

**Mr Milica V. Matijević**

**Mr Vesna Ćorić**

Institut za uporedno pravo

## **ANTI-DISKRIMINACIONE MERE U OKVIRU EVROPSKE UNIJE**

*Nakon usvajanja Ugovora iz Amsterdama kojim su izvršene izmene Ugovora o Evropskoj uniji kao i Ugovora o Evropskim zajednicama, antidiskriminaciona politika Evropske unije je postala značajan segment u okviru *acquis communautaire*. Naime, novi član 13 koji je inkorporisan u Ugovor o osnivanju Evropske zajednice postavlja kamen temeljac tog razvoja, kao i dva uputstva koja su bila usvojena 2000. godine, kojima se po prvi put predviđa iscrpna lista osnova za suzbijanje diskriminacije u okviru EU. Srbija bi u procesu Stabilizacije i pridruživanja Evropskoj uniji trebalo da prođe kroz postupak intenzivnih socijalnih, ekonomskih i političkih reformi, među kojima uvođenje sveobuhvatne antidiskriminacione politike svakako predstavlja jedan od važnih zadataka.*

**Ključne reči:** *diskriminacija, anti-diskriminacione mere, EU*

### **I BORBA PROTIV DISKRIMINACIJE KROZ PROCES PRIDRUŽIVANJA I PRISTUPANJA EVROPSKOJ UNIJI**

Proces pridruživanja i pristupanja Evropskoj uniji vođen je kriterijumima koje je 1993. godine na Samitu u Kopenhagenu definisao Evropski Savet EU (tzv. «kopenhagenski kriterijumi»), a koji su potom razvijani kroz proces pridruživanja država centralne i istočne Evrope i kroz Proces stabilizacije i pridruživanja država Zapadnog Balkana.

Politički kriterijum je jedan od tri osnovna «kopenhagenska kriterijuma». Usmeren je na uspostavljanje stabilnih institucija u stanju da garantuju temeljne vrednosti Evropske unije kao što su demokratija, vladavina prava, poštovanje i zaštita ljudskih prava i prava manjina. Kako rad na ispunjenju političkog kriterijuma u brojnim slučajevima podrazumeva reformu zakonodavnog sistema, kroz aktivnosti u ovoj oblasti često se istovremeno ostvaruju i obaveze definisane trećim

«kopenhagenskim kriterijumom» – usaglašavanje pravnog sistema sa pravnim tekovinama EU.

Izgradnja institucija za borbu protiv diskriminacije upravo je jedna od tih, po dometima, dvojakih aktivnosti. Iako prevashodno usmerena na ispunjavanje političkog kriterijuma, ova mera ujedno doprinosi i daljoj harmonizaciji domaćeg zakonodavstva sa *acquis communautaire* u kome borba protiv diskriminacije zauzima značajno mesto. Kao takva, predviđena je u Nacionalnoj strategiji Srbije za pristupanje Evropskoj uniji u kojoj se, u poglavlju posvećenom zaštiti ljudskih prava i prava manjina, kaže:

*«Neophodno je doneti opšti zakon protiv diskriminacije, uz efikasan pravni lek za žrtve diskriminacije. Opšti zakon protiv diskriminacije treba da prate zakoni protiv diskriminacije posebno ugroženih grupa, poput lica sa invaliditetom, kojima se propisuju pozitivne obaveze države prema ovim grupama. Ovim zakonima se takođe mogu uvesti mere pozitivne diskriminacije, odnosno afirmativne akcije u pogledu ugroženih grupa, u političkim institucijama, obrazovanju i radnim odnosima, i to posebno Roma, izbeglica i interno raseljenih i prognanih lica. Neophodna je i posebna zaštita rodne ravnopravnosti, uz adekvatne mere pozitivne diskriminacije.»*<sup>1</sup>

Neophodnost donošenja pravnih akata kojima bi na adekvatan način bila regulisana ova oblast isticana je još od Prvog godišnjeg izveštaja Evropske komisije o procesu stabilizacije i pridruživanja.<sup>2</sup> Kao jedan od kratkoročnih prioriteta u polju zaštite ljudskih i manjinskih prava (politički kriterijum) ova preporuka ponovljena je i u Odluci Saveta Evropske unije od 30. januara, 2006. o principima, prioritetima i uslovima sadržanim u Evropskom partnerstvu sa Srbijom i Crnom Gorom, uključujući Kosovo.<sup>3</sup>

---

1 Kancelarija za pridruživanje Evropskoj uniji Vlade Republike Srbije, *Nacionalna strategija Srbije za pristupanje Srbije i Crne Gore Evropskoj uniji*, Beograd, 2005, str. 42.

2 Commission of the European Communities, *Serbia and Montenegro - Stabilization and Association Report 2002* [COM(2002) 163], Brussels, 2002, p. 19; Videti i naredne Godišnje izveštaje Evropske komisije iz 2003. i 2004. godine, kao i *Studiju o izvodljivosti*, objavljenu u prvoj polovini 2005. godine: Commission of the European Communities, *Serbia and Montenegro - Stabilization and Association Report 2003* [COM (2003) 139 final], Brussels, 2003, p. 28; Commission of the European Communities, *Serbia and Montenegro - Stabilization and Association Report 2004* [COM(2004) 206 final], Brussels, 2004, p. 14; Evropska komisija, *Izveštaj o spremnosti Srbije i Crne Gore za pregovore o zaključivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom*, Brisel, 2005, str. 17.

3 Odluka Saveta Evropske unije od 30. januara, 2006. o principima, prioritetima i uslovima sadržanim u Evropskom partnerstvu sa Srbijom i Crnom Gorom, uključujući Kosovo prema Rezoluciji 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija od 10. juna 1999. godine i prestanku važenja Odluke 2004/520/ES, str. 5.

Značaj usaglašavanja domaćeg zakonodavstva sa dostignućima komunitarnog prava tim je veći što je Nacionalna strategija Srbije za pristupanje Evropskoj uniji praktično jedini dokument koji ima karakter državne strategije društveno-ekonomskog razvoja.<sup>4</sup> Sistem pravnih normi za borbu protiv diskriminacije nastao u Evropskoj uniji, iako prvobitno usmeren na oblast radnih odnosa, je, kao što će se videti iz narednih redova, jedan od najrazvijenijih sistema pravne zaštite od diskriminacije. U nedostatku sveobuhvatne državne strategije koja bi ukazala na pravac željenih društvenih, pa time i pravnih promena, ciljevi postavljeni u okviru procesa pridruživanja jedina su tačka oslonca za izgradnju efikasnijih institucionalnih mehanizama za borbu protiv diskriminacije.

## II ANTI-DISKRIMINACIONO ZAKONODAVSTVO EU

Jedna od osnovnih karakteristika Evropske unije je njen nadnacionalni zakonski poredak koji je, iako ograničen na ugovorima definisane pravne oblasti, osnovni mehanizam za ujednačavanje aktivnosti država članica u brojnim sferama društvenog života. Nadnacionalni pravni poredak Evropske unije postoji kroz primarne i sekundarne izvore prava i odluke Suda pravde Evropskih zajednica sa sedištem u Luksemburgu (nadalje: Sud pravde) koje su obavezujuće za sve države članice.

