



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 17.1.2014
COM(2014) 2 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

Společná zpráva o uplatňování směrnice Rady 2000/43/ES ze dne 29. června 2000, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ („směrnice o rasové rovnosti“), a směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání („směrnice o rovnosti v zaměstnání“)

{SWD(2014) 5 final}

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

Společná zpráva o uplatňování směrnice Rady 2000/43/ES ze dne 29. června 2000, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ („směrnice o rasové rovnosti“), a směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání („směrnice o rovnosti v zaměstnání“)

1. ÚVOD

Ochrana proti diskriminaci je jednou z oblastí, v nichž mají právní předpisy EU výrazný dopad na každodenní život lidí v EU. Ucelený rámec tvořený dvěma směrnicemi EU proti diskriminaci¹ utváří podobu evropských právních předpisů v této oblasti již po více než jedno desetiletí. Některé členské státy před provedením obou směrnic nedisponovaly v této oblasti prakticky žádnými právními předpisy a směrnice zavedly do právních předpisů všech členských států nové prvky, jako je ochrana proti diskriminaci na základě věku.

Směrnice proti diskriminaci:

- zakazují diskriminaci na základě rasy nebo etnického původu (směrnice 2000/43/ES) a diskriminaci na základě náboženského vyznání nebo víry, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace (směrnice 2000/78/ES),
- poskytují ochranu v řadě klíčových oblastí života: zaměstnání a odborné vzdělávání (obě směrnice); vzdělání, sociální zabezpečení, zdravotní péče a přístup ke zboží a službám, včetně ubytování, a jejich dodávky (směrnice 2000/43/ES),
- zakazují různé formy diskriminace: přímou a nepřímou diskriminaci, obtěžování, chování směřující k navádění k diskriminaci a pronásledování,
- stanoví povinnost členských států zavést účinné sankce a opravné prostředky.

První zprávy o provádění byly přijaty v roce 2006² a v roce 2008³. Vzhledem k tomu, že o uplatňování obou směrnic proti diskriminaci⁴ je třeba podávat pravidelné zprávy, je tento dokument společnou zprávou, neboť regulační přístup a obsah většiny ustanovení je totožný. Kromě toho většina států provedla obě směrnice do jediného vnitrostátního právního aktu. První zprávy byly přijaty v době, kdy mnoho členských států provedlo směrnice proti diskriminaci do vnitrostátního práva nově, a nemělo proto dostatečnou zkušenost s jejich uplatňováním.

V současnosti provedlo směrnice a zkušenosti s jejich uplatňováním získalo všech 28 členských států. Soudní dvůr Evropské unie rovněž rozvinul výklad směrnic prostřednictvím své judikatury. Tato zpráva poskytuje příležitost přezkoumat uplatňování směrnic, zhodnotit

¹ 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, Úř. věst. L 180, 19.7.2000, s. 22, a směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání, Úř. věst. L 303, 2.12.2000, s. 16.

² KOM(2006) 643 v konečném znění, 30.10.2006, o směrnici 2000/43/ES.

³ KOM(2008) 225 v konečném znění/2, 8.7.2008, o směrnici 2000/78/ES.

⁴ Článek 17 směrnice 2000/43/ES a článek 19 směrnice 2000/78/ES.

výklad poskytnutý Soudním dvorem Evropské unie a vnitrostátními soudy a identifikovat nové výzvy, se kterými je třeba se vypořádat.⁵

V souladu s uvedenými směrnici⁶ poskytly všechny členské státy Komisi informace, které přispěly k vypracování této zprávy. Kromě toho Komise vedla konzultace s vnitrostátními subjekty pro rovné zacházení⁷, Evropskou sítí subjektů pro rovné zacházení (Equinet), Agenturou EU pro základní práva, sociálními partnery⁸, organizacemi občanské společnosti⁹ a Evropskou sítí právních expertů v oblasti nediskriminace¹⁰.

2. STAV PROVÁDĚNÍ A ŘÍZENÍ O NESPLNĚNÍ POVINNOSTI

Obě směrnice byly provedeny do vnitrostátních právních předpisů ve všech 28 členských státech¹¹ a Komise ověřila soulad všech těchto právních předpisů s oběma směrnicemi. Byla zahájena řízení o nesplnění povinnosti z důvodu nedosažení souladu s oběma směrnicemi, především v letech 2005–2007, proti 25 členským státům¹². Skutečnost, že mnoho členských států se zpočátku potýkalo s problémy v oblasti provádění, lze vysvětlit novostí obou směrnic v dané době. Typické problémové situace se týkaly definic přímé a nepřímé diskriminace, obtěžování, pronásledování, právního postavení zainteresovaných organizací, omezení oblasti působnosti a příliš širokého výkladu výjimek povolených oběma směrnicemi. Téměř všechny tyto případy nesplnění povinností „první generace“ jsou nyní uzavřeny, neboť členské státy již své právní předpisy uvedly do souladu s uvedenými směrnicemi¹³. V jednom případě řízení o nesplnění povinnosti zahájené Komisí vedlo k rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie, že členský stát nesplnil povinnost týkající se náležitého provedení směrnice 2000/78/ES, pokud jde o přiměřené uspořádání pro zdravotně postižené osoby v oblasti zaměstnanosti¹⁴.

⁵ Podle článku 25 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) Komise podává každé tři roky zprávu o uplatňování ustanovení Smlouvy týkajících se „zákazu diskriminace a občanství EU“, viz COM(2013) 270, 8.5.2013, pro vykazované období 2011–2013. Zpráva uvedená v článku 25 se vztahuje k této zprávě, pokud jde o zákaz diskriminace na základě článku 19 SFEU.

⁶ Články uvedené v poznámce pod čarou 4.

⁷ Subjekty pro rovné zacházení z Belgie, Dánska, Německa, Maďarska, Rakouska, Švédska a Spojeného království odpověděly každý zvlášť.

⁸ Evropské středisko podniků s veřejnou účastí a podniků obecného ekonomického zájmu (CEEP), BusinessEurope, Evropská konfederace odborových svazů (EKOS), EUROCADRES a Evropské sdružení řemesel a malých a středních podniků (UEAPME).

⁹ Evropská ženská lobby, Platforma evropských sociálních nevládních organizací (sociální platforma), Evropská síť náboženského vyznání a víry (ENORB), Evropská síť proti rasismu (ENAR), ILGA-Europe, AGE Platform Europe, Evropské fórum zdravotně postižených (EDF), Open Society, Amnesty International a Evropské středisko pro práva Romů. Platforma pro mezinárodní spolupráci týkající se migrantů bez dokladů (PICUM) a Evropské fórum muslimských žen zaslaly příspěvky z vlastní iniciativy.

¹⁰ Tato síť je Komisi nápomocna v oblasti právních předpisů proti diskriminaci.

¹¹ Směrnice 2000/43/ES měla být provedena v EU-15 do 19. července 2003, v EU-10 do 1. května 2004, Rumunskem a Bulharskem do 1. ledna 2007 a Chorvatskem do 1. července 2013; směrnice 2000/78/ES měla být provedena v EU-15 do 2. prosince 2003 a novými členskými státy ve stejných lhůtách, jak je uvedeno výše. Směrnice 2000/78/ES však lhůtu pro provedení ustanovení týkajících se věku a zdravotního postižení prodloužila o další tři roky.

¹² Žádné řízení nebylo zahájeno proti Lucembursku; přezkum provádění směrnice Bulharskem a Chorvatskem stále probíhá.

¹³ Řízení o nesplnění povinnosti je v současné době vedeno proti Belgii a Rumunsku (v případě Belgie, pokud jde o obě směrnice, v případě Rumunska ve věci směrnice 2000/78/ES).

¹⁴ Věc C-312/11 *Komise v. Itálie*, rozsudek ze dne 4. července 2013.

Komise nadále monitoruje vývoj v členských státech a v případě nutnosti zahajuje řízení o nesplnění povinnosti¹⁵.

