

EVROPSKÝ ROK ROVNÝCH PŘÍLEŽITOSTÍ A IMPLEMENTACE SMĚRNIC RADY 2000/43/ES A 2000/78/ES

OLGA DVORSKÁ

Právnická fakulta Masarykovy univerzity v Brně
Katedra pracovního práva a sociálního zabezpečení

Abstrakt

Rok 2007 byl Evropskou unií prohlášen za rok rovných příležitostí, což ostatně podtrhuje důraz, který orgány Evropských společenství na tuto oblast kladou. V rámci Evropské unie již byla přijata celá řada dokumentů (primárním právem počínaje). K nejzásadnějším dokumentům sekundárního práva pak, vedle směrnic upravujících genderovou problematiku, patří směrnice Rady 2000/43/ES zakazující diskriminaci založenou na rase či etnickém původu, a směrnice Rady 2000/78/ES stanovící obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání, neboť zaměstnání a povolání představují klíčové aspekty k zakotvení rovných příležitostí pro všechny. Nicméně efektivní implementace uvedených směrnic v členských státech není jednoduchá, což si ukážeme právě v tomto příspěvku, a to především na příkladu České republiky a Slovenska.

Klíčová slova

rovné zacházení, diskriminace, rovné příležitosti, směrnice Rady 2000/43/ES, směrnice Rady 2000/78/ES, implementace, antidiskriminační zákon v České republice, antidiskriminační zákon na Slovensku, pracovní právo

Abstract

The year 2007 was declared by the European Union as the year of equal opportunities which underlines accentuating focus on this sphere by the bodies of European Communities. In terms of European Union were already adopted many documents (primarily in the sphere of primary law). To the most important documents of secondary legislation belong, regardless of directives which regulate gender equality, Council directive 2000/43/EC prohibiting discrimination on grounds of race and ethnic origin and Council directive 2000/78/EC establishing general framework for equality of treatment in employment and occupation, because employment and occupation are key elements in guaranteeing equal opportunities for all. Nevertheless effective implementation of these directives in the member states is not so easy which will be shown in this contribution, especially on example of the Czech republic and Slovakia.

Key words

equality of treatment, discrimination, equal opportunities, Council Directive 2000/43/EC, Council Directive 2000/78/EC, implementation, Antidiscrimination Act in Czech Republic, Antidiscrimination Act in Slovakia, labour law

Rok 2007 byl Radou a Evropským parlamentem prohlášený za rok rovných příležitostí. Evropská komise k tomu na svých webových stránkách uvádí: „*Evropská unie má veškeré důvody být hrdá na svou antidiskriminační legislativu, která patří k nejrozsáhlejším na světě. V roce 2000 přijala Evropská unie dva významné zákony zakazující diskriminaci založenou na rasovém a etnickém původu, náboženství nebo víře, zdravotním postižení, věku nebo sexuální orientaci na pracovišti a v ostatních oblastech života. Následující texty jsou založené na obsáhlých opatřeních Evropské unie na podporu rovnosti mužů a žen. Prosazování rovných práv a přijímání zákonů, které je budou garantovat, však nedostačuje pro praktické zajištění rovných příležitostí pro všechny. K uskutečnění změny v chování a myšlení musí být lidé dostatečně motivováni. Musí být také učiněna opatření, díky kterým se vypořádáme se složitými vzorci nerovnoprávnosti, jimiž trpí určité evropské skupiny a komunity, jako například Romové, zároveň však musíme zkoumat kořeny těchto problémů. Nakonec je nutno si přiznat, že naše společnosti se mění. Jako příklad je možné uvést stárnoucí populace v zemích Evropské unie a jejich stále vzrůstající mnohonárodnostní složení. Prohlubující se rozmanitost s sebou přináší nové výzvy, kterým musíme efektivněji čelit, a zároveň nabízí nesčetné možnosti, jichž se musíme chopit. Evropský rok rovných příležitostí je iniciativou, která stojí v čele úsilí směřujícímu k odvážné strategii urychlující boj proti diskriminaci v Evropské unii tak, jak to Komise vysvětlila v dokumentu vydaném v červnu 2005 nazvaném 'Rámcová strategie proti diskriminaci a za rovné příležitosti pro všechny'. Během Roku 2007 je nutno vyváženě ošetřit všechny důvody diskriminace, zároveň s různými způsoby diskriminace, kterou zakoušejí ženy i muži z důvodů pohlaví, rasového nebo etnického původu, náboženství či víry, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace.“¹*

Cílem roku 2007 tedy bylo především zvýšit povědomí lidí o jejich právech na rovné zacházení a na život bez diskriminace – bez ohledu na pohlaví, rasový či etnický původ,

¹ Viz Evropský rok rovných příležitostí pro všechny. Proč Evropský rok 2007? [citováno 4. dubna 2008]. Dostupný z: http://ec.europa.eu/employment_social/eyeq/index.cfm?cat_id=EY; a dále rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 771/2006/ES. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:146:0001:0007:CS:PDF>.

vyznání či víru, zdravotní postižení, věk nebo sexuální orientaci, podporovat rovnost příležitostí pro všechny a odstartovat rozsáhlou diskusi o výhodách rozmanitosti jak pro evropské společnosti, tak pro jednotlivce, kteří v nich žijí.

Nebudu na tomto místě hodnotit úspěšnost roku 2007, pokud jde o dosažení výše uvedených cílů,² nýbrž se zaměřím na úspěšnost členských států při implementaci základních směrnic upravujících problematiku rovného zacházení a zákazu diskriminace, na něž výše uvedená citace poukazuje, a to konkrétně 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,³ a směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání,⁴ přičemž jako příklad jsem si zvolila samozřejmě Českou republiku, a pro komparaci s ní Slovensko.

Směrnice 2000/43/ES

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.⁵ Za tímto účelem ukládá směrnice členským státům povinnost přijmout odpovídající vnitrostátní legislativu a stanoví jim k tomu minimální obsahové náležitosti, jež musí být v příslušných právních předpisech zohledněny.