### II.1. ZABRANA DISKRIMINACIJE U PRIMARNIM IZVORIMA PRAVA EVROPSKE UNIJE<sup>5</sup>

Kao što je rečeno, EU je ovlašćena da donosi obavezujuće pravne akte samo u onim oblastima koje su joj izričito delegirane osnivačkim ugovorima. Krenemo li hronološkim redosledom videćemo da je zabrana diskriminacije u ograničenom vidu bila zagarantovana još Ugovorom o osnivanju Evropske zajednice, poznatijim

---

4 Pridruživanje kao državna strategija potvrđeno je donošenjem *Rezolucije o pridruživanju Evropskoj uniji* u Narodnoj skupštini Srbije 13. oktobra, 2004, i dalje razrađeno kroz nekoliko strateških dokumenata. Videti: Vlada Republike Srbije, *Akcionni plan za usklađivanje zakona Republike Srbije sa propisima Evropske unije za 2006. godinu*, usvojena 2006. godine; Vlada Republike Srbije, *Plan za sprovođenje prioriteta iz Evropskog partnerstva*, usvojen 7. aprila, 2006. godine.

5 Primarni izvori komunitarnog prava su osnivački ugovori EU, uključujući i amandmane i protokole donošene u vezi sa ovim ugovorima. U primarne izvore prava spadaju i opšta pravna načela koja proizilaze iz zajedničke ustavnopravne tradicije zemalja članica Evropske unije. Videti: Vajedenfeld, V., Vesels, V., *Evropa od A do Š*, Priručnik za evropsku integraciju, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 2003, str. 325.

kao Rimski ugovor.<sup>6</sup> Ovaj Ugovor u to vreme samo delimično reguliše pravna pitanja iz sfere zabrane diskriminacije ali ne ustanovljava sistemski rešenja za ovu oblast. Naime, njegove su se odredbe diskriminatornim ponašanjem prvobitno bavile tek po dva osnova. Članom 6 Rimskog ugovora propisana je bila zabrana diskriminacije *po osnovu državljanstva*, ali je ova odredba pružala zaštitu isključivo državljanima država članica EEZ, a ne i državljanima trećih zemalja. Dalje, članom 119. uspostavljena je bila *zabrana rodne diskriminacije u sferi ostvarivanja zarada*.

Naredni, za našu temu relevantan ugovor, Ugovor o EU, potpisan je u Matrihtu 1992. godine. Takođe u članu 6 ovaj ugovor uvodi u *acquis communautaire* koncept osnovnih prava među kojima se našlo i načelo zabrane diskriminacije. Ovo je Ugovorom iz Matrihta učinjeno posredno: uspostavivši obavezu poštovanja ustavne tradicije zajedničke svim državama članicama koje su kao takve garantovane i Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Time je bila obuhvaćena i zabrana diskriminacije propisana članom 14 Konvencije.<sup>7</sup>

Ugovorom iz Amsterdama<sup>8</sup> se svakako unose najdalekosežne promene u oblast zaštite od diskriminacije. Ovaj Ugovor proširuje nadležnosti Evropske unije i Suda pravde u sferi zaštite ljudskih prava a načelo ravnopravnosti među polovima uzdiže u rang načela komunitarnog prava. Njegovim stupanjem na snagu, novi i za ovu oblast revolucionarni član (član 13) umetnut je u Ugovor o osnivanju Evropske zajednice (ranije Ugovor kojim se osniva Evropska ekonomska zajednica).<sup>9</sup>

---

6 Prvobitni naziv ovog ugovora bio je *Ugovor kojim se osniva Evropska ekonomska zajednica*. Potpisale su ga u Rimu, 25. marta, 1957. Francuska, Zapadna Nemačka, Italija, Belgija, Holandija i Luksemburg. Istom prilikom je potpisan i *Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za atomsku energiju*. Ugovorom iz Matrihta preimenovan je u *Ugovor o osnivanju Evropske unije*. Videti: Vajedenfeld, V., Vesels, V., *Evropa od A do Š, Priručnik za evropsku integraciju*, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 2003, str. 405.

7 «Unija se zasniva na načelima slobode, demokratije, poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda i na vladavini prava, načelima koja su zajednička svim državama članicama. Unija poštuje osnovna prava koja su garantovana Evropskom konvencijom o očuvanju ljudskih prava i osnovnih sloboda, potpisane 4. novembra, 1950. godine u Rimu, i koja proističu iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama, kao opšta pravna načela Zajednice. [...]».

8 Videti: OJ C 340, 10. novembar 1997. *Ugovor iz Amsterdama* kojim su izvršene izmene Ugovora o Evropskoj uniji kao i Ugovora o Evropskim zajednicama. Ugovor iz Amsterdama je rezultat je rada međuvladine konferencije u Torinu 1996. godine. Ugovor su potpisali ministri spoljnih poslova zemalja članica u 2. oktobra 1997. godine a stupio je na snagu 1. maja 1999. godine. Ovim ugovorom izvršene su izvesne reforme u Evropskoj uniji sa ciljem jačanja saradnje među državama članicama i pojednostavljenja nekih od njenih mehanizama integracije. Videti: Vajedenfeld, V., Vesels, V., *Evropa od A do Š, Priručnik za evropsku integraciju*, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 2003, str. 404.

9 Videti: *Ugovor o osnivanju Evropske zajednice*, konsolidovan tekst, OJ C 325, 24. decembar 2002.

## II.1.1. Član 13. Ugovora o osnivanju Ekonomske zajednice

Inkorporisanje člana 13. u Ugovor o osnivanju Evropske zajednice je revolucionarno jer zahvaljujući njegovim odredbama borba protiv diskriminacije, nakon više decenija, prevazilazi okvir borbe protiv rodne diskriminacije u sferi radnog prava.<sup>10</sup> Nastao kao rezultat snažnog zalaganja civilnog društva i Evropskog parlamenta, on pravno otelotvoruje novoformiranu svest da efikasna borba protiv diskriminacije zahteva proširivanje pravne regulative EU kako bi se obezbedila zaštita i po drugim osnovama razlikovanja. Usvajanjem člana 13. Zajednica po prvi put biva ovlašćena da, kroz za to predviđene procedure, donosi pravne akte radi sprečavanja i otklanjanja diskriminacije po osnovu pola, rasnog ili etničkog porekla, veroispovesti ili ubeđenja, invaliditeta, starosti i seksualne opredeljenosti:

*„Savet može jednoglasnom odlukom, na osnovu predloga Komisije i nakon konsultovanja Evropskog parlamenta, preduzeti odgovarajuće mere radi borbe protiv diskriminacije zasnovane na razlikama na osnovu pola, rase ili etničkog porekla, veroispovesti ili ubeđenja, invalidnosti, starosti ili seksualne orijentacije. Ove odluke ne mogu uticati na druge odredbe ovog Ugovora i moraju poštovati obim nadležnosti sa kojima raspolaže Zajednica.»<sup>11</sup>*

Može se slobodno reći da su svojim mnogostrukim efektima odredbe ovog člana otvorile prostor za krupne promene u sferi borbe protiv diskriminacije. Njegove su odredbe docnije poslužile kao pravni osnov za donošenje i dve osnovne direktive u oblasti borbe protiv diskriminacije (videti naredno poglavlje), koje su značajno izmenile pejzaž ove oblasti komunitarnog prava.<sup>12</sup>

Pa ipak, zabrana diskriminacije propisana ovim članom samo je uslovno opšta. Opšta je u odnosu na dotadašnji trend donošenja propisa radi suzbijanja diskriminacije po osnovu nacionalne pripadnosti ili pola u sferi radnih odnosa i socijalne zaštite. Uslovno je pak opšta jer propisuje zabranu diskriminacije po samo šest osnova razlikovanja, dok recimo Povelja o osnovnim pravima u EU, čija će rešenja biti ukratko obrađena u daljem tekstu, sadrži odredbu o zabrani svih oblika diskriminacije i nabraja čak trinaest osnova diskriminacije.<sup>13</sup>

Pojedini autori su takođe isticali da se nedostatak člana 13. inkorporisanog u Ugovor o osnivanju Evropske zajednice ogleda u rezidualnom karakteru njegovih

---

10 Đajic, S., *Direktiva o implementaciji načela jednakog tretmana lica bez obzira na rasno ili etničko poreklo*, Pravni život, Beograd, 2000, str. 253.

