Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k tématu Rozšíření opatření proti diskriminaci na oblasti mimo zaměstnanost a argumenty pro jednotnou souhrnnou směrnici proti diskriminaci

(2009/C 77/24)

Dne 17. ledna 2008 se Evropský hospodářský a sociální výbor, v souladu s čl. 29 odst. 2 svého Jednacího řádu, rozhodl vypracovat stanovisko z vlastní iniciativy k tématu

Rozšíření opatření proti diskriminaci na oblasti mimo zaměstnanost a argumenty pro jednotnou souhrnnou směrnici proti diskriminaci.

Specializovaná sekce Zaměstnanost, sociální věci, občanství, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 18. července 2008. Zpravodajem byl pan CROOK.

Na 447. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 17. a 18. září 2008 (jednání dne 18. září 2008), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 112 hlasy pro, 3 hlasy bylo proti a 2 členové se zdrželi hlasování.

1. **Závěry a doporučení**

1.1 Právo na rovnost je všeobecným právem i základní zásadou práva Společenství. Je zakotveno v Listině základních práv. Jeho zdrojem je Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, další mezinárodní akty, jejichž signatáři jsou všechny členské státy, a ústavní tradice společné všem členským státům.

1.2 V článku 13 Smlouvy o ES se EU zavazuje, že bude bojovat proti diskriminaci na základě pohlaví, rasového nebo etnického původu, náboženství nebo víry, postižení, věku nebo sexuální orientace ve všech oblastech v rámci svých pravomocí. Lisabonská smlouva stanovuje boj proti diskriminaci jako specifický cíl EU.

1.3 Diskriminace z důvodů uvedených v článku 13 může narušovat cíle Evropského společenství, jak jsou stanoveny v článku 2 Smlouvy o ES, například podporu vysoké úrovně zaměstnanosti a sociální ochrany, rovnost mužů a žen, zvyšování životní úrovně a kvality života, hospodářskou a sociální soudržnost a solidaritu mezi členskými státy.

1.4 Účinná ochrana proti diskriminaci mimo oblast zaměstnání je důležitá pro zajištění rozvoje demokratické a tolerantní společnosti, která umožňuje projevy rozmanitosti, plnou účast a integraci všech lidí do hospodářského a sociálního života.

1.5 V reakci na přetrvávající nerovnost a diskriminaci v EU je nutné přistoupit k činům. Taková diskriminace poškozuje jednotlivce i evropskou společnost všeobecně. Současné právní předpisy EU pro tento účel jsou nedostatečné. Zatímco v zaměstnání a povolání existuje ochrana proti diskriminaci na základě všech důvodů uvedených v článku 13, právo EU dále poskytuje ochranu proti diskriminaci na základě rasového nebo etnického původu v sociální ochraně, včetně sociálního zabezpečení a zdravotní péče, sociálních výhod, vzdělávání a přístupu ke zboží a službám, a na základě pohlaví v přístupu ke zboží a službám. Proti diskriminaci na základě náboženství nebo víry, postižení, věku nebo sexuální orientace neexistuje na úrovni EU v oblastech mimo zaměstnání žádná právní ochrana. Právní předpisy EU proti diskriminaci neuznávají vícenásobnou diskriminaci a neposkytuji proti ní ochranu.

1.6 Současný stav právní ochrany v celé EU je komplikovaný. V mnoha členských státech platí zákony, které překračují požadavky ES, ale v jejich obsahu, povaze a stupni poskytované ochrany existují velké rozdíly, zatímco jiné stěží splňují minimální požadavky. Přestože se prokázalo, že specializované orgány na boj proti diskriminaci a na podporu rovnosti, jsou prospěšné, zákony EU vyžadují tyto orgány pouze v souvislosti s rasovým nebo etnickým původem a rovností mužů a žen. Mnoho členských států zřídilo orgány pro rovné zacházení s pravomocemi v oblasti rovnosti ve všech nebo některých případech uvedených v článku 13.

1.7 EHSV je toho názoru, že není možné odůvodnit skutečnost, že EU udržuje systém právních předpisů založený na jasném závazku vyplývajícím ze smlouvy, že bude bojovat proti diskriminaci z šesti uvedených důvodů, ve kterém přetrvávají nerovnosti v ochraně a na některé důvody se vztahuje menší ochrana proti diskriminaci a omezenější záruka rovného zacházení. Pokud neexistuje závazná povinnost splňovat společné normy EU, neexistuje pro členské státy skutečná pobídka, aby vydaly zákony poskytující stejná práva u všech důvodů diskriminace.

1.8 EHSV má obavy, že toto hierarchické schéma ochrany proti diskriminaci bude značně brzdit dosažení cílů EU. Mohlo by to omezit volný pohyb pracovníků a zboží; pracovníci pravděpodobně nebudou chtít přecházet do zemí, ve kterých existuje méně vymahatelných práv, poskytovatelé zboží a služeb mohou být nepříznivě postiženi požadavky na různé standardy rovnosti v různých zemích. Působí to proti sociální soudržnosti a omezí účast v občanské společnosti.

