organi za enakost *vsakega od* pooblastil.

Medtem ko končna različica še vedno predstavlja bistveno izboljšanje besedila direktiv o enakosti, pa ta sprememba kaže na izzive pri pogajanjih o instrumentu, ki odraža raznolikost modelov za boj proti diskriminaciji v državah članicah.³⁸⁰ Spremembe prav tako ustvarjajo določeno stopnjo neskladnosti z nedavno direktivo o preglednosti plačil, ki zahteva, da se organom za enakost omogoči, da sodelujejo v pravnih postopkih "v imenu ali v podporo delavca", katerega pravice v skladu z direktivo so bile kršene.³⁸¹ Gre za zahtevo, ki presega okvire zahteve direktiv o standardih, ki od organov za enakost zahtevajo le, da imajo (vsaj) enega od teh dveh pooblastil. Neuporaba doslednega pristopa v zvezi s tem bi lahko privedla do tega, da bi organ za enakost lahko vložil tožbo na sodišču v skladu z Direktivo o preglednosti plačil, na enak način pa ne bi mogel podpirati žrtev v zvezi z drugimi zahtevki, povezanimi z diskriminacijo. To bi škodilo imetnikom pravic in bi bilo v nasprotju z nameni direktiv o standardih iz člena 1.³⁸²

Za države so, kljub spremembi prvotnega predloga, še naprej zavezujoče širše določbe zgoraj obravnavanih direktiv o enakosti. Poleg tega direktive o standardih vsebujejo vgrajen mehanizem za uravnoteženje diskrecijske pravice, ki jo imajo članice, s krovnim ciljem krepitve zaščite pred diskriminacijo. V skladu s členom 15 bi se bilo treba z organi za enakost posvetovati o vseh pravnih in političnih zadevah, povezanih s pravicami in obveznostmi, določenimi v direktivah o enakosti. To bi vključevalo tudi kakršne koli spremembe lastnih kompetenc.³⁸³ Kot del posvetovalnega procesa bi morale države zagotoviti, da se upoštevajo priporočila organov za enakost in da imajo slednji na voljo vsa orodja, ki so potrebna za učinkovito izvajanje pristojnosti, ki se nanaša na enakost.³⁸⁴

³⁷⁹ Direktiva 2024/1499, uvodna izjava 35; Direktiva 2024/1500, uvodna izjava 34. Za več informacij o pomenu pravnih pooblastil organov za enakost glej Equinet, *Factsheet: Litigation Powers of Equality Bodies*, 2023, na voljo na spletnem naslovu: <https://equineteurope.org/publications/litigation-powers-of-equality-bodies/>.

³⁸⁰ Po zagovorništvu Equineta je bila odstranjena določba, ki bi organom za enakost preprečila predložitev informacij kot dokazov v sodnih postopkih, pridobljenih z uporabo preiskovalnih pooblastil organa. Zdi se, da so k tej odločitvi delno prispevali tudi dokazi, ki kažejo na to, da organi za enakost v več državah članicah že imajo takšna pooblastila, kar lahko pomaga pri odpravljanju inherentne asimetrije moči med žrtvami in osebami, obtoženimi diskriminacije. Glej Kádár, T., "Position Paper: Moving forward the European Commission's proposals for Directives strengthening Equality Bodies", *Equinet*, 2023, str. 15–16.

³⁸¹ Glej Direktivo o preglednosti plač (2023/970), člen 15.

³⁸² Člen 1(3) Direktive 2024/1500 pojasnjuje, da direktiva "ne bi smela posegati v bolj specifične določbe o organih za enakost iz Direktive (EU) 2023/970". Ta določba pojasnjuje, da nove določbe o standardih ne vplivajo na širše pristojnosti organov za enakost v skladu z Direktivo o preglednosti plač.

³⁸³ Iz razlogov, obravnavanih v poglavju IV, je potreba po posvetovanju z organi za enakost o zadevah, ki so povezane z njihovimi pristojnostmi, bistven zaščitni ukrep, s katerim se zagotovi, da organi za enakost ostajajo neodvisni in brez zunanjih vplivov, kot zahteva člen 3.

³⁸⁴ O posvetovanju glej razpravo v poglavju VI.1.

Predložitev izvedenskega mnenja

Po ugotovitvi pravice organov za enakost do ukrepanja v sodnih postopkih člen 10(2) podrobno določa pravico organov za enakost do tega, da "sodiščem predložijo pripombe" v skladu s postopki, določenimi na nacionalni ravni. Sposobnost organov za enakost, da sodelujejo v sodnih postopkih s pomočjo izvedenskih posegov (na primer prek povzetka amicus curiae), sicer ni strogo sodna pristojnost, vendar koristi tako sodišču kot strankam v postopku, hkrati pa organom za enakost omogoča, da sodelujejo v postopkih v zadevah, v katerih bi jim bilo sicer mogoče preprečiti delovanje (odvisno od njihovih sodnih pooblastil), s čimer se olajša izboljšano uresničevanje pravice do enakega obravnavanja.³⁸⁵

C. Ključna načela

Pravica do ukrepanja v sodnih postopkih: Organi za enakost morajo biti pooblaščen za predložitev strokovnih stališč sodišču v primerih diskriminacije v znak priznanja njihove vloge pravnih strokovnjakov. Organi za enakost morajo imeti tudi vsaj eno od naslednjih pravnih pristojnosti: začeti sodni postopek v svojem imenu kot neposredni zastopnik žrtev; sodelovati v sodnih postopkih, ki jih sprožijo žrtve, v podporo zahtevku žrtev; in začeti sodni postopek v svojem imenu za zaščito javnega interesa. Organi za enakost, ki imajo funkcijo sprejemanja zavezujočih odločitev, imajo pravico, da nastopajo v podporo postopkov za izvršitev ali sodni nadzor svojih odločitev.

Neprenosljiva in dopolnilna: Pravdna pooblastila, ki jih imajo organi za enakost v skladu z direktivami, so neprenosljiva in obstajajo poleg pooblastil, ki jih že imajo druge institucije ali organi, kot so varuhi človekovih pravic, sindikati ali mreže organizacij civilne družbe.

Določanje prednostnih nalog: Organi za enakost morajo uveljavljati svojo avtonomijo in samostojnost pri uporabi svojih pravnih pooblastil ter imeti možnost izbire primerov, ki jih bodo obravnavali v skladu s svojimi določenimi prednostnimi nalogami.

Odzivanje na potrebe organov za enakost: Da bi zagotovili, da lahko organi za enakost učinkovito uveljavljajo svoje pristojnosti, se je treba z njimi smiselno posvetovati v zvezi z vsemi odločitvami, povezanimi z ustvarjanjem novih ali razširitvijo obstoječih pravnih pristojnosti. Države morajo zagotoviti, da upoštevanje virov ne preprečuje organom za enakost, da prevzamejo katero koli od pristojnosti, navedenih v členu 10(3), če se to zdi potrebno za zagotavljanje pravice za žrtve.

2.6. Postopkovni zaščitni ukrepi



Direktivi o standardih na vsakem od področij, obravnavanih v tem poglavju, znatno razširjata pooblastila organov za enakost, s čimer jim omogočata, da izpolnijo svojo bistveno funkcijo ohranjanja in izvrševanja okvira za enakost in nediskriminacijo ter hkrati izboljšajo dostop do pravnega varstva. Člen 11 določa postopkovne zaščitne ukrepe, ki so namenjeni dopolnitvi in krepitvi pravil iz direktiv o enakosti glede dokazov, hkrati pa pojasnjujejo uporabo teh pravil za organe za enakost pri izvajanju njihovih na novo pridobljenih in obstoječih funkcij. Razširitev pristojnosti organov za enakost lahko predstavlja nekatera tveganja, zlasti v primerih, ko je organ za enakost odgovoren za izvajanje različnih vidikov pristojnosti za

³⁸⁵ Predlog Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o standardih za organe za enakost na področju enakega obravnavanja in enakih možnosti žensk in moških pri zaposlovanju in poklicu ter o črtanju člena 20 Direktive 2006/54/ES in člena 11 Direktive 2010/41/EU, COM/2022/688 final, 2022/0400 (COD), pojasnilo člena 9, str. 19.

enakost. Člen 3(3) direktiv predpostavlja takšno možnost in od držav članic zahteva, da zagotovijo, da organi za enakost "vzpostavijo takšno notranjo strukturo, da je ta zagotovilo za neodvisno in, ustrezno primeru, nepristransko izvajanje njihovih pristojnosti".