Prvním z takových požadavků je odpovídající vymezení základních pojmů, jako jsou *zásada rovného zacházení, přímá a nepřímá diskriminace, obtěžování či navádění k diskriminaci*. Všechny tyto pojmy rovněž sama směrnice definuje (viz její čl. 2). Pokud jde

² K antidiskriminačním aktivitám Evropské unie prováděným v roce 2007 blíže např. Equal Rights In Practice, Issue 7. Spring 2007. Dostupný z: http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/pubst/news/nl7_07_en.pdf; či Equal Rights In Practice, Issue 8. Autumn 2007. Dostupný z: http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/pubst/news/nl8_07_en.pdf.

³ Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin. Publikovaná v Úředním věstníku Evropských společenství Official Journal of the European Communities, 19. července 2000, L180/22 – L180/26; česká verze v Úředním věstníku Evropské unie 20/sv. 1, str. 23 – 27; CELEX 32000L0043) [citováno 4. dubna 2008]. Dostupná z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:20:01:32000L0043:CS:PDF>. Dále jen směrnice 2000/43/ES.

⁴ Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation. Publikovaná v Úředním věstníku Evropských společenství (Official Journal of the European Communities, 2. prosince 2000, L303/16 – L303/22; česká verze v Úředním věstníku Evropské unie 05/sv. 4, str. 79 – 85; CELEX 32000L0078) [citováno 4. dubna 2008]. Dostupná z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:05:04:32000L0078:CS:PDF>. Dále jen směrnice 2000/78/ES.

⁵ Srov. čl. 1 této směrnice.

o věcnou a osobní působnost směrnice, resp. na ni navazující vnitrostátní legislativy, vztahuje se tato směrnice *na všechny osoby z veřejného i soukromého sektoru včetně veřejných subjektů, pokud jde o*

- a) podmínky přístupu k zaměstnání, samostatně výdělečné činnosti nebo do pracovního poměru včetně kritérií výběru a podmínek nábory, bez ohledu na obor činnosti a na úroveň profesní hierarchie, včetně pracovního postupu;*
- b) přístup ke všem typům a úrovním odborného poradenství, odborného vzdělávání, dalšího odborného vzdělávání a rekvalifikace, včetně získávání praktických zkušeností;*
- c) podmínky zaměstnání a pracovní podmínky včetně podmínek propouštění a odměňování;*
- d) členství a účast v organizaci zaměstnanců nebo zaměstnavatelů nebo v jakékoli organizaci, jejíž členové vykonávají určité povolání, včetně výhod poskytovaných těmito organizacemi;*
- e) sociální ochranu včetně sociálního zabezpečení a zdravotní péče;*
- f) sociální výhody;*
- g) vzdělání;*
- h) přístup ke zboží a službám, které jsou k dispozici veřejnosti, včetně ubytování, a jejich dodávky.*

Netýká se však diskriminace na základě státní příslušnosti ani vstupu, pobytu či právního postavení cizích státních příslušníků třetích zemí a osob bez státní příslušnosti na území členských států.⁶

Členské státy byly (a samozřejmě i nadále jsou) konkrétně povinny zajistit do 19. července 2003 soulad svého vnitrostátního práva s touto směrnicí, přičemž nejde jen o pouhé zakotvení práva na rovné zacházení, nýbrž též o jeho efektivní realizaci. Za tímto účelem musí členské státy jednak stanovit, že diskriminace z důvodu rasy či etnického původu je zakázaná, a současně v této souvislosti vymezit i základní formy diskriminace, včetně jejich definic. Směrnice umožňuje pouze dvě výjimky s tím, že jejich využití záleží na vůli členských států. Tou první je připuštění tzv. oprávněné diskriminace na základě rasy či etnického původu, *pokud z povahy profesní činnosti nebo z podmínek jejího výkonu vyplývá,*

⁶ Srov. čl. 3 této směrnice.

že tyto charakteristiky představují podstatný a určující profesní požadavek, ovšem pouze je-li jeho cíl legitimní a požadavek přiměřený. Druhou výjimku tvoří tzv. pozitivní opatření, jejichž účelem je poskytnutí určitých výhod osobám, které jsou na základě své rasy či etnického původu nějakým způsobem znevýhodněny či segregovány.⁷

Současně jsou členské státy povinny zajistit efektivní ochranu uplatnění takových práv, a to prostřednictvím soudních, správních, popř. jiných dohadovacích řízení, která musí být dostupná všem bez rozdílu. Kromě toho musí členské státy zajistit, aby mohla příslušné řízení zahájit ve prospěch či na podporu oběti diskriminace, samozřejmě s jejím souhlasem, též právnická osoba, která má v souvislosti s vnitrostátními kritérii oprávněný zájem na dodržování této směrnice. Podstatným a v členských státech poměrně diskutovaným je v této souvislosti požadavek směrnice týkající se přenosu důkazního břemene, jenž spočívá v tom, že diskriminovaná osoba (žalobce) má soudu, popř. jinému orgánu, pouze *předložit skutečnosti nasvědčující tomu, že došlo k přímé nebo nepřímé diskriminaci, přičemž prokázat, že nedošlo k porušení zásady rovného zacházení přísluší již odpůrci*. Vybočit z tohoto požadavku mohou členské státy pouze v případě, že to bude pro žalobce výhodnější. Většina členských států však řeší opačný problém, a sice jak předejít tzv. šikanózním žalobám, které se nezakládají na skutečném diskriminačním jednání a jejichž účelem je pouze neoprávněná diskreditace žalovaného. A konečně musí členské státy v rámci efektivní právní ochrany stanovit systém účinných, přiměřených avšak odrazujících sankcí, jež mohou zahrnovat též vyplácení náhrad obětem diskriminace, za porušení vnitrostátních ustanovení provádějících tuto směrnici.⁸

Požadavky směrnice nicméně tímto nekončí, neboť v dalších ustanoveních požaduje po členských státech též zajištění ochrany před pronásledováním, tj. před nepříznivým zacházením či následky, jež jsou reakcí na uplatňování práv vyplývající z principu rovného zacházení prostřednictvím soudu či jiného orgánu. Stejně tak jsou členské státy povinny určit jeden či více subjektů zaměřujících se na podporu rovného zacházení, tedy především na prevenci diskriminace a pomoc jejím případným obětem. Takové subjekty musí být minimálně oprávněny podávat návrhy na zahájení řízení z důvodu diskriminace, zpracovávat nezávislé studie, podávat doporučení a zveřejňovat nezávislé zprávy týkající se diskriminace.⁹

⁷ Srov. k tomu čl. 4 a 5 směrnice.

