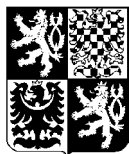


VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY



USNESENÍ

VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY

ze dne 20. února 2002 č. 170

ke Zprávě o možnostech opatření k odstranění diskriminace

V l á d a

I. s c h v a l u j e Zprávu o možnostech opatření k odstranění diskriminace obsaženou v části III předloženého materiálu;

II. u k l á d á

1. místopředsedovi vlády a předsedovi Legislativní rady vlády, aby

a) v součinnosti s 1. místopředsedou vlády a ministrem práce a sociálních věcí, ministry spravedlnosti, vnitra a zmocněncem vlády pro lidská práva vypracoval a do 31. prosince 2002 vládě předložil návrh právní úpravy ochrany před diskriminací, který bude rovněž implementovat směrnici č. 2000/43/ES, kterou se provádí zásada rovného zacházení mezi osobami bez ohledu na jejich rasový nebo etnický původ, a směrnici č. 76/207/EHS, kterou se provádí zásada rovného zacházení pro muže a ženy, pokud jde o přístup k zaměstnání, odbornému vzdělávání a postup v zaměstnání a pracovní podmínky,

b) ustavil pracovní skupinu ke splnění úkolu uloženého v bodě II/1a tohoto usnesení,

2. 1. místopředsedovi vlády a ministru práce a sociálních věcí, ministrům spravedlnosti, vnitra a zmocněnci vlády pro lidská práva, aby do 27. února 2002 jmenovali zástupce svého resortu do pracovní skupiny ustavené podle bodu II/1/b) tohoto usnesení,

3. místopředsedovi vlády a ministru průmyslu a obchodu, ministrům kultury, obrany, pro místní rozvoj, školství, mládeže a tělovýchovy a zdravotnictví spolupracovat při plnění úkolu podle bodu II/1/a) tohoto usnesení.

Provedou:

místopředseda vlády a
předseda Legislativní rady vlády,
1. místopředseda vlády a
ministr práce a sociálních věcí,
místopředseda vlády a
ministr průmyslu a obchodu,
ministři kultury, obrany,
pro místní rozvoj,

školy, mládeže a tělovýchovy,
spravedlnosti, vnitra,
zdravotnictví,
zmocněnec vlády pro lidská práva

Předseda vlády
Ing. Miloš Z e m a n , v. r.

ZPRÁVA O MOŽNOSTECH OPATŘENÍ K ODSTRANĚNÍ DISKRIMINACE

OBSAH

I. SOUČASNÝ STAV OCHRANY PŘED DISKRIMINACÍ

A. Mezinárodněprávní standardy ochrany před rasovou diskriminací v oblasti hospodářských, sociálních a kulturních práv

1. Úmluvy Organizace spojených národů	1
2. Mezinárodní organizace práce	3
3. Rada Evropy	3
4. Evropská Unie	4

B. Vnitrostátní úprava

1. Ochrana základních práv a svobod na úrovni Ústavy ČR a Listiny základních práv a svobod	5
2. Právo na práci, svobodnou volbu zaměstnání, spravedlivé a uspokojivé pracovní podmínky, ochrana proti nezaměstnanosti, právo na stejný plat za stejnou práci a právo na spravedlivou a uspokojivou odměnu za práci	5
3. Právo na zakládání odborových organizací a sdružování v nich	7
4. Právo na bydlení	8
5. Právo na ochranu zdraví, léčebnou péči, sociální zabezpečení a sociální služby	5
6. Právo na vzdělání a školení	11
7. Právo přístupu k veřejným službám a zboží	12
8. Právo oběti diskriminačního jednání	14
9. Právo účastnit se za rovných podmínek kulturního života	15

C. Nelegislativní opatření

1. Ministerstvo vnitra	19
2. Ministerstvo práce a sociálních věcí	17
3. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy	21
4. Ministerstvo pro místní rozvoj	22
5. Ministerstvo kultury	24

D. Institucionální zajištění ochrany před diskriminací

1. Veřejný ochránce práv	24
2. Česká obchodní inspekce	25
3. Úřady práce	26
4. Soudy	26
5. Rada pro lidská práva	28
6. Rada vlády pro rovné příležitosti žen a mužů	29
7. Další orgány ochrany před diskriminací	29

II. ZÁKLADNÍ PRINCIPY ŘEŠENÍ OCHRANY PŘED DISKRIMINACÍ

1. Úvod	30
2. Působnost	33
3. Předmět úpravy	33
4. Definice pojmů	33
5. Definice diskriminace	34
6. Oblasti úpravy (věcná působnost navrhované úpravy)	39
7. Oblasti v nichž je rozdílné zacházení zákonné	42

8. Pozitivní opatření k zabránění a vyrovnání znevýhodnění	43
9. Prostředky vynucení – sankce a prostředky, jimiž se oběti diskriminace mohou domoci ochrany	44
10. Ustanovení orgánu na ochranu před diskriminací	54
11. Závěr	63

ZPRÁVA O MOŽNOSTECH OPATŘENÍ K ODSTRANĚNÍ DISKRIMINACE

Zpráva o možnostech opatření k odstranění diskriminace v první části popisuje současný stav ochrany před diskriminací – opatření legislativní a nelegislativní povahy, včetně institucionálního zabezpečení a hodnocení jejich účinnosti. V kapitole legislativních opatření jsou v úvodu diskutovány mezinárodní dokumenty relevantní z hlediska ochrany před rasovou diskriminací, jejichž je Česká republika stranou. Vnitrostátní úprava je pojednána z hlediska oblastí, v nichž článek 5 Úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace tuto diskriminaci zakazuje ve vztahu k hospodářským, sociálním a kulturním právům. Zahrnuta jsou rovněž nelegislativní opatření, přijatá jednotlivými ministerstvy v rámci jejich působnosti, zaměřená na boj s diskriminací. V závěru této části je hodnocena úloha orgánů, představujících stávající institucionální zajištění ochrany před diskriminací.

Druhá část obsahuje návrhy na opatření, sledující soulad systému ochrany před diskriminací v České republice s požadavky mezinárodních úmluv, zejména Úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace, a evropských směrnic v oblasti rovného zacházení bez ohledu na rasu nebo etnický původ a pohlaví.

Zpráva je zaměřena na ochranu před diskriminací z důvodu rasy. V rozsahu směrnice č. 76/207/EHS, o zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy, pokud jde o přístup k zaměstnání a pracovní podmínky, a směrnicí, která ji bude novelizovat, se zabývá také diskriminací na základě pohlaví.

I.

SOUČASNÝ STAV OCHRANY PŘED DISKRIMINACÍ

A. Mezinárodněprávní standardy ochrany před rasovou diskriminací v oblasti hospodářských, sociálních a kulturních práv

1. Úmluvy Organizace spojených národů

1.1. Zákaz diskriminace vyplývá již z čl. 7 Všeobecné deklarace lidských práv, který stanoví rovnost před zákonem a právo na ochranu před diskriminací z jakéhokoliv důvodu. Úmluvy Organizace Spojených národů, jejichž stranou je Česká republika, rovněž obsahují ustanovení zakazující diskriminaci, včetně diskriminace založené na rase, barvě pleti, rodovém, národnostním nebo etnickém původu.

1.2. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (č.120/1976) obsahuje závazek státu zajistit bez jakéhokoliv rozlišování přístup k právům zaručeným Paktem a právo na účinnou ochranu při jejich porušování, zajištěnou právními, správními nebo zákonodárnými orgány nebo jiným orgánem. Pakt zaručuje rovnost před zákonem a právo na stejnou ochranu před diskriminací z jakýchkoliv důvodů, např. i z důvodů rasy a barvy pleti (čl. 26). Kontrolním orgánem Paktu je Výbor pro lidská práva; posuzuje periodické zprávy smluvních stran o opatřeních k zajištění plnění závazků vyplývajících z Paktu. Česká republika předložila Výboru pro lidská práva úvodní zprávu o plnění závazků plynoucích z Paktu¹ 3. března 2000. Česká republika je smluvní stranou Opčního protokolu k Paktu (č. 169/1991 Sb.), takže uznává příslušnost Výboru posuzovat oznámení jednotlivců, kteří tvrdí, že Česká republika se vůči němu dopustila porušení některého z práv obsažených v Paktu.

¹ Zpráva za období 1993 až 1999 schválená usnesením vlády č. 189 ze dne 16. února 2000.

1.3. Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech (č. 120/1976) stanoví závazek smluvní strany zaručit uskutečňování práv formulovaných v Paktu bez rozlišování podle rasy i barvy pleti (čl. 2). Závazky z Paktu jsou kombinací závazku na chování a závazku na výsledek. Určité chování smluvní strany má postupně vést k budoucímu plnému uskutečnění práv uznaných Paktem. Zákaz diskriminace a přístup k prostředkům ochrany je závazkem na výsledek. Je třeba je zabezpečit bezodkladně a úplně v jakémkoliv stupni plnění ostatních závazků vyplývajících z Paktu². Smluvní strany Paktu předkládají podle čl. 16 Výboru pro hospodářská, sociální a kulturní práva zprávy o přijatých opatřeních a o pokroku dosaženém při dodržování práv uznaných Paktem.³

1.4. Úmluva o právech dítěte (č. 104/1991 Sb.) zakazuje diskriminaci dětí při přístupu k právům Úmluvou stanoveným rovněž podle rasy, barvy pleti a národnostního nebo etnického původu (čl. 2). Smluvní strany předkládají periodické zprávy k projednání Výboru pro práva dítěte, který zjišťuje pokrok dosažený smluvními stranami při plnění závazků vyplývajících z Úmluvy.⁴

1.5. Mezinárodní úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace č. 95/1974 Sb., zahrnuje pod pojem rasové diskriminace „*jakékoliv rozlišování, vylučování, omezování nebo zvýhodňování založené na rase, barvě pleti, rodovém nebo na národnostním nebo etnickém původu, jehož cílem nebo následkem je znemožnění nebo omezení uznání, užívání nebo uskutečňování lidských práv a základních svobod na základě rovnosti v politické, hospodářské, sociální, kulturní nebo v kterékoliv jiné oblasti veřejného života*“. Úmluva zavazuje smluvní strany nejen k zákazu a odstranění rasové diskriminace, ale také k zajištění účinné ochrany pro oběti jednání, naplňující její znaky podle Úmluvy, prostřednictvím vnitrostátních soudů nebo jiných orgánů (čl. 2 a čl. 5). Úmluva zakládá vlastní mechanismus kontroly plnění závazků smluvních stran, kterou je pověřen Výbor pro odstranění rasové diskriminace. Základem je předkládání zpráv smluvních stran o zákonodárných, soudních a jiných opatřeních k provedení Úmluvy.⁵

1.6. Česká republika je rovněž stranou Mezinárodní úmluvy o zabránění a trestání zločinu genocidia (č. 32/1955 Sb.), Mezinárodní úmluvy o potlačení a trestání zločinu apartheidu (č. 116/1976 Sb.), Mezinárodní úmluvy proti apartheidu ve sportu (č. 84/1988 Sb.), a Úmluvy o boji proti diskriminaci v oblasti vzdělání, která dosud nebyla vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv⁶.

1.7. Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen (č. 62/1987 Sb.) v čl. 1 definuje diskriminaci žen jako jakékoli činění rozdílu, vyloučení nebo omezení provedené na základě pohlaví, jehož důsledkem nebo cílem je narušit nebo zrušit uznání, požívání nebo uplatnění ze strany žen bez ohledu na jejich rodinný stav v politické, hospodářské, sociální, kulturní, občanské nebo jiné oblasti. Smluvní strany se zaručují provádět politiku odstranění diskriminace žen, konkrétně se zavazují přijmout příslušná legislativní a jiná opatření, zavést právní ochranu práv žen na rovném základě s muži, zrušit ustanovení, jež ženy diskriminují a přijmout další opatření ke změně a zrušení předpisů, obyčejů nebo praktik diskriminujících ženy.

² Povaha závazků smluvních stran (Čl. 2, odst. 1):.14/12/90 Obecná poznámka č. 3; Výbor pro hospodářská, sociální a kulturní práva

³ Úvodní zprávu Česká republika předložila za období od 1. ledna 1993 do 31. prosince 1999, která byla schválena usnesením vlády č. 442 ze dne 3. května 2000

⁴ Česká republika předložila 1. března 2000 druhou periodickou zprávu o opatřeních přijatých k plnění závazků plynoucích z Úmluvy o právech dítěte za období 1995 až 1999.

⁵ Česká republika předložila Výboru pro odstranění rasové diskriminace III. a IV. periodickou zprávu za období 1996 až 1999

⁶ Úmluva o boji proti diskriminaci v oblasti vzdělání vstoupila v platnost dne 22. května 1962

2. Mezinárodní organizace práce

2.1. Z hlediska ochrany před rasovou diskriminací je relevantní zejména Úmluva o diskriminaci v zaměstnání a povolání č. 111 (č. 465/1990 Sb); pro tehdejší Československo vstoupila v platnost 21. ledna 1965. Úmluva zakazuje diskriminaci na základě rasy, barvy pleti, pohlaví, náboženství, politických názorů, národnostního nebo sociálního původu v zaměstnání nebo povolání, což zahrnuje také přístup k odbornému výcviku, k zaměstnání a k různým povoláním, jakož i podmínky v zaměstnání a povolání.

2.2. Pro smluvní státy stanoví úmluva závazek vyhlásit a provádět vnitrostátní politiku zaměřenou na prosazování rovnosti příležitostí a zacházení v zaměstnání a povolání tak, aby byla odstraněna jakákoliv diskriminace. Mezi prostředky k dosažení tohoto cíle Úmluva vyjmenovává např. vydávání zákonů a podporu výchovných programů k přijetí a provádění této politiky, zajištění provádění této politiky při poradenství pro volbu povolání, odborném výcviku a zprostředkování práce.

3. Rada Evropy

3.1 Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (209/1992 Sb.) ve čl. 14 zakazuje při užívání práv a svobod přiznaných touto Úmluvou jakoukoli diskriminaci z důvodů jako jsou rasa, barva pleti, jazyk, náboženství, politické nebo jiné smýšlení, národnostní nebo sociální původ, příslušnost k národnostní menšině, majetek, rod nebo jiné postavení. Dne 4. listopadu 2000 přijala Rada Evropy 12. dodatkový protokol k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, který čl. 1 změnil dosavadní subsidiární charakter ochrany před diskriminací vyplývající z čl. 14 Úmluvy obecným zákazem diskriminace z výše uvedených důvodů.

3.2 Zákaz diskriminace ze stejných důvodů stanoví také v čl. E revidovaná Evropská sociální charta (ETS 163), kterou Česká republika podepsala 4. listopadu 2000, ale dosud ji neratifikovala⁷.

3.3 Rámcová úmluva o ochraně národnostních menšin (ETS 157) stanoví zákaz diskriminace v čl. 4. Státy se zde zavazují, že příslušníkům národnostních menšin zaručí právo rovnosti před zákonem a stejné ochrany zákona. Úmluva zakazuje jakoukoli diskriminaci založenou na základě příslušnosti k národnostní menšině, zároveň umožňuje smluvním stranám přijmout určitá pozitivní opatření. V čl. 4 odst. 2 zavazuje smluvní strany tam, kde je to nezbytné, k přijetí odpovídajících opatření „*k prosazování plné a účinné rovnosti příslušníků národnostních menšin a příslušníků většiny ve všech oblastech hospodářského, společenského, politického a kulturního života*“. Česká republika podepsala dne 9. listopadu 2000 Evropskou chartu regionálních či menšinových jazyků (ETS 148).⁸

3.4. Evropská úmluva o státním občanství (ETS 166) v čl. 5 stanoví zákaz diskriminace v oblasti státního občanství. Ustanovení týkající se státního občanství nesmí obsahovat žádné rozlišování nebo zahrnovat praxi, které by mohly vést k diskriminaci na základě pohlaví, náboženství, rasy, barvy nebo národnostního nebo etnického původu. Každý smluvní stát je také povinen dodržovat princip zákazu diskriminace mezi státními příslušníky, a to bez ohledu na to, zda získali státní příslušnost narozením, nebo ji nabyli později.

4. Evropská Unie

4.1. Úprava ochrany před diskriminací je v Evropské unii založena na ustanoveních základních smluv. Podle čl. 6 Smlouvy o Evropské unii je Evropská unie založena na

⁷ Pro ČR vstoupila v platnost dne 3. prosince 1999 Evropská sociální charta (ETS 35), Dodatkový protokol k ní (ETS 128) a novelizující Protokol (ETS 142), (č. 14/2000 Sb.m.s.)

⁸ Vláda vyslovila souhlas s návrhem na podpis této Charty usnesením č. 1029 ze dne 16. října 2000

zásadách svobody, demokracie, dodržování lidských práv a základních svobod, jakož i na zásadách právního státu. Evropská unie uznává jako obecné právní zásady Společenství lidská práva tak, jak vyplývají z ústavních tradic členských států a jak jsou zaručena Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod. Pravomoci Evropské unie v oblasti ochrany před diskriminací dále vyplývají z čl. 13 Smlouvy o ES. Ten stanoví, že Rada na návrh komise po konzultaci s Evropským parlamentem může přijmout vhodná opatření k boji proti diskriminaci na základě pohlaví, rasového nebo etnického původu, víry a náboženství, postižení, věku nebo sexuální orientace.

4.2. Nediskriminační právo je na úrovni Evropské unie rozvíjeno zvláště v oblasti ochrany před diskriminací z důvodu pohlaví⁹. Úprava ochrany před rasovou diskriminací je novější a také podrobnější. Zákaz diskriminace na základě rasového nebo etnického původu upravují směrnice 2000/43/ES, kterou se provádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ. Zatím nejnovější směrnice 2000/78/ES zakládající obecný rámec rovného zacházení v zaměstnání a povolání zakazuje diskriminaci na základě dalších důvodů.

4.3. Směrnice 2000/43/ES obsahuje definice přímé a nepřímé diskriminace, obtěžování a návodu k diskriminaci. Působnost směrnice zahrnuje oblast přístupu k zaměstnání, samostatné výdělečné činnosti, přístup k odbornému poradenství, odbornému vzdělávání, rekvalifikaci, pracovní podmínky včetně podmínek pracovního postupu, propouštění a odměňování, členství a účast v organizacích pracovníků nebo zaměstnavatelů, v profesních samosprávných organizacích včetně výhod poskytovaných těmito organizacemi, oblast sociální ochrany včetně sociálního zabezpečení a zdravotní péče, sociální výhody, vzdělání a přístup ke zboží a službám včetně bydlení. Směrnice zavádí pojem pronásledování, jímž je míněno nepříznivé zacházení nebo následky, které jsou reakcí na žalobu nebo zahájení řízení s cílem domoci se dodržování zásady rovného zacházení.

4.4. Směrnice zavádí tzv. přechod důkazního břemene. Jeho podstata spočívá v tom, že pokud osoba, která se cítí poškozena nedodržováním zásady rovného zacházení, doloží soudu nebo jinému příslušnému orgánu skutečnosti nasvědčující tomu, že došlo k přímé nebo nepřímé diskriminaci, přísluší druhé straně prokázat, že nedošlo k porušení zásady rovného zacházení. Směrnice dále zavazuje členské státy zajistit přístup k soudnímu, správnímu, a považují-li to za vhodné i k dohodovacímu řízení pro osoby, které se cítí poškozeny nedodržováním zásady rovného zacházení.

4.5. Směrnice 2000/78/ES zakazuje diskriminaci na základě víry nebo náboženství, postižení, věku nebo sexuální orientace v oblasti přístupu k zaměstnání, samostatné výdělečné činnosti a povolání, odbornému poradenství, podmínek zaměstnání a pracovních podmínek včetně propouštění a odměňování a členství a účasti v organizacích zaměstnanců a zaměstnavatelů a v profesních organizacích. Obsahuje shodné skutkové podstaty diskriminace jako směrnice 2000/43/ES, ustanovení o přechodu důkazního břemene a závazku umožnit přístup k soudnímu nebo správnímu orgánu a kde je to považováno za vhodné i dohodovacímu řízení, ustanovení o pronásledování a další instituty obdobně jako směrnice 2000/43/ES. Směrnice 2000/43/ES má být implementována členskými státy EU do 19. července 2003, směrnice 2000/78/ES do 2. prosince 2003. Česká republika by tedy měla uplatňovat ustanovení obou směrnic k datu svého vstupu do EU.

B. Vnitrostátní úprava

⁹ Např. směrnice 76/207/EHS o zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy, pokud jde o přístup k zaměstnání, odbornému vzdělávání a postupu v zaměstnání a pracovní podmínky, směrnice 86/613/EHS o uplatnění principu rovného zacházení s muži a ženami zapojenými do činnosti, včetně zemědělství, samostatné výdělečné činnosti a o ochraně samostatně výdělečně činných žen v těhotenství a mateřství, směrnice 97/80/ES o důkazním břemenu v případech diskriminace na základě pohlaví.

1. Ochrana základních práv a svobod na úrovni Ústavy ČR a Listiny základních práv a svobod

1.1. Článek 4 Ústavy ČR (1/1993 Sb.) stanoví, že základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci. Ve smyslu čl. 10 Ústavy je tedy ochrana soudní moci zaručena také právům vyplývajícím z čl. 5 Úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace. Diskriminace je zakázána rovněž čl. 3 Listiny základních práv a svobod (2/1993 Sb.). Podle tohoto ustanovení se „základní práva a svobody zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení“. Podle čl. 24 Listiny nesmí být příslušnost k národnostní nebo etnické menšině nikomu na újmu.

2. Právo na práci, svobodnou volbu zaměstnání, spravedlivé a uspokojivé pracovní podmínky, ochrana proti nezaměstnanosti, právo na stejný plat za stejnou práci a právo na spravedlivou a uspokojivou odměnu za práci

2.1. V oblasti pracovněprávních vztahů zakazuje diskriminaci zákon č. 65/1965 Sb., zákoník práce, v oblasti zaměstnanosti zákon č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti. Zákon č. 143/1992 Sb., o platu a zákon č. 1/1992 Sb., o mzdě nediskriminační ustanovení pro oblast rasové diskriminace neobsahují¹⁰. Totéž platí o ostatních zvláštních předpisech s působností v této oblasti.

2.2. Ustanovení § 1 odst. 3 zákona o zaměstnanosti stanoví, že právem na zaměstnání se rozumí právo občanů, kteří chtějí a mohou pracovat a o práci se ucházejí, na zprostředkování zaměstnání, rekvalifikaci a hmotné zabezpečení pro případ nezaměstnanosti. V tomto rozsahu je také zakázána diskriminace z důvodu rasy, barvy pleti, pohlaví, sexuální orientace, jazyka, víry, a náboženství, politického nebo jiného smýšlení, členství nebo činnosti v politických stranách a hnutích, odborových organizacích a jiných sdruženích, národnosti, etnického nebo sociálního původu, majetku, rodu, zdravotního stavu, věku, manželského a rodinného stavu nebo povinností v rodině, s výjimkou případů, kdy to stanoví zákon nebo je pro to věcný důvod spočívající v předpokladech, požadavcích a povaze zaměstnání, které by měl občan vykonávat a který je pro výkon tohoto zaměstnání nezbytný.

2.3. Obdobně zákoník práce stanoví v § 1 odst. 3 povinnost zaměstnavatelů zajišťovat rovné zacházení se všemi zaměstnanci, pokud jde o jejich pracovní podmínky včetně odměňování za práci a jiných peněžitých plnění a plnění peněžité hodnoty, odbornou přípravu a příležitost dosáhnout funkčního nebo jiného postupu v zaměstnání. Ustanovení § 1 odst. 4 pak zakazuje jakoukoliv diskriminaci zaměstnance v rozsahu odpovídajícím nediskriminační klausuli zákona o zaměstnanosti. Na rozdíl od něj obsahuje rovněž zákaz nepřímé diskriminace, ačkoliv dále nevymezuje, co se nepřímou diskriminací rozumí.

2.4. Ani zákon o zaměstnanosti, ani zákoník práce neobsahuje bližší podmínky uplatnění věcných důvodů spočívající v předpokladech, požadavcích a povaze zaměstnání, na jejichž základě není činění rozdílu mezi zaměstnanci na základě rasy nebo etnického původu diskriminační. Zakonodárce měl zřejmě na mysli podstatné a určující profesní požadavky, jejich znaky však dále nijak nevymezil. Zákon o zaměstnanosti také nemá speciální ustanovení, jež by přiznávala oběti rasové diskriminace v přístupu k zaměstnání právo domáhat se před soudy upuštění od diskriminačního jednání, odstranění jeho následků a přiměřeného zadostiučinění nebo náhrady nemajetkové újmy v penězích. Zákoník práce takové ustanovení obsahuje, ovšem jen ve vztahu k rovnému zacházení mužů a žen. Zákoník

¹⁰ Zákon č. 1/1992 Sb., o mzdě a zákon č. 143/1992 Sb., o platu obsahují ustanovení o stejném platu za stejnou práci pro oblast rovného postavení mužů a žen. Tyto klausule v obou zákonem trpí rozdílnou úrovní podrobnosti.

práce obsahuje deklaratorní zákaz nepřímé diskriminace. Žádný zákon nevymezuje skutkové podstaty přímé a nepřímé rasové diskriminace, obtěžování¹¹, ani navádění k diskriminaci z důvodu příslušnosti k rasové nebo etnické skupině.

2.5. Pracovněprávní vztahy státních zástupců a příslušníků ozbrojených sil v činné službě se řídí zvláštními předpisy, zákoník práce se na ně vztahuje, jen pokud je to výslovně stanoveno. Pro jiné pracovněprávní vztahy upravené ve zvláštních předpisech se použije zákoník práce podpůrně. Za podmínek stanovených zákonem 97/1963 Sb., o mezinárodním právu soukromém a procesním, ve znění pozdějších předpisů a zákoníkem práce lze působnost české pracovněprávní úpravy nahradit úpravou zahraniční.

2.6. Na služební poměr příslušníků Policie ČR se podle § 155 zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníku Policie ČR vztahuje § 1 odst. 3 a 4 zákoníku práce a podle § 155a i § 1 odst. 1 a 2 zákona č. 1/1999 Sb., o zaměstnanosti. Zákon o služebním poměru příslušníků Policie ČR tak neobsahuje přímo antidiskriminační ustanovení, ale odkazuje na příslušná ustanovení výše uvedených zákonů.

2.7. Připravovaný zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů již přímo obsahuje antidiskriminační ustanovení, které stanoví řadu důvodů, pro něž by odepření přijetí občana do služebního poměru bylo považováno za diskriminaci; výjimka je přípustná pouze na základě tohoto zákona nebo zvláštních právních předpisů. Návrh dále stanoví povinnost bezpečnostního sboru zajišťovat rovné zacházení se všemi příslušníky při vytváření podmínek služby, zejména pokud jde o odbornou přípravu, dosažení služebního postupu, odměňování. Návrh zakazuje nejen diskriminaci přímou, ale i nepřímou, tedy jednání, které nediskriminuje občana přímo, ale až ve svých důsledcích. Za diskriminační jednání považuje i navádění k diskriminaci.

2.8. Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání v § 2 odst. 4 obsahuje obecnou antidiskriminační klauzuli, která mj. zakazuje jakoukoli diskriminaci ve věcech služebního poměru z důvodu rasy, barvy pleti, etnického a sociálního původu. Předmětné ustanovení bylo do zákona doplněno s účinností od 1. 1. 2001 zákonem č. 155/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 65/1965 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Citovaný zákon obsahuje i další ustanovení, která mohou pomoci prevenci závažného diskriminačního jednání, jež by dosáhlo intenzity trestného činu (zejména § 279a a § 279b trestního zákona – porušení práv a chráněných zájmů vojáků). Již v případě podezření ze závažného porušení služebních povinností nebo ze spáchání trestného činu může být voják z povolání dočasně zproštěn výkonu služby. Prokáže-li se, že spáchal úmyslný trestný čin, je na základě § 19 odst. 1 písm e) zákona č. 221/1999 Sb. propuštěn ze služebního poměru. Zákon č. 220/1999 Sb., o průběhu základní nebo náhradní služby a vojenských cvičení a o některých právních poměrech vojáků v záloze, zatím specifické antidiskriminační ustanovení neobsahuje. Návrh připravované novely tohoto zákona již obsahuje ustanovení týkající se zákazu jakékoli diskriminace a povinnost služebních orgánů zajišťovat rovné zacházení se všemi vojáky.

2.9. Vládě byl předložen návrh zákona, kterým se mění zákon o vojácích z povolání, a to ustanovení § 2, jehož změny vycházejí z nutnosti přiblížit úpravu služebního poměru vojáků z povolání právu Evropských společenství, např. směrnícím č. 76/207/EHS, č. 2000/43/ES a č. 2000/78/ES. V souladu s právem Evropských společenství se zaručuje zejména rovnost zacházení s vojáky z povolání po dobu trvání služebního poměru i rovný přístup a rovné zacházení s uchazeči o povolání do služebního poměru. Zakazuje se jejich diskriminace nově i z důvodu národnosti, těhotenství nebo mateřství anebo proto, že vojákyně kojí. Mimo zákon je výslovně postaveno i navádění k diskriminaci. Za ponižování důstojnosti se nově považují i všechny formy obtěžování, které směřují k narušení důstojnosti vojáka, nebo vytvoření

¹¹ Zákoník práce v § 7 odst. 2 pouze obecně stanoví zákaz ponižování lidské důstojnosti účastníka pracovněprávního vztahu a poté obsahuje skutkovou podstatu sexuálního obtěžování.

zastašující, nepřátelské, ponižující a pokořující nebo urážlivé atmosféry. Připravovaná novela rovněž zavádí nový důvod pro obligatorní propuštění vojáka z povolání ze služebního poměru, pokud byl pravomocně odsouzen pro trestný čin a jeho setrvání ve služebním poměru by ohrozilo vážnost ozbrojených sil (§ 19 odst. 1 písm. f)).