A. Določanje standardov

Po vsej Evropi obstajajo različni modeli organov za enakost, pri čemer mnogi prevzemajo kombinacijo spodbujanja in preprečevanja, podpore in sodnih postopkov ter funkcij odločanja.³⁸⁶ Medtem ko se na osrednji ravni vsaka od teh funkcij ukvarja z odpravljanjem diskriminacije in spodbujanjem uresničevanja pravice do enakega obravnavanja, lahko funkcije od organov za enakost zahtevajo, da delujejo na različne načine. Po drugi strani pa so potrebni posebni ukrepi za zaščito pooblastila, ki se nanaša na enakost, ter pravic in interesov oseb, ki sodelujejo v pritožbi zaradi diskriminacije. Priporočilo Evropske komisije ugotavlja, da bi morali "za izvajanje pooblastil, dodeljenih organom za enakost, [...] veljati ustrezni zaščitni ukrepi ter, kadar je to ustrezno, tudi učinkovito pravno sredstvo in ustrezni postopki".³⁸⁷ Če imajo organi za enakost zavezujočo funkcijo odločanja, bi morala obstajati "pravica do vložitve pritožbe pri sodišču", ki bi morala biti "izrecno navedena v nacionalni zakonodaji".³⁸⁸

Kot je opisano na začetku tega poglavja, lahko izvajanje različnih funkcij organov za enakost povzroči posebne izzive, zlasti v zvezi z nepristranskostjo in upravljanjem virov.³⁸⁹ Priporočilo Evropske komisije v zvezi s slednjim poudarja, da je pomembno, da se organi za enakost "ne bi smeli nesorazmerno osredotočati na nekatere naloge v škodo drugim". Za to je potrebno aktivno upravljanje zadev.³⁹⁰ Nedavni kazalniki samoocenjevanja, ki jih je razvila mreža Equinet, zagotavljajo različne metrike, na podlagi katerih je mogoče oceniti nacionalno prakso, pri čemer se osredotočajo na notranjo strukturo organov za enakost, njihovo osredotočenost na različne vidike njihovih pooblastil, zajete razloge in zadevna življenjska področja.³⁹¹

Nekatere funkcije organa za enakost, zlasti vodenje preiskav in vsebinski pregled pritožb (ki ima za posledico zavezujočo odločbo ali nezavezujoče mnenje), zahtevajo nepristransko delovanje organa za enakost. Druge od organov za enakost zahtevajo neposredno podporo in pomoč žrtvam. Uravnovešanje teh konkurenčnih funkcij je lahko zapletena naloga. ECRI GPR št. 2r zagotavlja nekaj smernic na tem področju, čeprav je veliko odvisno od nacionalnega konteksta, direktive pa državam (in s tem tudi samim organom za enakost) omogočajo veliko manevrskega prostora, da lahko določijo, kako bi se kar najbolje doseglo navedeno uravnoteženje.³⁹² Pri vzpostavljanju ustreznih struktur morajo države upoštevati krovne cilje direktiv in celostno razlagati vzpostavljene standarde.

³⁸⁶ Tematski sektor Evropskega parlamenta za pravice državljanov in ustavne zadeve, *Krepitev vloge in neodvisnosti organov za enakost*, 2023, str. 29.

³⁸⁷ Priporočilo Komisije (EU) 2018/951 z dne 22. junija 2018 o standardih za organe za enakost, odst. 1.1.2(6).

³⁸⁸ *Prav tam*, odst. 1.1.2(6).

³⁸⁹ Generalni direktorat Evropske komisije za pravosodje in potrošnike in Crowley, N., *Equality bodies making a difference*, Urad za publikacije, 2018, str. 9.

³⁹⁰ Crowley, N., "Taking Stock, A Perspective from the Work of Equality Bodies on: European equality policy strategies, equal treatment directives, and standards for equality bodies", *Equinet*, 2020, str. 24.

³⁹¹ Equinet, *Measuring Standards for Equality Bodies: Indicators for Self-Assessment*, 2023, str. 7.

³⁹² Glej zlasti Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti, *Splošno politično priporočilo ECRI št. 2 (revidirano): Organi za enakost za boj proti rasizmu in nestrpnosti na nacionalni ravni*, 2017, obrazložitevni memorandum, odst. 44–48; Direktivi 2024/1499 in 2024/1500, člen 3(3).

B. Bistveni elementi

Procesna jamstva

Člen 11 določa, da morajo države članice pri izvajanju pooblastil organov za enakost v skladu s členi od 6 do 10 direktiv zagotoviti, da so "pravice zadevnih fizičnih in pravnih oseb do obrambe zaščitene".³⁹³ Posebni ukrepi, ki so namenjeni spodbujanju skladnosti s temi načeli, so pojasnjeni na več točkah. V primerih diskriminacije je včasih težko najti dokaze. Za premagovanje pravosodnih ovir so bila razvita edinstvena postopkovna pravila, ki zagotavljajo prenos dokaznega bremena s pritožnika na toženca v primeru, da so bila ugotovljena "dejstva, na podlagi katerih se lahko domneva, da je prišlo do" diskriminacije (zadeva *prima facie*).³⁹⁴ Uvodne izjave direktiv pojasnjujejo, da je pričakovano, da naj bi "se [...] s pooblastili za izvajanje preiskav in sprejemanje odločitev ter pravico do sodelovanja v sodnih postopkih", vzpostavljenimi v členih od 7 do 10, "olajšalo praktično izvajanje" teh pravil.³⁹⁵ Zavezujoče odločitve "so predmet sodnega nadzora v skladu z nacionalnim pravom".³⁹⁶ Organom za enakost mora biti omogočeno, da "sodelujejo kot stranka v postopkih za izvršitev ali sodni nadzor" takih odločitev.³⁹⁷ Člen 8(4) vključuje poseben pogoj, ki državam članicam omogoča, da se preiskave ne začnejo ali nadaljujejo, "dokler v zvezi z isto zadevo teče sodni postopek".³⁹⁸ V skladu s krovnimi cilji direktiv morajo v primeru, da so uvedena taka pravila, države sprejeti učinkovite zaščitne ukrepe pred zlorabo postopka.³⁹⁹

Zaščita pooblastila, ki se nanaša na enakost

Organi za enakost lahko imajo znotraj držav in na meddržavni ravni različne vloge pri podpiranju okvira za boj proti diskriminaciji in spodbujanju dostopa do pravnega varstva. Medtem ko morajo vsi organi za enakost v skladu z direktivami zagotoviti minimalno raven informacij in podpore za žrtve, se po vložitvi pritožbe vzpostavijo različne poti, po katerih se lahko zadeva nadaljuje. Različne funkcije se lahko odvijajo v različnih smereh. Pri izvajanju preiskovalne funkcije ali funkcije alternativnega reševanja sporov se od organa za enakost na primer pričakuje, da bo deloval nepristransko, pri zastopanju žrtve na sodišču pa se od njega pričakuje, da bo deloval v najboljšem interesu žrtev, ki jih podpira.⁴⁰⁰

Člen 3 direktiv o standardih od držav zahteva, da zagotovijo, da organi za enakost "vzpostavijo takšno notranjo strukturo, da je ta zagotovilo za neodvisno in, ustrezno primeru, nepristransko izvajanje njihovih pristojnosti".⁴⁰¹ To bi lahko na primer vključevalo ustanovitev ločenih enot v okviru organa za enakost za izvajanje različnih elementov pooblastila, ki se nanaša na enakost, razdelitev teh funkcij med različne člane osebja ali ustanovitev ločenega organa v obliki sodišča za enakost z zavezujočimi pristojnostmi odločanja. Države imajo na tem področju sicer v določeni meri možnost proste presoje, vendar je treba zagotoviti izvajanje celotnega pooblastila, ki se nanaša na enakost. Uvodne izjave direktiv o standardih pojasnjujejo

³⁹³ Direktivi 2024/1499 in 2024/1500, člen 11.

³⁹⁴ Glej na primer Preoblikovano direktivo o enakosti spolov (2006/54/ES), člen 19.

³⁹⁵ Direktiva 2024/1499, uvodna izjava 31; Direktiva 2024/1500, uvodna izjava 30.

³⁹⁶ *Prav tam*, člen 11.

³⁹⁷ *Prav tam*, člen 10(4).

³⁹⁸ V prvotnem predlogu je bil uporabljen bolj omejevalen jezik. Vendar so dokazi, ki jih je zbrala mreža Equinet, pokazali, da se lahko v več državah članicah preiskave organov za enakost nadaljujejo kljub sodnim postopkom, ki so v teku. Glej Kádár, T., "Position Paper: Moving forward the European Commission's proposals for Directives strengthening Equality Bodies", *Equinet*, 2023, str. 15–16.

³⁹⁹ Ta potreba je zajeta v Direktivi 2024/1499, uvodna izjava 24, in Direktivi 2024/1500, uvodna izjava 23.

⁴⁰⁰ Direktiva 2024/1499, uvodni izjavi 19 in 26; Direktiva 2024/1500, uvodni izjavi 18 in 25.

⁴⁰¹ *Prav tam*, glej tudi člen 3(3).

obveznosti držav, da zagotovijo vzpostavitev "ustreznih zaščitnih ukrepov" za zaščito izvajanja pristojnosti organa za enakost.⁴⁰² Za to bo morda treba sprejeti zakonodajo ali predpise.⁴⁰³

Učinkovito dodeljevanje virov in nezmanjševanje

Vsak organ, ki je odgovoren za izvajanje določenih delov pooblastila, ki se nanaša na enakost, mora izpolnjevati minimalne standarde učinkovitosti, neodvisnosti, dodeljevanja sredstev in dostopnosti, ki jih določata direktivi o standardih.⁴⁰⁴ Če so organom za enakost zagotovljena nova pooblastila in odgovornosti, se raven zaščite pred diskriminacijo zaradi tega ne sme zmanjšati.⁴⁰⁵ Ta zahteva velja tudi, kadar se pooblastila ali funkcije, ki jih trenutno izvajajo drugi subjekti, naknadno dodelijo organom za enakost.⁴⁰⁶ V tem primeru je potrebno sodelovanje in usklajevanje med institucijami, da bi se izognili podvajanju funkcij.⁴⁰⁷

Prevzem novih pooblastil lahko sproži pomisleke glede prednostnega razvrščanja, zlasti kadar so organi za enakost, ki so bili tradicionalno odgovorni za spodbujanje in preprečevanje, po novem zadolženi za funkcijo odločanja ali za zagotavljanje pomoči in sodelovanje v sodnih postopkih.⁴⁰⁸ V zvezi s tem člen 4 direktiv o standardih jasno določa, da mora biti vsaka imenovana institucija opremljena s potrebnimi človeškimi, finančnimi in tehničnimi viri za izvedbo vsake komponente svojih pristojnosti. To zahteva vnaprejšnje načrtovanje tako pričakovanih kot nepričakovanih stroškov, na primer v primeru povečanja pritožb ali višjih sodnih stroškov.⁴⁰⁹

C. Ključna načela

 **Vzpostavitev postopkovnih zaščitnih ukrepov:** Države morajo zagotoviti, da pooblastila organov za enakost dopolnjujejo in ne preprečujejo doseganja pravice s sodnimi mehanizmi. Organi, ki so odgovorni za izvajanje preiskav, bi morali upoštevati pravila iz direktiv o enakosti, ki se nanašajo na dokazno breme, in delovati z ustrežno nepristranskostjo. Kadar so imenovane institucije pooblašene za sprejemanje zavezujočih odločitev, morajo države zagotoviti možnost pritožbe na sodišča.