⁸ Srov. k tomu čl. 7, 8 a 15 směrnice.

⁹ Srov. k tomu čl. 9 a 13 směrnice.

Kromě toho jsou členské státy povinny zajistit šíření informací, resp. seznámení veřejnosti s předpisy přijatými k provedení této směrnice, a dále sociální dialog se sociálními partnery za účelem další podpory rovného zacházení prostřednictvím např. kolektivních smluv či vnitropodnikových předpisů, a současně dialog s nevládními organizacemi orientujícími se na podporu rovného zacházení a boj proti diskriminaci.¹⁰

O veškeré své činnosti v daných oblastech pak musí členské státy poskytovat vždy v pětiletých intervalech Evropské komisi informace *nezbytné k tomu, aby Komise vypracovala zprávu pro Evropský parlament a Radu o uplatňování této směrnice*, přičemž prvním termínem pro zaslání takové zprávy byl 19. červenec 2005.

Směrnice 2000/78/ES

*Účelem této směrnice je stanovit obecný rámec pro boj s diskriminací na základě náboženského vyznání či víry, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace v zaměstnání a povolání, s cílem zavést v členských státech zásadu rovného zacházení.*¹¹ Jak vyplývá ze zde uvedených diskriminačních důvodů, nenahrazuje tato směrnice všechny směrnice předchozí, neboť neupravuje zákaz diskriminace ani na základě pohlaví ani z důvody rasy či etnického původu, nýbrž je pouze doplňuje tak, aby byla zásada rovného zacházení a zákazu diskriminace v rámci Evropské unie upravena komplexně. I tato směrnice je určena členskými státy, jimž stanoví rámec minimálních požadavků, které musí promítnout do svého vnitrostátního práva.

Členské státy byly (a samozřejmě i nadále jsou), podobně jako v případě předchozí směrnice, povinny zajistit do 2. prosince 2003 soulad svého vnitrostátního práva s touto směrnicí, přičemž nejde jen o pouhé zakotvení práva na rovné zacházení, nýbrž též o jeho efektivní realizaci.

Stejně jako u výše popsané směrnice 2000/43/ES, i zde musí členské státy vycházet z jasného vymezení základních pojmů, jako jsou *zásada rovného zacházení, přímá a nepřímá diskriminace, obtěžování či navádění k diskriminaci*, přičemž samotná směrnice jim k tomu

¹⁰ Viz čl. 10, 11 a 12 směrnice.

¹¹ Viz čl. 1 této směrnice.

poskytuje určitý návod v podobě obecných definic těchto pojmů (viz čl. 2). Oblast osobní působnosti je shodná s osobní působností předešlé směrnice, tj. *všechny osoby ve veřejném i soukromém sektoru, včetně veřejných subjektů*, věcná působnost je poněkud užší, neboť se týká pouze následujících oblastí:

- a) *podmínky přístupu k zaměstnání, samostatné výdělečné činnosti nebo k povolání, včetně kritérií výběru a podmínek nábora bez ohledu na obor činnosti a na všech úrovních profesní hierarchie včetně získávání praktických zkušeností;*
- b) *přístup ke všem typům a úrovním poradenství pro volbu povolání, odborného vzdělávání, dalšího odborného vzdělávání a rekvalifikace včetně pracovní praxe;*
- c) *podmínky zaměstnání a pracovní podmínky včetně podmínek propouštění a odměňování;*
- d) *členství a činnost v organizaci zaměstnanců nebo zaměstnavatelů nebo v jakékoli organizaci, jejíž členové vykonávají určité povolání, včetně výhod poskytovaných těmito organizacemi.*

Negativní působnost směrnice se vztahuje na diskriminaci na základě státní příslušnosti, na vstup, pobyt či právní postavení cizích státních příslušníků třetích zemí nebo osob bez státní příslušnosti na území členských států, a dále na platby jakéhokoli druhu poskytované státními systémy nebo podobnými systémy, popř. na ozbrojené síly, stanoví-li tak členské státy u diskriminace na základě zdravotního postižení nebo věku.¹²

Stejně jako v předchozí směrnici mohou členské státy stanovit výjimky ze zásady rovného zacházení jí zakotvené, a to *pokud z povahy dotyčné pracovní činnosti nebo z podmínek jejího výkonu vyplývá, že tyto vlastnosti představují podstatný a určující profesní požadavek*, ovšem pouze *je-li cíl legitimní a požadavek přiměřený*. Kromě toho lze dále v případě diskriminace na základě náboženského vyznání či víry připustit rozdílné zacházení, pokud to vyplývá jako profesní požadavek u organizace či osoby, jejíž pracovní činnost, resp. etika takové činnosti je založena na náboženském vyznání nebo víře. I zde však platí, že se musí jednat o *legitimní a odůvodněný profesní požadavek se zřetelem k etice organizace*. Členské státy mohou dále připustit diskriminaci z důvodu věku, pokud je objektivně a rozumně odůvodněna legitimními cíli, souvisejícími zejména s politikou zaměstnanosti, trhem práce a odborným vzděláváním, pakliže prostředky k dosažení uvedených cílů jsou

¹² Srov. čl. 3 směrnice.

