



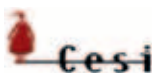
PROGRESS
Poticanje ravnopravnosti na hrvatskom tržištu rada
Supporting Equality in Croatian Labour Market
Ref.No. VS/2009/0381



Hrvatski zavod za zapošljavanje – Croatian Employment Service

SMJERNICE

za suzbijanje diskriminacije i promicanje
raznolikosti na hrvatskom tržištu rada



NAKLADNIK

Hrvatski zavod za zapošljavanje
Radnička cesta 1, Zagreb
Internetske stranice: <http://www.hzz.hr/>

PRIREDILI

mr.sc. Goran Selanec
Una Kociper, Hrvatski zavod za zapošljavanje
Tatjana Vlašić, Ured za ljudska prava Vlade RH

ZA IZDAVAČA

Ankica Paun Jarallah

Ova brošura se financira iz Europskog programa zajednice za zapošljavanje i socijalnu solidarnost – PROGRESS (2007-2013). Programom rukovodi Opća uprava za zapošljavanje, socijalnu solidarnost i jednake mogućnosti Europske komisije. Program Zajednice za zapošljavanje i socijalnu solidarnost - PROGRESS uspostavljen je za razdoblje od 2007. do 2013. godine u svrhu pružanja potpore ostvarivanju ciljeva EU na području zapošljavanja i socijalne uključenosti, kao što je to definirano u Socijalnog agendi, te pridonosi ostvarenju ciljeva Lisabonske strategije u tim područjima. Sedmogodišnji program je usmjeren na sve dionike koji mogu doprinijeti kreiranju učinkovitih zakona i politika zapošljavanja i socijalne uključenosti u zemljama EU, EFTA-EEA i zemljama kandidatkinjama i potencijalnim zemljama kandidatkinjama.

PROGRESS PODUPIRE AKTIVNOSTI KAO ŠTO SU

- analitičke i savjetodavne aktivnosti u područjima koje pokriva PROGRESS;
 - praćenje i izvještavanje o provedbi EU zakona i politika u područjima koje pokriva PROGRESS;
 - promoviranje razmjena politika, uzajamnog učenja te potpore među zemljama članicama vezano za ciljeve i prioritete Europske unije i opća razmjena ideja među dionicima i u društvu.
-

VIŠE INFORMACIJA DOSTUPNO JE NA WEB STRANICI

http://ec.europa.eu/employment_social/progress/index_en.html

Sadržaj

5	UVOD
6	01 PREGLED ANTIDISKRIMINACIJSKOG ZAKONSKOG OKVIRA U EU I HRVATSKOJ
6	EU kontekst:
7	Hrvatski kontekst:
8	02 OSNOVE DISKRIMINACIJE NA TRŽIŠTU RADA
9	Spol
9	Rasa
9	Dob
10	Invaliditet
10	Spolna orijentacija
10	Vjera
11	03 OPSEG DISKRIMINACIJE NA TRŽIŠTU RADA
11	Pristup tržištu rada
11	Zapošljavanje
13	Nejednakost pri ulasku na tržište rada
14	Jednakost položaja na tržištu rada
14	Osnovni pravni okvir
15	Jednakost plaća
16	Dostojno radno okruženje
17	Profesionalno napredovanje
17	Dostupnost prilika na tržištu rada
18	Zaštita nezaposlenih
20	04 KAKO PREPOZNATI DISKRIMINACIJU NA TRŽIŠTU RADA
20	Izravna diskriminacija
21	Neizravna diskriminacija
22	Uznemiravanje temeljem neke zabranjene osnove razlikovanja
23	Spolno uznemiravanje
23	Propuštanje razumne prilagodbe
24	05 ŠTO NAPRAVITI U SLUČAJU DISKRIMINACIJE NA TRŽIŠTU RADA
25	06 ZASTUPLJENOST ANTIDISKRIMINACIJSKIH TEMA U STRATEŠKIM DOKUMENTIMA
26	07 SMJERNICE ZA UKLJUČIVANJE ANTIDISKRIMINACIJSKIH TEMA U AKTIVNOSTI NA TRŽIŠTU RADA
26	Implementacija zakonodavstva
30	Diseminiranje informacija i podizanje svijesti

Uvod

Budući da je diskriminacija kao pojam usko vezana za područje radnih odnosa, Hrvatski zavod za zapošljavanje je prepoznao važnost antidiskriminacijskih tema na tržištu rada, te je stoga kreiran projekt „Poticanje ravnopravnosti na hrvatskom tržištu rada“ u okviru programa Zajednice PROGRESS. Projekt je započeo s provedbom u prosincu 2009. godine (trajanje projekta 12 mjeseci). Opći cilj projekta je pridonijeti razvoju i provedbi nacionalne politike suzbijanja diskriminacije na tržištu rada temeljene na spolu, dobi, invaliditetu, religijskoj i etničkoj pripadnosti te spolnoj orijentaciji. Projekt je usmjeren na doprinos razvoju nacionalne politike suzbijanja diskriminacije na hrvatskom tržištu rada, pružanje pomoći svim dionicima tržišta rada u efikasnijem uključivanju u procese suzbijanja diskriminacije, te promoviranje različitosti među poslodavcima u Hrvatskoj.

U okviru projektnih aktivnosti je formirana radna skupina s ciljem pomoći vanjskim stručnjacima u kreiranju dokumenata za suzbijanje diskriminacije na tržištu rada. Smjernice za suzbijanje diskriminacije i promicanje raznolikosti na hrvatskom tržištu rada su namijenjene svim dionicima tržišta rada te su kreirane kao presjek aktualnog stanja

antidiskriminacijske legislative u Hrvatskoj. Cilj ovog dokumenta je strukturiranje postojeće legislative koja je na snazi u RH da bi se tematika približila svim dionicima tržišta rada.

Prvi dio dokumenta daje pregled antidiskriminacijskog zakonodavnog okvira u EU i Hrvatskoj te pruža niz poveznica za detaljniju razradu pojedinih tematskih područja. Također su razrađene pojedine osnove diskriminacije (spol, rasa, dob, invaliditet, spolna orijentacija i vjera) kojima se bavi navedeni projekt. Posebna je pažnja posvećena poglavlju koje se bavi opsegom diskriminacije na tržištu rada te je prezentiran zakonodavni okvir koji će osobito biti od koristi poslodavcima i posloprimcima u cilju postizanja jednakosti pristupa i položaja na tržištu rada.

Završni dio dokumenta odnosi se na konkretne smjernice kojima se pokušalo ukazati na mogućnosti unaprjeđenja postojećeg antidiskriminacijskog okvira.

Budući da je problematika anti/diskriminacije općenito vrlo široko područje koje se kontinuirano nadopunjuje i mijenja bitno je naglasiti da je i ovaj dokument dio doprinosa unaprjeđenju antidiskriminacijske politike i pokušaj strukturiranja postojećih zakonodavnih izvora.

01 Pregled antidiskriminacijskog zakonskog okvira u EU i Hrvatskoj

EU kontekst

Pravna zaštita od diskriminirajućih postupaka ima dugačku povijest u pravnom poretku Europske Unije. Štoviše, antidiskriminacijsko pravo je jedna od najrazvijenijih i najuglednijih pravnih područja u pravu Europske Unije. U tom smislu treba očekivati da će Europska Unija posvećivati posebnu pozornost provedbi antidiskriminacijskih jamstava u hrvatskom pravnom poretku, a posebno njihovoj provedbi na tržištu rada.

EU antidiskriminacijsko pravo uobičajeno je dijeliti na dva načina. Ono se tradicionalno dijeli na pravo jednakog postupanja temeljem nacionalnosti (u hrvatskom jeziku državljanstvo), jednakosti spolova, i tzv. antidiskriminacijsko pravo članka 13 (Ugovora o Europskoj Uniji) koje obuhvaća zabranu diskriminacije na temelju rase, dobi, spolne orijentacije, invaliditeta i vjere.¹ Za ovu analizu od interesa su samo pravo jednakosti spolova te antidiskriminacijsko pravo članka 13. Drugi uobičajeni način podjele je prema pravnim aktima koje čine EU antidiskriminacijski pravni okvir. U tom smislu EU antidiskriminacijsko pravo sastoji se od:

● **Jednakost spolova**

- Članak 157. Ugovora o funkcioniranju Europske Unije
- Direktiva 2006/54/EC o implementaciji načela jednakosti prilika i jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u području zapošljavanja i radnih odnosa
- Direktiva 2004/113/EC o implementaciji načela jednakog postupanja između muškaraca i žena u pristupu i opskrbi tržišnim dobrima i uslugama
- Direktiva 96/34/EC o okvirnom sporazumu glede roditeljskog dopusta sklopljenog između UNICE, CEEP i ETUC
- Direktiva 92/85/EEC o uvođenju mjera poticanja poboljšanja sigurno-

sti i zdravlja na radnom mjestu trudnih radnica i radnica koje su nedavno rodile ili koje doje

- Direktiva 86/613/EEC o primjeni načela jednakosti u postupanju između muškaraca i žena uključenih u radnu aktivnost, uključujući i poljoprivredu, temeljem statusa samozaposlenih i o zaštiti samozaposlenih žena tijekom trudnoće i porodiljskog dopusta
- Direktiva 79/7/EEC o progresivnoj implementaciji načela jednakosti u postupanju između muškaraca i žena u području socijalnog osiguranja
- **Antidiskriminacijsko pravo čl. 13.**
- Direktiva 2000/43/EC o implementaciji načela jednakog postupanja između osoba bez obzira na njihovo rasno ili etničko podrijetlo
- Direktiva 2000/78/EC o općem okviru za jednakost u postupanju u radnim odnosima i struci

Važno je naglasiti da uz navedene pravne akte izuzetno važan dio EU antidiskriminacijskog pravnog okvira čine i presude Europskog suda pravde (ESP). Nije pretjerano reći da su upravo one vjerojatno i najvažniji dio EU antidiskriminacijskog prava, jer jedino ESP ima ovlast dati konačno tumačenje određene pravne norme što Sud nerijetko koristi i kako bi stvorio nova antidiskriminacijska jamstva odnosno postojećima proširio značenje. Kako je praksa ESP u području antidiskriminacijskog prava golema, u poglavlju koje je posvećeno smjernicama promicanja učinkovitosti antidiskriminacijske legislative naveden je popis manjeg broja značajnijih odluka koje je Sud donio u određenom području.

¹ Tekst upotrebljava termine jednakost spolova, rasna/etnička jednakost, itd. zbog autorovog uvjerenja da pojam jednakosti bolje odgovara idealu koji se analiziranim zakonodavnim okvirom pokušava ostvariti. No vrijedi napomenuti da se u praksi vrlo često koristi i pojam ravnopravnost.

Hrvatski kontekst

Hrvatski pravni okvir antidiskriminacijske zaštite uobličen je prvenstveno prema EU pravnom okviru. U tom smislu, hrvatska antidiskriminacijska jamstva uglavnom su usklađena s gore navedenim propisima Europske Unije. Nažalost, još uvijek se očekuje reakcija provedbenih tijela, prvenstveno sudova, kako bi se mogla dati potpuna ocjena usklađenosti.

Hrvatski pravni okvir antidiskriminacijske zaštite sastoji se od niza zakonskih akata. No bez sumnje, uz Ustav Republike Hrvatske dva temeljna zakona na kojima je izgrađen ovaj okvir su:

- Zakon o suzbijanju diskriminacije (ZSD), Narodne Novine 85/08.
- Zakon o ravnopravnosti spolova (ZRS), Narodne Novine 82/08.

Uz navedena dva temeljna zakona ovaj pravni okvir u dijelu koji se odnosi na tržište rada još čine:

- Zakon o radu (ZOR), Narodne Novine 149/09.
- Zakon o roditeljskim potporama, Narodne Novine 85/08.
- Zakon o mirovinskom osiguranju, Narodne Novine 102/98, 127/00, 59/01, 109/01, 147/02, 117/03, 30/04, 177/04, 92/05, 79/07, 35/08.
- Zakon o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti, Narodne Novine 80/08, 94/09.
- Zakon o državnim službenicima, Narodne Novine, 92/05, 27/08.
- Zakon o obveznim odnosima (ZOO), Narodne Novine 35/05.
- Kazneni zakon (KZ), Narodne Novine 110/97., 27/98., 50/00., 129/00., 51/01., 111/03., 190/03., 105/04., 84/05., 71/06., 110/07 i 152/08.