3. Právo na zakládání odborových organizací a sdružování v nich

3.1. Základem úpravy odborového sdružování je zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů. Podle § 2 zákona mohou občané zakládat spolky, společnosti, svazy, hnutí, kluby a jiná občanská sdružení, jakož i odborové organizace a sdružovat se v nich. Zákon nestanoví zákaz diskriminace, ani neobsahuje podrobné podmínky ochrany před diskriminací.

3.2. Účast na činnosti odborových organizací, jakož i případné výhody vyplývající z členství a jejich poskytování jsou upraveny podrobně v kolektivních smlouvách, popř. v kolektivních smlouvách vyššího stupně. Kolektivní smlouvy jsou za podmínek stanovených § 5 zákona č. 2/1991 Sb., o kolektivním vyjednávání, ve znění pozdějších předpisů, závazné nejen pro smluvní strany, ale i pro další subjekty - zaměstnance, zaměstnavatele a odborové orgány. Zákon neupravuje zákaz diskriminačních nebo nepřímo diskriminačních ustanovení v kolektivních smlouvách. V § 4 odst. 2 pouze stanoví, že kolektivní smlouva je neplatná v té části, která je v rozporu s právními předpisy.

3.3. Zákaz diskriminace při sdružování v odborových organizacích se vztahuje rovněž na jejich činnost¹². Oprávnění odborových organizací, jejich orgánů nebo rad zaměstnanců upravuje zákoník práce. Jsou-li ustaveny, týká se jich zejména právo na informace a projednání nebo kolektivní vyjednávání, které nemusí být omezeno jen na jednání, jejichž cílem má být uzavření kolektivní smlouvy. Zákaz diskriminace stanovený v § 1 odst. 4 je zjevně aplikovatelný na všechny činnosti a aktivity jež jsou upraveny zákoníkem práce, tedy i na poměry již ustavených odborových organizací a jejich oprávnění navenek. Také právo odborových orgánů účastnit se pracovněprávních vztahů podle § 18b zákoníku práce naznačuje, že odborové organizace a jejich orgány by mohly sehrát aktivní úlohu při odstraňování diskriminačních jednání na pracovištích a při předcházení takovým jednáním. Této aktivitě odborů by ovšem prospělo, kdyby jim zákoník práce výslovně stanovil v této oblasti konkrétní oprávnění, jak v jiných oblastech ostatně činí.

4. Právo na bydlení

4.1 Nejobvyklejší formou bydlení v ČR je stále nájemní bydlení, včetně specifické formy nájemního bydlení členů v družstevních bytech¹³. Vzhledem ke vzniku trhu s nemovitostmi, založení různých forem státní podpory bydlení a privatizaci části bytového fondu, kterou provádějí samosprávné subjekty nebo bytová družstva, dochází k podstatnému vzrůstu podílu vlastnického bydlení.

4.2. Úprava nájmu bytu spolu se základními instituty ochrany nájemníků a nájemního bydlení je obsažena v ustanoveních § 685 a násl. zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník ve znění pozdějších předpisů. Pronajímatel může vypovědět nájem bytu jen ze stanovených důvodů a se svolením soudu. V určitých případech výpovědi z nájmu bytu má nájemce právo na poskytnutí bytové náhrady. Jsou upraveny případy přechodu nájmu bytu ze zákona na rodinné

¹² čl. 5 písm. e) ii) Úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace

¹³ Podle statistického šetření o struktuře bytového fondu, provedeného ČSÚ v roce 1994, aplikovaného na výsledky sčítání lidu, domů a bytů z března 1991, bydlelo v nájemních bytech 57% obyvatel ČR (včetně nájmu bytů státních a lidových bytových družstev), 42% obývalo byty ve svém vlastnictví (z toho bylo 40% v rodinných domech). Zdroj: www.mmr.cz, bytová politika, statistické údaje; vstup 22.10.2001

příslušníky nájemce a způsob výpočtu nájemného stanoví zvláštní právní předpis. Základní úprava bydlení v bytech ve vlastnictví družstev a vlastnictví bytů je obsažena v obchodním zákoníku, stanovách družstev, občanském zákoníku a v zákoně č. 72/1994 Sb., o vlastnictví bytů, ve znění pozdějších předpisů. Nájemné v bytech pořízených v družstevní bytové výstavbě stanoví vyhláška Ministerstva financí č. 85/1997 Sb., o nájemném z bytů pořízených v družstevní bytové výstavbě. Tyto předpisy neobsahují nediskriminační ustanovení, a to ani ustanovení deklaratorního charakteru.

4.3. Byty ve vlastnictví obcí

Hospodaření s byty ve vlastnictví obcí patří dle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, do oblasti samostatné působnosti obce; většina obcí vydává v této oblasti zejména vyhlášky a jiná opatření, upravující přidělování bytů do nájmu. Obce tak stanovují jednostranně pravidla přidělování svých bytů obecně závazným předpisem, aniž jsou upraveny zákonné meze kromě těch, jež stanoví občanský zákoník pro všechny majitele bytů¹⁴. Ustanovení § 35 odst. 2 zákona o obcích ukládá obcím pečovat v souladu s místními předpoklady a zvyklostmi o uspokojování potřeby bydlení svých občanů. Ustanovení je značně neurčité; vyvodit z něj nějaká konkrétní pravidla, která obec musí dodržet při přidělování obecních bytů, je značně problematické. Obec kromě toho zajišťuje bytovou náhradu v případech stanovených zákonem č. 102/1992 Sb., kterým se upravují otázky související s vydáním zákona č. 509/1991 Sb.¹⁵ Obce také přistupují ve větší či menší míře k prodeji bytů ze svého bytového fondu (tzv. privatizace), kdy jsou byty přednostně nabízeny k odkoupení stávajícím nájemcům. Žádný z citovaných zákonů neupravuje zákaz diskriminace při přidělování, pronajímání, privatizaci či prodeji obecních bytů, nebo stanovení pořadí bytových náhrad či stanovení pravidel přidělování či privatizace obecních bytů, a to ani deklaratorně.

4.4. Ubytovny, tzv. holobyty

Obce stále častěji přijímají opatření, jejichž cílem je vyřešit bytovou situaci osob, které se ocitly v sociálních potížích a neplatí nájemné a služby spojené s nájmem bytu, nebo o nichž se předpokládá, že by se mohly do těchto potíží dostat či obtížné situace vyvolávat. Tato opatření nesměřují k vytvoření systému sociálního bydlení v pravém slova smyslu, neboť často spočívají v pouhém přidělení bytové náhrady, které nezřídka mají podobu bytů nižší kvality, označovaných jako holobyty nebo ubytovny. Často jde o objekty ve špatném technickém stavu, s nedostatečnou infrastrukturou, odříznuté od ostatních osídlených lokalit¹⁶. V těchto objektech jsou pak segregovány skupiny obyvatel s kumulovanými sociálními problémy a dochází tak k vytváření ghet. Alarmující je zastoupení romských obyvatel v těchto objektech, dosahující někde přes 80%. Na tyto rasově segregáčnické tendence poukazují nevládní organizace. Již vzhledem k této okolnosti se zákonná regulace v této oblasti jeví pro budoucnost jako potřebná.

4.5. Cena nájemného

Zákaz diskriminace v oblasti práva na bydlení zahrnuje i otázku nájemného z bytu. Jeho výše je v současné době upravena vyhláškou Ministerstva financí č. 176/1993 Sb., která stanoví způsob určování maximální výše nájemného z bytu¹⁷. Vyhláška upravuje plošnou, neadresnou

¹⁴Mnohdy nejsou ani ty obcemi respektovány – viz např. velmi populární ustanovení o povinnosti složit kauci, jíž vyhlášky podmiňují uzavření nájemní smlouvy. Kauci je možno sjednat jen jako součást smlouvy, nikoliv ukládat její složení obecně závazným předpisem.

¹⁵ Zákonem č. 102/1992 Sb., kterým se upravují otázky související s vydáním zákona č. 509/1991 Sb., byly obcím svěřeny úkoly v oblasti zajišťování bytových náhrad. Vedle povinnosti zajistit ve stanovených případech bytovou náhradu z titulu vlastnictví předmětného domu či bytu jde např. o rozvedeného manžela, který se má vystěhovat z bytu. O zajištění bytové náhrady může obec požádat také pronajímatel, který vypověděl nájem bytu s přivolením soudu, nebo pokud mu stavební úřad povolil odstranění stavby.

¹⁶ Extrémně nízká úroveň bydlení a služeb je v křiklavém nepoměru k částkám, jež je ubytovaný nebo nájemce povinen hradit. Ceny se pohybují od 1500 přibližně do 3000 Kč měsíčně za jednu místnost.

¹⁷ Tzv. „věcně usměrňované nájemné“ v družstevních bytech upravuje vyhláška Ministerstva financí č. 85/1997 Sb., o nájemném z bytů pořízených v družstevní bytové výstavbě

regulaci nájmu, pro niž je jediným rozhodným faktorem doba, kdy došlo k uzavření nájemní smlouvy, bez ohledu na ekonomické možnosti nájemce hradit nájemné a na oprávnění pronajímatele dosáhnout přiměřeného zisku z pronájmu. Naopak se nevztahuje na byty, v nichž se sjednává nájemní smlouva s novým nájemcem po datu účinnosti vyhlášky. To neplatí jen pro případy zákonného přechodu nájmu, výměny bytu, bytové náhrady a služební byty vojáků z povolání. V ostatních případech je možné sjednávat tzv. smluvní nájemné. Ústavní soud v nálezu ze dne 21. června 2000 rozhodl o zrušení vyhlášky, a to s účinností k 31. prosinci 2001. Ústavní soud mezi jiným konstatoval, že současná úprava neumožňuje pronajímateli pokrýt oprávněné náklady na údržbu bytového fondu a zároveň realizovat přiměřený zisk, přičemž stát se na krytí jeho výdajů nijak nepodílí a jeho ztráty nekompenzuje.¹⁸ Není však stále zřejmé, zda a kdy k odstranění plošné regulace nájemného dojde. Návrh nového zákona o nájemném z bytu, který měl vyhlášku nahradit, zamítla Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR v dubnu 2001. Vše v současné době nasvědčuje tomu, že se spíše zvažuje možnost upravit nájemné z bytu opět podzákonným předpisem¹⁹.

5. Právo na ochranu zdraví, léčebnou péči, sociální zabezpečení a sociální služby

5.1. Základ práva sociálního zabezpečení, zahrnující podmínky poskytování dávek a služeb sociální péče, upravuje zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 463/1991 Sb., o životním minimu, ve znění pozdějších předpisů. Zákonem č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení je rovněž upraveno nemocenské pojištění osob samostatně výdělečně činných. Nemocenské pojištění je dále upraveno zákonem č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců, ve znění pozdějších předpisů, zákonem č. 32/1957 Sb., o nemocenské péči v ozbrojených silách, ve znění pozdějších předpisů a zákonem č. 88/1968 Sb., o prodloužení mateřské dovolené, o dávkách v mateřství a o přídavicích na děti z nemocenského pojištění, ve znění pozdějších předpisů. Podmínky poskytování starobních, plných invalidních a částečných invalidních, vdovských, vdoveckých i sirotčích důchodů jsou dnes již upraveny zákonem č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů. Poskytování dávek státní sociální podpory upravuje zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů. Žádný z uvedených předpisů neupravuje zákaz přímé nebo nepřímé diskriminace a ochranu proti ní. Taková ochrana by zřejmě měla největší opodstatnění vzhledem k zákonu č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, jehož podmínky jsou často formulovány ve značně obecných pojmech²⁰, které fakticky poskytují aplikujícím orgánům poměrně značnou míru uvážení.

5.2. Právo veřejnosti na ochranu zdraví a právo jednotlivce na přístup ke zdravotní péči vyplývají ze zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů a zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů. Posledně zmíněný zákon upravuje rozsah a podmínky veřejného zdravotního pojištění, na jehož základě je zdravotní péče převážně poskytována. Vzhledem k vzrůstajícímu počtu cizinců, žijících a pracujících na území České republiky, kteří nejsou ve všech případech účastni veřejného zdravotního pojištění, je v této

¹⁸ K pojmu *obvyklá cena* viz náleží ÚS č. 231/2000 Sb.

¹⁹ Tisková zpráva Ministerstva financí ČR z 15.10.2001 uvádí: „*Rada Hospodářské a sociální dohody jednoznačně podpořila rozhodnutí vlády o přijetí nezbytného opatření spočívajícího v usměrnění vývoje nájemného z bytů pro příští rok.... Usměrnění nájemného pro příští rok bude realizovat Ministerstvo financí v rámci své kompetence a v souladu se zákonem o cenách.*“ Zdroj: www.mfcr.cz, Vstup dne 22.10.2001

²⁰ Viz např. formulaci ustanovení §74 odst.1 zákona, podle něhož: *.... příslušné státní orgány poskytují.... služby a dávky sociální péče, a to zejména.... příspěvek na rekreaci dětí důchodce a další peněžité dávky, věcné dávky.*“ Předpis obsahuje jen příkladný, nikoliv taxativní výčet jednotlivých dávek (viz „zejména“, „další peněžité dávky“), přičemž již vůbec nestanoví dostatečně podrobné podmínky k jejich poskytnutí. Tím nemá být řečeno, že by takový způsob regulace byl v tomto případě vadný (zákonodárce by těžko mohl dostatečně přesně předvídat rozsah potřeb sociální péče obyvatel), ale spíše to, že právě takový systém vyžaduje doplnění nediskriminačními ustanoveními.

souvislosti relevantní i problematika smluvního zdravotního pojištění, jež citovaný zákon sice umožňuje, ale podmínky jeho poskytování dále nestanoví. Výsledkem tohoto stavu mohou být podstatné rozdíly v rozsahu péče poskytované na základě účasti na veřejném zdravotním pojištění a pojištění na tzv. smluvním základě.

5.3. Nelze zapomínat na to, že oblast práva na léčebnou péči a ochranu zdraví zahrnuje také jednání a péči o pacienty včetně stravování v nemocničních nebo léčebných zařízeních a dalších institucích, které mají charakter veřejných ústavů a nezřídka vydávají vlastní vnitřní pravidla, jejichž dodržováním své klienty zavazují, a které mohou zahrnovat např. požadavky na způsob oblékání nebo denní režim. Ne vždy je zachovávání těchto pravidel odůvodněno potřebami léčebného charakteru. Samostatné postavení má zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, který upravuje některé specifické otázky sociální ochrany dětí.

6. Právo na vzdělání a školení

6.1. Čl. 33 Listiny základních práv a svobod zaručuje právo každého na vzdělání, to znamená bez ohledu na jeho státní občanství. Pouze občan ČR však má Listinou zaručeno právo na bezplatné vzdělání v základních a středních školách, a podle jeho schopností a možností společnosti též na vysokých školách. V oblasti práva na vzdělání je základním právním předpisem zákon č. 29/1984 Sb., o soustavě základních škol, středních škol a vyšších odborných škol, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „školský zákon“). Žádné ustanovení tohoto zákona výslovně nestanoví zákaz přímé a nepřímé diskriminace ani ochranu proti ní. Školský zákon v § 5 a § 7 deklaruje, že základní a střední školy vychovávají žáky v souladu se zásadami humanity a demokracie a formují jejich intelektuální a mravní rozvoj. Tyto principy jsou obsaženy nejen ve specializovaných předmětech, ale prostupují ostatními výukovými předměty, a jsou uplatňovány ve výchovném procesu školy nebo školského zařízení.

6.2. Novela školského zákona zákonem č. 19/2000 Sb. umožnila, aby byli do středních škol přijímáni nejen žáci, kteří úspěšně ukončili základní školu, ale obecně všichni žáci, kteří splnili povinnou školní docházku a při přijímacím řízení splnili podmínky pro přijetí prokázáním vhodných schopností, vědomostí, zájmů a zdravotní způsobilosti požadované pro zvolený obor. Tato změna umožnila, aby byli při splnění požadavků přijímáni ke studiu i žáci, kteří úspěšně ukončili zvláštní nebo speciální školu. Odstranila tak zcela nevyhovující stav, kdy se absolventi speciálních a zvláštních škol nemohli ze zákona hlásit ke studiu na střední škole, čímž bylo porušováno jejich právo zakotvené v Listině v čl. 26 odst. 1 na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu. Do zvláštních škol jsou často zařazovány děti se speciálními vzdělávacími potřebami (např. žáci s poruchami učení a chování, žáci ze sociokulturně znevýhodněného prostředí, zejména romského etnika), které se svými intelektovými předpoklady nijak neliší od dětí navštěvujících základní školu. Zařadit žáka do zvláštní školy však nelze bez souhlasu rodičů. Školský zákon umožňuje absolventům zvláštních škol a pomocných škol získat základní vzdělání po absolvování kursů organizovaných při základních školách nebo středních školách (§ 60). Bez absolvování těchto kurzů by hrozilo, že právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu bude zajištěno jen zcela formálně.

6.3. Školský zákon v § 3 odst. 2 stanoví povinnost zabezpečit právo na vzdělávání v mateřském jazyce žákům příslušejícím k národnostním menšinám, a to v rozsahu přiměřeném zájmům jejich národnostního rozvoje. Podle § 12 odst. 3 zákona č. 564/1990 Sb., o státní správě a samosprávě ve školství, ve znění pozdějších předpisů MŠMT zřizuje předškolní zařízení, školy a školská zařízení s jiným vyučovacím jazykem než českým, pokud je nezřídí obec.

6.4. Návrh nového školského zákona, který byl schválen usnesením vlády č. 1098 ze dne 29. října 2001, výslovně stanoví, že vzdělání je založeno mj. na zásadě vzájemné úcty, respektu, názorové snášenlivosti, solidarity a obrany proti projevům diskriminace a netolerance. Návrh zavádí nový termín „speciální vzdělávací potřeby dětí“, který zahrnuje i děti se sociálním znevýhodněním a promítá se do mnoha ustanovení, která zajišťují specifický přístup k těmto žákům a zaručuje jim specifické podmínky vzdělávání. Návrh dále zakotvuje opatření, která jsou dosud upravena pouze metodickými pokyny (např. přípravné třídy základní školy, funkce asistenta učitele).

6.5. Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, ve znění pozdějších předpisů (zákon o vysokých školách) proklamuje demokratické principy přístupu k vysokoškolskému vzdělání, k získání odpovídající profesní kvalifikace a k přípravě pro výzkumnou práci a další odborné činnosti, podle nichž nikdo nesmí být diskriminován vzhledem k barvě pleti, pohlaví, náboženství, národnímu či sociálnímu původu a příslušnosti k etnické skupině. Výslovný zákaz přímé nebo nepřímé diskriminace v rámci vysokoškolského vzdělávání však v zákoně o vysokých školách zakotven není.

6.6. V působnosti Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy byla vydána řada metodických pokynů. Z hlediska ochrany před diskriminací má zásadní význam metodický pokyn MŠMT č. j. 25 484/2000-22 ke zřizování přípravných tříd pro děti se sociálním znevýhodněním a k ustanovení funkce vychovatele - asistenta učitele. Tento pokyn umožňuje zřizovat přípravné třídy pro děti ze sociálním znevýhodněním, tedy pro děti z rodinného prostředí s nízkým sociálně-ekonomickým postavením, ohrožené sociálně-patologickými jevy, azylanty a účastníky řízení o azylu. Ve školách a školských zařízeních, kde se vyučování zúčastňuje větší počet těchto dětí může být ustanovena funkce - asistenta učitele, asistentem musí být osoba, která dobře zná prostředí, z něhož v převážné většině žáci pocházejí. V roce 1996 vydalo MŠMT pokyn k doplnění vzdělání poskytovaného základní školou pro absolventy zvláštních škol č.j. 17 908/95-24, ve znění dodatku pod č.j. 28 605/96-22, podle tohoto pokynu si mohou doplnit vzdělání žáci, kteří ukončili povinnou školní docházku v nižším než devátém ročníku zvláštní nebo základní školy, což např. umožní žákům praktických škol přeřazení do učebního oboru odborného učiliště. MŠMT dále vydalo metodický pokyn k zajištění přeřazení úspěšných žáků zvláštních škol do základních škol č.j. 28 498/99-24. K zajištění účinnější prevence proti projevům rasismu, xenofobie a intolerance vydalo MŠMT metodický pokyn č.j. 14 423/99-22 k výchově proti projevům rasismu, xenofobie a intolerance, kterým ukládá ředitelům a pedagogickým pracovníkům řadu povinností, např. rozvíjet žádoucí postoje k lidem jiné národnosti, etnické nebo náboženské příslušnosti, nenechat bez povšimnutí žádný projev ani náznak intolerance, xenofobie nebo rasismu a okamžitě přijímat vhodná konkrétní pedagogická opatření.

7. Právo přístupu k veřejným službám a zboží

7.1. Právo přístupu k veřejným službám a zboží s ohledem na zákaz diskriminace je upraveno zákonem č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů, který se vztahuje na prodej výrobků a poskytování služeb na území ČR, anebo pokud souvisí s podnikatelskou činností provozovanou na území ČR. Ustanovení § 6 zákona o ochraně spotřebitele pouze deklaratorně stanoví, že prodávající se nesmí při prodeji výrobků a poskytování služeb chovat v rozporu s dobrými mravy, zejména nesmí žádným způsobem spotřebitele diskriminovat. Chybí definice diskriminace spotřebitele i speciální ustanovení upravující nárok oběti na náhradu nemajetkové újmy. Diskriminační jednání lze postihnout v rámci obecného ustanovení jako porušení povinností podnikatele stanovené zákonem o ochraně spotřebitele. Dozor nad dodržováním povinností vyplývajících z § 6 přísluší České obchodní inspekci (dále jen „ČOI“), na řízení o deliktu se vztahuje správní řád; ve správním řízení lze udělit pokutu až do výše 1 000 tis. Kč, za opakované porušení povinností v průběhu jednoho roku lze ukládat pokutu až do výše 2 000 tis. Kč. V blokovém řízení je možno uložit

pokutu do výše 5000 Kč, je-li porušení povinnosti spolehlivě zjištěno a osoba, která povinnost porušila, je ochotna blokovou pokutu zaplatit.

7.2. Diskriminaci spotřebitele bude zřejmě možné postihovat podle § 49 odst. 1 písm. e) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů. Tento přestupek byl do zákona o přestupcích doplněn zákonem č. 273/2001 Sb. o právech příslušníků národnostních menšin. Podle tohoto ustanovení se přestupku dopustí ten, kdo jinému působí újmu pro příslušnost k národnostní menšině nebo pro jeho etnický původ, pro jeho rasu, barvu pleti a z dalších stanovených důvodů. Skutková podstata sama však neposkytuje dostatečný prostor k postihu nepřímé diskriminačních jednání ani pokynu k diskriminaci. Jednání na příkaz zákon o přestupcích upravuje jen ve vztahu k právnické osobě. Např. vedoucí restaurace i číšník, jemuž dal vedoucí pokyn neobsluhovat osoby romského původu, mohou být oba zaměstnanci jiné osoby; číšník je vůči vedoucímu v závislém postavení, ačkoliv není jeho zaměstnancem, a pokynu k diskriminaci tedy spíše uposlechne. Eventuální postih číšníka přitom nebude mít na vedoucího provozovny ani na další chování jejich společného zaměstnavatele vůbec žádný odrazující efekt. Bude-li diskriminovaný spotřebitel návrhovátelem, nebude ve smyslu ustanovení § 72 zákona o přestupcích účastníkem řízení. Mohl by se jím eventuelně stát jako poškozený, ovšem jen v rozsahu projednávání majtkové škody způsobené přestupkem. Diskriminace spotřebitele ovšem jen zcela výjimečně bude spojena s majtkovou škodou.

7.3. Diskriminovaný spotřebitel se může domáhat ochrany podle ustanovení § 11 a násl. občanského zákoníku, která obsahují obecně úpravu ochrany osobnosti. Koncentrace řízení ve sporech na ochranu osobnosti však zvyšuje náročnost soudního procesu, a tak je šance na úspěch ve věci do značné míry podmíněna zajištěním právního zastoupení. Nebezpečí neúspěchu ve sporu provázené povinností hradit náklady protistrany spolu se soudními poplatky a náklady na právní zastoupení jsou pro většinu spotřebitelů dostatečně odrazující²¹.

7.4. Vládní návrh novely zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů má umožnit, zastupování účastníka ve věcech ochrany před diskriminací na základě rasového nebo etnického původu sdružením vzniklým na základě zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů. To však výše uvedené problémy neřeší. Jednak záleží na tom, zda budou existovat sdružení zastupující tyto účastníky, popř. kolik jich bude, dále záleží na rozhodnutí takového sdružení, zda bude chtít dotyčného účastníka zastupovat, a v neposlední řadě na finančních zdrojích sdružení nutných k zaplacení soudních poplatků, popř. řešení otázky nesení nákladů protistrany v případě neúspěchu ve sporu. Sdružení totiž nejsou od poplatků osvobozena, ani není odchylně upravena otázka úhrady nákladů protistrany v případě neúspěchu ve sporu. Při současné situaci v neziskovém sektoru může neúspěch v třech či čtyřech soudních sporech neziskové sdružení zcela zruinovat. Není také vůbec řešena otázka odpovědnosti sdružení za škodu způsobenou zastoupenému při zastupování, jak tomu je např. u advokátů, kteří jsou pro takové případy povinně pojištěni ze zákona²².

7.5. Návrh zároveň rozšiřuje důvody, v nichž podle ustanovení §133a občanského soudního řádu dochází k tzv. přechodu důkazního břemene. Konkrétně by měl zákon v budoucnosti stanovit, že soud má za prokázané skutečnosti tvrzené o tom, že účastník byl přímo nebo nepřímé diskriminován na základě svého rasového nebo etnického původu při prodeji zboží v obchodě nebo poskytování služeb, pokud v řízení nevyšel najevo opak. V ustanovení § 155 odst. 4 občanského soudního řádu by měl zákon v budoucnosti dále stanovit, že soud může ve věcech ochrany práv spotřebitelů účastníku přiznat právo uveřejnit rozsudek na náklady

²¹ Počet žalob podaných na ochranu osobnosti z důvodu diskriminace ve službách nebo přístupu ke zboží je velmi malý. V jednom ze tří již uzavřených případů byl žalobce úspěšný natolik, že dosáhl odškodnění v rámci mimosoudního vyrovnání, v jednom bylo žalobci přiznáno odškodnění rozsudkem pro zmeškání. V posledně zmíněném případě žalobce neunesl důkazní břemeno a spor prohrál.

²² § 24 odst. 3 zákona č. Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů stanoví, že advokát musí být pojištěn pro případ odpovědnosti za škodu způsobenou poskytováním právních služeb, a to v rozsahu, v jakém lze rozumně předpokládat, že by jej mohla taková odpovědnost postihnout.

neúspěšného účastníka. Přechod důkazního břemene v případech rasové diskriminace spotřebitelů výrazným způsobem posiluje postavení spotřebitele jako žalobce. Návrh ovšem nepočítá s odpovídajícími změnami v hmotněprávních předpisech. Stávající deklaratorní ustanovení o zákazu diskriminace spotřebitele by mohlo poskytnout oporu pro zdržovací žaloby; od těch lze ovšem těžko očekávat výrazný odrazující efekt, nemluvě o malém významu takového řešení pro oběť diskriminace. Přesto návrh změny zákona o ochraně spotřebitele, který tvoří pátou část zmíněného návrhu, obsahuje pouze ustanovení o tom, že také sdružení může podat návrh a být účastníkem řízení o zdržení se protiprávního jednání ve věci ochrany práv spotřebitelů. Zdržovací žaloba může mít svůj význam při prosazování jiných práv spotřebitelů. Otázkou zůstává, k čemu bude spotřebiteli rozsudek nařizující žalovanému, aby se zdržel rasově diskriminačního jednání. Zákaz diskriminačního jednání zakotvuje celá řada mezinárodních smluv o lidských právech, jichž je ČR smluvní stranou, i běžné zákony. Neexistuje samostatné oprávnění domáhat se zadostiučinění a náhrady nemajetkové újmy vzniklé v důsledku rasově diskriminačního jednání. Návrh tak neznamená výrazný posun v ochraně spotřebitele před diskriminací.

7.6. Tzv. kluby a členství v nich

V souvislosti s diskriminací v přístupu do restaurací a jiných podobných provozoven nelze pominout otázku tzv. klubů. Existuje rozšířená představa, že je přípustné vyhradit služby restaurací omezenému okruhu spotřebitelů tak, že si podnikatel ve své provozovně „zřídí klub“, do něhož budou mít vstup jen spotřebitelé, kterým na základě své úvahy vystaví „klubovou kartu“²³. „Zřízení klubu“ české živnostenské právo nezná. Není přípustné, aby podnikatel jednostranně vyloučil působnost předpisů platných v oblasti podnikání. Takový postup nemá oporu v zákoně a zakládá diskriminaci spotřebitele ve smyslu ustanovení § 6 zákona o ochraně spotřebitele.

8. Právo oběti diskriminačního jednání

8.1. Řada právních předpisů obsahuje ustanovení zakazující jakékoli jednání, které by mohlo vést k diskriminaci. Ve většině případů jsou však tato ustanovení pouze deklaratorní a osoba, která se cítí být diskriminována, má jen malou ochranu. Čl. 6 Úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace přitom zavazuje smluvní strany, aby obětem rasové diskriminace zajistily právo žádat spravedlivou a přiměřenou náhradu za jakoukoli škodu, kterou v důsledku diskriminace utrpěly.

