

## Doporučení k odstranění překážek obětí diskriminace v přístupu ke spravedlnosti

Konference „Diskriminace v ČR: oběť diskriminace a její překážky v přístupu ke spravedlnosti“

1. července 2015, Brno

Petr Polák, Jiří Šamánek, Marína Urbániková / 1. července 2015. © Copyright  
Veřejný ochránce práv, 2015  
Příjemce a realizátor projektu: Kancelář veřejného ochránce práv

# 1. Vytvořit cílené informační kampaně zaměřené na zlepšení informovanosti znevýhodněných skupin.

Oběti diskriminace často **nevědí**, zda dané jednání **skutečně naplňuje znaky diskriminace** ve smyslu antidiskriminačního zákona, **jak se lze bránit, na koho se lze obrátit, jak si zaopatřit důkaz ani čeho se lze domoct**. Tyto informace jsou sice **obecně dostupné**, chybí jejich **lepší přizpůsobení konkrétním cílovým skupinám**, a to po stránce obsahové i formální (například je třeba vzít v úvahu bariéry v přístupu k novým informačním technologiím nebo jazykové bariéry).

## 2. Vzdělávat kontinuálně soudce, advokáty, inspektory, úředníky, učitele, sociální pracovníky, policisty, zdravotnický personál a další skupiny.

Antidiskriminační právo je oblastí **spíše novou**, takže je potřeba **školit** i ty, kteří mají prosazovat právo na rovné zacházení a **podporovat** oběti diskriminace.

### 3. Realizovat osvětové kampaně pro veřejnost s cílem zmírnit předsudky a stereotypy a vysvětlit, proč je diskriminace nepřijatelná.

Zdá se, že část společnosti **vnitřně nesouhlasí** s obsahem antidiskriminačního zákona a zákaz diskriminace chápe jako **nepřiměřené omezení** svých práv.

Má také tendenci **spíše odsoudit oběť diskriminace než jejího pachatele**, což vede neochotě oběti stěžovat si, aby nevypadala jako „potíživista“ a aby se jí pachatel nepomstil.

**Předsudky a stereotypy** jsou ve společnosti natolik rozšířené, že část lidí ze znevýhodněných skupin je vzala za své a chápe postavení diskriminovaného jako **součást své identity** a jako něco, co je **natolik běžné, že nemá význam se tím zabývat**.

## 4. Vytvořit dobré podmínky pro fungování neziskových organizací, jež poskytují bezplatné poradenství a podporu obětem diskriminace.

Ukazuje se, že oběti diskriminace odrazuje od podávání stížností **stud**, **nedůvěra ve vlastní kompetence**, **obava** z jednání s úřady či soudy a **nedůvěra v ně samotné**, i **finanční náklady**. Neziskové organizace je mohou při oznamování diskriminace a jejím prošetřování **výrazným způsobem podpořit**.

## 5. Přiznávat v soudním řízení obětem diskriminace náhradu újmy v penězích.

Z rozhodnutí soudů vyplývá, že soudy (s ohledem na jazykový výklad) chápou materiální satisfakci až jako **podpurný prostředek nápravy**. Oběť diskriminace může mít obavu podat žalobu, protože i kdyby vyhrála spor, šance na přiznání peněžité náhrady za nemajetkovou újmu je **nevelká** (podle dostupných soudních rozhodnutí z období od účinnosti antidiskriminačního zákona uspěl žalobce v 1 případě ze 17, tj., v 6 % případů).

Ve spojení s často tíživou situací (např. ztráta zaměstnání) a s náklady spojenými s podáním žaloby pak může být motivována spíše svá práva nehájit. Ustanovení § 10 antidiskriminačního zákona je v současné době nutné překlenout „eurokonformním“ výkladem, avšak oběť diskriminace nemá jistotu, že soudy k tomuto výkladu přistoupí.

Ochránkyně navrhuje zpřesnit formulaci ustanovení § 10 antidiskriminačního zákona tak, aby bylo v souladu s právem Evropské unie.