11 Videti: OJ C 340, 10. novembar 1997.

12 Važno je napomenuti i da član 13. Ugovora ostavlja široku slobodu Savetu u pogledu izbora odgovarajućih mera za borbu protiv diskriminacije.

13 Videti: član 21. *Povelje o osnovnim pravima*.

odredbi, kao i u predviđenom uslovu jednoglasnosti.<sup>14</sup> Naime, ovi autori su ukazivale da se na taj način omogućava odveć velik uticaj nacionalnih egzekutiva u ovoj oblasti umesto pridavanja većeg značaja zajedničkom interesu EU.

Sledeći ove kritike, poslednjim u nizu ugovora EU, Ugovorom iz Nice, ukida se uslov jednoglasnosti. Naime, član 13 dopunjen je novom odredbom kojom se sada zahteva kvalifikovana većina glasova u Savetu EU, pri usvajanju podsticajnih mera u sferi borbe protiv diskriminacije. Pa ipak, kvalifikovana većina biće dovoljna samo ako se radi o merama koje se ne odnose na usklađivanje zakona i drugih propisa država članica.<sup>15</sup>

### **II.1.2. Osvrt na neke od posebnih osnova zabrane diskriminacije garantovanih osnivačkim ugovorima**

#### II.1.2.a) Zabrana polne diskriminacije

Borba protiv rodne diskriminacije svoje pravno uporište nalazi pre svega u odredbama člana 141 Ugovora o EU (član 119. nekadašnjeg Rimskog ugovora). Ovaj član na trojak način propisuje pravni osnov za mere koje Zajednica preduzima u sferi sprečavanja i otklanjanja posledica polne diskriminacije na njenom tlu.

Pre svega, odredbama ovog člana uspostavljene su pravne obaveze država članica usmerene na sprečavanje i otklanjanje polne diskriminacije u sferi radnih odnosa. Ovim su članom one obavezane da usvoje neophodne mere radi efikasne primene načela jednakih šansi i jednakog tretmana muškaraca i žena u pogledu zapošljavanja i posla, uključujući i načelo jednakog nagrađivanja za isti rad ili za rad iste vrste.<sup>16</sup> Dalekosežnost ovog člana potvrđena je i u čuvenoj presudi *Defren protiv Sabene (Defrenne v Sabena)*<sup>17</sup>, u kojoj Sud pravde odredbe člana 141 tumači kao direktno primenjive u nacionalnim zakonodavstvima država članica.

<sup>14</sup> Đajic, S., *Direktiva o implementaciji načela jednakog tretmana lica bez obzira na rasno ili etničko poreklo*, Pravni život, Beograd, 2000, str. 254.

<sup>15</sup> Videti: *Ugovor o osnivanju Evropske zajednice*, konsolidovan tekst, OJ C 325, 24. decembar 2002. Potpisan u Nici 26. februara, 2001. a stupio na snagu 1. februara, 2003. Ovim ugovorom povećan je broj pitanja o kojima se u Savetu EU odlučuje kvalifikovanom većinom, uključujući donošenje mera za borbu protiv diskriminacije. Ovim Ugovorom, član 13 Ugovora iz Amsterdama je dopunjen sledećom odredbom: «2. Odstupajući od odredbi iz tačke 1, kada Savet usvaja podsticajne mere na predlog Komisije, i ukoliko se te mere ne odnose na usklađivanje zakona i uredaba država članica, a u cilju da se podrže delatnosti država članica kojima se nastoji doprineti ostvarivanju ciljeva navedenih u tački 1, Savet donosi odluke u skladu sa postupkom predviđenim u članu 251.»

<sup>16</sup> «Svaka država članica obezbeđuje primenu načela jednakog plaćanja radnika muškog i ženskog pola za isti rad ili za rad iste vrednosti. [...]» Videti: član 141 para. 1 Ugovora iz Nice.

<sup>17</sup> Case *Defrenne v Sabena* [1976] ECR 455.

Član 141 takođe ovlašćuje Savet EU da, u skladu sa predviđenim postupkom, «usvaja mere kako bi se obezbedila primena načela jednakih šansi i jednakog tretmana muškaraca i žena u pitanjima zapošljavanja i posla, uključujući i načelo jednakog nagrađivanja za isti rad ili za rad iste vrednosti».<sup>18</sup> Nadalje, njegovom poslednjom odredbom stvorena je pravna osnova za donošenje mera afirmativne akcije radi sprečavanja, odnosno otklanjanja rodne diskriminacije.<sup>19</sup>

Osim člana 141 Ugovora o EZ, pravna osnova za zakonodavne i druge aktivnosti u ovoj oblasti nalazi se i u članovima 2, 3 i 137 Ugovora o EU. Član 2 Ugovora o EU<sup>20</sup> nalaže institucijama EU promociju jednakosti među polovima, dok član 3<sup>21</sup> propisuje da bi iste trebalo da posebno vode računa o uklanjanju nejednakosti među polovima u svim svojim aktivnostima (tzv. *gender mainstreaming*). Član 137. Ugovora o EU zahteva unapređenje ravnopravnosti polova u pristupu tržištu rada i ravnopravnog tretmana na radnom mestu.<sup>22</sup>

### II.1.2.b) Zabrana diskriminacije na osnovu nacionalnosti

Izuzetno je značajan za ujednačavanje anti-diskriminacionog zakonodavstva država članica i član 39 (bivši član 48) Ugovora o EU.<sup>23</sup> Na odredbama ovog člana utemeljena je jedna od osnovnih karakteristika Evropske unije – sloboda kretanja radnika i zabrana diskriminacije na osnovu nacionalnosti u sferi radnih odnosa – kako bi neometano funkcionisalo jedinstveno ekonomsko tržište zemalja EU.

---

18 Član 141 para 3 Ugovora iz Nice.

19 «U cilju obezbeđenja potpune praktične jednakosti između muškaraca i žena u profesionalnom životu, princip jednakog tretmana ne sprečava neku državu članicu da zadrži ili usvoji mere kojima se predviđaju posebne prednosti, kako bi se olakšalo obavljanje profesionalnih aktivnosti predstavnicima onog pola koji nije dovoljno zastupljen, ili kako bi se sprečile ili nadoknadile određene nepogodnosti koje podrazumeva ostvarenje profesionalne karijere.» Videti: član 141 para. 4 Ugovora o EU.