Neka od glavnih obilježja hrvatskog antidiskriminacijskog okvira su izuzetno široka primjena na gotovo sve društvene odnose (čl. 7 ZSD)

i izuzetno velik broj osnova po kojima se zabranjuje diskriminacija (čl. 1. ZSD).

Kako je analiza dio projekta koji je financiran od strane Europske Unije posebna pažnja bit će dana „klasičnim“ odnosno gore navedenim EU osnovama diskriminacije. Neke od glavnih odredbi hrvatskog okvira bit će pobliže navedene u ostalim poglavljima ove analize, no ovdje vrijedi navesti njegova glavna antidiskriminacijska jamstva koja su od značaja za suzbijanje diskriminacije na tržištu rada:

- Zabrana izravne diskriminacije (čl. 2. st. 1. ZSD, čl. 7. st. 1. ZRS)
- Zabrana neizravne diskriminacije (čl. 2. St. 2. ZSD, čl. 7. st. 2. ZRS)
- Jednaka plaća za isti rad i rad jednake vrijednosti
- Zabrana nepovoljnog postupanja temeljem trudnoće (čl. 5. . st. 2. ZRS, čl. 67. – 73. ZOR)
- Zabrana uznemiravanja (čl. 3. st. 1. ZSD, čl. 8. st. 2. ZRS)
- Zabrana spolnog uznemiravanja (čl. 3. st. 2. ZSD, čl. 8. st. 3. ZRS)
- Obveza razumne prilagodbe (čl. 4. st. 2. ZSD)
- Zabrana segregacije (čl. 5. ZSD)
- Zabrana viktimizacije (čl. 7. ZSD)
- Zabrana poticanja na diskriminaciju (čl. 4. st. 1. ZSD)
- Prebacivanje tereta dokaza (čl. 20. ZSD, čl. 30. st. 4. ZRS)
- Obveza naknade štete nastale diskriminacijom (čl. 1045, 1046, 1100 ZOO)

Vrijedi još naglasiti da je hrvatski pravni okvir u čl. 174. KZ diskriminaciju propisao i kao kazneno djelo. No izuzetno je važno naglasiti da je ovaj instrument zaštite bitno drugačiji od zabrane diskriminacije u ZSD i ZOR. Naime, dok je za kazneno djelo potrebno dokazivati namjeru i, vjerojatno, predrasudu, ova dva elementa ne čine sastavni dio zabrane diskriminacije koju nalazimo u dva temeljna antidiskriminacijska zakona.

02 Osnove diskriminacije na tržištu rada

Hrvatski zakonski okvir trenutno zabranjuje diskriminaciju prema 18 različitim osnovama (rase ili etničke pripadnosti ili boje kože, spola, jezika, vjere, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalnog ili socijalnog podrijetla, imovnog stanja, članstva u sindikatu, obrazovanja, društvenog položaja, bračnog ili obiteljskog statusa, dobi, zdravstvenog stanja, invaliditeta, genetskog naslijeđa, rodnog identiteta, izražavanja ili spolne orijentacije). Ovako široko postavljeni temelji antidiskriminacijskog okvira razvit će sudovi tumačenjem postojećih jamstava kroz svoju praksu. Ovo poglavlje kratko će opisati europske osnove jer se u njihovom slučaju radi o uklanjanju svih oblika društvene nejednakosti pripadnika onih društvenih skupina koje su povijesno sustavno diskriminirane od strane dominantne većine u određenom društvu radi čega se te skupine i nalaze u izuzetno nepovoljnom društvenom položaju. Kao što je napomenuto, te osnove odnose se na spol, rasu/etnicitet, spolnu orijentaciju, dob, tjelesni invaliditet i vjersko uvjerenje. Kod diskriminacija na temelju neke od ovih osnova provedbena tijela u Republici Hrvatskoj dužna su osigurati najviši stupanj antidiskriminacijske zaštite. Ova analiza prvenstveno se bavi glavnim obilježjima ovog nivoa zaštite. Kako je analiza usmjerena prvenstveno prema navedenim osnovama koje nalazimo u EU regulativi ovdje će se u najosnovnijim crtama navesti osnovna obilježja antidiskriminacijske zaštite u pogledu ostalih 12 osnova. Nivo zaštite koji je ukratko opisan u 4. poglavlju prvenstveno se odnosi na sljedeće temeljne diskriminatome osnove: spol, rasa, dob, invaliditet, spolna orijentacija i vjersko uvjerenje. Kao što je navedeno u prošlom poglavlju, obveza najvišeg nivoa antidiskriminacijske zaštite temeljem ovih osnova proizlazi za Republiku Hrvatsku iz pravnog poretka Europske Unije.

Spol

Zabrana diskriminacije temeljem spola regulirana je kako ZRS-om tako i ZSD. Ona je ujedno i „najstarija“ osnova po kojoj EU pravni poredak zabranjuje diskriminaciju što znači da je uz nju vezan najveći broj Direk-

tiva i odluka Europskog suda pravde. Zabrana diskriminacije na temelju spola ne obuhvaća samo razlikovanje u postupanju između muškaraca i žena u klasičnom smislu. Kako je trenutno postavljena ova antidiskriminacijska zaštita, temeljem ove osnove, ona također uključuje i zabranu nepovoljnog postupanja temeljem roda osobe i prema osobama koje su se odlučile za promjenu spola.

Invaliditet

Invaliditet je još jedna osnova čiji točan opseg izazva određene probleme u praksi kako u okvirima Eu, tako i na razini našeg nacionalnog zakonodavstva. Naime, ono što će biti problematično je odrediti granicu između bolesti i invaliditeta. Europski sud pravde već je u nekoliko odluka izričito naveo da zabrana diskriminacije temeljem invaliditeta ne uključuje i razlikovanje temeljem bolesti. Istovremeno Sud nije postavio kriterije prema kojem bi se moglo odrediti kada određena bolest zbog svojih učinaka prerasta u invaliditet. U tom bi smislu mogla biti korisna UN Konvencija o pravima osoba s invaliditetom koja je pokušala dati konkretniju definiciju invaliditeta.

Rasa

Zabrana diskriminacije temeljem rasne pripadnosti odnosi se na nepovoljno postupanje prema osobama zbog njihove pripadnosti određenoj etničkoj skupini, bez obzira da li se ta etnička skupina razlikuje od ostalih prema boji kože ili nekom drugom fizičkom obilježju. Ono što je bitno je „drugačije“ etničko podrijetlo. To znači da zabrana ove osnove također uključuje i ono što se kod nas ustalilo pod nazivom diskriminacija

temeljem nacionalnosti. U praksi bi zabrana diskriminacije temeljem ove osnove mogla dovesti do određenih problema u pogledu definicije opsega pojma „rasa“ odnosno „etnicitet“ jer neće uvijek biti lako odrediti da li određena društvena skupina predstavlja etničku skupinu ili ne. Npr. u praksi se pojavilo pitanje da li rastafarijanci predstavljaju posebnu etničku skupinu ili ih treba smatrati društvenom skupinom s posebnom kulturom i uvjerenjima, ali bez zajedničkog zasebnog etničkog podrijetla. Pri određivanju predstavlja li neka skupina etničku skupinu korisno je uzeti u obzir njihovu samosvijest o pripadnosti, poimanje od strane pripadnika drugih skupina, postojanje zajedničke (dijeljene) povijesti, kulture i tradicija.

Dob

Zabrana diskriminacije temeljem dobne pripadnosti bez sumnje će, kao i na razini Europske unije, izazvati dosta problema u praksi. Glavni razlog je činjenica da je izuzetno teško odrediti kada dvije osobe pripadaju različitoj dobnoj skupini, jer nikako nije jasno da je svako razlikovanje temeljem godina automatski i dobna diskriminacija. Drugim riječima, nije jasno da će poslodavac biti odgovoran za diskriminaciju ako pri zapošljavanju pruži prednost osobi koja je istog godišta kao i on na štetu osobe koja je samo dvije godine starija zato jer vjeruje da će bolje surađivati sa svojim vršnjacima. Kako je prvenstveni cilj zabrane ove diskriminacije uklanjanje prepreka sudjelovanju u društvenom životu, a posebno na tržištu rada, pripadnika starijih ili prilično mladih dobnih skupina ne čini se da su antidiskriminacijska jamstva ciljala zabraniti ovakve procjene poslodavaca koje nemaju nekog težeg utjecaja na njihov društveni položaj. U tom smislu jasno je da će svako nepovoljno postupanje prema osobi koja spada u neku stariju dobnu skupinu, a koje je uvjetovano njenom dobi predstavljati zabranjenu dobnu diskriminaciju. Temeljno pitanje je gdje povući liniju tj. kako definirati stariju dob (50+, 55+ ili više godina) odnosno mlađu dob (16 do 20, 18 do 22 ili više godina) kod koje je potreban visoki nivo antidiskriminacijske zaštite.

Spolna orijentacija

Zabrana diskriminacije temeljem spolne orijentacije zabranjuje bilo kakvo nepovoljno postupanje prema osobama zbog njihovog osobnog seksualnog identiteta (heteroseksualnost, homoseksualnost, biseksualnost). Ono što ostaje upitno je pokriva li ova osnova i zabranu nepovoljnog postupanja prema osobama koje su izabrale drugačiji rodni identitet od onog koji je tradicionalno vezan za njihov spol ili ova vrsta zaštite ulazi u opseg diskriminacije temeljem spola.

Vjera

Zabrana diskriminacije temeljem vjere zabranjuje nepovoljno postupanje prema osobama zbog njihove religijske pripadnosti. Jasno je da ova vrsta antidiskriminacijske zaštite štiti pripadnike onih vjerskih skupina kojima je zakonodavac izričito priznao status vjerske skupine. Ono što ostaje nejasno i traži razradu kroz sudsku praksu je do koje mjere će se ova zaštita odnositi na osobe čijim vjerskim uvjerenjima nije izričito priznat takav status hrvatskim pravnim propisima. Naime, ZSD nigdje ne određuje da se ova vrsta zaštite odnosi samo na pripadnike onih vjerskih skupina koje su izričito priznate kao vjerske hrvatskim propisima. Štoviše, ZSD zabranjuje diskriminaciju i temeljem drugih uvjerenja, što govori u prilog širem tumačenju ove osnove. S druge strane, upitno je koliko je poželjno ovu vrstu diskriminacije širiti do te mjere da obuhvaća zabranu različitog postupanja prema osobama koje imaju vrlo specifična, sebi svojstvena uvjerenja, koja nazivaju vjerskima. Drugim riječima, u praksi će se zasigurno pojaviti problem razlikovanja između vjerske i sektaške skupine.

03 Opseg diskriminacije na tržištu rada

Iako je diskriminaciju vrlo često teško uočiti, jer takve situacije najčešće uspješno ostaju skrivene od očiju šire javnosti, nema sumnje da do diskriminacije dolazi u svim segmentima tržišta rada. Isto tako, nema sumnje da na hrvatskom tržištu rada posebnu pažnju treba usmjeriti antidiskriminacijskoj zaštiti žena, osoba s invaliditetom i osoba starije dobi (posebno žene starije dobi).

Pri procjeni opsega diskriminacije na tržištu rada treba razlikovati diskriminaciju do koje dolazi postupcima pojedinaca koji odlučuju o raspodjeli prilika i dobiti na tržištu rada (situacijska diskriminacija), te strukturalne prepreke jednakosti prilika (strukturalna diskriminacija) do koje dolazi zbog načina na koji je društvo uredilo određeni društveni odnos, što je članove određene društvene skupine dovelo u nepovoljni društveni položaj, odnosno ograničilo njihovu sposobnost da se koriste prilikama na podjednako uspješan način kao i pripadnici povlaštene društvene skupine. Paradigmatski primjer situacijske diskriminacije je odluka poslodavca da ne zaposli kandidatkinju na temelju pretpostavke da će ubrzo odlučiti zasnovati obitelj. Klasični primjer strukturalne diskriminacije na tržištu rada je segregacija profesija na ženske i muške s tim da se tzv. ženske profesije smatraju manje vrijednima te su posljedično i manje plaćene.