přiměřené a nezbytné. Tyto výjimky mohou především zahrnovat rozdíly související s odborným vzděláním či praxí. Diskriminaci na základě věku je možno za určitých okolností připustit též v systémech sociálního zabezpečení, ovšem pouze nepovede-li to k diskriminaci z důvodu pohlaví. V rámci pozitivních opatření pak mohou členské státy zakotvit tzv. přiměřené uspořádání pro postižené osoby spočívající v uložení povinnosti zaměstnavateli *umožnit zdravotně postižené osobě přístup k zaměstnání, jeho výkon nebo postup v zaměstnání nebo absolvování odborného vzdělávání, pokud tato opatření pro zaměstnavatele neznamenají neúměrné břemeno*, popř. je-li toto břemeno dostatečně vyváženo opatřeními existujícími v rámci politiky dotyčného členského státu v oblasti zdravotního postižení. Kromě toho mohou členské státy obecně přijímat, popř. podporovat pozitivní opatření, jejichž účelem je poskytnutí určité výhody osobám, které jsou na základě některého z diskriminačních důvodů uvedených ve směrnici v nevýhodném postavení vůči ostatním, a stejně tak další opatření související s bezpečností a ochranou zdraví při práci zdravotně postižených.¹³

Pokud jde o zakotvení ochrany před diskriminací, obsahuje tato směrnice stejné požadavky jako směrnice předchozí, tj. jak dostupnost soudních, správních či jiných řízení pro všechny, možnost zahájení takového řízení ve prospěch či na podporu diskriminované osoby a s jejím souhlasem právnickou osobou působící v oblasti rovného zacházení a zákazu diskriminace, tak i přenos důkazního břemene. Členské státy jsou rovněž povinny přijmout *nezbytná opatření pro ochranu zaměstnanců před propuštěním nebo jiným nepříznivým zacházením ze strany zaměstnavatele, které je reakcí na stížnost podanou v podniku nebo na soudní řízení zaměřené na dodržování zásady rovného zacházení*. Kromě toho i zde by měly členské státy stanovit systém účinných, přiměřených avšak odrazujících sankcí a přijmout opatření k jejich efektivnímu uplatnění.¹⁴

Šíření informací, zajištění sociálního dialogu a dialogu s nevládními organizacemi působícími v oblasti rovného zacházení je i zde upraveno stejně jako v předešlé směrnici.¹⁵

O veškeré své činnosti v daných oblastech pak musí členské státy poskytovat, stejně jako u směrnice 2000/43/ES, vždy v pětiletých intervalech Evropské komisi informace

¹³ Srov. k tomu čl. 4, 5, 6, 7 a 17 této směrnice.

¹⁴ Viz čl. 9, 10 a 11 směrnice.

¹⁵ Srov. čl. 12, 13 a 14 této směrnice.

nezbytné k tomu, aby Komise vypracovala zprávu pro Evropský parlament a Radu o uplatňování této směrnice, přičemž prvním termínem pro zaslání takové zprávy byl 2. prosinec 2005.

Implementace obou směrnic v členských státech

Ačkoli současně se vstupem v platnost nové legislativy v Lucemburku v prosinci 2006 všechny členské státy transponovaly výše uvedené směrnice do svých vnitrostátních právních řádů, a tudíž byla i ukončena řízení o porušení komunitárního práva vedená vůči Německu, Finsku, Rakousku a Lucembursku kvůli nečinnosti související s implementací předmětných směrnic, byla zahájena spousta nových řízení,¹⁶ jejichž předmětem je nekonformnost vnitrostátních právních předpisů s požadavky komunitárního práva, resp. konkrétně s požadavky obou antidiskriminačních směrnic přijatých v roce 2000. V únoru 2006 byla zahájena řízení vůči Belgii, Dánsku, Řecku, Španělsku, Irsku, Itálii, Nizozemí, Portugalsku, Švédsku a Spojenému království a v červenci 2006 též vůči České republice, Estonsku, Kypru, Maďarsku, Litvě, Lotyšsku, Maltě, Polsku, Slovinsku a Slovensku, a to kvůli nesprávné implementaci směrnice 2000/43/ES. V prosinci 2006 pak následovalo zahájení dalších řízení kvůli nesprávné implementaci směrnice 2000/78/ES, a sice vůči Dánsku, Řecku, Španělsku, Irsku, Itálii, Nizozemí, Portugalsku, České republice, Estonsku, Kypru, Maďarsku, Litvě, Lotyšsku, Maltě, Polsku, Slovinsku, Slovensku a Finsku, přičemž Spojené království, Švédsko, Francie a Belgie využili možnosti prodloužení lhůty až do prosince 2006 k provedení ustanovení této směrnice týkajících se diskriminace na základě věku a zdravotního postižení, již jim poskytuje čl. 18 této směrnice.¹⁷

Jak vidno, v podstatě všechny členské státy mají s implementací předmětných směrnic problémy, nicméně v následujícím textu se blíže zaměřím samozřejmě na Českou republiku a pro srovnání též na Slovensko.

¹⁶ Nemám zde zatím na mysli řízení před Evropským soudním dvorem, nýbrž pouze zahájení provádění určitých opatření ze strany Evropské komise.

¹⁷ Srov. k tomu přílohu k 24. výroční zprávě Komise o kontrole uplatňování práva společenství (2006) – Commission Staff Working Document annex to the 24th Annual Report from the Commission on Monitoring the Application of Community Law (2006) Situation in the Different Sectors. Brussels, 2007, s. 46, COM(2007) 398 final, SEC(2007) 976 [citováno 4. dubna 2008]. Dostupná z: http://ec.europa.eu/community_law/infringements/pdf/sec_2007_0975_1_en.pdf. Zpráva z roku 2007 dosud není zpracována, a proto je možné, že některé z výše uvedených států již provedly příslušné úpravy vnitrostátních právních předpisů a učinily je konformními s požadavky dotčených směrnic. Např. Slovensko přijalo rozsáhlou novelu antidiskriminačního zákona, účinnou od 1. dubna 2008, o níž bude ještě pojednáno dále.

