

*Parlament České republiky*  
**POSLANECKÁ SNĚMOVNA**  
**2008**  
*5. volební období*

**265.**

**USNESENÍ**

*výboru pro evropské záležitosti*  
*z 38. schůze konané dne 12. září 2008*

**k Návrhu směrnice Rady o provádění zásady rovného zacházení s osobami bez ohledu na náboženské vyznání nebo víru, zdravotní postižení, věk nebo sexuální orientaci /kód dokumentu 11531/08, KOM(2008) 426 v konečném znění/**

---

Výbor pro evropské záležitosti po vyslechnutí informace náměstka ministra práce a sociálních věcí Mgr. Michala Sedláčka, po vyslechnutí zpravodajské zprávy posl. Soni Markové a po rozpravě

**s c h v a l u j e** stanovisko, které je přílohou tohoto usnesení.

Ladislava Zelenková v. r.  
ověřovatelka výboru

Soňa Marková v. r.  
zpravodajka výboru

Petr Krill v. r.  
místopředseda výboru

**DOKUMENT 11531/08**

**Návrh směrnice Rady 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, kód Rady 11531/08  
Interinstitucionální spis 2008/0140/CNS**

- **Právní základ:**  
Článek 13 Smlouvy ES.
- **Datum zaslání Radě EU:**  
7. 7. 2008
- **Datum zaslání Poslanecké sněmovně prostřednictvím VEZ:**  
9. 7. 2008
- **Datum projednání ve VEZ:**  
12. 9. 2008 (1. kolo)
- **Procedura:**  
Konzultační.
- **Předběžné stanovisko vlády (dle § 109a odst. 1 jednacího řádu PS):**  
Vláda výboru neposkytla.
- **Odůvodnění a předmět:**

Z obecného hlediska je cílem tohoto návrhu doplnit stávající antidiskriminační legislativu EU a zakotvit provádění zásady rovného zacházení s osobami bez ohledu na náboženské vyznání nebo víru, zdravotní postižení, věk nebo sexuální orientaci jinde, než na trhu práce. Kromě stanovení tohoto rámce zavádí návrh i jednotnou míru minimální ochrany poskytované v Evropské unii těm, kteří jsou terčem takové diskriminace a je součástí tzv. sociálního balíku legislativy EU.<sup>1</sup>

Zakotvení antidiskriminační legislativy na úrovni EU je v současnosti relativně široké a nachází se jak v primárním, tak sekundárním právu a je doplněno i judikaturou ESD. Při posuzování vývoje legislativy na úrovni EU v této oblasti je však třeba mít vždy na paměti, že původní oblast, na kterou se legislativa soustředila byla hospodářská soutěž a vnitřní trh Společenství<sup>2</sup>. Poslední vývoj ovšem směřuje k extenzi rámce antidiskriminační úpravy i do ostatních právních vztahů.

<sup>1</sup> Dále k tzv. sociálnímu balíku <http://www.euroskop.cz/13/1599/clanek/special-socialni-balik/>.

<sup>2</sup> Srov. čl. 23, 81, 87 či 90 Smlouvy o založení ES

V oblasti primárního práva například článek 3 SES vymezuje činnosti Společenství a stanoví, že ve všech těchto činnostech usiluje Společenství o to, aby se odstraňovaly nerovnosti a podporuje rovné zacházení mezi muži a ženami. Článek 13 SES následně stanoví konkrétní pravomoc Rady přijmout opatření k potírání diskriminace z důvodů pohlaví, rasy, etnické příslušnosti, víry nebo světového názoru, invalidity, věku nebo sexuální orientace, aniž by tím byla dotčena jiná ustanovení SES.