Antidiskriminacijska jamstva značajno su učinkovitija u pogledu suzbijanja situacijske diskriminacije i to posebno treba istaknuti jamstvo zabrane izravne diskriminacije i zabranu uznemiravanja na temelju neke osnove. Zaštita od strukturalne diskriminacije je prilično veći izazov jer se temelji na pretpostavci da je u određenoj mjeri društveno korisno da se na poslodavce stavi dobar dio odgovornosti za nepovoljne učinke strukturalnih prepreka u čijem stvaranju i održavanju su sudjelovali prvenstveno kao članovi cjelokupnog društva, a manje svojim izravnim odlukama i utjecajem. Glavno jamstvo zaštite od strukturalne diskriminacije je zabrana neizravne diskriminacije, a u svjetlu navedene dileme posebno je važan način na koji provedbena tijela tumače kriterije objektivnog opravdanja koje je sastavni dio ovog jamstva.

Isto tako, korisno je razlikovati nekoliko segmenata sudjelovanja na tržištu rada u kojima najčešće dolazi do diskriminativnog postupanja.

Pristup tržištu rada

Zapošljavanje

Dobar dio diskriminacije na hrvatskom tržištu rada zasigurno otpada na diskriminaciju pri ulasku na tržište, odnosno pri zapošljavanju. Hrvatsko zakonodavstvo štiti pojedince od diskriminacije pri ulasku na tržište rada, ali gotovo isključivo putem temeljnih antidiskriminacijskih jamstava kao što su zabrana izravne i neizravne diskriminacije iz čl. 2 ZSD-a odnosno čl. 7 ZRS-a.

Oba Zakona – čl. 13 ZRS-a i čl. 8. ZSD-a - izričito zabranjuju diskriminaciju u pogledu odabira uvjeta za zapošljavanje uključujući kriterije i uvjete za izbor kandidata/tkinja za radna mjesta, u bilo kojoj grani djelatnosti i na svim razinama profesionalne ljestvice. Poslodavcima je stoga zabranjeno u bilo kojoj fazi zapošljavanja – oglašavanju, organizaciji razgovora, anketiranju ili testiranju – na ikoli način postupati nepovoljnije prema određenim kandidatima zbog njihove pripadnosti nekoj društvenoj skupini koja uživa antidiskriminacijsku zaštitu hrvatskog zakonodavstva. Čl. 13. St. 2. ZRS-a izričito je zabranio da se pri oglašavanju slobodnog radnog mjesta, na prijavu za slobodno radno mjesto pozivaju osobe jednog spola. Naravno, zabrana odabira temeljem neke suspektne osnove odnosi se i na zapošljavanje bez natječaja. Kao pomoć pri sprječavanju izravne diskriminacije vrijedi spomenuti i čl. 23 ZoR-a koji zabranjuje poslodavcima od kandidata tražiti podatke koji nisu neposredno vezani za konkretni radni odnos. Besmisleno je očekivati da će ova vrsta jamstva poslodavcima braniti korištenje javnim izvorima informacija kao što su

npr. otvorene web stranice s društvenim profilima. No, ono što je bitno imati na umu je da jamstvo zabrane diskriminacije poslodavcima ne dopušta donošenje odluke na osnovi informacija vezanih uz neku od suspektnih osnova bez obzira na način na koji su do njih došli.

Posebno treba naglasiti potencijal zabrane neizravne diskriminacije koja traži od poslodavaca da opravdaju objektivnim poslovnim razlozima i ona pravila ili praksu zapošljavanja koja nisu neposredno uvjetovana nečijom pripadnošću određenoj društvenoj skupini, ali svejedno pripadnike zaštićenih društvenih skupina stavljaju u nepovoljniji položaj od ostalih kandidata. Takva naizgled neutralna, ali po učincima diskriminirajuća pravila ili postupci preživjet će antidiskriminacijsku kontrolu samo pod uvjetom da su nužni za ostvarivanje nekog stvarnog poslovnog cilja. Zabrana neizravne diskriminacije, na primjer, zahtijeva od poslodavaca da organiziraju razgovore u vrijeme koje je pogodno samohranim roditeljima, većinu kojih čine žene, ili u prostorijama koje su dostupne osobama s invaliditetom osim ako poslodavac uspije dokazati da postoji neki izuzetno važan poslovni razlog koji bi zahtijevao isključivo neku drugu praksu.

Bez obzira na zaštitni potencijal temeljnih antidiskriminacijskih instrumenata, bilo bi korisno u budućnosti posvetiti više pažnje problemu diskriminacije u postupku zapošljavanja. Tako bi na primjer, učinkovitost antidiskriminacijske zaštite bila veća kada bi poslodavci bili obvezatni pismeno obrazložiti svoje odluke o nezapošljavanju osobe, odnosno kada bi postupak izbora učinili što transparentnijim. Svrha ovakvih obrazloženja je omogućiti kandidatima/kinjama uvid u razloge zbog kojih nisu dobili određeni posao kako bi mogli odlučiti imaju li potrebe posegnuti za antidiskriminacijskom zaštitom. U tom smislu ovakvu obvezu bilo bi relativno lako ostvariti jer bi se u svojim obrazloženjima poslodavci mogli jednostavno usredotočiti na one karakteristike i kvalitete koje su smatrali poželjnijima kod osobe kojoj su poklonili svoje povjerenje i u kojima je ta osoba bila uspješnija pred ostalim kandidatima/kandidatkinjama.

Štoviše, ovakva praksa, ali i bilo koji drugi oblik povećanja transparentnosti odlučivanja o interesima radnica/ka bila bi od interesa za same poslodavce zbog raspodjele dokaznog tereta u antidiskriminacijskim postupcima. Naime, po uzoru na EU direktive, hrvatsko zakonodavstvo glavni teret dokazivanja u antidiskriminacijskim postupcima u pravilu stavlja na poslodavce. Drugim riječima, kada tužitelj/ica dokaže da je s obzirom na konkretne okolnosti predmeta moguće da je konkretna odluka donesena temeljem neke suspektne osnove (tzv. prima facie diskriminacija) na poslodavcu je da dokaže da njegovo postupanje ni na koji način nije odraz nekog od zabranjenih oblika diskriminacije. U praksi to znači da će u antidiskriminacijskim postupcima teret dokazivanja gotovo automatski biti na onim poslodavcima kod kojih nije osiguran određeni zadovoljavajući stupanj transparentnosti odlučivanja o interesima osoba. Drugim riječima, poslodavci će u svakom slučaju biti obvezni pred sudom detaljno obrazložiti razloge zbog kojih nisu zaposlili određenu osobu (ili zbog kojih su joj uskratili neku drugu korist).

U tom smislu poslodavce bi bilo poželjno što preciznije upoznati s ovim sredstvom osnaživanja učinkovitosti antidiskriminacijske zaštite. Štoviše, moglo bi ih se upoznati i s različitim primjerima dobre prakse u pogledu osiguravanja transparentnosti koje bi im osigurale bolji položaj u antidiskriminacijskim postupcima. Poslodavcima bi bilo u interesu kada bi se kandidat/kinja unaprijed upoznavali s kriterijima izbora odnosno kada bi se jasno precizirali ključni elementi natječaja po kojima će se ocjenjivati/rangirati kandidati te se jasno odredila vrijednost pojedinih kriterija izbora. Također bi im bilo od interesa voditi transparentnu evidenciju o tijeku postupka selekcije čija bi vjerodostojnost bila potvrđena potpisom kandidata te razgovore ili testiranja organizirati na način koji je podjednako pristupačan svim kandidatima, a posebno onima koji su podzastupljeni u strukturi osoba zaposlenih kod konkretnog poslodavca. Ovakvim načinom postupanja ne bi se samo značajno pridonjelo načelu učinkovite sudske zaštite od diskriminacije već bi se poslodavcima osigurao znatno bolji položaj u mogućem sudskom postupku.

03 Opseg diskriminacije na tržištu rada

Nejednakost pri ulasku na tržište rada

Pri ulasku na tržište rada do diskriminacije često dolazi zlouporabom instituta ugovora o radu na određeno vrijeme. Poslodavci često iskorištavaju lošiju ekonomsku snagu i/ili položaj na tržištu rada pripadnika/ca onih društvenih skupina koje su tradicionalno žrtve društvene diskriminacije kako bi s njima sklopili ovaj oblik ugovor o radu koji im pruža slabiju zaštitu na tržištu rada. Žene i osobe starije dobi su društvene skupine koje su posebno izložene ovom obliku diskriminacije. Istina, čl. 10 ZOR-a propisuje u skladu s EU *acquisom* određene naizgled stroge uvjete sklapanja ovog oblika ugovora. Štoviše, ZOR je uključio jamstvo jednakih prava zaposlenih na neodređeno i određeno vrijeme, što olakšava zaštitu pripadnika posebno ugroženih skupina na tržištu rada od neizravne diskriminacije. No, propisani uvjeti sklapanja ugovora na određeno vrijeme neće biti dovoljna zaštita od diskriminirajuće zlouporabe ovog instrumenta. Kako bi se zaštitile od ovog oblika diskriminacije, osobama su uvijek na raspolaganju temeljna antidiskriminacijska jamstva – zabrana izravne i neizravne diskriminacije. No zbog slabog poznavanja i razumijevanja ovih jamstava, bilo bi korisno razmisliti o jasnoproisanim uvjetima korištenja ovog oblika ugovora kojima bi cilj bio sprječavanje njihovog diskriminatorskog učinka. U tom smislu moglo bi se npr. dodatno ograničiti korištenje ovog ugovora, ako postoji jasna neravnoteža u spolnoj strukturi zaposlenih na određeno vrijeme ili ako se ustanovi da od ukupnog broja zaposlenih osoba s invaliditetom više od 40% radi na temelju ugovora o radu na određeno vrijeme. Štoviše, s obzirom na svrhu i doseg navedenog jamstva prebacivanja tereta dokazivanja, činjenica da poslodavci koriste institut ugovora na određeno vrijeme u ovakvim okolnostima predstavljat će izuzetno snažan pokazatelj da se radi o diskriminirajućem postupanju te će poslodavcima biti izuzetno teško opravdati ovakvu praksu pred sudom.

Jedna od najvećih prepreka jednakosti pri ulasku na tržište rada u kontekstu jednakosti spolova je čvrsta ustaljenost stereotipova o ženskim

i muškim sposobnostima i interesima koja dovodi do segregacije profesija temeljem spolne pripadnosti na tržištu rada. U tom smislu, puno više pažnje trebalo bi se posvetiti podizanju vrijednosti onih zanimanja koje se tradicionalno smatraju pogodnijima za žene što dovodi do njihove ekonomske podcijenjenosti i time dodatno otežava društveni položaj žena u društvu. U narednom periodu važno je razvijati mjere koje su usmjerene na: 1.) uspostavljanju spolne uravnoteženosti zaposlenih u ovakvim segregiranim profesijama; 2.) podizanju cijene rada u dominantno ženskim zanimanjima čija je vrijednost podcijenjena prvenstveno radi tradicionalno nepovoljnijeg položaja žena na tržištu rada i društvu općenito. U tom smislu treba naglasiti da čl. 5. ZSD-a izričito zabranjuje segregaciju kao oblik diskriminacije u bilo kojem području društvenog života, uključujući i tržište rada, dok ZRS inzistira na načelu jednake plaće ne samo za isti rad već i rad jednake vrijednosti.