Každý rok dostává Komise řadu stížností týkajících se těchto směrnic (v průměru přibližně 20–30), avšak většina z nich jsou jednotlivé případy diskriminace, v nichž se nejedná o nesprávné provádění či uplatňování směrnic, a které tudíž nevedou k řízení o nesplnění povinnosti. Výrazně vyšší počet stížností je zpracováván na vnitrostátní úrovni. I když opravné prostředky proti diskriminaci v jednotlivých případech jsou k dispozici pouze na vnitrostátní úrovni a lze se jich domáhat pouze u vnitrostátních soudů, je úkolem Komise přezkoumat, zda stížnost odhaluje nesprávné provedení nebo uplatňování směrnic dotčeným členským státem. V současnosti jsou v rámci řízení o nesplnění povinnosti projednávány tři případy vycházející ze stížností na základě směrnice 2000/78/ES¹⁶.

3. PROVÁDĚNÍ A UPLATŇOVÁNÍ SMĚRNIC

Obě směrnice byly provedeny do vnitrostátního práva, avšak na základě přezkumu zkušeností jednotlivých států bylo zjištěno, že při jejich provádění a uplatňování se stále vyskytují nedostatky.

Komise, Evropská síť subjektů pro rovné zacházení (Equinet), Agentura EU pro základní práva a jednotlivé členské státy proto uveřejnily pokyny týkající se uplatňování obou směrnic s cílem tyto nedostatky odstranit¹⁷. Komise navíc financuje odborné vzdělávání soudců a dalších právních expertů, jehož cílem je podpořit správné uplatňování směrnic zlepšováním jejich znalostí právních předpisů EU týkajících se rovného zacházení¹⁸.

3.1 Informovanost o právech

Obě směrnice¹⁹ zdůrazňují význam šíření informací s cílem zajistit, aby dotčené osoby byly informovány o svém právu na rovné zacházení. Všichni Evropané, nejen pouze příslušníci

¹⁵ Z novějších řízení pro nesplnění povinnosti lze uvést řízení zahájené proti dvěma členským státům (Maďarsku, pokud jde o směrnici 2000/78/ES, v roce 2012 a Finsku, pokud jde o směrnici 2000/43/ES, v roce 2013). V prvním případě se jedná o snížení věkové hranice pro povinný odchod soudců, státních zástupců a notářů do důchodu; ve druhém případě se jedná o nedostatečné pravomoci vnitrostátního subjektu pro rovné zacházení podle směrnice 2000/43/ES. Soudní dvůr Evropské unie došel k závěru, že Maďarsko nesplnilo povinnost vyplývající ze směrnice 2000/78/ES z důvodu výrazného snížení věkové hranice pro povinný odchod do důchodu v případě soudců, státních zástupců a veřejných notářů (věc C-286/12 Komise v. Maďarsko, rozsudek ze dne 6. listopadu 2012). Na základě rozsudku v této věci Maďarsko přijalo dne 11.3.2013 zákon č. T-9598 za účelem zajištění souladu s uvedenou směrnicí a tento případ mohl být uzavřen ke dni 20.11.2013.

¹⁶ Dva případy se týkají Řecka a diskriminační věkové hranice ve veřejné správě a jeden případ se týká České republiky a nedostatečné ochrany proti diskriminaci zdravotně postižených osob ucházejících se o zaměstnání.

¹⁷ Publikace Komise byly vypracovány Evropskou sítí právních expertů v oblasti nediskriminace a jsou zveřejněny na internetových stránkách http://ec.europa.eu/justice/discrimination/document/index_en.htm#h2-7, Equinet zveřejnil zprávy na internetových stránkách <http://www.equineteurope.org> a Agentura EU pro základní práva zveřejnila zprávy na adrese <http://fra.europa.eu>.

¹⁸ Financování probíhá v rámci programu PROGRESS 2007–2013, rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1672/2006/ES ze dne 24. října 2006, kterým se zavádí program Společenství pro zaměstnanost a sociální solidaritu – Progress, Úř. věst. L 315, 15.11.2006. Vzdělávání v současné době organizuje Akademie evropského práva v Trevíru na základě smlouvy uzavřené s Komisí, viz <http://www.era.int>.

¹⁹ Článek 10 směrnice 2000/43/ES a článek 12 směrnice 2000/78/ES.

menšin, mají zpravidla nedostatečné povědomí o svých právech²⁰. Lidé kupříkladu v mnoha případech netuší, že diskriminace v zaměstnání je zakázána již ve fázi ucházení se o pracovní místo²¹. Mnoho států vnímá nedostatečnou informovanost v této oblasti jako významný problém a uvedlo prostředky, jimiž se snaží tento problém řešit, jako jsou informační dokumenty a pokyny, osvětové kampaně a informační portály, mimo jiné i pro konkrétní cílové skupiny (menšiny, mladí lidé)²². Zaměření opatření na osoby, které jsou nejvíce vystaveny riziku, jakož i na osoby, které jsou v postavení, v němž se mohou dopustit porušení práv, například zaměstnavatelé, se zdá být účinným způsobem využívání zdrojů²³.

Odbory a sociální partneři hrají v oblasti zaměstnání stěžejní úlohu při vedení osvětových kampaní proti diskriminaci zaměřených na zaměstnance a zaměstnavatele²⁴. Mnoho členských států rovněž poskytuje užitečné praktické pokyny týkající se vnitrostátních zákonů proti diskriminaci, které se vztahují na situace na pracovišti.²⁵

3.2 Nedostatek údajů o rovnosti

Směrnice po členských státech nepožadují, aby shromažďovaly údaje o rovnosti²⁶. Nicméně sběr a analýza takových údajů – úkol, který přísluší členským státům – přispívá k boji proti diskriminaci a podporuje rovnost poskytováním důkazů o existující diskriminaci, čímž ji činí transparentní a kvantifikuje ji. Naproti tomu nedostatek údajů o rovnosti ztěžuje hodnocení situací a prokazování existence diskriminace²⁷. To se týká zejména nepřímé diskriminace, kdy statistické údaje často hrají klíčovou úlohu při prokazování negativních dopadů zdánlivě neutrálních opatření na konkrétní skupinu. První zpráva o uplatňování směrnice 2000/43/ES vyjadřovala obavy týkající se toho, že „*řádné sledování použití příslušných právních předpisů Společenství by [...] mohlo být omezeno z důvodu nedostatku údajů o etnických menšinách ve většině členských států.*“ Situace se zatím výrazně nezměnila a týká se obou směrnic. Tento

²⁰ Podle průzkumu EU-MIDIS provedeného Agenturou pro základní práva v roce 2010 pouze 25 % respondentů uvedlo, že má povědomí o právních předpisech proti diskriminaci; zveřejněno na adrese: <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources>.

²¹ Inzerované nabídky zaměstnání nesmějí obsahovat žádné diskriminační požadavky, například pokud jde o věk nebo etnickou příslušnost žadatelů. Některé členské státy provedly experimenty s používáním anonymních životopisů v rámci žádosti o zaměstnání s cílem zabránit veškerým formám diskriminace při výběru uchazečů, kteří budou přizváni k pracovnímu pohovoru. Příkladem lze uvést německý pilotní projekt: http://www.antidiskriminierungsstelle.de/DE/ThemenUndForschung/anonymisierte_bewerbungen/anonymisierte_bewerbungen_node.html

²² Například Bulharsko, Irsko, Itálie, Polsko, Rumunsko, Slovensko a Španělsko. Podrobné informace v tomto ohledu poskytly rovněž subjekty pro rovné zacházení z Rakouska, Spojeného království a Polska. Některé členské státy uvádějí, že k financování projektů zaměřených na zvýšení informovanosti byly použity finanční prostředky v rámci programu EU Progress.

²³ Tento přístup byl rovněž prosazován v jednom z doporučení, která vydala Agentura EU pro základní práva ve svém stanovisku č. 1/2013 k oběma směrnicím a která jsou zveřejněna na internetových stránkách <http://fra.europa.eu/en/opinion/2013/fra-opinion-situation-equality-european-union-10-years-initial-implementation-equality>.