Článek 141 SES pak zavádí povinnost členských států uplatňovat zásadu stejné odměny mužů a žen za rovnocennou práci a doplňuje tak dikci čl. 137 odst. 1. Zásada nediskriminace se uplatní rovněž v rámci III. pilíře v návaznosti na čl. 29 Smlouvy o EU, dle něhož si Unie klade za cíl nabídnout svým občanům v prostoru svobody, bezpečnosti a práva vysokou úroveň ochrany mj. tím, že předchází a potírá rasismus a xenofobii, přičemž zmíněné ustanovení umožňuje přijetí harmonizačních předpisů v oblasti trestního práva v souladu s čl. 34 téže Smlouvy.<sup>3</sup>

Ve sféře sekundárního práva směřovala dosavadní právní úprava převážně do oblasti zaměstnanosti a jedná se především o následující právní akty:

- Směrnice Rady 75/117/EHS ze dne 10. února 1975 o sblížování právních předpisů členských států týkajících se uplatňování zásady stejné odměny za práci pro muže a ženy.
- Směrnice Rady 76/207/EHS ze dne 9. února 1976 o zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy, pokud jde o přístup k zaměstnání, odbornému vzdělávání a postupu v zaměstnání a o pracovní podmínky.
- Směrnice Rady 79/7/EHS ze dne 19. prosince 1978 o postupném zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti sociálního zabezpečení.
- Směrnice Rady 86/378/EHS ze dne 24. července 1986 o zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy v systémech sociálního zabezpečení pracovníků.
- Směrnice Rady 86/613/EHS ze dne 11. prosince 1986 o uplatňování zásady rovného zacházení pro muže a ženy samostatně výdělečně činné, včetně oblasti zemědělství, a o ochraně v mateřství.
- Směrnice Rady 96/97/ES ze dne 20. prosince 1996, kterou se mění směrnice 86/378/EHS o zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy v systémech sociálního zabezpečení pracovníků.
- Směrnice Rady 2000/43/ES ze dne 29. června 2000, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ.
- Směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání.
- Směrnice Rady 2004/113/ES ze dne 13. prosince 2004, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s muži a ženami v přístupu ke zboží a službám a jejich poskytování.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/54/ES ze dne 5. července 2006 o zavedení zásady rovných příležitostí a rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti zaměstnání a povolání.

Jak je z předcházejícího výpisu jasné, jakási nová vlna právních úprav v oblasti antidiskriminační legislativy se rozeběhla po roce 2000. V současnosti tvoří existující právní rámec EU pro ochranu před diskriminací mimo oblast zaměstnání z důvodu náboženského vyznání/víry, zdravotního postižení, věku a sexuální orientace tyto tři níže zmíněné směrnice:

---

<sup>3</sup> Po případném přijetí Lisabonské smlouvy bude novou dikcí čl. 10 a 19 odst. 2 návrhu Smlouvy o fungování EU umožněna výjimka ze zásady jednomyslnosti při přijímání základních zásad podpůrných opatření EU a byla by pak tímto činnost EU v této oblasti dále zjednodušena.

- Směrnice Rady 2000/43/ES ze dne 29. června 2000, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ.
- Směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání.
- Směrnice Rady 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.

Pokud srovnáme uvedené právní normy, dojdeme k závěru, že zatímco všem cílovým skupinám se jednotně poskytuje ochrana pouze v oblasti zaměstnanosti, pro čtyři z diskriminačních důvodů – věk, sexuální orientaci, náboženství a zdravotní postižení neexistují minimální jednotné standardy pro oblast mimo pracovní-právní vztahů a vztahů s těmito vztahy souvisejícími.

Zatímco směrnice 2000/43/ES je zaměřena i mimo oblast zaměstnání, vztahuje se pouze k rase, směrnice 2000/78/ES se vztahuje sice na vícero diskriminačních důvodů, ale ne mimo oblast zaměstnání a směrnice 2004/113/ES se zaměřuje pouze mimo oblast zaměstnání, ale je omezena co do diskriminačních důvodů pouze na pohlaví.

