

Stanovisko nevládních neziskových organizací k návrhu zákona o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací (antidiskriminační zákon)

Vládní návrh zákona o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (dále jen „antidiskriminační zákon“) v podobě, ve které byl předložen Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR ke schválení, doporučujeme doplnit o právní nástroje zaručující efektivní vymáhání práv a přístup obětí diskriminace ke spravedlnosti a konkrétnější vymezení působnosti veřejného ochránce práv.

Za esenciální považujeme tři prvky vyplývající ze směrnic Evropských společenství, které si klade antidiskriminační zákon za cíl implementovat do našeho právního řádu¹. Bez těchto prvků je transpozice směrnic neúplná, když jejich zavedení jednotlivé směrnice členským státům přímo ukládají:

- 1. Actio popularis (žaloba ve veřejném zájmu)**
- 2. Mediace**
- 3. Bezplatná právní pomoc**

¹ Směrnice Rady 76/207/EHS ze dne 9. února 1976 o zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy, pokud jde o přístup k zaměstnání, odbornému vzdělávání a postupu v zaměstnání a o pracovní podmínky,

- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/73/ES ze dne 23. září 2002, kterou se mění směrnice Rady 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 o pracovní podmínky.
- Směrnice Rady 2000/43/ES ze dne 29. června 2000, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ.
- Směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání.
- Směrnice Rady 75/117/EHS ze dne 10. února 1975 o sblížení právních předpisů členských států týkajících se uplatňování zásady stejné odměny za práci pro muže a ženy.
- Směrnice Rady 79/7/EHS ze dne 19. prosince 1978 o postupném zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti sociálního zabezpečení.
- Směrnice Rady 86/378/EHS ze dne 24. července 1986 o zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy v systémech sociálního zabezpečení pracovníků.
- Směrnice Rady 96/97/ES ze dne 20. prosince 1996, kterou se mění směrnice 86/378/EHS o zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy v systémech sociálního zabezpečení pracovníků.
- Směrnice Rady 86/613/EHS ze dne 11. prosince 1986 o uplatňování zásady rovného zacházení pro muže a ženy samostatně výdělečně činné, včetně oblasti zemědělství, a o ochraně v mateřství.
- Směrnice Rady 2004/113/ES ze dne 13. prosince 2004, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s muži a ženami v přístupu ke zboží a službám a jejich poskytování.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/54/ES ze dne 5. července 2006 o zavedení zásady rovných příležitostí a rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti zaměstnání a povolání.

Ad 1) Actio popularis (žaloba ve veřejném zájmu)

Z vládního návrhu antidiskriminačního zákona bylo po projednání návrhu Legislativní radou vlády vypuštěno ustanovení, které zakládalo žalobní právo právnických osob založených na ochranu práv obětí diskriminace, nebo jejichž předmětem činnosti uvedeným ve stanovách je ochrana před diskriminací. To znamená, že podání actio popularis (žaloby ve veřejném zájmu) nebude podle antidiskriminačního zákona možné.

Vypuštění ustanovení upravující žalobní právo výše citovaných právnických osob je v rozporu se směrnicemi Evropských společenství, které mají být antidiskriminačním zákonem implementovány do českého právního řádu. Z těchto směrnic je jasně dovoditelné, že sdružení, organizace nebo právnické osoby, které mají oprávněný zájem na zajištění dodržování směrnic, mají být aktivně legitimovány k zahajování soudních a správních řízení určených k vymáhání plnění povinností stanovených směrnicemi (viz. čl. 9 odst. 2 Směrnice rady 2000/78/ES a čl.7 odst. 2 Směrnice Rady 200/43/ES). Vládní návrh zákona předložený Poslanecké sněmovně k projednání tedy nenaplnuje požadavek výše citovaných směrnic.