Postoji cijeli niz primjera dobre prakse u pogledu uspostavljanja spolne uravnoteženosti u segregiranim profesijama koji uključuju mjere podizanja svijesti o vrijednosti određene profesije, poticanje obrazovanja odnosno stručnih programa osposobljavanja za pripadnike/ce podzastupljenih skupina, praksa tzv. mekih kvota kojom se poslodavac obvezuje kroz određeno razdoblje pronaći te zaposliti određeni broj pripadnika/ca podzastupljenih skupina koje zadovoljavaju kriterije zapošljavanja do klasičnih mjera pozitivne akcije u kojima se pripadnicima/cama podzastupljenih skupina daje izričita prednost pri zapošljavanju ako zadovoljavaju određenu razinu stručne osposobljenosti. Kao primjeri mogućih mjera podizanja cijene rada u dominantno ženskim zanimanjima uvijek je na raspolaganju mjera minimalne plaće za određenu profesiju kao i cijeli niz poreznih olakšica, kako za poslodavce tako i za radnice, kojima bi se promicala jednakost njihovih primanja. Veći dio mjera ovakve vrste mogao bi se npr. postići kroz institut kolektivnog pregovaranja socijalnih partnera koji je na žalost do sada izuzetno rijetko upotrebljavan kao instrument promicanja jednakosti po nekoj od antidiskriminacijskih osnova koje su predmet ove analize.

Jednakost položaja na tržištu rada

Osnovni pravni okvir

Problem diskriminacije na tržištu rada reguliran je ZSD-om i ZRS-om.

ZSD zabranjuje bilo koji oblik diskriminacije – izravna ili neizravna diskriminacija, uznemiravanje, spolno uznemiravanje, segregacija, višestruka diskriminacija - temeljem neke od niza osnova iz čl. 1. Zakona. Posebno je važno naglasiti da čl. 4. st. 2. ZRS kao oblik diskriminacije određuje i propuštanje razumne prilagodbe uvjeta radnog odnosa sposobnostima osoba s invaliditetom. Uz navedene oblike diskriminacije, ZRS također zabranjuje i poticanje na diskriminaciju (čl. 4.st. 1.) te tzv. viktimizaciju osoba koje su svjedočile ili prijavile diskriminaciju (čl. 7.). Istovremeno ZRS zabranjuje izravnu i neizravnu diskriminaciju temeljem spola i spolne orijentacije (čl. 7.), spolno uznemiravanje i uznemiravanje temeljem spola i spolne orijentacije (čl. 8.).

Oba Zakona – čl. 8. st.1 ZSD, čl. 13. st. 1. ZRS - izričito propisuju da se zabrana diskriminacije i viktimizacije odnosi na bilo koju vrstu odluka u pogledu radnih uvjeta, odnosno prava iz rada i na temelju radnih uvjeta, uključujući jednakost plaća za jednaki rad i rad jednake vrijednosti, napredovanja, pristupa svim vrstama profesionalnog usmjeravanja, stručnog osposobljavanja i usavršavanja odnosno uvjeta prekvalifikacija u bilo kojoj grani djelatnosti i na svim razinama profesionalne hijerarhije.

Iako je hrvatski poredak na ovaj način pojedincima osigurao široku mogućnost zaštite od diskriminativnog postupanja, u nekim segmentima tržišno-radnih odnosa ovaj oblik zahtijeva daljnju konkretizaciju kroz sudsku praksu. Bez takve konkretizacije poslodavcima i zaposlenicima

bit će izuzetno teško prepoznati potpuni doseg i sadržaj antidiskriminacijske zaštite. U tom smislu, dok se u hrvatskom pravnom poretku ne razvije značajnija sudska praksa bilo bi korisno u određenim kritičnim područjima razviti priručnike koji bi poslodavcima omogućili uvid u primjere sudske prakse iz pravnih poredaka koji u ovom području imaju puno više iskustva.

Jednakost plaća

Sa stajališta načela jednakosti područje naknada za obavljeni rad je jedan od najproblematičnijih segmenata tržišno-radnih odnosa. Činjenica da u gotovo svim sektorima tržišta rada prosječna ženska plaća zaostaje za prosječnom muškom plaćom ukazuje na prisutnost kako situacijske tako i strukturalne diskriminacije. Kada bi postojale preciznije statistike, vrlo vjerojatno bi do sličnog zaključka došli i u pogledu jednakosti plaća osoba starije dobi te osoba s invaliditetom.

Vrijedi napomenuti da je zbog zakonski propisanih koeficijenata vrednovanja radnih mjesta u javnom sektoru manja vjerojatnost izravne diskriminacije u pogledu jednake plaće za isti posao. No ova mjera nije nužno jednako učinkovita kao oblik zaštite od diskriminacije u pogledu jednake plaće za rad jednake vrijednosti. Naime, kod rada jednake vrijednosti radi se o radu na radnim mjestima koja su značajno različita prema svojim radnim zadacima, ali bi po svojoj važnosti za funkcioniranje poslodavca odnosno po svom doprinosu uspješnosti poslovanja trebale biti jednako vrednovane. U tom smislu, bilo bi poželjno napraviti rodno osviještenu analizu koeficijenata vrednovanja radnih mjesta u javnom sektoru. U privatnom sektoru problem nejednakosti plaća još je značajniji jer je iznos plaća dio pojedinačnih pregovora o radnim uvjetima između kandidata/kinje i poslodavca.

Zbog njegove vrijednosti u hrvatskom društvu, posebno u kontekstu jednakosti spolova, ZOR je u članku 83. st. 2. čak pokušao odrediti pre-

03 Opseg diskriminacije na tržištu rada

ciznije sadržajne kriterije ovog načela. Ipak, kriteriji iz čl. 83. teško će u praksi pridonijeti uklanjanju diskriminacije u pogledu plaća. Tako npr. u st. 3. ovog članka ZOR propisuje da se pri određivanju vrijednosti različitih poslova u obzir uzimaju kriteriji kao što su stručna sprema, vještine ili odgovornost. Da bi navedeni kriteriji bili od ikakve koristi oni sami moraju biti rezultat nekog mjerila vrijednosti. Tako npr. da bi bili u stanju ocijeniti jesu li su dva posla kao što su npr. posao školske kuharice i posao školskog domara, jednako vrijedni bez obzira na svoje različitosti i kao takvi zaslužuju jednaku naknadu za obavljeni rad moramo unaprijed znati društvenu vrijednost koju pripisujemo vještinama od kojih se ti poslovi sastoje. Isto vrijedi i za kriterije kao što su uvjeti obavljanja posla ili narav (fizička ili intelektualna) posla. U pravilu ovakvi kriteriji pogoduju pripadnicima dominantne društvene skupine iz jednostavnog razloga što im njihov povlašteni položaju u društvu omogućuje da one vještine, sposobnosti ili iskustva koja su im karakteristična definiraju kao društveno poželjnija. Nadalje, kriterij kao što je stručna sprema također je problematičan jer nužno ne odražava niti zahtjevnost posla niti jamči da će posao biti odrađen na kvalitetan način. Stoga ovako formalno postavljeni kriteriji vrednovanja opet najčešće pogoduju pripadnicima dominantne društvene skupine, koja u odnosu na pripadnike društveno diskriminiranih skupina imaju povoljniji pristup sustavu stručnog obrazovanja i osposobljavanja koji jamči određeni nivo stručne spreme.

Također, valjalo bi razmisliti o opsegu čl. 83. – da li se usporedba poslova ograničava usporedba poslova na konkretnog poslodavca ili je moguće uspoređivati i poslove koji se obavljaju kod različitih poslodavaca, pa čak i u različitim poduzetnim sektorima tržišta rada (npr. poslove u tekstilnoj industriji sa poslovima prijevoza robe). Tu treba naglasiti da hrvatskom tržištu rada uopće izrazito nedostaju tzv. evaluacijske sheme koje određuju kriterije za procjenjivanje vrijednosti nekog posla. Bilo bi korisno kada bi se evaluacijske sheme vrednovanja poslova definirale kroz institut kolektivnog pregovaranja uz tripartitnu suradnju socijalnih partnera, gdje bi se jednaka pažnja posvetila kako vještinama, sposob-

nostima i iskustvima koje se tradicionalno smatraju korisnima za obavljanje konkretnih poslova, a uobičajeno pogoduju radnicima muškog roda, tako i često zanemarenim vještinama, sposobnostima i iskustvima koje se uobičajeno vežu uz ženski rod. Da bi se postigao ovaj cilj potrebno je puno više uložiti u osvježavanje i podizanje institucionalnih kapaciteta socijalnih partnera, a posebno sindikalnih organizacija.

Ono što treba napomenuti je da će provedbena tijela jamstva zaštite od diskriminacije u području plaća, koje je zakonodavac ugradio u ZOR, morati tumačiti u svjetlu kriterija zaštite koje je u ovom području razvio Europski sud pravde kroz svoju praksu. Tu posebno treba naglasiti obvezu poslodavaca da svaku razliku u plaći za naizgled sličan rad obradži poštujući zahtjeve načela razmjernosti. U tom smislu poslodavac treba jasno pokazati da je 1.) razlog zbog kojeg dva naizgled slična radna mjesta odnosno dva radna mjesta jednake vrijednosti plaća različito, stvarno potreban s obzirom na zahtjeve njegovog poslovanja, 2.) ta mjera različitog postupanja u stvarnosti sposobna ostvariti taj poslovni cilj i 3.) nužna za njegovo ostvarenje tj. da ne postoji niti jedna druga mjera koja bi taj cilj mogla ostvariti na podjednako kvalitetan način, ali s manje štetnih posljedica za interese osobe kojoj isplaćuje nižu plaću.

Dostojno radno okruženje

Zlostavljanje radnika uvjetovano njihovom pripadnošću nekoj društvenoj skupini je područje diskriminacije o kojem postoji najmanje podataka. No, iako je ovaj oblik diskriminacije najuspješnije skrivan, nema sumnje da je zlostavljanje jedan od najozbiljnijih problema na tržištu rada. ZSD i ZRS razlikuju dva oblika uznemiravanja koja određuju kao diskriminaciju. ZSD u čl. 3. zabranjuje spolno uznemiravanje i uznemiravanje temeljem neke od zabranjenih osnova iz čl. 1 Zakona, dok ZRS u čl. 8. zabranjuje spolno uznemiravanje i uznemiravanje temeljem spola. Uz navedene odredbe nužno je spomenuti i čl. 130 ZOR-a koji obvezuje poslodavce na uspostavu internog sistema sprječavanja i rješavanja situacija kršenja

dostojanstva radnika. Ipak, u praksi ovaj članak nije zaživio, što se može objasniti potrebom za jačim mehanizmom kontrole obveze i jačanjem kapaciteta poslodavca u provedbi samog članka. U tom smislu obvezu iz čl. 130. ZOR-a bilo bi korisno osnažiti osnivanjem te obvezom pohađanja ovlaštenih edukacijskih tečajeva na kojima bi osobe zadužene od strane poslodavaca za rješavanje ovakvih situacija dobile potrebnu svijest i razumijevanje problema uznemiravanja. Takva mjera pretpostavlja osnivanje edukacijskih centara koji bi bili sposobni pružiti ovu vrstu edukacije. U tom smislu moglo bi se razmisliti o mogućnosti da takvu ulogu dobrim dijelom preuzme i HZZ.

Profesionalno napredovanje

Kod profesionalnog napredovanja vrijedi većina argumenata vezanih uz ulazak na tržište rada. Kod profesionalnog napredovanja posebnu pozornost treba obratiti na kriterije napredovanja odnosno činjenicu da dobar dio kriterija kojima se poslodavci služe kako bi opravdali svoje odluke o napredovanju kao što su fleksibilnost, staž, autoritet - u pravilu pogoduju pripadnicima dominantne društvene skupine, prije svega osobama muškog roda. U tom će smislu zabrana neizravne diskriminacije imati će izuzetno važnu ulogu u ovom području.

Dostupnost prilika na tržištu rada

Posebno otežana dostupnost prilika na tržištu rada za neke društvene skupine još je jedan od akutnih problema hrvatskog tržišta rada. To se posebno odnosi na osobe s invaliditetom, trudnice i osobe romskog etniciteta. Razlozi posebno otežanog pristupa za ove tri skupine su različiti, ali ostaje činjenica da upravo one imaju najmanje koristi od prilika koje pruža hrvatsko tržište rada.