20 «Zajednica ima za cilj da, uspostavljanjem zajedničkog tržišta, kao i ekonomske i monetarne unije i sprovođenjem zajedničkih politika ili aktivnosti predviđenih članovima 3 i 4, unapređuje skladan, uravnotežen i trajan privredni razvoj u celoj Zajednici, visok stepen zaposlenosti i socijalne zaštite, jednakost između muškaraca i žena, trajan i neinflatorni rast, visok nivo konkurentnosti i usklađenosti ekonomskih rezultata, visok nivo zaštite kao i poboljšanje kvaliteta životne sredine, podizanje nivoa i kvaliteta života, privrednu i društvenu povezanost i solidranost između država članica.»

21 «U svim svojim aktivnostima navedenim u ovom članu, Zajednica će nastojati da ukloni nejednakost, kao i da unapredi jednakost između muškaraca i žena.»

22 «Radi ostvarenja ciljeva iz člana 136, Zajednica podržava i upotpunjava aktivnosti država članica u sledećim aktivnostima: Jednakost između muškaraca i žena u pogledu njihovih šansi na tržištu rada, kao i u pogledu tretmana na radu.»

23 «Unutar Zajednice biće obezbeđena sloboda kretanja radne snage.» Takva sloboda obuhvata ukidanje svake diskriminacije između radnika-ca država članica po osnovu državljanstva u pogledu zapošljavanja, nagrađivanja i ostalih uslova rada. [...]»

Shodno tumačenju datom kroz jurisprudenciju Suda pravde, njegove odredbe imaju neposrednu pravnu važnost u pravnim sistemima država članica<sup>24</sup>, i primenjuju se kako protiv država tako i protiv diskriminatornog ponašanja privatnih lica.<sup>25</sup> Prema istom tumačenju, zabrana protiv diskriminacije na osnovu nacionalnosti sadržana u ovom članu odnosi se i na direktne i na indirektne forme diskriminacije.<sup>26</sup>

## II.2. POVELJA O OŠNOVNIM PRAVIMA U EVROPSKOJ UNIJI

Iako nema pravno obavezujući karakter, Povelja o osnovnim pravima u EU zavređuje posebnu pažnju jer njene odredbe sadrže izuzetno široku listu osnova po kojima se diskriminacija zabranjuje. Proglašena u Nici 2000. godine<sup>27</sup> Povelja u članu 21. određuje sopstveno polje primene u sferi zabrane diskriminacije osuđujući diskriminaciju *en general*, a potom nabroja još trinaest osnova diskriminacije koji se Poveljom izričito zabranjuju.<sup>28</sup> Ova lista uključuje svih šest vidova diskriminacije zabranjenih članom 13 Ugovora o EU kao i dodatnih sedam osnova diskriminacije (socijalno poreklo, genetske osobine, jezik, političko i drugo mišljenje, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina i rođenje), do čije će pravne razrade tek doći. Iako još uvek nije pravno obavezujuća, vrednost ovog pravnog teksta seže dalje od programatskih načela jer se Sud pravde u svojim presudama često poziva na odredbe Povelje pri interpretaciji normi komunitarnog prava.<sup>29</sup>

24 Videti: *Valjev and Koh protiv Međunarodne asocijacije biciklista* 36/74 [1974] ECR 1405 (Case 36/74 *Walrave and Koch v Association Union Cycliste Internationale* [1974] ECR 1405); *Belgijska kraljevska fudbalska asocijacija i drugi protiv Bosmana* C-415/93 [1995] ECR I- 4921 (Case C-415/93 *Union Royale Belge des Sociétés de Football Association and others v Bosman*[1995] ECR I- 4921).

25 Videti: slučaj *Roman Angoneze protiv Kaza de Risparmio di Bolzano SpA* C-281/98 [2000] ECR I-4139 (Case C-281/98, *Roman Angonese v Cassa de Risparmio di Bolzano SpA* [2000] ECR I-4139).

26 Videti na primer: *Slučaj Komisija protiv Francuske Republike* 167/73 [1974] ECR 359 (Case 167/73, *Commission v French Republic* [1974] ECR 359); *Slučaj Komisija protiv Belgije* 35/97 [1998] ECR I-5325 (Case 35/97 *Commission v Belgium* [1998] ECR I-5325).

27 Objavljena u OJ 2000 C 364 od 18. decembra, 2000.

28 Vajedenfeld, V., Vesels, V., *Evropa od A do Š, Priručnik za evropsku integraciju*, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 2003, str. 323.

29 Morijn, J., *Judicial Reference to the EU Fundamental Rights Charter: First Experiences and Possible Prospects*, 2002, at [http://europa.eu.int/constitution/futurum/documents/other/oth000602\\_en.pdf](http://europa.eu.int/constitution/futurum/documents/other/oth000602_en.pdf)



## II.3. ZABRANA DISKRIMINACIJE U SEKUNDARNIM IZVORIMA PRAVA EU<sup>30</sup>

### II.3.1. Anti-diskriminacione mere do usvajanja Ugovora iz Amsterdama kojim se vrše izmene Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o osnivanju Evropskih zajednica

Pre stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama kojim se vrše izmene Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o osnivanju Evropskih zajednica, u domenu borbe protiv diskriminacije organi EU su bili ovlašćeni da donose samo one mere koje su štatile slobodno kretanje ljudi i obezbeđivale zabranu polne diskriminacije u sferi radnih odnosa. Tako je tokom godina, kao što je u prethodnom poglavlju pokazano, donet izvestan broj sekundarnih izvora prava radi sprečavanja i otklanjanja posledica *polne diskriminacije*. Paralelno s tim i značajan deo jurisprudencije Suda pravde je bio posvećen daljoj razradi i jačanju ove oblasti komunitarnog prava.

U skladu sa ugovornim ovlašćenjima, počevši još od 1975<sup>31</sup> EZ odnosno EU donosi niz akata obavezujuće pravne snage kojima se propisuje zabrana rodne diskriminacije u sferi radnih odnosa, utvrđuje princip podeljenog tereta dokazivanja, razvija koncept indirektna diskriminacije, uznemirvanja, viktimizacije, afirmativne akcije, i slično.

**Uputstvo Saveta 75/117/EEZ<sup>32</sup>** (tzv. *Uputstvo o jednakim zaradama*) odražava rana nastojanja Evropske zajednice da harmonizuje pravne sisteme država članica uspostavljajući princip jednake zarade za muškarce i žene za obavljanje istog ili sličnog posla.

**Uputstvom 76/207/EEZ<sup>33</sup>** od 9. februara, 1976, poznatim kao *Uputstvo o jednakom postupanju*, propisana je obaveza stvaranja uslova za sprovođenje principa jednakog tretmana u pogledu pristupa zapošljavanju, stručnoj obuci i unapređenju uslova rada. Njegovim odredbama propisana je izričita zabrana direktne i indirektna polne diskriminacije (član 2, para (1)), uspostavljena pravna mogućnost za donošenje mera afirmativne akcije (član 2, para (8), bivši član 2, para (4)). U 2002. godini odredbe ovog uputstva su revidirane donošenjem Uputstva

30 Sekundarni izvori prava Evropske unije jesu pravni akti stvoreni legislativnom aktivnošću zajednice, koji mogu biti doneti u formi regulative, uputstva, odluke, preporuke i mišljenja.