 **Vzpostavitev preglednih notranjih struktur in zaščita pristojnosti za enakost:** Države in organi za enakost morajo z medsebojnim sodelovanjem zagotoviti, da se vsak vidik pristojnosti za enakost izvaja na vseh podlagah in na vseh področjih življenja, ki jih zajemajo direktive o enakosti. Kadar organi za enakost izvajajo funkcijo odločanja, morajo države poleg spodbujanja, preprečevanja, zagotavljanja pomoči in sodnih pristojnosti zagotoviti, da njihova notranja struktura omogoča učinkovito in (kjer je to primerno) nepristransko izvajanje njihovih pooblastil.

⁴⁰² Direktiva 2024/1499, uvodna izjava 19, in Direktiva 2024/1500, uvodna izjava 18.

⁴⁰³ Direktivi 2024/1499 in 2024/1500, člen 24. V skladu s tem členom morajo države članice "uveljavi[ti] zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev" z veljavnimi direktivami.

⁴⁰⁴ Glej razpravo v poglavjih III, IV in VI.

⁴⁰⁵ Direktivi 2024/1499 in 2024/1500, člen 20(2).

⁴⁰⁶ To je izrecno navedeno v členu 2(2) v zvezi z obstoječimi pristojnostmi "inšpektoratov za delo ali drugih izvršilnih organov niti v avtonomijo in vlogo socialnih partnerjev". Glej tudi Direktiva 2024/1499, uvodna izjava 17, in 2024/1500, uvodna izjava 16.

⁴⁰⁷ Glej na primer Direktivo 2024/1499, člen 8(2) in člen 14 ter uvodni izjavi 28 in 41 ter Direktivo 2024/1500, člen 8(2) in člen 14 ter uvodni izjavi 27 in 40.

⁴⁰⁸ Evropska komisija, *Delovni dokument služb Komisije: Organi za enakost in izvajanje Priporočila Komisije o standardih za organe za enakost*, SWD (2021) 63 final, str. 10.

⁴⁰⁹ Direktiva 2024/1499, uvodna izjava 22, in Direktiva 2024/1500, uvodna izjava 21.



Uveljavljanje vseh pristožnosti: Vzpostaviti je treba zaščitne ukrepe, s katerimi se zagotovi, da imajo pooblaščenice institucije potrebne vire za učinkovito uveljavljanje tistih pristožnosti za enakost, za katere so odgovorne. Uveljaviti je treba vse vidike pristožnosti za enakost in jim nameniti ustrezno pozornost. Če se pooblastila, podeljena organu za enakost, prenesejo na drugo institucijo (alternativno reševanje sporov in preiskave), mora ta institucija izpolnjevati enake standarde, kot so določeni v direktivah, tudi glede nepristranskosti, neodvisnosti, virov in dostopnosti. Takšni organi morajo izpolnjevati tudi širše zahteve okvira EU za enako obravnavo v zvezi z vprašanji, kot so pravni postopek in dokazi, ki so obravnavani zgoraj.





VI. Dostopnost

Člena 12 in 13 direktiv o standardih se nanašata na dostopnost organov za enakost in storitev, ki jih zagotavljajo. Člen 12 vzpostavlja krovno načelo enakega dostopa in splošne standarde v zvezi z dostopom do vseh storitev in publikacij, ki jih zagotavljajo organi za enakost. Poleg določitve splošnega standarda določa tudi posebne zahteve za enak dostop v zvezi s postopki za predložitev pritožb. Člen 13 se nanaša na posebne obveznosti primerne prilagoditve in dostopnosti za invalide ter potrjuje, da se za organe za enakost uporabljajo obveznosti iz Konvencije Združenih narodov o pravicah invalidov in akta EU o dostopnosti.

Ti členi zagotavljajo, da so organi za enakost v vlogi institucij, ustanovljenih za spodbujanje in varstvo pravic do enakosti in nediskriminacije, dostopni pod enakimi pogoji za vse. Kot je ugotovil ECRI, je dostopnost bistveni minimalni standard tako za učinkovitost kodeksov enakosti kot tudi za njihovo legitimnost:

ker se člani skupin, ki so izpostavljeni diskriminaciji in nestrpnosti, pogosto soočajo z več težavami in ovirami, bi morali organi za enakost posebno pozornost nameniti zagotavljanju, da bi bili za takšne skupine enostavno dostopni.⁴¹⁰

Člena 12 in 13 zagotavljata, da sta direktivi o standardih usklajeni z obstoječimi mednarodnimi standardi (kar med drugim vključuje tudi Konvencijo o pravicah oseb z invalidnostmi) in priporočili strokovnih teles, in da bo posledično enako veljalo tudi za organe za enakost.⁴¹¹ Ključnega pomena je, da standardi, določeni v teh členih, služijo tudi zagotavljanju, da organi za enakost pri opravljanju svojih storitev ne izvajajo posredne diskriminacije z neuspešnim odstranjevanjem ovir, prilagajanjem prostorov in postopkov ter zagotavljanjem dostopa do vseh.

Medtem ko se člena 12 in 13 ukvarjata z različnimi razsežnostmi enakosti dostopa, se v tem povzetku obe določbi preučujeta skupaj, saj se na ta način odraža njun skupni cilj.

A. Določanje standardov

Štiri obstoječe direktive, v katerih je bil določen postopek imenovanja organov za enakost, se niso sklicevale na dostopnost teh organov. Mednarodni standardi o enakem dostopu so se v zadnjih desetletjih sicer

⁴¹⁰ Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti, *Splošno politično priporočilo ECRI št. 2 (revidirano): Organi za enakost za boj proti rasizmu in nestrpnosti na nacionalni ravni*, 2017, odst. 119.

⁴¹¹ Glej, na primer, Predlog Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o standardih za organe za enakost na področju enakega obravnavanja in enakih možnosti žensk in moških pri zaposlovanju in poklicu ter o črtanju člena 20 Direktive 2006/54/ES in člena 11 Direktive 2010/41/EU, COM/2022/688 final, 2022/0400 (COD), str. 5.

bistveno razvili,⁴¹² evropski pravni okvir, v skladu s katerimi se urejajo organi za enakost, pa niso pojasnili, da bi se te zahteve razširile tudi na te institucije.

Ker posebne določbe za enak dostop do organov za enakost ne obstajajo, se je dostopnost izkazala za praktičen izziv za organe za enakost in za njihove uporabnike, pri čemer se težave gibljejo od geografske nedostopnosti pisarn do pomanjkanja podatkov o stroških in zapletenosti pritožbenih postopkov.⁴¹³ Evropska mreža za pravo enakosti je leta 2018 ugotovila, da so lokalne pisarne sicer "izhodišče za dostopnost [...], vendar so lokalne in regionalne pisarne še vedno izjema".⁴¹⁴ Pomemben rezultat teh težav z dostopnostjo je bilo premajhno poročanje o diskriminaciji zaradi ovir za učinkovit dostop do pravnega varstva.⁴¹⁵ V letu 2022 so skoraj 4 od 5 anketirancev v javnem posvetovanju, ki ga je izvedla Evropska komisija, menili, da "je treba sprejeti dodatna pravila" o dostopnosti.⁴¹⁶

V svojem delovnem dokumentu iz leta 2016 je mreža Equinet predlagala standard o potrebi, da bi morale biti poti do dostopa do pravnega varstva "dostopne in skladne", organi za enakost pa bi morali biti pri tem opremljeni s "pooblastili in viri, ki prosičcem omogočajo navigacijo in podporo na celotni poti dostopa do pravnega varstva".⁴¹⁷ V ECRI GPR št. 2r je bil vzpostavljen širši standard dostopnosti, ki se uporablja za celotno paleto storitev organov za enakost. Dokument je določil, da bi morali biti organi za enakost "dostopni osebam, za zaščito pravic katerih so bili ustanovljeni", in navedel posebne standarde, ki med drugim določajo, da bi morale biti storitve organov za enakost "brezplačne" in da bi morale imeti osebe, izpostavljene diskriminaciji, možnost sodelovati z organi za enakost v več različnih oblikah in na zaupen način.⁴¹⁸

Evropska komisija je v svojem Priporočilu iz leta 2018 navedla, da bi morale države članice:

[z]agotoviti, da imajo vse osebe preprost dostop do prostorov organov za enakost, njihovih informacij in stika z njimi, vključno z informacijskimi tehnologijami, storitvami in izdelki, kot so dokumenti in avdiovizualno gradivo ali srečanja in dogodki, ki so organizirani za javnost ali odprti zanje. Dostop bi moral biti zagotovljen zlasti invalidom, vključno z razumnimi prilagoditvami, kot so določene v Konvenciji Združenih narodov o pravicah invalidov, da se invalidom omogoči enak dostop do organov za enakost kot drugim osebam.⁴¹⁹

⁴¹² Za nadaljnjo razpravo glej United Nations Human Rights Office, *Protecting Minority Rights: A Practical Guide to Developing Comprehensive Anti-Discrimination Legislation*, 2023, Del 2.I.C.1.