8.2. Oběť diskriminačního jednání na základě pohlaví ve věcech pracovních se může domáhat, aby bylo upuštěno od takového jednání, aby byly odstraněny jeho následky a bylo mu dáno přiměřené zadostiučinění. Rovněž soud může v těchto případech přiznat právo na náhradu nemajetkové újmy v penězích. Podle § 133a občanského soudního řádu v těchto případech přechází důkazní břemeno na diskriminující osobu. To znamená, že tvrdí-li účastník, že byl přímo nebo nepřímo diskriminován na základě svého pohlaví, má to soud za prokázané, pokud v řízení nevyjde najevo opak. Taková úprava v oblasti rasové diskriminace neexistuje (viz bod 7.5)

8.3. Ve správním řízení ani v přestupkovém řízení není oběť diskriminace účastníkem řízení. Ve správním řízení jsou postihována různá porušení povinností orgány dozoru, kontroly nebo inspekčními orgány. Šetření správních deliktů spočívajících v diskriminaci přichází v úvahu zejména při činnosti ČOI nebo dozorové činnosti úřadů práce. Správní delikty jsou postihovány pokutami, kompenzace oběti diskriminace nepřichází v úvahu.

²³ Tyto praktiky mohou na první pohled vykazovat shodné rysy s různými marketingovými strategiemi, spočívajícími ve vydávání různých klubových či členských karet. Ty ovšem nejsou v rozporu se zákonem, pokud neomezují přístup spotřebitelů k nim. Nárok na slevu, popř. jiné výhody pak vzniká např. na základě odběru určitého množství zboží každému zákazníkovi, který toto množství zboží odebere.

8.4. Podle § 49 odst. 1 písm. e) zákona o přestupcích se dopustí přestupku proti občanskému soužití ten, kdo „jinému způsobí újmu pro jeho příslušnost k národnostní menšině nebo pro jeho etnický původ, pro jeho rasu, barvu pleti, pohlaví, sexuální orientaci, jazyk, víru nebo náboženství, pro jeho politické nebo jiné smýšlení, členství nebo činnost v politických stranách nebo politických hnutích, odborových organizacích nebo jiných sdruženích, pro jeho sociální původ, majetek, rod, zdravotní stav anebo pro jeho stav manželský nebo rodinný“. Přestože zákon o přestupcích postihuje diskriminační jednání z celé řady důvodů, neposkytuje diskriminované osobě dostatečnou ochranu. Diskriminující osobě může být ve správním řízení uložena pokuta za přestupek proti občanskému soužití. Oběť diskriminace nemůže být účastníkem tohoto řízení a stává se účastníkem pouze pokud jde o projednávání náhrady majetkové škody způsobené tímto přestupkem. Diskriminačním jednáním je však majetková škoda způsobena jen málokdy, většinou dochází k újmě nemajetkové.

9. Právo účastnit se za rovných podmínek kulturního života

9.1. Čl. 34 odst. 2 Listiny stanoví, že právo přístupu ke kulturnímu bohatství je zaručeno za podmínek stanovených zákonem. To znamená, že výslovně neuvádí, komu je toto právo zaručeno a odkazuje na zákonnou úpravu. Zákonná úprava musí respektovat i další ustanovení Listiny, především čl. 3 odst. 1, který zakazuje jakoukoli diskriminaci z důvodu tam uvedených²⁴. Listina v čl. 25 zaručuje občanům, kteří tvoří národnostní a etnické menšiny právo společně s jinými příslušníky menšiny rozvíjet vlastní kulturu. Práva příslušníků národnostních menšin jsou podrobně upravena v nově přijatém zákoně č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin, který v § 12 zaručuje právo příslušníků národnostních menšin na zachování, rozvíjení a respektování svého jazyka, kultury a tradic a zároveň stanoví povinnost státu vytvářet podmínky pro zachování a rozvoj kultury, tradic a jazyků příslušníků národnostních menšin, které tradičně a dlouhodobě žijí na území České republiky.

9.2. Zákon č. 257/2001 Sb., o knihovnách a podmínkách poskytování veřejných knihovnických a informačních služeb (knihovní zákon) v § 2 písm. a) stanoví, že knihovny poskytují veřejné knihovnické a informační služby způsobem zaručujícím rovný přístup všem bez rozdílu. V oblasti náboženské víry, postavení církví a náboženských společností je vedle Listiny čl. 15 a 16, jimiž se zakotvuje svoboda náboženského vyznání, nejvýznamnějším předpisem zákon č. 308/1991 Sb., o svobodě náboženské víry a postavení církví a náboženských společností.

C. Nelegislativní opatření

1. Ministerstvo vnitra

1.1. Ministerstvo vnitra realizuje aktivity, které směřují k prevenci proti diskriminačnímu jednání Policie ČR s příslušníky národnostních a rasových menšin. V říjnu 1999 se konalo mezinárodní sympozium na téma role policie v boji proti rasismu a xenofobii. Ministerstvo vnitra ČR ve spolupráci s Velkou Británií uskutečnilo v roce 2000 - 2001 celkem 7 seminářů na téma Policejní práce v oblasti ochrany národnostních menšin. Třídenní praktický seminář (forma workshopu), který vedou britští lektoři, je určen českým policistům, pedagogům policejních škol a příslušníkům etnických menšin. Cílem je poznat britské zkušenosti z práce

²⁴ Čl.3 odst. 1 Listiny „Základní práva a svobody se zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení“.

v etnicky různorodé společnosti, posoudit význam těchto zkušeností pro situaci v České republice a hledat cesty k vzájemnému porozumění a odstraňování předsudků. V současné době se připravuje navazující část projektu, která je určená pro politiky, vrcholný management státní správy a představitele nevládních organizací, kteří se touto problematikou zabývají a mohou tak ovlivnit kvalitu policejní práce ve vztahu k etnickým menšinám.

1.2. Ministerstvo vnitra ČR ve spolupráci s Ministerstvem vnitra Velké Británie započalo s realizací projektu Strategie pro práci policie v oblasti národnostních menšin. Cílem projektu je připravit prostředí pro formulaci nové strategie pro práci Policie ČR v oblasti národnostních menšin za účelem zlepšení partnerských vztahů mezi policií a národnostními a etnickými menšinami. V roce 2001 probíhaly přípravné fáze projektu a v průběhu roku 2002 bude strategie vytvořena.

1.3. V současné době vzniká ve spolupráci s Kanadskou jízdní policií projekt Výchova k lidským právům a soužití s menšinami, který bude zaměřen na vztahy mezi majoritou a Romy (etnickými menšinami) na malých městech. Projekt je v přípravné fázi, zahájení je plánováno v roce 2002.

1.4. V listopadu a prosinci 2001 se konal čtyřdenní výcvik Techniky a dovednosti zvládání odlišností určený učitelům středních policejních škol MV. Předmětem výcviku jsou nové interaktivní metody výchovy k lidským právům, předcházení diskriminaci, metody řešení interetnických konfliktů a diskuse se zástupci minorit žijících v Čechách. Velká část výcviku se věnuje romské problematice.

1.5. Na Střední policejní škole Ministerstva vnitra v Praze probíhá již druhým rokem tzv. Protirasistický program. Celková dotace je cca 40 vyučovacími hodinami jak pro posluchače základní odborné přípravy, tak pro žáky čtyřletého studia a počet hodin je navýšen o jednorázové přednášky a besedy s odborníky.

1.6. Ve Střední policejní škole Ministerstva vnitra v Brně probíhají od roku 2000 jednoměsíční kurzy Příprava občanů národnostních menšin k přijetí do služebního poměru příslušníku Policie ČR. Cílem je vytvoření předpokladů pro úspěšné vykonání přijímacího řízení do služebního poměru k Policii ČR.

1.7. Odbor vzdělávání a správy policejního školství Ministerstva vnitra ČR spolupracuje s Amnesty International (nevládní mezinárodní organizace usilující o odstranění nejvýraznějších projevů porušování lidských práv) na projektu Výchova k lidským právům pro Policii a Vězeňskou službu ČR. V rámci výchovy k lidským právům je zdůrazněna úloha Policie ČR při ochraně národnostních menšin a při prosazování práv menšin na rovné zacházení.

1.8. Problematika rasismu a xenofobie a s nimi spojená diskriminace je zařazena do učebních osnov policejních škol všech stupňů od základní odborné přípravy až po vysokoškolské studium tak, aby frekventanti přicházeli do praxe vybaveni nejen dostatečnými teoretickými znalostmi, ale i jasnými postoji v této oblasti, vyznačujícími se odolností vůči rasistickým, národnostním a jiným předsudkům. Výuka dané problematiky je soustředěna zejména v předmětech právo, policejní deontologie a aplikovaná psychologie. Výuka prolíná v rámci mezipředmětových vztahů všemi odbornými předměty podle druhů policejní služby, ve zvýšené míře je včleněna i do všeobecně vzdělávacích předmětů podle druhu studia. Daná problematika je zařazována i do závěrečných zkoušek a bakalářských prací.

1.9. Příjímací řízení, které podstupují uchazeči o práci v Policii ČR, obsahuje psychologické testy zaměřené na zjištění osobnostního profilu uchazeče a vyloučení uchazečů se sklony k rasismu, případně jiným diskriminačním tendencím. V případě prokázání takovýchto tendencí není uchazeč o práci v policii přijat.

1.10. Pracovní skupina Meziřesortní komise pro záležitosti romské komunity pro oblast ministerstva vnitra se zabývala rasovou diskriminací, zejména diskriminací Romů při vstupu do restaurací a obdobných zařízení. Výsledkem bylo vytvoření informačního materiálu o zákonných možnostech ochrany před diskriminací.

2. Ministerstvo práce a sociálních věcí

2.1. V oblasti státní politiky zaměstnanosti je základním koncepčním dokumentem Národní plán zaměstnanosti schválený usnesením vlády č. 418 ze dne 5. května 1999. Otázka rovných příležitostí všech osob byla zařazena do samostatného čtvrtého pilíře Národního plánu zaměstnanosti. Součástí tohoto pilíře jsou čtyři základní cíle:

1. posílit právní a institucionální nástroje a mechanismy k odstranění diskriminačních projevů na trhu práce,
2. vytvořit reálné možnosti využívání mimořádných dočasných opatření ve prospěch těch skupin občanů, jejichž přístup k zaměstnání je výrazně ztížen,
3. monitorovat stav úrovně prosazování práva na zaměstnání u skupin občanů ohrožených diskriminací,
4. přispívat k odstraňování neoprávněných rozdílů v odměňování mužů a žen.

2.2. V rámci Národního plánu zaměstnanosti byla přijata opatření, která zvyšují možnosti uplatnění obtížně umístitelných uchazečů o zaměstnání na trhu práce a zmírňují diskriminační dopady ve společnosti:

1. provádět opatření ke zvýšení zaměstnanosti dlouhodobě nezaměstnaných uchazečů o zaměstnání, se zřetelem na příslušníky romské komunity,
2. využít veřejných zakázek přednostně k zajištění zaměstnanosti uchazečů o zaměstnání, zejména obtížně umístitelných na trhu práce,
3. využívat mimořádných dočasných opatření ve prospěch těch skupin občanů, jejichž přístup k zaměstnání je výrazně ztížen,
4. sladit zaměstnávání zahraničních pracovních sil se situací na trhu práce, zejména pak zamezit jejímu vstupu na trh práce nelegálními formami nebo formami nekalého podnikání,
5. posílit právní a institucionální nástroje a mechanismy k odstranění diskriminačních projevů na trhu práce,
6. monitorovat stav úrovně prosazování práva na zaměstnání u skupin občanů ohrožených diskriminací.

2.3. V dalších letech se Národní plán zaměstnanosti aktualizuje na jednotlivé roky v podobě akčních plánů. V Národním akčním plánu pro rok 2001 se oblasti boje s rasovou diskriminací dotýkají tato konkrétní opatření:

- ve spolupráci s MŠMT zařadit do vzdělávacích programů základních škol obsah předmětu „Volba povolání“ a do vzdělávacích programů středních škol „Úvod do světa práce“, které jsou určeny k orientaci v oblasti volby povolání, získávání a udržení zaměstnání a k orientaci na trhu práce
- upřednostnit skupiny uchazečů o zaměstnání obtížně umístitelné na trhu práce a těmto skupinám, mezi které patří i dlouhodobě nezaměstnaní, nabídnout nejdéle do 12 měsíců nezaměstnanosti, u absolventů škol a osob mladších 18 let nejdéle do 6 měsíců, pracovní místo nebo zařazení do rekvalifikace,
- zpracovat do návrhu zákona o zaměstnanosti možnost souběhu poskytování podpory v nezaměstnanosti se mzdou poskytovanou za výkon práce ve vymezeném rozsahu,

- zahrnout do návrhu zákona o zaměstnanosti možnost zprostředkovávat zaměstnání formou přidělování k dočasnému či krátkodobému výkonu práce k dalším zaměstnavatelům,
- zpracovat do návrhu zákona o sociální potřebnosti mechanismus, umožňující bonifikaci snahy pracovat při posouzení sociální potřebnosti osob a při stanovení výše sociálních dávek,
- v podmínkách při zadávání veřejných zakázek zvýhodnit, při splnění srovnatelných dalších podmínek, subjekty s vyšším podílem zaměstnávání uchazečů o zaměstnání,
- identifikovat ve vybraných okresech skupiny ohrožené diskriminací a pro tyto účely zpracovat metodiku včetně metodiky sebeidentifikace osob s těmito skupinami.

2.4. Ve čtvrtém pilíři Národního plánu zaměstnanosti si vláda stanovila za cíl posílit účinnost kontrolních a soudních mechanismů postihujících diskriminační projevy a do těchto mechanismů zapojit i orgány sociálních partnerů a napomáhat tak zvyšování úrovně právního vědomí v oblasti lidských práv, zejména právního vědomí zaměstnavatelů. Jako koordinační orgán v dané oblasti vystupuje Ministerstvo práce a sociálních věcí, které komunikuje s ostatními resorty, resp. ústředními orgány státní správy i s jednotlivými územními orgány zaměstnanosti (úřady práce). Ministerstvo navazuje spolupráci i s dalšími zainteresovanými subjekty vyvíjejícími činnost v dané oblasti – sociálními partnery.

2.5. Při MPSV byla ustanovena příkazem ministra č. 11/2001 Komise ministra pro zaměstnanost obtížně umístitelných občanů na trhu práce se zřetelem na příslušníky romské komunity. Komise např. předkládá náměty na řešení zaměstnanosti specifických skupin, vyhodnocuje plnění přijatých opatření, zabezpečuje informovanost a osvětu o realizovaných programech a konzultuje zásadní otázky využití adekvátních nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti a finančních prostředků v oblasti sociální, vzdělávání a zaměstnanosti.

2.6. V rámci programu PHARE se podařilo prosadit blok nazvaný Sociální inkluze a rovnost příležitostí ve dvou projektech Národního programu PHARE 2000²⁵. Opatření obsažená v těchto projektech se zaměřují na integraci specifických skupin a na zvyšování zaměstnanosti lidí ohrožených sociální exkluzí, na integrační přístup a partnerskou spolupráci v podpoře sociální inkluze. Zahrnuty jsou rovněž konzultační a motivační programy vedoucí k samostatně výdělečné činnosti a rozvoj sociálních služeb.

2.7. Ministerstvo práce a sociálních věcí rovněž realizuje projekty v rámci fondu SWIF, jehož hlavním záměrem je přispět k decentralizaci poskytování sociálních služeb zapojením nestátních subjektů ve spolupráci s okresními a místními úřady, a prověřit jejich možnosti při rozšiřování nových forem sociálních služeb a metod práce. I přes poměrně širší zaměření fondu SWIF jsou do výběrového řízení předkládány i projekty, jejichž cílovou skupinou jsou příslušníci sociokulturně znevýhodněného prostředí. Projekty zabývající se touto problematikou byly preferovány a jejich řešitelé obdrželi příspěvek z fondu SWIF.

2.8. V rámci Národního programu PHARE 2002 je předkládán projekt zaměřený speciálně na problematiku sociální inkluze a přípravu Národního akčního plánu pro Sociální inkluzi. V rámci Národního programu PHARE 2002 ministerstvo práce a sociálních věcí rovněž předkládá projekt související s realizací iniciativy EQUAL v České republice. Tato iniciativa, která je součástí politiky zaměstnanosti Evropské unie, usiluje o rovný přístup znevýhodněných skupin osob k zaměstnání a potlačování různých forem diskriminace a nerovností na trhu práce. Mezi devíti prioritami tohoto programu je např. překonávání rasismu a xenofobie, vytváření rovných příležitostí pro ženy a muže, pomoc žadatelům o azyl. V roce 2001 se do programu EQUAL začlenila i Česká republika.

²⁵ Konkrétně projekt CZ00-10-02 – Investice v cílovém regionu NUTS II Severozápad / Fond rozvoje lidských zdrojů a projekt CZ00-10-03 – Investice v cílovém regionu NUTS II Ostravsko / Fond rozvoje lidských zdrojů v roce 2001

2.9. Politika rovných příležitostí mužů a žen v ČR

2.9.1. Vláda ČR se začala systematicky zabývat problematikou rovných příležitostí počátkem roku 1998, a to nejen v souvislosti s budoucím členstvím České republiky v EU, ale také v souvislosti s dalšími mezinárodními závazky vyplývajícími např. z Úmluvy OSN o odstranění všech forem diskriminace žen nebo ze závěrů Pekingské konference, resp. její Akční platformy.

2.9.2. Politika rovných příležitostí pro muže a ženy tvoří nedílnou součást politiky EU a během posledních několika desítek let zde byla přijata celá řada sekundárních právních aktů, s jejichž implementací se musela a musí ČR vypořádat. Vzhledem k tomu byla počátkem roku 1998 ministru práce a sociálních věcí vládním usnesením²⁶ svěřena koordinační úloha pro oblast rovných příležitostí mezi muži a ženami s tím, že ostatním ministrům bylo uloženo poskytovat mu náležitou součinnost. Současně bylo všem členům vlády uloženo spolupracovat s nevládními organizacemi žen. Ministr práce a sociálních věcí byl rovněž pověřen úkolem sestavit národní akční plán na pro danou oblast.

2.9.3. Tento dokument Postupy a priority vlády pro prosazování rovnosti mužů a žen (dále jen „Priority“) byl přijat vládou v dubnu 1998²⁷ a zaměřuje se na 7 nejdůležitějších oblastí, ve kterých existují, resp. přetrvávají, obtíže při prosazování rovnosti mezi pohlavími. Jednotlivým členům vlády resp. vedoucím ústředních orgánů státní správy jsou ukládány úkoly s konkrétním termínem pro jejich plnění. Tento národní akční plán není dokumentem neměnným, podléhá každoročnímu vyhodnocení, s tím, že dochází k jeho aktualizaci reagující na stávající potřeby ve společnosti. Letos v květnu proběhlo již jeho třetí vyhodnocení²⁸.

2.9.4. Základní postupy a metody vládní politiky k odstraňování diskriminace na základě pohlaví

2.9.4.1. Míra dosažení stanovených cílů momentálně závisí na vytvoření a prohloubení společenského prostředí schopného plně vnímat a akceptovat oprávněnost principu rovnosti mužů a žen, oprávněnost specifických práv žen resp. mužů a jejich zájmů.

2.9.4.2. Vláda České republiky se proto aktuálně zaměřuje zejména na:

- podporu průběžného zvyšování obecného povědomí o podstatě a obsahu principu rovného postavení žen a mužů, o vytváření rovných příležitostí ženám a mužům, a o právech mužů a žen a způsobech jejich uplatňování a naplňování, a tím i o změnu veřejného mínění v tomto smyslu,
- zkvalitnění formálně-právní ochrany rovného postavení žen a mužů a zkvalitňování stavu organizačních mechanismů, jejichž prostřednictvím lze individuální práva na rovnost mužů a žen uplatňovat,
- prosazování principu rovnosti do všech oblastí praktické politiky - gender mainstreaming,
- možnost zavedení mimořádných dočasných opatření k vyrovnání výrazných rozdílů v zastoupení mužů a žen v účasti na rozhodujících společenských aktivitách (pozitivní opatření).

2.9.5. Národní mechanismus pro podporu rovných příležitostí mužů a žen

2.9.5.1. Ke zřízení tohoto mechanismu se Česká republika zavázala v roce 1995 přijetím Pekingské deklarace. Národním mechanismem je koordinační orgán politiky rovných příležitostí mužů a žen, tj. oddělení rovnosti žen a mužů v rámci úseku pro oblast evropské integrace a mezinárodní vztahy Ministerstva práce a sociálních věcí ČR. MPSV koordinuje práci zbývajících ministerstev, včetně provádění svých vlastních vnitřních úkolů. Odpovědnost za provádění odborné věcné politiky zůstává na jednotlivých resortech.

²⁶ usnesení vlády č. 6 ze 7. ledna 1998

²⁷ usnesení vlády č. 236 z 8. dubna 1998

²⁸ usnesení vlády č. 456 z 9. května 2001

K zajištění komunikačních vazeb s jednotlivými ministerstvy si MPSV vytvořilo tzv. koordinační komisi složenou ze zástupců jednotlivých ministerstev,

2.9.5.2. Vedle MPSV působí při zajišťování politiky rovných příležitostí též Výbor pro odstranění všech forem diskriminace žen v rámci Rady vlády ČR pro lidská práva a od ledna 2002 Rada vlády pro rovné příležitosti žen a mužů

2.9.5.3. Souběžně s vládní iniciativou působí iniciativa cca 25 - 30 nevládních organizací žen. Většina těchto organizací se soustřeďuje na specifické oblasti veřejného zájmu, vesměs charitativního zaměření. Pouze některé z nich si kladou za cíl zlepšit postavení žen, resp. prosazovat politiku rovných příležitostí pro muže a ženy.

2.9.6. *Spolupráce s EU*

2.9.6.1. Česká republika v rámci účasti na IV. střednědobém komunitárním programu pro rovné příležitosti žen a mužů předložila čtyři projekty, z čehož tři byly Evropskou komisí schváleny (řešitelé agentura GAIA, Český svaz žen a agentura EUROPORFIS). Cílem těchto projektů bylo zejména zvýšit povědomí veřejnosti a státních úředníků o principu genderové rovnosti. Evropská komise se rozhodla projektové aktivity vzhledem k jejich prospěšnosti finančně podporovat (při současné podpoře z domácích zdrojů prostřednictvím dotační politiky MPSV). První z projektů byl dokončen v září 2000, realizace ostatních dvou projektů byla dovršena v první polovině roku 2001.

2.9.6.2. V dubnu 2001 byl v rámci programu PHARE 2001 Evropskou komisí schválen partnerský projekt MPSV zaměřený na zlepšení institucionálního zabezpečení rovných příležitostí mužů a žen, který počítá s vyhodnocením stávajícího institucionálního zabezpečení a zejména s vybudováním základů jeho vertikální struktury jak na celostátní, tak zejména na místní úrovni. Tento projekt se uskuteční od ledna do prosince 2002.

2.9.7. *Specifický jev tzv. vertikální a horizontální segregace*

2.9.7.1. V důsledku rigidních společenských předsudků a stereotypních představ předurčujících ženy a muže k výkonu určitých „ženských“ a „mužských“ povolání dochází k tzv. horizontální segregaci (výskyt feminizovaných oborů, jako je školství či zdravotnictví) a segregaci vertikální (vysoký počet žen v nižších funkcích či opačně jejich nedostatečné zastoupení ve funkcích rozhodovacích).

2.9.7.2. Ženy jsou ve srovnání s muži zastoupeny v méně profesích. Velmi zřídka vstupují do technických oborů a jsou málo zastoupeny na manažerských úrovních. V učitelských a zdravotnických povoláních (pečovatelské profese) ženy dominují. V učitelství jsou ženy koncentrovány v předškolním a základním školství, zatímco na univerzitní úrovni jsou zastoupeny jen velmi málo. V obchodním sektoru a sektoru služeb ženy dominují hlavně mezi sekretářkami, prodavačkami a uklízečkami. Oba popsané typy segregace mají přímou souvislost s rozdílem ve výši pracovních příjmů mužů a žen, tedy s mírou ekonomické nezávislosti žen. Přitom domácnosti závislé na příjmu žen patří velmi často k nejhudším domácnostem, a to z důvodu diskriminace v odměňování a právě v důsledku segregančních praktik na trhu práce. Je jednoznačné, že odstranění tohoto fenoménu nelze dosáhnout pouze zákonným zákazem segregace na základě pohlaví, ale prosazováním principu rovných příležitostí mužů a žen v každodenním životě.

3. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy

3.1. Problematika dodržování lidských práv je zohledněna v Národním programu rozvoje vzdělávání v České republice (tzv. Bílá kniha). V současné době je zpracován a schválen Rámcový vzdělávací program pro předškolní vzdělávání a k diskusi je předložen Rámcový program pro základní vzdělávání. Konkrétní obsah učiva výchovy k lidským právům, právní a

etické výchovy je rozpracován ve všech schválených vzdělávacích dokumentech (Základní škola, Národní škola, Obecná škola, alternativní programy).

3.2. Požadavky k otázkám výchovy a vzdělávání vyplývající z Listiny základních práv a svobod a Úmluvy o právech dítěte jsou obsaženy v materiálu Vzdělávací cíle a požadavky na obsah všeobecného středoškolského vzdělávání. V současné době je v první verzi zpracován soubor Rámcových vzdělávacích programů pro střední odborné vzdělávání a Rámcový vzdělávací program pro gymnázia.

3.3. V roce 2001 ministerstvo vypracovalo tři strategické materiály:

3.3.1. Strategie pro zlepšení vzdělávání romských dětí - podpora romských žáků ve vzdělání s cílem zlepšit jejich možnosti zaměstnání, podpora rozvoje romské kultury a tradic. Strategie zahrnuje zohledňování kulturní identity romských dětí, zřizování romských asistentů, vytvoření systému podpory žáků při jejich přechodu z programu zvláštních škol do základních škol, zdokonalování programů pro doplnění základního vzdělání, poradenskou činnost při výběru povolání, podporu žáků a studentů při sekundárním a terciálním vzdělávání, šíření informací o Romech, výchovu k toleranci, přípravu pedagogů.

3.3.2. Plán integrační politiky zahrnuje dílčí oblasti vzdělávání cizinců, zejména oblast výuky českého jazyka jako cizího jazyka, přípravu učitelů k tematice integrace cizinců a multikulturní výchově školní populace. podpora tvorby programů, učebnic a učebních pomůcek. Na MŠMT byla též ustavena pracovní skupina k problematice vzdělávání cizinců v České republice. V návaznosti na výše uvedený plán vyhlásilo ministerstvo školství program na podporu aktivit v oblasti integrace v ČR cizinců.

3.3.3. Strategie výchovy k lidským právům a toleranci zohledňuje problematiku národnostních menšin žijících v ČR. V nově koncipovaných výukových programech pro všechny typy vzdělávání bude formulována multikulturní výchova jako průřezové téma obsažené ve všech předmětech s akcentem na aplikaci v praxi - výchova ke každodenní praktické toleranci a pluralismu. Hlavním cílem je vytváření tolerantního a multikulturního prostředí ve školách a školských zařízeních, podporování etnické rovnosti.

3.4. V současné době jsou připravovány komplexní učební texty pro žáky k problematice extremismu, "čítanka" k základním dokumentům k lidským právům, manuál pro učitele "Základy mediální gramotnosti", speciální výcvik učitelů a vychovatelů středních odborných učilišť a odborných učilišť v komunikačních technikách s akcentem na předcházení konfliktům²⁹.

4. Ministerstvo pro místní rozvoj

4.1. Ministerstvo pro místní rozvoj připravilo Program výstavby podporovaného bydlení, který navazuje na Koncepci bytové politiky (usnesení vlády ČR č. 1088 ze dne 18. října 1999), se záměrem vytvořit podmínky pro výstavbu bytů pro zranitelné skupiny osob. Cílem tohoto programu je rozšíření nabídky nájemních bytů pro osoby, které jsou znevýhodněny v přístupu k bydlení nejen příjmově, ale také z dalších důvodů, z nichž vyplývají specifické potřeby v oblasti bydlení. Těmito důvody mohou být nejen zdravotní stav, či věk a z něj plynoucí zdravotní a sociální důsledky, ale také nepříznivé životní okolnosti znemožňující

²⁹ Je již zřízena funkce koordinátora pro multikulturní výchovu na MŠMT (oddělení ve skupině regionálního školství), v jednání je také zřízení odborného pracoviště - Kabinetu pro výchovu k demokratickému občanství (bylo uloženo MŠMT usnesením vlády ČR č. 599 ze dne 14. června 2000), který bude zaměřen na vzdělávání, výzkum a vydávání publikací s tematikou národnostních menšin se specifickým zaměřením na Romy, problematiku rasismu, extremismu a výchovy k toleranci, k demokratickému občanství, k právní gramotnosti a na pedagogických centrech jsou ustanoveni koordinátoři pro multikulturní výchovu.

daným osobám zajistit si adekvátní bydlení. Požadavky na bydlení těchto osob jsou pak buď finančně velmi náročné, nebo je znevýhodnění provázeno příjmovou nedostatečností, či potřebují jinou podporu (osobní asistenci, sociálně právní pomoc atd.). Problémem je tedy především získání bydlení s požadovanými vlastnostmi. Podporované bydlení má v tomto kontextu podobu bytů, které svými vlastnostmi anebo službami, které jsou v nich poskytovány, vyhovují cílové skupině osob se zvláštními potřebami. Takto poskytovaná pomoc má, vedle hlavního cíle, kterým je zajištění adekvátního bydlení, i funkci preventivní, neboť brání vzniku sociálního vyloučení.