31 Uputstvo Saveta 75/117/EEZ o približavanju zakona država članica koji se odnose na primenu principa jednakih zarada za muškarce i žene (Objavljeno u OJ L 045 od 10. februara, 1975).

32 Ibid.

33 *Uputstvo Evropskog parlamenta i Saveta 2002/73/EZ kojim se menja i dopunjuje Uputstvo 76/207/EEZ o sprovođenju principa jednakog tretmana u pogledu pristupa zapošljavanju, stručnoj obuci i unapređenju uslova rada* (Objavljeno u OJ L 269/15 od 23. septembra, 2002).

2002/73/EZ, kojim je kodifikovan značajan deo jurisprudencije Suda pravde u vezi sa trudnoćom i drugim pitanjima koja su tokom godina iskrsavala kroz primenu starog uputstva. Revidirane odredbe «Uputstva o jednakom postupanju» sada pružaju temeljniju pravnu zaštitu od diskriminacije, uvodeći definicije direktne i indirektna diskriminacije, zabranu podsticanja na diskriminaciju, širu definiciju viktimizacije i razvijeniji koncept seksualnog uznemiravanja.<sup>34</sup>

**Uputstvo Saveta 79/7/EEZ**<sup>35</sup> (tzv. *Uputstvo o socijalnoj zaštiti*) uspostavlja obavezu progresivnog sprovođenja principa ravnopravnog postupanja u shemama socijalne zaštite koje su zakonom uspostavljene.

**Uputstvo Saveta 97/80/EZ**<sup>36</sup> propisuje *pravilo podeljenog tereta dokazivanja*. Shodno odredbama ovog uputstva, ako diskriminisano lice učini verovatnim da je pretrpeo/la akt diskriminacije, protivna stranka snosi teret dokazivanja da usled tog akta nije došlo do povrede načela jednakosti.

### **II.3.2. Odredbe protiv diskriminacije donete na osnovu ovlašćenja iz člana 13 Ugovora o Evropskoj uniji**

Ubrzo nakon inkorporisanja prethodno analiziranog člana 13 u Ugovor o EU, Savet EU na predlog Evropske komisije usvaja dva nova uputstva, **Uputstvo 2000/43/EZ**<sup>37</sup> (takozvano Uputstvo o rasnoj jednakosti) i **Uputstvo 2000/78/EZ**<sup>38</sup> (takozvano Okvirno uputstvo), kojima se na temeljan način proširuju i ujednačavaju mere pravne zaštite protiv diskriminacije na tlu EU.

Oba uputstva na skoro identičan način regulišu nekoliko pravnih instituta koja su tokom vremena postali pravni standardi u oblasti borbe protiv diskriminacije:

- 
- 34 Odredbe o zabrani seksualnog uznemiravanja revidiranog Uputstva, praktično su samo kodifikacija već postojeće prakse u zemljama članicama.
- 35 *Uputstvo Saveta 79/7/EEZ o progresivnom sprovođenju principa jednakog tretmana za muškarce i žene u pitanjima socijalnog osiguranja* (Objavljeno u OJ L 6 od 19. decembra, 1978).
- 36 *Uputstvo Saveta 97/80/EC o teretu dokazivanja u slučajevima diskriminacije po osnovu pola* (Objavljeno u OJ L 14/6 od 15. decembra, 1975).
- 37 *Uputstvo 2000/43/EZ o primeni principa jednakog tretmana lica bez obzira na rasno i etničko poreklo* (Objavljeno u OJ L 180 od 19. jula, 2000). (Council Directive Implementing the Principle of Equal Treatment between Persons Irrespective of Racial and Ethnic Origin).
- 38 *Uputstvo Saveta 2000/78/EZ kojim se uspostavlja opšti okvir za ravnopravan tretman u zapošljavanju i izboru zanimanja* (Objavljeno u OJ L303 od 2. decembra, 2000).

a) Uputstva sadrže iste definicije pojavnih oblika diskriminacije, odnosno pružaju zaštitu kako protiv direktne tako i protiv indirektna diskriminacije, uznemiravanja (član 2) i viktimizacije.<sup>39</sup>

b) Oba uputstva uspostavljaju pravni osnov za donošenje mera afirmativne akcije radi ostvarivanja pune jednakosti po svim osnovima.<sup>40</sup>

c) Po uzoru na koncept razvijen kroz Uputstvo Saveta 97/80/EZ<sup>41</sup> koje reguliše teret dokazivanja u slučajevima polne diskriminacije, oba uputstva propisuju pravilo podeljenog tereta dokazivanja u upravnim i građanskim postupcima.<sup>42</sup>

d) I jedno i drugo uputstvo na identičan način propisuju standard koji sankcije propisane, odnosno primenjene u državama članicama treba da ispune kako bi bio obezbeđen minimalan nivo zaštite u svim državama članicama.<sup>43</sup>

e) Uputstva se ne bave normiranjem diskriminacije na osnovu nacionalnosti kao ni pitanjima u vezi sa statusom državljana trećih zemalja i apatrida.<sup>44</sup>

f) Oba uputstva na identičan način propisuju pravne lekove, tačnije upravna i sudska sredstva, dostupna žrtvama diskriminacije<sup>45</sup>

g) I jedno i drugo uputstvo načelno karakteriše neposredna primenljivost u nacionalnim zakonodavstvima država članica.<sup>46</sup> Odredbama člana 16 Uputstva 2000/43/EZ, odnosno člana 18 Uputstva 2000/78/EZ<sup>47</sup>, određen je trogodišnji rok, koji se računa od dana objavljivanja uputstva, do čijeg isteka bi države članice trebalo da prilagode domaće zakonodavstvo i da na drugi način implementiraju

---

39 Član 9 Uputstva 2000/43/EZ i član 11 Uputstva 2000/78/EZ. Naime, zabranjuje se loš odnosno drugačiji tretman prema pojedincu zbog toga što se požalio da je žrtva diskriminacije odnosno ukoliko je podržao lice koje je podnelo zahtev. Videti: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/fundamental\\_rights/rights/neb\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/rights/neb_en.htm).

40 Član 5 Uputstva 2000/43/EZ, odnosno član 7, para. 1 Uputstva 2000/78/EZ.

41 Uputstvo Saveta 97/80/EC o teretu dokazivanja u slučajevima diskriminacije na polnoj osnovi (Objavljeno u OJ L14/6 od 15.decembra, 1997).

42 Član 8 Uputstva 2000/43/EZ, odnosno član 10 Uputstva 2000/78/EZ.

43 Član 15. Uputstva 2000/43/EZ, odnosno član 17 Uputstva 2000/78/EZ.

44 Videti: član 3, para 2. 2000/78/EZ.

45 Član 7. Uputstva 2000/43/EZ, odnosno član 9. Uputstva 2000/78/EZ.

46 Uputstva po pravilu nemaju neposrednu pravnu važnost u državama članicama, ali se pod određenim uslovima pojedinac ipak može pozvati na njihove odredbe pred domaćim sudovima. Ovi uslovi, prvi put formulisani u presudi Suda pravde u slučaju *Van Hend i Loos (Judgment of the Court, Van Gend & Loos, Case 26-62 (5 February 1963))*, ogledaju se u sledećem: a) država članica nije u propisanom roku sprovela uputstvo ili uputstvo nije adekvatno sprovedeno, b) odredbe uputstva su dovoljno jasne, neuslovljene i precizne, c) odredbe uputstva dodeljuju neposredna prava državljanima država članica.