1.9 EHSV se domnívá, že je nyní potřeba přijmout nové právní předpisy EU, které zakazují diskriminaci mimo oblast zaměstnání na základě náboženství nebo víry, postižení, věku nebo sexuální orientace. V souladu se zásadou subsidiarity a proporcionality dle článku 5 Smlouvy o ES nelze vysokého společného standardu právní ochrany ve všech členských státech dosáhnout jinak než opatřeními na úrovni Společenství.

1.10 Opatření Společenství by mělo být ve formě jediné směrnice pokrývající všechny 4 důvody. K zajištění spojitosti a provázanosti právních předpisů EU a jednotlivých států by se nová směrnice měla týkat všech oblastí mimo zaměstnání a povolání v rámci směrnice o rasové rovnosti. EHSV je přesvědčen, že jediná směrnici poskytne rozsáhlé výhody: podnikům a dalším poskytovatelům zboží a služeb poskytne maximální možnou míru jednoznačnosti tím, že bude podněcovat k plnění požadavků s předstihem; bude nejúčinnějším způsobem zahrnovat ochranu před vícenásobnou diskriminací; podpoří větší míru sociální soudržnosti.

1.11 EHSV proto vítá rozhodnutí Komise vyhlášené dne 2. července 2008 o návrhu nové směrnice o provádění zásady rovného zacházení bez ohledu na náboženské vyznání nebo víru, zdravotní postižení, věk nebo sexuální orientaci.

1.12 Je naprosto nutné, aby nové právní předpisy zajistily, že právo na rovnost nebude oslabováno či zmenšováno a že jeho důsledkem nebude omezení ochrany proti diskriminaci podle existujících evropských nebo vnitrostátních právních předpisů. Nová směrnice by měla poskytnout rámec pro dodržování závazků týkajících se rovnosti podle Úmluvy OSN o ochraně práv zdravotně postižených osob včetně poskytování přístupu a přiměřené výpomoci, aby se zdravotně postižené osoby mohly plně zapojit do společnosti. Mělo by to umožnit přijmout pozitivní opatření a přednostní zacházení na základě věku nebo postižení, pokud je to v souladu se zásadou rovného zacházení. Směrnice by neměla připustit obecné zdůvodňování přímé diskriminace, ale měla by dovolit diskriminaci tam, kde to prospěje podpoře rovnosti a úcty k lidské důstojnosti. Měla by požadovat zřízení nebo rozšíření specializovaných orgánů, které se budou zabývat rovným zacházením v případě ostatních čtyř důvodů.

2. **Rovnost je základní zásadou práva EU**

2.1 Právo na rovnost je všeobecným právem i základní zásadou práva Společenství. Je odvozeno od mezinárodních aktů, které podepsaly všechny členské státy, a od ústavních tradic členských států a je zakotveno v článcích 21 a 22 Listiny základních práv.

2.2 Právo na nediskriminaci mezi ženami a muži na pracovišti, přijaté před více než 30 lety, je základním prvkem rozvoje Unie. Rovné zacházení s ženami a muži je důležité pro spravedlivý vnitřní trh, volný pohyb a vytváření silné a soudržné evropské společnosti.

2.3 V 90. letech minulého století si lidé stále více uvědomovali, že je potřeba provést opatření k vyřešení diskriminace na základě jiných důvodů než pohlaví i v oblastech mimo zaměstnání. Začlenění článku 13 do Amsterodamské smlouvy bylo velkým pokrokem, který poskytl nové pravomoci a rozšířil závazek k zajištění rovného zacházení. Článek 13 zavazuje EU k boji proti diskriminaci nejen na základě pohlaví, ale také na základě rasového nebo etnického původu, náboženství nebo víry, postižení, věku nebo sexuální orientace.

2.4 Rada uznala nezbytnost opatření k řešení diskriminace z těchto dalších důvodů, a proto v roce 2000 schválila dvě směrnice: směrnici o rasové rovnosti (2000/43/ES), kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ a rámcovou směrnici o zaměstnanosti (2000/78/ES), kterou se zavádí obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání. V roce 2004 schválila Rada směrnici (2004/113/ES), kterou se zavádí zásada rovného zacházení s muži a ženami v přístupu ke zboží a službám a jejich poskytování.

2.5 Každá z těchto tří směrnic odkazuje v úvodu na článek 6 Smlouvy o Evropském společenství a potvrzuje, že právo na rovnost je základním právem, které se zakládá na právech v mezinárodních nástrojích, které podepsaly všechny členské státy, a v ústavních tradicích všech členských států.

2.6 Toto bylo schváleno Evropským soudním dvorem v případu *Mangold proti Helm* [1] v předběžném rozhodnutí o výkladu směrnice Rady 2000/78/EC v souvislosti s diskriminací na základě věku:

— *„74. … Podle jejího článku 1[směrnice2000/78], je totiž jediným cílem této směrnice ‚stanovit obecný rámec pro boj s diskriminací na základě náboženského vyznání či víry, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace‘, přičemž zdrojem samotné zásady zákazu těchto forem diskriminace jsou, jak vyplývá z prvního a čtvrtého bodu odůvodnění uvedené směrnice, různé mezinárodně právní instrumenty a ústavní tradice společné členským státům.*

— *75. Zásada nediskriminace na základě věku tedy musí být považována za obecnou zásadu práva Společenství.“*

Není žádný důvod tvrdit, že Soudní dvůr by to taktéž nepotvrdil jako zásadu týkající se i ostatních důvodů diskriminace v rámci směrnice 2000/78.