4.2. Příjemcem dotace v rámci tohoto programu bude obec nebo svazek obcí, která musí zůstat výhradním vlastníkem podporovaných bytů. Cílová osoba pro podporované byty je vymezena velmi diferencovaně. Rozdíly mezi těmito osobami a jejich potřebami v oblasti bydlení vymezují čtyři základní typy podporovaných bytů:

- Výstavba upravitelných bytů - upravitelným bytem se pro účely tohoto programu rozumí byt, který je určen k uspokojování bytových potřeb osob s omezenou schopností pohybu a orientace.
- Výstavba chráněných bytů - chráněným bytem se pro účely tohoto programu rozumí byt v domě zvláštního určení, užívaný právem nájmu, který je určen k uspokojování bytových potřeb osob vyžadujících zvláštní potřeby v oblasti bydlení z důvodů zdravotních či z důvodu pokročilého věku, ve kterém jsou poskytovány služby sociální péče, za osoby vyžadující zvláštní potřeby v oblasti bydlení (dále jen oprávněné osoby) se považují osoby zdravotně postižené, osoby se sníženou soběstačností.
- Výstavba bytů na půl cesty - bytem na půl cesty se pro účely tohoto programu rozumí byt užívaný právem podnájmu v domě zvláštního určení, který je určen k uspokojování bytových potřeb osob vyžadujících zvláštní potřeby v oblasti bydlení a ve kterém jsou poskytovány služby sociální péče. Pro účely tohoto programu se za osoby vyžadující zvláštní potřeby v oblasti bydlení (dále jen oprávněné osoby) považují zejména osoby nalézající se v nepříznivé sociální situaci zapříčiněné konfliktním způsobem života nebo rizikovým prostředím, ve kterém žijí, případně absencí rodinného zázemí (např. děti odcházející z dětských domovů, osoby propuštěné z výkonu trestu, osoby v posledním stupni azylového řízení, osoby mající problémy s dodržováním povinností spojených s nájmem bydlení).
- Výstavba vstupních bytů - vstupním bytem se pro účely tohoto programu rozumí nájemní byt, který je určený k uspokojování bytových potřeb osob znevýhodněných v přístupu k bydlení. Osobami znevýhodněnými v přístupu k bydlení (dále jen oprávněné osoby) se pro účely tohoto programu rozumí osoby, které v důsledku svého postavení nemají možnost obstarat si byt ani při využití stávajících systémů podpory, jak sociální tak bytové politiky. Oprávněná osoba nesmí mít uzavřenou nájemní smlouvu, ani byt ve vlastnictví, ani jiný užívací titul a není schopna si obstarat bydlení. Kromě toho musí splňovat alespoň jednu z následujících podmínek:
 - a) oprávněná osoba patří do kategorie lidí obtížně umístitelných na trhu práce a je dlouhodobě odkázána na sociální dávky (tzn. je příjemcem sociálního příspěvku a/nebo dávek sociální potřeby);
 - b) oprávněná osoba má statut uprchlíka, či cizince s prokázaným českým původem;
 - c) oprávněná osoba prokázala schopnost samostatného vedení domácnosti např. v bytě na půl cesty nebo v azylovém zařízení.

4.3. V současné době je řada převážně romských rodin vystěhovávána do tzv. holobytů, kde dochází ke koncentraci osob se složitou sociální situací a vytváření ghett. Důvodem pro vystěhování je v mnoha případech nedodržování povinností spojených s nájmem bydlení, zejména dluhy na nájmem, čemuž by však mohlo být velmi často zabráněno zlepšením sociální práce s těmito rodinami. Existence Programu podporovaného bydlení, který jako jednu z podmínek pro poskytnutí dotace stanovuje právě zajištění sociálních služeb, by mohla výrazně přispět k řešení tohoto problému, a proto je nutné jeho urychlené přijetí a zavádění do

praxe. Ve státním rozpočtu na rok 2002 však na Program podporovaného bydlení nebyly vyčleněny žádné finanční prostředky. Program tudíž zůstává jen na papíře.

5. Ministerstvo kultury

5.1. Ministerstvo kultury každoročně vyhlašuje v oblasti regionální a národnostní kultury v rámci grantového řízení konkurz na podporu kulturních aktivit příslušníků národnostních menšin v České republice. V tomto konkurzu jsou podporovány různé kulturní aktivity, mezi nimi multietnické kulturní akce, které směřují i mj. k potírání negativních projevů extremismu, rasové a národnostní nesnášenlivosti a xenofobie.

5.2. Od roku 2001 je vyhlašován grantový program na podporu integrace cizinců žijících v České republice, který je zaměřený na kulturní, náboženské či nábožensko-kulturní aktivity cizinců dlouhodobě žijících v zemi, prezentaci těchto aktivit majoritní společností a na vytváření reálného mediálního obrazu o vztazích mezi kulturně a nábožensky odlišnými komunitami v České republice. Cílem tohoto grantového programu je mj. informování veřejnosti o problematice migrace, výchova k mezikulturní komunikaci, k pochopení odlišností jiných kultur, k vědomí, že kultura každé komunity žijící na našem území je obohacením celého občanského společenství.

5.3. V oblasti profesionálního a hudebního umění jsou v rámci grantového řízení finančně podporovány projekty s prezentací etnického, především interpretačního umění, v oblasti tanečního a pohybového divadla festivaly, které uvádějí jako svoji přirozenou součást etnickou tvorbu či prezentují umění v provedení různých etnik, v oblasti hudebního umění přehlídky s etnickou hudbou či hudbou prezentovanou různými etniky, v oblasti literatury a knihoven jsou to program Podpory vydávání literatury národnostních menšin, program Podpora práce s národnostními menšinami.

D. Institucionální zajištění ochrany před diskriminací

1. Veřejný ochránce práv

1.1. Veřejný ochránce práv (dále jen „Ochránce“) zřízený zákonem č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí vykonávajících státní správu, pokud je jejich jednání v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod. Pravomoc Ochránce by byla dána i v případě diskriminace, pokud by se jí dopustil orgán státní správy.

1.2. Ochránce se může zabývat pouze podáními, jež směřují vůči úřadům vymezeným v zákoně o Veřejném ochránci práv. Z toho vyplývá, že se nezabývá podáními směřujícími vůči soukromoprávním subjektům, případně vůči úřadům, na něž se ze zákona působnost Ochránce nevztahuje. V praxi však velmi často dochází k diskriminačnímu jednání právě ze strany soukromoprávních subjektů. Proto i vymezení těchto subjektů v zákoně je dalším závažným důvodem, proč nemůže Ochránce v současné době zajistit obětem diskriminačního jednání dostatečnou ochranu ani pomoc.

2. Česká obchodní inspekce

2.1. Zákon o České obchodní inspekci (dále jen „ČOI“) stanoví, že ČOI kontroluje právnické a fyzické osoby prodávající nebo dodávající výrobky a zboží na vnitřní trh, poskytující služby nebo vyvíjející jinou podobnou činnost na vnitřním trhu, a to pokud dozor nevykonává jiný správní úřad. Oprávnění pracovníků ČOI při plnění jejich kontrolních úkolů zahrnuje také

vstup do provozoven, ověřování totožnosti fyzických osob, jsou-li kontrolovanými osobami nebo kontrolované osoby zastupují, právo požadovat potřebné doklady, údaje a písemná nebo ústní vysvětlení. Zákon ukládá ČOI vyžadovat odstranění zjištěných nedostatků, jejich příčin a škodlivých následků a ukládat či navrhopat opatření k jejich odstranění, provádět systematickou kontrolu plnění opatření k odstranění zjištěných nedostatků a jejich příčin a za účelem výchovného působení a předcházení vzniku nedostatků zveřejňovat výsledky kontrol³⁰.

2.2. Ustanovení § 2 odst. 2 písm. d) zákona o ČOI stanoví pravomoc ČOI jako kontrolu dodržování podmínek stanovených zvláštními právními předpisy nebo jinými závaznými opatřeními pro provozování nebo poskytování činností spočívajících v prodeji nebo dodávání zboží a výrobků či poskytování služeb, a to včetně dodržování zákazu diskriminace. Pravomoci ČOI charakterizuje § 3 zákona o ČOI jako pravomoci kontrolní. Zákon předpokládá, že uložení sankčních opatření bude důsledkem zjištění učiněných při kontrolní činnosti ČOI, takže neupravuje zahájení správního řízení jen na základě samotného podnětu a důkazů předložených jinými právníky nebo fyzickými osobami. Neexistuje ani speciální skutková podstata diskriminace spotřebitele, jež by poskytla hmotněprávní základ zahájení takového řízení a umožnila aplikujícímu orgánu posoudit, zda prokázané skutečnosti naplňují znaky příslušného deliktu. Ustanovení § 13 zákona o ČOI stanoví, že ČOI při své činnosti spolupracuje s občanskými sdruženími a při své činnosti využívá stížností, oznámení a podnětů občanů. Správní řízení ovšem ČOI zahajuje na základě zjištění porušení povinností při své kontrolní činnosti³¹ a v řízení také vychází z jejích výsledků. Důkazy předložené stěžovatelem či občanským sdružením nasvědčující tomu, že se spotřebitelem bylo jednáno diskriminačně, mohou být jen podnětem k takové kontrole³². Stěžovatelé či občanská sdružení nejsou účastníky řízení, ČOI je pouze informuje o výsledcích svého šetření. Zda konkrétní spotřebitel byl skutečně diskriminován, nelze následnou kontrolou potvrdit ani vyvrátit. Dojde-li při kontrole k diskriminaci vůči inspektorům ČOI, může spotřebitel toto zjištění použít při uplatnění nároku na zadostiučinění nebo náhradu utrpěné újmy jako důkaz nepřímo nasvědčující tomu, že s ním bylo v předmětné provozovně také jednáno diskriminačně.

3. Úřady práce

3.1. Působnost orgánů České republiky na úseku zaměstnanosti upravuje zákon č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti a působnosti orgánů České republiky na úseku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů. Některá oprávnění kontrolních orgánů na úseku zaměstnanosti (zejména výčet předpisů, jejichž dodržování je předmětem kontrolní činnosti) jsou uvedena v zákoně č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů. Zákon o zaměstnanosti stanoví, že kontrolní činnost na úseku zaměstnanosti vykonává ministerstvo práce a sociálních věcí a úřady práce. Kontrolní činnost se zaměřuje na dodržování pracovněprávních předpisů, mezi něž pro účely zákona o zaměstnanosti patří kromě předpisů o zaměstnanosti také zákoník práce, zákon o kolektivním vyjednávání, zákony upravující mzdy, platy a cestovní náhrady a zákon o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele (§ 26). Orgány kontroly jsou oprávněny vstupovat do objektů a zařízení zaměstnavatelů, požadovat od jeho zaměstnanců předložení potřebných dokladů, podání úplných zpráv, informací a vysvětlení ve lhůtách k tomu určených, účast zaměstnavatelů při projednání výsledků kontroly a další součinnost potřebnou k jejímu nerušenému a rychlému provedení. Při zjištění nedostatků je orgán kontroly oprávněn požadovat jejich odstranění ve lhůtě k tomu určené a vyžádat si od zaměstnavatele písemné podání zprávy o přijatých opatřeních. Za zaviněná porušení

³⁰ Z přehledu výsledků kontrol ČOI v oblasti rasové diskriminace z července 2001 vyplývá, že v období od roku 1996 do července 2001 byl z celkového počtu 79 kontrol provedených na základě stížnosti spotřebitelů na diskriminaci shledán diskriminační postup při následné kontrole ČOI celkem v osmi případech.

³¹ V případě stížnosti na diskriminaci spotřebitele spočívá kontrola vždy v inspekci provozovny – ČOI ji pak považuje za prokázanou, pokud dojde k diskriminačnímu postupu vůči jejím inspektorům.

³² Také oznámení skutečností, na jejichž základě je třeba učinit opatření jež jsou v pravomoci jiných orgánů, se vztahuje na skutečnosti, jež ČOI sama zjistí při kontrole (§13 odst. 4).

povinností mohou uložit zaměstnavateli pokuty až do výše 250 tis. Kč, při opakovaném porušení do 1.000 tis. Kč. Pokuty jsou ukládány ve správním řízení, a byla-li kontrola provedena na základě písemného podnětu, informuje orgán kontroly písemně o způsobu a výsledcích kontroly toho, kdo takový podnět podal. Ten však nemá postavení účastníka řízení.

3.2. Přes poměrně rozsáhlé pravomoci orgánů kontroly na úseku zaměstnanosti končí šetření stížností na diskriminaci často tak, že se těmto orgánům nepodaří diskriminaci ani potvrdit ani vyvrátit, a záležitost zůstane na úrovni protichůdných tvrzení. Důvodů je několik. V první řadě jsou ustanovení zakazující rasovou či etnickou diskriminaci pouze deklaratorní, takže je obtížné případné diskriminační jednání ustanovením zákona podřadit. Tím trpí kvalita rozhodování, která vyžaduje určitou orientaci v tom, jaká jednání jsou dovolena a jaká naopak zakázána. Vzhledem k přílišné obecnosti deklaratorních ustanovení zakazujících diskriminaci, je pro orgány kontroly na úseku zaměstnanosti obtížné určit, na co se při vstupu do zaměstnavatelových objektů zaměřit a jaké informace a doklady v těchto případech požadovat. Zkušenosti, jak provádět tato specificky zaměřená šetření, v našich podmínkách chybí; přitom rychlost provádění šetření hraje rozhodující roli. Způsob, jak úspěšně šetřit diskriminaci, se bude lišit od způsobu, jak např. kontrolovat řádné dodržování předpisů při zaměstnávání cizinců. V případech diskriminace jsou ostatní zaměstnanci na zaměstnavateli ekonomicky závislí, takže pravdivost jimi poskytnutých informací do značné míry závisí na možnostech vyšetřujícího orgánu tyto osoby skutečně chránit před případným následným postihem ze strany zaměstnavatele, což není jednoduché.

3.3. Orgány kontroly také nemohou při případném sankcionování zaměstnavatele zohlednit osobní nemateriální újmy utrpěné zaměstnancem nebo žadatelem o zaměstnání, protože předmětem jejich pozitivního zjištění může být pouze správní delikt, z něhož je zaměstnavatel povinen k určitým plněním pouze vůči státu. Diskriminace ovšem kromě porušení povinnosti vůči státu zahrnuje také újmu fyzické osoby, oběti diskriminačního jednání (viz bod 8).

4. Soudy

4.1. Čl. 6 Úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace stanoví povinnost smluvních států zajistit prostřednictvím vnitrostátních soudů a jiných státních orgánů všem osobám podléhajícím jejich jurisdikci účinnou ochranu před všemi formami rasové diskriminace a zakotvuje právo žádat u těchto soudů spravedlivou a přiměřenou náhradu za jakoukoli škodu, kterou v důsledku takové diskriminace utrpěly.

4.2. Ústava České republiky v čl. 4 stanoví, že základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci. Podle čl. 90 Ústavy soudy poskytují ochranu právům zákonem stanoveným způsobem. Soustavu soudů, jejich organizaci a činnost upravuje zákon č. 335/1991 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů. Organizace a činnost Ústavního soudu ČR se řídí zákonem č. 182/1993 Sb., o ústavním soudu.

4.3. Podle současné právní úpravy se může oběť diskriminace z důvodu rasy domáhat ochrany a žádat náhradu újmy, kterou v důsledku diskriminace utrpěla, pouze prostřednictvím žaloby na ochranu osobnosti podle občanského zákoníku (viz bod B8). Nelze přitom přehlížet, že se nejedná o soudní ochranu proti rasové diskriminaci, ale pouze proti takovým jejím projevům, které je možno podřadit ochraně osobnosti. Tuto skutečnost musí vždy účastník v jednotlivém případě prokázat, jinak by soud musel řízení zastavit a žalobu odmítnout z důvodu nedostatku pravomoci³³.

³³ Podle § 7 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, projednávají a rozhodují soudy spory a jiné právní věci, které vyplývají z občanskoprávních, pracovních, rodinných a z obchodních vztahů, pokud je podle zákona neprojednávají a nerozhodují o nich jiné orgány. Jiné věci projednávají a rozhodují soudy v občanském soudním řízení, jen stanoví-li to zákon.

4.4. Ve věci ochrany osobnosti podle občanského zákoníku je podle občanského soudního řádu příslušný k rozhodnutí v prvním stupni krajský soud (§ 9 odst. 2 písm. a)). Řízení podléhá tzv. zákonné koncentraci, což znamená, že účastníci mohou uvést rozhodné skutečnosti a označit důkazy k jejich prokázání nejpozději do skončení prvního jednání, které se v nich konalo; k později uvedeným skutečnostem a důkazům se nepřihlíží³⁴. Naděje na úspěch ve sporu je do značné míry závislá na tom, zda je oběť zastoupena advokátem. Vysoké náklady na proces, spojené s povinností hradit soudní poplatky a rizikem vzniku povinnosti uhradit náklady protistrany v případě neúspěchu tak odrazují oběti diskriminace od podávání takových žalob³⁵.

4.5. Ústavní soud jako orgán ochrany ústavnosti není součástí soustavy obecných soudů. Ústava zaručuje fyzické i právnické osobě právo podat ústavní stížnost k Ústavnímu soudu, pokud je přesvědčena, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, opatřením nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy. Řízení o ústavní stížnosti je podrobně upraveno v zákoně č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož je možné podat ústavní stížnost, pokud jsou vyčerpány všechny procesní prostředky, které zákon k ochraně porušeného práva poskytuje. Tato podmínka nemusí být splněna, pokud stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele a byla podána ve lhůtě stanovené zákonem, nebo pokud v řízení o opravném prostředku dochází ke značným průtahům, z nichž stěžovateli vzniká nebo může vzniknout značná újma (§ 75). Pokud soud vyhoví stížnosti fyzické nebo právnické osoby, zruší napadené rozhodnutí orgánu veřejné moci, případně zakáže příslušnému státnímu orgánu, aby v porušování práva pokračoval, a přikáže mu, aby pokud je to možné, obnovil stav před porušením.

4.6. Ústavní soud však v žádném případě nemůže uložit výše uvedené povinnosti soukromoprávnímu subjektu, rozhodnout o náhradě újmy, která oběti diskriminačního jednání vznikla, nebo zavazovat orgány veřejné moci (a tím méně soukromoprávní subjekty) k jakékoliv jiné konkrétní pozitivní činnosti. Postavení Ústavního soudu jako orgánu poskytujícího ochranu před rozhodnutími, opatřeními a jinými zásahy orgánů veřejné moci a jako soudu kasačního typu podstatně omezuje význam stížnosti k Ústavnímu soudu pro účely ochrany před diskriminací. Lze se totiž důvodně domnívat, že subjekty soukromého práva se diskriminace dopouštějí častěji než subjekty práva veřejného. O problematickém významu ústavní stížnosti pro účely ochrany oběti rasové diskriminace svědčí již skutečnost, že do dnešního dne řešil Ústavní soud pouze dvě stížnosti na rasovou diskriminaci, z nichž pouze o jedné rozhodl meritorně.

4.7. Ve druhém případě Ústavní soud stížnost usnesením odmítl³⁶. V odůvodnění poukázal na svou nepřislušnost k projednání návrhů stěžovatelů, kteří se domáhali obnovení stavu před porušením práva, logicky spočívajícího v požadavcích na konkrétní pozitivní činnost. Ústavní soud v odůvodnění usnesení poukázal na to, že může činit pouze co zákon výslovně dovoluje v zásadě mu nepřislušší zavazovat orgány veřejné moci ke konkrétní pozitivní činnosti. Ústavní soud konstatoval, že se stěžovatelé pokoušeli vázat své návrhy na konkrétní aktivity, takže se jejich návrhy vymykají smyslu ustanovení § 83 odst. 3 písm. b) zákona o Ústavním soudu.

³⁴ § 118b odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu

³⁵ § 30 a § 138 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu stanoví podmínky, za nichž může soud osvobodit účastníka od soudních poplatků a na jeho žádost mu ustanovit zástupce. Nelze přehlédnout, že k těmto úkonům soudu dojde zpravidla až po zahájení řízení; poplatky zaplacené před rozhodnutím o osvobození se nevracejí.

³⁶ Usnesení I.ÚS 297/99

4.8. Nemá zřejmě valný význam pro oběti diskriminace domáhat se rozhodnutí, jimiž bude v nejlepším případě deklarováno určité jednání či opatření jako diskriminační a tedy protiprávní. Smysl by zřejmě mělo domáhat se tímto způsobem zrušení diskriminačního rozhodnutí orgánu veřejné moci. Taková situace by nastala tehdy, kdy by se oběť diskriminace nedomohla ochrany svých práv stanoveným způsobem před obecnými soudy nebo správními orgány. Je zřejmé, že právě tento stanovený způsob ochrany jednotlivce před rasovou diskriminací prostřednictvím obecných soudů není dostatečně upraven.

4.9. Při řízení před Ústavním soudem musí být fyzické i právnické osoby jako účastníci nebo jako vedlejší účastníci zastoupeny advokátem. Zákon o Ústavním soudu sice umožňuje, aby náklady na zastoupení zcela nebo zčásti zaplatil stát, pokud to odůvodňují osobní a majetkové poměry stěžovatele a pokud nebyla jeho ústavní stížnost odmítnuta (§ 83); přesto právě povinné právní zastoupení a obavy z nákladů s ním spojených může být dalším faktorem odrazujícím od podání stížnosti na diskriminaci.

5. Rada pro lidská práva

5.1. Rada vlády České republiky pro lidská práva (dále jen „Rada“) byla zřízena usnesením vlády ČR č. 809 ze dne 9. prosince 1998. Působnost Rady je vymezena Statutem schváleným usnesením vlády č. 1082 ze dne 22. října 2001. Rada sleduje dodržování Ústavy České republiky, Listiny základních práv a svobod, mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika vázána, a dalších právních norem upravujících ochranu a dodržování lidských práv a základních svobod. Působí ke zvýšení obecného povědomí o lidských právech a způsobech jejich prosazování, dále sleduje také vnitrostátní plnění mezinárodních závazků České republiky v oblasti ochrany lidských práv a základních svobod.

5.2. Rada je definována Statutem jako poradní orgán vlády. Nemá žádné pravomoci poskytovat jakoukoli ochranu jednotlivým obětem diskriminačního jednání. Zpracovává pro vládu návrhy týkající se koncepcí politiky v jednotlivých oblastech ochrany lidských práv, návrhy dílčích opatření a podněty ke zlepšení stavu dodržování lidských práv, a to z vlastní iniciativy nebo na základě úkolů uložených vládou Radě nebo zmocněnci vlády pro lidská práva. Spolupracuje s nevládními neziskovými organizacemi zaměřenými na oblast lidských práv. Rada zřizuje Výbory, které jí mohou dávat podněty ke zvýšení úrovně stavu a dodržování lidských práv v ČR. Výbory jako stálé pracovní orgány Rady nemohou, stejně tak jako Rada, zajistit ochranu jednotlivce před diskriminačním jednáním.

6. Rada vlády pro rovné příležitosti žen a mužů

6.1. Rada vlády pro rovné příležitosti žen a mužů byla zřízena usnesením vlády č. 1033 z 10. října 2001 jako poradní orgán vlády. Hlavní činností Rady budou konsenzuální návrhy a doporučení na řešení průřezového celospolečenského problému – vytváření a prosazování rovných příležitostí pro muže a ženy. Rada bude mít 23 členů, z toho se počítá s 15 členy z resortů (na funkční úrovni náměstků ministrů). Další členové Rady mají být zástupci sociálních partnerů, občanské a odborné veřejnosti. V zájmu provázanosti celostátní politiky s regionální politikou budou mít hejtmani v Radě postavení stálých hostů. Rada účelně doplní stávající soustavu poradních orgánů vlády zabývajících se problematikou odstraňování dalších významných diskriminačních hledisek (jako je zdravotní postižení, národnostní či etnický původ).

7. Další orgány ochrany před diskriminací

7.1. V působnosti ministerstva obrany je zřízena Inspekce ministra obrany jako nejvyšší nezávislý kontrolní orgán. Zde působí hlavní inspektor ochrany lidských práv v resortu MO, na něhož se mohou obracet vojáci se stížnostmi na závažné porušení lidských práv a svobod, např. v důsledku rasové či jiné diskriminace. Inspekce se zabývá nejen řešením stížností, ale také aktivním vyhledáváním podobných případů v průběhu kontrol dodržování lidských práv. V monitorování případů diskriminace sehrává důležitou roli Otevřená linka armády, která pracuje jako poradní a informační služba pro vojáky, jejich rodiče či blízké a ostatní veřejnost. Od 1. ledna roku 2001 se pracovníci Otevřené linky armády zvláště zaměřují na zachycení a sledování případů diskriminace všeho druhu. Pokud se vyskytne případ diskriminace, jsou povinni případ podrobně zaznamenat, poskytnout příslušné osobě v této věci poradenství a kontaktovat odpovědné orgány, případně se zapojit do kontroly. V působnosti ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy vykonává kontrolu Česká školní inspekce, která formou tematických inspekcí sleduje plnění dokumentů a metodických pokynů resortu. Dle sdělení MŠMT je při kontrole kladen důraz na oblast vzdělávání příslušníků romské národnosti a na výchovu k toleranci a proti projevům rasismu.

7.2. Je třeba brát zřetel na skutečnost, že zvláště závažné případy diskriminace mohou být posouzeny jako trestné činy. V této oblasti se jedná zejména o působnost orgánů činných v trestním řízení, tj. Policie ČR, státního zastupitelství a soudů. Jejich působnost upravuje zejména zákon č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád.

II.

ZÁKLADNÍ PRINCIPY ŘEŠENÍ OCHRANY PŘED DISKRIMINACÍ

1. ÚVOD

1.1. Tento dokument obsahuje základní principy řešení ochrany před diskriminací.

1.2. Navrhovaný rámec odpovídá požadavkům stanoveným směrnicí č. 2000/43/ES, kterou se provádí zásada rovného zacházení mezi osobami bez ohledu na jejich rasový nebo etnický původ, směrnicí č. 76/207/EHS, o zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy pokud jde o přístup k zaměstnání, odbornému vzdělávání a postupu v zaměstnání a pracovní podmínky, a připravovanou směrnicí, která ji bude novelizovat a kterou v současné době projednává Rada Ministrů ES³⁷. Členské státy musí přijmout předpisy nezbytné k dosažení souladu se směrnicí č. 2000/43/ES do 19. července 2003, takže je zřejmé, že i Česká republika bude muset svůj právní řád uvést do souladu s ní nejpozději k datu svého vstupu do Evropské Unie.

1.3. Návrh byl vypracován ve vztahu k rasové diskriminaci a diskriminaci na základě pohlaví, ale zákon a opatření k jeho provedení a účinnému uplatňování lze v kterémkoliv stadiu rozšířit tak, aby pojal další diskriminační důvody, například sexuální orientaci, náboženství, postižení nebo věk, jež zahrnuje evropská směrnice 2000/78/EC, zakládající obecný rámec rovného zacházení v oblasti zaměstnání a povolání.

1.4. Směrnice pokrývají oblast přístupu k zaměstnání, povolání a k odbornému vzdělávání³⁸.

³⁷ Očekává se přijetí další směrnice v souladu s čl. 13 Smlouvy o EU, která by se vztahovala na princip rovného zacházení s muži a ženami v oblasti činností mimo pracovní uplatnění; její rozsah by měl odpovídat směrnicí 2000/43/ES.

³⁸ Vztahuje se na oblast zaměstnání, povolání, samostatné výdělečné činnosti, pracovních podmínek včetně podmínek pracovního postupu, přístupu k odbornému poradenství, odbornému vzdělávání, rekvalifikaci, podmínek propouštění a odměňování, členství a účast v organizacích pracovníků nebo zaměstnavatelů,

Směrnice provádějící zásadu rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ kromě toho pokrývá také oblast sociální ochrany včetně sociálního zabezpečení a zdravotní péče, sociální výhody, vzdělání a přístup ke zboží a službám včetně bydlení.

1.5. Doporučuje se spojit právní úpravu ochrany před rasovou diskriminací s úpravou ochrany před diskriminací z důvodu pohlaví v rámci samostatného zákona. Jak již bylo zmíněno výše, lze tento model postupně rozšířit tak, aby pokrýval všechny důvody zakázané diskriminace. Zásadním důvodem pro zvolený postup jsou totožné způsoby, jimiž se diskriminace na základě pohlaví a rasová diskriminace projevují a působí na oběti. To je ostatně základem pro klasifikaci diskriminačních jednání³⁹. Konzistentní výklad a aplikace těchto institutů povede k větší právní jistotě, přispěje k srozumitelnosti právní úpravy pro všechny subjekty a k jejich lepší orientaci v ní. Lze tak docílit vyšší míry dodržování práva a snížit četnost zakázaných jednání. Usnadňuje se vytvoření stejných standardů ochrany pro oběti diskriminace na základě komplexního institucionálního zajištění, pozitivních opatření a působení na veřejné mínění. Umožňuje se postihnout případy mnohočetné diskriminace na základě rasové nebo etnické příslušnosti a pohlaví. Společné jsou i některé charakteristické rysy oběti diskriminačního jednání, která v jeho důsledku utrpěla újmu duševního, psychického, tedy nemateriálního charakteru. Potřebu společných procesních pravidel pro přechod důkazního břemene v případech diskriminace na základě pohlaví, rasového původu a dalších důvodů již akceptovala nedávná novelizace zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu. Nelze podcenit ani faktor politické průchodnosti jednoho zákona v porovnání s šancí na přijetí velkého počtu novelizací oborových předpisů, z nichž každý by zajišťoval ochranu proti diskriminaci na jiném základě⁴⁰.