## 6. Poskytnout stejnou ochranu před soudem všem obětem diskriminace.

Oběti diskriminace v současné době **nemají stejné procesní postavení**. Zatímco v případě namítané diskriminace z důvodu rasy a etnického původu je aplikováno sdílení důkazního břemene **vždy**, u ostatních důvodů je tomu tak **jen v oblasti pracovního práva** (s výjimkou důvodu „pohlaví“, které má silnější postavení ještě v oblasti přístupu ke zboží a službám).

Například oběti diskriminace na základě věku či zdravotního postižení tak mají **horší procesní postavení**, namítají-li diskriminaci v přístupu ke vzdělání, ke zdravotní péči, ale i k bydlení a ke zboží a službám.

**Ochránkyně navrhuje rozšířit ustanovení § 133a občanského soudního řádu tak, aby bylo v souladu s antidiskriminačním zákonem.**

**7. Upravit výši soudního poplatku za podání antidiskriminační žaloby tak, aby neobsahoval procentuální podíl z výše požadované náhrady nemajetkové újmy v penězích, a zároveň snížit soudní poplatek na 1.000 Kč (€ 37).**

Pro oběť diskriminace v **tíživé životní situaci** je obtížné podávat antidiskriminační žalobu s ohledem na náklady. Některé náklady **nelze předvídat**, ale žalobce s nimi musí počítat; například **náhrada nákladů protistrany** v případě prohry, které mohou být nemalé (žalobce hradil náhradu nákladů protistrany v 27 % sledovaných případů, a to v průměrné výši téměř 37.000 Kč (€ 1.370)).

Jeví se proto jako **vhodné snižovat náklady předvídatelné**, jako je například **výše soudního poplatku**.



## 8. Zajistit bezplatnou právní pomoc obětem diskriminace a zavést evidenci advokátů specializujících se na antidiskriminační právo.

Oběť diskriminace je omezena v možnosti bránit se soudní cestou i při **snaze vyhledat advokáta**, který se danou problematikou zabývá. Evidence advokátů a koncipientů na stránkách ČAK sice umožňuje vyhledávat advokáta dle specializace, ale **antidiskriminační právo v seznamu není**.

Oběť diskriminace se tak může obrátit na advokáta s jinou specializací, která se jí týká (například se specializací na pracovní právo) ovšem v této fázi nemá jistotu, že se advokát s antidiskriminačním právem ve své praxi vůbec setkal.

Vzhledem k tomu, že antidiskriminačních žalob je podáváno bezesporu málo, **nemusejí mít ani advokáti obecně s tímto odvětvím zkušenost**. Snaha o nalezení specialisty a konzultace s více advokáty pak může být spojena s **dodatečnými náklady**.

## 9. Zakotvit do právního řádu žalobu ve veřejném zájmu (*actio popularis*) v diskriminačních věcech.

Žaloba ve veřejném zájmu v případě diskriminace se jeví jako **efektivní nástroj** hned z několika důvodů. Jednak „odpadají“ bariéry pro podání žaloby, kterým čelí oběť diskriminace. Zároveň je vhodným řešením **diskriminace plošné**, tj. diskriminace dopadající na neurčitý okruh obětí.

Sekundárním přínosem by byla „**tvorba judikatury**“, tedy i zvyšování právní jistoty jak oběti diskriminace, tak osob, které uplatňují rozdílné zacházení, a nejsou si jisty, zda je rozlišování v souladu s právem.

V neposlední řadě je třeba zdůraznit, že diskriminující subjekt by při prohraném sporu pouze **upustil od diskriminace či odstranil její následky, nebyl by však vystaven riziku hradit nemajetkovou újmu v penězích.**

## 10. Zpřesnit a rozšířit evidenci soudních rozhodnutí Ministerstva spravedlnosti ČR.

Z výzkumu mimo jiné vyplývá, že evidence Ministerstva spravedlnosti ČR **není přesná ani úplná**. Některá rozhodnutí vyžádaná na základě evidence se diskriminace netýkala, řada rozhodnutí o diskriminačním sporu naopak v evidenci chybí. Evidence přitom může být cenným zdrojem informací jak o počtu antidiskriminačních žalob, tak o výsledku jednotlivých sporů.