[1] [2005] EUESD C-144/04, 22. listopadu 2005.

2.7 V případu *Coleman proti Attridge Law*, ve kterém byl Evropský soudní dvůr žádán o předběžné rozhodnutí o rozsahu působnosti směrnice Rady 2000/78/EC, generální advokát ve svém stanovisku prohlásil ([2]):

— *„Článek 13 ES je vyjádřením zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace v právním řádu Společenství. … Judikatura Soudního dvora je jednoznačná, pokud jde o postavení zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace v právním řádu Společenství. Rovnost není jen politický ideál a cíl, ale rovněž jedna ze základních zásad práva Společenství."*

2.8 Jak směrnice o rasové rovnosti ([3]), tak rámcová směrnice o zaměstnanosti ([4]) potvrzují názor Rady, že diskriminace na základě důvodů uvedených v článku 13 může narušovat cíle Evropského společenství, jak jsou stanoveny v článku 2 Smlouvy o ES, například podporu vysoké úrovně zaměstnanosti a sociální ochrany, rovnost mezi muži a ženami, zvyšování životní úrovně a kvality života, hospodářskou a sociální soudržnost a solidaritu mezi členskými státy.

2.9 Lisabonská smlouva přikládá nový význam boji proti diskriminaci z důvodů uvedených v článku 13 ([5]), čímž se tento boj stává specifickým cílem EU při definování a provádění jejích politik a činnosti ([6]).

3. **Význam účinné ochrany proti diskriminaci mimo oblast zaměstnání**

3.1 Rámcová směrnice o zaměstnanosti stanovuje všeobecný rámec rovného zacházení na základě náboženského vyznání či víry, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace v zaměstnání a povolání; směrnice o rasové rovnosti zavádí zásadu rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ nejenom ve vztahu k zaměstnání a povolání, ale také k sociální ochraně, včetně sociálního zabezpečení a zdravotní péče, sociálních výhod, vzdělávání a přístupu ke zboží a službám, které jsou přístupné veřejnosti, včetně bydlení.

3.2 Směrnice o rovném zacházení s muži a ženami v přístupu ke zboží a službám doplňuje ochranu proti diskriminaci mužů a žen v zaměstnání a povolání ve směrnicích přijatých v souladu s článkem 141 Smlouvy o ES ([7]) a zavádí zásadu rovného zacházení s muži a ženami v přístupu ke zboží a službám a jejich dodávkám.

3.3 Ve směrnici o rasové rovnosti ([8]) a směrnici o rovném zacházení s muži a ženami v přístupu ke zboží a službám ([9]) Rada uznala, že pro zajištění plné účasti všech osob, je třeba rozšířit ochranu proti diskriminaci i mimo zaměstnání.

3.4 EHSV uznal ([10]) význam přístupnosti elektronických technologií (eAccessibility) v boji proti diskriminaci a při umožňování plné účasti všech skupin na fungování společnosti a doporučil, aby se na základě článku 13 přijaly právní předpisy k dosažení společné vysoké úrovně opatření v oblasti přístupnosti elektronických technologií.

3.5 EHSV je přesvědčen, že odstranění diskriminace jak na trhu práce, tak mimo něj je rozhodující pro dosažení cílů Lisabonské strategie. Naopak diskriminace v sociální ochraně, zdravotní péči, vzdělávání nebo bydlení a v přístupu k základním službám veřejného i soukromého sektoru bude brzdit pokrok směrem k udržitelnému hospodářskému růstu, s více a lepšími pracovními místy.

4. **Současný stav rovnoprávnosti a zákazu diskriminace v EU**

4.1 Evropský rok rovných příležitostí pro všechny 2007 poskytl cennou příležitost institucím EU, vládám jednotlivých států a občanské společnosti uvažovat o významu rovnoprávnosti a odstranění diskriminace pro vytváření společnosti s větší mírou sociálního začlenění. Odhalil skutečnost, kterou jasně konstatovala Rada, že v EU i *nadále přetrvává nerovnost a diskriminace z důvodu pohlaví, rasového nebo etnického původu, věku, zdravotního postižení, náboženského vyznání či přesvědčení nebo sexuální orientace, a to ke značné újmě jednotlivých dotčených žen a mužů i evropských společností jako celku* ([11]).

4.2 Evropský rok rovných příležitostí také odhalil rozdíly v ochraně proti diskriminaci ve stávající legislativě EU, jak jsou popsány výše v odstavcích 3.1 a 3.2. EHSV má obavy, že odmítnutí spravedlivého zacházení včetně institucionálních forem diskriminace z kteréhokoliv důvodu uvedeného v článku 13 v oblastech jako zdravotní péče, vzdělávání, přístup ke zboží a službám může přispět k trvalé nerovnosti v přístupu k zaměstnání a může nesmírně ovlivnit kvalitu života lidí a jejich schopnost účastnit se plně společenského života.