⁴¹³ Tematski sektor Evropskega parlamenta za pravice državljanov in ustavne zadeve, *Krepitev vloge in neodvisnosti organov za enakost*, 2023, str. 41.

⁴¹⁴ Generalni direktorat Evropske komisije za pravosodje in potrošnike in Crowley, N., *Equality bodies making a difference*, Urad za publikacije, 2018, str. 117.

⁴¹⁵ Evropska komisija, *Delovni dokument služb Komisije: Organi za enakost in izvajanje Priporočila Komisije o standardih za organe za enakost*, SWD (2021) 63 final, oddelek 3.3., str. 24.

⁴¹⁶ Generalni direktorat Evropske komisije za pravosodje in potrošnike, *Binding standards for Equality Bodies: Factual summary report – Open Public Consultation*, 2022, Del III.

⁴¹⁷ Equinet, *Developing Standards for Equality Bodies: An Equinet Working Paper*, 2016, str. 8.

⁴¹⁸ Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti, *Splošno politično priporočilo ECRI št. 2 (revidirano): Organi za enakost za boj proti rasizmu in nestrpnosti na nacionalni ravni*, 2017, odst. 40.

⁴¹⁹ Priporočilo Komisije (EU) 2018/951 z dne 22. junija 2018 o standardih za organe za enakost, odst. 1.2.3(4).

Prav tako je Priporočilo izrecno navedlo, da bi morali imeti organi za enakost po potrebi možnost za vzpostavitev lokalnih in/ali regionalnih uradov ali uvedbo lokalnih in/ali regionalnih pobud za ozaveščanje na terenu.⁴²⁰

Evropska komisija je priznala, da so bili organi za enakost (in države) ne glede na to, da direktive o enakosti ne vsebujejo posebnih določb o dostopnosti in razumni prilagoditvi za invalide, zavezani k zagotavljanju razumne prilagoditve za zagotavljanje dostopnosti za invalide. Konvencijo o pravicah invalidov so ratificirale vse države članice Evropske unije in tudi sama Evropska unija. Konvencija od držav zahteva, da "sprejmejo ustrezne ukrepe, s katerimi invalidom zagotovijo, da imajo enako kot drugi dostop do fizičnega okolja, prevoza, informacij in komunikacij, vključno z informacijskimi in komunikacijskimi tehnologijami in sistemi, ter do drugih objektov, naprav in storitev, ki so namenjene javnosti ali se zanjo opravljajo v mestu in na podeželju".⁴²¹ Ta obveznost vključuje dolžnost zagotavljanja dostopnosti organov za enakost.

Kljub temu je Evropska mreža za pravo enakosti leta 2018 poudarila, da so bili notranji pristopi, ki so jih sprejeli organi za enakost za primerno prilagoditev, neformalni; priporočila je, naj se namesto tega uvedejo operativni sistemi za primerno prilagoditev.⁴²² Vzpostavitev takšnih sistemov je bila predlagana z namenom zagotovitve, da bi osebe, ki dostopajo do organov za enakost, vedele, da so prilagoditve na voljo in da se tudi sčasoma ne bodo spremenile.⁴²³

Tako ECRI kot Priporočilo Evropske komisije sta posebej poudarila, da morajo organi za enakost zagotoviti dostopnost za osebe z invalidnostmi, med drugim tudi s pomočjo posebnih prilagoditev.⁴²⁴

B. Bistveni elementi

Jamstvo držav članic

Člen 12 določa, da "države članice zajamčijo" za vse enak dostop do storitev in publikacij organov za enakost, člen 13 pa navaja, da države "zagotovijo dostopnost in primerne prilagoditve", da se "zajamči" enak dostop za ljudi z invalidnostmi. Jasno je, da se zahteva v tem primeru osredotoča na rezultat in ne na sredstvo. V skladu z minimalnim standardom se zahteva enak dostop. Iz formulacije je razvidno tudi, da je država odgovorna za to, da zagotovi, da so organi za enakost dostopni vsem pod enakimi pogoji. Enak dostop morajo zagotoviti države članice, ne pa tudi organi za enakost. Da pa lahko države članice "zagotovijo" enak dostop, morajo od organov za enakost zahtevati, da zagotovijo dostop za vse, in jim to tudi omogočiti.

Zahteva po enakem dostopu pomeni, da morajo države zagotoviti, da organi za enakost sprejmejo proaktiven pristop k zagotavljanju dostopa za vse. Ta pristop mora vključevati tako "negativni" element, kateri se osredotoča na prepoznavanje in odstranjevanje ovir, ki lahko preprečujejo enak dostop za določene skupine, kot tudi "pozitivni" element, ki se osredotoča na aktivne ukrepe ozaveščanja in vključevanja za skupnosti, ki so bodisi marginalizirane ali pa premalo zastopane. Po drugi strani pa mora za

⁴²⁰ *Prav tam*, odst. 1.2.3(5).

⁴²¹ Konvencija o pravicah invalidov, člen 9.

⁴²² Generalni direktorat Evropske komisije za pravosodje in potrošnike in Crowley, N., *Equality bodies making a difference*, Urad za publikacije, 2018, str. 119.

⁴²³ *Prav tam*.

⁴²⁴ Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti, *Splošno politično priporočilo ECRI št. 2 (revidirano): Organi za enakost za boj proti rasizmu in nestrpnosti na nacionalni ravni*, 2017, odst. 40(e); Priporočilo Komisije (EU) 2018/951 z dne 22. junija 2018 o standardih za organe za enakost, odst. 1.2.3(5).

organe za enakost veljati dolžnost, da prepoznajo in odstranijo ovire, ki lahko ovirajo dostop, in da dejavno sodelujejo z marginaliziranimi skupinami.

Vendar pa države direktiv o standardih, ki od njih zahtevajo, da "zagotovijo" enak dostop, ne bodo mogle izpolniti preprosto tako, da to dolžnost prenesejo na organe za enakost. Organe morajo namreč ustrezno opremiti in jim omogočiti, da lahko zagotavljajo enak dostop. Zagotavljanje enakega dostopa za vse zahteva odpravo fizičnih, socialnih, jezikovnih, finančnih ali geografskih ovir, ki lahko nekaterim skupinam preprečijo enak dostop do storitev. To pa ima določene posledice v zvezi z viri. Pri razvoju kazalnikov za samoocenjevanje organov za enakost so mreža Equinet in njeni člani poudarili to razsežnost in vprašali, ali "proračun, dodeljen organu za enakost, vključuje sredstva za zagotovitev dostopnosti njihovih uradov in storitev (...) vsem, zlasti ljudem z invalidnostmi".⁴²⁵ Da bi države zagotovile enak dostop, morajo zagotoviti, da imajo organi za enakost na voljo vire, ki jih potrebujejo za prepoznavanje in odstranjevanje ovir ter za proaktivno vključevanje premalo zastopanih skupin.

Omogočanje zagotavljanja enakega dostopa organom za enakost vključuje tudi elemente ozaveščanja javnosti. Kot je razvidno iz uvodnih izjav, je "[z]a podporo takemu dostopu [...] ključno, da države članice poskrbijo, da ljudje poznajo svoje pravice ter vedo za obstoj in storitve organov za enakost".⁴²⁶ Kot je navedeno zgoraj, člen 5(1) direktiv o standardih državam nalaga dolžnost ozaveščanja o obstoju organov za enakost in o njihovih storitvah: to je poleg virov drugi potreben element držav, ki organom za enakost omogoča enak dostop.

Dostop do storitev in publikacij

Člen 12(1) jasno določa, da morajo biti storitve in publikacije organov za enakost "vsem enako dostopne".

Enak dostop v tem primeru pomeni, da se zahteva celovit dostop do celotne palete storitev. Kot je potrjeno v uvodnih izjavah, je "[u]činkovitost dela organov za enakost [...] odvisna tudi od tega, ali imajo skupine, ki so izpostavljene tveganju diskriminacije, poln dostop do njihovih storitev".⁴²⁷ Medtem ko člena 12(2) in (3) določata posebne zahteve za odpravo ovir na treh področjih, je člen 12(1) očitno neomejen in se uporablja za celotno paleto storitev, s katerimi se ukvarjajo organi za enakost. Zagotavljanje enakega dostopa za vse zahteva, da je treba "ugotoviti morebitne ovire za dostop do storitev organov za enakost in jih odpraviti".⁴²⁸ Člen 12(1) vzpostavlja obveznost, da se odstranijo vse ovire, ki preprečujejo enak dostop do katere koli storitve, ki jo zagotavljajo organi za enakost za katero koli osebo ali skupino. Kot je navedeno, se v skladu s tem zahteva, da so organi za enakost zavezani k pozitivni dolžnosti prepoznavanja in odpravljanja ovir pri dostopu, poleg tega pa morajo imeti na voljo tudi vire, ki jih potrebujejo za izpolnjevanje te dolžnosti.