²⁴ Články 11 a 12 směrnice 2000/43/ES a články 13 a 14 směrnice 2000/78/ES zdůrazňují úlohu, kterou zastávají sociální partneři a nevládní organizace při podporování rovného zacházení.

²⁵ Například on-line pokyny pro zaměstnavatele a zaměstnance vydané Komisí pro rovnost a lidská práva (Equality and Human Rights Commission) Spojeného království, které jsou dostupné na této adrese: <http://www.equalityhumanrights.com/advice-and-guidance/new-equality-act-guidance/>

²⁶ Pojem údaje o rovnosti se rozumí shromažďované údaje týkající se rovnosti a diskriminace.

²⁷ Nejedná se pouze o údaje vztahující se k oblastem spadajícím pod obě směrnice, ale rovněž o údaje podle pohlaví. Pokud členské státy neshromažďují údaje s ohledem na pohlaví, nebudou s to zjistit, zda jsou ženy ve větší míře než muži obětmi určitých druhů diskriminace.

problém zmínila celá řada respondentů (vnitrostátní subjekty pro rovné zacházení²⁸, Agentura EU pro základní práva, nevládní organizace) a Komise jejich obavy sdílí.

Většina členských států přijímá jako důkaz diskriminace statistické údaje a rovněž situační testování²⁹. Mnoho členských států však údaje o rovnosti neshromažďuje nebo tak činí jen ve velmi omezeném rozsahu, přičemž jako důvod, proč ke shromažďování údajů nedochází, uvádí například požadavky obsažené v právních předpisech týkajících se ochrany údajů. Je třeba zdůraznit, že právní předpisy EU, konkrétně směrnice o ochraně údajů³⁰, členským státům nebrání ve shromažďování údajů pro statistické účely za předpokladu, že jsou dodrženy záruky stanovené v této směrnici³¹. Vypracování praktických pokynů nebo zavedení norem pro shromažďování údajů o rovnosti na vnitrostátní úrovni je osvědčeným postupem, který může přinejmenším představovat výchozí bod v rámci řešení tohoto problému³².

3.3 Nedostatečná míra ohlašování

Všechny dostupné informace potvrzují nízkou míru ohlašování případů diskriminace. To se týká jak počátečního ohlašování, například subjektu pro rovné zacházení nebo policii, tak předkládání případů k přezkumu v rámci soudního řízení. Z aktuálních údajů vyplývá, že v rámci všech sledovaných etnických skupin a skupin migrantů svou zkušenost neohlásilo 82 % osob, které se staly obětmi diskriminace³³. Pokud jde o důvody neohlášení, nejčastěji bylo uváděno přesvědčení, že ohlášením se na dané situaci nic nezmění, nedostatek informací ohledně toho, jak a komu předložit stížnost, a negativní zkušenosti související s obtížemi, byrokracií či délkou řízení. Navzdory určitým obavám, které se objevily před přijetím směrnic, nedošlo k výraznému zvýšení počtu soudních řízení ve věci diskriminace. Počet ohlášených případů je obecně nízký a podle odhadů představuje pouze nepatrné procento současných případů diskriminace v celé EU. V některých členských státech může být počet ohlášených případů dokonce extrémně nízký, neboť nejsou ohlašovány a soudu předkládány ani případy jasné diskriminace. Tato situace svědčí o tom, že je nutné vyvíjet další úsilí s cílem zvýšit informovanost, podnítit ohlašování a zlepšit přístup k mechanismům pro vyřizování stížností a ke spravedlnosti. Vnitrostátní subjekty pro rovné zacházení by mohly

²⁸ Viz rovněž zpráva síť Equinet „Statistics on Discrimination and Database on Complaints. A contribution from national equality bodies“, prosinec 2009, která je dostupná na internetových stránkách <http://www.equineteurope.org>.

²⁹ Situační testování je metoda, která pomáhá odhalit diskriminaci na základě párového srovnávacího testování, například dvojí zkušební žádost o pracovní místo, kdy se použijí dvě identické žádosti, které se liší, pouze pokud jde o určitou konkrétní charakteristiku, jež je předmětem přezkumu (například věk).

³⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů, Úř. věst. L 281, 23.11.1995, s. 31–50. Nadcházející reforma právního rámce EU pro ochranu osobních údajů předložená Evropskou komisí v tomto ohledu nepřinese žádné změny.

³¹ Všechny odkazy na údaje o rovnosti obsažené v této zprávě je třeba chápat ve smyslu anonymních údajů pro statistické a evidenční účely, které neumožňují identifikaci dotčených fyzických osob.

³² Například Německo, Irsko, Francie, Chorvatsko a Maďarsko uveřejnily průzkumy, zprávy nebo příručky týkající se shromažďování údajů o rovnosti.

³³ Průzkum EU-MIDIS zveřejněný v roce 2010 Agenturou pro základní práva, který je dostupný na adrese <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources>.

významnou měrou³⁴ napomoci tomu, aby postupy podávání stížností byly „přívětivější ke klientovi“ a aby se obětem usnadnilo ohlašování diskriminace.

3.4 Přístup ke spravedlnosti

Přístup k efektivní a rychlé spravedlnosti má pro oběti diskriminace zásadní význam. K překážkám přístupu ke spravedlnosti patří krátké lhůty pro podání stížnosti proti diskriminaci, délka a nákladnost řízení, včetně možného odrazujícího účinku, který může mít na oběti zásada, podle které „strana, která prohraje, platí“, a omezená dostupnost právní pomoci³⁵.

Příloha I této zprávy obsahuje konkrétní pokyny, jak podat stížnost proti diskriminaci, jejichž cílem je srozumitelně a za pomoci přehledného formátu vysvětlit, jaká jsou práva obětí, a poskytnout praktické rady, jakým způsobem zahájit soudní řízení v případě diskriminace.

3.5 Sankce a opravné prostředky

Dvě dotčené směrnice neprovádějí harmonizaci sankcí a opravných prostředků, pokud jde o diskriminaci, vyžadují však, aby členské státy zavedly účinné, přiměřené a odrazující sankce a zajistily, aby byla dostupná soudní řízení určená pro vymáhání plnění povinností podle těchto směrnic, jejichž zahájení může případně předcházet správní řízení. Problémy, se kterými se zpočátku potýkala řada členských států, pokud jde o správné provádění pravidel týkajících se sankcí³⁶, již byly vyřešeny a sankce stanovené právními předpisy jsou obecně přiměřené. Stále však existují potenciální důvody k obavám, co se týče dostupnosti opravných prostředků v praxi a pokud jde o to, zda sankce, které jsou uloženy v konkrétních případech, v plné míře splňují požadavky uvedené ve směrnici³⁷. Zdá se, že vnitrostátní soudy mají tendenci uplatňovat dolní mez sankcí stanovených právními předpisy, i pokud jde o úroveň a výši poskytnutých náhrad³⁸. Ve věci *ACCEPT* Soudní dvůr Evropské unie zdůraznil, že směrnice 2000/43/ES brání vnitrostátní právní úpravě, podle které lze stanovit čistě symbolické sankce, a že za určitých podmínek by bylo v rozporu se směrnicí, kdyby v případě diskriminace bylo možné uložit pouze sankci spočívající v napomenutí³⁹. S ohledem na výše uvedené bude Komise pečlivě monitorovat normy uplatňované při používání sankcí a opravných prostředků v členských státech.

³⁴ Viz zpráva sítě Equinet z roku 2012 nazvaná „Tackling the ‘Known Unknown’ How Equality Bodies Can Address Under-Reporting of Discrimination through Communications“, která je dostupná na internetových stránkách <http://www.equineteurope.org>.

³⁵ Tyto překážky byly identifikovány v příslušných studiích, například ve studii z roku 2011 „Comparative study on access to justice in gender equality and anti-discrimination law“ objednané Evropskou komisí, která je dostupná na http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/conference_sept_2011/final_report_access_to_justice_final_en.pdf, a ve zprávě Agentury EU pro základní práva „Access to justice in cases of discrimination in the EU – Steps to further equality“, která je dostupná na: <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources>.