Što se tiče nepovoljnog položaja pripadnika osoba romskog podrijetla on je čini se najvećim dijelom rezultat predrasuda i stereotipova koje

većinsko stanovništvo ima prema pripadnicima ove društvene skupine. Stoga će ovdje od posebne važnosti biti jamstva zabrane izravne i neizravne diskriminacije temeljem etničke pripadnosti. Poslodavci bi posebno trebali biti svjesni da bi pri zapošljavanju svojim inzistiranjem na tradicionalnim formalnim uvjetima kao što su nešto slabije poznavanje hrvatskog jezika ili pravopisa, posjedovanje različitih vrsta dokumentacije ili ustaljenost adrese prebivališta mogli prekršiti zabranu neizravne diskriminacije. Naime, takvi formalni uvjeti pripadnike ove etničke skupine dovode u nepovoljni položaj u pogledu zapošljavanja ili napredovanja, a ne mogu zadovoljiti gore opisani uvjet razmjernosti bez sumnje će doći u sukob s jamstvo zabrane neizravne diskriminacije.

Žene koje se odluče za osnivanje obitelji su tradicionalno u posebno nepovoljnom društvenom položaju na tržištu rada, ako ne zbog predrasuda, onda zbog cijene njihovog zapošljavanja za poslodavce. U tom smislu hrvatsko radno zakonodavstvo propisuje niz mjera – čl. 67 do 73. ZOR - kojima se sudjelovanje na tržištu rada pokušava prilagoditi položaju trudnica.

Osobe s invaliditetom nalaze se vjerojatno u najtežem položaju na tržištu rada. U tom smislu pohvalno je da je zakonodavac donio Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom koji propisuje mjere pozitivne akcije prema kojima tijela državne i lokalne uprave odnosno trgovačka društva u pretežitom vlasništvu Republike Hrvatske ili njenih jedinica lokalne uprave imaju obvezu zaposliti određeni broj osoba s invaliditetom ovisno o broju zaposlenih u konkretnom tijelu. No niti ovakva odredba ne sprječava diskriminaciju osoba s invaliditetom, jer od navedenih tijela prvenstveno zahtjeva da zaposle osobe s invaliditetom koje mogu zadovoljiti postojeće zahtjeve nekog konkretnog radnog mjesta što možda donekle pojačava zaštitu od izravne diskriminacije, ali i dalje ostavlja dovoljno prostora za diskriminaciju temeljem nepovoljnog učinka. Stoga je izuzetno važno da je ZSD u čl. 4. propisao obvezu tzv. razumne prilagodbe. Poslodavce se na taj način obvezuje da radna mje-

03 Opseg diskriminacije na tržištu rada

sta tj. pristup radnom mjestu i uvjete rada na konkretnom radnom mjestu prilagode potrebama neke osobe s invaliditetom, ako takva prilagodba značajno ne ugrožava njihovo poslovanje. Štoviše ZSD je propuštanje ovakve prilagodbe definirao kao oblik diskriminacije. Treba napomenuti da uz propuštanje razumne prilagodbe osobe s invaliditetom uvijek na raspolaganju imaju i jamstvo zabrane izravne diskriminacije koja ih štiti u situacijama gdje ih poslodavac nije htio zaposliti zbog njihovog invaliditeta iako ih konkretni oblik invaliditeta nije sprječavao da uspješno obavljaju konkretni posao.

Ono što nedostaje jamstvu razumne prilagodbe je konkretizacija. Jamstvo bi pružalo znatno učinkovitiju zaštitu da su izričito navedeni oni segmenti radnog odnosa na koje poslodavac mora obratiti pažnju kod razumne prilagodbe, odnosno kada bi poslodavci imali obvezu izrade stručne analize koja bi definirala moguće načine prilagodbe radnih mjesta u posebnim skupinama osoba s invaliditetom. U tom smislu, ponovo treba naglasiti mogući utjecaj jamstva prebacivanja tereta dokazivanja. Naime, poslodavci koji su izradili stručne analize mogućnosti razumne prilagodbe radnih mjesta zasigurno će imati puno bolji položaj u antidiskriminacijskim postupcima jer će im takve analize olakšati zadatak dokazivanja da su poduzeli sve što je bilo razumno za očekivati kako bi se određeno radno mjesto prilagodilo konkretnoj osobi s invaliditetom.

Zaštita nezaposlenih

Prava nezaposlenih osoba uređena su Zakonom o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti. Između ostaloga Zakon jamči pravo na ostvarivanje novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti. Način na koji Zakon regulira ovo pravo potencijalno je suprotan zabrani diskriminacije.

Prije svega, Zakon pruža pravo na naknadu onim osobama kod kojih radni odnos nije prestao njihovom krivnjom. Ovakva odredba nije diskriminirajuća per se. No mogla bi dovesti do diskriminacije u onim slučajevima u kojima je osoba iskoristila svoje pravo na prekid radnog odnosa jer nije mogla trpiti diskriminirajuće postupanja poslodavca. Naime, ako je takva osoba zatražila pristup pravu na naknadu za vrijeme trajanja sudskog postupka u kojem je tužila poslodavca radi diskriminacije (tj. dok sud još nije utvrdio postojanje diskriminacije od strane poslodavca) Zavod bi joj morao osigurati pristup naknadi, inače bi takvo odbijanje naknade moglo prerasti u diskriminirajuće postupanje. U slučaju da sud nađe da je tužba neosnovana, Zavod uvijek može tražiti povrat isplaćene naknade. Isto vrijedi i za one slučajeve u kojima je poslodavac osobi otkazao ugovor o radu na diskriminirajući način, ali je svoju odluku formalno opravdao nekom povredom obveza iz radnog odnosa.

Nadalje, Zakon kao iznimku osigurava naknadu i onim osobama koje su samostalno prekinule radni odnos zbog premještanja bračnog druga u drugo mjesto prebivališta po posebnim propisima. Takva odredba je izravno diskriminirajuća prema osobama homoseksualne orijentacije koje zbog postojećeg zakonskog okvira nisu u mogućnosti sklopiti brak odnosno zasnovati izvanbračnu zajednicu. U tom smislu tijela koja su zadužena za njenu provedbu moraju biti svjesna da će svako tumačenje i primjena ove odredbe kojom će pripadnicima/ama ove društvene skupine biti onemogućen pristup ovom pravu doći u izravni sukob s jamstvom zabrane diskriminacije po osnovi spolne orijentacije iz EU 2000/74 direktive koje će sva tijela vlasti imati obvezu izravno primjenjivati nakon pristupanja Republika Hrvatska u članstvo EU.

Treba upozoriti i na odredbu čl. 44. st. 1. Zakona kojom se propisuje dužinu trajanja prava na naknadu. Ponovno je nužno naglasiti da ova odredba nije diskriminatorska sama po sebi. No ono što bi je moglo dovesti u sukob s jamstvom zabrane neizravne diskriminacije su konkretni učinci do kojih bi moglo doći njenom primjenom u praksi. Naime ako se u

bilo kojem trenutku njene primjene ustanovi da je znatno manji broj žena sposoban zadovoljiti progresivno postavljen uvjet godina provedenih na radu koji im jamči duži period ostvarivanja prava na naknadu takva praksa automatski će se smatrati prima facie diskriminacijom. To znači da bi tijelo zaduženo za primjenu ove odredbe moglo biti izloženo antidiskriminacijskim tužbama za nepoštivanje jamstva zabrane neizravne diskriminacije. U tom smislu treba imati na umu da su iskustva drugih država dosljedno pokazala da postoji ozbiljna vjerojatnost da će zbog tradicionalne podjele obiteljskih obveza između spolova znatno više žena imati manji broj godina provedenih na tržištu rada što bi im skratilo vrijeme trajanja prava na naknadu. Stoga tijelo zaduženo za primjenu ove odredbe treba učestalo statistički provjeravati učinak ove odredbe u praksi.

Sama činjenica nerazmjernosti nepovoljnog učinka do kojeg je došlo primjenom ove odredbe u praksi neće i automatski značiti da će tijelo biti odgovorno za diskriminatorno postupanje. Naime, kako je riječ o neizravnoj diskriminaciji, provedbenom tijelu bit će pružena mogućnost opravdanja nerazmjernog učinka. Pošto je u pitanju mjera iz područja nacionalne socijalne politike gdje je Europski sud pravde dopustio nešto veće diskrecijske ovlasti nacionalnim zakonodavnim vlastima, provedbeno tijelo (ili neko drugo tijelo koje će pred sudom predstavljati interese Republike Hrvatske kao tužene stranke) morat će dokazati da se ovom mjerom namjeravao postići 1.) neki konkretni i stvarni cilj socijalne politike 2.) da je razumno pretpostaviti da je mjera sposobna ostvariti taj cilj, 3.) da je mjera nužna za njegovo ostvarenje. Tek ako bilo koji od ova tri zahtjeva ostane nezadovoljen tijelo zaduženo za primjenu ove odredbe bit će odgovorno za neizravnu diskriminaciju.

Sličan problem moguć je i pogledu odredbe iz čl. 44. st. 2. Zakona koja propisuje da nezaposlene osobe koje su u radnom odnosu provele 32 godine imaju pravo na novčanu naknadu sve do ponovnog zaposlenja, odnosno dok ne nastupi neki od slučajeva propisan Zakonom za prestanak prava na ovu naknadu. U slučaju da se pri primjeni ove odredbe

u praksi pokaže da je znatno većem broju žena nego muškaraca teže zadovoljiti navedeni uvjet takva praksa također će postati prima facie diskriminatorna.

Osim što njihova primjena u praksi može dovesti do spolne diskriminacije također je vrlo vjerojatno da su ove naizgled neutralne odredbe neizravno diskriminirajuće za osobe s invaliditetom.

04 Kako prepoznati diskriminaciju na tržištu rada

Bez obzira na opširni zakonodavni okvir antidiskriminacijske zaštite sudionicima na tržištu rada vrlo često neće biti lako prepoznati diskriminaciju u svim njenim oblicima. Teškoće će dobrim dijelom biti uzrokovane nepoznavanjem zakonodavstva, no potrebno je naglasiti da će i oni koji dobro poznaju zakonodavstvo imati problema s prepoznavanjem diskriminirajućih postupaka. Takve teškoće uzrokovane su činjenicom da su antidiskriminacijska jamstva dizajnirana prvenstveno kao oblik sudske zaštite, tim više što su propisana u obliku pravnih standarda, a ne preciznih pravnih pravila. Drugim riječima, da bi bila učinkovita, antidiskriminacijska jamstva dobrim dijelom zahtijevaju konkretizaciju svog sadržaja kroz sudske odluke, odnosno nakon što je do sporne situacije došlo. Kako bi se sudionicima na tržištu rada olakšalo prepoznavanje diskriminacije, bilo bi korisno razviti neku vrstu priručnika u kojem bi bila objašnjena osnovna obilježja svakog pojavnog oblika diskriminacije na kojeg bi poslodavci, odnosno zaposlenici trebali obratiti posebnu pažnju u konkretnim spornim situacijama. U ovom poglavlju biti će postavljene osnovne smjernice ove vrste.

Izravna diskriminacija

Ključ izravne diskriminacije leži u činjenici uvjetovanosti. Odluka će predstavljati izravnu diskriminaciju ako je na bilo koji način bila uvjetovana činjenicom da osoba o čijim se interesima odlučuje pripada nekoj zaštićenoj skupini. Drugim riječima, odluka je diskriminatorna ako je neka od zabranjenih osnova razlikovanja kao što su spol, dob ili spolna orijentacija na bilo koji način utjecala na njeno donošenje.