Možnost podání žaloby nevládní neziskovou organizací ve prospěch obětí, nebo potenciálních obětí diskriminace přitom může zajistit efektivní pomoc obětem diskriminace, které se samy do soudních sporů obávají vstupovat, a to jak z důvodu složitosti sporu, tak z důvodu často tíživého sociálního statusu, který jim nedovoluje nést náhradu nákladů protistrany v případě, že nebudou ve sporu úspěšní.

Zásadním aspektem možnosti sdružení a dalších právních osob zahajovat soudní řízení v případech, kdy je diskriminací ohrožen větší počet osob, je však zejména možnost řešení případů systémového porušování práv s diskriminačním aspektem. V takových případech tedy vlastně neexistuje konkrétní oběť diskriminace, která by mohla nebo byla ochotna podat žalobu, přičemž však ohrožení diskriminací výrazně přesahuje význam jedné jediné oběti a dotýká se práv většího počtu osob. Proto by ani soudní spor jednotlivce takový problém zcela neřešil. (Typicky může jít o diskriminační praktiky nadnárodních společností vůči svým zaměstnancům, diskriminační inzerce a přijímací dotazníky atp.).

Actio popularis by tak výrazně přispěla k potírání systémových problémů spojených s diskriminační praxí. Dopad řešených soudních sporů na společnost a odstranění diskriminačních praktik by tak byl mnohonásobně větší než v případech individuálních sporů, kdy se soud může zabývat pouze právy jednotlivce a výsledek sporu má pouze malý dopad pro odstranění diskriminačních praktik systému.

Obdobný nástroj podání žaloby právnickou osobou v případech, kdy se porušování práv týká většího počtu osob, již v českém právním řádu existuje v oblasti ochrany spotřebitele, nejedná se tedy o zcela nový právní nástroj. Nevidíme tedy důvod, proč by actio popularis neměla být zakotvena i v oblasti ochrany před diskriminací, a to ještě spíše, když implementované směrnice obdobnou právní úpravu přímo vyžadují.

Program GARDE - Globální odpovědnost, Ekologický právní servis
tel: +420-542 575 229
fax: +420 542 213 373
e-mail: brno@eps.cz
www.responsibility.cz, www.eps.cz

Liga lidských práv
tel. +420 545 210 446
fax. +420 545 240 012
e-mail: brno@llp.cz
www.llp.cz

Z výše uvedených důvodů proto navrhuje, aby byla actio popularis do ustanovení § 11 za odst. 2 vládního návrhu antidiskriminačního zákona opět včleněna, a to v následujícím znění: „*Pokud by mohla být diskriminačním zásahem dotčena práva neurčitého počtu osob, náleží právo požadovat u soudu upuštění od diskriminace a odstranění následků diskriminačního zásahu také právnícké osobě uvedené v odstavci 1.*“

Ad 2) Mediace

V případech diskriminace jsou jednotlivými směrnici ukládány členským státům povinnosti např. k EFEKTIVNÍMU zajištění ochrany práv, a to nejen prostřednictvím soudního a správního řízení, ale i prostřednictvím dohodovacích řízení, mezi která patří právě mediace. Mediace představuje efektivní metodu řešení diskriminačních sporů, která dokonce lépe chrání práva obětí diskriminace, než může kontradiktorní soudní proces, který většinou vede jen k eskalaci sporu a definitivnímu zničení dosavadního vztahu (např. v zaměstnání).

Členské státy mají též zajistit dialog přispívající k boji proti diskriminaci. Mediace je ideálním nástrojem pro vedení efektivního dialogu a vzdělávání porušovatelů zákazu diskriminace i jejich obětí. Soudní ani správní řízení nemůže díky svým vlastnostem vytvořit tak efektivní prostředí, které má šanci podpořit změnu.