³⁶ Několik členských států například nesprávně stanovilo horní limit pro náhrady v případech diskriminace.

³⁷ Studie uvedené v poznámce pod čarou 35, jakož i zprávy členských států vypracované nezávislými právními experty v oblasti nediskriminace, vnitrostátními subjekty pro rovné zacházení a sítě Equinet.

³⁸ Například údaje shromažďované nezávislými právními experty ze všech členských států, které byly porovnány a shrnuty ve zprávě „Developing Anti-Discrimination Law in Europe“ z října 2012, která je dostupná na internetové adrese http://ec.europa.eu/justice/discrimination/document/index_en.htm#h2-7.

³⁹ Věc C-81/12 *Asociatia Accept v. Consiliul National pentru Combaterea Discriminarii*, rozsudek ze dne 25. března 2013. Soudní dvůr Evropské unie ponechal posouzení toho, zda se jedná o takový případ, na vnitrostátním soudu.

3.6 Výklad soudů

Soudní dvůr Evropské unie ve své judikatuře vyjasnil výklad obou směrnic. Většina případů se týká výkladu směrnice 2000/78/ES, pokud jde o diskriminaci na základě věku, a zejména čl. 6 odst. 1, který stanoví, že rozdíly v zacházení na základě věku mohou být odůvodněné, jestliže existují legitimní cíle a jestliže prostředky k dosažení uvedených cílů jsou přiměřené a nezbytné.

Judikatura týkající se diskriminace na základě sexuální orientace, zdravotního postižení a rasy nebo etnického původu je méně rozvinutá, neboť je v této souvislosti hlášeno méně případů. V případech týkajících se těchto typů diskriminace se Soudní dvůr Evropské unie zabýval základními otázkami, jako je zákaz obecného oznámení zaměstnavatelem, v němž je obsažena diskriminace, definice zdravotního postižení nebo vyloučení nároku partnerů stejného pohlaví na dávky související s výkonem zaměstnání vyhrazené pro heterosexuální páry. K diskriminaci na základě náboženského vyznání nebo víry se zatím Soudní dvůr Evropské unie neměl příležitost vyjádřit.

Jednotlivé členské státy uvádí různé úrovně vnitrostátní judikatury. V některých členských státech vznikla na základě daných směrnic významná judikatura⁴⁰ a případy jsou pravidelně předkládány Soudnímu dvoru Evropské unie⁴¹. Jiné členské státy hlásí nízký počet případů.⁴²

Příloha II této zprávy obsahuje přehled nejvýznamnější judikatury Soudního dvora a uvádí některé zajímavé případy, které byly vyslyšeny u vnitrostátních soudů.

4. ASPEKTY SPOLEČNÉ OBĚMA SMĚRNICÍM

I přes některé rysy, které jsou specifické pro jednotlivé důvody diskriminace⁴³, jsou si struktura obou směrnic a základní pojmy podobné (definice, pozitivní činnost, minimální požadavky, ochrana práv, důkazní břemeno, šíření informací, dialog se sociálními partnery a nevládními organizacemi, sankce).

4.1 Nepřímá diskriminace

Nepřímou diskriminací se rozumí, pokud by v důsledku zdánlivě neutrálního ustanovení, kritéria nebo zvyklosti byla osoba určitých vlastností v porovnání s jinými osobami znevýhodněna, ledaže je to objektivně odůvodněno legitimním cílem a prostředky k dosažení uvedeného cíle jsou přiměřené a nezbytné. Pojem nepřímé diskriminace je složitý a mnoho členských států se zpočátku potýkalo s potížemi souvisejícími s jeho provedením. Tento pojem je nyní zakotven v právních předpisech, avšak jeho uplatňování v praxi zůstává náročným úkolem. Pro získání představy o tomto problému lze uvést hlášení některých členských států⁴⁴ týkající se obav vyjádřených ohledně nedostatečné jasnosti nebo

⁴⁰ Např. v Německu.

⁴¹ Např. Dánskem a Německem.

⁴² Například Estonsko uvádí, že v období 2007–2011 estonské soudy vydaly rozhodnutí pouze ve třech případech týkajících se diskriminace v zaměstnání; Finsko uvádí, že nedisponuje příliš rozsáhlou judikaturou, pokud jde o zákon o nediskriminaci, a že jen velmi málo případů bylo projednáváno u soudů vyšší instance. Lotyšsko za období 2009–2012 neoznámilo žádné trestní případy a ročně ohlásilo 44 až 57 případů, které se obecně týkají diskriminace a rozdílného zacházení. Malta uvádí, že judikatura v této oblasti prakticky neexistuje.

⁴³ Například pojem přiměřeného uspořádání, který se vztahuje pouze na oblast zdravotního postižení.

⁴⁴ Například Irsko a Dánsko.

nedostatečného porozumění pojmu nepřímé diskriminace vnitrostátními soudy. Další členské státy⁴⁵ poukazují na to, že dosud nedisponují žádnou judikaturou poskytující výklad nepřímé diskriminace.⁴⁶ Příloha I této zprávy obsahuje příklady typických situací nepřímé diskriminace.

4.2 Důkazní břemeno

Klíčovým prvkem nezbytným k zajištění řádného vyřizování stížností týkajících se diskriminace je přesun důkazního břemena před soudy nebo jiné příslušné orgány⁴⁷. To znamená, že pokud osoba, která tvrdí, že se stala obětí diskriminace, je s to prokázat skutečnosti, na jejichž základě se dá předpokládat, že došlo k diskriminaci, je na žalovaném, aby prokázal, že k diskriminaci nedošlo. Zpočátku se s problémy týkajícími se správného provedení konceptu důkazního břemene potýkalo osm členských států⁴⁸. Některé členské státy⁴⁹ uvádějí, že správné uplatňování obráceného důkazního břemene zůstává náročným úkolem a že vnitrostátní soudy nejsou s tímto konceptem dostatečně seznámeny. Jako příklad řešení tohoto problému lze uvést přístup jednoho z členských států, který oznámil, že zvažuje zahrnutí pojmu obráceného důkazního břemene přímo do občanského soudního řádu (nikoli pouze do právních předpisů o rovném zacházení)⁵⁰. Komise podporuje správné uplatňování tohoto konceptu prostřednictvím zajišťování odborného vzdělávání pro soudce vnitrostátních soudů a právní experty⁵¹.

4.3 Pozitivní činnost

Směrnice členským státům výslovně umožňuje, avšak neukládá jim povinnost zachovávat nebo přijímat zvláštní opatření pro předcházení nevýhodám souvisejícím s kterýmkoli z důvodů uvedených ve směrnici a pro jejich vyrovnání⁵². Pozitivní činnost musí být z definice přínosná pro cílové skupiny. Téměř všechny členské státy přijaly v oblasti působnosti obou směrnic určitý typ opatření, který představuje pozitivní činnost⁵³, například ve prospěch osob se zdravotním postižením nebo ve prospěch Romů⁵⁴.

⁴⁵ Například Estonsko, Slovinsko a Finsko.

⁴⁶ Subjekty pro rovné zacházení ve svém společném příspěvku uvedly konkrétní potřebu monitorování s cílem zajistit jednotné uplatňování pojmu nepřímé diskriminace. Viz zpráva sítě Equinet „Equality law in Practice – Report on the Implementation of the Race and General Framework Directives“ z května 2013, která je dostupná na internetových stránkách <http://www.equineteurope.org>.

⁴⁷ Tento proces se používá pouze v civilním, nikoli trestním řízení.

⁴⁸ Česká republika, Estonsko, Itálie, Kypr, Litva, Maďarsko, Malta a Rumunsko.

⁴⁹ Belgie, Malta a Slovensko.

⁵⁰ Slovensko.

⁵¹ Viz poznámka pod čarou 18. Jednou z otázek, které jsou konkrétně v rámci vzdělávání probírány, je důkazní břemeno v případech diskriminace.