Ideální by tedy bylo, pokud by soudy kromě dotčených oblastí a spisových značek poskytovaly ministerstvu též **anonymizovaná rozhodnutí**. Ministerstvo spravedlnosti ČR by pak mohlo vyloučit rozhodnutí, která se diskriminace netýkají, a zároveň evidovat výsledky sporů, počty diskriminačních důvodů a počty forem diskriminace.

S ohledem na nízkou četnost antidiskriminačních žalob by byla **administrativní zátěž** spojená s tímto opatřením **únosná**.

## 11. Zajistit, aby problematika rovného zacházení a ochrana před diskriminací byla pravidelnou součástí plánů kontrol správních orgánů.

Z výzkumu sice vyplynulo, že sledované správní orgány (Státní úřad inspekce práce, Česká obchodní inspekce, Česká školní inspekce) prověřují **dodržování zákazu diskriminace nejen z popudu oznamovatelů**, ale často **na základě plánu kontrol**. Neexistuje ale záruka, že takto budou správní orgány postupovat i **v budoucnu**.

Vzhledem k existujícím překážkám pro oběti diskriminaci v přístupu ke spravedlnosti je žádoucí, aby **vybrané ústřední orgány** (zejména MPSV, MPO, MŠMT a další ministerstva) dohlížely na to, že **roční plány kontrol** jim podřízených správních orgánů budou **vždy obsahovat** problematiku nediskriminace a rovných příležitostí.



## 12. Zajistit, aby na oblastní úrovni správních orgánů pracoval odborník na problematiku nerovného zacházení a ochrany před diskriminací.

Vzhledem ke složitosti problematiky diskriminace je nezbytné, aby na **každém oblastním inspektorátu správního orgánu**, do jehož působnosti spadá otázka rovného zacházení, pracoval **odborník vyškolený na problematiku diskriminace**. Příkladem pro sdílení této dobré praxe mezi správními orgány může být přístup Státního úřadu inspekce práce, který má na každém inspektorátu **tzv. garanta**. Tento pracovník musí průběžně získávat od zaměstnavatele podporu zejména ve vzdělávání a pravidelnou supervizi. Pro ostatní pracovníky na inspektorátu může sloužit jako **mentor v otázkách rovného zacházení**.

Zároveň doporučuji, aby správní orgány při kontrolách rovného zacházení častěji využívaly **institutu prizvaných či odborně způsobilých osob z řad zástupců nevládních organizací**, které pracují s marginalizovanými skupinami (osoby se zdravotním postižením, Romové, transsexuální osoby apod.). Příkladem dobré praxe je dlouhodobá aktivita České školní inspekce na tomto poli.



### 13. Zvýšit četnost kontrol a správních řízení zaměřených na diskriminaci a nerovné zacházení v oblasti zaměstnání, zboží a služeb a vzdělávání.

Přestože se ve sledovaném období oběti diskriminace obracely častěji na správní orgány než na soudy, i tak je možno považovat **počet oznámených a zjištěných skutků spíše za zanedbatelný**. Správní orgány by měly proto neprodleně zvýšit počet kontrol v oblasti rovného zacházení a řádně využívat všech zákonných nástrojů ke **zjištění stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti**.

Správní orgány se **nesmí zdráhat využít podklady od oznamovatele** (oběti diskriminace) pro prokázání deliktu, a to včetně audio či video nahrávek. Správní orgány by rovněž měly častěji využívat **institutu svědecké výpovědi** a zasadit se o ochranu svědků (jakož i oznamovatelů) před pronásledováním (viktimizací).