V rámci EU představuje diskriminace rozsáhlý problém s velkým počtem porušovatelů i jejich obětí. Tento zákon má implementovat směrnice, které mají vést poskytnutí efektivní ochrany práv obětí diskriminace. Vzhledem ke skutečnosti, že se jedná o velký počet potenciálních stěžovatelů/žalobců, není vhodné ponechat poskytování ochrany jen na soudech a soudním řízení, ale je nutné zavést takové metody řešení sporů, které se od soudního řízení odlišují a mohou tak zajistit, že část (podstatná) sporů bude řešena mimosoudně. Mediace je nejvhodnější alternativou k soudnímu řízení. Pokud by mediace nebyla zavedena, zůstala by velká skupina obětí diskriminace bez přístupu ke spravedlnosti neboť o nárocích, které obětem diskriminace podle tohoto zákona vznikají, by musely rozhodovat soudy, které jsou již nyní přetížené. Mediace pomůže odvrátit nával podání na obecných soudech a zároveň poskytne přístup ke spravedlnosti v těch případech, kdy to bude možné.

Mediace je zároveň méně časově náročná a především levnější, usnadní tedy přístup ke spravedlnosti také sociálně slabším obětem, které se bojí vstupovat do soudních řízení právě z důvodu obavy, že nebudou schopni nahradit náklady protistrany v případě, že ve sporu neuspějí. V takových případech nepomáhá ani poskytnutí bezplatné právní pomoci včetně bezplatného právního zastoupení ve sporu, neboť břemeno náhrady nákladů protistrany v případě neúspěchu ve sporu je stále na oběti diskriminace.

Oprávnění ochránce k zajišťování mediace by mělo být zakotveno tak, aby mediaci mohl provádět nejen prostřednictvím vlastního personálu, ale zejména prostřednictvím sdružení a dalších právníckých osob bojujících proti diskriminaci (viz bod 1 výše). K tomu účelu by vedl seznam mediátorů. Z tohoto pohledu je zřejmé, že je na místě, aby podrobnosti o mediaci obecně stanovil zvláštní právní předpis.

Zahlcenost a pomalost českých soudů je palčivým problémem obecně a mediace je institut, který nejen vzhledem k obětem diskriminace, nýbrž obecně tomuto systému odlehčuje. Česká republika by měla urgentně podniknout kroky, které jí umožní dohnat okolní země, které řadu reformních kroků pro reformu soudnictví již dříve podnikly.

Stávající soudní systém zejména v civilních věcech je přetížen velkým množstvím podání, která musí být vyřizována soudci dle občanského soudního řádu. Případy, které se k civilním soudům dostávají, jsou velmi různorodé, proto jejich odlišností musí reforma přizpůsobit i různé metody/procesy jejich řešení (více méně jednotný postup dle o.s.ř. již v moderní justici nedostačuje a je jednou z příčin jejich současných obtíží).

Osvědčeným nástrojem, jak ulehčit našemu přetíženému soudnímu systému, je v duchu ctění odlišností jednotlivých sporů zavedení metod ADR (z angl. *Alternative Dispute Resolution*) do systému naší civilní justice. Nejvhodnější alternativní metodou pro naše civilní soudnictví je mediace, která má velký potenciál převzít část sporů, které by jinak zatěžovaly naše soudy.

Česká republika je ve středoevropském regionu poslední zemí (všichni naši sousedé již mediaci uzákonili), která nezakotvila civilní mediaci ve svém právním řádu. Tato výchozí situace sice není lichotivá, ale dává ČR příležitost inspirovat se úspěchy ostatních zemí a poučit se z jejich chyb při zavádění mediace do justičního systému. Mediace je dle zahraničních zkušeností mnohem efektivnější metodou zejména pro řešení rodinných sporů, případů diskriminace, pracovněprávních sporů a zejména komplikovanějších sporů obchodních, které před soudem trvají dlouhá léta. Zavedení tohoto prvku v rámci antidiskriminačního zákona znamená nejen naplnění požadavku směrnic ES, ale i vyzkoušení důležitého institutu v důležité společenské oblasti – v rámci prevence před zbytečně vyhocenými zdlouhavými spory v oblasti diskriminace -, v praxi.