⁵² Článek 5 směrnice 2000/43/ES a článek 7 směrnice 2000/78/ES. Tyto články stanoví, že „Pro zajištění plné rovnosti v praxi nebrání zásada rovného zacházení žádnému členskému státu zachovávat nebo přijímat zvláštní opatření pro předcházení nevýhodám souvisejícím s rasou nebo etnickým původem a pro jejich vyrovnání“ nebo zvláštní opatření pro předcházení nevýhodám souvisejícím s vyznáním nebo vírou, zdravotním postižením, věkem nebo sexuální orientací a jejich vyrovnání.

⁵³ Pouze Litva uvedla, že nebyla přijata žádná taková opatření.

⁵⁴ Pokud jde o pozitivní činnost pro zdravotně postižené osoby, členské státy uvádějí cíle stanovené pro zaměstnavatele ve veřejném sektoru za účelem zaměstnávání těchto osob. Hlášená pozitivní činnost vyvíjená ve prospěch Romů je rozmanitější a zahrnuje čtyři klíčová odvětví vnitrostátních strategií zaměřených na Romy (zaměstnanost, bydlení, vzdělávání a zdravotní péče). V doporučení Rady o účinných opatřeních v oblasti integrace Romů v členských státech přijatém dne 9. prosince 2013, dokument Rady č. 16970/13 dostupný na adrese: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lssa/139979.pdf (odkaz na sdělení v

4.4 Vícenásobná diskriminace

Směrnice neobsahují žádná konkrétní ustanovení o vícenásobné diskriminaci, obě však odkazují na skutečnost, že „ženy jsou často obětí vícenásobné diskriminace“⁵⁵. Směrnice již nicméně umožňují, aby bylo možné v rámci jediného případu řešit kombinaci dvou nebo více důvodů diskriminace, ačkoli mohou nastat problémy vyplývající z rozdílných úrovní ochrany stanovené pro různé důvody diskriminace v obou směrniciích, neboť působnost směrnice 2000/78/ES je omezena pouze na problematiku zaměstnanosti. Komise se pokusila tento nedostatek ve svém návrhu nové směrnice z roku 2008⁵⁶ odstranit.

4.5 Diskriminace na základě vztahu s jinou osobou, diskriminace na základě předpokladu a dojmu

Soudní dvůr Evropské unie již rozhodl, že za určitých okolností diskriminace na základě zdravotního postižení může zahrnovat diskriminaci na základě vztahu žalobce s osobou, která je zdravotně postižena, ačkoli sám žalobce postižen není⁵⁷. Tato logika je obecné povahy a je použitelná rovněž na další důvody diskriminace uvedené v obou směrniciích.

Jak lze vyvodit ze stávající vnitrostátní judikatury⁵⁸, Komise zastává názor, že směrnice rovněž zakazují situaci, kdy je osoba přímo diskriminována na základě nesprávného vnímání nebo předpokladu charakteristik, které jsou předmětem ochrany, například pokud uchazeč o zaměstnání není vybrán, neboť zaměstnavatel se mylně domnívá, že má určitý etnický původ nebo že je homosexuál.

4.6 Ochrana pro všechny osoby v EU

Z obou směrnic jasně vyplývá, že zákaz diskriminace se vztahuje také na příslušníky třetích zemí, avšak nepokrývá rozdíly v zacházení založené na státní příslušnosti a nedotýká se ustanovení o vstupu a pobytu⁵⁹. Toto je důležitý aspekt směrnic, který zdůrazňuje skutečnost, že zákaz diskriminace chrání všechny osoby v Evropské unii, nejen občany EU. Státní příslušníci třetích zemí včetně osob bez státní příslušnosti⁶⁰ jsou často vzhledem ke své situaci

Úředním věstníku zatím není k dispozici), se doporučuje, aby členské státy „[v] zájmu podpory úplné rovnosti Romů v praxi [přijaly] účinná politická opatření k zajištění rovného zacházení s Romy a dodržování jejich základních práv, včetně rovného přístupu ke vzdělávání, zaměstnání, zdravotní péči a bydlení“ (bod 1.1).

⁵⁵ 14. bod odůvodnění směrnice 2000/43/ES a 3. bod odůvodnění směrnice 2000/78/ES. Obě směrnice rovněž odkazují na potřebu zhodnotit v souladu se zásadou systematického přihlížení k otázce rovných příležitostí pro muže a ženy dopad přijatých opatření na ženy a muže (čl. 17 odst. 2 směrnice 2000/43/ES a čl. 19 odst. 2 směrnice 2000/78/ES). Mnoho členských států uvedlo, že v tomto ohledu nedisponují žádnými informacemi, naopak Irsko, Španělsko, Francie, Nizozemsko a Polsko poskytly souhrnné informace.

⁵⁶ Návrh směrnice o provádění zásady rovného zacházení s osobami bez ohledu na náboženské vyznání nebo víru, zdravotní postižení, věk nebo sexuální orientaci, KOM(2008) 426 v konečném znění.

⁵⁷ Věc C-303/06 *Coleman*, rozsudek ze dne 17. července 2008, ve které Soudní dvůr rozhodl, že směrnice 2000/78/ES poskytuje ochranu matce zdravotně postiženého dítěte proti obtěžování a diskriminaci v zaměstnání, jejichž obětí se stala v souvislosti s tím, že potřebovala více pracovního volna, aby se mohla věnovat péči o své dítě.

⁵⁸ Viz příloha II, bod 2c.

⁵⁹ Čl. 3 odst. 2 obou směrnic, 13. bod odůvodnění směrnice 2000/43/ES a 12. bod odůvodnění směrnice 2000/78/ES.

⁶⁰ „Státní příslušník třetí země“ je definován jako osoba, která není občanem Unie ve smyslu čl. 20 odst. 1 SFEU, například ve směrnici 2011/98/EU.

obzvláště snadným cílem diskriminace⁶¹. Některé problémy nicméně nevyplývají přímo z právních předpisů, nýbrž z toho, jakým způsobem jsou příslušné právní předpisy uplatňovány v praxi. Právní předpisy je rovněž třeba kombinovat s příslušnými politickými a finančními opatřeními.⁶² Členské státy uvádějí, že ochrana proti diskriminaci se vztahuje na každého jednotlivce v jejich zemi, pokud jde o oblasti, které spadají pod ochranu v rámci těchto dvou směrnic. Několik členských států uvádí, že jejich integrační politiky pro migranty a státní příslušníky třetích zemí představují preventivní činnost proti diskriminaci.

5. ASPEKTY SPECIFICKÉ PRO SMĚRNICI O RASOVÉ ROVNOSTI (2000/43/ES)

5.1 Zákaz diskriminace na základě rasy nebo etnického původu

Směrnice 2000/43/ES nedefinuje pojem „rasa“ nebo „etnický původ“. Členské státy samy rozhodnou, zda tyto pojmy ve své vnitrostátní právní úpravě vymezí⁶³. Některé členské státy odkazují pouze na „etnický původ“ nebo „etnickou příslušnost“ a pojem „rasa“ ve svých vnitrostátních právních předpisech vůbec nepoužívají. Komise v zásadě v tomto přístupu nespátňuje s ohledem na uplatňování směrnice žádný problém, za předpokladu, že tento přístup nevede k omezení působnosti vnitrostátních právních předpisů v porovnání se směrnicí.

V některých případech dochází k překrývání rasy nebo etnického původu a dalších důvodů diskriminace, zejména státní příslušnosti, náboženského vyznání a jazyka. Směrnice 2000/43/ES se nevztahuje na diskriminaci na základě státní příslušnosti jako takovou (ledaže se prokáže, že rozdílné zacházení na základě státní příslušnosti nebo jazyka představuje nepřímou diskriminaci na základě etnického původu) a důvod náboženského vyznání je předmětem ochrany podle směrnice 2000/78/ES⁶⁴.