Antidiskriminační zákon v České republice

V poslední době je v České republice skloňovaný antidiskriminační zákon,¹⁸ jenž se dostal do povědomí mimo jiné též díky novému kodexu pracovního práva. Původní zákoník práce¹⁹ totiž postupně novelizován, zejména prostřednictvím tzv. první a druhé euronovely,²⁰ jimiž, spolu s dalšími novelami, byly současně doplněny rovněž ostatní pracovněprávní předpisy, tak, že antidiskriminační úprava v rámci pracovního práva byla co do požadavků Evropské unie relativně dostačující. To se nicméně změnilo v okamžiku nabytí účinnosti nového zákoníku práce,²¹ který již ve svých ustanoveních upravujících zásadu rovného zacházení a zákazu diskriminace počítal s existencí obecného antidiskriminačního zákona.²²

První návrh antidiskriminačního zákona spatřil světlo světa již v roce 2004, přičemž dne 21. ledna 2005 jej předložila vláda Poslanecké sněmovně, v níž byl projednáván jako sněmovní tisk č. 866 (související změnový zákon jako tisk č. 867). V senátu byl tento návrh projednáván jako senátní tisk č. 201. Senát jej však zamítl a vrátil Poslanecké sněmovně, která toto rozhodnutí nepřehlasovala, a tak osud prvního návrhu antidiskriminačního zákona byl definitivně zpečetěn dne 23. května 2006.

Vzhledem neutěšené situaci v antidiskriminační právní úpravě České republiky, jež způsobila též zahájení čtyř řízení pro porušení komunitárního práva, byl na sklonku roku 2006 zpracován druhý návrh antidiskriminačního zákona, jenž byl Poslanecké sněmovně předložen dne 12. července 2007 a byl jí projednáván jako sněmovní tisk 253. Dne 19. března 2008 schválila Poslanecká sněmovna ve třetím čtení tento již druhý návrh zákona s několika svými pozměňovacími návrhy. Dne 31. března 2008 byl návrh antidiskriminačního zákona schválený Poslaneckou sněmovnou doručen Senátu a je jím projednáván jako senátní tisk č. 225.

¹⁸ Návrh zákona o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon).

¹⁹ Zákon č. 65/1965 Sb, zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (platný a účinný až do 31. prosince 2006).

²⁰ První euronovela byla provedena zákonem č. 155/2000 Sb., účinným až na určité výjimky dnem 1. ledna 2001, druhá euronovela pak zákonem č. 46/2004 Sb, účinným dnem 1. března 2004.

²¹ Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, účinný od 1. ledna 2007.

²² Srov. § 16 nového zákoníku práce.

Z důvodu omezeného rozsahu tohoto příspěvku se nebudu detailně zabývat celým návrhem antidiskriminačního zákona, neboť je v tuto chvíli ještě otázkou, zda bude vůbec přijat a stejně tak, v jaké podobě, neboť i Senát jej může prostřednictvím svých pozměňovacích návrhů ještě upravit. Konečné posouzení obsahu z hlediska jeho souladu s komunitárním právem, bude-li antidiskriminační zákona přijat, bude nicméně především na Evropské komisi. Zmíním se tedy pouze obecně o některých skutečnostech, které mě při přečtení návrhu zaujaly.

Podíváme-li se na samotný obsah návrhu antidiskriminačního zákona, zjistíme, že dle textu důvodové zprávy je hlavním cílem tohoto návrhu jednak doplnění chybějící právní úpravy v rámci českého právního řádu tak, aby byly naplněny požadavky komunitárního práva, a dále též dosažení koherentní, transparentní a srozumitelné právní úpravy českého právního řádu, která je provázána s ústavními principy.²³

Pokud jde o soulad návrhu s požadavky směrnic 2000/43/ES a 2000/78/ES, lze konstatovat, že z hlediska rozsahu oblastí, v nichž zásadu rovného zacházení upravuje (alespoň dle svého § 1) odpovídá dikci obou směrnic. Osobní působnost zákona je vymezena tak, že *fyzická osoba má právo v právních vztazích, na které se vztahuje tento zákon, na rovné zacházení a na to, aby nebyla diskriminována.*²⁴ Zákon by se tedy měl vztahovat na všechny fyzické osoby, což rovněž odpovídá požadavkům komunitárního práva. Diskutabilní je nicméně vztah antidiskriminačních ustanovení vůči osobám právnickým, jež samy o sobě z povahy věci diskriminovány být nemohou, nicméně ve spojení s jejich členy, společníky, statutárními orgány apod. je i diskriminace právnických osob možná. Slovenský antidiskriminační zákon toto např. zohledňuje, jak bude uvedeno dále, nicméně z dikce směrnic Evropské unie toto jednoznačně nevyplývá. Bude tedy záležet především na stanovisku Evropské komise, jejímž úkolem je hlídat soulad vnitrostátních právních řádů členských států s právem komunitárním. Stejně tak lze spekulovat o rozsahu povinných subjektů, neboť konkrétní povinnost dodržovat zásadu rovného zacházení je v návrhu antidiskriminačního zákona výslovně uložena pouze zaměstnavatelům.²⁵

²³ Viz Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), Obecná část, Hlavní principy navrhované právní úpravy, s. 25 [citováno 4. dubna 2008]. Dostupná z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=11133>.

²⁴ Srov. § 1 odst. 3 návrhu antiriskriminačního zákona

²⁵ Viz např. § 5 odst. 3 či § 8 návrhu antidiskriminačního zákona.