Izuzetno je važno naglasiti da je namjera nepovoljnog postupanja nevažna. Odluka će biti diskriminatorna bez obzira na to je li poslodavac osobu namjeravao dovesti u nepovoljni položaj, odnosno ima li predrasude prema određenoj društvenoj skupini. Isto tako je nevažno je

li poslodavac bio svjestan da je njegova odluka bila uvjetovana nekim zabranjenim kriterijem. Poslodavac je npr. mogao nepovoljno postupiti prema zaposleniku zato jer ne odobrava činjenicu da osoba nikad nije sklopila brak, bivajući potpuno nesvjestan da je takvo stajalište vezano uz spolnu orijentaciju osobe. No, kako je uvjet sklapanja braka trenutno nužno vezan uz heteroseksualnu spolnu orijentaciju, odluka poslodavca bit će izravno diskriminirajuća za osobe homoseksualne orijentacije. Poslodavac će tako biti odgovoran, jer je mogao pa i trebao znati da je njegova odluka uvjetovana spolnom orijentacijom osobe o čijim interesima je odlučivao. Da bi bila diskriminatorna, odluka mora biti nepovoljna tj. mora na neki način ograničiti neki interes diskriminirane osobe. Najčešće će do nepovoljnog postupanja doći jer je osobi uskraćen pristup nekoj pogodnosti koju poslodavac pruža svojim radnicima bez obzira na to je li poslodavac takvu korist bio dužan pružati temeljem zakona ili je pruža dobrovoljno. Odluka da se nekoj osobi uskrati dobrovoljni godišnji bonus ili da je se ne zaposli, je diskriminatorna ako zadovoljava uvjet uvjetovanosti, bez obzira što osoba nema zakonsko pravo na takvu korist. Nepovoljnost postupanja najčešće će se moći ustanoviti metodom usporedbe. Drugim riječima, da bi prepoznali je li je neko postupanje nepovoljno, zaposlenici mogu u obzir uzeti činjenicu da nekoj drugoj osobi koja se nalazila u dovoljno sličnoj situaciji konkretna korist nije bila uskraćena.

Neizravna diskriminacija

Za razliku od izravne diskriminacije koja se prvenstveno ocjenjuje temeljem sadržaja neke odluke, neizravna diskriminacija prvenstveno se ocjenjuje prema konkretnom učinku neke odluke odnosno postupanja. Do neizravne diskriminacije tako dolazi kada neko potpuno pravilo ili praksa postupanja prema zaposlenicima koja nije bila uvjetovana nji-

hovem pripadnošću nekoj društvenoj skupini, i koja se dosljedno primjenjuje na sve radnike, ipak proizvodi nepovoljniji učinak za pripadnike jedne društvene skupine. Drugim riječima do neizravne diskriminacije dolazi kada neko naizgled neutralno pravilo ili praksa uskraćuje ili otežava pristup nekoj koristi iz radnog odnosa većem broju pripadnika jedne društvene skupine (npr. žene, Romi, osobe starije dobi) u usporedbi s brojem pripadnika „suprotne“ društvene skupine (npr. muškarci, Hrvati, osobe mlađe od 50 godina).

Neki od primjera takvih naizgled neutralnih pravila s mogućim nepovoljnim učinkom su dužina radnog staža kao kriteriji napredovanja, fleksibilnost radnog vremena, česta odsutnost radi službenih putovanja itd. U tom smislu ako poslodavac o napredovanju zaposlenika/ica odlučuje uzimajući u obzir dužinu njihovog radnog staža ili njihovu spremnost da ostanu prekovremeno na poslu, takvi kriteriji izbora predstavljat će diskriminaciju temeljem spola bez obzira što se dosljedno primjenjuje na žene i muškarce, u slučaju da se ustanovi da veći broj žena nego muškaraca zaposlenih kod konkretnog poslodavca nije u mogućnosti zadovoljiti takve kriterije te da ih poslodavac nije u stanju opravdati poštujući uvjet razmjernosti.

Iz navedenog primjera slijedi da poslodavci mogu opravdati nepovoljni učinak svoje naizgled neutralne prakse ako dokažu da je sporna praksa razmjerna nekom legitimnom poslovnom cilju. Uvjet razmjernosti od poslodavaca traži da dokažu 1.) da su spornom praksom namjeravali postići neki cilj koji je važan za uspješnost njihovog poslovanja; 2.) da je sporna praksa stvarno sposobna ostvariti taj cilj; 3.) da ne postoji neka druga praksa koja bi ostvarila isti cilj, ali s manje štetnih posljedica za diskriminirane osobe.

Nepovoljni učinak neutralne poslovne prakse najčešće će se utvrđivati temeljem statistika odnosno vrednovat će se usporedbom postotaka isključenih pripadnika jedne skupine i isključenih pripadnika suprotne skupine. Postotak isključenih pripadnika označava udio onih pripadnika određene skupine koji nisu bili sposobni zadovoljiti zahtjeve neutralne prakse u ukupnom broju pripadnika iste skupine na koje se takva neu-

tralna praksa primjenjivala. Poslodavci bi trebali biti svjesni da je zbog važnosti statistika za utvrđivanje ovog oblika diskriminacije, transparentnost njihovog postupanja izuzetno važna. U svjetlu prije obrazloženog jamstva prebacivanja tereta dokazivanja odnosno njegovog tumačenja u EU pravnom poretku, činjenica da do kvalitetnih statističkih podataka nije moguće doći zbog netransparentnosti poslovanja konkretnog poslodavca uzimat će se u antidiskriminacijskim postupcima kao dovoljan dokaz prima facie diskriminacije.

Uznemiravanje temeljem neke zabranjene osnove razlikovanja

Diskriminirajuće uznemiravanje može poprimiti vrlo različite oblike ponašanja što bi moglo dovesti do problema oko prepoznavanja ovog oblika diskriminacije. Bit uznemiravanja leži u činjenici da je neko postupanje prema osobi neželjeno s njene strane odnosno da je za nju uvredljivo kao pripadnika određene društvene skupine jer zbog njene pripadnosti toj skupini umanjuje njenu vrijednost kao pojedinca.

Drugim riječima to je bilo koji oblik ponašanja prema radniku/ci kojim je se pokušava poniziti kao osobu, a uvjetovano je njenom pripadnošću određenom spolu, etnicitetu, starosnoj dobi, spolnoj orijentaciji itd. Ako takvo ponašanje kod uznemiravane osobe uzrokuje neku vrstu straha ili stvara prema njoj neprijateljsko, ponižavajuće ili uvredljivo radno okruženje, ono predstavlja oblik diskriminacije zabranjen čl. 3. st. 1. ZSD-a ili čl. 8. st. 2. ZRS-a.

Opseg ponašanja koje može dovesti do uznemiravanja je vrlo širok. Uznemiravanje se tako može postići ponašanjem kao što su uvrede, vicevi o pripadnicima određenih skupina (npr. vicevi o plavušama ili Bosancima), opaske o načinu odijevanja ili osobnog držanja, otvoreno izlaganje uvredljivih fotografija ili simbola koji osobu ponižavaju kao pripadnicu neke društvene skupine. No može se postići i manje očiglednim oma-

04 Kako prepoznati diskriminaciju na tržištu rada

lovažavajućim ponašanjem kao što je isključivanje osobe iz donošenja odluka, učestalo kritiziranje, preopterećivanje ili uskraćivanje radnih zadataka i sl. Ključ leži u tome da bez obzira na svoj konkretni oblik ponašanje za osobu stvara neprijateljsko, ponižavajuće ili uvredljivo radno okruženje.

Propuštanje razumne prilagodbe

Postoji cijeli niz mjera koje su dostupne poslodavcima kako bi prilagodili svoje poslove ili usluge osobama s invaliditetom. Koju mjeru moraju poduzeti ovisi prvenstveno o potrebama konkretne osobe s invaliditetom koja je zatražila pristup društvenoj prilici koja je u njihovoj kontroli.

No, u praksi će se najčešće raditi o sljedećim primjerima:

- Prilagodbe prostora kao što su ugradnja rampe, pokretne trake ili dizala, uklanjanje namještaja, proširenje vrata, prilagodba toaleta, premještaj prekidača za svjetlo i struju, prilagodba kvaka na vratima, promjena boja u prostoriji radi navođenja osoba s problemom s vidom itd.
- Raspodjela nekih dužnosti s osobe s invaliditetom na neku drugu osobu.
- Osiguranje osobe za pomoć kao što je npr. čitač ili tumač odnosno osobe koja bi pomagala na neki drugi način vezan uz posao.
- Nabava prilagođene uredske opreme kao što su prilagođeni telefoni, ekrani, računala, posebni računalni programi, niži ili prostraniji radni stolovi.
- Prijevod dokumenata u Braille pismo ili audio format.
- Prilagodba radnog vremena.
- Premještaj na drugu vrstu posla ili na drugo mjesto rada, odnosno mogućnost rada od kuće.
- Prilagodba ili produženje slobodnih dana i prava na dopust.
- Prilagodba kriterija za raskid ugovora o radu.
- Prilagodba kriterija za povećanje plaća.

- Osiguranje prijevoza ili parkirnog mjesta.
- Jasni i detaljni opisi radnog mjesta kako bi osoba mogla procijeniti je li sposobna obavljati neki posao i kakva bi prilagodba bila potrebna.

Ako poslodavac nije poduzeo neku od navedenih ili drugih sličnih mjera kojima bi određeno radno mjesto prilagodio potrebama osobe s invaliditetom, bez obzira što mu ta mjera ne bi predstavljala značajnu prepreku uspješnom poslovanju, bit će odgovoran za diskriminaciju po osnovi invaliditeta.

Spolno uznemiravanje

Za razliku od „običnog“ uznemiravanja, do spolnog uznemiravanja dolazi ponašanjem seksualne naravi. Klasični oblik spolnog uznemiravanja su tzv. quid pro quo ponude u kojima poslodavci neku profesionalnu korist uvjetuju nekim oblikom seksualnog odnosa. No uz ovaj oblik spolnog uznemiravanja, ovaj oblik diskriminacije uključuje i seksualno motivirane komentare, insinacije seksualnih radnji, nagovaranje na seksualne odnose, nepoželjne dodire određenih dijelova tijela vezanih uz seksualnost. Ako takvo ponašanje za određenu osobu stvara neprijateljsko, ponižavajuće ili uvredljivo okruženje ili vrijeđa njeno dostojanstvo smatrat će se spolnom diskriminacijom zabranjenom čl. 3. st. 2. ZSD-a odnosno čl. 8. st. 3 ZRS-a. Kao i kod „običnog“ uznemiravanja važno je naglasiti da do spolnog uznemiravanja može doći kako od strane poslodavca ili nadređenih tako i od strane kolega koje osobi nisu nadređene. Odgovornost poslodavca za uznemiravanje do kojeg je došlo ponašanjem njegovih zaposlenika ovisi o poštivanju obveze uspostavljanja sustava zaštite dostojanstva radnika iz čl. 130. ZOR-a. Nema sumnje da će poslodavci koji nisu ispunili obvezu iz navedenog članka biti jednako odgovorni za uznemiravanje kao i sami počinitelji.

05 Što napraviti u slučaju diskriminacije na tržištu rada

Zakonom o suzbijanju diskriminacije uspostavljeno je **središnje tijelo nadležno za suzbijanje diskriminacije**. Ulogu tog središnjeg tijela preuzeo je **Pučki pravobranitelj**. Jedna od osnovnih zadaća pučkog pravobranitelja u kontekstu suzbijanja diskriminacije je postupanje po prijavama/pritužbama. Građani koji smatraju da su diskriminirani mogu se (1) obratiti pučkom pravobranitelju/posebnim pravobraniteljicama ili (2) podnijeti tužbu nadležnom sudu.

Ukoliko se građani obrate pučkom pravobranitelju i prijave diskriminaciju, pučki pravobranitelj će:

- pružiti potrebne obavijesti o pravima i obvezama te mogućnostima sudske i druge zaštite,
- ispitati prijavu diskriminacije,
- poduzeti radnje iz svoje nadležnosti potrebne za otklanjanje diskriminacije.

Nadležan je za poslove:

- zaprimanja prijave diskriminacije,
- pružanja potrebne obavijesti o njihovim pravima i obvezama te mogućnostima sudske i druge zaštite, ispitivanja pojedinačnih prijava i poduzimanja radnji iz svoje nadležnosti potrebnih za otklanjanje diskriminacije i zaštitu prava diskriminirane osobe,
- upozoravanja javnost na pojave diskriminacije,
- provođenja postupaka mirenja uz mogućnost sklapanja izvansudske nagodbe,
- podnošenja kaznene prijave u vezi sa slučajevima diskriminacije nadležnom državnom odvjetništvu.