## 14. Pečlivě odůvodňovat kontrolní zjištění a rozhodnutí správních orgánů zejména s ohledem na diskriminační důvody, formy diskriminace a přípustné formy rozdílného zacházení.

Z rozhodnutí, které ochránkyně shromáždila při výzkumu, vyplynulo, že správní orgány v odůvodnění svých rozhodnutí **neidentifikovaly dostatečně určité diskriminační důvod** (nejčastěji se jednalo o případ národnosti, státní příslušnosti či „jiného postavení“ osoby), případně se vůbec **nezabývaly formou diskriminace**.

Správní orgány se v kontrolních zjištěních či správních rozhodnutích dostatečně nevypořádaly **s přípustnými formami rozdílného zacházení**. Ne každé nerovné zacházení je diskriminací. V případě některých diskriminačních důvodů (pohlaví, věk, zdravotní postižení, náboženství apod.) je třeba vždy pečlivě zkoumat **legitimní účel rozlišování**, a zda zvolené prostředky směřují k tomuto účelu a jsou zároveň **přiměřené a nezbytné**. Pokud tak správní orgány nečiní, porušují **princip přesvědčivého správního rozhodování**.



## 15. Ukládat za porušení zákazu diskriminace sankce, kterou jsou účinné, přiměřené a odrazující, a informovat o nich přiměřeným způsobem veřejnost.

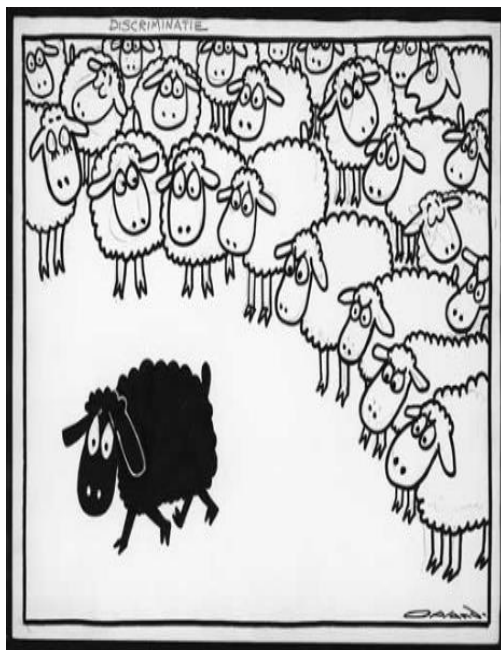
Výskyt deliktů v oblasti práce a zaměstnávání a zboží a služeb **byl v podstatě setrvalý**. Počet těchto deliktů byl mnohonásobně vyšší, než počet pokut. Lze proto mít závažné pochybnosti, zda správní orgány dostaly kritériím, jejichž splnění požaduje právo Evropské unie. Sankce za diskriminaci by měly být **účinné, přiměřené a odrazující**. A aby sankce odradily diskriminující osobu od diskriminačního jednání v budoucnu, měly by být **především citelné**.

Zároveň je nezbytné, aby o případech diskriminace a uložených sankcích správní orgány **informovaly veřejnost přiměřeným způsobem**. Jedině tak lze docílit stavu, kdy výše sankce odradí i ostatní osoby, které se diskriminace stále dopouštějí, avšak dosud nebyly přistíženy. Pokud jde o způsob informování veřejnosti, lze se **inspirovat dosavadní praxí České obchodní inspekce**. Rasová či etnická diskriminace musí být potrestána co nejpřísněji.

Opačný přístup odporuje právu Evropské unie.







## Děkujeme za pozornost!

[www.ochrance.cz/diskriminace](http://www.ochrance.cz/diskriminace)

[www.spolecne.ochrance.cz](http://www.spolecne.ochrance.cz)

[www.eso.ochrance.cz](http://www.eso.ochrance.cz)

[www.facebook.com: Veřejný ochránce práv - ombudsman](https://www.facebook.com/veřejný_ochránce_přáv_-_ombudsman)