Ad 3) Bezplatná právní pomoc

Aby účast obětí diskriminace na řešení jejich sporů mohla být účinná a smysluplná, pak je nezbytné poskytnout těm, kteří si to nemohou dovolit, právní pomoc k uplatnění jejich práv a oprávněných zájmů, jinak by proti svým ekonomicky lépe situovaným protějškům často neuspěly jen proto, že si nemohou dovolit advokáta. Za současné situace by se většina sociálně slabších obětí diskriminace (ty tvoří drtivou většinu všech obětí diskriminace) stejně nemohla svých práv domoci, neboť by si nebyla schopna zajistit právní pomoc. Tyto závěry nutně vedou k tomu, že obětem diskriminace (a nejen jim) musí být poskytnuta bezplatná (nebo alespoň za sníženou odměnu poskytovaná) právní pomoc. V rámci antidiskriminačního zákona by základní právní pomoc a asistenci mohl provádět ochránce a opět zejména již zmíněná sdružení a právnické osoby poskytující pomoc v případech diskriminace.

V celkovém pohledu na nedostupnost spravedlnosti/právní pomoci v ČR pro nemajetné je nevyhnutelné, jak právníci působící v nevládních organizacích opakovaně argumentují, vytvořit ucelený systém státem zajišťované právní pomoci, který v sobě zahrne i výše naznačený model základní právní pomoci poskytované ochráncem a sdruženími a dalšími právnickými osobami

Program GARDE - Globální odpovědnost, Ekologický právní servis
tel: +420-542 575 229
fax: +420 542 213 373
e-mail: brno@eps.cz
www.responsibility.cz, www.eps.cz

Liga lidských práv
tel. +420 545 210 446
fax. +420 545 240 012
e-mail: brno@llp.cz
www.llp.cz

poskytujícími pomoc v oblasti diskriminace. Také v oblasti státem garantované právní pomoci jsme oproti okolním státům pozadu, vedle všech států západní Evropy i státy Evropy postkomunistické začaly systémy bezplatné právní pomoci zavádět, včetně Slovinska, Maďarska, Bulharska, Litvy a dalších. Příkladem šla i reformní vláda slovenská, který tento systém připravila v roce 2005.

V současné době již fungují státem garantovaná Centra bezplatné právní pomoci ve čtyřech slovenských městech.

Argumentujeme-li z opačného konce, může případně obdobně jako v případě mediace pomoci vyzkoušení systému právní pomoci bezplatné nebo za snížený poplatek v případech diskriminace k jeho systémovému zavedení v praxi ve větší šíři oblastí do budoucna.

Pro názornost připojujeme ustanovení směrnic Evropských společenství dokládající oprávněnost zavedení třech výše uvedených prvků do českého právního řádu antidiskriminačním zákonem.

SMĚRNICE Rady č. 2000/43/ES ze dne 29. června 2000, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ

(15) Posouzení skutečností, které vedou ke zjištění, že došlo k přímé nebo nepřímé diskriminaci, náleží vnitrostátním soudním nebo jiným příslušným orgánům v souladu s vnitrostátním právem nebo zvyklostmi. Ty mohou zejména stanovit, že nepřímá diskriminace může být zjištěna jakýmkoli prostředky včetně statistických údajů.

(19) Osoby, které byly předmětem diskriminace na základě rasy nebo etnického původu by měly mít odpovídající prostředky právní ochrany. Pro zajištění účinnější úrovně ochrany by sdružení nebo právnické osoby měly být rovněž zmocněny zahajovat s využitím postupů stanovených členskými státy řízení ve prospěch a na podporu jakékoli oběti, aniž jsou dotčeny vnitrostátní procesní předpisy týkající se zastupování a obhajoby před soudy. – **ACTIO POPULARIS**

Směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání

(15) posouzení skutečností, které vedou ke zjištění, že došlo k přímé nebo nepřímé diskriminaci, náleží vnitrostátním soudním nebo jiným příslušným orgánům v souladu s vnitrostátním právem nebo zvyklostmi. Ty mohou zejména stanovit, že nepřímá diskriminace může být zjištěna jakýmkoli prostředky včetně statistických údajů;

(33) Členské státy by měly podporovat dialog mezi sociálními partnery a v rámci vnitrostátní praxe také s nevládními organizacemi za účelem řešení jednotlivých forem diskriminace na pracovišti a boje proti nim.