5. **Vícenásobná diskriminace**

5.1 Jak prohlásila Rada, Evropský rok *zdůraznil zhoršující se obtíže pramenící z vícenásobné diskriminace* ([12]).

([2]) [2008] EUESD C-303/04, 31. ledna 2008.
([3]) 9. bod odůvodnění.
([4]) 11. bod odůvodnění.
([5]) Smlouva o fungování Evropské unie (konsolidovaná verze ve znění Lisabonské smlouvy), článek 19.
([6]) Smlouva o fungování Evropské unie (konsolidovaná verze ve znění Lisabonské smlouvy), článek 10.
([7]) Např. směrnice 76/207/EHS a 2002/73/ES.
([8]) 12. bod odůvodnění.
([9]) 9. bod odůvodnění.
([10]) Stanovisko EHSV ze dne 30.5.2007 k tématu Budoucí právní předpisy pro přístupnost elektronických technologií (Úř. věst. C 175, 27.7.2007).
([11]) Rozhodnutí Rady ze dne 5. prosince 2007 o činnostech navazujících na Evropský rok rovných příležitostí pro všechny (2007), s. 1.
([12]) Tamtéž, bod 3.

5.2 Vícenásobná diskriminace uznává komplexní identitu každé fyzické osoby. Dochází k ní tehdy, když určitá osoba zažívá diskriminaci nebo obtěžování z více důvodů tvořících součást její identity.

5.3 V prosinci 2007 byla vydána zpráva o výzkumu dánského institutu pro lidská práva o řešení problému vícenásobné diskriminace – praxe, politiky a zákony ([13]). Z akademického a právního výzkumu a konzultací se zúčastněnými stranami dospěli autoři k závěru, že pokud má být řešen problém diskriminace a nerovnoprávnosti, je třeba najít funkční řešení pro boj proti existenci vícenásobné diskriminace ([14]).

5.4 Právní předpisy EU proti diskriminaci a vnitrostátní zákony provádějící právní předpisy EU by měly být schopny poskytnout ochranu a právo na odškodnění u všech forem mnohonásobné diskriminace. K tomu je zapotřebí, aby byla dosažena rovnováha ochrany proti diskriminaci ze všech důvodů. V současnosti tomu tak podle právních předpisů EU není, kromě oblasti zaměstnání.

6. **Právní ochrana proti diskriminaci v EU**

6.1 Přestože dosud ne všechny členské státy odpovídajícím způsobem provedly směrnici o rasové rovnosti nebo rámcovou směrnici o zaměstnanosti ([15]), mnoho členských států má zákony zakazující diskriminaci, které přesahují požadavky současných směrnic na základě článku 13.

6.2 Průzkumná studie ([16]) vydaná v prosinci 2006 zkoumala právní předpisy jednotlivých států zakazující diskriminaci mimo oblast zaměstnání a povolání na základě pohlaví, sexuální orientace, zdravotního postižení, náboženského vyznání či víry a věku. Autorka prohlašuje, že:

> *„snad nejpřekvapivějším rysem zkoumaných evropských zemí je (1) skutečnost, že většina zemí značně překračuje současné požadavky ES a poskytuje právní ochranu v určité formě u větší části diskriminace, která je předmětem této zprávy, a (2) odlišnost mezi zeměmi, co se týče rozsahu i povahy této ochrany“* ([17]).

6.3 Studie zjistila velké rozdíly v tom, na základě jakých důvodů diskriminace byla poskytnuta ochrana, v jaké oblasti činnosti a zda ochrana byla stanovena v ústavě státu, v obecném zákoně proti diskriminaci, ve vnitrostátních nebo regionálních zákonech nebo speciálním zákoně pro jednotlivé oblasti, např. bydlení nebo vzdělávání. Pro každý ze zkoumaných důvodů nebo oblastí existují různé odchylky mezi zeměmi v povaze, formě a rozsahu výjimek z práva na nediskriminaci ([18]). Srovnání členských států, které provedli pánové Bell, Chopin a Palmer ([19]), potvrzuje tato zjištění o odchylkách a nejednotnosti.

6.4 Jak Rada uznala ve svém usnesení o činnostech navazujících na Evropský rok rovných příležitostí pro všechny, specializované orgány pro rovné zacházení jsou nebo by mohly být klíčovou hnací silou v boji proti diskriminaci a podpoře rovnosti ve všech členských státech; především mají rozhodující osvětovou úlohu. Směrnice o rasové rovnosti, směrnice o rovném zacházení s muži a ženami v přístupu ke zboží a službám a přepracovaná směrnice o rovném postavení žen a mužů ([20]) požadují, aby členské státy zřídily specializované orgány pro rovné zacházení na podporu práva na rovnost na základě rasového a etnického původu a pohlaví, ale neexistuje požadavek, aby zřídily specializované orgány pro rovné zacházení na základě náboženského vyznání či víry, postižení, sexuální orientace nebo věku. Specializované orgány zřízené v členských státech se značně liší v pravomocích týkajících se jednotlivých důvodů diskriminace: některé jsou omezeny na náboženské vyznání či víru, zatímco jiné zahrnují všechny důvody uvedené v článku 13 plus některé další ([21]). Na evropské úrovni existuje síť Equinet ([22]) složená ze samosprávních či vládních orgánů, jež mají v členských státech na starosti uplatňování antidiskriminačních právních předpisů.