1.6. Projevy rasové diskriminace a diskriminace na základě pohlaví se dnes běžně vyskytují v oblasti přístupu k zaměstnání, v zaměstnání a v přístupu ke zboží a službám; jsou součástí každodenního života postižených. Různé zákony upravují v oblasti své působnosti zákaz diskriminace na základě rasy, pohlaví a mnoha dalších; zákon však nezná definice diskriminačního jednání – ustanovení jsou pouze deklaratorní. Soudní ochranu jednotlivce před diskriminací pak zákon upravuje pouze v případě diskriminace z důvodu pohlaví v pracovněprávních vztazích. Jen v tomto případě se lze domáhat, aby bylo upuštěno od porušování jejich práv, aby byly odstraněny následky, poskytnuto přiměřené zadostiučinění nebo případně i náhrada nemajetkové újmy v penězích. Bude-li diskriminován uchazeč o zaměstnání, nelze za současného stavu výše zmíněná ustanovení zákoníku práce použít. Podobný speciální nárok na soudní ochranu není v případech rasové diskriminace upraven vůbec. V některých oblastech, např. v případě přístupu k bydlení nebo ke vzdělání, nenajdeme ani výše zmiňovaná deklaratorní ustanovení o zákazu diskriminace.

1.7. Tato skutečnost je v rozporu s kategorickým ustanovením čl. 4 Ústavy ČR, podle něhož jsou základní práva a svobody pod ochranou soudní moci⁴¹. Z hlediska ústavněprávního se jedná o závažný nedostatek; ovšem i mezinárodní úmluvy o lidských právech a základních svobodách, jejichž je Česká republika stranou, požadují od smluvních stran zajištění účinné

v profesních samosprávných organizacích včetně výhod poskytovaných těmito organizacemi. Podrobnosti viz bod 6.

³⁹ Diskriminace přímá včetně obtěžování, nepřímá diskriminace, návod k diskriminaci, pronásledování ve vztahu k diskriminaci

⁴⁰ Zde hledíme na „novelizace oborových zákonů“ jako na ucelený komplex, který musí zajistit všechny aspekty ochrany před diskriminací, nemá proto smysl hodnotit průchodnost jednotlivých novelizací, ale spíše komplexu jako celku. Z tohoto pohledu je volba návrhu jedné ucelené normy lepším řešením, protože průchodnost změn obsažených v mnoha návrzích ohrožuje velká pravděpodobnost (jež se s množstvím potřebných novelizací zvyšuje), že některé předlohy nebudou Parlamentem přijaty a jiné pozměněny.

⁴¹ Ve smyslu čl. 10 Ústavy a čl. 3 Listiny jsou základními právy a svobodami, jež jsou pod ochranou soudní moci, rovněž práva zaručená čl. 5 Úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace, Úmluvy o odstranění všech forem diskriminace žen zejména jejích článků 10, 11, 12 a 13, Listinou základních práv a svobod a dalšími mezinárodními smlouvami.

ochrany obětí rasové diskriminace⁴² a diskriminace z důvodu pohlaví⁴³. V tomto ohledu nejsou dodnes naplněna oprávněná očekávání, že ústavní principy dojdou svého naplnění v zákonech⁴⁴. To přispívá k poklesu důvěry obětí diskriminace v účinnost českého právního systému a k utvrzování dojmu, že neefektivnost opatření je záměrná.

1.8. Jednotlivá ustanovení zakazující diskriminaci (jež většinou jen opakuji formulace Listiny a mezinárodních smluv o zákazu diskriminace) jsou dnes součástí různých oborových úprav. Jde o zákon č. 65/1965 Sb., zákoník práce, zákon č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele a přestupkový zákon č. 200/1990 Sb. Porušování právních předpisů spočívající v diskriminaci tak může být předmětem šetření různých kontrolních, inspekčních a dozorových orgánů zřízených těmito zákony nebo souvisejícími předpisy; některá diskriminační jednání lze postihovat jako přestupky.

1.9. Navrhujeme-li právní úpravu, která by odpovídala požadavkům Ústavy ČR, Listiny a mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách a zároveň odpovídala požadavkům vyplývajícím z evropských směrnic, je třeba v první řadě vytvořit účinný systém ochrany jednotlivce – oběti diskriminačního jednání, který v současné úpravě chybí. Měl by zahrnovat úpravu vyšetření individuální stížnosti na diskriminaci, soudní ochranu a pomoc oběti diskriminace.

1.10. Navrhuje se upravit ochranu před diskriminací na základě rasy a pohlaví jedním zákonem⁴⁵. Navrhovaný zákon by měl obsahovat definice přímé a nepřímé diskriminace, vymezení oblasti úpravy, prostředky ochrany před diskriminací a eventuelně i institucionální zajištění její skutečné vynutitelnosti. Ochrana by měla odpovídat alespoň rozsahu, v němž je rasová diskriminace a diskriminace z důvodu pohlaví zakázána evropskými směrnicemi. Rovněž případné institucionální zajištění by mělo odpovídat požadavkům evropských směrnic.

1.11. V této souvislosti je třeba zároveň zvážit posílení inspekčních, dozorových a kontrolních pravomocí správních orgánů v rámci již existujících oborových úprav, aby se zvýšila efektivita jejich kontrolních činností s ohledem na diskriminaci. Zejména je přitom nutné pamatovat na to, že v oborových zákonech jsou meze pravomocí správních orgánů dány jen

⁴² Např. Čl. 6 Úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace zavazuje smluvní státy zajistit „prostřednictvím příslušných vnitrostátních soudů a jiných státních orgánů všem osobám podléhajícím jejich jurisdikci účinnou ochranu před činy rasové diskriminace, které v rozporu s touto úmluvou porušují jejich lidská práva a svobody, jakož i právo žádat u těchto soudů spravedlivou a přiměřenou náhradu za jakoukoli škodu, kterou v důsledku této diskriminace utrpěly“.

⁴³ Např. čl. 2 písm. c) Úmluvy o odstranění všech forem diskriminace žen zavazuje smluvní strany „zajišťovat prostřednictvím příslušných národních soudů a jiných veřejných institucí účinnou ochranu žen proti jakémukoli aktu diskriminace“.

⁴⁴ Ve správním řízení obětí diskriminace nemá postavení účastníka, nemůže se tedy ani domáhat zadostiučinění či náhrady nemajetkové újmy. V přestupkovém řízení účastníkem bude jen v rozsahu projednání náhrady majetkové škody způsobené přestupkem – případy diskriminace však zahrnují majetkovou škodu jen málokdy.

⁴⁵ Mezi zeměmi, které upravují ochranu před diskriminací speciálním předpisem (např. Nizozemí, Švédsko, Velká Británie, Irská republika) lze rozlišit různé koncepce úpravy. Především jde o spojení úpravy ochrany před diskriminací na základě různých důvodů (např. vyznání, víry, politického přesvědčení, rasy, pohlaví, státní příslušnosti, sexuálního zaměření, rodinného stavu, věku nebo postižení) pokrývající zároveň řadu oblastí a zasahující do oblasti soukromého i veřejného práva (např. oblast pracovněprávní, bydlení, vzdělávání, zdravotní péče aj.). Tento přístup umožňuje poskytnout stejné standardy ochrany. Příkladem je úprava v Nizozemí nebo Irské republice. (V Irské republice je ochrana poskytována dvěma zákony, přičemž *Employment Equality Act* z roku 1998 pokrývá jen oblast zaměstnanosti a výkonu povolání, *Equal Status Act* z roku 2000 pak řadu dalších včetně služeb a bydlení. Oba poskytují ochranu v rámci devíti důvodů diskriminace. Aplikaci v Irsku zajišťuje jednotná soustava orgánů - viz bod 9.2.2.) Druhým typem přístupu je poskytování ochrany speciálními zákony vztahujícími se vždy výlučně k některému diskriminačnímu důvodu (např. rasa nebo pohlaví), s omezenou působností jen v některých oblastech. Tak např. švédský zákon proti diskriminaci v zaměstnání poskytuje ochranu v případech diskriminace z důvodu rasy, etnické příslušnosti, náboženství nebo víry, vstoupil v účinnost v roce 1999 a doplnil tak úpravu poskytovanou zákonem o diskriminaci z důvodu pohlaví, postižení a sexuální orientace z roku 1980. *Race Relations Act* (1976) ve Velké Británii neomezuje ochranu jen na oblast zaměstnání, ale poskytuje ji jen proti diskriminačnímu jednání z důvodů rasové diskriminace.

ve vymezených oblastech úpravy. Je proto třeba dosáhnout dostatečné provázanosti předpisů, aby bylo možno rozvinout účinné státní politiky a prosazovat stejné standardy. Tohoto úkolu by bylo možno nejlépe dosáhnout souvisejícími novelizacemi oborových předpisů.

2. PŮSOBNOST

2.1. V souladu s čl. 3 směrnice č. 2000/43/ES a čl. 3 navrhované směrnice novelizující směrnici č. 76/207/EHS se navrhovaná úprava bude vztahovat na všechny veřejné i soukromé subjekty. Vedle fyzických osob půjde o všechny právnické osoby soukromého i veřejného práva; režimu úpravy bude podléhat také veřejná správa, veřejné ústavy a podniky, nezávislé veřejné instituce, jakož i samosprávné subjekty včetně územní a zájmové samosprávy.

2.2. Nepředpokládá se, že by bylo možno dovolávat se ustanovení navrhované úpravy proti již vynesným rozhodnutím správních nebo soudních orgánů, u nichž je možné využít řádné a mimořádné opravné prostředky.

2.3. Vzhledem k nutnosti implementovat evropské právo se navrhuje vycházet z evropských směrnic s tím, že tam, kde existují širší závazky vyplývající z Úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace a z Úmluvy o odstranění všech forem diskriminace žen, jejichž je Česká republika stranou, bude ochrana odpovídat těmto závazkům. Zvláštní požadavek v návrzích se týká rasové segregace.

3. PŘEDMĚT ÚPRAVY

3.1. Článek 1 směrnice 2000/43/ES stanoví:

Účelem této směrnice je stanovit rámec pro boj s diskriminací na základě rasy nebo etnického původu s cílem zavést v členských státech zásadu rovného zacházení.

3.2. Článek 1 směrnice 76/207/EHS stanoví:

Účelem této směrnice je zavést v členských zemích zásadu rovného zacházení pro muže a ženy, pokud jde o přístup k zaměstnání, včetně postupu v zaměstnání a přístupu k odbornému vzdělávání, pracovní podmínky a ...sociální zabezpečení.

3.3. Cílem navrhovaného zákona je:

- zajistit ochranu osobnosti, lidské důstojnosti a svébytnosti každého jednotlivce;
- podporovat rovnost a odstranit každou diskriminaci tak, aby nikomu nebyly odpírány příležitosti nebo výhody kvůli jeho rase, barvě pleti, etnickému nebo národnostnímu původu nebo pohlaví;
- podporovat rozvoj politiky a praxe zajišťující, že každému se dostane spravedlivého zapojení do zaměstnání, spravedlivého přístupu ke vzdělání, školení, službám a zboží a spravedlivého rozdělení výhod bez rozdílu jejich rasy, barvy pleti, etnického nebo národnostního původu a nezávisle na tom, zda se jedná o muže nebo ženu;
- prostřednictvím rozvoje vztahů důvěry mezi příslušníky různých rasových skupin podporovat rozvoj demokratické a tolerantní společnosti.

4. DEFINICE POJMŮ

4.1. Navrhovaný zákon poskytne ochranu před diskriminací z následujících důvodů:

- **Z rasových důvodů**, což znamená z důvodu rasy⁴⁶, barvy pleti, etnického původu nebo národnosti (pokud se dále užívá výraz „rasová skupina“ rozumí se tím rovněž skupina konkrétní barvy pleti, etnického původu nebo národnosti);
- **z důvodů příslušnosti k určitému pohlaví**, což znamená z důvodu, že určitá osoba je muž nebo žena.

4.2. Tento zákon poskytuje ochranu před diskriminací ze shora uvedených důvodů kterékoli osobě, jež se nachází na území České republiky, bez ohledu na to, zda jde o občana/občanku České republiky nebo osobu, která občanem ČR není.

4.3. Tento zákon **neposkytuje** ochranu před rozdílným zacházením z důvodu státního občanství. **Nevztahuje se** na rozdíly nebo omezení činěné vládou České republiky mezi občany a osobami, které občany nejsou ani na právní ustanovení týkající se občanství nebo naturalizace. Zákon se však bude vztahovat na rozdílné zacházení, omezení nebo právní předpis, který bude při aplikaci státním orgánem diskriminační ze shora uvedených rasových důvodů nebo z důvodu příslušnosti k určitému pohlaví.

4.4. Důvody rasové diskriminace zahrnou rasu, barvu pleti, etnický původ nebo národnost. Zákon tak bude poskytovat ochranu všem osobám v České republice, které by se zde nyní mohly setkávat s diskriminací nebo znevýhodněním z důvodu skutečné nebo jen předpokládané či jim přisuzované příslušnosti k menšinám. V praxi navrhovaný zákon poskytne ochranu všem příslušníkům národnostních menšin tak, jak jsou vymezeny zákonem č. 273/2001 Sb., a zároveň i příslušníkům dlouhodobě usazených i později vzniklých komunit přistěhovalců, včetně například Vietnamců, Ukrajinců nebo Číňanů.

4.5. Tento zákon v souladu s Listinou základních práv a svobod, Mezinárodní úmluvou OSN o odstranění všech forem rasové diskriminace, Úmluvou o odstranění všech forem diskriminace žen a ostatními relevantními mezinárodními úmluvami poskytne ochranu všem fyzickým osobám, jejichž totožnost nebo přisuzované spojení s určitou ‘rasovou’ skupinou by je mohlo vystavit určité formě diskriminace nebo znevýhodnění.

5. DEFINICE DISKRIMINACE

5.1. Navrhovaný zákon poskytne ochranu **před přímou diskriminací včetně obtěžování, nepřímou diskriminací a rasovou segregací**. Rovněž poskytne ochranu proti všem formám nepříznivého zacházení jako reakci na pokus domáhat se ochrany proti diskriminaci⁴⁷. Navrhuje se, aby zákon vymežil přímou a nepřímou diskriminaci v souladu s definicemi evropské směrnice o rovném přístupu bez ohledu na rasový nebo etnický původ (směrnice Rady č. 2000/43/EC).⁴⁸

5.2. Přímá diskriminace

⁴⁶ Jak je stanoveno v odst. 6 preambule směrnice 2000/43/EC užívání pojmu „rasa“ neznamená přijetí teorií, jež se pokoušejí rozlišovat existenci rozdílných lidských ras. Předkládaná úprava tyto teorie odmítá.

⁴⁷ Pojmem „pronásledování“ převádí český oficiální překlad směrnice 2000/43/ES původní výraz „victimization“. To je i důvodem důsledného užívání tohoto pojmu v předkládaném návrhu. Charakter dotčeného jednání je dnes upraven pouze v oblasti pracovněprávních vztahů. Platné znění zákona č. 65/1965 Sb., zákoníku práce je v ustanovení § 7 odst.3 zakazuje takto: *Zaměstnavatel nesmí zaměstnance jakýmkoliv způsobem postihovat nebo znevýhodňovat proto, že se zákonným způsobem domáhá svých práv a nároků vyplývajících z pracovněprávních vztahů*. Aplikace zákazu „pronásledování“ podle směrnice ovšem není omezena jen na pracovněprávní vztahy; jde o zákaz postihovat nebo znevýhodňovat jakékoliv osoby proto, že se domáhají svých práv a nároků ve všech oblastech vymezených směrnicí 2000/43/ES.

⁴⁸ Téměř identické definice obsahuje také navrhovaná směrnice měnící směrnici č. 76/207/EHS týkající se rovnoprávného zacházení s muži a ženami.

5.2.1. Přímou diskriminací se rozumí případ, kdy je s jednou osobou zacházeno z důvodu rasy, etnického původu nebo pohlaví méně příznivým způsobem než je, bylo nebo by bylo zacházeno s jinou osobou.

5.2.2. Pro účely rozpoznání přímé diskriminace je nezbytné identifikovat skutečnou nebo hypotetickou osobu, jejíž poměry jsou stejné nebo prakticky stejné – s výjimkou faktoru rasy, barvy pleti, etnického původu nebo národnosti nebo pohlaví – a již se dostává příznivějšího zacházení. Např. je-li odmítnuta žena-uchazečka o práci nabídnuté obratem méně kvalifikovanému muži, nebo odmítne-li firma žádost o pronájem automobilu v případě Roma, který je držitelem řidičského průkazu po pět let, aniž způsobil dopravní nehodu nebo se dopustil dopravního přestupku, zatímco vyhoví příslušníku majority, který ještě neřídí ani rok. Někdy nebude až do doby zahájení šetření dostatečně zřejmá skutečnost, že s osobou určitého pohlaví nebo rasy bylo zacházeno rozdílně.

5.2.3. V některých situacích bude takové zacházení bez jakýchkoliv pochyb založeno na důvodech rasy nebo příslušnosti k pohlaví, takže identifikace kontrolního srovnání bude zbytečná – například je-li romská žena – uchazečka o zaměstnání odmítnuta s tím, že “raději zaměstnáme muže“, nebo pokud je jí sděleno, že “všichni Romové jsou nespolehliví“.

5.2.4. Přímá diskriminace nevyžaduje motiv nebo úmysl diskriminovat. Pro přímou diskriminaci neexistuje ospravedlnění. Přímá diskriminace nastane vždy, kdy dojde k méně příznivému zacházení z důvodů rasy nebo pohlaví, bez ohledu na motiv nebo úmysl diskriminující osoby a bez ohledu na cíl, který toto jednání sleduje. Mnohá tradiční očekávání, projevující se v zaměstnávání buď pouze mužů nebo jen žen určitými druhy práce, např. stěhování nábytku, sekretářskými pracemi budou velmi pravděpodobně přímo diskriminační.⁴⁹ Z toho vyplývá, že úmyslné jednání musí být zaměřeno na odstraňování diskriminace, protože přímá diskriminace, byť i neúmyslná, může být nicméně nezákonná.

5.3. Obtěžování

5.3.1. Obtěžování se považuje za přímou diskriminaci. K obtěžování dochází v případě nežádoucího chování v souvislosti s rasou, barvou pleti, etnickým původem nebo národností nebo s pohlavím, jehož cílem nebo důsledkem je vytvoření zastrašujícího, nepřátelského, degradujícího, ponižujícího nebo urážlivého prostředí, a které způsobí nebo je způsobitelné přivodit osobě určitou újmu, ať již fyzickou⁵⁰, duševní nebo citovou (včetně úzkosti, zraněných citů).

5.3.2. To znamená, že kdekoliv dojde k verbálnímu nebo fyzickému napadení představujícímu obtěžování nebo urážky během kterékoliv činnosti zahrnuté do působnosti navrhovaného zákona, například na pracovišti nebo ve škole, oběť bude mít možnost dovolat se ochrany.

5.4. Nepřímá diskriminace

⁴⁹ V této souvislosti je relevantní poukázat na §150 zákona č. 65/1965 Sb., zákoníku práce, který obsahuje zákazy některých prací pro ženy; při formulování nové antidiskriminační legislativy je třeba tuto právní úpravu zhodnotit a zejména zvážit, zda její ustanovení netrpí přílišnou obecností, takže je lze zneužívat k diskriminaci. Např. citované ustanovení v odst. 2 stanoví, že *ženy nesmějí být zaměstnávány pracemi, které jsou pro ně fyzicky nepřiměřené nebo škodí jejich organismu...*; tak obecná formulace může být snadno zneužita pro přímou diskriminaci.

⁵⁰ Tyto skutečnosti nic nemění na současné úpravě, kdy určité formy obtěžování mohou být trestným činem, zvláště pokud zahrnují násilí nebo škodu na majetku. Skutečnost, zda se oběť domáhá ochrany podle občanskoprávních předpisů či nikoli, nic nemění na povinnosti policie případ vyšetřit zejména s ohledem na podezření, zda nedošlo k trestnému činu. K většině incidentů rasově motivovaného násilí dochází v oblastech, které jsou mimo věcnou působnost navrhované nediskriminační úpravy. Další rozšíření a posílení úpravy trestního zákona a procesních předpisů ve vztahu k rasově motivovanému násilí může být nezbytné za účelem zajištění plné vynutitelnosti práva na rovné zacházení; tato oblast však nespadá do předmětu tohoto návrhu.

5.4.1. Nepřímou diskriminací se rozumí případ, kdy navenek neutrální ustanovení, kritérium nebo praxe způsobuje znevýhodnění osob určité rasy nebo etnického původu nebo osob jednoho pohlaví v porovnání s osobami jiné rasové skupiny nebo druhého pohlaví, ledaže je toto ustanovení, kritérium nebo praxe objektivně zdůvodněno legitimním cílem a ledaže prostředky k jeho dosažení jsou přiměřené a nezbytné.

5.4.2. Nepřímá diskriminace často vede k vyloučení žen nebo příslušníků určitých rasových skupin z úplné účasti na hospodářském a sociálním životě společnosti. Nepřímá diskriminace je často skrytá, nevyslovená; nepřímá diskriminace ve vztahu k určitým činnostem může být široce přijímána jako normální jev, navzdory jejímu nepříznivému vlivu na osoby a skupiny osob.

5.4.3. Uvedené definici nepřímé diskriminace lze lépe porozumět, pokud ji rozdělíme na samostatné prvky:

- *Navenek neutrální ustanovení, kritérium nebo praxe.* „Ustanovení, kritéria a praxe“ odkazují na způsob, kterým instituce dospívají k rozhodnutí a obvykle provozují své podnikatelské aktivity; zahrnují jakákoli písemná nebo nepsaná, formální nebo neformální ‘pravidla’, ‘pokyny’ nebo organizační normy, jež určují nebo ovlivňují jednání. „Navenek neutrální“ znamená že samo ustanovení, kritérium nebo praxe neobsahuje výslovný ani implicitní odkaz na rasu, barvu pleti, etnický původ nebo národnost ani na muže nebo ženy. Například může jít o způsob, jakým zaměstnavatel popisuje kvalifikaci vyžadovanou pro konkrétní práci, kritéria stanovená obcí pro přidělení bytu, pokyny pro zaměstnance týkající se jednání se zákazníky.
- *Zvýhodnění osob určité rasové skupiny nebo osoby jednoho pohlaví v porovnání s osobami jiných rasových skupin nebo osobami druhého pohlaví.* Tím se rozumí různý dopad aplikace tohoto ustanovení, kritéria nebo praxe na osoby různých rasových skupin nebo na muže a ženy; osoby určité rasové skupiny nebo jednoho pohlaví získávají méně výhod, jsou v praxi marginalizovány nebo čelí větším obtížím nebo více překážkám v porovnání s osobami jiných rasových skupin nebo druhého pohlaví.
- *Ledaže toto ustanovení, kritérium nebo praxe jsou objektivně zdůvodněny legitimním cílem a ledaže prostředky k jeho dosažení jsou přiměřené a nezbytné.* Existuje mnoho ustanovení, kritérií a častá praxe, jež mohou vést ke znevýhodňování jedné rasové skupiny nebo jednoho pohlaví, přičemž zároveň splňují kritéria ‘důvodnosti’ a přiměřenosti. To platí v případě, že cíl ustanovení, kritéria nebo praxe je v řádné sféře působnosti a pravomoci organizace, je zcela oddělen od problémů rasy nebo pohlaví, a navíc přesvědčivě zdůvodněn vzhledem k oprávněným cílům organizace, přičemž postupy přijaté ke splnění těchto cílů jsou přiměřené.

Jako příklad lze uvést školu, kde jedním z kritérií pro výběr učitelů je podmínka zvládnutí českého jazyka v přiměřeném rozsahu. Vzhledem k cíli poskytovat žákům kvalitní vzdělání je toto kritérium odůvodněné a jeho stanovení jako základní podmínky je vhodné a nezbytné. Avšak pokud by stejné kritérium bylo uplatňováno pro výběr uklízeče nebo uklízečky pro školu, potom by nebylo zdůvodnitelné, a skutečnost, že takové kritérium by mohlo znevýhodňovat osoby určitých rasových skupin, by je učinila nepřímo diskriminačním.

- Může se stát, že takové ustanovení, kritérium nebo praxe má legitimní cíl, ale prostředky k jeho dosažení nejsou přiměřené a nezbytné, protože cíle může být dosaženo jinými prostředky, jejichž použití bude spravedlivější. V takovém případě by pokračování ve využívání ustanovení, kritéria nebo praxe bylo nepřímou diskriminací.

Např. pokud má zaměstnavatel v úmyslu přijmout přiměřeně zkušené pracovníky za určitým záměrem, stává se, že požádá stávající zaměstnance, aby přivedli své příbuzné. Pokud jejich příbuzní (jak bude většinou pravidlem) budou příslušníky jedné rasové skupiny, budou příslušníci jiné rasové skupiny připraveni o rovnou šanci získat zaměstnání. Zaměstnavatel by mohl svůj cíl realizovat tak, že by např. zveřejnil nabídku volných míst v inzerci a žádosti jiných zájemců by posuzoval právě tak jako žádosti příbuzných stávajících zaměstnanců. Praxe přijímání pouze příbuzných stávajících zaměstnanců bude proto pravděpodobně nepřímou diskriminací.

5.5. Pronásledování

5.5.1. Pronásledování⁵¹ nastane, pokud se osobě dostává nepříznivého zacházení nebo je vystavena nepříznivým důsledkům v reakci na její stížnost, podporu jiné stížnosti nebo podnět či podporu řízení, jehož cílem je domoci se práva nebýt diskriminován z důvodu pohlaví nebo z rasových důvodů. Pronásledování se může dopouštět právnická nebo fyzická osoba, kterou nemusí být výlučně ten, proti němuž stížnost směřovala. Např. je-li osoba propuštěna ze zaměstnání kvůli stížnosti na diskriminaci, může jít o pronásledování. O pronásledování dále může jít v případě, když žádný jiný zaměstnavatel nebude chtít tuto osobu zaměstnat jen z toho důvodu, že podala stížnost proti jinému zaměstnavateli. O pronásledování může jít jen v tom případě, že osoba podala stížnost v dobré víře.

5.5.2. Je třeba zajistit, aby lidé neupouštěli od výkonu svého práva bránit se proti diskriminaci ze strachu před dalším nepříznivým zacházením. Navrhuje se, aby se tato ochrana vztahovala na každého, kdo byl požádán učinit prohlášení nebo podat svědectví na podporu stížnosti na diskriminaci.

5.6. Rasová segregace

5.6.1. Za **rasovou segregaci** se bude považovat, pokud jednáním nebo opomenutím fyzické nebo právnické osoby je jednotlivec nebo více osob oddělováno od jiných z rasových důvodů. Česká republika jako strana Mezinárodní úmluvy OSN o odstranění všech forem rasové diskriminace přijala závazek podle čl. 3 Úmluvy, “že znemožní, zakáže a odstraní“ všechny metody rasové segregace. Od rozhodnutí Nejvyššího soudu USA v případě *Brown-v-Board of Education* z roku 1954 byla rasová segregace, včetně ustanovení o “oddělených, avšak rovných“ zařízeních odsuzována na mezinárodní úrovni jako morálně vadná; Úmluva však zohledňuje skutečnost, že rasová segregace ještě nebyla všude postavena mimo zákon.

5.6.2. Vzhledem k rozsahu, v němž může rasová segregace existovat v kterékoliv oblasti života v České republice, navrhaný zákon výslovně stanoví, že jde o porušení práva na rovné zacházení, a je tedy nezákonná, ať je kritérium segregace rasově diskriminační přímo či nepřímou.

5.6.3. Za nezákonnou rasovou segregaci nebude považováno, pokud osoby jedné rasové skupiny samy zvolí společné pracoviště nebo bydlení ve stejném domě, pokud je jejich rozhodnutí dobrovolné, nejednají na základě výslovného nebo zprostředkovaného pokynu nebo popudu a pokud není takové oddělení vynucené nebo udržované v rozporu s přáním této rasové skupiny.

5.6.4. Od segregace je třeba odlišit situaci, v níž lidé stejné rasové skupiny společně pracují nebo žijí v bytech v jednom domě a odmítají mezi sebe přijmout osobu odlišné rasové skupiny, kdy se nejedná o segregaci ani o dobrovolné sdružování, ale o přímou nebo nepřímou rasovou diskriminaci.

⁵¹ Viz pozn. č 45

5.6.5. Nenavrhuje se, aby zákon pod důvody zakázané segregace zahrnoval oddělování mužů a žen, protože pokud takové případy existují, jsou obvykle zdůvodněny mravností a ochranou osobního soukromí; jedná se např. o poskytování sportovních zařízení nebo některých osobních služeb poskytovaných pouze jednomu pohlaví. K jevu tzv. vertikální a horizontální segregace z důvodu pohlaví viz. bod I.C.2.13.

5.7. Odpovědnost za diskriminaci

5.7.1. Navrhuje se, aby se obecná úprava odpovědnosti zaměstnavatelů za jednání zaměstnanců, jak ji stanoví zákoník práce, vztahovala přiměřeně také na úpravu podle tohoto zákona; zákon by dále stanovil, že zaměstnavatel se zproští odpovědnosti pouze pokud prokáže, že přijal všechna přiměřená opatření s cílem zabránit diskriminačnímu jednání svých zaměstnanců.