Medtem ko člen 12(1) določa splošno obveznost zagotavljanja polnega in enakega dostopa do vseh storitev, dostopnost v praksi vključuje nekatere minimalne zahteve. V ECRI GPR št. 2r so na voljo koristne smernice o bistvenih elementih za dostopnost. Dokument vsebuje vsaj naslednje zahteve:

⁴²⁵ Equinet, *Measuring Standards for Equality Bodies: Indicators for Self-Assessment*, 2023, Pristojnost, Kazalnik 6.1.

⁴²⁶ Direktiva 2024/1499, uvodna izjava 38; Direktiva 2024/1500, uvodna izjava 37.

⁴²⁷ *Prav tam*.

⁴²⁸ Direktiva 2024/1499, uvodna izjava 39; Direktiva 2024/1500, uvodna izjava 38.



Dostopnost zahteva:

-  enostavno dostopne prostore, spletne, e-poštne in telefonske storitve ter prilagodljivost pri izpolnjevanju časovnih omejitev oseb, ki potrebujejo dostop do storitev organa;
-  lokalne pobude za ozaveščanje ter lokalne in regionalne urade za opravljanje dela organa;
-  prisotnost skupin, ki se v ključnih trenutkih soočajo z diskriminacijo in nestrpnostjo, ter vzpostavljanje trajnih povezav z njimi [...];
-  možnost, da se osebe, ki so izpostavljene diskriminaciji ali nestrpnosti, zaupno in v jeziku, ki ga obvladajo, obrnejo na organ za varstvo pred diskriminacijo ali nestrpnostjo in z njim sodelujejo, da se jim zagotovi osebni stik in da pritožbe vložijo ustno, na spletu ali v pisni obliki z minimalnimi pogoji dopustnosti;
-  prilagoditve v svojih prostorih, storitvah, postopkih in praksah, pri čemer naj se upoštevajo vse oblike invalidnosti;
-  uporabo lahko berljivega jezika v publikacijah, zlasti tistih, ki zagotavljajo informacije o pravicah in pravnih sredstvih, ter prevod izbranih publikacij v vse jezike, ki se običajno uporabljajo v državi;
-  funkcije in storitve organa za enakost, ki morajo biti za tožnike in za tožene stranke brezplačne;
-  sprejemanje ukrepov za obveščanje javnosti o teh določbah glede dostopnosti in zagotavljanje njihove razpoložljivosti.⁴²⁹

Enak dostop za vse

Člen 12(1) pojasnjuje, da morajo biti storitve in publikacije organov za enakost dostopne vsem. V skladu s tem se zahteva, da se zagotovi osredotočenost ne le na tiste razloge, ki jih zajemajo obstoječe direktive o enakosti, temveč tudi na dejavnike, povezane z drugimi značilnostmi in statusi. Dejansko uvodne izjave direktiv o standardih jasno določajo, da se v okviru zagotavljanja enakega dostopa za vse zahteva, da države in organi za enakost upoštevajo dejavnike, kot so "ekonomski status, starost, invalidnost, stopnja pismenosti, državljanstvo ali rezidenčni status ali [...] dostop do spletnih orodij".⁴³⁰ V skladu s tem velja, da direktive o standardih od organov za enakost zahtevajo le, da okrepijo uporabo načela enakega obravnavanja v zvezi z razlogi, navedenimi v obstoječih direktivah, ti organi pa morajo pri sprejemanju ukrepov za zagotovitev svoje dostopnosti upoštevati druge okoliščine.

Ni ovir za predložitev pritožb

Člen 12(2) določa posebno obveznost za organe za enakost, da zagotovijo, da "za predložitev pritožb ni ovir". To je jasna in absolutna zahteva, ki je naložena neposredno organom za enakost.

⁴²⁹ Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti, *Splošno politično priporočilo ECRI št. 2 (revidirano): Organi za enakost za boj proti rasizmu in nestrpnosti na nacionalni ravni*, 2017, odst. 40.

⁴³⁰ Direktiva 2024/1499, uvodna izjava 38; Direktiva 2024/1500, uvodna izjava 37.

Določba iz člena 12(2) je potrebno dopolnilo zahtevi iz člena 6(2), da mora biti organom za enakost "omogočeno prejetje pritožb zaradi diskriminacije". Obravnavanje pritožb je v mnogih državah ključna odgovornost organov za enakost, direktivi o standardih pa državam nalagata obveznost, da zagotovijo, da so organi opolnomočeni za opravljanje te funkcije in da jim je to omogočeno.⁴³¹ Zagotavljanje, da se storitev obravnavanja pritožb lahko zagotavlja brez ovir, je bistvenega pomena za zagotovitev, da tožniki lahko uživajo enak in učinkovit dostop do pravnega varstva.

Kot pri drugih vidikih zahteve iz člena 12 si morajo **organi za enakost proaktivno prizadevati za prepoznavanje in odpravljanje ovir, ki lahko preprečijo predložitev pritožb**. To na primer vključuje zagotavljanje, da se lahko vloge predložijo na različne načine (osebno in na spletu), v različnih oblikah (ustno ali pisno) in v jeziku, "ki ga izbere pritožnik".⁴³² Zagotavljanje učinkovitega dostopa zahteva diferenciran pristop, v okviru katerega se priznavajo raznolike potrebe posameznikov.⁴³³ V skladu s tem člen 12(2) sicer navaja nekatere posebne ukrepe, ki bi jih morali sprejeti organi za enakost, da se zagotovi neoviran dostop, vendar je treba te ukrepe obravnavati kot ponazoritvene, minimalne zahteve, ki lahko omogočajo enak dostop za predložitev pritožb.

Pritožnikom brezplačno [zagotavljanje] svoje storitve

Člen 12(3) določa, da organi za enakost pritožnikom brezplačno zagotavljajo svoje storitve. Kot smo že omenili, so stroški pomembna ovira, ki lahko preprečuje enak dostop, kar se tudi dogaja. Kljub temu je besedilo v tej določbi specifično in zastavljeno ožje kot drugje v členih 12 in 13: **storitve je treba "pritožnikom" zagotoviti "brezplačno"**.

Organi za enakost niso dolžni zagotavljati storitev nosilcem dolžnosti ali osebam, ki niso pritožniki, čeprav se lahko odločijo, da to storijo, če to služi njihovim namenom. Organi za enakost se lahko odločijo za brezplačno zagotavljanje storitev usposabljanja ali tenkočutnega ravnanja, da bi tako čim bolj povečali doseg in učinek svojega dela na področju preventive in spodbujanja. Nasprotno pa bi morali imeti organi za enakost možnost, da nosilcem dolžnosti zaračunajo svetovanje glede izpolnjevanja njihovih zakonskih obveznosti, če menijo, da je to potrebno in primerno.

Zagotavljanje storitev na celotnem ozemlju

Člen 12(3) od držav članic zahteva, da zagotovijo, da organi za enakost opravljajo svoje storitve na celotnem ozemlju, "tudi na podeželskih in oddaljenih območjih". Geografska nedostopnost je glavna praktična ovira, ki lahko preprečuje enak dostop za etnične, verske in druge skupine, katere morda živijo v določenih regijah, in za člane katere koli skupine, izpostavljene diskriminaciji, za katere lahko čas potovanja in stroški predstavljajo oviro za sodelovanje z organi za enakost. V skladu s tem bi morale države, kot je določeno v uvodnih izjavah: "brez poseganja v avtonomijo regionalnih in lokalnih organov [...] zagotoviti, da so storitve organov za enakost na voljo vsem potencialnim žrtvam na celotnem ozemlju države, na primer z vzpostavitev lokalnih uradov, tudi mobilnih, z uporabo komunikacijskih orodij, z organizacijo lokalnih

⁴³¹ Direktivi 2024/1499 in 2024/1500, člena 6(1) in 6(2). Glej tudi Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti, *Splošno politično priporočilo ECRI št. 2 (revidirano): Organi za enakost za boj proti rasizmu in nestrpnosti na nacionalni ravni*, 2017, obrazložiteni memorandum, odst. 84.

⁴³² Direktiva 2024/1499, člen 12(2) in uvodna izjava 25; Direktiva 2024/1500, člen 12(2) in uvodna izjava 24.

⁴³³ V skladu s členom 12 mora biti dostop do organov za enakost na voljo "vsem". Glej tudi Direktiva 2024/1499, uvodni izjavi 16 in 38; Direktiva 2024/1500, člen 6(1) in uvodne izjave 15, 23 in 37.

kampanj, s sodelovanjem z lokalnimi predstavniki ali organizacijami civilne družbe ali prek pogodbenih ponudnikov storitev".

Dostopnost in primerna prilagoditev

Medtem ko člen 12 določa splošne zahteve za enak dostop za vse, člen 13 vsebuje posebne določbe v zvezi z enakim dostopom za ljudi z invalidnostmi.

Člen 13, za razliko od večine drugih določb direktiv o standardih, državi ne nalaga novih obveznosti. Namen določbe je le potrditi, da za organe za enakost v vlogi javnih organov pri opravljanju njihovih storitev veljajo zahteve, ki jih določajo obstoječi mednarodni pravni instrumenti. Kot je navedeno v uvodnih izjavah,⁴³⁴ člen 13 od držav zahteva, da zagotovijo, da organi za enakost delujejo v skladu z obstoječimi pravnimi standardi o dostopnosti in primernih prilagoditvah, kot jih vsebujeta Evropski akt o dostopnosti (2019/882) in Konvencija o pravicah oseb z invalidnostmi.