Vymezení pojmů je další problematickou oblastí, která činila např. problém slovenským zákonodárcům (viz dále). Ačkoli přístup českých zákonodárců je poměrně pečlivý, neboť značná část návrhu antidiskriminačního zákona je věnována v podstatě pouze definicím pojmů, jež jsou zpravidla převzaty z překladu obou směrnic, obecně lze této části vytknout vymezení určitých pojmů pouze pro účely antidiskriminačního zákona a jiných obecně, aniž by byl patrný určitý logický záměr.²⁶ Stejně tak lze vytknout z hlediska systematiky zákona uspořádání, resp. zařazení některých konkrétních ustanovení. Např. povinnost dodržovat zásadu rovného zacházení a zákaz diskriminace a tomu odpovídající právo na rovné zacházení, jež by si zřejmě zasloužily samostatný paragraf, jsou obsaženy pouze „skrytě“, a to jednak v rámci vymezení působnosti zákona v § 1 odst. 3 (právo fyzických osob na rovné zacházení), a dále ve vymezení pojmů v § 5 odst. 3 (povinnost zaměstnavatelů dodržovat zákaz diskriminace v pracovněprávních vztazích), popř. až ve speciální úpravě konkrétních oblastí (viz např. § 8). Diskutabilní zřejmě bude rovněž stanovení rozdílné věkové hranice důchodového věku pouze na základě pohlaví,²⁷ což dle mého názoru neodpovídá dikci čl. 6 odst. 2 směrnice 2000/78/ES, neboť v důsledku takového rozlišení jsou v podstatě muži diskriminováni z hlediska přístupu k dávkám sociálního zabezpečení v podobě starobního důchodu. Pozoruhodné je pak ustanovení § 6 odst. 6, dle něhož *diskriminací z důvodu pohlaví není rozdílné zacházení při poskytování služeb, které jsou nabízeny v oblasti soukromého a rodinného života a úkonů prováděných v této souvislosti*.

Velmi diskutovaným tématem při projednávání antidiskriminačního zákona byla, vedle dalších otázek,²⁸ též problematika právní úpravy přenosu důkazního břemene, dle níž by měl žalobce (diskriminovaná osoba) pouze předložit soudu skutečnosti odůvodňující podezření z diskriminace, přičemž prokázat, že k porušení zásady rovného zacházení nedošlo, je uloženo žalovanému.²⁹ Většina členských států, včetně České republiky i Slovenska, totiž řeší v této souvislosti otázku předcházení tzv. šikanózním žalobám. Slovensko např. toto

²⁶ Např. právo na rovné zacházení je v § 1 odst. 3 návrhu definováno pro účely tohoto zákona, zatímco zajišťování rovného zacházení v § 5 odst. 2 je již vymezeno obecně, apod.

²⁷ Viz § 6 odst. 2 návrhu antidiskriminačního zákona.

²⁸ Jako např. povaha samotné antidiskriminační úpravy – jeden obecný zákon či novelizace řady již existujících zákonů, úprava pozitivních opatření, výběr státní instituce zaměřující se na podporu rovného zacházení a boj proti diskriminaci (vedle nevládních organizací) – zřízení instituce nové či svěření těchto kompetencí veřejnému ochránci práv, neurčitost některých pojmů apod. Blíže k tomu viz např. *Otáhalová, L., Čížinský, P. Antidiskriminační zákon v poločase. Via Iuris – čtvrtletní příloha Právního fóra, 2006, č. IV, s. 61 – 67 [citováno 4. dubna 2008]. Dostupný z: http://www.viaiuris.cz/files/pravni_forum/VIA_IURIS_06_4.pdf.*

²⁹ Viz čl. 10 směrnice 2000/78/ES a čl. 8 směrnice 2000/43/ES.

vyřešilo stanovením požadavku, aby žalobce předložil důkazy, z nichž je možno dovodit, že byl diskriminován. Poslední novelou slovenského antidiskriminačního zákona však byl tento požadavek zmírněn na pouhé oznámení skutečností, z nichž lze důvodně usuzovat na diskriminační jednání.³⁰ Toto mírnější pojetí zvolila i Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, a to přijetím pozměňovacího návrhu poslance Bendy ve 3. čtení (viz navrhovaná novela § 133a občanského soudního řádu³¹ ve znění schváleném Poslaneckou sněmovnou).

Otázka konformity antidiskriminačního zákona s právem komunitárním bude především předmětem posuzování Evropské komise. Nicméně z pohledu postavení antidiskriminačního zákona v rámci českého vnitrostátního práva je však třeba konstatovat, že cíl směřující k *dosažení koherentní, transparentní a srozumitelné právní úpravy českého právního řádu* dle mého názoru v žádném případě naplněn není, a to především z následujících důvodů.

Především je třeba upozornit na skutečnost, že žádné z ustanovení tohoto zákona neřeší otázku jeho vztahu k ostatním právním předpisům, které buďto již nyní úpravu rovného zacházení a zákazu diskriminace obsahují, anebo předpisům, jež by takovou úpravu obsahovat měly, ale nečiní tak. V této souvislosti lze rovněž poukázat na relativně úzký a navíc taxativní výčet diskriminačních důvodů v § 2 odst. 3 návrhu antidiskriminačního zákona (o jeho zařazení k definici přímé diskriminace, namísto vymezení obecného ani nemluvě).

Dle mého názoru by měl být antidiskriminační zákon obecným zákonem (*lex generalis*) subsidiárně použitelným vůči všem zvláštním právním úpravám regulujícím oblasti, na něž se vztahuje. Tato skutečnost je sice zmíněna v důvodové zprávě,³² nicméně v samotném návrhu zákona již nikoli. Tato neprovázanost s ostatními zákony se odráží též ve skutečnosti, že antidiskriminační zákon obsahuje novely pouze několika zákonů z oblasti pojištění a občanského soudního řádu. Potřeba novelizace dalších speciálních zákonů, včetně zákonů z oblasti pracovněprávní, je opět zmíněna pouze v důvodové zprávě (viz strana 30 –

³⁰ Viz § 11 odst. 2 slovenského antidiskriminačního zákona před a po nabytí účinnosti zákona č. 85/2008 Z.z., jenž nabyl účinnosti 1. dubna 2008.