Nadležnost je podijeljena na sljedeći način:

- u slučajevima diskriminacije po osnovi spola, spolne orijentacije, bračnog ili obiteljskog statusa i rodnog identiteta i izražavanja nadležna je **pravobraniteljica za ravnopravnost spolova**;
- u slučajevima diskriminacije po osnovi invaliditeta (i određenim sluča-

jevima na osnovu zdravstvenog stanja) nadležna je **pravobraniteljica za osobe s invaliditetom**;

- ako se radi o diskriminaciji djece nadležna je **pravobraniteljica za djecu**,
- u slučajevima diskriminacije po osnovi ostalih diskriminacijskih osnova iz Zakona (rasa ili etnička pripadnost ili boja kože, jezik, vjera, političko ili drugo uvjerenje, nacionalno ili socijalno podrijetlo, imovno stanje, članstvo u sindikatu, obrazovanje, društveni položaj, dob, zdravstveno stanje te genetsko naslijeđe) nadležan je **pučki pravobranitelj**.

06 Zastupljenost antidiskriminacijskih tema u strateškim dokumentima

Zajednički memorandum o prioritetima politike zapošljavanja Republike Hrvatske (JAP), pripremljen je u okviru Pretpristupne strategije Europske unije za Republiku Hrvatsku na području zapošljavanja i socijalnog uključivanja. JAP analizira gospodarsko stanje i stanje na tržištu rada, kao i hrvatsku politiku zapošljavanja, te definira izazove zapošljavanja i prioritete za djelovanje u Hrvatskoj. U definiranju prioriteta za djelovanje ključnu ulogu imaju pitanja jednakih mogućnosti i antidiskriminacije. U tom kontekstu, sam dokument prepoznaje niz ranjivih skupina (kao što su, na primjer, žene, mladi, pripadnici nacionalnih manjina, osobe s invaliditetom, itd.) i definira ciljeve koje treba ostvariti kako bi se njihov status na tržištu rada poboljšao. U skladu s JAP-om izrađen je Nacionalni plan za poticanje zapošljavanja 2009. – 2010. koji operacionalizira postavljene ciljeve kroz niz provedbenih aktivnosti, s jasno definiranim nositeljima i indikatorima provedbe. Značajno je istaknuti kako poseban izazov predstavlja nedostatak statističkih podataka o položaju raznih ranjivih skupina na tržištu rada, što predstavlja problem u oblikovanju odgovarajućih i učinkovitih politika uključivanja identificiranih skupina na tržište rada.

Zajednički memorandum o socijalnom uključivanju Republike Hrvatske jedan je od alata u borbi protiv siromaštva i socijalne isključenosti. Memorandum prepoznaje glavne izazove u rješavanju pitanja siromaštva i socijalne isključenosti. Važno je istaknuti kako sam dokument jasno pokazuje kako siromaštvo i socijalna isključenost imaju i rodnu dimenziju. Ona je posebice vidljiva u nešto višoj stopi rizika od siromaštva kod žena, višoj stopi nezaposlenosti žena, nižim prosječnim zaradama žena u odnosu na muškarce te većim socijalnim rizicima jednoroditeljskih i samačkih starih kućanstava. Sukladno tome, podaci prikazani u ovom dokumentu, kad god je to bilo moguće, uključivali su i rodni kriterij. Također, dokument prepoznaje niz osjetljivih skupina (npr. Romi, osobe s invaliditetom, izbjeglice, prognanici, povratnici, beskućnici, ovisnici, žrtve obiteljskog nasilja itd.), definirajući prioritete i mjere koje uključuju pitanje anti-diskriminacije i jednakih mogućnosti.

Operativni program Razvoja ljudskih potencijala 2007. – 2011. predstavlja osnovu za odabir projekata unutar IV. komponente IPA programa. Načela jednakih mogućnosti i nediskriminacije su načela koja su uključena u sve faze Operativnog programa, odnosno tijekom programiranja, provedbe i evaluacije. U tom smislu važno je istaknuti kako tražitelji pomoći iz programa IPA moraju pokazati na koji način njihov projekt promiče jednake mogućnosti za sve. Također, tijekom postupaka ocjene projekata te prilikom donošenja kriterija za odabir, pitanje nediskriminacije uzet će se u obzir. Sukladno tome, načela jednakih mogućnosti i nediskriminacije ugrađuju se u ugovor koji se sklapa s korisnicima pomoći. Također, pokazatelji vezani uz neposredne rezultate prikazuju se i raščlanjuju po spolu.

07 Smjernice za uključivanje antidiskriminacijskih tema u aktivnosti na tržištu rada

Implementacija zakonodavstva

Hrvatski zakonodavni okvir formalno je usklađen s pravnom stečevinom Europske Unije u ovom području, što je jamstvo da zadovoljava određeni minimum kvalitete. No, kako se radi o izrazito novom standardu zaštite, važno je kontinuirano raditi na njegovom unapređivanju

Najveća prednost antidiskriminacijskog okvira, kojeg smo najvećim dijelom preuzeli iz pravnog poretka Europske Unije, ujedno je u hrvatskom pravnom sustavu i njegov najveći nedostatak. Glavno obilježje antidiskriminacijskih jamstava je njihov pravni oblik. Sva važnija jamstva imaju oblik pravnih standarda što ih ostavlja otvorenim za različita tumačenja. U tom smislu ova jamstva traže od provedbenih tijela, prvenstveno sudova, da im preciznije odrede opseg i doseg kroz konkretne sporove. Prednost ovakvog oblika leži u činjenici da je na ovaj način sudovima omogućeno da antidiskriminacijska jamstva prilagode kako specifičnim okolnostima svakog pojedinog slučaja, tako i potrebama stvarnog života. U tom smislu sljedeće smjernice uputit će na neke moguće načine boljeg upoznavanja poslodavaca sa konkretnijim implikacijama antidiskriminacijskih jamstava, odnosno načine promicanja učinkovitosti antidiskriminacijske zaštite. U tom smislu:

- **Bilo bi korisno kada bi se poslodavce sa više od 10 zaposlenih obvezalo na periodične izrade analiza poslovanja (postupak zapošljavanja, stručnog osposobljavanja, unaprjeđenja i sustav otpuštanja) kako bi se lakše ustanovilo uživaju li pripadnici društvenih skupina koje zakonski okvir štiti od diskriminacije jednakost prilika. Svaki poslodavac koji ustanovi značajnu podzastupljenost pripadnika neke zaštićene skupine, imao bi obvezu izrade plana uspostave minimalne uravnoteženosti u zastupljenosti pripadnika ovih skupina u broju zaposlenih. Iako bi takvo što bilo korisno, ovakva obveza ne zahtjeva nužno zakonsku intervenciju. Ona bi se npr. mogla propisati kroz institute kolektivnog pregovaranja. Isto tako, sva tijela koja pružaju neku vrstu poticajnih mjera poslodavcima na hrvatskom tržištu rada mogla bi pristup poticajima uvjetovati ovakvom vrstom obveze.**
- **Sva državna tijela zadužena za implementaciju antidiskriminacijskog zakonodavstva morala bi pojedincima olakšati prepoznavanje diskriminacije u praksi. U tom smislu nužno je**
 - razviti kvalitetne priručnike podizanja svijesti, kojima će se pojedinci ma objasniti temeljna struktura antidiskriminacijskih jamstava
 - razviti priručnike sudske prakse, prije svega ključnih odluka Europskog suda pravde, kako bi se pojedincima približio način funkcioniranja ovih jamstava u sudskom postupku (vidi popis na kraju poglavlja).
 - razviti priručnike dobre prakse u kojima će se ukazati na načine koje pojedinci, a posebno poslodavci, sami mogu poduzimati kako bi pridonijeli postizanju jednakosti.
- **Sva državna tijela i tijela lokalne uprave trebala bi prikupljati statističke i druge podatke iz svog djelokruga potrebne radi dobivanja potpune slike o nejednakosti u društvu, a posebno na tržištu rada. Ti podaci trebali bi se posebno prikupljati u pogledu skupina koje se tradicionalno nalaze u nepovoljnijem društvenom položaju.**
- **Tijela zadužena za kontrolu i promicanje uspješnog funkcioniranja tržišta rada morala bi u sve svoje projekte ugraditi jasne ciljeve promicanja jednakosti. Ovi ciljevi ne bi smjeli biti ograničeni na puko ponavljanje zakonskih odredbi. Takvi ciljevi morali bi biti popraćeni nizom pokazatelja kojima bi se mjerila uspješnost njihove realizacije.**

07 Smjernice za uključivanje antidiskriminacijskih tema u aktivnosti na tržištu rada

● **U projektima kojima im se pruža neka vrsta poticaja ili osigurava neka korist, poslodavce treba obvezati na uklanjanje diskriminatorskih prepreka u njihovom poslovanju i promicanje jednakosti. U tom smislu bilo bi korisno od poslodavaca zahtijevati da**

- identificiraju predrasude i stereotipove u svom poslovanju koji dovode do diskriminacije;
- posebnu pažnju posvete ustaljenim naizgled neutralnim kriterijima poslovanja koji isključuju veći broj pripadnika neke od zaštićenih društvenih skupina;
- oni poslodavci kod kojih postoji očigledna neravnoteža između zaposlenih muškaraca i žena objasne razloge takve neravnoteže i izrade mjere kojima će u određenom razumnom roku uspostaviti uravnoteženu zastupljenost;
- osiguraju transparentnost postupka zapošljavanja;
- osiguraju transparentnost određivanja plaća;
- radi provedbe jamstva jednake plaće za rad jednake vrijednosti u suradnji s odgovarajućim državnim institucijama i sindikatima izrade evaluacijske sheme vrijednosti rada;
- odgovarajuće obrazuju osobe koje su imenovali radi provedbe sustava zaštite dostojanstva radnika u skladu s čl. 130 ZOR-a;
- naprave stručnu analizu mogućnosti razumne prilagodbe svog poslovanja potrebama osoba s invaliditetom;
- izrade plan pozitivnih mjera u svrhu podizanja raznolikosti strukture zaposlenih, a posebno radi promicanja sudjelovanja pripadnika onih zaštićenih skupina koje su očigledno podzastupljene kod konkretnog poslodavca. Takve pozitivne mjere moraju biti u skladu s načelom razmjernosti i ne moraju biti usmjerene samo na uklanjanje podzastupljenosti određene skupine u broju zaposlenih već i na stručno osposobljavanje pripadnika tih skupina.

● **HZZ bi u suradnji sa tijelima zaduženim za kontrolu i promicanje primjene zakonodavnog antidiskriminacijskog okvira mogao os-**

novati savjetovalište o jednakosti na tržištu rada koje bi bilo namijenjeno poslodavcima i pružalo bi im stručnu pomoć u pogledu razvijanja politika jednakosti koje bi poslodavci provodili u svojim poduzećima. Takva savjetovališta poslodavcima bi pružala „know-how“ u pogledu razvoja izjava predanosti postizanju jednakosti, akcijskog plana postizanja postavljenih ciljeva promicanja jednakosti, te metoda monitoringa provedbe akcijskog plana.