V skladu s členom 13 morajo organi za enakost sprejeti proaktivne in odzivne ukrepe. Kot je ugotovil Odbor za pravice oseb z invalidnostmi, je dostopnost proaktivna sistemska obveznost, medtem ko razumne prilagoditve od nosilcev dolžnosti zahtevajo, da se odzovejo na zahteve za posebne prilagoditve. Odbor je določil naslednje:

Dostopnost mora biti vgrajena v sisteme in procese, in sicer ne glede na potrebo določenega posameznika z invalidnostjo, na primer zagotovljen dostop do stavbe, storitve ali izdelka pod enakimi pogoji kot drugi [...]

Razumno prilagoditev je treba zagotoviti od trenutka, ko posameznik z invalidnostjo potrebuje dostop do nedostopnih situacij ali okolij ali ko želi uveljavljati svoje pravice. Za razumno prilagoditev pogosto, vendar ne vedno, zaprosi posameznik, ki potrebuje dostop, ali pa zadevni predstavniki posameznika ali skupine ljudi. O razumni prilagoditvi se je treba dogovoriti s prosilcem/-i.⁴³⁵

V skladu s tem člen 13 od držav zahteva, da organom za enakost omogočijo proaktivno in sistematično zagotavljanje dostopnosti njihovih prostorov, komunikacij in storitev, hkrati pa zagotovijo, da se lahko odzovejo na zahteve za razumne prilagoditve, kadar jih prejmejo.

C. Ključna načela



Obvezna zahteva: Člena 12 in 13 določata absolutno in takojšnjo zahtevo glede izida. Države in organi za enakost morajo zagotoviti enak dostop do storitev, publikacij in določenih dejavnosti organov za enakost.



Enak dostop: Zagotavljanje enakega dostopa ima tako negativne kot pozitivne razsežnosti. Negativne zahtevajo opredelitev in odpravo ovir, ki lahko preprečijo enak dostop. Pozitivne pa zahtevajo proaktivne ukrepe, vključno z ozaveščanjem in vključevanjem marginaliziranih, premalo zastopanih in drugih prikrajšanih skupnosti, ki se lahko spopadajo s fizičnimi, socialnimi,

⁴³⁴ Direktiva 2024/1499, uvodna izjava 40; Direktiva 2024/1500, uvodna izjava 39.

⁴³⁵ Odbor za pravice oseb z invalidnostmi, *Splošni komentar št. 6*, dok. ZN CRPD/C/GC/6, 2018, odst. 24.

jezikovnimi, komunikacijskimi, finančnimi ali geografskimi ovirami, ki jim preprečujejo enak dostop. Za primarno obveznost so odgovorne države, ki morajo tudi zagotoviti, da so organi za enakost pooblaščen za zagotavljanje enakega dostopa vsem.

Individualni in kolektivni ukrepi: Člen 13 razlikuje med primernimi prilagoditvami in ukrepi na področju dostopnosti. Razumne prilagoditve so individualizirana dolžnost, ki se izvaja od trenutka, ko oseba potrebuje dostop do sicer nedostopnega okolja, ukrepi na področju dostopnosti pa so stalna, proaktivna obveznost za zagotavljanje dostopnosti.

Dostop za vse: Čeprav direktivi ne razširjata osebnega ali materialnega obsega varstva iz prvotnih direktiv o enakosti, morajo države zagotoviti, da so storitve organa za enakost na voljo "vsem", ne glede na njihove osebne okoliščine. Te zahteve so zavezujoče tako za državo kot tudi za organe za enakost (ki so nosilci javnih dolžnosti). Če naj organi za enakost zagotovijo enak dostop, morajo imeti za to potrebne veščine, znanje in vire, da lahko prepoznajo in premagajo ovire za sodelovanje v širšem razponu okoliščin.





VII. Prenos, izvajanje in spremljanje

Členi od 17 do 25 direktiv o standardih se osredotočajo na prenos, izvajanje in spremljanje standardov, določenih v prejšnjih členih. Ti členi organom za enakost, državam in institucijam Evropske unije večinoma zagotavljajo jasno usmerjene ukrepe, potrebne za uveljavitev direktiv o standardih.

V večini primerov ti členi ne določajo ključnih načel, pač pa zgolj navajajo navodila o korakih, ki jih je treba izvesti za operacionalizacijo direktiv o standardih. Glede na bolj neposredne zahteve, navedene v teh določbah, je to poglavje preprosto vodič po ustreznih členih in ne upošteva procesa razvoja standardov, prav tako pa tudi ne analizira bistvenih elementov teh določb.

1 Prenos

Člen 24 zahteva, da države sprejmejo nove zakone skupaj s potrebnimi predpisi za uveljavitev Direktive.⁴³⁶ Rok, ki ga morajo spoštovati države, je 19. junij 2026. Ko so sprejeti ustrezni zakoni, predpisi in določbe, morajo države obvestiti Komisijo in ji sporočiti "besedilo temeljnih določb nacionalnega prava", ki so ga sprejele v ta namen. Države morajo sklicevanje na zadevno direktivo vključiti v vse nove pravne določbe ali v uradno objavljene določbe. V skladu z načelom smiselnega posvetovanja bi morale države sodelovati z organi za enakost in se dogovoriti o ukrepih za prenos.

Člen 20 določa bistven zaščitni ukrep za urejanje postopka prenosa. Člen 20(2) določa absolutno prepoved regresivnega izvajanja: "[i]zvajanje te direktive v nobenem primeru ne sme biti podlaga za znižanje ravni zaščite pred diskriminacijo, ki jo države članice že zagotavljajo". Člen 20(1) določa ustrezno načelo, in sicer, da lahko države "uvedejo ali ohranijo" določbe, ki so ugodnejše od tistih v direktivah o standardih. Kot je obravnavano v poglavju I, ta člen krepi namen direktiv o standardih za določanje minimalnih standardov in pojasnjuje, da direktive o standardih določajo spodnjo mejo, ne pa tudi zgornje meje.

Člen 21 določa še en pomemben zaščitni ukrep v zvezi z zbiranjem in obdelavo osebnih podatkov. Od držav zahteva, da zagotovijo, da organi za enakost zbirajo in obdelujejo takšne podatke "le, kadar je to potrebno" za izvajanje direktiv o standardih. V tem členu je pomembno pojasnjeno, da je legitimno, da organi za enakost obdelujejo osebne podatke, "ki razkrivajo rasno ali etnično poreklo, politično prepričanje, versko ali filozofsko prepričanje ali članstvo v sindikatu [...], genetske podatke, biometrične podatke [...] [in] podatke

⁴³⁶ Direktivi 2024/1499 in 2024/1500, člen 24: "Države članice uveljavijo zakone in druge predpise, potrebne za usklajevanje s to direktivo".

o spolnem življenju ali spolni usmerjenosti fizične osebe".⁴³⁷ Člen določa izjemo pri omejitvi obdelave takih podatkov, določeni v 1. odstavku člena 9 Splošne uredbe o varstvu podatkov. Pri tem "koristno pojasnjuje, da je obdelava s strani organov za enakost zakonita, v kolikor se šteje za izvajanje naloge, ki se izvaja v javnem interesu ali pri izvajanju javne oblasti".⁴³⁸ Člen organom za enakost dovoljuje obdelavo takih podatkov, vendar od držav zahteva, da vzpostavijo "primerne in posebne ukrepe" za zaščito pravic posameznikov, na katere se nanašajo osebni podatki.

2 Izvajanje

Medtem ko morajo države prenesti direktive o standardih v zakonodajo, morajo organi za enakost v praksi izvajati določbe z izpolnjevanjem svojih pooblastil in z izvajanjem svojih funkcij. Člen 17 določa bistvene minimalne standarde v zvezi s tem in od držav članic zahteva, da zagotovijo, da organi za enakost načrtujejo svoje delo in poročajo o njem. Kot je Komisija navedla v svojem prvotnem predlogu direktiv o standardih, je "[c]ilj te določbe zagotoviti, da organi za enakost redno načrtujejo svoje delo in o njem ter o stanju na področju enakega obravnavanja in nediskriminacije tudi javno poročajo".⁴³⁹

Člen 17(a) zahteva, da organi za enakost "sprejmejo delovni program", ki določa prednostne naloge in predlagane dejavnosti. Člen 17(b) zahteva, da organi za enakost objavijo letno poročilo o dejavnostih, vključno s finančnim poročilom. To so pomembni ukrepi za zagotovitev učinkovitosti organov za enakost in njihove odgovornosti. Kljub temu je treba v skladu z navedenim namenom direktiv o standardih te določbe razlagati ob upoštevanju standardov o neodvisnosti iz člena 3, zlasti v zvezi s svobodo pred zunanjim vplivom in zahtevo, da organi za enakost "ne zahtevajo ali sprejemajo navodil od vlade". V skladu s tem morajo države sicer zagotoviti, da organi za enakost načrtujejo in poročajo, vendar ne smejo biti niti načrti niti poročila predmet odobritve katerega koli državnega organa.⁴⁴⁰ Člen 17(c) zahteva, da organi za enakost pripravijo poročila o "stanju na področju enakega obravnavanja" v njihovi pristojnosti. Ta vidik člena 17 je diskretno obravnavan v poglavju V.1.5 tega povzetka.

3 Spremljanje

Direktive o standardih določajo jasna pravila glede spremljanja standardov in njihovega izvajanja. Člen 18 določa, da Evropska komisija do 19. junija 2026 "določi seznam skupnih kazalnikov za delovanje organov za enakost, imenovanih na podlagi te direktive". Člen 18 določa posebne zahteve za kazalnike, ki jih je treba razviti: zajeti bi morali vse razsežnosti virov, neodvisnosti, dostopnosti in učinkovitosti ter "spremembe pri njihovih nalogah, pristojnostih ali strukturah, ter zagotavlja[ti] primerljivost, objektivnost in zanesljivost [zbranih podatkov]". Te kazalnike je treba sprejeti z izvedbenim aktom po postopku odbora, kot je

⁴³⁷ Uredba (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu fizičnih oseb pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba o varstvu podatkov), člen 9(1).