Mediace je ideálním nástrojem pro vedení efektivního dialogu a vzdělávání porušovatelů zákazu diskriminace.

Program GARDE - Globální odpovědnost, Ekologický právní servis
tel: +420-542 575 229
fax: +420 542 213 373
e-mail: brno@eps.cz
www.responsibility.cz, www.eps.cz

Liga lidských práv
tel. +420 545 210 446
fax. +420 545 240 012
e-mail: brno@llp.cz
www.llp.cz

Článek 9

Ochrana práv

1. Členské státy zajišťují, aby **soudní nebo správní řízení**, včetně, považují-li to za vhodné, **dohodovacích řízení**, směřující k dodržování povinností podle této směrnice byla **dostupná všem osobám**, které se cítí poškozeny nedodržováním zásady rovného zacházení, i když vztahy, ve kterých mělo dojít k diskriminaci, již skončily.

2. Členské státy zajistí, aby **sdružení, organizace nebo právnické osoby**, které mají v souladu s kritérii stanovenými jejich vnitrostátními právními předpisy oprávněný zájem na zajištění dodržování této směrnice, **mohly** ve prospěch nebo na podporu žalobce s jeho souhlasem **zahájit jakékoli soudní nebo správní řízení určené pro vymáhání plnění povinností podle této směrnice**.

Actio popularis

Článek 13

Sociální dialog

1. Členské státy přijmou v souladu se svými vnitrostátními tradicemi a zvyklostmi vhodná **opatření na podporu dialogu** mezi sociálními partnery, aby bylo podporováno rovné zacházení, včetně pomoci sledování praxe na pracovištích, kolektivních smluv, pracovních řádů a výzkumu nebo výměny zkušeností a osvědčené praxe.

2. Je-li to v souladu s vnitrostátními tradicemi a zvyklostmi, podpoří členské státy sociální partnery, aniž je dotčena jejich samostatnost, aby na příslušné úrovni **uzavírali dohody, které stanoví pravidla proti diskriminaci** v oblastech uvedených v článku 3 **spadajících do oblasti působnosti kolektivního vyjednávání**. Tyto dohody dodržují minimální požadavky stanovené v této směrnici a ve vnitrostátních prováděcích předpisech.

Článek 14

Dialog s nevládními organizacemi

Členské státy podporují dialog s příslušnými nevládními organizacemi, které mají v souladu s vnitrostátními předpisy a zvyklostmi oprávněný zájem přispívat k boji proti diskriminaci z kteréhokoli z důvodů uvedených v článku 1 za účelem podpory zásady rovného zacházení.

Mediace je ideálním nástrojem pro vedení efektivního dialogu a vzdělávání porušovatelů zákazu diskriminace.

Článek 17

Sankce

Členské státy **stanoví systém sankcí** za porušování vnitrostátních předpisů přijatých k provedení této směrnice a **přijmou všechna opatření nezbytná k zajištění jejich uplatňování**. Tyto sankce, které mohou zahrnovat náhradu škody poškozenému, **musí být účinné, přiměřené a odrazující**. Členské

Program GARDE - Globální odpovědnost, Ekologický právní servis
tel: +420-542 575 229
fax: +420 542 213 373
e-mail: brno@eps.cz
www.responsibility.cz, www.eps.cz

Liga lidských práv
tel. +420 545 210 446
fax. +420 545 240 012
e-mail: brno@llp.cz
www.llp.cz

státy oznámí tyto předpisy Komisi nejpozději do 2. prosince 2003 a co nejdříve veškeré následné změny, které se jich týkají.