47 Uputstvo je stupilo na snagu 2. 12. 2000. godine

odredbe ovih uputstava. Uputstvom 2000/78/EZ je predviđena i mogućnost produženja roka za još tri godine za implementaciju odredbi o zabrani diskriminacije po osnovu starosti i invaliditeta.<sup>48</sup> Oba uputstva takođe predviđaju da su države dužne da podnose izveštaje Komisiji svakih pet godina, kao i da pružaju informacije koje su Komisiji potrebne za sastavljanje izveštaja namenjenih Evropskom parlamentu i Savetu u pogledu primene njihovih odredbi.

### II.3.2.a) Uputstvo o rasnoj jednakosti

Pozivajući se po prvi put na novi član 13 Ugovora, Savet EU je 2000. godine uredio pitanje etničke i rasne diskriminacije kroz odredbe **Uputstva 2000/43/EZ**<sup>49</sup> (tzv. *Uputstvo o rasnoj jednakosti*). Odredbe ovog uputstva usmerene su na sprovođenje principa jednakog postupanja prema osobama bez obzira na njihovo rasno i etničko poreklo<sup>50</sup> a ovako postavljena zabrana diskriminatornog postupanja pokriva brojne oblasti društvenog života kao što su: radni odnosi, obrazovanje i profesionalno obučavanje, članstvo u profesionalnim udruženjima i udruženjima radnika i poslodavaca, socijalna zaštita, socijalne beneficije, zdravstvena zaštita i pristup i obezbeđenje dobara i usluga koji su dostupni javnosti.<sup>51</sup>

Uputstvo ne sadrži definicije pojmova, kao što su diskriminacija, rasno i etničko poreklo ali određuje vidove diskriminacije (član 2), praveći razliku između direktne i indirektno diskriminacije, koja je bila prisutna kroz jurisprudenciju Suda pravde i pre donošenja Uputstva o rasnoj jednakosti.

Shodno odredbama člana 2 do «direktno diskriminacije» dolazi «kada se prema nekom licu postupi gore nego što bi se u sličnoj situaciji prema drugom licu postupalo iz razloga njegovog rasnog ili etničkog porekla.»<sup>52</sup>

Nadalje, kao «indirektno diskriminacija» određuje se svaka situacija u kojoj «prividno neutralna odredba, kriterijum ili praksa dovode pripadnike određene rasne ili etničke grupe u izuzetno nepovoljan položaj u poređenju sa drugima, osim ukoliko se takva odredba, kriterijum ili praksa ne mogu opravdati legitimnim ciljem i dokazati da su izabrana sredstva odgovarajuća i neophodna.»<sup>53</sup>

48 Član 18, stav 2 Uputstva 2000/78/EZ.

49 *Uputstvo 2000/43/EZ o primeni principa jednakog tretmana lica bez obzira na rasno i etničko poreklo* (Objavljeno u OJ L 180 od 19. jula, 2000). (Council Directive Implementing the Principle of Equal Treatment between Persons Irrespective of Racial and Ethnic Origin).

50 Isto, član 1.

51 Isto, član 3.

52 Isto, član 2. stav 2. tačka a.

53 Isto, član 2. stav 2. tačka b.

Istim članom uznemiravanje postoji «ako je nepoželjno ponašanje u vezi sa rasnom pripadnošću ili etničkim poreklom, nastupilo u cilju ili sa posledicom povrede ličnog dostojanstva i stvaranja zastršujućeg, neprijateljskog, degradirajućeg, ponižavajućeg ili uvredljivog okruženja».<sup>54</sup>

Osnovni nedostatak ovog uputstva, sa stanovišta boraca za zaštitu od diskriminacije je to što Uputstvo o rasnoj jednakosti ne obezbeđuje istovrsnu zaštitu za državljane države članice EU i za državljane trećih država, odnosno zaštita koju pruža je rezidualnog karaktera. Naime, državljani država članica EU njenim odredbama dobijaju veću zaštitu nego što su je imali na osnovu dotadašnjeg zakonodavstva, dok državljani trećih država uživaju zaštitu na osnovu Uputstva o rasnoj jednakosti jedino ukoliko nastupela diskriminacija nije posledica mera koje su protiv njih preduzete na osnovu njihovog statusa stranih državljana ili na osnovu pravila o ulasku u zemlju i prebivalištu. Na ovaj način se znatno sužava mogućnost zaštite stranih državljana na teritoriji EU, usled teškoće dokazivanja da je diskriminatorno ponašanje bilo zasnovano na etničkom poreku ili rasnoj pripadnosti, a ne u vezi sa statusom datog lica. Ovim se značajno razvodnjava koncept zaštite ljudskih prava, i istovremeno otvara problem zaštite radnika migranata i stranaca kada trpe posledice mera koje se preduzimaju prema njihovim matičnim državama.<sup>55</sup>

Uputstvo propisuje obavezu svake države članice da uspostavi nezavisno telo koje će promovisati ravnopravno postupanje u datim oblastima i pružati neophodnu podršku žrtvama rasne diskriminacije<sup>56</sup>. Takođe, nadležnost svakog od tih tela se odnosi i na sprovođenje redovnih istraživanja kao i na objavljivanje izveštaja i preporuka u sferi borbe protiv diskriminacije u matičnoj državi za koju je osnovano. Iako Uputstvo o rasnoj jednakosti predviđa kao nadležnost ovih tela bavljenje isključivo pitanjima rasne jednakosti, brojne zemlje su samostalno odlučile da se ta tela istovremeno staraju o sprečavanju diskriminacije po bilo kom osnovu. Žrtvama diskriminacije je dodatno dostupna pomoć nevladinog sektora kao i sindikalnih udruženja ukoliko imaju legitiman interes da se uključe u postupak.<sup>57</sup>

---

54 Isto, član 2. stav 2. tačka c.

55 Đajić, S., *Direktiva o implementaciji načela jednakog tretmana lica bez obzira na rasno ili etničko poreklo*, Pravni život, Beograd, 2000, str. 259.

56 Član 13 Uputstva 2000/43/EZ.

57 Videti: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/fundamental\\_rights/rights/neb\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/rights/neb_en.htm).

### II.3.2.b) Okvirno uputstvo

Drugi pravni akt, **Uputstvo 2000/78/EZ**<sup>58</sup> (tzv. *Okvirno uputstvo*), propisuje obavezu ravnopravnog postupanja u oblasti zapošljavanja, stručnog obučavanja i izbora zanimanja bez obzira na razlike koje proističu iz a) veroispovesti ili ubeđenja b) invalidnosti, c) starosnog doba i d) seksualnog opredeljenja (čl.1).

U članu 5. Uputstva propisana je obaveza poslodavca da preduzme «razumna prilagođavanja» kada je to potrebno da bi se izašlo u susret potrebama osobe sa invaliditetom koja poseduje kvalifikacije za posao u pitanju.<sup>59</sup> Drugim rečima, ukoliko to ne bi dovelo do nesrazmernog opterećenja, poslodavac je dužan da preduzme odgovarajuće mere kako bi osobi sa invaliditetom omogućio pristup stručnom usavršavanju kao i da ravnopravno konkuriše za zaposlenje. Da li u konkretnom slučaju postoji nesrazmerno opterećenje određuje se na osnovu parametara kao što su, visina nužnih troškova, finansijski izvori organizacije i mogućnost pribavljanja državne pomoći.