⁴³⁸ Kádár, T., "Position Paper: Moving forward the European Commission's proposals for Directives strengthening Equality Bodies", *Equinet*, 2023, str. 22.

⁴³⁹ Predlog Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o standardih za organe za enakost na področju enakega obravnavanja in enakih možnosti žensk in moških pri zaposlovanju in poklicu ter o črtanju člena 20 Direktive 2006/54/ES in člena 11 Direktive 2010/41/EU, COM/2022/688 final, 2022/0400 (COD), str. 20.

⁴⁴⁰ Equinet, *Measuring Standards for Equality Bodies: Indicators for Self-Assessment*, 2023, Neodvisnost – Kazalnik 1.10.

predvideno v členu 22. Člen jasno navaja, da se kazalniki ne smejo uporabljati za razvrščanje organov za enakost ali izdajanje priporočil posameznim državam članicam.

Medtem ko morajo države prenesti direktive o standardih in pooblastiti organe za enakost, organi za enakost pa morajo izvajati standarde, mora Komisija v praksi določiti kazalnike, potrebne za spremljanje njihovega izvajanja. Kritično pa je, da člen 18(1) zahteva, da Komisija razvije kazalnike za spremljanje v sodelovanju z drugimi ustreznimi zainteresiranimi stranmi, pri čemer se lahko "posvetuje" z Agencijo Evropske unije za temeljne pravice, Evropskim inštitutom za enakost spolov in "mrežami organov za enakost na ravni Unije". Ta zadnji navedek se jasno nanaša na mrežo Equinet, tj. evropsko mrežo organov za enakost. Kot je navedeno drugje v tem povzetku, so mreža Equinet in njeni člani že dosegli velik napredek na tem področju, saj je mreža v svoji publikaciji *"Merilni standardi za organe za enakost"* (*Measuring standards for Equity Bodies*) iz leta 2023 predstavila predlagane kazalnike na področjih pooblastil, neodvisnosti in virov, ki so jih razvili organi za enakost, ki so njeni člani. Direktivi o standardih jasno predvidevata, da bo Komisija iz tega vira in strokovnega znanja mreže Equinet ter njenih članov razvila kazalnike za spremljanje izvajanja direktiv.⁴⁴¹

Člen 18(2) pojasnjuje vlogo držav članic pri podpori spremljanja izvajanja direktiv o standardih. Do 19. junija 2031 (pet let po vzpostavitvi skupnega niza kazalnikov), nato pa vsakih pet let morajo države Komisiji predložiti "vse relevantne informacije o uporabi" direktiv o standardih. Te morajo vključevati vsaj podatke o delovanju organov za enakost in ugotovitve iz poročil, ki jih pripravijo organi, tako v njihovih letnih poročilih kot v javnih poročilih o stanju na področju enakega obravnavanja, pripravljenih v skladu s členom 17(c).

Nazadnje, člen 18(3) zahteva, da Komisija pripravi poročilo o "uporabi in praktičnih učinkih" direktive, ki naj temelji na informacijah, ki jih predložijo države, in "drugih ustreznih podatkih". Ta stavek se dodatno razširi s sklicevanjem na ponazoritveni seznam virov za takšne podatke, ki vključuje organe za enakost, mrežo Equinet in organizacije civilne družbe, pa tudi institucije Evropske unije za pravice. Poročilo Komisije bi moralo zajemati neodvisnost in učinkovitost ter bi moralo temeljiti na skupnih kazalnikih, ki jih je Komisija določila v skladu s členom 18(1).

Člen 19 dopolnjuje in razširja zahteve iz člena 18(3) s tem, da določa, da lahko "Evropski parlament [...] vsako leto povabi Komisijo k razpravi" o spremljanju in poročanju v skladu s členom 18. Parlament je pooblaščen za to, da "lahko svoje mnenje o zadevah iz člena 18 izrazi v resolucijah", Komisija pa "po potrebi upošteva vse elemente, ki izhajajo iz stališč, izraženih" v dialogu s Parlamentom ali v kateri koli resoluciji Parlamenta.

4 Prenos in izvajanje na ravni Evropske unije

Medtem ko se direktivi o standardih osredotočata na vzpostavitev standardov, ki veljajo za države in za organe za enakost, pa vsebujeta tudi določbe glede prenosa in izvajanja na evropski ravni. Zlasti člen 23 spreminja ustrezne določbe štirih direktiv o enakosti, v skladu s katerimi je bila določena ustanovitev organov za enakost, saj črta zahtevana poglavja teh direktiv in določa, da se "[s]klincevanja na organe za spodbujanje enakega obravnavanja iz navedenih členov [...] štejejo za sklicevanja na organe za enakost iz

⁴⁴¹ Za več informacij o teh kazalnikih glej opis v uvodu k temu povzetku.

člena 2(1) te direktive". Medtem ko je večina določb direktiv že v veljavi, se bo ta člen pričel uporabljati od 19. junija 2026.





VIII. Bibliografija

1 Pogodbeno pravo in praksa



1.1. Direktivi o standardih

Direktiva Sveta (EU) 2024/1499 z dne 7. maja 2024 o standardih za organe za enakost na področju enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost, enakega obravnavanja oseb v zadevah zaposlovanja in poklica ne glede na vero ali prepričanje, invalidnost, starost ali spolno usmerjenost, enakega obravnavanja žensk in moških v zadevah socialne varnosti ter pri dostopu do blaga in storitev in oskrbi z njimi ter o spremembi direktiv 2000/43/ES in 2004/113/ES.

Direktiva (EU) 2024/1500 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. maja 2024 o standardih za organe za enakost na področju enakega obravnavanja in enakih možnosti žensk in moških pri zaposlovanju in poklicu ter o spremembi direktiv 2006/54/ES in 2010/41/EU.



1.2. Direktive o enakosti

Direktiva Sveta 2000/43/ES z dne 29. junija 2000 o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost.

Direktiva Sveta 2000/78/ES z dne 27. novembra 2000 o splošnem okviru enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu.

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.

Direktiva Sveta z dne 19. decembra 1978 o postopnem izvrševanju načela enakega obravnavanja moških in žensk v zadevah socialne varnosti.

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).

Direktiva 2010/41/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. julija 2010 o uporabi načela enakega obravnavanja moških in žensk, ki opravljajo samostojno dejavnost, in o razveljavitvi Direktive Sveta 86/613/EGS.



1.3. Druga relevantna evropska zakonodaja

Pogodba o Evropski uniji.

Listina Evropske unije o temeljnih pravicah.

Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, C.E.T.S. št. 005, 1950.

Direktiva Sveta 2010/18/EU z dne 8. marca 2010 o izvajanju revidiranega okvirnega sporazuma o starševskem dopustu, sklenjenega med BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP in ETUC, ter o razveljavitvi Direktive 96/34/ES.

Direktiva Sveta 76/207/EGS z dne 9. februarja 1976 o uresničevanju načela enakega obravnavanja moških in žensk v zvezi z dostopom do zaposlitve, poklicnega izobraževanja in napredovanja ter delovnih pogojev.

Direktiva (EU) 2023/970 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 10. maja 2023 o krepitvi uporabe načela enakega plačila za enako delo ali delo enake vrednosti za moške in ženske s preglednostjo plačil in mehanizmi za izvrševanje.

Direktiva (EU) 2024/1385 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. maja 2024 o boju proti nasilju nad ženskami in nasilju v družini.

Direktiva 2014/54/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o ukrepih za lažje uresničevanje pravic, podeljenih delavcem v okviru prostega gibanja delavcev.

Uredba (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu fizičnih oseb pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba o varstvu podatkov).



1.4. Mednarodno pravo in praksa

Odbor za pravice oseb z invalidnostmi, *Sklepne ugotovitve o Evropski uniji*, dok. ZN CRPD/C/EU/CO/1, 2015.

Odbor za pravice oseb z invalidnostmi, *Splošni komentar št. 1*, dok. ZN CRPD/C/GC/1, 2014.

Odbor za pravice oseb z invalidnostmi, *Splošni komentar št. 6*, dok. ZN CRPD/C/GC/6, 2018.

Odbor za pravice oseb z invalidnostmi, *Smernice o neodvisnih okvirih spremljanja in njihovo sodelovanje pri delu Odbora za pravice oseb z invalidnostmi*, dok. ZN CRPD/C/1/Rev.2, Priloga.

Konvencija o pravicah invalidov, 2515 U.N.T.S. 3, 2006.

Načela v zvezi s statusom nacionalnih institucij za spodbujanje in varstvo človekovih pravic (pariška načela), dok. ZN A/RES/48/134, 1993.



1.5. Sodna praksa

Sodišče Evropske unije, *Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding v Firma Feryn NV*, zadeva C-54/07, 2008.

Sodišče Evropske unije, *Komisija proti Avstriji*, zadeva C-614/10, 2012.

Sodišče Evropske unije, *Diskrimineringsombudsmannen v Braathens Regional Aviation AB*, zadeva C-30/19, 2021.

2 Pripravljalni materiali

Predlog Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o standardih za organe za enakost na področju enakega obravnavanja in enakih možnosti žensk in moških pri zaposlovanju in poklicu ter o črtanju člena 20 Direktive 2006/54/ES in člena 11 Direktive 2010/41/EU, COM/2022/688 final, 2022/0400 (COD).

