



Aplikace mezinárodního právního rámce v České republice a zákaz diskriminace

Diskriminace osob se zdravotním postižením

Jana Humečková

Ve sdělovacích prostředcích se v současné době stále více mluví o diskriminaci, která je nebezpečným sociálním jevem, jenž vede k závažným hospodářským a sociálním problémům. V tomto příspěvku bych se chtěla věnovat zakotvení zákazu diskriminace v našem právním řádu, v nejdůležitějších mezinárodních smlouvách a ve významných dokumentech evropského komunitárního práva.

Nejprve se budu zabývat zákazem diskriminace v našem ústavním právu – v Listině základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Nehovoří se tu výslovně o zákazu diskriminace, nicméně článek 3 odst. 1 Listiny stanovuje, že základní práva a svobody se zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení. Kromě důvodů, které jsou v tomto ustanovení v Listině zmiňovány, sem náleží ještě další důvody zde výslovně nevyjmenované, které lze podřadit pod slova „jiného postavení“. Jako příklad lze uvést zdravotní postižení, které Listina výslovně v článku 3 neuvádí, nicméně výkladem lze odvodit, že základní práva a svobody se zaručují všem bez ohledu na zdravotní postižení. V této souvislosti je však nutné podotknout, že osoby se zdravotním postižením již léta usilují o to, aby zde jako jeden z důvodů bylo výslovně uvedeno rovněž zdravotní postižení, aby tak bylo široké veřejnosti na první pohled patrné, že jim náleží rovná práva a svobody.

Z hlediska hierarchie právních předpisů je nutno zmínit také mezinárodní smlouvy, které obsahují zákaz diskriminace. Vztah těchto smluv vůči vnitrostátním právním předpisům je vymezen v článku 10 Ústavy České republiky, kde je stanovena aplikační přednost mezinárodních smluv. Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu. Pokud stanoví mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva. Z tohoto důvodu je tedy nutná nejen dobrá znalost našich zákonů a podzákonných právních předpisů, ale také znalost mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána.

Mezi nejdůležitější mezinárodní smlouvy zakotvující zákaz diskriminace patří Mezinárodní pakt o občanských a politických právech a Mezinárodní pakt o hospodářských a sociálních právech (č. 120/1976 Sb.), přijaté v rámci OSN. Oba tyto pakty obsahují ve svém článku 2 povinnost státu respektovat a zajistit práva uznaná v těchto paktech všem jednotlivcům bez rozdílu.



Dalším významným mezinárodním dokumentem je Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.) (dále jen „Úmluva“), která byla přijata v rámci Rady Evropy. V Úmluvě je zakotven zákaz diskriminace v článku 14, kde se uvádí, že užívání práv a svobod přiznaných touto Úmluvou musí být zajištěno bez diskriminace.

Při ratifikaci Úmluvy učinila tehdy ještě ČSFR prohlášení, že uznává pravomoc Evropské komise pro lidská práva přijímat stížnosti na porušení práv garantovaných Úmluvou a pravomoc Evropského soudu pro lidská práva k výkladu a použití Úmluvy. Od té doby byla před Evropským soudem pro lidská práva ve Štrasburku projednávána řada stížností na Českou republiku týkajících se porušení článku 14 - zákazu diskriminace.

Poměrně významným případem z hlediska diskriminace osob se zdravotním postižením byl případ Zehnalových. Manželé Otto a Jitka Zehnalovi podali stížnost na základě Úmluvy v roce 1997. Ve své stížnosti poukazovali na to, že paní Jitka Zehnalová je jako vozíčkářka diskriminovaná, neboť ve městě Přerově, kde Zehnalovi žijí, je velké množství veřejných a veřejnosti přístupných budov, které jsou nepřístupné pro vozíčkáře. Mezi jmenovanými nepřístupnými budovami byla kromě pošty, lékařských ordinací, obchodů aj. uvedena také budova okresního úřadu, policie a okresní správy sociálního zabezpečení. Stěžovatelé poukazovali na to, že je tímto neutěšeným stavem porušováno jejich právo na respektování rodinného a soukromého života obsažené v článku 8 Úmluvy. Česká republika dle jejich názoru nedostatečně vymáhala svoji legislativu týkající se přístupnosti budov pro postižené – „osoby s omezenou schopností pohybu“. Vláda se hájila tím, že Zehnalovi si tuto legislativu (v době sporu se jednalo především o zákon č. 43/1994 Sb., který novelizoval stavební zákon č. 50/1976 Sb.) nesprávně vykládají, neboť povinnost přístupnosti budov pro postižené se vztahuje pouze na nově postavené a zkolaudované budovy. Zehnalovi ale uvedli, že řada těchto nově postavených či zrekonstruovaných budov byla zkolaudována, ač pro postižené vůbec přístupné nebyly, tedy zcela v rozporu s platnými právními předpisy a že tedy stát při svém výkonu dozoru selhal. Vláda argumentovala tím, že Zehnalovi neuvedli přesný počet budov a blíže nekonkretizovali tyto budovy a ani překážky, které v nich brání zdravotně postiženým v pohybu, takže nebylo možné tuto záležitost řádně prošetřit.