5.7.2. Pokud jedna osoba (zmocněnec) jedná jménem druhé osoby (zmocnitel) a při tomto jednání se dopustí diskriminace, měl by nést odpovědnost zmocnitel, pokud nepřijal přiměřená opatření zabraňující diskriminaci již se dopustil zmocněnec. Zákon by tak stanovil speciální režim odpovědnosti zmocněnce. Při posuzování odpovědnosti zaměstnance se navrhuje přiměřené použití ustanovení zákona č. 65/1965 Sb., zákoníku práce.

5.8. Pokyn a podnět k diskriminaci

Navrhovaný zákon stanoví, že je nezákonný pokyn nebo podnět nebo pokus o takový podnět daný jiné osobě, aby se dopustila diskriminačního jednání. Požaduje se to vzhledem ke skutečnosti, že v mnoha oblastech činnosti existují složité vztahy, ve kterých osoby, včetně právnických osob, běžně jednají na pokyn jiné osoby, často vybavené určitou pravomocí; jednání může zahrnovat pokyny zaměstnavatele nebo pokyny, jež jsou součástí smlouvy mezi osobami. Bude tak rovněž řešit skutečnost, že obchodní nebo jiné vztahy mohou udělit osobě „A“ skutečnou nebo domnělou pravomoc nebo vliv nad osobou „B“, takže osoba „B“, ačkoliv formálně nejedná jako zmocněnec „A“, bude považovat způsoby jednání navrhované osobou „A“ za svůj obchodní nebo profesionální zájem. Toto ustanovení je nezbytné k zabránění postupů spočívajících ve zneužívání pravomoci nebo vlivu k diskriminaci prostřednictvím jednání třetích osob. Bude se týkat všech shora popsaných forem diskriminace.

6. OBLASTI ÚPRAVY (VĚCNÁ PŮSOBNOST NAVRHOVANÉ ÚPRAVY)

Vymezení oblastí je provedeno se zřetelem k požadavkům směrnice 2000/43/ES, která je nejpodrobnější. Další směrnice podle čl. 13 Smlouvy o EU by měla navrhnout podobný rozsah ve vztahu k rovnému zacházení s muži a ženami.

6.1. Podmínky přístupu k zaměstnání, samostatné výdělečné činnosti nebo do pracovního poměru včetně kritérií výběru a podmínek naboru, bez ohledu na obor činnosti a na úroveň profesionální hierarchie včetně pracovního postupu (čl. 3 odst. 1 písm. a směrnice).

6.1.1. Přístup k zaměstnání zahrnuje oblast zprostředkovatelských činností při hledání vhodného zaměstnání a s nimi související podmínky poskytování hmotného zabezpečení před nástupem a v případě ztráty zaměstnání. Přístup k zaměstnání je podmíněn i podmínkami rekvalifikace nezbytné k pracovnímu uplatnění.

6.1.2. Zakazuje se diskriminace v přístupu k povolání. To zahrnuje všechny specifické požadavky nutné k výkonu konkrétních povolání, včetně podmínek povinných atestací, odborných praxí a zkoušek a přístupu k nim.

6.1.3. Samostatnou výdělečnou činnost provozují osoby samostatně na vlastní odpovědnost za účelem dosažení zisku. Navrhovaný zákon se bude vztahovat na živnosti, ale i na činnosti vyňaté z působnosti živnostenského zákona, které jsou upraveny zvláštními zákony.

6.1.4. Zakazuje se diskriminace v oblasti pracovního postupu, kritérií výběru a podmínek nábory zaměstnanců. To znamená, že bude nutno případně prokazovat, že konkrétní postup, pravidla, jednání, rozhodnutí nebo opatření nejsou diskriminační. To by mohlo vést ke stoupající péči zaměstnavatelů o evidenci příslušných kritérií, výsledků a důvodů rozhodnutí. Další diskuse o potřebnosti stanovení obecných pravidel v této oblasti zůstává otevřena.

6.2. Přístup ke všem typům a úrovním odborného poradenství, odborného vzdělávání, zdokonalení odborného vzdělávání a rekvalifikace, včetně získávání praktických zkušeností (čl.3 odst. 1 písmeno b směrnice)

6.2.1. Odborné poradenství je poradenství ve vztahu k výkonu povolání, pracovně profesní poradenství v nejširším slova smyslu, zahrnující mj. poradenství v otázkách vhodného pracovního uplatnění, volby povolání, kvalifikačních předpokladů, zvyšování kvalifikace, komunikačních dovedností a podobně.

6.2.2. Zákon se bude vztahovat na tyto činnosti i v případě, kdy se nepůjde o veřejně poskytovanou službu, ale např. o interní služby poskytované zaměstnavatelem nebo v rámci profesních organizací. Odborné poradenství poskytují v rámci své činnosti podnikatelské subjekty; je předmětem činnosti nepodnikatelských právnických osob, jako jsou obecně prospěšné společnosti, nadace nebo občanská sdružení. Rozhodující úlohu však plní veřejnoprávní subjekty – např. specifické formy pracovně profesního poradenství, včetně poradenství pro osoby se změněnou pracovní schopností, poskytují úřady práce.

6.2.3. Oblast odborného vzdělávání zahrnuje odborné vzdělávání poskytované v rámci výchovné a vzdělávací soustavy nebo vysokoškolského studia. Kromě toho sem patří nejrozličnější druhy školení a odborné teoretické nebo praktické přípravy realizované mimo tuto soustavu, v nichž fyzické osoby získávají předpoklady potřebné podle zvláštních právních předpisů k výkonu některých povolání, nebo předpoklady, jež jsou pro řádný výkon jejich povolání nezbytné, či s jejichž pomocí prohlubují, udržují a obnovují již dosaženou kvalifikaci k výkonu určité činnosti. Dále je třeba do této oblasti zařadit i účast na odborném vzdělávání, kterou osoba absolvuje z vlastního zájmu.

6.2.4. Přístup k rekvalifikaci přichází v úvahu u zaměstnanců a uchazečů o zaměstnání nebo zájemců o provozování různých živností. Rekvalifikace je realizována pomocí teoretické nebo praktické přípravy, která umožní pracovní uplatnění těchto osob ve vhodném zaměstnání, a to i v případech, kdy dosud žádnou kvalifikaci nezískali. Do této oblasti patří také přístup k pracovní rehabilitaci a přípravě na pracovní uplatnění pro osoby vracející se po přestávce do zaměstnání, pro občany se změněnou pracovní schopností, která zahrnuje i poradenské služby.

6.3. Podmínky zaměstnání a pracovní podmínky včetně podmínek propouštění a odměňování (čl. 3 odst. 1 písm. c směrnice)

6.3.1. Podmínky zaměstnání a pracovní podmínky zakládají působnost navrhované úpravy v oblasti pracovněprávních vztahů v soukromé i veřejné sféře. Počítá se tedy s její působností také v oblasti státní služby poté, kdy bude přijat příslušný zákon. Jeho součástí by měl být i kariérní řád státních zaměstnanců, čímž v oblasti zaměstnávání ve státní správě bude normativně řešen i pracovní postup.

6.3.2. Oblast pracovněprávních vztahů je v současnosti kodifikována zákoníkem práce a dále upravena předpisy jimiž se řídí některé zvláštní druhy pracovněprávních vztahů. Zahrnuje i podmínky propouštění zaměstnanců. Navrhovaný zákon se bude vztahovat na všechny pracovněprávní vztahy bez ohledu na to, jakým právem se řídí ostatní poměry ze smlouvy, jež pracovněprávní vztah založila.

6.3.3. Odměňování se vztahuje k poskytování mzdy, platu a odměny, ať již je jejich výše upravena pracovní nebo jinou smlouvou, kolektivní smlouvou bez ohledu na její druh nebo zvláštním zákonem. Navrhovaný zákon stanoví základní principy odměňování a odkáže na definice obsažené ve zvláštních zákonech.

6.4. Členství a účast v organizaci pracovníků nebo zaměstnavatelů nebo v jakékoli organizaci, jejíž členové vykonávají určité zaměstnání včetně výhod poskytovaných těmito organizacemi (čl.3 odst. 1 písm. d směrnice)

6.4.1. Oblast pokrývá členství a účast v radách zaměstnanců, odborových organizacích zaměstnanců, organizacích zaměstnavatelů nebo v samosprávných stavovských organizacích⁵², jež existují u některých povolání - většinou s povinným členstvím a s orgány vykonávajícími rovněž kárné pravomoci.

6.4.2. Vzhledem k tomu, že zahrnuje i účast a poskytování výhod v organizacích, vztahuje se také na činnosti vykonávané těmito sdruženími nebo samosprávou vůči svým členům, jako je např. kolektivní vyjednávání, právo na informace a projednání a poskytování různých plnění v souvislosti s členstvím.

6.5. Sociální ochrana včetně sociálního zabezpečení a zdravotní péče (čl. 3 odst. 1 písm. e směrnice)

6.5.1. Sociální zabezpečení zahrne dávky státní sociální podpory, dávky sociálního zabezpečení a dávky a služby sociální péče, dávky nemocenského pojištění, starobní a částečné a plné invalidní důchody a důchody vyplácené v případě úmrtí živitele.

6.5.2. Zdravotní péče zahrne činnosti a služby na úseku ochrany veřejného zdraví a poskytování zdravotní péče a zdravotnických služeb vyplývající z účasti na veřejném zdravotním pojištění nebo smluvního zdravotního pojištění.

6.6. Sociální výhody (čl. 3 odst. 1 písm.f směrnice)

Sociální výhody zahrnou výhody nebo přístup k zařízením poskytovaným státem, místní samosprávou nebo soukromými poskytovateli, které svým rozsahem přesahují sociální ochranu nebo které se poskytují vedle ní. Nejedná se tedy o zajišťování minimálních příjmů, zdravotnických služeb a veřejného zdraví. Naopak mohou zahrnovat zvláštní výhody nebo přístup k zařízením ve zvláštních situacích, např. bezplatné jízdenky na místní dopravu pro starší osoby, slevy pro studenty v muzeích nebo sportovních zařízeních apod.

6.7. Vzdělání (čl. 3 odst. 1 písm. g směrnice)

⁵² Např. Česká advokátní komora, Česká stomatologická komora, Česká lékařská komora, Česká lékárnická komora a další

Navrhovaný zákon by měl poskytovat ochranu v rozsahu všech druhů a typů vzdělávání poskytovaných v rámci výchovné a vzdělávací soustavy. Její součástí jsou kromě výchovných a vzdělávacích zařízení zřizovaných ministerstvy, obcemi a kraji také školská zařízení zřizovaná soukromými subjekty a církvemi, veřejné, soukromé i státní vysoké školy, poskytující vzdělání v akreditovaných studijních programech i v programech celoživotního vzdělávání. Režimu navrhované úpravy by měl podléhat přístup ke vzdělání i podmínky za nichž je vzdělání poskytováno.

6.8. Přístup ke zboží a službám, které jsou k dispozici veřejnosti včetně bydlení (čl. 3 odst. 1 písm. h směrnice)

6.8.1. Přístup ke zboží a službám zahrnuje prodej výrobků a poskytování služeb veřejnosti bez ohledu na to, zda jsou poskytovány podnikatelskými či nepodnikatelskými subjekty, veřejnoprávními korporacemi či subjekty jimi zřizovanými, veřejnými ústavy či podniky. Režimu navrhované úpravy bude podléhat jakékoliv poskytování služeb nebo zboží určené veřejnosti, ať již tato skutečnost vyplývá z jejich povahy, poskytuje je subjekt který byl za tímto účelem zřízen, vyplývá to z jeho charakteru nebo ze způsobu jímž jsou výrobky a služby poskytovány nebo nabízeny či jsou tak výslovně označeny.

6.8.2. Bydlení zahrnuje vedle nájemního bydlení také bydlení družstevní a vlastnické. Přístup k bydlení se vztahuje na všechny formy privatizace bytů, přidělování do nájmu bytů ve vlastnictví obcí, zprostředkování, pronájem a prodej bytů⁵³.

7. OBLASTI, V NICHŽ JE ROZDÍLNÉ ZACHÁZENÍ ZÁKONNÉ

7.1. Podstatné a určující profesní požadavky

7.1.1. Článek 4 směrnice 2000/43/ES, o provedení zásady rovného zacházení bez ohledu na rasový nebo etnický původ stanoví, že:

.....Členské státy mohou stanovit, že rozdíl v zacházení na základě charakteristik souvisejících s rasou nebo etnickým původem není diskriminací, pokud z povahy profesní činnosti nebo z podmínek jejího výkonu vyplývá, že tyto vlastnosti představují podstatný a určující profesní požadavek, je-li jeho cíl legitimní a požadavek přiměřený.

7.1.2. Specifický charakter určitých povolání, kdy určitá podstatná vlastnost osoby může být rozhodující pro jeho řádný výkon, uznává již Úmluva č. 111 MOP o diskriminaci (zaměstnání a povolání). V čl. 1 odst. 2 stanoví, že jakékoliv rozlišování, vylučování nebo dávání přednosti založené na kvalifikaci vyžadované pro určité zaměstnání se nebude považovat za diskriminaci.

7.1.3. Jak evropské směrnice, tak Mezinárodní organizace práce se zabývají výjimkami z obecného pravidla, že výběr zaměstnání spočívá ve volbě osoby, která se pro výkon práce nejlépe hodí, bez ohledu na její rasový nebo etnický původ a bez ohledu na to, zda jde o muže nebo o ženu. Směrnice usilují omezit kritéria výběru zaměstnance, specifikovaná jen pro určité pohlaví nebo rasu, na zvláštní případy zaměstnání, kde jde o kritéria „podstatná a určující“, jež jsou ospravedlnitelná a přiměřená.

7.1.4. Může se jednat o následující situace:

⁵³ Zákazem diskriminace v oblasti přístupu k bydlení nelze zasahovat do práva na nedotknutelnost soukromí a obydlí, jak je stanoví Listina základních práv a svobod. Z režimu navrhované úpravy přístupu k bydlení je třeba výslovně vyjmout ty činnosti, jejichž předmětem je příbytek užívaný k bydlení (např. rodina pronajímající pokoj ve svém rodinném domě studentům, atd). Je naopak zřejmé, že za obydlí podle Listiny nelze považovat prázdný byt, nabízený realitní kanceláří k pronájmu a nastěhování.

- Výjimka umožňující rozlišování se uplatní tam, kde řádný výkon práce vzhledem k zvláštním rysům této práce nebo ke zvláštním souvislostem vyžaduje její výkon příslušníkem určité rasové skupiny nebo určitého pohlaví, např. jde-li o herce pro roli všeobecně známé historické osobnosti, jako je Jan Hus nebo Karel IV., či předvádění dámských nebo pánských šatů. Takový požadavek ovšem nebude oprávněný, bude-li se jednat jen o roli osoby v určitém postavení nebo určité profese – kde rasová příslušnost nebo pohlaví požadavkem není – nebo kde jde o propagaci zboží nebo služby užívané více než jednou rasovou skupinou a oběma pohlavími.
- Výjimka se uplatní rovněž tam, kde výkon práce spočívá v poskytování služeb nebo péče osobní povahy nebo v soukromých příbytcích, kde je rasová příslušnost či pohlaví osoby poskytující tyto služby nebo péči oprávněně rozhodným prvkem. Např. může jít o požadavek na zaměstnání ženy jako poradkyně ve speciálním chráněném bydlení pro oběti domácího násilí nebo požadavek na romskou národnost zaměstnance, který bude ve škole pracovat s romskými dětmi a zajišťovat spolupráci s romskými rodinami.
- Výjimka se neuplatní tehdy, kdy se jedná o práci v modelingu určenou k propagaci výrobků nebo služeb, jež mohou užívat osoby více rasových skupin nebo obou pohlaví. Podobně, pokud role ani souvislost, v níž má herec vystupovat, neurčuje, že by se mělo jednat o osobu určité rasové skupiny nebo pohlaví, výjimka se neuplatní.

7.1.5. V této souvislosti je nutno poukázat na §150 zákona č. 65/1965 Sb., zákoníku práce, který obsahuje zákazy některých prací pro ženy; ty se zcela vymykají rámci podstatných a určujících profesních požadavků. Ustanovení navrhované úpravy se nebudou vztahovat na případy jednání v souladu se zákazy některých prací ženám, jak je stanoví §150 zákoníku práce. Rovněž je třeba tuto úpravu zhodnotit z hlediska jejího souladu s evropskými směrnicemi. Čl. 14 směrnice 2000/43/ES a navrhované směrnice novelizující směrnici 76/207/EHS požaduje, aby členské státy zajistily, že „*zákony, nařízení a správní ustanovení, které jsou v rozporu s principem rovného zacházení, budou zrušeny.*“ Je proto třeba zvážit také novelizace nebo zrušení ustanovení zákonů nebo jiných aktů, které ospravedlňují rasovou diskriminaci nebo diskriminaci na základě pohlaví, nebo které jsou za tímto účelem zneužitelné.

8. POZITIVNÍ OPATŘENÍ K ZABRÁNĚNÍ A VYROVNÁNÍ ZNEVÝHODNĚNÍ

8.1. Směrnice 2000/43/ES, o provedení zásady rovného zacházení bez ohledu na rasový nebo etnický původ v čl. 5 definuje pozitivní činnost:

Pro zajištění plné rovnosti v praxi nebrání zásada rovného zacházení žádnému členskému státu zachovávat nebo přijímat zvláštní opatření pro předcházení nevýhodám souvisejícím s rasou nebo etnickým původem a pro jejich vyrovnání.

8.2. Úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace v čl. 2 odst. 2 obsahuje pravidlo pro pozitivní opatření. Formy pozitivních opatření jsou rozvedeny také v čl. 2 směrnice 76/207/EHS. Tato směrnice, směrnice 92/85/EHS a Úmluva shodně potvrzují, že ochrana mateřství se nepovažuje za diskriminaci. Čl. 141 odst. 4 Amsterodamské smlouvy zmocňuje členské státy k přijímání pozitivních opatření s ohledem na plné zajištění rovného zacházení s muži a ženami.

8.3. Čl. 4 odst. 1 Úmluvy o odstranění všech forem diskriminace žen umožňuje dočasné zavedení zvláštních opatření, umožňujících faktické urychlení zrovnoprávnění žen a mužů. Slovo „pozitivní“ odkazuje na nový aspekt protidiskriminačních politik – zatímco opatření k vynucení dodržování zákazu diskriminace směřují k ochraně oběti, cílem pozitivních opatření je aktivně vytvářet podmínky, které jsou způsobilé vzniku nerovnosti zabránit nebo vyrovnat existující znevýhodnění. Proto jsou také označovány jako „vyrovnávací postupy“.

Některé z těchto postupů jsou ostatně již u nás v omezené míře využívány, zejména v oblasti politiky zaměstnanosti.

8.4. Pozitivní opatření mohou být založena na vyrovnání určitých vrozených dispozic nebo sociálních, historických či kulturních předpokladů, které v určitých situacích jejich příslušníky automaticky znevýhodňují. Mohou být také zaměřena na dosahování žádoucích poměrů zastoupení⁵⁴ v oblastech, v nichž je znevýhodněná skupina nedostatečně zastoupena, postihují speciální potřeby těchto skupin, zajišťují rovné šance při získávání příležitostí.

8.5. Mohou se realizovat v podobě pobídek členům znevýhodněných skupin k aktivnímu zapojení v oblastech, v nichž jsou nedostatečně zastoupeny. Mohou zahrnovat mj. přijímání a uplatňování státních politik zaměřených na podporu rovnosti, kombinují další aktivity jako je např. školení a podpora dalšího vzdělávání, projekty informačních center, poskytování výhod pro podnikatele zaměstnávající osoby z těchto skupin, speciálně zaměřené profesní poradenství atd.

8.6. Navrhuje se, aby zákon poskytl právní rámec, v němž bude možno uskutečňovat pozitivní opatření. Navrhovaný zákon stanoví, že zvláštní opatření pro předcházení nebo vyrovnání nevýhod souvisejících s příslušností k určitému pohlaví nebo k rasové skupině jsou dovolená a v souladu se zákonem, pokud splňují určité předpoklady v zákoně stanovené. Navrhuje se, aby tyto předpoklady zahrnovaly zejména následující:

- cílem opatření je zajistit plnou rovnost příležitostí (tj. vyrovnávací postupy v oblastech, kde jsou příslušníci rasových skupin nebo určitého pohlaví znevýhodněni pro svou příslušnost k nim v porovnání s příslušníky ostatních skupin, nebo v oblastech, kde jsou příslušníci rasové nebo etnické skupiny či pohlaví nedostatečně zastoupeni),
- znevýhodnění, nerovnost nebo nedostatečné zastoupení je ověřitelným způsobem prokázáno a zvláštní potřeby skupiny definovány,
- opatření definuje cíl, jehož má být dosaženo (např. žádoucí poměr zastoupení mužů a žen v určité profesi),
- opatření je přijato na omezenou dobu, po které je jeho účinnost zhodnocena z hlediska dosažení účelu, pro který bylo přijato,
- opatření je uplatňováno jen dokud znevýhodnění, nerovnost, nedostatečné zastoupení nebo zvláštní potřeby skupiny trvají.

9. PROSTŘEDKY VYNUCENÍ – SANKCE A PROSTŘEDKY, JIMIŽ SE OBĚTI DISKRIMINACE MOHOU DOMOCI OCHRANY

9.1. Jedním z největších nedostatků současné právní úpravy je, že neposkytuje obětem diskriminace jasné a přímé prostředky, jimiž by se mohly domáhat ochrany. Jako smluvní strana Úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace je Česká republika zavázána ve smyslu článku 6 Úmluvy zajistit existenci účinné ochrany před všemi činy rasové diskriminace, včetně práva domáhat se u soudů spravedlivé a přiměřené náhrady za jakoukoli škodu, utrpěnou v důsledku takové diskriminace. Článek 7 směrnice č. 2000/43/ES požaduje od členských států zajistit, aby soudní nebo správní prostředky, jimiž se lze domoci plnění povinností vyplývajících z této směrnice *“byly dostupné všem osobám, jež se cítí poškozeny nedodržením zásady rovného zacházení vůči nim.”*⁵⁵

⁵⁴ V případě žen a mužů se žádoucí poměry zastoupení pohybují okolo 50% žen na 50% mužů, nejedná-li se o výjimečné situace. V případě příslušníků různých rasových skupin by měl žádoucí poměr zastoupení odpovídat jejich zastoupení v relevantní populaci. Při nedostupnosti formálních údajů o rasovém a etnickém původu obyvatelstva je třeba se opírat o neformální zdroje; např. orgány s pravomocemi v oblasti bydlení nebo vzdělávání budou pravděpodobně schopny poskytnout rozumné odhady etnického složení obyvatelstva nebo žáků ve školách. S ohledem na obtíže spojené s vymezením pojmu „zastoupení“ také čl. 5 Směrnice 2000/43/ES odkazuje na „znevýhodnění ve vztahu k rasovému nebo etnickému původu.“

⁵⁵ Podobný požadavek je součástí návrhu směrnice novelizující směrnici č. 76/207/EHS upravující zásadu rovného zacházení s muži a ženami

9.2. Sankce

9.2.1. Článek 15 směrnice č. 2000/43/ES umožňuje členským státům stanovit sankce za porušování svých právních předpisů stanovících nezákonnost rasové diskriminace a požaduje, aby *“přijaly veškerá opatření nezbytná k zajištění aplikace těchto sankcí.”* Článek 15 stanoví, že sankce, které mohou zahrnovat kompenzaci oběti v penězích, mají být *“účinné, přiměřené a odrazující od porušování předpisů.”* Členské státy jsou povinny oznámit Evropské komisi právní předpisy vnitrostátního práva vztahující se k sankcím a jejich následné změny.

9.2.2. Při volbě prostředků vynucení práva, které mají být k dispozici obětem diskriminace, je třeba brát na zřetel potřebu zajistit sankce, jež budou účinné, přiměřené a dostatečně odrazující. K diskriminaci může dojít v mnoha situacích a dopad diskriminačního jednání na oběť může být různý; při rozhodnutích ohledně sankcí je proto vhodné přihlídnout k následujícím aspektům:

a) postavení oběti:

- náhrada újmy způsobené diskriminačním jednáním
- ochrana před dalším, opakujícím se diskriminačním jednáním;

b) postavení pachatele:

- závazky vůči oběti – náhrada újmy, náprava, omluva
- přiměřená vymahatelná opatření s cílem předejít dalšímu diskriminačnímu jednání a odradit od něj.

9.2.3. Navrhovaný zákon musí stanovit postupy, jejichž prostřednictvím budou moci všechny osoby požadovat náhradu jakékoli újmy, kterou utrpěly v důsledku nezákonné diskriminace. Tyto postupy musí být spravedlivé a musí na ně být pohlíženo jako na spravedlivé; musí být rovněž dostupné, rychlé a otevřené; musí vést k uvalení sankcí, jež jsou účinné, přiměřené a odrazující.

9.3. Možnosti uplatnění donucení

9.3.1. Postupy vymáhání práva by měly v maximální možné míře vycházet z již existujících soudních a správních nebo jiných postupů, pokud u těchto postupů bylo prokázáno, že jsou alespoň do určité míry účinné při ochraně práv fyzických osob. Základními možnostmi zřejmě bude občanskoprávní řízení, šetření a správní řízení a mediace, z nichž žádný nezbytně nevylučuje ostatní. Návrh bere zřetel na skutečnost, že zvláště závažné případy diskriminace mohou být posouzeny jako trestné činy; zkušenosti z jiných jurisdikcí ovšem ukazují, že těžiště účinné ochrany před diskriminací je zejména v občanskoprávní oblasti, zatímco její úprava prostřednictvím trestních předpisů není vždy vhodná z hlediska poskytování skutečně účinné ochrany.

9.3.2. Občanskoprávní řízení

V současné době je jediným způsobem, jehož prostřednictvím se oběti diskriminace v České republice mohou domáhat nápravy, přiměřeného zadostiučinění a případně i náhrady nemajetkové újmy v penězích.

Antidiskriminační právo Velké Británie upravuje výkon donucení prostřednictvím občanskoprávního řízení; stížnosti týkající se pracovních věcí jsou projednávány pracovními

soudy⁵⁶, zatímco všechny ostatní případy projednávají občanskoprávní soudy nejnižšího stupně.⁵⁷ Ve Velké Británii se používá stejný postup bez ohledu na to, zda je žalován veřejný nebo soukromý orgán. Základní sankcí je zaplacení finanční náhrady oběti. Kromě toho může pracovní soud doporučit ochranné opatření, a občanskoprávní soudy mohou vydat rozhodnutí v rozsahu svých obecných pravomocí, včetně rozhodnutí ukládajícího zjednání nápravy.

Výhody:

- Oběť (pokud možno zastoupená⁵⁸) může přednést svůj případ s veškerými příslušnými důkazy nestrannému soudu, odborně připravenému a zkušenému v aplikaci pravidel spravedlnosti vyplývajících z předpisů o občanském řízení soudním. Soud, aplikující přechod důkazního břemene v případech diskriminace, tak jak je již nyní stanoven v § 133a občanského soudního řádu pro případy diskriminace z důvodu pohlaví v pracovních věcech⁵⁹, zváží důkazy a rozhodne o právech a povinnostech stran. Pokud dá za pravdu stížnosti na diskriminaci, může nařídít žalovanému, aby upustil od diskriminace, odstranil její následky a poskytl přiměřené zadostiučinění, popř. také náhradu nemajetkové újmy v penězích. (Navrhovaný zákon stanoví, že v případě diskriminace z důvodu rasy nebo pohlaví se může diskriminovaná osoba domáhat, aby bylo upuštěno od dalšího uplatňování diskriminačního jednání, aby byly odstraněny jeho následky, bylo mu dáno přiměřené zadostiučinění a případně přiznána náhrada nemajetkové újmy v penězích.)
- Jednání jsou obvykle veřejná a prostřednictvím médií mohou získat širokou publicitu, takže se veřejnost má možnost seznámit s okolnostmi vzniku diskriminace a se způsobem, jakým soudy tyto případy posuzují.

Nevýhody:

- Občanskoprávní řízení jsou téměř vždy zdlouhavá; v některých případech diskriminace může být rychlá dosažitelnost práva rozhodující, pokud má mít nějakou hodnotu. Například dochází-li k diskriminačnímu zacházení s dítětem ve škole, je v zájmu všech stran, aby byla stížnost na ni vyřízena neprodleně.
- Právní konzultace a zastoupení nejsou snadno dostupné. Značná formalizace postupů občanskoprávních soudů může odrážet nebo znevýhodňovat žalobce, kteří nejsou zastoupeni.
- Podstatnými odrazujícími prvky jsou soudní poplatky a v případě neúspěchu ve sporu i povinnost nést náklady protistrany.

⁵⁶ Pracovní soud projednává všechny typy pracovněprávních sporů. Jedná se o tříčlenný senát složený z předsedy s právníkem vzděláním, osoby jmenované zaměstnavatelskými organizacemi a osoby jmenované odbory.

⁵⁷ Případy rasové diskriminace u okresních a šerifských soudů projednává jeden soudce zasedající spolu s dvěma laickými přísedícími (ti jsou losováni ze seznamu osob se znalostmi problematiky rasových vztahů).

⁵⁸ Navrhovanou novelou občanského soudního řádu má být do §26 vložen nový odst. 3, který má stanovit, že ve věcech ochrany před diskriminací na základě rasového nebo etnického původu a dalších stanovených důvodů se účastník může dát v řízení zastupovat též sdružením vzniklým na základě zvláštního právního předpisu (zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů) k jehož cílům činnosti uvedeným ve stanovách patří ochrana před takovou diskriminací.