Odbor Evropskega parlamenta za zaposlovanje in socialne zadeve ter Odbor za pravice žensk in enakost spolov, *Osnutek poročila o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o standardih za organe za enakost na področju enakega obravnavanja in enakih možnosti žensk in moških pri zaposlovanju in poklicu ter o črtanju člena 20 Direktive 2006/54/ES in člena 11 Direktive 2010/41/EU*, COM(2022)0688 – C9-0409/2022 – 2022/0400 (COD).

3 Nezavezujoča priporočila

Priporočilo Komisije (EU) 2018/951 z dne 22. junija 2018 o standardih za organe za enakost.

Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti, *Splošno politično priporočilo ECRI št. 2 (revidirano): Organi za enakost za boj proti rasizmu in nestrpnosti na nacionalni ravni*, 2017.

4 Publikacije, katerih avtor in naročnik je mreža Equinet

Crowley, N., "Enhancing the Impact of Equality Bodies and Ombudsperson Offices: Making Links", *Equinet*, 2017.

Crowley, N., "Making Europe more Equal: A Legal Duty?", *Equinet*, 2016.

Crowley, N., "Taking Stock, A Perspective from the Work of Equality Bodies on: European equality policy strategies, equal treatment directives, and standards for equality bodies", *Equinet*, 2020.

Equinet, "Collection and Use of Complaints Data by Equality Bodies", *Equinet*, 2021.

Equinet, "Conference Synthesis Report: The other side of the law: Enforcement of anti-discrimination legislation", *Equinet*, 2023.

Equinet, "Equality Bodies working on cases without an identifiable victim: Actio popularis", *Equinet*, 2022.

Equinet, "Minimal Guidelines on Improving Complaints Data Collection by Equality Bodies: An Equinet Handbook", *Equinet*, 2023.

Equinet, "The EU Legislative Framework", dostop 2024.

Equinet, *Compendium of Good Practices on Equality Mainstreaming: The Use of Equality Duties and Equality Impact Assessments*, 2021.

Equinet, *Developing Standards for Equality Bodies: An Equinet Working Paper*, 2016.

Equinet, *Factsheet: Litigation Powers of Equality Bodies*, 2023.

Equinet, *Future of Equality Legislation in Europe: Synthesis Report of the Online Roundtable*, 2020.

Equinet, *Measuring Standards for Equality Bodies: Indicators for Self-Assessment*, 2023.

Ganty, S. in Benito Sanchez, JC., "Expanding the List of Protected Grounds within Anti-Discrimination Law in the EU", *Equinet*, 2021.

Kádár, T., "Position Paper: Moving forward the European Commission's proposals for Directives strengthening Equality Bodies", *Equinet*, 2023.

Tudisco, V. in Lantschner, E., "Preventing and Reacting to Discrimination through Sanctions and Remedies", *Equinet*, 2022.

5 Drugi članki, knjige, poročila in študije

Ammer, M., Crowley, N., Liegl, B., Holzleithner, E., Wladasch, K. in Yesilkagit, K., "Study on equality bodies set up under Directives 2000/43/EC, 2004/113/EC, and 2006/54/EC: Synthesis report", *Human European Consultancy & Ludwig Boltzmann Institute*, Nizozemska, 2010.

Benedi Lahuerta, S., "Equality Bodies: Advancing towards more responsive designs?", *International Journal of Law in Context* (2021), 17.

Crowley, N., "Standards for equality bodies – nearly done", *Social Europe*, 2024.

Elizondo-Urrestarazu, J., "Equality bodies: New standards, new challenges", *IgualdadES*, 9, 2023.

Equal Rights Trust and the International Lawyers Assisting Workers Network, *A Promise Not Realised: The Right to Non-Discrimination in Work and Employment*, 2024.

Generalni direktorat Evropske komisije za pravosodje in potrošnike, *Binding standards for Equality Bodies: Factual summary report – Open Public Consultation*, 2022.

Evropska komisija, *Delovni dokument služb Komisije: Organi za enakost in izvajanje Priporočila Komisije o standardih za organe za enakost*, SWD (2021) 63 final.

Generalni direktorat Evropske komisije za pravosodje in potrošnike in Crowley, N., *Equality bodies making a difference*, Urad za publikacije, 2018.

Tematski sektor Evropskega parlamenta za pravice državljanov in ustavne zadeve, *Krepitev vloge in neodvisnosti organov za enakost*, 2023.

European Union Agency for Fundamental Rights, *GDPR in Practice: Experiences of Data Protection Authorities*, 2024.



Organi za enakost, ki so člani mreže Equinet

ALBANIJA

Komisar za varstvo pred diskriminacijo
www.kmd.al

AVSTRIJA

Avstrijski varuh za pravice ljudi z invalidnostmi www.behindertenanwalt.gv.at

AVSTRIJA

Varuh človekovih pravic za enako obravnavo
www.gleichbehandlungsanwaltschaft.gv.at

BELGIJA

Zavod za enakost žensk in moških
www.igvm-iefh.belgium.be

BELGIJA

Unia (Medzvezni center za enake možnosti)
www.unia.be

BOSNA IN HERCEGOVINA

Institucija varuha človekovih pravic Bosne in Hercegovine
www.ombudsmen.gov.ba

BOLGARIJA

Komisija za varstvo pred diskriminacijo
www.kzd-nondiscrimination.com

HRVAŠKA

Varuhinja človekovih pravic Republike Hrvške
www.ombudsman.hr

HRVAŠKA

Varuh človekovih pravic za enakost spolov
www.prs.hr

HRVAŠKA

Varuh človekovih pravic za ljudi z invalidnostmi
www.posi.hr

CIPER

Urad Komisarja za administracijo in varstvo človekovih pravic
www.ombudsman.gov.cy

ČEŠKA

Javni zagovornik pravic
www.ochrance.cz

DANSKA

Danski Inštitut za človekove pravice
www.humanrights.dk

ESTONIJA

Komisar za enakost spolov in enako obravnavo
www.volink.ee

FINSKA

Varuh človekovih pravic za nediskriminacijo
www.syrjinta.fi

FINSKA

Varuh človekovih pravic za enakost
www.tasa-arvo.fi

FRANCIJA

Zagovornik pravic
www.defenseurdesdroits.fr

GRUZIJA

Javni zagovornik (varuh človekovih pravic) Gruzije
www.ombudsman.ge

NEMČIJA

Zvezna agencija za boj proti diskriminaciji
www.antidiskriminierungsstelle.de

GRČIJA

Grški varuh človekovih pravic
www.synigoros.gr

MADŽARSKA

Urad Komisarja za temeljne pravice
www.ajbh.hu

IRSKA

Irska Komisija za človekove pravice in enakost
www.ihrec.ie

ITALIJA

Državni urad za boj proti rasni diskriminaciji
www.unar.it

KOSOVO*

Inštitucija varuha človekovih pravic
<https://oik-rks-org/>

LATVIJA

Urad varuha človekovih pravic Republike Latvije
www.tiesibsargu.lv

LITVA

Urad varuha človekovih pravic za enake možnosti
www.lygybe.lt

LUKSEMBURG

Center za enako obravnavo
www.cet.lu

MALTA

Komisija za pravice ljudi z invalidnostmi
www.crp.org.mt

MALTA

Državna komisija za spodbujanje enakosti
ncpe.gov.mt

MOLDAVIJA

Svet za enakost
www.egalitate.md

ČRNA GORA

Varuh človekovih pravic in svoboščin (Ombudsman)
www.ombudsman.co.me

NIZOZEMSKA

Nizozemski Inštitut za človekove pravice
www.mensenrechten.nl

SEVERNA MAKEDONIJA

Komisija za preprečevanje in zaščito pred diskriminacijo
www.kszd.mk

NORVEŠKA

Varuh človekovih pravic za enakost in boj proti diskriminaciji
www.ldo.no

POLJSKA

Komisar za človekove pravice Republike Poljske
bip.brpo.gov.pl

PORTUGALSKA

Komisija za državljanstvo in enakost spolov
www.cig.gov.pt

PORTUGALSKA

Komisija za enakost pri delu in zaposlovanju
cite.gov.pt

ROMUNIJA

Državni svet za boj proti diskriminaciji
www.cncd.ro

SRBIJA

Komisar za varstvo enakosti
www.ravnopravnost.gov.rs

SLOVAŠKA

Slovaški državni center za človekove pravice
www.snsip.sk

SLOVENIJA

Zagovornik načela enakosti
www.zagovornik.si

ŠPANIJA

Svet za odpravo etnične ali rasne diskriminacije
igualdadynodiscriminacion.igualdad.gob.es

ŠPANIJA

Inštitut za ženske
www.inmujeres.gob.es

ŠVEDSKA

Varuh človekovih pravic za enakost
www.do.se

UKRAJINA

Komisar ukrajinskega parlamenta za človekove pravice
www.ombudsman.gov.ua

ZDRUŽENO KRALJESTVO – VELIKA BRITANIJA

Komisija za enakost in človekove pravice
www.equalityhumanrights.com

ZDRUŽENO KRALJESTVO – SEVERNA IRSKA

Komisija za enakost za Severno Irsko
www.equalityni.org

**To poimenovanje ne posega v stališča glede statusa ter je v skladu z RVSN 1244 in mnenjem Meddržavnega sodišča o razglasitvi neodvisnosti Kosova.*

ISBN 978-92-95112-83-4 | © Equinet 2024