⁶¹ Příklady směrnic, které konkrétně stanoví právo státních příslušníků třetích zemí na rovné zacházení ve srovnání s vlastními státními příslušníky: směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, (Úř. věst. L 16, 23.1.2004, s. 44) ve znění směrnice 2011/51/EU (Úř. věst. L 132, 19.5.2011, s. 1) s cílem zahrnout rovněž osoby požívající mezinárodní ochrany a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/ES ze dne 13. prosince 2011 o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě (Úř. věst. L 343, 23.12.2011, s. 1). Poslední uvedená směrnice ve svém 29. bodě odůvodnění výslovně odkazuje na směrnice 2000/43/ES a 2000/78/ES.

⁶² Společné základní zásady týkající se integrace představují rámec na úrovni EU pro politickou spolupráci v oblasti integrace státních příslušníků třetích zemí, včetně dodržování rovnosti a nediskriminace, který byl dále rozvinut prostřednictvím sdělení Komise o integraci, výměně mezi členskými státy a konzultaci s příslušnými zúčastněnými stranami. Společné základní zásady politiky v oblasti integrace přistěhovalců v Evropské unii přijaté dne 19. listopadu 2004, dok. 14615/04 a společný program pro integraci, KOM(2005) 389 v konečném znění; Evropská agenda pro integraci, COM(2011) 455 final.

⁶³ Spojené království uvádí definici „rasy“ v oddílu 9 odst. 1 zákona o rovnosti z roku 2010 (která je formulována takto: „*Rasa zahrnuje a) barvu pleti; b) státní příslušnost; c) etnický nebo národnostní původ.*“), přičemž pojem „etnický nebo národnostní původ“ je zahrnut v definici „rasy“ a není dále definován. Švédsko ve svém zákoně proti diskriminaci uvádí definici „etnické identity“ jako „národnostní nebo etnický původ, barva pleti nebo jiné podobné aspekty“. Několik dalších členských států odkazuje na výklad obsažený ve vnitrostátních přípravných dokumentech, vnitrostátní judikatuře nebo mezinárodních úmluvách, zejména v mezinárodní úmluvě o odstranění všech forem rasové diskriminace, která je rovněž zmíněna v odůvodnění směrnice.

⁶⁴ Zpráva sítě Equinet s názvem „Equality Law in Practice – Comparative analysis of discrimination cases in Europe“ dokládá v případové studii posouzené vnitrostátními subjekty pro rovné zacházení, jak těžké

5.2 Věcná působnost směrnice

Podle čl. 3 odst. 1 písm. h) se zakazuje diskriminace, pokud jde o „přístup ke zboží a službám, které jsou k dispozici veřejnosti, včetně ubytování, a jejich dodávky“. Směrnice se vztahuje jak na veřejný, tak na soukromý sektor, avšak některé činnosti členských států (např. policie) mohou zahrnovat výkon veřejné moci bez jakéhokoli aspektu poskytování „služby“ ve smyslu, který byl dán tomuto pojmu ve Smlouvách a judikatuře Soudního dvora Evropské unie.

Dalším pojmem, který někdy vyvolává otázky, je odkaz na zboží a služby „které jsou k dispozici veřejnosti“. Zdálo by se, že podmínka týkající se „dostupnosti pro veřejnost“ se nevztahuje na situace, kdy nabídka na dodávky určitého zboží nebo služeb nebyla učiněna veřejně (například prostřednictvím inzerce v novinách nebo na veřejně přístupných internetových stránkách), ale byla adresována pouze omezenému kruhu rodinných příslušníků.

5.3 Úloha subjektů pro rovné zacházení

Směrnice stanoví členským státům povinnost zřídit jeden nebo několik subjektů, mezi jejichž úkoly bude patřit poskytování nezávislé pomoci obětem diskriminace a příprava nezávislých zpráv a průzkumů, přičemž všechny členské státy tuto povinnost splnily⁶⁵. Tato povinnost se týká pouze diskriminace na základě rasy nebo etnického původu (a pohlaví podle směrnic o rovnosti mužů a žen⁶⁶), ne však diskriminace na základě náboženského vyznání nebo víry, zdravotního postižení, věku a sexuální orientace. Nicméně ve většině členských států se mandát vnitrostátního subjektu pro rovné zacházení vztahuje na všechny tyto důvody diskriminace⁶⁷ a v 15 členských státech rovněž na důvody diskriminace, na něž se právní předpisy EU nevztahují (například státní příslušnost, jazyk, politické názory). V řadě členských států mají rovněž subjekty pro rovné zacházení širší pravomoci, než jsou pravomoci stanovené směrnicí, nebo, pokud jde o diskriminaci na základě náboženského vyznání nebo víry, zdravotního postižení, věku a sexuální orientace, se jejich pravomoci vztahují i na jiné oblasti, než je zaměstnanost.

Mezi jednotlivými členskými státy existují znatelné rozdíly, pokud jde o kompetence a zdroje těchto subjektů a jejich strukturu. Některé subjekty pro rovné zacházení mají poradní a podpůrnou úlohu, zatímco jiné disponují kvazisoudními pravomocemi. Směrnice stanoví pro členské státy povinnost zajistit, aby subjekty pro rovné zacházení disponovaly pravomocemi a zdroji nezbytnými k účinnému provádění úkolů, které jim byly svěřeny, včetně klíčového aspektu, kterým je poskytování pomoci obětem diskriminace. Vzhledem k narůstajícím

je někdy určit hranici mezi jednotlivými důvody diskriminace. Tato zpráva je dostupná na internetových stránkách <http://www.equineteurope.org>.

⁶⁵ V současné době jsou vedena řízení o nesplnění povinnosti proti Belgii a Finsku, pokud jde o nedostatečné pravomoci vnitrostátních subjektů pro rovné zacházení, *avšak v případě Belgie se očekává, že tento problém bude brzy vyřešen*.

⁶⁶ Směrnice Rady 2004/113/ES ze dne 13. prosince 2004, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s muži a ženami v přístupu ke zboží a službám a jejich poskytování, Úř. věst. L 373, 21.12.2004, s. 37, a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/54/ES ze dne 5. července 2006 o zavedení zásady rovných příležitostí a rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti zaměstnání a povolání (přepracované znění), Úř. věst. L 204, 26.7.2006, s. 23.

⁶⁷ Ve všech členských státech s výjimkou Dánska, Itálie, Malty, Portugalska, Španělska a Finska. V Dánsku nicméně existuje Dánská rada pro rovné zacházení, což je nezávislý správní orgán pověřený zpracováváním stížností, jehož pravomoci se vztahují na širokou řadu důvodů diskriminace, včetně všech důvodů uvedených ve směrnici 2000/78/ES.

obavám v tomto ohledu Komise v současné době provádí podrobný přezkum toho, zda členské státy splňují požadavky této směrnice (a směrnice o rovnosti mužů a žen) týkající se vnitrostátních subjektů pro rovné zacházení. V rámci přezkumu je ověřováno, zda každý subjekt pro rovné zacházení disponuje požadovaným mandátem a pravomocemi, ale rovněž je kontrolováno, zda tyto subjekty skutečně účinně provádějí všechny úkoly stanovené směrnicí⁶⁸.

5.4 Ochrana Romů v rámci směrnice

Směrnice 2000/43/ES se zabývá veškerou diskriminací na základě rasy nebo etnického původu komplexním způsobem. Romové, jakožto obzvláště početná a zranitelná etnická skupina, spadají přesně do oblasti působnosti směrnice.

Komise již řešila problémy vyplývající přímo z vnitrostátních právních předpisů, mimo jiné prostřednictvím řízení o nesplnění povinnosti, je-li to zapotřebí⁶⁹. Nicméně problémy týkající se Romů zřídka vyplývají přímo z právních předpisů⁷⁰, ale obvykle pramení ze způsobu, jakým jsou příslušné předpisy⁷¹ uplatňovány v praxi. To zdůrazňuje nezbytnost rozšířit v případě potřeby kontrolu Komise na vnitrostátní praxi, která má dopad na provádění zásady rovného zacházení. Ačkoli jednotlivé případy diskriminace je třeba řešit na základě vnitrostátních právních předpisů a prostřednictvím vnitrostátních soudů, Komisi přísluší sledování toho, zda členské státy systematicky dodržují ustanovení směrnice ve své správní praxi.