Uputstvo sadrži i odredbe o merama «razumnog prilagođavanja» kojima se smatraju mere skraćenog radnog vremena, posebne metode raspodele zadataka među članovima tima, mere pribavljanja posebne kancelarijske opreme za zaposlena lica sa invaliditetom, itd.<sup>60</sup>

Istovremeno, zakonodavac propisuje niz izuzetaka kojima se polje primene njegovih odredaba znatno sužava. Na primer, odredbe Uputstva se ne primenjuju u oblasti pružanja državne socijalne zaštite,<sup>61</sup> a države članice mogu odrediti da se odredbe o zabrani diskriminacije po osnovu starosnog doba i invaliditeta ne primenjuju na radne odnose u oružanim snagama,<sup>62</sup> itd. Posebno je interesantan član 4. Uputstva kojim se ustanovljava da se različit tretman po osnovu veroispovesti ili ubeđenja neće smatrati diskriminacijom ukoliko je takva praksa bila dopuštena važećim zakonodavstvom države članice u trenutku usvajanja Uputstva i ukoliko usled prirode aktivnosti odnosno okolnosti pod kojima se one preduzimaju, veroispovest odnosno uverenje pojedinca predstavlja istinski, legitiman i opravdan kriterijum za zaposlenje, imajući u vidu karakter date organizacije. Članom 4 se precizira da se ovaj izuzetak odnosi na crkve i druge privatne i javne organizacije

---

58 *Uputstvo Saveta 2000/78/EZ kojim se uspostavlja opšti okvir za ravnopravan tretman u zapošljavanju i izboru zanimanja*; OJ L303 od 2.decembra, 2000.

59 Videti: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/fundamental\\_rights/rights/neb\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/rights/neb_en.htm).

60 Ibid.

61 Videti: član 3, para 3. Uputstva Saveta 2000/78/EZ kojim se uspostavlja opšti okvir za ravnopravan tretman u zapošljavanju i izboru zanimanja (Objavljeno u OJ L303 od 2.decembra, 2000).

62 Isto, član 3, para. 4.

ukoliko je priroda njihovih aktivnosti zasnovana na veroispovesti ili uverenjima njihovih pripadnika.<sup>63</sup>

Značajno je naglasiti da se Uputstvom ne mogu ukidati postojeće mere nacionalnog prava koje su u demokratskom društvu neophodne za očuvanje javne bezbednosti, za održavanje javnog reda, kao i radi sprečavanja izvršenja krivičnih dela, zaštite zdravlja, kao i drugih prava i sloboda građana.<sup>64</sup>

### III ZABRANA DISKRIMINACIJE U JURISPRUDENCIJI SUDA PRAVDE

Sud pravde zaslužuje priznanje jer je sa zaštitom ljudskih prava i zaštitom protiv diskriminacije, razvijajući doktrinu osnovnih prava u okviru pravnog poretka Zajednice, počeo i pre nego što su ove oblasti bile regulisane Ugovorima. Ovakvo stanovište bilo je usvojeno i u Zajedničkoj deklaraciji o ljudskim pravima usvojenoj od strane Evropskog parlamenta, Saveta i Komisije još 1977. godine.<sup>65</sup>

Primena načela zabrane diskriminacije se u jurisprudenciji Suda pravde prvobitno oslanjala na koncept opštih pravnih načela kojima se pravne tradicije nacionalnih pravnih sistema inkorporišu u pravo EU. U slučaju *Internationale Handelgesellschaft v. Einfuhr und Vorausstelle fur Geireide una Futtermittel*<sup>66</sup> Sud pravde je našao da pravila komunitarnog prava mogu da budu poništena ako se njima krše osnovna prava garantovana ustavima država članica i ukoliko su ta prava garantovana samom strukturom i ciljevima Zajednice i komunitarnog prava. Značajna je takođe presuda u slučaju *Nold v. Commission*<sup>67</sup> kojom se omogućuje proširenje sadržina opštih pravnih načela putem međunarodnih ugovora o ljudskim pravima, čije su potpisnice države članice. Konačno u slučaju *Reyners v. Belgium*<sup>68</sup> Sud utvrđuje da je zabrana diskriminacije između državljana jedno od osnovnih pravnih pravila komunitarnog prava. Sud je, naime, našao da odredba Rimskog ugovora koja zabranjuje diskriminaciju između državljana<sup>69</sup> ima direktno dejstvo i u slučaju nepostojanja direktiva za njegovo sprovođenje.

---

63 Isto, član 4.

64 Isto, član 2, para. 5.

65 OJ 1977, C 10371. citirano prema Đajić, S., *Direktiva o implementaciji načela jednakog tretmana lica bez obzira na rasno ili etničko poreklo*, Pravni život, Beograd, 2000, str. 252.

66 Slučaj 11/70 ECR.

67 Slučaj 4/73, 1974 ECR 491.

68 Slučaj 2/74, 1974, ECR 631, para. 24.

69 Videti: član 52 (2) i 57 (1) *Rimskog ugovora*.

Iako se gorepomenute presude ne bave pitanjem rasne i etničke diskriminacije, njihov značaj se ogledao u tome što se kroz njih jasno etabliralo načelo zabrane diskriminacije. Međutim imajući u vidu da u komunitarnom pravu opšta pravna načela ne mogu imati prevagu u odnosu na izričita pravila osnivačkih ugovora, presude Suda pravde ipak nisu mogle nadomestiti neophodnost da se diskriminacija precizno normira Ugovorima i da se pri tom prošire zabranjeni osnovi diskriminacije.<sup>70</sup>

Od izuzetne je važnosti i ovlašćenje Suda pravde propisano članom 234 Ugovora o EU<sup>71</sup> na osnovu kojeg Sud pravde, na zahtev domaćeg suda države članice, tumači odredbe uputstva koje se ima primeniti uzimajući u obzir osobenosti konkretnog slučaja. Naime, nacionalni sudovi zemalja članica su ovlašćeni da se obrate Sudu pravde ukoliko se pri rešavanju konkretnog slučaja pojavi nedoumica u pogledu smisla pojedine odredbe uputstva. Sud pravde povodom pitanja donosi preliminarnu presudu o tumačenju izvesnog pojma, na osnovu koje nacionalni sud dalje presuđuje dati slučaj. Sudovi najviše instance zemalja članica EU su dužni da se u slučaju nedoumice obrate Sudu pravde, dok niži sudovi nisu obavezani na takvo postupanje.<sup>72</sup> Naime pomenuto ovlašćenje ima dalekosežne efekte u oblasti borbe protiv diskriminacije. Presude Suda pravde donete na osnovu njega, su od neprocenjivog značaja za ostvarivanje uniformnosti u primeni direktiva kojima je regulisana oblast sprečavanja diskriminacije.<sup>73</sup> Njihov značaj je posebno došao do izražaja prilikom tumačenja propisa o rodnoj ravnopravnosti.<sup>74</sup> Nevladine organizacije, radnički sindikati i druge organizacije mogu planski i organizovano, u cilju preciziranja odredbi uputstava, kao i revizije domaćeg zakonodavstva, podnositi tužbe nacionalnim sudovima koje će navesti domaće sudove na dalje obraćanje Sudu pravde.