⁵⁹ V době přípravy tohoto návrhu nebyly známy žádné případy, v nichž by soud aplikoval § 133a občanského soudního řádu. V pořadí další připravovaná novelizace §133a spočívá v doplnění dalších diskriminačních důvodů (rasová diskriminace, náboženství, světový názor, invalidita, věk, sexuální orientace) do současného znění a dále v doplnění nového odstavce, který by měl stanovit přechod důkazního břemene v případech tvrzené diskriminace na základě rasového nebo etnického původu také ve věcech poskytování zdravotní a sociální péče, přístupu ke vzdělání a odborné přípravě, přístupu k veřejným zakázkám, členství v organizacích zaměstnanců nebo zaměstnavatelů a členství v profesních a zájmových sdruženích a při prodeji zboží v obchodě nebo poskytování služeb.

- Sporná povaha občanskoprávního řízení vychází z teoretického principu, že k soudu přicházejí strany v rovném postavení. Ve většině případů diskriminace tomu tak není. Přejít do důkazního břemene by měl přispět k větší rovnováze mezi stranami z hlediska dokazování, avšak je pravděpodobné, že zaměstnavatelé a veřejní nebo soukromí dodavatelé zboží nebo služeb, kteří mají více prostředků a dobře se orientují v předmětu věci, zůstanou ve výhodnější pozici.
- Pokud nejsou soudci dostatečně odborně vzděláni, aby dobře pochopili právní a důkazní prvky diskriminace a byli citliví k postavení a zkušenostem obětí diskriminace, potom rozdíly v prostředcích, postavení a moci mezi stranami mohou převážit nad nejlepším úsilím zajistit spravedlivé rozhodnutí.

9.3.3. Šetření a správní řízení ⁶⁰

9.3.3.1. V České republice jsou vyšetřovací řízení v podobě řízení správních běžným způsobem, jímž orgány státní správy rozhodují o právech a povinnostech nejrůznějších subjektů. Současná úprava vyšetřovacích řízení by měla být ve vztahu ke stížnostem na rasovou diskriminaci a diskriminaci z důvodu pohlaví rozšířena ⁶¹.

9.3.3.2. Cílem již upravených správních řízení je zajistit, aby zaměstnavatelé, osoby prodávající zboží nebo poskytující služby nebo jiné fyzické nebo právnické osoby podílející se na činnostech v určité oblasti, dodržovali veškeré příslušné právní předpisy. Jejich hlavním cílem není zjišťovat, zda vůči konkrétním fyzickým osobám bylo či nebylo postupováno diskriminačně ⁶², ani přiznávat odškodnění pro oběti nezákonného jednání (nebo opomenutí); jsou zakončeny rozhodnutím, jímž mohou být stanoveny také peněžité sankce, které jsou ovšem příjmem státního rozpočtu. Osoby, s nimiž bylo zavedeno správní řízení, a které byly v jeho rámci vyšetřovány, se mohou odvolat k soudu. Oběť může použít výsledky řízení jako důkaz v občanskoprávním řízení.

9.3.3.3. Šetření prováděná Veřejným ochráncem práv (dále jen „Ochránce“) se vyznačují rovněž prvky vyšetřovacího řízení – nejedná se však o řízení správní a správní řád se nepoužije ani subsidiárně ⁶³. Šetření Ochránce zahajuje zejména na základě podnětu fyzické nebo právnické osoby či z vlastní iniciativy. Předmětem šetření je zjistit, zda jednáním úřadů nedošlo k porušení právních předpisů či jiným pochybením, spočívajícím zejména v nečinnosti nebo nesouladu se zásadami dobré správy. Předpokládá se, že osoba před podáním

⁶⁰ Pojem „správní řízení“ nepokrývá všechny typy procesu, které lze identifikovat mezi řízeními ovládanými zásadou oficiality. Správní řízení - v zásadě neveřejné, ukončované rozhodnutím - je jen jedním z typů. Jiná taková řízení, kde jsou šetření rovněž prováděna státním orgánem s oprávněním označit nebo i provádět důkazy, jsou ukončena nevykonatelnými doporučeními (např. zvláštní typ řízení, jaký představují šetření prováděná veřejným ochráncem práv, ukončovaná návrhem opatření k nápravě). Uplatnění zásady oficiality ve všech těchto případech souvisí s veřejným zájmem na co nejúplnějším objasnění materiální pravdy ve věci.

⁶¹ V současné době lze zahájit správní řízení pro porušování zákazu diskriminace v oblasti zaměstnanosti a pracovněprávních předpisů a v oblasti ochrany spotřebitele. Orgány dozoru nad dodržováním předpisů v oblasti zaměstnanosti (Ministerstvo práce a sociálních věcí, Úřady práce) a Česká obchodní inspekce však pouze ukládají pokuty za prokázaná porušení. Česká obchodní inspekce dokonce ani nemá pravomoc vyšetřovat jednotlivé incidenty, které jí jsou oznámeny; vždy vychází ze skutečností, jež zjistila sama při kontrole provozovny. V jiných oblastech pokrytých směrnicí (např. bydlení, vzdělávání, zdravotnictví, sociální zabezpečení a výhody) nejsou upravena oprávnění zahájit správní řízení za účelem zjišťování porušení zákazu diskriminace. Některá diskriminační jednání lze také postihnout v přestupkové řízení zahájeném podle ustanovení §49 odst. 1 písm.e) zákona č. 200/1990 Sb. zákona o přestupcích.

⁶² Z toho, co bylo řečeno, vyplývá, že konkrétní diskriminační jednání proti jednotlivci lze ve správním řízení šetřit jen v oblasti zaměstnanosti; v oblasti ochrany spotřebitele jen v případě, kdy jsou inspektoři ČOI přímo svědky takového jednání.

⁶³ Šetření Ochránce podle zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, není ukončeno rozhodnutím, ale návrhem opatření k nápravě podle §18 odst. 2. Důkazy, které Ochránce navrhne, provádějí úřady, které jsou také povinny poskytnout informace a vysvětlení, předložit spisy apod; Ochránce je oprávněn vstupovat do prostor úřadů, nahlížet do spisů, klást otázky zaměstnancům apod.

podnětu požádala o zjednání nápravy veřejný orgán, o který se jedná. Pravomoci Ochránce spočívají zejména v oprávnění sdělit po skončení šetření úřadu i stěžovateli stanovisko, jehož součástí je návrh opatření k nápravě. Tento úkon Ochránce má charakter doporučení.

V Irsku je nezávislý Ředitel vyšetřování rovnosti oprávněn provádět šetření ve věcech stížnosti na diskriminaci z řady důvodů, na jejichž základě může být stížnost podána. Oběť je obvykle povinna informovat žalovaného o tom, že podala stížnost Řediteli. Ředitel je oprávněn vyšetřovat stížnosti na jakýkoli veřejný nebo soukromý subjekt, přičemž může vstupovat do prostor, nahlížet do záznamů a požadovat podání informací. Pokud Ředitel rozhodne ve prospěch oběti, může nařídít žalovanému, aby jí zaplatil odškodnění včetně náhrady za důsledky diskriminace a aby na žalovaném požadoval přijetí určitých specifických opatření v souladu s rovnoprávným zacházením. Nařízení Ředitele nejsou přímo vykonatelná, ale na návrh oběti může soud rozhodnout o povinnosti tímto doporučením se řídit.

V Nizozemí je nezávislá Komise pro rovné zacházení povinna vyšetřit jednotlivé případy a rozhodnout, zda došlo k diskriminaci a tudíž k porušení zákona o rovném zacházení (zahrnuje diskriminaci z důvodu rasy, náboženství, politických názorů, pohlaví, národnosti, sexuální orientace a občanskoprávního postavení). Žádost o rozhodnutí může podat oběť diskriminace nebo organizace jednáající jejím jménem, jakož i veřejné nebo soukromé orgány požadující konzultace ohledně svého vlastního jednání. Komise pro rovné zacházení má pravomoc požadovat předložení informací nebo dokumentů. Může přijmout rozhodnutí, zda předmětné jednání je nezákonnou diskriminací, a může formulovat doporučení. Jednání komise jsou veřejná, a zveřejněny jsou i výsledky šetření (s výjimkou označení stran). Vymáhat výkon rozhodnutí, jakož i přiznat nárok na kompenzaci a ostatní nápravná opatření může pouze soud; Komise se sama může na něj obrátit, a soud pak věc v plném rozsahu posoudí; v praxi ovšem soud málokdy rozhodne jinak než Komise.

Výhody:

- Bez ohledu na poměr výhod nebo moci plynoucí z postavení účastníků mohou být vyšetřovací řízení efektivní, neboť orgán provádějící šetření je povinen sám objasňovat skutečný stav věci; je většinou oprávněn označit a provádět důkazy, o nichž má za to, že jsou pro tento účel nezbytné. Potřeba pomoci nebo zastoupení oběti diskriminace je proto nižší. Orgán bude ovšem lépe připraven k odpovědnému zhodnocení povahy a závažnosti stížnosti v plném rozsahu, pokud oběť bude oprávněna využít při podání stížnosti pomoc. Například v Nizozemí téměř polovině žadatelů, kteří se obracejí na Komisi pro rovné zacházení, pomáhají místní antidiskriminační kanceláře.
- Specializovaný orgán pro šetření diskriminace disponuje odbornými znalostmi, jež jsou potřebné zejména při hodnocení důkazů porušování ustanovení antidiskriminačních právních předpisů a při posouzení věci. Šetření se neomezí na provádění důkazů, které má k dispozici stěžovatel; kde je to nezbytné, může aktivně vyhledávat důkazy a provádět dokazování tento orgán, který rovněž může nařídít předložení listin a podání informací ohledně skutečností, jež jsou známy jen druhé straně. Aby bylo šetření efektivní, orgán musí mít přístup do prostor, které nemají charakter soukromých příbytků a slouží k výkonu činností spojených s předmětem šetření, oprávnění požadovat na třetích osobách, aby předložily listiny, poskytly informace nebo se dostavily k podání svědectví⁶⁴.

⁶⁴ Podobně jsou koncipována oprávnění České obchodní inspekce, orgánů dozoru na úseku zaměstnanosti nebo Veřejného ochránce práv. Např. § 4 zákona č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, stanoví, že inspektoři ČOI jsou při kontrole oprávnění vstupovat při výkonu kontroly do provozoven, ověřovat totožnost fyzických osob, požadovat potřebné doklady, údaje a vysvětlení; § 15 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv stanoví, že Ochránce je oprávněn vstupovat do všech prostor úřadů, klást jejich zaměstnancům otázky, nahlížet do spisů; § 8 zákona č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti a působnosti orgánů ČR na úseku zaměstnanosti stanoví, že zaměstnanec orgánu kontroly je oprávněn vstupovat do objektů a zařízení zaměstnavatelů, požadovat od

- S dostatečnými pravomocemi a prostředky je při těchto řízeních potenciálně menší pravděpodobnost jejich nepřiměřeného prodlužování.
- Vyšetřovací řízení není zatíženo poplatky, takže nepředstavuje riziko nákladů pro oběť, a to ani v případě, že stížnost nebude shledána oprávněnou.

Nevýhody:

- Podle současné právní úpravy řízení zahrnující šetření nepočítají s žádnými nápravnými opatřeními ve prospěch obětí. Orgán provádějící šetření v nich může rozhodnout o peněžitých sankcích, jež jsou příjmem státního rozpočtu; ohledně dalších nároků je třeba se obrátit na soud.
- Ve většině dnes upravených typů těchto řízení má obviněný účastník ještě před rozhodnutím k dispozici k vyjádření všechny důkazy předložené vyšetřujícím orgánem, obětí (stěžovatelem) a jinými svědky, avšak oběť, jež formálně není účastníkem řízení, má obvykle přístup pouze ke svým vlastním důkazům. Dále ve většině vyšetřovacích řízení není rozhodování veřejné. Veřejnost, včetně obětí, proto nemůže slyšet a sama zhodnotit váhu důkazů o diskriminaci, a proto nemůže ani zhodnotit kvalitu rozhodnutí vyšetřujícího orgánu.
- Je třeba si položit otázku, zda o případu týkajícím se nejen údajného porušení zákona, nýbrž i porušení práv garantovaných Ústavou a mezinárodními úmluvami, kde je předmětem rovněž řešení otázek oprávněného veřejného zájmu, by nemělo být rozhodováno ve veřejném jednání.

9.3.4. Mediaci (Řízení smírčí)

9.3.4.1. Řada právních jurisdikcí stále více uznává výhody řešení sporů mediací tam, kde je to možné, včetně sporů z tvrzené rasové diskriminace a diskriminace na základě pohlaví.

9.3.4.2. Pojem „mediace“ je použit v širším, obecném smyslu; neměl by být tedy zaměňován s konkrétní současnou úpravou vykonatelného smíru (viz bod 9.3.3). Mediaci je mimosoudním způsobem řešení sporu nebo pokusem o řešení sporu dohodou stran; pokoušejí se o ni vlastními silami nebo za pomoci zvláště vyškolených mediátorů. Záleží jen na úvaze stran, zda dohoda bude uzavřena nebo zda mediace k dohodě nepovede a skončí neúspěšně. Je třeba odlišovat mediaci od jiných druhů mimosoudního řešení sporů, jako je např. arbitráž⁶⁵.

V Irsku zákon o rovném zacházení z roku 2000 upravuje mediaci jako alternativu vyšetřování Ředitelem pro vyšetřování rovnosti nebo občanskoprávního řízení. V případě, že jsou mediací mezi stranami dohodnuty podmínky, irský zákon rovněž stanoví, že pokud druhá strana dohodu porušuje, potom se oběť může obrátit na občanskoprávní soud a domáhat se soudního rozhodnutí, kterým lze druhé straně nařídit plnění dohodnutých podmínek.

Výhody:

zaměstnanců zaměstnavatele předložení potřebných dokladů, podání úplných zpráv, informací a vysvětlení; § 26 odst. 3 zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti stanoví, že orgány kontroly jsou při kontrolní činnosti oprávněny zjišťovat totožnost osob zdržujících se na pracovištích zaměstnavatele.

⁶⁵ Arbitráž je mimosoudním způsobem rozhodnutí sporu nezávislým třetím, přičemž strany souhlasily podřídit se jeho výroku namísto předložení sporu soudu. Rozhodnutí arbitra je vykonatelné.

- Mediace může ovlivnit rychlé řešení sporů, protože existují jen malé nebo žádné procedurální překážky. Jde o mimosoudní řešení sporu; obě strany si zachovávají svou důstojnost, žádná z nich nenesení stigma „porážky“.
- V mnoha případech, kdy dochází k diskriminaci, by měl formální vztah mezi stranami pokračovat, například vztah zaměstnavatele a zaměstnance, učitele a žáka, správy domu a nájemce. Diskriminace a následná stížnost často zasahují do primárního účelu vztahu. Úspěšná mediaci může napomoci obnovení tohoto vztahu, takže povolání, vzdělávání atp. může pokračovat bez další diskriminace.

Nevýhody:

- Mediaci ze své povahy nemůže s konečnou platností rozhodnout o právech stran. Nemůže vést k rozhodnutí, že došlo k nezákonné diskriminaci, pokud údajně diskriminující osoba není připravena uznat, že tomu tak je.
- Mediaci probíhá v soukromí.
- Mediační postup nabízí oběti diskriminace velmi málo ochrany, ledaže, jak je tomu v Irsku, mediační procedura k řešení stížnosti na diskriminaci je upravena zákonem a zákon upravuje právo oběti domáhat se u soudu plnění podmínek dohodnutých mediací.
- Mnoho sporů nelze řešit mediací; proto by neměla být jediným prostředkem nápravy. Dále, pokud se strany dohodnou na mediaci, avšak v určité její fázi zjistí, že vyhlídky na dohodu jsou malé, by oběť měla mít možnost domáhat se nápravy alternativně.

9.4. Návrhy prostředků vymahatelnosti ochrany před rasovou diskriminací a diskriminací z důvodu pohlaví v České republice – zajišťování nápravy pro oběti a aplikace přiměřených sankcí

Vypracování návrhů systému vymahatelného antidiskriminačního práva bere v úvahu ústavní zákony, již upravené možnosti vymahatelnosti prostřednictvím soudního nebo správního řízení, jakož i činnosti a šetření Ochránce a zkušenosti jiných jurisdikcí. Dále uvádíme předběžná doporučení:

9.4.1. Je třeba upravit speciální řízení o šetření stížností na diskriminaci.

9.4.1.1. Stížnost může podat oběť diskriminace; skupina osob může podat společnou stížnost; podnět k šetření diskriminace může podat také kterákoliv fyzická nebo právnická osoba v zastoupení oběti nebo obětí.

9.4.1.2. Orgán provádějící šetření o stížnosti na diskriminaci by měl mít pravomoc:

- **požadovat na příslušných právnických nebo fyzických osobách, aby předložily nezbytné listiny a jiné důkazy,**
- **vstupovat do prostor soukromých a veřejných institucí, jejichž činností, opatření či praxe se šetření týká, za účelem opatření důkazů,**
- **pravomoc vyměřit pořádkové pokuty, pokud jeho výzvě nebude dobrovolně vyhověno.**

9.4.1.3. Případ posoudí výkonná komise orgánu, který šetření provádí, a jejíž členové se jej neúčastnili. Její jednání budou obvykle veřejná. Pokud dojde komise po předložení výsledků šetření k názoru, že došlo nebo dochází k diskriminaci, navrhne, jaká opatření k nápravě by měl diskriminující provést. Opatření mohou zahrnovat jak zadostiučinění nebo náhradu nemajetkové újmy oběti, tak i opatření směřující k ochraně oběti nebo skupiny obětí a jiných

osob před dalším diskriminačním jednáním, včetně dalších opatření ke změně politiky a praxe.

9.4.1.4. Podle zkušeností jiných jurisdikcí vede tento postup většinou k přijetí doporučených opatření diskriminující osobou. Pokud se tak nestane, oběť⁶⁶ nebo orgán vyšetřující diskriminaci se souhlasem oběti může podat žalobu k soudu. Soud není vázán doporučeními výkonné komise, avšak její zjištění bere v úvahu. Pokud na základě posouzení předložených důkazů a při aplikaci přechodu důkazního břemene shledá diskriminaci, rozhodne o oprávněných nárocích oběti, včetně kompenzace zahrnující případně i náhradu nemateriální újmy v penězích.

9.4.1.5. Navrhuje se vznik jednoho orgánu provádějícího šetření o stížnostech na diskriminaci v celém rozsahu věcné působnosti navrhovaného zákona. Mohl by být ustaven v rámci ministerstva, pravděpodobně Ministerstva spravedlnosti nebo Ministerstva vnitra, nebo v rámci Úřadu vlády ČR, nebo by mohl být nezávislým orgánem, srovnatelným s Veřejným ochráncem práv. Je třeba, aby navrhovaný zákon upravil podmínky a pravidla šetření tohoto orgánu (buď jako zvláštního typu řízení, nebo jako zvláštního typu správního řízení se subsidiární platností správního řádu), pravidla a podmínky jím vydávaných návrhů na provedení opatření, jakož i podmínky jeho přístupu k soudu.

9.4.2. V souladu s ústavněprávní zásadou, že základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci, je třeba, aby soud měl pravomoc rozhodovat o žalobách na rasovou diskriminaci nebo diskriminaci na základě pohlaví v upraveném zrychleném řízení. Dále je třeba, aby přístup k soudu v tomto řízení měly všechny oběti diskriminace, bez ohledu na to, zda předcházelo šetření jejich stížnosti vyšetřovacím orgánem nebo ne. Je třeba, aby k soudu měl přístup také vyšetřovací orgán, a to za podmínky, že zjistil diskriminaci a navrhl opatření, která nebyla provedena.

Je třeba, aby byly k dispozici účinné procesní prostředky pro řízení o žalobách na diskriminaci podle navrhované úpravy. K tomu by měla vedle využití již existujících institutů upravených zejména v občanském soudním řádu vést další nezbytná doplnění promítnutá dílem v navrhované úpravě, dílem vyžadující změnu zákona o soudních poplatcích:

- (a) Úprava podmínek, za nichž je řízení osvobozeno od soudních poplatků: je třeba stanovit, že tomu tak bude jen v případě, kdy po provedeném šetření dospěl vyšetřující orgán k názoru, že došlo k diskriminaci, navrhl opatření, ta však nebyla respektována nebo byla respektována jen částečně. Osvobození by se nevztahovalo na případy, kdy se osoby rozhodnou obrátit se přímo na soud, kdy předchozím šetřením nebyla diskriminace zjištěna nebo kdy osoba při splnění ostatních podmínek požaduje kompenzace nebo nápravná opatření nad rámec doporučení učiněných vyšetřujícím orgánem. Variantně je možno stanovit za popsaných podmínek pevnou částku poplatku⁶⁷.
- (b) Možnost zatímně upravit poměry účastníků v naléhavých případech – až na další nařídit zastavení diskriminačního jednání, prozatímní zákaz propuštění z práce, atd. Předběžné opatření se nařizuje před formálním zahájením řízení a podléhá dalšímu přezkoumání, popř. přehodnocení v jeho průběhu.⁶⁸ K využití předběžných opatření pro účely soudních

⁶⁶ Pokud by oběť požadovala kompenzaci nebo nápravná opatření v rozsahu přesahujícím doporučení vyšetřujícího orgánu, potom musí podat žalobu sama a přirozeně nést také všechny náklady, které v průběhu řízení vzniknou.

⁶⁷ Sazby poplatků stanoví zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, pevnou částkou nebo procentem ze základu poplatku. Tak např. poplatek za návrh na zahájení řízení kdy předmětem je peněžité plnění do částky 15 tis. Kč včetně činí 600,-Kč (nad 15 tis. Kč jsou to 4% z částky); za návrh na vydání předběžného opatření 500,-Kč; za schválený smír 300 Kč do částky 15 tis. Kč, (u vyššího peněžitého plnění 2% z částky); za odvolání proti rozhodnutí ve věci samé Kč 600,- (jen u peněžitých plnění do částky 15 tis. Kč včetně), apod.

⁶⁸ Předběžná opatření upravuje ustanovení § 74 a násl. občanského soudního řádu. O návrhu musí být rozhodnuto do 7 dnů poté, kdy byl podán.

řízení v případech diskriminace by zřejmě bylo třeba doplnit speciální druh předběžného opatření; v praxi by totiž nebylo ve všech případech možno aplikovat 76 odst. 1 písm. f) citovaného zákona, zejména v rámci takových oborů jako je např. školství nebo zdravotnictví⁶⁹.

- (c) Řízení na podnět právnické osoby zahajované v zájmu jedné nebo více obětí diskriminace⁷⁰.
- (d) Povinná odborná příprava soudců, kterou by měli absolvovat ještě předtím, než jim budou přiděleny případy tvrzené diskriminace.

9.4.3. Rovněž se navrhuje, aby v zájmu včasného a smírného řešení stížností na diskriminaci byla rovněž stanovena podrobná pravidla řízení o uzavření vykonatelného smíru (§ 67 a násl. zákona č. 99/1963 Sb., o.s.ř., § 48 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení)⁷¹, po jehož schválení příslušným orgánem se lze splnění dohodnutých podmínek domáhat u soudu.

Orgán pro vyšetřování diskriminace by měl mít možnost doporučovat případy vhodné pro smírčí řízení. Půjde o speciální typ smírčího řízení. Rozhodnou-li se strany k jednání o smíru poté, kdy již bylo zahájeno soudní řízení nebo šetření o diskriminaci, bude každé z nich přidělen mediátor. Výsledkem úspěšného smírčího řízení bude schválení smíru orgánem pro vyšetřování diskriminace (v případech kdy je smír uzavírán v průběhu řízení před tímto orgánem) nebo soudem v případě vedení smírčího řízení podle § 67 občanského soudního řádu. Nebude-li smír schválen, nebo nebude-li smírčí řízení úspěšné, bude se pokračovat v započatém řízení⁷².

9.4.4. Jiné záležitosti týkající se vymáhání práva

9.4.4.1. Časové lhůty pro podání žalob a stížností na diskriminaci

Navrhovaný zákon stanoví lhůty, během kterých lze podat žalobu nebo stížnost na diskriminaci. Navrhuje se vyžadovat, aby oběť učinila příslušné kroky k vyřešení věci s osobou, o kterou se jedná, ještě předtím, než přikročí k vymáhání práva zákonem stanoveným postupem, pokud je rozumné to po ní požadovat.

9.4.4.2. Právo požadovat nápravu

K dosažení souladu s čl. 7 směrnice č. 2000/43/ES je třeba, aby zákon stanovil, že právo domáhat se nápravy bude mít oběť i poté, kdy vztah, v němž došlo k tvrzené diskriminaci skončil, bez ohledu na to, jakou formu nebo formy nápravy zákon stanoví. Např. pokud žena dala výpověď a odešla ze zaměstnání poté, kdy podala stížnost pro obtěžování, byla by stále

⁶⁹ Speciálním typem předběžného opatření je dnes upraveno např. ustanovení opatrovníka nezletilému žadateli o azyl bez doprovodu podle § 89 zákona č. 325/1999 Sb.

⁷⁰ Institut tzv. skupinové žaloby dnes existuje v rámci právních prostředků proti nekalé soutěži (viz ustanovení § 54 a násl. zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník.) Důvod jeho využití v této oblasti (jedná se o porušení práv, jež může často zasahovat do práv více osob současně stejným způsobem) platí i pro případy diskriminace. S jeho zavedením již počítá také chystaná novela zákona o ochraně spotřebitele; podle ní by měla být oprávněna podat návrh k soudu o zdržení se protiprávního jednání ve věci ochrany práv spotřebitelů sdružení, v jehož stanovách jsou uvedeny tyto cíle; toto sdružení může být rovněž účastníkem řízení. Z toho vyplývá, že se v zákoně o ochraně spotřebitele v budoucnu počítá pouze s oprávněním sdružení a pouze při podávání záporných žalob (úprava obchodního zákoníku je širší, protože předpokládá oprávnění právnických osob i vzhledem k právu domáhat se odstranění nezákonného stavu).

⁷¹ Vykonatelný smír vyžaduje schválení soudem nebo správním orgánem. Procesní předpisy však neobsahují dostatečně podrobná pravidla pro řízení o uzavření smíru.

⁷² Pokud se strany kdykoliv v průběhu řízení o žalobě na diskriminaci budou domnívat, že je možné řešit spor smírně, mohou navrhnout přerušení řízení; to bude mít důsledky podle § 110 občanského soudního řádu. Doporučuje se upravit obdobně přerušení řízení před orgánem šetřícím diskriminaci.

oprávněna domáhat se ochrany proti bývalému zaměstnavateli, pokud by v reakci na podání stížnosti o ní poskytoval nepříznivé reference dalším možným zaměstnavatelům.

V zájmu odstranění jakýchkoliv pochybností úprava rovněž jasně stanoví, že právo domáhat se ochrany vzniká i v případě, kdy diskriminace na základě rasy nebo pohlaví zabránila jednotlivci v zapojení do některé z činností, jež spadají do vymezení věcné působnosti navrhovaného zákona. To znamená, že jednatel se může domáhat ochrany pokud např. žádá o zaměstnání, avšak z rasových důvodů nebo z důvodů příslušnosti k určitému pohlaví je odmítnut, nebo není přijat ke studiu ve vzdělávací instituci z těchto důvodů; takové diskriminační jednání bude posuzováno jako diskriminace v příslušné činnosti.

10. USTAVENÍ ORGÁNU NA OCHRANU PŘED DISKRIMINACÍ

10.1. Článek 13 směrnice č. 2000/43/ES stanoví:

Členské státy určí jeden nebo několik orgánů pověřených podporou rovného zacházení se všemi osobami bez diskriminace na základě rasy nebo etnického původu. Tyto orgány mohou být součástí orgánů pověřených ochranou lidských práv nebo ochranou práv osob na vnitrostátní úrovni.

Členské státy zajistí, aby do pravomoci těchto orgánů spadalo:

- ... poskytování nezávislé pomoci obětem diskriminace při řešení jejich stížností na diskriminaci,
- provádění nezávislých výzkumů zabývajících se diskriminací,
- zveřejňování nezávislých zpráv a podávání doporučení k jakékoliv otázce související s diskriminací.

10.2. Očekává se, že novelizovaná směrnice č. 76/207/ES bude obsahovat totožné požadavky na nezávislý orgán pro podporu rovného zacházení se všemi osobami bez diskriminace z důvodu pohlaví.

10.2.1. V České republice existuje řada možností, jak za účelem splnění požadavků příslušných směrnic jeden nebo více takových orgánů na ochranu před diskriminací ustavit. Je možné, aby různé funkce byly vykonávány různými orgány, za předpokladu, že všechny budou nějakým způsobem pokryty.

10.2.2. Navrhuje se, aby orgán nebo orgány, které budou ustaveny, naplňovaly alespoň výše zmíněné minimální kompetence vyžadované směrnicemi ve vztahu k rasové diskriminaci i diskriminaci na základě pohlaví. Je rovněž třeba zvážit, zda by takový orgán neměl mít další doplňkové pravomoci, zohledňující instituty současné právní úpravy a zkušeností jiných právních řádů.