Komise uznává, že právní úprava sama o sobě nezajistí vyřešení hluboce zakořeněného problému sociálního vyloučení Romů a vyvrácení předsudků, kterým čelí. Právní předpisy je třeba kombinovat s politickými a finančními opatřeními. Klíčovým prvkem úsilí o odstranění diskriminace Romů vyvinutého na úrovni EU bylo přijetí rámce EU pro vnitrostátní strategie integrace Romů do roku 2020⁷². Následovalo každoroční monitorování vnitrostátních strategií vypracovaných členskými státy prováděné Komisí. Všechny čtyři hlavní oblasti vnitrostátních strategií zaměřených na Romy (vzdělání, zaměstnání, zdravotní péče a ubytování) jsou ve směrnici zahrnuty. Dosažení plné rovnosti v praxi může v určitých případech vyžadovat pozitivní činnost zaměřenou na Romy, zejména ve výše uvedených čtyřech klíčových oblastech.

⁶⁸ Několik členských států bylo v rámci této kontroly kontaktováno s žádostí o předložení důkazu o poskytování pomoci obětem diskriminace a o podaných zprávách a provedených průzkumech. Doposud bylo zahájeno řízení o nesplnění povinnosti proti Finsku (ve věci neexistence příslušného subjektu pro rovné zacházení v oblasti zaměstnanosti podle směrnice 2000/43/ES).

⁶⁹ Komise například napadla ustanovení obsažené v rumunských právních předpisech, u něhož se zdálo, že umožňuje zvláštní kategorii nepřímé diskriminace v oblasti hospodaření s půdou a územního plánování. Toto ustanovení bylo formulováno neutrálním způsobem, avšak zjevně mělo dopad především na Romy.

⁷⁰ Při určování toho, zda určité právní předpisy či opatření diskriminují Romy, není podstatné, zda na Romy výslovně odkazují nebo zda používají jinou terminologii (například „nomádi“), pokud je zřejmé, že tato opatření jsou zaměřena na Romy.

⁷¹ Nemusí se nutně jednat pouze o právní předpisy o rovném zacházení, ale rovněž o další předpisy, které mají dopad na rovné zacházení v oblastech, na něž se vztahuje směrnice (například právní předpisy o sociálním bydlení, pokud jde o přístup k bydlení).

⁷² COM(2011) 173 final ze dne 5.4.2011.

Komise zároveň pokračovala v dalším rozvoji právní ochrany prostřednictvím svého návrhu doporučení Rady o Romech, který přijala Rada dne 9. prosince 2013⁷³. Tento návrh podporuje širokou řadu specifických opatření ve čtyřech klíčových oblastech, jakož i horizontální opatření, jejichž cílem je zlepšit situaci Romů, a zdůrazňuje potřebu zajistit účinné praktické prosazování směrnice přímo v terénu, zejména prostřednictvím podpory členských států v přijímání dalších kroků, jimiž zajistí, aby jejich celostátní, regionální a místní správní předpisy byly nediskriminační povahy a aby nevedly k segregaci⁷⁴. Toto doporučení posílí účinnost ochrany proti diskriminaci a podpoří proaktivní opatření.

Soudní dvůr Evropské unie dosud nevydal žádná rozhodnutí v případech týkajících se konkrétně Romů⁷⁵, avšak na úrovni členských států lze v této oblasti nalézt zajímavou judikaturu (viz příloha II).

6. ASPEKTY SPECIFICKÉ PRO SMĚRNICI O ROVNOSTI V ZAMĚSTNÁNÍ (2000/78/ES)

6.1 Věk

V době přijetí směrnice byl pojem diskriminace v zaměstnání a povolání na základě věku v mnoha členských státech nový a jeho zavedení vyžadovalo změnu přístupu zaměstnavatelů k problematice týkající se věku. Diskriminace starších lidí na základě věku se stává čím dál palčivějším problémem z důvodu demografických změn v Evropě, které jsou jádrem převážné části aktuálních právních předpisů týkajících se věku, jako je zrušení nebo navýšení zákonné věkové hranice pro odchod do důchodu, přijetí opatření odrazujících od předčasného odchodu do důchodu a dalších opatření k udržení starších pracovníků na trhu práce.

V určitých případech článek 6 směrnice stanoví opodstatněnost rozdílů v zacházení na základě věku⁷⁶. Každá výjimka však musí být objektivně a rozumně odůvodněna legitimními cíli, zejména cíli politiky zaměstnanosti, trhu práce a odborného vzdělávání, a prostředky k dosažení uvedených cílů musí být přiměřené a nezbytné. Jelikož tato výjimka ponechává, členským státům značnou flexibilitu, vedla ke zrodu významného počtu stěžejních rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie a vnitrostátních soudů, která dále objasnila požadavky týkající se přípustnosti rozdílného zacházení.

Vzhledem k zásadní důležitosti a praktickému významu této oblasti je v příloze III této zprávy uveden přehled otázek vztahujících se k věku⁷⁷.

6.2 Zdravotní postižení

⁷³ Dokument Rady č. 16970/13 dostupný na adrese: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lssa/139979.pdf (odkaz na sdělení v Úředním věstníku zatím není k dispozici).

⁷⁴ Bod 2.1 doporučení.

⁷⁵ Věc C-394/11 *Belov*, první případ týkající se konkrétně diskriminace Romů předložený Soudnímu dvoru byl Soudním dvorem dne 31. ledna 2013 prohlášen za „nepřípustný“, neboť bulharský subjekt pro rovné zacházení (který případ postoupil Soudnímu dvoru) nebyl uznán jako soud nebo tribunál ve smyslu Smlouvy.

⁷⁶ Zvláštní podmínky pro mladé a starší pracovníky, stanovení minimálních podmínek věku, odborné praxe nebo let služby a stanovení maximálního věku pro přijetí do zaměstnání.

⁷⁷ Vychází z příspěvků členských států, příslušných zúčastněných stran a zprávy o věku a zaměstnanosti (Age and Employment) zveřejněné Komisí v roce 2011, která je dostupná na http://ec.europa.eu/justice/discrimination/document/index_en.htm#h2-7.

Soudní dvůr Evropské unie vydal několik stěžejních rozhodnutí týkajících se diskriminace na základě zdravotního postižení. V rozsudku *Chacón Navas*⁷⁸ Soudní dvůr Evropské unie definoval pojem zdravotního postižení a rozhodl, že nemoc jako taková pod tento pojem nespadá. V případech z nedávné doby *Ring a Skouboe Werge*⁷⁹ nicméně Soudní dvůr Evropské unie objasnil, že pojem zdravotního postižení může za určitých okolností zahrnovat zdravotní stav způsobený neléčitelnou nebo léčitelnou dlouhodobou nemocí. Soudní dvůr Evropské unie rovněž do svého výkladu zahrnul pojem zdravotního postižení stanovený Úmluvou OSN o právech osob se zdravotním postižením.

Úmluva je prvním právně závazným mezinárodním nástrojem na ochranu lidských práv, jehož stranou se Evropská unie stala⁸⁰. Evropská unie je proto v rámci svých pravomocí vázána touto úmluvou⁸¹ a směrnice 2000/78/ES musí být, pokud je to možné, vykládána v souladu s ní⁸².

Ustanovení o přiměřeném uspořádání pro zdravotně postižené osoby poskytovaném zaměstnavatelem⁸³ je jedním z klíčových prvků směrnice a Komise pečlivě sledovala jeho správné provedení do vnitrostátních právních předpisů. Řada členských států se v tomto ohledu zpočátku potýkala s problémy⁸⁴. Soudní dvůr Evropské unie dne 4. července 2013 došel k závěru, že jeden členský stát⁸⁵ porušil směrnici v důsledku nesprávného provedení ustanovení tím, že nezahrnul všechny zdravotně postižené osoby, avšak všechny ostatní případy jsou nyní již uzavřeny.