³¹ Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

³² Viz Důvodová zpráva k návrhu antidiskriminačního zákona, Obecná část, Popis platného právního stavu, s. 21: *Antidiskriminační zákon je zákon obecný, další předpisy upravující rovné zacházení jsou k němu ve vztahu speciálním a v případě rozporu se použijí přednostně.*

32), samotný návrh antidiskriminačního zákona, jenž je pojat poměrně obecně, a to včetně relativně neurčitého vymezení řady pojmů či institutů, ji vůbec neřeší. Již nyní je tedy patrné, že samotné schválení antidiskriminačního zákona nebude v rámci komplexní úpravy principu rovného zacházení a zákazu diskriminace řešením konečným, nýbrž pouze prvním, a to ještě poněkud pochybným, krůčkem.

Exkurz ke slovenskému antidiskriminačnímu zákonu

Vzhledem k omezenému rozsahu tohoto příspěvku se nyní již jen stručně zmíním o slovenském antidiskriminačním zákonu, a to především kvůli určitému srovnání, popř. inspiraci pro Českou republiku. Slovenský antidiskriminační zákon se totiž, podobně jako antidiskriminační zákon český, potýkal s problémy již před jeho samotným přijetím. Dvakrát odmítl Parlament Slovenské republiky návrh tohoto zákona projednat, a tak schválený *zákon č. 365/2004 Z.z., o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (antidiskriminačný zákon)*, účinný od 1. července 2004, byl až v pořadí třetím návrhem. Avšak i navzdory takto brzkému přijetí antidiskriminačního zákona (ve srovnání s Českou republikou) se Slovenská republika potýkala s výhradami ze strany Evropské komise (a kromě toho § 8 odst. 8 antidiskriminačního zákona byl předmětem posuzování Ústavného soudu z hlediska jeho souladu s ústavním pořádkem Slovenské republiky, přičemž nálezem publikovaným pod č. 539/2005 Z.z. bylo toto ustanovení zrušeno).³³

³³ Blíže k tomu viz např. *Fet'ková, G.* Nesúlady antidiskriminačného zákona s Ústavou SR. *Justičná revue*, 2006, č. 1, s. 132 – 150, *Jánošíková, M.* Posudzovanie antidiskriminačnej legislatívy v konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky. *Jurisprudence*, 2006, č. 5, s. 36 – 41, či *Lipšic, D.* K pozitívnej diskriminácii. *Justičná revue*, 2007, č. 5, s. 650 – 654. Blíže obecně k obsahu antidiskriminačního zákona, ve znění účinném před novelou provedenou zákonem č. 85/2008 Z.z., a jeho vztahu ke směrnicím 2000/43/ES a 2000/78/ES viz např. *Barancová, H.* Antidiskriminačný zákon a zásada rovnakého zaobchádzania v pracovnoprávných vzťahoch. *Právny obzor*, 2005, č. 4, s. 335 – 348, *Poláková, A.* Antidiskriminačná legislatíva v Slovenskej republike a postavenie Slovenského národného strediska pre ľudská práva. *Justičná revue*, 2006, č. 12, s. 1827 – 1834, *Freund, M.* Zásada rovnakého zaobchádzania v pracovnoprávných vzťahoch. In *Barancová, H. a kol.* Pracovné právo v zjednotenej Európe. Sympóziu s medzinárodnou účasťou. Trenčianske Teplice – Omšenie 8. – 10. september 2004. Žilina: Poradca podnikateľa, 2004, s. 62 – 80, *Barancová, H.* Protidiskriminačný zákon a zásada rovnakého zaobchádzania v pracovnoprávných vzťahoch. In *Barancová, H. a kol.* Pracovné právo v zjednotenej Európe. Sympóziu s medzinárodnou účasťou. Trenčianske Teplice – Omšenie 8. – 10. september 2004. Žilina: Poradca podnikateľa, 2004, s. 81 – 98, či *Švecová, D.* K zákazu diskriminácie v pracovnoprávných vzťahoch. In *Barancová, H. a kol.* Pracovné právo v zjednotenej Európe. Sympóziu s medzinárodnou účasťou. Trenčianske Teplice – Omšenie 8. – 10. september 2004. Žilina: Poradca podnikateľa, 2004, s. 99 – 111.

Evropská komise vytýkala Slovensku především vymezení pojmů,³⁴ a proto byla v letošním roce přijata rozsáhlá novela antidiskriminačního zákona, provedená zákonem č. 85/2008 Z.z., účinným od 1. dubna 2008, jejímž předmětem je především zcela nová úprava definic pojmů, a dále zakotvení výslovného zákazu diskriminace v jednotlivých blíže upravených oblastech (*v sociálnom zabezpečení, zdravotnej starostlivosti, poskytovaní tovarov a služieb a vo vzdelávaní*, a dále *v pracovnoprávných vzťahoch a obdobných právnych vzťahoch*), ale také určité zmírnění (ve vztahu k žalobci) již výše zmíněné úpravy přenosu důkazního břemene, či nové zavedení pozitivních opatření, jež byla již určitým způsobem upravena v nálezem Ústavného soudu zrušeném § 8 odst. 8 původního znění antidiskriminačního zákona, a i nyní jsou předmětem kritiky odborné veřejnosti.³⁵

Závěr

Řádná implementace směrnic Evropské unie, jak vidno, nespočívá pouze v jejich formální transpozici do vnitrostátního právního řádu, např. v podobě obecného antidiskriminačního zákona, jak bývá mnohdy zdůrazňováno v souvislosti se snahou o schválení návrhu tohoto zákona v České republice, nýbrž především v obsahové kvalitě příslušných antidiskriminačních ustanovení, ať už jsou přijata v podobě jediného zákona či formou úpravy speciálních zákonů regulujících konkrétní oblasti (i když, dle mého názoru je přijetí jednoho obecného zákona vhodnější, avšak za podmínky jeho důsledné provázanosti s předpisy zvláštními, přičemž tato komplexní úprava by měla být především kompaktní, přehledná a transparentní). Tento závěr potvrzuje též příklad slovenského antidiskriminačního zákona, který byl účinný již v roce 2004, a přesto byla Slovenská republika ve 24. výroční zprávě Evropské komise z roku 2007 (zohledňující stav v roce 2006) – viz výše – zmíněna jako jeden z členských států, vůči nimž bylo zahájeno řízení pro nesoulad vnitrostátní právní úpravy s požadavky komunitárního práva, a sice konkrétně s předmětnými směrnicemi. To by mělo být současně inspirací pro Českou republiku, jejíž antidiskriminační zákon je v současné době prozatím ve fázi legislativního procesu, avšak již nyní vykazuje určité, dle mého názoru nikoli nepodstatné, nedostatky.