6.5 Agentura Evropské unie pro základní práva doporučila po přezkumu různých úprav právní ochrany proti diskriminaci na základě sexuální orientace v celé EU ([23]), aby evropské právní předpisy zajišťovaly rovné zacházení ze všech důvodů uvedených v článku 13.

6.6 EHSV je přesvědčen, že neexistuje ospravedlnění pro systém právních předpisů EU proti diskriminaci založených na závazku podle Smlouvy bojovat proti diskriminaci na základě pohlaví, rasového a etnického původu, náboženského vyznání či víry, postižení, věku a sexuální orientace, které dovolují a udržují nižší stupeň ochrany a omezenější záruky rovného zacházení na základě některých z těchto důvodů.

([13]) Úřad pro úřední tisky Evropských společenství, 2007 ISBN 978-92-79-06953-6.
([14]) Tamtéž, bod 7.
([15]) Viz M. Bell, I. Chopin a F. Palmer, „Developing Anti-Discrimination Law in Europe – The 25 EU Member States Compared“, červenec 2007, Úřad pro úřední tisky Evropských společenství, 2007, ISBN 978-92-79-06572-9.
([16]) Viz A. McColgan, J. Niessen a F. Palmer, „Comparative Analyses on National Measures to Combat Discrimination Outside Employment and Occupation“ VT/2005/062, Migration Policy Group and Human European Consultancy, prosinec 2006.
([17]) Tamtéž, bod 3.
([18]) Viz pozn. pod čarou Srovnávací tabulky s. 36–45 a M. Bell, I. Chopin a F. Palmer (viz pozn. pod čarou 15).
([19]) Viz pozn. pod čarou. Srovnávací tabulky s. 83–113.
([20]) 2006/54/ES.
([21]) Viz M. Bell, I. Chopin a F. Palmer, „Developing Anti-Discrimination Law in Europe – The 25 EU Member States Compared“, červenec 2007, Úřad pro úřední tisky Evropských společenství, 2007, ISBN 978-92-79-06572-9, s. 108-113.
([22]) Viz www.equineteurope.org.
([23]) Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation in the EU Member States (homofobie a diskriminace na základě sexuální orientace v členských státech EU): Část I – Právní analýza, Agentura Evropské unie pro základní práva, 2008 (autor: Olivier De Schutter).

6.7 Bez jednotné legislativy pokrývající všechny důvody diskriminace na úrovni EU neexistuje skutečná motivace pro členské státy k přijímání jednotných zákonů a neexistuje žádný právní základ pro zásah Komise nebo Rady tam, kde je nedostatečná nebo nerovná úroveň ochrany proti diskriminaci, jak tomu je v současné době.

6.8 EHSV uznává, že přijetí právních předpisů zakazujících diskriminaci samo o sobě nezbaví zemi problému diskriminace, ale lze alespoň říci, že to odráží nejen to, do jaké míry stát uznává, jaké škody páchá diskriminace na jednotlivcích a společnosti, ale i jeho závazek využívat právní prostředky k tomu, aby se s diskriminací skoncovalo. Z absence zákonů proti diskriminaci mimo jiné vyplývá (nesprávné) přesvědčení, že taková diskriminace neexistuje nebo že taková diskriminace není dostatečně vážným problémem, aby si zasloužila formální preventivní opatření, nebo z politického hlediska to ukazuje, že námitky potenciálních diskriminátorů vůči jakékoliv formě regulace zastíní zájem zlepšit kvalitu života všech občanů a dosáhnout větší sociální soudržnosti.

6.8.1 Je dostatečně prokázáno, že neformálním, nelegislativním opatřením na podporu osvědčených postupů se nepodařilo vymýtit zakořeněné modely diskriminace.

6.8.2 Zákony proti diskriminaci samy o sobě však bez komplexního programu zvyšování povědomí a vzdělávání i efektivního prosazování nedosáhnou svého cíle.

7. **Hierarchie práv na rovné zacházení brání dosažení cílů ES**

7.1 EHSV je přesvědčen, že připuštění stávajícího nekonzistentního hierarchického systému ES na ochranu před diskriminací brání dosažení cílů ES:

— Zabraňuje volnému pohybu pracovníků, kteří v některých státech mají méně vymahatelných práv na nediskriminaci než v jiných. Například 69,2 % jednotlivých respondentů v internetovém průzkumu Komise s názvem Diskriminace – záleží na tom? uvedlo, že míra právní ochrany proti diskriminací mimo zaměstnání na základě věku, zdravotního postižení, náboženského vyznání a sexuální orientace by ovlivnila jejich rozhodování, zda se přestěhovat do jiného členského státu ([24]).