Implementace těchto právních předpisů rozhodně není bezproblémová a různé státy se rozhodly pro různé metody transpozice. Jednak v některých zemích byly nově přijaty antidiskriminační zákony, které víceméně opakuji znění směrnic<sup>4</sup> – Kypr (2 zákony), Řecko (zákon pro obojí), Itálie (2 výnosy) nebo antidiskriminační zákony pokrývající více důvodů/oblastí než směrnice – Rakousko, Belgie, Finsko, Irsko, Maďarsko, Nizozemí, Slovensko či kombinace antidiskriminačních zákonů pro různé důvody a zákonů pro jeden typ důvodů – Dánsko, Nizozemí, Švédsko. Dále to byla varianta několika jednotlivých antidiskriminačních zákonů – Velká Británie, kombinace specifické legislativy a zákona o zaměstnanosti – Slovensko či kombinace specifické legislativy, trestního zákoníku, zákoníku práce a některých správních zákonů – Francie, Litva, Portugalsko. Ve Španělsku byly směrnice transponovány v obecnějším a širším zákoně, v některých zemích, mezi které se řadí i ČR, byly tyto směrnice zatím přeneseny jen do zákona o zaměstnávání a v některých zemích nebyla dosud transpozice dokončena. Evropská komise tak např. z důvodu neprovedení pravidel vyplývajících ze směrnice č. 2004/113/ES momentálně vede řízení proti 12 členským státům včetně Francie, ČR, Irska, Velké Británie, Portugalska či Řecka.<sup>5</sup>

V České republice zatím nebyla dokončena implementace ani u jedné ze tří zmíněných směrnic a řízení pro porušení smlouvy podle čl.226 SES, které zahájila proti ČR Komise u všech tří směrnic, je ve fázi odůvodněného stanoviska.

Z hlediska pramenů práva je také důležitá činnost Evropského soudního dvora<sup>6</sup>, která se ovšem právě ve věcech diskriminace setkává spíše s rezervovanou odezvou na straně ústavních soudů členských států.

## • Obsah a dopad:

<sup>4</sup>V tomto případě se rozbor týká směrnice o rasové rovnosti měla být do národního práva členských zemí přenesena do 19. 7. 2003 (země EU15) a do 1. 5. 2004 (nové členské země EU), v den jejich vstupu do EU a směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání.

<sup>5</sup>Tisková zpráva Evropské komise z 26. 6. 2008.

<sup>6</sup> Poslední rozhodnutí ve věci C-267/06 Tadao Maruko v. Versorgungsanstalt der deutschen Bühnen- ([http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=CS&Submit=Rechercher\\$docrequire=alldocs&numaff=C-267/06&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100](http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=CS&Submit=Rechercher$docrequire=alldocs&numaff=C-267/06&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100)) dokládá, že antidiskriminační legislativa v oblasti zaměstnanosti může mít dopady i na úpravu pozůstalostních dávek a rodinné právo členských států. Právě Evropský soudní dvůr také významně rozvinul zásadu nepřímé diskriminace.

Komise zareagovala na výzvy, které jí byly adresovány z několika stran<sup>7</sup>, aby zjistila a napravila nedostatky v dosavadní antidiskriminační legislativě tím, že ve svém legislativním a pracovním programu pro rok 2008 oznámila svůj záměr v tomto roce přijmout předkládaný návrh právní normy a rozšířit stávající právní rámec.

V průběhu celého roku 2007 probíhala v souvislosti s návrhem řada konzultací se širokou veřejností, podnikatelským sektorem<sup>8</sup>, sociálními partnery, ale i nevládními organizacemi.

Po vyhodnocení dopadů nové regulace, které Komise provedla<sup>9</sup>, se rozhodla, že nejlepším a nejvýhodnějším řešením bude návrh jedné souhrnné směrnice obsahující úpravu více diskriminačních důvodů. Komise má také za to, že předkládaný návrh směrnice kompletuje stávající legislativu, naplňuje a nepřekračuje článek 13 Smlouvy o ES.

Tato směrnice tedy stanoví rámec pro boj s diskriminací na základě náboženského vyznání nebo víry, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace s cílem zavést v členských státech zásadu rovného zacházení v jiných oblastech, než je zaměstnání a povolání.