Článek 18 Provádění

Členské státy přijmou právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí nejpozději do 2. prosince 2003 nebo mohou prováděním této směrnice pověřit sociální partnery na jejich společnou žádost, pokud jde o ustanovení obsažená v kolektivních smlouvách. V těchto případech členské státy zajistí, aby nejpozději do 2. prosince 2003 sociální partneři **zavedli nezbytná ustanovení dohodou**, přičemž členské státy jsou povinny přijmout všechna nezbytná opatření, která jim umožní kdykoli zaručit výsledky požadované touto směrnicí. Neprodleně o tom uvědomí Komisi.

Obdobná či stejná znění ustanovení lze nalézt ve všech dotčených směrnicích.

Kontaktní osoba: Mgr. Jana Koukalová (program GARDE Ekologického právního servisu)

Program GARDE - Globální odpovědnost, Ekologický právní servis
tel: +420-542 575 229
fax: +420 542 213 373
e-mail: brno@eps.cz
www.responsibility.cz, www.eps.cz

Liga lidských práv
tel. +420 545 210 446
fax. +420 545 240 012
e-mail: brno@llp.cz
www.llp.cz

K tomuto stanovisku se připojují tyto nevládní neziskové organizace:

1. program GARDE Ekologického právního servisu
2. Liga lidských práv
3. PILA - Public Interest Lawyers Association
4. Partners Czech, o. p. s.
5. ADRA o.s.
6. Sdružení obrany spotřebitelů České republiky
7. Národní rada osob se zdravotním postižením ČR
8. EAPN ČR – Asociace nestátních neziskových organizací v České republice
9. Asociace občanských poraden
10. MDAC Centrum advokacie duševně postižených
11. Nová škola, o.p.s.
12. NEzávislé Sociálně Ekologické HNUTÍ – NESEHNUTÍ
13. Kofoedova škola
14. STUD Brno, občanské sdružení
15. Gay a lesbická liga
16. Sdružení Práh
17. O.s. Magdalenium
18. Společenství Romů na Moravě
19. SPOLEČNOST TADY A TEDĚ, o. p. s.
20. Slezská diakonie
21. Dům romské kultury o.p.s.
22. Humanistické centrum Dialog, o.s.
23. Organizace pro pomoc uprchlíkům
24. Iuridicum Remedium

Česká ženská lobby – síť organizací, která hájí práva žen v České republice, jmenovitě tyto organizace:

25. APC WNSP
26. Aperio - Společnost pro zdravé rodičovství
27. Athinganoi
28. Asociace podnikatelek a manažerek
29. Česká asociace dul
30. Český helsinský výbor
31. Český svaz žen
32. Evropská kontaktní skupina v ČR
33. Fórum 50 %
34. Gender Studies, o.p.s.
35. Hnutí za aktivní mateřství
36. Magdala
37. Manushe
38. Moravská asociace podnikatelek a manažerek
39. proFem
40. ROSA o.s.

Program GARDE - Globální odpovědnost, Ekologický právní servis
tel: +420-542 575 229
fax: +420 542 213 373
e-mail: brno@eps.cz
www.responsibility.cz, www.eps.cz

Liga lidských práv
tel. +420 545 210 446
fax. +420 545 240 012
e-mail: brno@llp.cz
www.llp.cz

-
41. Rozkoš bez Rizika
 42. Soroptimist International
 43. Unie katolických žen (UKŽ)
 44. UNIPA Unie porodních asistentek
 45. Žába na prameni o. s.

FORINT – Fórum pro integraci, konsorcium organizací, které se systematicky a intenzivně věnují sociální exkluzi a také inkluzi, jmenovitě tyto organizace:

46. Drom, romské středisko
47. Drom, o.p.s.
48. La Strada, o.p.s.
49. Otevřená společnost, o.p.s.
50. Člověk v tísní, společnost při ČT, o.p.s.
51. Poradna pro občanství, občanská a lidská práva, o.s.
52. Vzájemné soužití, o.s.
53. Socioklub, o.s.
54. Step by Step ČR, o.s.
55. IQ Roma servis, o. s.