— Může omezit volný pohyb zboží, jelikož dodavatelé musí splňovat různé standardy rovného zacházení u zboží a služeb v různých členských státech. Na příklad 26,3 % podniků účastnících se Evropského podnikatelského konzultačního panelu týkajícího se zákazu diskriminace ([25]) uvedlo, že úroveň právní ochrany poskytované jiným členským státem před diskriminací na základě věku, zdravotního postižení, náboženského vyznání a sexuální orientace, pokud jde o přístup ke zboží a službám, ale i bydlení, by ovlivnila jejich způsobilost v daném státě podnikat.

— Ovlivňuje kvalitu života, protože nebudou-li zákonem zakázané, zůstanou diskriminace i obtěžování pravděpodobně dále nekontrolované a překážky plného a rovnoprávného požívání hospodářských a sociálních práv budou nadále přetrvávat.

— Bojuje proti sociální soudržnosti, protože neposkytuje všem skupinám ve společnosti plné a rovnoprávné uznání.

— Omezuje míru účasti větších skupin a komunit v občanské společnosti.

7.2 V souvislosti se svými obavami kvůli trvající diskriminaci uvedla Rada ve svém usnesení o činnostech navazujících na Evropský rok, že:

— *„diskriminace může vést k chudobě a sociálnímu vyloučení tím, že je zamezena účast a přístup ke zdrojům“* a

— že *„Evropský parlament a občanská společnost vyzvaly k rozšíření právní ochrany proti diskriminaci na oblasti jdoucí nad rámec zaměstnání a povolání“* a

— že vyzývá členské státy a Evropskou komisi, aby *„posílily úsilí o zamezení diskriminace a boj proti této diskriminaci … a to jak v rámci pracovního trhu, tak mimo něj“* a *„zajistily a posílily účinnost specializovaných orgánů pro rovné zacházení“*.

8. **Nová směrnice je nutná**

8.1 V odpovědi na obavy Rady a k zajištění pevného minimálního standardu ochrany v celé EU vyvstává potřeba nové právní úpravy, která by zavedla zásadu rovného zacházení bez ohledu na zdravotní postižení, náboženské vyznání či víru, sexuální orientaci nebo věk mimo oblast zaměstnání.

8.2 Kvůli povaze a rozsahu oblastí zasažených současnou mírou diskriminace a jejímu dopadu na plnění cílů EU a potřebě společné ochrany nejvyššího stupně ve všech členských státech nelze tuto problematiku dostatečně řešit na úrovni členských států a je nutné přistoupit k opatřením na úrovni Společenství v souladu se zásadou subsidiarity a proporcionality dle článku 5 Smlouvy o ES.

8.3 EHSV doporučuje formu jediné směrnice, která bude zakazovat diskriminaci na základě zdravotního postižení, náboženského vyznání či víry, sexuální orientace nebo věku v souvislosti se všemi oblastmi mimo oblast zaměstnání v rámci směrnice o rasové rovnosti a která bude vyžadovat zřízení či rozšíření specializovaných orgánů pro rovné zacházení s plnými pravomocemi pro celou problematiku v rámci daných právních předpisů. To bylo i hlavním doporučením Agentury Evropské unie pro základní práva ([26]).

([24]) Internetová konzultace: červenec – říjen 2007.
([25]) 12.7.2007 – 31.8.2007, otázka 4a.
([26]) Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation in the EU Member States (homofobie a diskriminace na základě sexuální orientace v členských státech EU): Část I – Právní analýza, Agentura Evropské unie pro základní práva, 2008 (autor: Olivier De Schutter).

8.3.1 EHSV uznává, že úroveň poskytované ochrany lze v rámci stávajících protidiskriminačních směrnic ještě posílit, včetně jasnější identifikace institucionální diskriminace, a jeho současnou prioritou je zabezpečit ochranu z uvedených důvodů na stejné úrovni, na jaké je v současnosti ochrana na základě rasového a etnického původu.

8.4 EHSV chápe, že počáteční reakcí mnoha organizací, hlavně malých podniků, na jakýkoli návrh nového nařízení, bude čistá obava z výše nákladů na dodržení daného předpisu. Pro podniky je kvůli mnohočetným vrstvám předpisů extrémně složité pravidla dodržovat ([27]). EHSV není přesvědčen o tom, že přijetí jediné směrnice zavádějící společný standard EU na ochranu proti diskriminaci mimo oblast zaměstnání by znamenalo nějaké zásadní navýšení nákladů; v mnoha případech by náklady na sladění praxe se zákonem daleko předčila hodnotou širší zákaznická základna, která by vznikla vymýcením diskriminace. Z názoru 89,8 % respondentů Evropského podnikatelského konzultačního panelu týkajícího se zákazu diskriminace vyplývá, že by měly existovat právní předpisy k zajištění „stejné úrovně ochrany proti diskriminaci v celé Evropě“ ([28]).