Návrh směrnice je koncipován obdobně, jako je tomu na příklad u směrnice 2000/43/ES, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu a etnický původ s tím, že svou působnost vymezuje v oblasti náboženství, víry, zdravotního postižení, věku a sexuální orientace v sociální oblasti, zdravotní péči a vzdělání.

Ve svém článku 2 obsahuje legální definice některých pojmů<sup>10</sup>, jako je například diskriminace, respektive zásada rovného zacházení, kterou rozumí vyloučení jakékoli přímé nebo nepřímé diskriminace v oblastech své působnosti. Za *přímou diskriminaci* považuje méně příznivé zacházení s jednou osobou, než se zachází nebo by se zacházelo s jinou osobou ve srovnatelné situaci.

*Nepřímou diskriminací* rozumí případ, kdy by v důsledku navenek neutrálního předpisu, kritéria nebo zvyklosti byla znevýhodněna osoba určitého náboženského vyznání nebo víry, osoba s určitým zdravotním postižením, určitého věku nebo určité sexuální orientace v porovnání s jinými osobami, ledaže uvedený předpis, kritérium nebo zvyklost jsou objektivně odůvodněny legitimním cílem a ledaže prostředky k dosažení tohoto cíle jsou přiměřené a nezbytné.<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup>V tomto směru byl především aktivní Evropský parlament.

<sup>8</sup> Prostřednictvím průzkumu Evropského podnikatelského konzultačního panelu.

<sup>9</sup> Bylo posuzováno 5 možností: nepodnikat na úrovni EU žádné kroky, samoregulace, doporučení, jedna souhrnná směrnice zakazující diskriminaci mimo oblast zaměstnání, více směrnic zakazujících diskriminaci mimo oblast zaměstnání.

<sup>10</sup> Obdobně, jako je tomu u již existujících antidiskriminačních směrnic.

<sup>11</sup> V právu EU se pak definice nepřímé diskriminace objevuje poprvé až v roce 1997 po přijetí směrnice Rady č. 97/80/ES o důkazním břemenu v případech diskriminace na základě pohlaví. Podle preambule této směrnice je obtížnější dokázat diskriminaci, pokud je nepřímá, a je proto důležité nepřímou diskriminaci definovat. Následně pak byla definice nepřímé diskriminace zahrnuta do dalších nově přijímaných směrnic upravujících rovné zacházení, směrnice č. 2000/43/ES, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ, směrnice Rady č. 2000/78/ES, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání. Další stěžejní směrnice z oblasti rovného zacházení, směrnice č. 76/207/EHS, která byla přijata již v roce 1976, vymezení nepřímé diskriminace původně neobsahovala, tento nedostatek byl zhojen v roce 2002 novelou této směrnice č. 2002/73/ES.

Posouzení, zda se jedná či nejedná o nepřímou diskriminaci<sup>12</sup>, je poměrně komplikované a jak je uvedeno, je nutné též posoudit, zda takovéto případné rozdílné zacházení není odůvodněno oprávněným účelem ani přiměřenými a nezbytnými prostředky.

Za obtěžování jako formu diskriminace pak směrnice považuje jednání či chování, které má za účel nebo za následek narušení důstojnosti osoby a vytvoření zastrašující, nepřátelské, ponižující, pokořující nebo urážlivé atmosféry. Je ovšem otázka, jak se vypořádat s obtěžováním mimo pracovně-právní vztahy a vztahy souvisejícími a zda zakotvení obtěžování i v jiných oblastech naplní očekávání normotvůrců.

Za diskriminaci také směrnice považuje jakékoli chování směřující k navádění k diskriminaci osob z kteréhokoli z důvodů, kterým se věnuje.

V souvislosti s přijetím Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením v roce 2006 je přesněji upraveno diskriminační jednání spočívající v nevytvoření dostatečné úpravy prostředí pro zdravotně postižené. V tomto směru rozděluje směrnice postup povinných subjektů do dvou okruhů.