10.3. Stávající institucionální zajištění v České republice

Stávající instituce zajišťují výkon jedné nebo více výše uvedených pravomocí:

a) Veřejný ochránce práv

Ochránce může doporučit opatření k nápravě v jednotlivém případě. Tam, kde přichází v úvahu i diskriminace, by mohla opatření k nápravě zahrnovat i odškodnění oběti a zamezení diskriminaci v budoucnosti. Ochránce je oprávněn doporučit vydání, změnu nebo zrušení právního nebo vnitřního předpisu. Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR podává zprávy o své práci, které zahrnují také zprávy o jednotlivých věcech, v nichž nebylo dosaženo dostatečných

opatření k nápravě, a o doporučeních ohledně právních a vnitřních předpisů; veřejnost soustavně seznamuje se svou činností. Základní rozdíl mezi pravomocí Ochránce a minimálními pravomocemi, které by měl mít nezávislý orgán, spočívá v omezení činnosti Ochránce na oblast specifikovaných veřejných pravomocí.

b) Odborné inspektoráty a úřady s vyšetřovacími oprávněními

Tyto odborné vyšetřovací orgány, jednající v rámci správních řízení, provádějí šetření, k nimž může dát oběť diskriminace podnět, avšak jejich úkoly nezahrnují poskytování nezávislé pomoci obětem diskriminace. Zákon jim nebrání ve zveřejňování zpráv o výsledcích jejich šetření, avšak v praxi to činí zřídka, pokud vůbec. Pokud jsou v průběhu šetření zjištěny diskriminační postupy, očekává se, že orgán doporučí opatření za účelem odstranění diskriminace v budoucnosti. Protože vyšetřování je obvykle omezeno na postupy konkrétní osoby, například jediného zaměstnavatele nebo prodejce, jakákoli doporučení se týkají pouze předmětu šetření. Předpokládá se, že pokud orgán zjistí určité nezákonné postupy, sdělí tuto skutečnost svému nadřízenému orgánu nebo ministerstvu, včetně případných doporučení týkajících se změn dotčených právních předpisů.

c) **Odbor pro lidská práva Úřadu vlády České republiky**⁷³, v jehož rámci působí sekretariáty:

- Rady pro lidská práva
- Rada pro záležitosti romské komunity a
- Rady pro národnostní menšiny

Odbor pro lidská práva a jednotlivé Rady (resp. jejich sekretariáty) samostatné sekretariáty mohou provádět nezávislé průzkumy a zveřejňovat nezávislé zprávy. Byly přímo pověřeny předkládáním doporučení týkajících se diskriminace, včetně doporučení opatření požadovaných za účelem zajištění dodržování antidiskriminačních směrnic ES Českou republikou. Žádný z těchto orgánů nemá v současnosti potřebné pravomoci k poskytování nezávislé pomoci jednotlivcům – obětem diskriminace. Rada pro lidská práva si zřídila Výbor pro odstranění všech forem rasové diskriminace, které jí může dávat podněty ke zvýšení úrovně ochrany před rasovou diskriminací.

d) **Poskytování právní pomoci v občanskoprávních řízeních prostřednictvím soudů/advokátní komory**

Dostupné poznatky nenasvědčují tomu, že by současné zajištění právní pomoci v občanskoprávním řízení splňovalo požadavky minimální pravomoci nezávislého orgánu poskytovat pomoc obětem diskriminace při vyřizování jejich stížností. Opatření jsou činěna případ od případu a jsou omezena obtížně splnitelnými podmínkami. Pokud rozhodne o poskytnutí právní pomoci soud v souladu se zákonem č. 99/1963 Sb., občanským soudním řádem, je tomu tak zpravidla až po zahájení řízení. Konzultace a pomoc při posouzení věci samé a hodnocení případu nejsou obvykle k dispozici. Ostatní základní pravomoci jsou zcela mimo rámec stávajících opatření v oblasti právní pomoci.

e) **Nevládní organizace**

V současné době existuje jen málo nevládních organizací, jež usilují o vykonávání všech nebo většiny funkcí stanovených příslušnou směrnicí jako minimální pravomoci nezávislého orgánu nebo orgánů, a bez stabilního financování je jejich práce často velmi omezená.

⁷³ Při Úřadu vlády České republiky byla usnesením vlády České republiky z 10. října 2001 č. 1033 zřízena Rada vlády pro rovné příležitosti žen a mužů. Vzhledem k tomu, že její členové mají být jmenováni a její sekretariát zřízen do 31. prosince 2001, dosud tato Rada svou činnost nevyvíjí. Působnost Rady je vymezena jejím statutem, z něhož jí vyplývají úkoly zejména v oblasti koncepcí a koordinace resortních projektů zaměřených na prosazování rovných příležitostí žen a mužů.

Zatímco mnohé nevládní organizace vedou jednotlivé spory ve prospěch jednotlivců, jejich závislost na nejistých finančních prostředcích poskytovaných soukromými dárci, kteří mění priority a v závislosti na nich přidělují finanční zdroje, zvláště omezuje jejich schopnost pomáhat obětem diskriminace při vyřizování stížností na diskriminaci⁷⁴. Žádná z těchto nevládních organizací však nemá **veškeré** minimální pravomoci, vyžadované článkem 13 směrnice č. 2000/43/ES.

10.4. Funkce, postavení a struktura navrhovaného orgánu na ochranu před diskriminací v České republice

10.4.1. Účinnost navrhované úpravy ochrany před rasovou diskriminací a diskriminací na základě pohlaví bude úměrná účinnosti mechanismů vytvořených k uplatňování jeho ustanovení.

10.4.2. Návrh na ustavení nového orgánu či na úpravu nebo rozšíření pravomocí a povinností orgánů stávajících musí být v souladu se strukturou moci výkonné a principy dělby moci určenými Ústavou.

10.4.3. Následující návrhy jsou založeny na zachování již existujících institutů ochrany práv a provádění šetření, v rozsahu odpovídajícím potřebám pokrytí problematiky diskriminace. Návrh sleduje ustavení orgánu na ochranu před diskriminací vybaveného dále vymezenými pravomocemi k zajištění ucelené ochrany před diskriminací vyznačující se stejnými standardy napříč oblastmi v rozsahu odpovídajícím směrnici 2000/43/ES. Navrhovaný orgán by měl rozvíjet svou činnost ve spolupráci s již ustavenými orgány tam, kde existují oblasti oboustranného zájmu. Tak bude zajištěn soulad všech relevantních soudních a správních postupů v České republice s požadavky směrnic.

10.4.4. V průběhu konzultační etapy by měly zůstat všechny možnosti ohledně pravomocí navrhovaného orgánu otevřeny. Před zahájením diskuse může být užitečné zvážit následující návrh jako předběžný návrh.

10.5. Funkce

10.5.1. Za účelem dosažení souladu se směrnicí musí být primárním úkolem orgánu na ochranu před diskriminací: „**poskytovat nezávislou pomoc obětem diskriminace při podávání stížností na diskriminaci**“.

10.5.2. Tento úkol může zahrnovat všechny nebo jen některé z následujících forem pomoci:

- a) základní poradenství a pomoc – může zahrnovat poradenství ve věci samé a ohledně prostředků vynucení práva, které připadají v úvahu, pravomoci jiných orgánů a další zdroje poradenství a pomoci, předběžné pokusy o řešení stížnosti;
- b) pomoc při přípravě věci k předložení k mediaci nebo k soudu/inspektorátu/jinému orgánu s výkonnými pravomocemi;
- c) mediace;
- d) šetření stížnosti;
- e) zastoupení ve věci před soudem nebo jiným orgánem, s cílem dosáhnout rozhodnutí o zjištění diskriminace
- f) zastoupení před soudem s cílem domoci se vynutitelné ochrany.

⁷⁴ Připravovaná novela občanského soudního řádu navrhuje stanovit, že ve věcech ochrany před diskriminací na základě rasového nebo etnického původu, náboženství, světového názoru, invalidity, věku anebo sexuální orientace se účastník může dát v řízení zastupovat též sdružením vzniklým na základě zvláštního právního předpisu (zákon č 83/1990 Sb., o sdružování občanů), k jehož cílům činnosti uvedeným ve stanovách patří ochrana před takovou diskriminací.

Model Velké Británie: zjednání nápravy v občanskoprávním řízení

Nezávislý orgán Velké Británie (Komise pro rasovou rovnoprávnost, Komise pro stejné příležitosti a Komise pro rovnoprávnost v Severním Irsku) poskytuje pomoc v souladu s bodem (a), (b) (pouze za účelem podání k soudu) a (e) a (f). Poskytuje právní zastoupení v případech vybraných na základě zákonem stanovených kritérií a v současné době hradí veškeré soudní poplatky a náklady právního zastoupení v případech, které zastupuje.

Model Irské republiky: právní náprava prostřednictvím Ředitele pro vyšetřování rovnosti, jehož rozhodnutí jsou vykonatelná civilním soudem v občanskoprávním řízení nebo na základě výsledku právně vynutitelné mediace

Nezávislý orgán v Irsku poskytuje pomoc v souladu s bodem (a), (b), (e) a (f). Tento nezávislý orgán může oběti pomoci při zpracování jejího případu za účelem jakéhokoliv jiného způsobu výkonu práva a může přímo předávat záležitosti k šetření. Může též oběť zastupovat při podávání návrhu na výkon rozhodnutí Ředitele k soudu.

Švédský model: právní ochrana (pouze v případě diskriminace v oblasti zaměstnání) na základě dohody nebo prostřednictvím soudu s pravomocí ve věcech pracovních

Dva oddělené orgány, nezávislí ombudsmeni proti etnické diskriminaci a proti diskriminaci z důvodu pohlaví, poskytují pomoc v souladu s bodem (a), (c), (d) (dle požadavků na vedení jednání) a (e) a (f). Tyto nezávislé orgány vyšetřují stížnosti na diskriminaci, s cílem zajistit vyřešení sporu mezi stranami jednáním. Pokud nelze dosáhnout řešení, nezávislý orgán může podat žalobu pracovnímu soudu jménem oběti (obvykle pouze pokud se případ týká důležitého právního problému). Podnět k zahájení řízení může dát i oběť.

Nizozemský model: právní ochrana prostřednictvím vyšetřování Komise pro rovné zacházení a občanskoprávního řízení, za účelem zajištění kompenzace a dalších opatření vedoucích k nápravě včetně neformální mediace.

Jak bylo zmíněno výše, statutární nezávislý orgán, Komise pro rovné zacházení, poskytuje pomoc především v souladu s bodem (d), avšak rovněž v souladu s body (e), (f) a je-li to vhodné (a) a (c). Komise nebo jednotlivá oběť se může obrátit na soud. Pomoc jednotlivcům při předložení jejich stížnosti Komisi nebo soudu poskytují jiné agentury včetně nevládních organizací v různých částech země.

10.5.3. Vzhledem k navrhovaným prostředkům vynucení práva popsáním výše v bodě 10.6.2. se navrhuje poskytovat v České republice pomoc obětem diskriminace orgánem na ochranu před diskriminací v rozsahu popsáním v bodech (a),(c),(d) a (f), tedy

- **základní poradenství a pomoc**
- **pomoc při řešení stížnosti smírem a v případě nutnosti i domáhání se výkonu podmínek dohodnutých stranami při uzavření smíru**
- **šetření stížnosti jednotlivce nebo skupiny osob s cílem doporučit opatření k nápravě a v případě nutnosti následné podání žaloby soudu k rozhodnutí ve věci a kde to bude třeba, i výkonu tohoto rozhodnutí.**

10.5.4. Orgán na ochranu před diskriminací bude mít i další pravomoci v souladu se směrnicí č.2000/43/ES:

“Provádět nezávislé průzkumy týkající se diskriminace“

Tyto průzkumy mohou zahrnovat průzkumy zaměřené na různé etnické skupiny nebo průzkumy mužů nebo žen různého věku, postavení v zaměstnání, atd. nebo zaměstnavatelů nebo dodavatelů zboží nebo služeb, za účelem identifikace povahy a rozsahu diskriminace a nejdůležitějších faktorů. Navrhovaný orgán by mohl používat údaje z tohoto průzkumu při předkládání doporučení a stanovování priorit a cílů s ohledem na své ostatní funkce.

“Zveřejňovat nezávislé zprávy a předkládat doporučení týkající se jakékoliv otázky související s diskriminací“

Publikační oprávnění může zahrnovat výsledky nezávislých průzkumů, jež vedly k odhalení diskriminační praxe. Zprávy mohou obsahovat také doporučení orgánu k odstranění diskriminace.

Navrhovaný zákon by neměl definovat předmět doporučení orgánu na ochranu před diskriminací úzce, protože nelze dostatečně předvídat budoucí vývoj a změny v České republice. Minimální oprávnění navrhovaného orgánu by mělo zahrnovat předkládání doporučení ohledně těchto okruhů:

- politika nebo metody veřejných orgánů bez ohledu na jejich postavení ve struktuře státní správy, praxe soukromých organizací bez ohledu na jejich velikost ve vztahu ke konkrétnímu jednotlivci nebo skupině osob (nejprve by toto doporučení mělo být adresováno orgánu nebo instituci, o kterou jde; pouze pokud by na tato doporučená opatření nebyl brán zřetel, nezávislý orgán by přistoupil k jejich širšímu zveřejnění) anebo jde-li o doporučení obecnějšího charakteru, potom by před zveřejněním orgán nebo organizace které se to týká, dostala příležitost sdělit k doporučení své připomínky;
- platné a navrhované právní a vnitřní předpisy nebo vyhlášky ministerstev a samosprávy;
- důsledky vyplývající z výsledků průzkumů nebo výzkumů prováděných orgánem na ochranu před diskriminací nebo jinou osobou s ohledem na rovnost zacházení z důvodů rasy nebo pohlaví⁷⁵.

10.5.5. Následují další funkce, které příslušné směrnice nevyžadují, ale které by se mohly po úvaze stát součástí pravomocí orgánu na ochranu před diskriminací:

(a) Působení na veřejné mínění ve věcech práva na rovné zacházení a práva požadovat nápravu v případě nezákonné diskriminace prostřednictvím propagačních a vzdělávacích aktivit

Predsudky, rasistické a sexistické názory a chování nejsou vrozené ani zděděné, jsou osvojené. Proto mohou výchovné a propagační činnosti nezávislého orgánu hrát klíčovou roli při odstraňování diskriminace.

Čl. 10 směrnice č. 2000/43/ES požaduje, aby ustanovení přijatá k provedení směrnice, jakož i ustanovení již platná, byla oznámena dotčeným osobám všemi odpovídajícími prostředky a na celém území. Aby skutečně došlo ke změnám postojů a praxe, musí navrhovaná úprava vejít ve známost u fyzických i právnických osob, na něž se bude vztahovat. Je nezbytné poskytovat veřejnosti informace týkající se práva na rovné zacházení bez ohledu na rasu, barvu pleti, etnický původ nebo národnost a bez ohledu na pohlaví. Zkušenosti z ostatních právních řádů dokazují, že to vyžaduje soustředěné úsilí zahrnující použití široké škály metod a využití komunikačních médií. Pokud, jak se předpokládá, orgán na ochranu před diskriminací na

⁷⁵ Tato oprávnění navrhovaného orgánu by v žádném případě neměla omezovat některý z již fungujících orgánů jež v současné době publikují zprávy nebo činí doporučení obecného nebo speciálního charakteru o otázkách týkajících se diskriminace. Předpokládá se, že pokud bude navázána spolupráce s jiným orgánem v průběhu výzkumu nebo šetření, zprávy nebo doporučení budou zveřejněny společně.

základě provádění svých ostatních funkcí získá dostatečné znalosti a odborné zkušenosti, potom lze očekávat, že bude také plnit tuto základní propagační a vzdělávací úlohu v České republice (ve spolupráci s ostatními veřejnými orgány a nevládními organizacemi).

(b) Aktivní legitimace k podávání žalob na zdržení se diskriminačního jednání a odstranění protiprávního stavu⁷⁶

Tato funkce by postavila orgán na ochranu před diskriminací do speciálního postavení účastníka soudního řízení, aktivně legitimovaného k podávání žalob ve věci rasové diskriminace.

Rozhodování, zda podat žalobu na rasovou diskriminaci nebo diskriminaci z důvodu pohlaví, může být pro fyzické osoby velmi těžké, a to i v případě jurisdikcí, v nichž již po řadu let existují speciální předpisy zajišťující vynucení práva. Žalobci často ztratí zaměstnání, čelí sociální marginalizaci, obtěžování nebo pronásledování. Odrazují je rovněž vyhlídky na formalizované soudní řízení a náklady s ním spojené.

Diskriminační praxi lze někdy odhalit jen za předpokladu, že demonstrujeme její dopad na více jednotlivců. To platí zvláště o nepřímo diskriminační praxi, protože se může jevit jako zcela neutrální z hlediska rasy nebo pohlaví. Nepříznivý dopad na určitou rasovou skupinu nebo jedno pohlaví bude zřejmý až poté, kdy je uvedeno více příkladů.

Pravidla občanského soudního řízení nebrání tomu, aby žalobu podalo více žalobců, pokud jsou předmětem sporu věci společného zájmu; soud ovšem rozhodne o prostředcích nápravy pouze ve vztahu k těmto žalobcům. Případ více žalobců je třeba odlišit od skupinových žalob, v nichž je určitá osoba oprávněna žalovat v zájmu celé skupiny. Skupinovou žalobu lze dnes použít např. jako právní prostředek ochrany proti nekalé soutěži. Podle §54 zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku, může zájmy spotřebitelů nebo soutěžitelů hájit také k tomu oprávněná právnická osoba. Výhodou oprávnění nezávislého orgánu podávat žaloby v zastoupení jednotlivců (například všech zaměstnankyň určité společnosti, jimž není vyplácena stejná mzda jako mužům, kteří vykonávají stejnou práci) by bylo, že změny v praxi, které budou výsledkem úspěšné žaloby, budou prospívat kterémukoli jednotlivci ve stejné situaci, pokud ovšem soud žalobnímu návrhu vyhová. Nepřímo pak mohou ovlivnit i praxi dalších subjektů.

(c) Provádění zákonem stanovených šetření

Nezávislé orgány ve Velké Británii a Irské republice mají pravomoc provádět šetření subjektů veřejného nebo soukromého sektoru, jejichž účelem je zjištění a odstranění diskriminačních metod. Tyto orgány mají pravomoc požadovat předložení dokumentů nebo jiných důkazů a předvolat fyzické osoby jako svědky. Pokud nezávislý orgán shledá, že příslušný subjekt jednal nebo jedná nezákonně, potom může vydat 'oznámení o zákazu diskriminace' požadující ukončení diskriminačního jednání a přijetí konkrétních nápravných opatření, o nichž musí nezávislý orgán informovat. Dotčený subjekt může proti tomuto oznámení podat odvolání soudu. Pokud organizace nedodrží podmínky stanovené v oznámení, ačkoliv proti němu nepodala odvolání, nezávislý orgán se může domáhat u soudu vydání rozhodnutí příkazujícího uposlechnout oznámení. Taková šetření se při odstraňování diskriminace velmi osvědčila.

Těžko překonatelné překážky odrazují fyzické osoby od podávání stížností na diskriminaci. Řízení, jejichž cílem je odhalení diskriminace a nařízení nápravy, by proto neměla být omezena jen na šetření nebo rozhodování o stížnostech jednotlivců. Šetření z vlastního

⁷⁶ K tomu viz pozn. č. 74

podnětu, prováděné orgánem na ochranu před diskriminací, by se zaměřovalo na diskriminační stereotypy týkající se nejen samotného jednotlivce a nemělo by být určeno k zajištění ochrany pro jednotlivce. V této oblasti lze očekávat příležitosti ke spolupráci s některým z orgánů pověřených specializovanými šetřeními. Pokud má orgán zákonné pravomoci požadovat předložení důkazů a svědectví osob, které k tomu vyzve, lze prostřednictvím těchto šetření získat a zhodnotit více důkazů, než by bylo k dispozici v případech jednotlivců. Výsledkem tohoto typu šetření ohledně diskriminačních praktik veřejných nebo soukromých subjektů (nikoliv stížností jednotlivců) by měla být zjištění a doporučení závazná pro subjekty, s právem odvolání k civilnímu soudu.

10.6. Statut a pozice

10.6.1. Navrhuje se, aby orgánem na ochranu před diskriminací byla státní instituce ustavená zákonem. Zákon rovněž stanoví, jak bude ustavena výkonná komise, která ponese odpovědnost za činnost orgánu navenek, její funkční období, pravidla týkající se vhodnosti a nevhodnosti delegace pravomoci, atd.

10.6.2. Nabízejí se čtyři způsoby, jak ustavit orgán na ochranu před diskriminací v rámci struktury státních institucí. Závisejí na tom, kdo orgán ustavuje, komu bude odpovědný a z jakého rozpočtu budou hrazeny jeho náklady:

a) Ustavení orgánu v rámci existujícího ministerstva, jmenovaný ministrem a odpovědný ministru

Vzhledem k činnostem, které by měly spadat do zákonné pravomoci navrhovaného orgánu, existuje několik ministerstev, která se jeví z hlediska zajištění tohoto účelu jako vhodná:

- Ministerstvo práce a sociálních věcí
- Ministerstvo vnitra
- Ministerstvo spravedlnosti

Důvody vhodnosti v těchto případech souvisí s výkonem funkcí a činností týkajících se problematiky rovného zacházení, zákazu diskriminace, integrace, stanovení práv, atd., jež lze uvést s ohledem na tato ministerstva.

Výhody:

- Toto řešení zajišťuje navrhovanému orgánu mluvčího na vládní úrovni.
- Lze zajistit důslednější a trvalejší financování navrhovaného orgánu.
- Lze lépe zohlednit doporučení tohoto orgánu ohledně změn právních předpisů.

Nevýhody:

- Pokud orgán s primární odpovědností za aplikaci zákona bude ustaven v rámci jednoho ministerstva, může to vyvolat obavy, že příslušný ministr a jeho vedoucí úředníci by mohli uplatňovat na tento orgán nepřipustný vliv. To by mohlo být na překážku skutečné nestrannosti orgánu. Ke střetu zájmů by mohlo dojít, pokud by orgán měl vyšetřovat diskriminaci v oblastech spadajících do působnosti takového ministerstva. Mohlo by to ovlivnit celkový rozsah a zaměření činnosti nezávislého orgánu a stanovení priorit.

- Zvláště v období zahájení činnosti tohoto orgánu by nemělo docházet k vytváření skutečných nebo domnělých bariér přístupu k němu ani předmětu jeho šetření; k tomu by mohlo vést ustavení tohoto orgánu v rámci jediného ministerstva.
- Navrhovaný orgán by konkuroval ostatním rozpočtovým prioritám příslušného ministerstva. V případě snížení rozpočtu by mohly být kráceny prostředky určené pro jeho fungování ve prospěch udržení financování hlavních funkcí příslušného ministerstva, a to zejména proto, že jeho zaměření bude širší.

b) Ustavení orgánu na ochranu před diskriminací v rámci Úřadu vlády České republiky, jmenovaný místopředsedou vlády a odpovědný místopředsedovi vlády

Odbor pro lidská práva Úřadu vlády hraje významnou úlohu vzhledem k vývoji legislativy a dalších institucí, struktur a postupů zaměřených na podporu rovnosti. Činnost navrhovaného orgánu tak může mít přímý dopad na orgány, s nimiž odbor pro lidská práva sdílí sekretariát. Skutečnost, že Úřad vlády nemá přiděleny správní funkce, by neměla bránit tomuto orgánu je vykonávat, bude-li ustaven zákonem a budou-li mu takové funkce zákonem přiznány. Orgán na ochranu před diskriminací by přímo podléhal místopředsedovi vlády.

Výhody:

- Činnost v rámci sekretariátu sdíleného s Radou pro lidská práva, Radou pro záležitosti romské komunity a Radou pro národnostní menšiny může usnadnit jeho práci.
- Mluvčím orgánu na ochranu před diskriminací bude místopředseda vlády.

Nevýhody:

- Úřad vlády je především servisním orgánem vlády. Odbory tohoto úřadu nejsou zapojeny do poskytování přímých služeb jednotlivcům ani do výkonu správních funkcí.
- V tomto prvním návrhu nejsou uváděny žádné odhady počtu zaměstnanců nezbytných pro zabezpečení navrhovaných funkcí. Veřejný ochránce práv má v současné době 74 zaměstnanců. Je možné se domnívat, že ustavení navrhovaného orgánu v rámci Úřadu vlády není vhodné vzhledem k velikosti a rozsahu povinností takového orgánu.

c) Ustavení v rámci úřadu Veřejného ochránce práv

Nedávné zřízení úřadu Ochránce otevřelo možnosti provádění nezávislých šetření ohledně toho, do jaké míry oprávněná je nespokojenost jednotlivců s činností orgánů státní správy.

Výhody

- Spojení dvou typů nezávislých šetření v jednom orgánu by umožnilo určité úspory administrativních nákladů.
- Tam, kde se obvinění z diskriminace týkají veřejných subjektů jež spadají do pravomoci Ochránce, by se šetření a další činnost mohly opírat o zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, a rovněž o navrhovaný zákon o zákazu diskriminace.

Nevýhody

- Úloha veřejného ochránce práv je nezastupitelná ve vztahu k vymezeným orgánům státní správy; nemá však žádné pravomoci ve vztahu k samosprávě nebo osobám soukromého práva. Naopak se předpokládá, že převažující pozornost bude v činnosti navrhovaného orgánu pro ochranu před diskriminací zaměřena na zaměstnavatele a poskytovatele služeb a zboží v soukromém sektoru, jakož i na určité funkce místní samosprávy, včetně vzdělávání a přístupu k bydlení. Je velmi důležité, aby veřejnost právě tak jako subjekty veřejného i soukromého sektoru znaly a rozlišovaly pravomoci spojené s těmito dvěma různými orgány – pokud budou působit pod jednou střešou, bude to obtížné.
- Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, a navrhovaná úprava ochrany před diskriminací sledují různé cíle. Jejich činnost by se řídila dvěma různými pravidly procesu, včetně pravidel pro vyžadování a provádění důkazů a existovaly by dva různé způsoby zajištění provedení jejich opatření k nápravě. Při takové nesourodosti hrozí, že ve svých důsledcích nepříznivě ovlivní účinnost a efektivitu obou.

d) Ustavení zcela nezávislého orgánu přímo podléhajícího Poslanecké sněmovně ČR (orgán srovnatelný s Veřejným ochráncem práv, Úřadem pro ochranu osobních údajů, atd.), jmenovaný poslaneckou sněmovnou a jí odpovědný, se samostatnou kapitolou ve státním rozpočtu

Výhody:

- Vytvořením samostatného nezávislého orgánu by vznikl úřad nezatížený omezeními vyplývajícími z tradičních postojů, konkurenčními zájmy nebo historickým dědictvím některého potenciálního mateřského orgánu. Vůči veřejnosti, zvláštěním zájmovým skupinám, nevládním organizacím, organizacím jednotlivých obcí, ministerstvům a vládním orgánům na národní a místní úrovni může vystupovat jako nová instituce. Zároveň by mohl čerpat z pozitivních zkušeností a odbornosti již ustavených orgánů, s nimiž může pracovat ve vzájemné spolupráci tam, kde je to vhodné.

Nevýhody:

- Nezávislý orgán a problémy diskriminace rasové nebo z důvodu pohlaví by neměly konkrétního mluvčího ve vládě.
- I kdyby takový orgán měl samostatnou kapitolu ve státním rozpočtu, při změnách politické kontroly by byl ohrožen určitou rozpočtovou nejistotou.
- Rozpočet pro tento orgán by musel zahrnovat také veškeré jeho provozní náklady a zázemí, které by v rámci větší organizace mohl sdílet.

10.6.3. Závěr

Hodnotíme-li výhody a nevýhody shora uvedených tří možností, předběžně se navrhuje, aby navrhovaný orgán byl nezávislou agenturou odpovědnou přímo Poslanecké sněmovně ČR⁷⁷.

⁷⁷ Tímto způsobem je upravena např. také odpovědnost veřejného ochránce práv podle zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv. Podle § 23 citovaného zákona podává ochránce každoročně do 31. března souhrnnou zprávu o své činnosti za uplynulý rok Poslanecké sněmovně; zprávu současně zasílá Senátu, prezidentu republiky, vládě a ministerstvům a jiným správním úřadům s působností po celém území státu a vhodným způsobem ji zveřejňuje. Podle § 24 citovaného zákona předkládá ochránce Poslanecké sněmovně nejméně jednou za tři měsíce informaci o své činnosti, jakož i zprávu o věcech, v nichž nebylo dosaženo dostatečných opatření k nápravě ani postupem podle § 20. Poslanecká sněmovna zprávy a informace předložené Ochráncem projednává, Ochránce je oprávněn zúčastnit se schůze Poslanecké sněmovny a jejího orgánu, jedná-li se o věcech týkajících se jeho působnosti. Požádá-li o slovo, bude mu uděleno.

10.6.4. Navrhuje se, aby orgán měl centrální sídlo, nejlépe v Praze nebo v Brně. Jeho dostupnost by mělo zajistit přiměřené regionální pokrytí; v jeho rámci by bylo možno účinněji zabezpečit některé primární služby, jako např. základní poradenské služby. Tato opatření mohou navýšit potřebné náklady; alespoň v některých místech však lze sjednat sdílení zařízení s jinými veřejnými orgány nebo nevládními organizacemi. Navrhovaný orgán by také mohl poskytovat zdroje a podporu jiným orgánům k zajištění prvotní poradenské funkce ve vzdálenějších oblastech. Naopak nezávislý úřad může poskytovat zdroje a podporu jiným orgánům, které by poskytovaly prvotní poradenské služby v různých částech země.

11. ZÁVĚR

Pokud by byly návrhy realizovány, znamenalo by to významný krok České republiky v boji proti diskriminaci. Předložené návrhy směřují k realizaci změn nutných pro zachování směrnic EHS a ES v oblasti rovného zacházení, jež Česká republika musí naplnit, pokud si přeje stát se členem Evropské unie.