8.5 EHSV si je vědom argumentace na podporu přijetí zvláštní směrnice pro každý příslušný důvod diskriminace; je však přesvědčen, že je nutné preferovat jedinou společnou směrnici, která bude pokrývat všechny důvody diskriminace, a to s cílem:

— jednotlivcům i poskytovatelům zboží a služeb poskytnout maximální možnou míru jednoznačnosti a transparentnosti; uvědomujeme si, že soukromé firmy stěží uvítají nové formy regulace; nastavovat jednotlivé anti-diskriminační standardy ES ke každému důvodu zvlášť a v různou dobu, bez jakékoli záruky pevných požadavků, daleko více malým podnikům s omezenými zdroji znesnadní dodržování předpisů;

— umožnit účinnou reakci i nápravný prostředek na vícenásobnou diskriminaci; bude-li existovat důsledná, rovnocenná ochrana jedince před diskriminací či obtěžováním z kteréhokoli důvodu na základě více než jedné charakteristiky jeho identity, budou tito jedinci moci nalézt vhodnou a náležitou kompenzaci;

— učinit právo srozumitelné a přístupné; ve svém usnesení o činnostech navazujících na Evropský rok Rada poukázala na nízkou úroveň povědomí o právních předpisech proti diskriminaci ([29]). Úkol spočívající ve zvýšení povědomí bude daleko náročnější, pokud budou existovat složité odchylky v právech na rovné zacházení na základě odlišných důvodů v různých oblastech unijních či vnitrostátních právních předpisů;

— zamezit všem formám hierarchie v evropském systému práv na rovné zacházení; sociální soudržnost závisí na tom, jak členové společnosti pociťují společné odhodlání či závazky a vnímají sounáležitost; tohoto dosáhneme daleko obtížněji, pokud různé skupiny z obsahu právních předpisů budou moci dovodit, že práva na rovné zacházení u určitých skupin mají větší váhu než práva u jiných skupin.

8.6 Směrnice o rasové rovnosti stanovila hlavní oblasti v rámci pravomoci EU mimo oblast zaměstnání, v nichž je k dosažení cílů EU vhodné a nezbytné předcházet diskriminaci na základě zdravotního postižení, náboženského vyznání či víry, sexuální orientace a věku; EHSV důrazně doporučuje, aby tyto stejné oblasti patřily plně do působnosti této nové směrnice.

8.7 EHSV připouští, že, podle zásady subsidiarity, pokud jde o některé oblasti činnosti, jako např. bydlení, vzdělání či jisté další veřejné služby, jsou organizační věci a aplikace a/nebo další aspekty regulace především v kompetenci členských států – na celostátní či regionální úrovni. EHSV věří, že ve smyslu článku 5 Smlouvy o ES nelze požadovaného komplexního společného standardu vyšší úrovně v souvislosti s rovným zacházením s ohledem na všechny tyto oblasti činnosti dosáhnout jinak než právními předpisy na úrovni EU.

8.8 EHSV proto vítá rozhodnutí Komise vyhlášené dne 2. července 2008 o návrhu nové směrnice o provádění zásady rovného zacházení bez ohledu na náboženské vyznání nebo víru, zdravotní postižení, věk nebo sexuální orientaci mimo oblast zaměstnání, kterou upravuje směrnice o rasové rovnosti. Vzhledem k tomu, že Komisi byly předloženy dřívější předlohy tohoto stanoviska, Výbor vyjadřuje přesvědčení, že argumenty a předběžné závěry studijní skupiny EHSV, v nichž se doporučuje směrnice v této nyní navrhované formě, snad napomohly Komisi při jejím rozhodování. Dále doufáme, že toto stanovisko ve své konečné podobě podnítí členské státy k tomu, aby uznaly hodnotu a význam právních předpisů EU pro tento účel, a bude jim podporou ve snaze o pozitivní rozvoj a přijetí těchto předpisů.

8.9 EHSV pozitivně hodnotí rozhodnutí Komise navrhnout směrnici, které je v maximální míře v souladu s dalšími směrnicemi dle článku 13 a která stanovuje stejné definice přímé a nepřímé diskriminace, obtěžování a pozitivní akce, uplatňování na všechny osoby nacházející se v daném členském státě, včetně státních příslušníků třetích zemí, i stejné povinnosti členských států k zajištění práva na odškodnění, účinných, přiměřených a odrazujících sankcí, ochrany před pronásledováním (viktimizací) a zařazení přesunu důkazního břemene. Stejnou důležitost má i trvalá povinnost zvyšovat povědomí a podporovat dialog se sociálními partnery a nevládními organizacemi.

8.10 EHSV doporučuje Radě a ostatním institucím EU, aby při přezkumu navrhované směrnice zvážily následující otázky, aby se zajistilo, že ve své konečné podobě dosáhne účelů, které jsme popsali:

([27]) Evropská podnikatelská konfederace, odpověď při konzultaci Evropské komise s názvem „Diskriminace, záleží na ní?“ ze dne 12. října 2007.
([28]) 12.7.2007 – 31.8.2007, otázka 4b.
([29]) Internetová konzultace: červenec – říjen 2007, s. 1.

8.10.1 *Zachování úrovně ochrany*: vypracování nové směrnice nesmí být použito ke snížení ochrany proti diskriminaci v žádném právním předpisu EU a členské státy by neměly používat provádění směrnice jako důvod pro snížení existující úrovně ochrany proti diskriminaci.