V prvním okruhu je stanovena povinnost v předstihu poskytnout osobám se zdravotním postižením, prostřednictvím přiměřených přizpůsobení či úprav, účinný přístup k sociální ochraně, zdravotní péči a přístup ke zboží a službám, včetně bydlení a přepravy, které jsou dostupné veřejnosti, ovšem aniž by tato opatření představovala neúměrné břemeno pro povinného.

V druhém okruhu se zakotvuje povinnost pro zvláštní případy poskytnout další přiměřené úpravy, ledaže by představovala neúměrné břemeno.

Z předchozích směrnic jsou převzata např. možnost pozitivních opatření vůči znevýhodňovaným skupinám, možnost pro členské státy stanovit vyšší standardy ochrany, právo obětí diskriminace domáhat se soudní a správní ochrany svých práv a princip sdíleného důkazního břemene při dokazování diskriminace v soudním či správním řízení, stejně jako další instituty – povinnost šířit informace, vstupovat do dialogu s nestátními subjekty a organizacemi, vytvářet orgány pomáhající obětem diskriminace.

Stejně jako předchozí směrnice jsou některá rozdílná zacházení povolena a směrnice nemá vliv na veřejnou bezpečnost, pořádek, prevenci kriminality ani na ochranu zdraví a práv a svobod druhých (např. věková omezení ve vztahu k některým finančním a jiným službám či komoditám – např. pokud jde o prodej alkoholu, tabákových výrobků či o nabídku pojišťovacích produktů). Rovněž jsou povolena taková rozdílná zacházení, která směřují k legitimnímu cíli přiměřenými a nezbytnými prostředky. V oblasti finančních a pojišťovacích služeb mohou poskytovatelé nadále rozlišovat na základě věku či zdravotního postižení, pokud je to pro posouzení daného produktu klíčové (např. u životního pojištění) a je to podloženo statistickými a matematickými údaji (podobně jako ve směrnici 2004/113/ES). Směrnicí nemají být ovlivněny rodinné ani soukromé vztahy, ani vztahy státu a náboženských společností. Toto ustanovení má dopad i na vztahy, tzv. registrovaných partnerů, kdy je na vůli jednotlivých členských států jak budou upraveny.

Směrnice také nemá zasahovat do pravomocí členských států ohledně organizace vzdělávacího systému, činností a obsahu vzdělávacích programů, včetně organizace vzdělávání osob se zdravotním postižením.

---

<sup>12</sup> V rozvoji koncepce nepřímé diskriminace nesehrála významnou roli pouze Evropská unie i proto, že jak již bylo řečeno, v rámci práva Evropské unie nebyla až do roku 1997 nepřímá diskriminace definována a neexistovala zde tak pro její uplatňování žádná zákonná opora. „Na úrovni Evropské unie to byl především Evropský soudní dvůr, který podpořil teorii nepřímé diskriminace prostřednictvím interpretace principu rovného zacházení.“ Judikatura Evropského soudního dvora se vzhledem k existující směrnici týkající se diskriminace z důvodu pohlaví logicky rozvinula především v diskriminaci z důvodu pohlaví. Evropský soudní dvůr poprvé vykládal koncepci nepřímé diskriminace v roce 1981 v případě Jenkins v. Kingsgate, který se týkal zaměstnanců na částečný pracovní úvazek.

- **Postoj vlády ČR**

Postoj vlády ČR k projednávanému dokumentu není jednotný. Gestorem byl původně určen Úřad vlády, Sekce pro lidská práva, který vypracoval rámcovou pozici. Schválení této pozice bylo ovšem odloženo, neboť zástupci Ministerstva práce a sociálních věcí navrhli změnu gesce ve prospěch Ministerstva spravedlnosti za spolugesce MPSV. Nakonec bylo definitivně rozhodnuto, že gesci převezme MPSV. Tyto spory mají také ten důsledek, že neexistuje schválená definitivní verze vládní pozice. Zatímco původní gestor návrh směrnice vítal, MPSV se zněním pozice nesouhlasí a nepovažuje legislativní návrh Komise za nutný. V tomto směru také vypracovává novou rámcovou pozici, která ale nebude v definitivní schválené podobě VEZ k datu jeho projednávání dotýká se evropského předpisu k dispozici.