---

70 Đajic, S., *Direktiva o implementaciji načela jednakog tretmana lica bez obzira na rasno ili etničko poreklo*, Pravni život, Beograd, 2000, str. 253.

71 Videti: *Ugovor o osnivanju Evropske zajednice*, konsolidovan tekst, OJ C 325, 24. decembar 2002.

72 European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Unit G. 4 *Equality and non-discrimination - Annual report 2006*, str. 15, na: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/fundamental\\_rights/legis/lgoperat\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/legis/lgoperat_en.htm).

73 Videti: npr. slučaj *Case C-144/04 Mangold v Judiger Helm*, Judgment of the Grand Chamber of November 22, 2005. navedeno prema European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Unit G. 4 *Equality and non-discrimination - Annual report 2006*, str. 16, na: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/fundamental\\_rights/legis/lgoperat\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/legis/lgoperat_en.htm). Reč je o slučaju gde je prvostepeni sud nadležan da rešava sporove iz radnih odnosa iz Minhena uputio pitanje Sudu pravde da li odredba nemačkog nacionalnog zakonodavstva, kojom se dopušta zaključivanje ugovora o radu na određeno vreme s licima starijim od 52 godine, bez postojanja objektivnog razloga, povređuje član 6 Uputstva 2000/78. Sud pravde je zaključio da se radi o starosnoj diskriminaciji i da je usled toga došlo kako do povrede opšteg komunitarnog načela jednakog tretmana tako i člana 6 Uputstva 2000/78.

74 Isto, str. 16.



## IV ANTI-DISKRIMINACIONA POLITIKA EVROPSKE UNIJE

Ova godina je u okviru EU proglašena «Evropskom godinom jednakih mogućnosti za sva lica». Naime, radi se o inicijativi kojom se nastoji promovirati već postojeća normativa EU u oblasti borbe protiv diskriminacija kako bi se podigao stepen svesnosti pojedinaca o pravnim mogućnostima zaštite protiv diskriminacije. Ovu inicijativu čini i niz podinicijativa usmerenih na razmenu iskustva u pogledu sprovođenja antidiskriminacionih mera. Aktivnosti predviđene u okviru «Evropske godine jednakih mogućnosti za sva lica» sprovode se na svim nivoima vlasti, od lokalnog do nivoa Zajednice, a na samom početku kampanje, u januaru 2007. godine održan je, po prvi put do sada, Evropski samit jednakosti u Berlinu na kojem su se okupili lideri EU, ministri država članica nadležni za antidiskriminacionu politiku kao i predstavnici građanskog društva. Krajem godine, u Portugaliji će istim samitom ova inicijativa biti i zaključena.

Značajna novina ovogodišnje inicijative u odnosu na inicijative preduzimate prethodnih godina, svakako se ogleda u njenoj sveobuhvatnosti, tačnije u činjenici da su po prvi put predviđene mere za suzbijanje diskriminacije po svim osnovama predviđenim u *acquis communautaire*.<sup>75</sup>

Planira se da se aktivnostima u toku «Evropske godine jednakih mogućnosti za sva lica» uobličie i nadgrade rezultati koji su već postignuti kako donošenjem dva sveobuhvatna uputstva 2000. godine, tako i realizacijom Akcionog programa Zajednice koji je trajao od 2001. do 2006. godine.<sup>76</sup> Nadalje, u planu je nastavak ovih inicijativa kroz dalje usavršavanje već postojećih i uvođenjem novih programa u okviru PROGRESS programa EU koji će se sprovoditi od 2007. do 2013. godine i koji će prevashodno biti usmeren na finansiranje anti-diskriminacionih mera u oblasti zapošljavanja i socijalnih odnosa.

Kampanja pod nazivom «Evropska godina jednakih mogućnosti za sva lica» ne predstavlja prvu kampanju u okviru EU koja promovise jednake mogućnosti i suzbijanje diskriminacije. I ranije su u okviru EU bile organizovane kampanje koje su se bavile promocijom koncepta jednakog tretmana mada su tada osnovi diskriminacije bili znatno uže formulisani. Tako se ove godine navršava

---

75 Isto, str. 41.

76 Za Akcioni program Zajednice je bio izdvojen budžet od 100 miliona evra. Cilj programa je bio široko postavljen i odnosio se na izmenu diskriminativnih politika država članica. Videti: European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Unit G. 4 *Equality and non-discrimination - Annual report 2006*, str. 29, na: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/fundamental\\_rights/legis/igoperat\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/legis/igoperat_en.htm).

desetogodišnjica od organizovanja kampanje pod nazivom «Evropska godina protiv rasizma», dok je 2003. godina bila posvećena ljudima sa invaliditetom.

Ovde vredi pomenuti i rana nastojanja da se promoviše jednakost suzbijanjem rasne diskriminacije, formulisana u nizu rezolucija Evropskog parlamenta kao ovenčanog borca u borbi protiv rasizma u EU. Velik broj rezolucija bio je usvojen i u okviru Saveta za radna i socijalna pitanja i Saveta za obrazovanje na temu zaštite lica od rasne diskriminacije na radnom mestu i promocije obrazovnih programa za predupređivanje rasizma i ksenofobije. Zajednička deklaracija Evropskog parlamenta, Saveta EU i Komisije protiv rasizma i ksenofobije usvojena je 1986. godine<sup>77</sup> a nešto više od deset godina kasnije osnovan je Evropski centar za kontrolu ksenofobije i rasizma<sup>78</sup>.

## ZAKLJUČAK

Uključivanje u evropske integracione tokove kroz proces pridruživanja i pristupanja EU je strateško opredeljenje Srbije koje počiva na širokom političkom i socijalnom konsenzusu.<sup>79</sup> Za početak, ovaj proces zahteva ispunjavanje elementarnih pretpostavki sadržanih u političkom kopenhagenskom kriterijumu, među kojima je i izgradnja institucija i reforma pravnog sistema kao bi se obezbedile efikasne mere za sprečavanje i suzbijanje diskriminacije.

Kako je svaka zemlja u procesu pridruživanja i pristupanja, shodno drugom kopenhagenskom kriterijumu, u obavezi da pristupi sukcesivnom prilagođavanju svog pravnog sistema pravnim dometima *acquis communautaire*, a ovaj pravni sistem je jedan od najrazvijenijih savremenih pravnih sistema u pogledu zaštite protiv diskriminacije, za pretpostaviti je da će Srbija uzor u ovoj oblasti potražiti među naprednim anti-diskriminacionim normama *acquis communautaire*-a.

Donošenje sveobuhvatnog zakona protiv diskriminacije koji će objediniti pravne tekovine EU u ovoj oblasti neophodna je mera, koja bi poslužila kao polazna tačka svih drugih aktivnosti usmerenih na sprečavanje i suzbijanje diskriminacije.<sup>80</sup>

77 OJ 158 od 25. juna 1986. godine.

78 *Regulation 1035/97*, OJ 1997, L 151/1.

79 Kancelarija za pridruživanje Evropskoj uniji Vlade Republike Srbije, *Nacionalna strategija Srbije za pristupanje Srbije i Crne Gore Evropskoj uniji*, Beograd, 2005, str. 9.

80 Videti: Fond za razvoj Ujedinjenih nacija – Kancelarija u Srbiji, *Protiv diskriminacije: model zakona, pregled i perspektive*, Beograd, 2007.