- Izjave predanosti trebale bi sadržavati
 - jasno određene vrijednosti vezane uz načelo jednakosti na radnom mjestu kojima je poslodavac predan (npr. predanost uravnoteženoj zastupljenosti ili prilagođavanju radnih uvjeta mogućnostima određenih društvenih skupina)
 - načine na koji namjerava štiti i promicati te vrijednosti
 - jasno propisane postupke zaštite od diskriminacije na radnom mjestu i jasno određene osobe koje su zadužene za provedbu tih postupaka
- **Akcijski plan trebao bi:**
- postaviti konkretne ciljeve promicanja jednakosti na radnom mjestu koje će poslodavac ostvariti kako bi ostvario svoju izjavu predanosti (npr. povećanje zastupljenosti pripadnika/ca određenih skupina u broju zaposlenih ili povećanje broja upravljačkih radnih mjesta koja je moguće dijeliti između zaposlenica sa skraćenim radnim vremenom)
 - precizirati metode kojima će ti ciljevi biti ostvareni (npr. promjena načina na koji se objavljuje natječaj za slobodna radna mjesta kako bi se privuklo što više pripadnika/ca podzastupljenih skupina)
 - definirati vremenski period ostvarivanja tih ciljeva
 - odrediti kriterije prema kojima će se mjeriti uspjeh ostvarivanja zacrtanih ciljeva
 - odrediti vrijeme kada će poslodavac provoditi kontrolu uspješnosti odnosno ocjenu kvalitete postojećih metoda provedbe,
 - propisati trening osvješćivanja zaposlenih o njihovim antidiskriminacijskim pravima na radnom mjestu

● **Monitoring provedbe akcijskog plana trebao bi uključivati**

- prikupljanje podataka o uravnoteženosti strukture zaposlenih
- prikupljanje podataka o uravnoteženosti broja kandidata/kinja koji su se prijavili za posao
- usporedbu prikupljenih podataka sa strukturom stanovništva u određenom mjestu u kojem poslodavac djeluje i strukturom stanovništva na nacionalnoj razini
- kontrolu broja pritužbi na diskriminaciju odnosno broja uspješno riješenih slučajeva
- strukturu osoba koje se koriste postupcima zaštite na radnom mjestu

● **Ovakva savjetovaništa mogla bi poslodavcima pružati stručnu pomoć i u pogledu**

- reforme načina oglašavanja slobodnih radnih mjesta i izbora kandidata/kinja
- razvoja treninga osvješćivanja za zaposlene
- uspostavljanja mjera kojima bi se ublažavali učinci strukturalne diskriminacije (npr. mogućnost fleksibilnog radnog vremena ili rada kod kuće, osiguravanje vrličkih usluga, itd)
- razvoja evaluacijskih kriterija jednakosti plaća za rad jednake vrijednosti

● **Popis odluka Europskog suda pravde koje bi bilo korisno prevesti kako bi se osobe kojima je potreban ovaj oblik zaštite, ali i poslodavci, što bolje upoznali sa konkretnim implikacijama antidiskriminacijskih jamstva. Sve odluke objavljene su na web stranicama Europskog suda pravde (www.curia.eu) te na stranicama službenog glasila Europske Unije (www.eur-lex.eu):**

● **Jednakost spolova:**

- Case 14/83 Sabine von Colson and Elisabeth Kamann v Land Nordrhein-Westfalen.
- Case 152/84 M. H. Marshall v Southampton and South-West Hamp-

shire Area Health Authority (Teaching).

- Case 170/84 Bilka - Kaufhaus GmbH v Karin Weber von Hartz.
- Case 222/84 Marguerite Johnston v Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary.
- Case 237/85 Gisela Rummeler v Dato-Druck GmbH.
- Case 109/88 Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund I Danmark v Dansk Arbejdsgiverforening, acting on behalf of Danfoss.
- Case 171/88 Ingrid Rinner-Kühn v FWW Spezial-Gebäudereinigung GmbH & Co. KG.
- Case C-177/88 Elisabeth Johanna Pacifica Dekker v Stichting Vormingscentrum voor Jong Volwassenen (VJV-Centrum) Plus.
- Case C-262/88 Douglas Harvey Barber v Guardian Royal Exchange Assurance Group.
- Case C-188/89 A. Foster and others v British Gas plc.
- Case C-127/92 Dr. Pamela Mary Enderby v Frenchay Health Authority and Secretary of State for Health.
- Case C-342/93 Joan Gillespie and others.
- Case C-13/94 P v S and Cornwall County Council.
- Case C-136/95 CNAVTS v Evelyne Thibault.
- Case C-409/95 Hellmut Marschall v Land Nordrhein-Westfalen.
- Case C-50/96 Deutsche Telekom AG v Lilli Schröder.
- Case C-249/96 Lisa Jacqueline Grant v South-West Trains Ltd.
- Case C-394/96 Mary Brown v Rentokil Ltd.
- Case C-167/97 Regina v Secretary of State for Employment, ex parte Nicole Seymour-Smith and Laura Perez.
- Case C-273/97 Angela Maria Sirdar v The Army Board and Secretary of State for Defence.
- Case C-309/97 Angestelltenbetriebsrat der Wiener Gebietskrankenkasse v Wiener Gebietskrankenkasse.
- Case C-381/99 Susanna Brunnhofer v Bank der österreichischen Postsparkasse AG.
- Case C-342/01 María Paz Merino Gómez v Continental Industrias del Caucho SA.

07 Smjernice za uključivanje antidiskriminacijskih tema u aktivnosti na tržištu rada

- Case C-19/02 Viktor Hlozek v Roche Austria Gesellschaft mbH.
 - Case C-196/02 Vasiliki Nikoloudi v Organismos Tilepikoinonion Ellados AE.
 - Case C-313/02 Nicole Wippel v Peek & Cloppenburg GmbH & Co. KG.
 - Case 423/04 Sarah Margaret Richards/Secretary of State for Work and Pensions
 - Case 17/05 B. F. Cadman/Health & Safety Executive
 - Case 116/06 Sari Kiiski/Tampereen kaupunki
 - Case 460/06 Nadine Paquay/Société d'architectes Hoet + Minne SPRL
 - Case 300/06 Ursula Voß/Land Berlin, en présence de: Vertreterin des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht
 - Case C-506/06 Sabine Mayr/Bäckerei und Konditorei Gerhard Flöckner OHG
- **Antidiskriminacijska jamstva temeljem čl. 13 Ugovora o Europskoj Zajednici (sadašnji čl. 19 Ugovora o funkcioniranju Europske Unije) Case C-555/07 Seda Küçükdeveci**
- Case C-303/06 S. Coleman v Attridge Law, Steve Law
 - Case C-411/05 Félix Palacios de la Villa v Cortefiel Servicios SA, of 16 October 2007
 - Case C-87/06 Vicente Pascual García v Confederación Hidrográfica del Duero, of 14 February 2006
 - Case C-13/05 Chacón Navas v Eurest Colectividades SA, of 11 July 2006
 - Case C-144/04 Werner Mangold v Rüdiger Helm, of 22 November 2005
 - Case C-267/06 Tadao Maruko v Versorgungsanstalt der deutschen Bühnen, of 1 April 2008
 - Case C-328/04, Criminal proceedings against Attila Vajnai of 6 October 2005 (Order of the Court)
 - Case C-427/06, Bartsch v. Bosch und Siemens Hausgeräte (BSH) Altersfürsorge GmbH of 23 September 2008
 - Case C-54/07 Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding v Firma Feryn NV, of 10 July 2008

Diseminiranje informacija i podizanje svijesti

Ured za ljudska prava Vlade Republike Hrvatske (s partnerima Uredom pučkog pravobranitelja i Centrom za mirovne studije) proveo je projekt "Potpora provedbi Zakona o suzbijanju diskriminacije" u sklopu Programa Zajednice PROGRESS. Projekt se sastojao od nekoliko komponenti u okviru kojih je provedena nacionalna kampanja koja je za cilj imala upoznati građane s postojanjem predmetnog Zakona, povećati vidljivost Zakona, te uputiti građane na Pučkog pravobranitelja kao središnje tijelo za suzbijanje diskriminacije. U sklopu projekta provedeno je i istraživanje stavova građana o diskriminaciji prije i nakon kampanje. Samo istraživanje pokazalo je kako je prije kampanje 42% građana znalo za Zakon, dok je nakon kampanje za postojanje Zakona znalo njih 51%. Važan podatak je kako 85 % ispitanika smatra da je bilo potrebno donijeti Zakon o suzbijanju diskriminacije, što ukazuje na važnu podršku samom Zakonu. Ipak, važno je istaknuti da je istraživanje pokazalo kako znatan broj ispitanika ne zna prepoznati diskriminaciju, te da kada i dožive diskriminaciju, nisu je spremni prijaviti nadležnim tijelima. U tom smislu, važno je kontinuirano nastaviti s promocijom Zakona i Ureda Pučkog pravobranitelja, kao i podizanjem svijesti o neprihvatljivosti diskriminativnog ponašanja. Detaljnije informacije o provedenom projektu dostupne su na web stranici <http://www.suzbijanjediskriminacije.hr/>.

Kao nastavak navedenih aktivnosti u okviru projekta „Poticanje ravnopravnosti na hrvatskom tržištu rada“ provedeno je istraživanje o raširenosti i glavnim obilježjima diskriminacije na hrvatskom tržištu rada. Istraživanjem je obuhvaćeno šest osnova za diskriminaciju: spol, dob, invaliditet, etnička pripadnost, religijska pripadnost i spolna orijentacija. U okviru istraživanja provedene su dvije terenske ankete: jedna na reprezentativnom uzorku 928 nezaposlenih osoba te druga na reprezenta-

ktivnom uzorku 604 poslodavca. Istraživanje je proveo Institut društvenih znanosti „Ivo Pilar“. Provedeno istraživanje ukazuje na relativno slabo poznavanje - i poslodavaca i nezaposlenih osoba - kako značenja izraza diskriminacija, tako i relevantnih zakona i institucija te prava mogućih žrtava diskriminacije. Indikativno je da oko 70% poslodavaca i 90% nezaposlenih nisu upoznati ni s jednim zakonom relevantnim za pitanja diskriminacije na tržištu rada. Dobra ilustracija stupnja tog nepoznavanja i nezaposlenih osoba i poslodavaca jesu i utvrđeni podatci prema kojima oko polovina poslodavaca i nešto manje nezaposlenih uopće zna da je u Hrvatskoj zakonom kažnjiva dobna, spolna, etnička, vjerska diskriminacija te diskriminacija na osnovi invaliditeta i spolne orijentacije. Neovisno o ovakvom slabom poznavanju zakona općenito, apsolutna većina i poslodavaca i nezaposlenih osoba podržava Zakon o suzbijanju diskriminacije, odnosno smatra da je u Hrvatskoj postojala potreba za njime. Apsolutno je najčešća dobna diskriminacija, odnosno dobna diskriminacija pogađa apsolutno najveći broj osoba. Pritom je u gotovo svim navedenim situacijama iskustvo dobne diskriminacije češće u skupini nezaposlenih osoba od 40 ili više godina. Nakon toga slijedi spolna diskriminacija (koja je naravno češća u odnosu na žene, nego muškarce). Analize po pojedinim skupinama nezaposlenih osoba ukazuju da je skupina osoba s invaliditetom relativno najviše izložena diskriminaciji na tržištu rada. Osim toga, iako se na temelju podataka ovog istraživanja teško može zaključivati o raširenosti diskriminacije homoseksualnih osoba, podatci o mjerama predrasuda, stereotipa i sklonosti diskriminaciji prikupljeni među poslodavcima pokazuju da je i ta skupina osoba potencijalno jedna od najugroženijih diskriminacijom.

Na temelju provedenog istraživanja može se zaključiti da su i nezaposlene osobe i poslodavci većinom svjesni nedovoljne vlastite upoznatosti s problemima diskriminacije i s pravima osobe žrtve diskriminacije. Tako 63% nezaposlenih, a oko polovina poslodavaca smatraju da nisu upoznati sa svojim pravima kao žrtva diskriminacije i da ne znaju dovoljno o diskriminaciji da bi mogli sami savjetovati i educirati zaposlenike o

njihovim pravima. Važnost dodatnih edukacija ističu i sami nezaposleni i poslodavci, pa ih tako relativna većina kao najkorisniji način za upoznavanje nezaposlenih osoba s njihovim pravima u slučaju diskriminacije izabire seminare i edukaciju.

Ujedno, i većina poslodavaca navodi da im treba dodatna potpora vezana uz suzbijanje diskriminacije na tržištu rada, pri čemu četvrtina poslodavaca navodi da bi im najkorisniji bili pravni savjeti, a druga četvrtina kao najkorisniji način izabire dodatnu edukaciju. Ovaj projekt će kroz niz svojih aktivnosti pokušati što intenzivnije uključiti javnost te postići što bolju vidljivost samog projekta i područja diskriminacije općenito.

Ova publikacija je vlasništvo
Hrvatskog zavoda za zapošljavanje

★ Informacije u ovom dokumentu ne predstavljaju službeni stav ili mišljenje Europske unije.