8.10.2 *Právo na rovnost a přiměřené podmínky pro postižené osoby*: mimo oblast zaměstnání se postižené osoby setkávají se stejnými nebo většími překážkami plné účasti. Nová směrnice by měla všem členským státům poskytnout rámec pro plnění jejich povinností v oblasti rovného zacházení a zákazu diskriminace dle Úmluvy OSN o právech zdravotně postižených osob.

8.10.2.1 Nová směrnice by měla požadovat, aby všechny osoby účastnící se poskytování sociální ochrany včetně sociálního zabezpečení a zdravotní péče, sociálních výhod, vzdělávání a zboží a služeb, včetně bydlení,

a) předjímaly opatření v souvislosti s dostupností – sem patří přístup k fyzickému prostředí, dopravě a informacím v souvislosti se zdravotním postižením – a

b) provedly předběžné přiměřené úpravy podmínek k odstranění překážek a zaručení maximální účasti a využití postiženými osobami.

8.10.2.2 Nová směrnice by měla definovat jako formu diskriminace to, pokud se nezajistí přiměřená míra dostupnosti či se neprovedou přiměřené úpravy pro konkrétní postiženou osobu, ledaže by tato opatření způsobila nepřiměřenou zátěž poskytovateli.

8.10.3 *Vícenásobná diskriminace*: směrnice by měla potvrdit, že zásada rovného zacházení zahrnuje ochranu proti vícenásobné diskriminaci, aby se tato ochrana stala účinnou v právních předpisech jednotlivých států i EU.

8.10.4 *Pozitivní opatření*: Nerovnoprávnost je zakořeněna v oblastech činností jiných než zaměstnání a povolání, např. ve vzdělávání, zdravotní péči, bydlení a v přístupu ke službám, jako jsou hotely, restaurace, finanční služby a při cestování. Proto, aby se zajistila úplná rovnost v praxi, by měla nová směrnice výslovně povolit členským státům, aby zachovaly nebo přijaly opatření na předcházení nebo odškodnění za znevýhodnění spojená s náboženským vyznáním či vírou, zdravotním postižením, věkem nebo sexuální orientací.

8.10.5 *Přednostní zacházení na základě zdravotního postižení nebo věku*: nová směrnice by měla uznat praktické postupy v členských státech poskytující přednostní zacházení osobám na základě jejich věku nebo statusu postižené osoby, z nichž mnohé přispívají k většímu sociálnímu zapojení starších nebo mladých lidí a postižených osob. Nová směrnice by neměla odradit organizace soukromého i veřejného sektoru, aby nabídly tyto výhody tam, kde jsou určeny k překonání nebo zmenšení skutečných, finančních nebo psychologických překážek rovné účasti. Měla by členským státům umožnit povolit tato opatření, pokud mají legitimní cíl, který je v souladu se zásadou rovného zacházení, a prostředky dosažení tohoto cíle jsou přiměřené.

8.10.6 Jakékoliv výjimky musí být úzce vymezené. EHSV uznává, že existují okolnosti, za kterých odlišné zacházení založené na chráněném základě může být vhodné a nezbytné, ale odmítá zavedení obecného ospravedlnění přímé diskriminace. Výjimky ze zákazu diskriminace by neměly být tak široké, aby odstranily vliv ochrany, kterou má tato směrnice poskytovat. Na druhé straně by směrnice neměla být přehnaně komplikovaná a obsahovat dlouhý seznam specifických výjimek pro zvláštní okolnosti nebo důvody. Odlišné zacházení by mělo být povoleno v právních předpisech proti diskriminaci pouze tam, kde to poslouží podpoře a zvýšení rovnosti a lidské důstojnosti a nesníží dopad nařízení proti diskriminaci.

8.10.7 *Výkon práv*: vedle uznání významu a hodnoty organizované občanské společnosti by nová směrnice měla zajistit, aby se sdružení a organizace mající oprávněný zájem na zajištění dodržování závazků mohly zapojit do soudních a správních řízení jménem osob postižených diskriminací či na jejich podporu.

8.10.8 *Specializované orgány*: není pochyby o tom, že pro znalost a prosazování vnitrostátních zákonů a podporu rovného zacházení je velmi prospěšná existence nezávislých specializovaných orgánů, které jsou finančně zajištěné a kompetentní provádět funkce stanovené ve směrnici o rasové rovnosti ([30]) nebo směrnici o rovném zacházení s muži a ženami v přístupu ke zboží a službám ([31]). Nová směrnice by měla požadovat zřízení orgánu či orgánů (nebo rozšíření stávajícího orgánu) pro náboženské vyznání či víru, zdravotní postižení, věk nebo sexuální orientaci. Dále by tyto orgány měly pravidelně vyhodnocovat výsledky opatření boje proti diskriminaci.

V Bruselu dne 18. září 2008

předseda

Evropského hospodářského a sociálního výboru

Dimitris DIMITRIADIS

([30]) Článek 13.
([31]) Článek 12.