Při rozboru všech těchto sporů ohledně projednávaného dokumentu je třeba mít na paměti, že legislativní proces vyžaduje jednomyslnost a případné námitky ze strany členských států je třeba brát s větší vážností.

V souvislosti s projednávaným dokumentem je třeba také brát v potaz, že byl pro rok 2008 z Legislativního a pracovního programu Evropské komise vybrán spolu s návrhem nařízení Evropského parlamentu a Rady o rozhodném právu, jurisdikci, uznávání rozhodnutí a správních opatřeních v oblasti dědictví a závěti k přezkumu souladu návrhů Komise s principem subsidiarity národními parlamenty.

Problematické se mohou v tomto ohledu stát především samotná forma předpisu, jeho působnost a rozsah, či konkrétní ustanovení – na příklad zakotvení obrácení důkazního břemene v neprospěch žalovaného i ve sporech týkajících se nejen věcí pracovních.<sup>13</sup>

- **Předpokládaný harmonogram projednávání v orgánech EU:**

Evropský parlament sice bude v této věci pouze konzultován, avšak z jeho předcházejících aktivit lze usoudit, že bude návrh podporovat i proto, že jej svou činností i pomohl vyvolat. Ve svých tiskových zprávách návrh Komise bezprostředně po jeho vydání uvítali evropští zelení a liberální demokraté.

Rada začala s projednáváním v pracovní skupině pro sociální otázky dne 18. 7. 2008, kde zástupci ČR nevystoupili i vzhledem ke sporu mezi MPSV a ÚV.

V říjnu by pak měl být návrh postoupen k orientační debatě na Radě pro zaměstnanost a sociální politiku.

---

<sup>13</sup> Ačkoliv právě institutu přesunutí důkazního břemene je v ČR zakotven s účinností od 1. 1. 2003 v §133a odst. 2 OSŘ:

(1) Skutečnosti tvrzené o tom, že účastník byl přímo nebo nepřímo diskriminován na základě svého pohlaví, rasového nebo etnického původu, náboženství, víry, světového názoru, zdravotního postižení, věku anebo sexuální orientace, má soud ve věcech pracovních za prokázané, pokud v řízení nevyšel najevo opak.

(2) Skutečnosti tvrzené o tom, že účastník byl přímo nebo nepřímo diskriminován na základě svého rasového nebo etnického původu, má soud ve věcech poskytování zdravotní a sociální péče, pomoci v hmotné nouzi, přístupu ke vzdělání a odborné přípravě, přístupu k veřejným zakázkám, členství v organizacích zaměstnanců nebo zaměstnavatelů a členství v profesních a zájmových sdruženích a při prodeji zboží v obchodě nebo poskytování služeb za prokázané, pokud v řízení nevyšel najevo opak.

- **Závěr:**

Výbor pro evropské záležitosti

1. **b e r e n a v ě d o m í** návrh směrnice Rady o provádění zásady rovného zacházení s osobami bez ohledu na náboženské vyznání nebo víru, zdravotní postižení, věk nebo sexuální orientaci;
2. **ž á d á v l á d u,** aby mu zaslala rámcovou pozici a informovala ho o dalším projednávání návrhu;
3. **u s n á š í s e** postoupit návrh směrnice spolu se svým usnesením a rámcovou pozicí vlády k projednání ústavně právnímu výboru a Stálé komisi pro rovné příležitosti.

Ladislava Zelenková v. r.  
ověřovatelka výboru

Soňa Marková v. r.  
zpravodajka výboru

Petr Krill v. r.  
místopředseda výboru