6.3 Sexuální orientace

Zákaz diskriminace na základě sexuální orientace představoval v době provádění směrnice nové opatření pro téměř všechny členské státy. Komise musela zahájit řízení o nesplnění povinnosti vůči několika členským státům⁸⁶ z důvodu nedostatečné ochrany proti diskriminaci v této oblasti. Všechny tyto případy jsou k dnešnímu dni již uzavřeny a všechny členské státy poskytují ochranu požadovanou uvedenou směrnicí.

Soudní dvůr Evropské unie vyložil hranice diskriminace na základě sexuální orientace v několika klíčových rozsudcích, jako je *Maruko a Römer*⁸⁷, v nichž rozhodl, že v případě, kdy vnitrostátní právo staví osoby téhož pohlaví do situace srovnatelné se situací manželů,

⁷⁸ Věc C-13/05 *Chacón Navas*, rozsudek ze dne 11. července 2006.

⁷⁹ Spojené věci C-335/11 a C-337/11 *Ring a Skouboe Werge*, rozsudek ze dne 11. dubna 2013.

⁸⁰ Evropská unie podepsala úmluvu dne 30. března 2007 a dne 22. ledna 2011 úmluva vstoupila v platnost, pokud jde o EU. Vydání první pravidelné zprávy EU o provádění Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením je plánováno na rok 2014.

⁸¹ Tyto pravomoci jsou uvedeny v příloze II rozhodnutí Rady 2010/48/ES ze dne 26. listopadu 2009 o uzavření Úmluvy Organizace spojených národů o právech osob se zdravotním postižením Evropským společenstvím, Úř. věst. L 23, 27.1.2010, s. 35.

⁸² Viz body 28–32 rozsudku ve věcech *Ring a Skouboe Werge* uvedených v poznámce pod čarou 79.

⁸³ V přiměřeném uspořádání je zahrnuta povinnost pro zaměstnavatele přijmout vhodná opatření, která dané zdravotně postižené osobě umožní přístup k zaměstnání, jeho výkon nebo postup v zaměstnání nebo absolvování odborného vzdělávání, pokud tato opatření pro zaměstnavatele neznamenají neúměrné břemeno.

⁸⁴ Belgie, Estonsko, Kypr, Itálie, Lotyšsko, Litva, Maďarsko, Polsko a Slovensko.

⁸⁵ Itálie. Věc C-312/11 *Komise v. Itálie*, rozsudek ze dne 4. července 2013. V návaznosti na rozsudek Itálie změnila své právní předpisy a tuto změnu v současnosti zkoumá Komise.

⁸⁶ Česká republika, Lotyšsko, Polsko, Slovensko, Finsko a Spojené království.

⁸⁷ Věci C-267/06 *Maruko v. Versorgungsanstalt der deutschen Bühnen*, rozsudek ze dne 1. dubna 2008, a C-147/08 *Römer v. Freie und Hansestadt Hamburg*, rozsudek ze dne 10. května 2011.

vnitrostátní předpisy, které nepřiznávají životním partnerům stejného pohlaví nárok na dávky, které jsou vypláceny manželům, spadají do rozsahu působnosti směrnice. Nedávný rozsudek v případě *ACCEPT*⁸⁸ ukazuje přetrvávající výzvy v této oblasti a dokládá potřebu neustálé obezřetnosti, pokud jde o uplatňování zákazu diskriminace⁸⁹. V tomto rozsudku Soudní dvůr Evropské unie rozhodl, že veřejné prohlášení majitele profesionálního fotbalového klubu v Rumunsku, konkrétně jeho tvrzení, že by nikdy nezaměstnal homosexuálního hráče, je v rozporu se směrnicí 2000/78/ES.

6.4 Náboženské vyznání či víra

Směrnice zakazuje diskriminaci na základě náboženského vyznání či víry v oblasti zaměstnání a poskytuje takovou ochranu všem osobám vyznávajícím jakékoli náboženské vyznání či víru. Čl. 4 odst. 2 směrnice však povoluje výjimku pro církve a další náboženské organizace či organizace založené na víře, pokud jde o jejich roli zaměstnavatele. Těmto organizacím se za určitých podmínek povoluje, aby stanovily zvláštní požadavky týkající se náboženského vyznání nebo víry svých zaměstnanců. Takové požadavky (nazývané „profesní požadavky“) musí být podstatné, legitimní a odůvodněné a nesmí být založeny na jiných kritériích (například sexuální orientace zaměstnance). Komise monitorovala soulad vnitrostátních prováděcích předpisů s touto výjimkou, kterou je třeba vzhledem k tomu, že se jedná o výjimku, vykládat úzce. Šest členských států⁹⁰ se zpočátku potýkalo s problémy, pokud jde o správné provádění této výjimky, avšak všechny případy nesplnění povinnosti již byly uzavřeny.

7. ZÁVĚRY A DALŠÍ VÝVOJ

K dnešnímu dni již všechny členské státy přijaly opatření nezbytná k provedení obou směrnic do vnitrostátních právních řádů a opatření pro zavedení postupů a zřízení subjektů, které jsou zapotřebí k provádění těchto směrnic. Správní a soudní orgány členských států, jakož i jejich subjekty pro rovné zacházení, nyní hrají klíčovou úlohu, pokud jde o systematické poskytování celkové ochrany pro každého jednotlivce v praxi. Evropská komise bude v tomto ohledu pečlivě monitorovat provádění a současně podporovat orgány členských států. Komise bude také pokračovat v monitorování v souvislosti se svou výroční zprávou o uplatňování Listiny základních práv EU.

Nyní je hlavním úkolem zvýšit informovanost o již existující ochraně a zajistit lepší praktické provádění a uplatňování směrnic. Komise bude společně s členskými státy a jejich subjekty pro rovné zacházení usilovat o využití plného potenciálu směrnic, pokud jde o ochranu základního práva na rovné zacházení v EU. Cílem tří příloh k této zprávě je přispět k tomuto úsilí. Právní předpisy samy o sobě však nejsou s to zajistit plnou rovnost, a je proto třeba je kombinovat s vhodnými politickými opatřeními. V rámci programu Evropské unie pro zaměstnanost a sociální solidaritu (Progress) jsou již k dispozici finanční prostředky určené pro zvyšování informovanosti a vzdělávací aktivity, je však nutné, aby Komise ve spolupráci

⁸⁸ Věc C-81/12 *Asociația Accept v. Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării*, rozsudek ze dne 25. března 2013.

⁸⁹ Viz nedávný průzkum, který provedla na úrovni EU Agentura Evropské unie pro základní práva ohledně zkušeností LGBT osob s diskriminací, násilím a obtěžováním a který byl zveřejněn v květnu 2013 a je dostupný na internetových stránkách <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/eu-lgbt-survey-european-union-lesbian-gay-bisexual-and-transgender-survey-results>, a dokument sítě Equinet z roku 2013 nazvaný „Equality bodies promoting equality & non-discrimination for LGBTI people“, který je dostupný na internetových stránkách www.equineteurope.org a jehož cílem je posílit činnost subjektů pro rovné zacházení v oblasti podpory rovného zacházení a boje proti diskriminaci LGBTI osob.

⁹⁰ Německo, Irsko, Nizozemsko, Slovinsko, Finsko a Spojené království.

s členskými státy tato opatření dále posílila s cílem dosáhnout hmatatelného zlepšení informovanosti o právech v celé Evropské unii.

Posílení úlohy vnitrostátních subjektů pro rovné zacházení jakožto strážců rovnosti může významně přispět k účinnějšímu provádění a uplatňování směrnic. Zvýšením účinnosti subjektů pro rovné zacházení a umožněním, aby plně využily svého potenciálu, by se dosáhlo značného pokroku, pokud jde o podporu rovného zacházení způsobem, který je snadno dostupný každému v EU, je rychlejší a pro všechny zúčastněné strany (včetně členských států) méně nákladný než výkon práva prostřednictvím soudů.