³⁴ Viz např. *Únia našla chyby v slovenskom zákone*. Pravda, 13. srpna 2006 [citováno 4. dubna 2008]. Dostupné z: http://spravy.pravda.sk/unia-nasla-chyby-v-slovenskom-zakone-dsp-/sk_domace.asp?c=A060813_195016_sk_domace_p04.

³⁵ Srov. k tomu např. *Skobla, D.* Novela antidiskriminačního zákona – ďalšia premárnená šanca [citováno 4. dubna 2008]. Dostupné z: <http://www.changenet.sk/?section=forum&x=339973>. A dále např. *Lipovská, I.* Do zákona sa dostalo sexuálne obtazovanie. Pravda, 14. února 2008 [citováno 4. dubna 2008]. Dostupné z: http://spravy.pravda.sk/do-zakona-sa-dostalo-sexualne-obtazovanie-fik-/sk_domace.asp?c=A080214_155235_sk_domace_p12; či *Lipšic, D.* K pozitivnej diskriminácii. Justičná revue, 2007, č. 5, s. 650 – 654.

Literatura:

- [1] Evropský rok rovných příležitostí pro všechny. Proč Evropský rok 2007?. Dostupný z: http://ec.europa.eu/employment_social/eyeq/index.cfm?cat_id=EY
- [2] Equal Rights In Practice, Issue 7. Spring 2007. Dostupný z: http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/pubst/news/nl7_07_en.pdf
- [3] Equal Rights In Practice, Issue 8. Autumn 2007. Dostupný z: http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/pubst/news/nl8_07_en.pdf
- [4] 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 (Official Journal of the European Communities, 19. července 2000, L180/22 – L180/26; česká verze v Úředním věstníku Evropské unie 20/sv. 1, str. 23 – 27; CELEX 32000L0043); Dostupná z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:20:01:32000L0043:CS:PDF>
- [5] Směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání (Official Journal of the European Communities, 2. prosince 2000, L303/16 – L303/22; česká verze v Úředním věstníku Evropské unie 05/sv. 4, str. 79 – 85; CELEX 32000L0078). Dostupná z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:05:04:32000L0078:CS:PDF>
- [6] Commission Staff Working Document annex to the 24th Annual Report from the Commission on Monitoring the Application of Community Law (2006) Situation in the Different Sectors. Brussels, 2007, s. 46, COM(2007) 398 final, SEC(2007) 976. Dostupné z: http://ec.europa.eu/community_law/infringements/pdf/sec_2007_0975_1_en.pdf
- [7] Vládní návrh zákona o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění předloženém Poslanecké sněmovně, včetně důvodové zprávy. Dostupný z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=11133>
- [8] Návrh antidiskriminačního zákona ve znění schváleném Poslaneckou sněmovnou. Dostupný z: http://www.psp.cz/forms/tmp_sqw/0d1b001f.doc
- [9] *Otáhalová, L., Čížinský, P.* Antidiskriminační zákon v poločase. Via Iuris – čtvrtletní příloha Právního fóra, 2006, č. IV, s. 61 – 67. Dostupné z: http://www.viaiuris.cz/files/pravni_forum/VIA_IURIS_06_4.pdf

- [10] *Fetková, G.* Nesúlada antidiskriminačného zákona s Ústavou SR. *Justičná revue*, 2006, č. 1, s. 132 – 150
- [11] *Jánošíková, M.* Posudzovanie antidiskriminačnej legislatívy v konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky. *Jurisprudence*, 2006, č. 5, s. 36 – 41
- [12] *Lipšic, D.* K pozitívnej diskriminácii. *Justičná revue*, 2007, č. 5, s. 650 - 654
- [13] *Barancová, H.* Antidiskriminačný zákon a zásada rovnakého zaobchádzania v pracovnoprávných vzťahoch. *Právny obzor*, 2005, č. 4, s. 335 – 348
- [14] *Poláková, A.* Antidiskriminačná legislatíva v Slovenskej republike a postavenie Slovenského národného strediska pre ľudská práva. *Justičná revue*, 2006, č. 12, s. 1827 – 1834
- [15] *Barancová, H. a kol.* Pracovné právo v zjednotenej Európe. Sympóziu s medzinárodnou účasťou. Trenčianske Teplice – Omšenie 8. – 10. september 2004. Žilina: Poradca podnikateľa, 2004
- [16] Únia našla chyby v slovenskom zákone. *Pravda*, 13. srpna 2006. Dostupné z: http://spravy.pravda.sk/unia-nasla-chyby-v-slovenskom-zakone-dsp-/sk_domace.asp?c=A060813_195016_sk_domace_p04
- [17] *Skobla, D.* Novela antidiskriminačného zákona – ďalšia premárnená šanca. Dostupné z: <http://www.changenet.sk/?section=forum&x=339973>
- [18] *Lipovská, I.* Do zákona sa dostalo sexuálne obťažovanie. *Pravda*, 14. února 2008. Dostupné z: http://spravy.pravda.sk/do-zakona-sa-dostalo-sexualne-obtazovanie-fik-/sk_domace.asp?c=A080214_155235_sk_domace_p12

Kontaktní údaje na autora – email:

OlgaDvorska@seznam.cz