Evropský soud pro lidská práva nakonec v roce 2002 rozhodl, že práva, kterých se Zehnalovi dovolávají, jsou svojí povahou příliš široká a neurčitá. Navíc se podle mínění soudu Zehnalovým nepodařilo prokázat zvláštní souvislost mezi nepřístupností uvedených budov a jejich soukromým životem. Soud dospěl k názoru, že vzhledem k vysokému počtu uvedených budov není přímá souvislost mezi opatřeními požadovanými od státu a rodinným a soukromým životem Zehnalových a jejich stížnost nakonec zamítl.

V nedávné době se projednával u Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku další závažný spor ve věci diskriminace v České republice. Jednalo se o diskriminaci romských dětí v jejich právu na vzdělávání – článek 2 Úmluvy - z důvodu jejich romského původu. Osmnáct Romů z Ostravy předložilo soudu stížnost, že museli navštěvovat zvláštní školu a neměli tak stejný přístup ke vzdělání jako ostatní děti, čímž byla porušena výše uvedená práva garantovaná Úmluvou. Soud sice ve svém verdiktu tuto stížnost zamítl, stěžovatelé se ale odvolali a štrasburský soud nakonec vyhověl jejich žádosti na postoupení případu Velkému senátu. Je nutno



poznámenat, že Velký senát Evropského soudu pro lidská práva se zabývá jenom těmi nejzávažnějšími případy a většinu žádostí o postoupení se zamítá. Postoupení tohoto případu Velkému senátu tedy svědčí o tom, že se jedná o závažnou kauzu.

Po našem vstupu do Evropské unie má velký dopad na českou legislativu v této oblasti samozřejmě také evropské právo. Evropská unie věnuje totiž značnou pozornost problematice diskriminace a právě v souvislosti s naším členstvím v Evropské unii došlo v České republice k řadě pozitivních změn v oblasti zákazu diskriminace, i když bohužel ne dostatečných.

Zákaz diskriminace je v Evropské unii zakotven jednak v samotném evropském právu, a dále je obsažen v různých akčních plánech a koncepčních materiálech. Za stěžejní lze považovat ustanovení článku 13 Amsterodamské smlouvy, kde je zakotveno právo Rady na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem učinit jednomyslně opatření k potírání diskriminace z důvodů pohlaví, rasového nebo etnického původu, víry nebo světového názoru, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace.

Dále je nutno zmínit zákaz diskriminace zakotvený v článku 21 Charty základních práv Evropské unie a tzv. antidiskriminační směrnice. Nejprve byly přijaty směrnice týkající se rovného zacházení mezi muži a ženami, jako např. směrnice Rady č. 76/207/EHS o zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy, pokud jde o přístup k zaměstnání odbornému vzdělávání a postupu v zaměstnání, rovné pracovní podmínky a pak následovala řada dalších.

V roce 2000 byly přijaty dvě velmi významné antidiskriminační směrnice - č. 2000/78/ES a č. 2000/43/ES. Směrnice Rady č. 2000/78/ES¹, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání, zakazuje diskriminaci na základě náboženského vyznání či víry, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace v zaměstnání a povolání – ať již jde o podmínky přístupu k zaměstnání či k samostatné výdělečné činnosti nebo povolání, přístup k poradenství pro volbu povolání, dále k odbornému vzdělávání, podmínky v zaměstnání včetně podmínek propuštění a odměňování. Směrnice zakazuje jednak přímou diskriminaci, za kterou se považuje jednání, kdy je s jednou osobou zacházeno méně příznivým způsobem než je, bylo nebo by bylo zacházeno s jinou osobou. Dále je zde zakázána i nepřímá diskriminace, kterou se rozumí takové jednání, při němž byla v důsledku zjevně nestranného ustanovení, kritéria nebo praxe osoba ze stanovených důvodů znevýhodněna ve srovnání s jinými osobami.

V konkrétním případě je za nepřímou diskriminaci považováno například to, že zaměstnavatel uspořádá pro zaměstnance školení, které se ale koná v pozdních odpoledních hodinách, takže se ho nemohou zúčastnit zaměstnanci pracující na částečný pracovní úvazek dopoledne. Vzhledem k tomu, že těmito zaměstnanci bývají zpravidla ženy, jednalo by se o nepřímou diskriminaci z důvodu pohlaví. O nepřímou diskriminaci z důvodu zdravotního postižení by šlo v případě, kdy by se školení konalo v budově, která je bariérová, následkem čehož by se školení nemohly zúčastnit osoby s tělesným postižením.

Existují ovšem situace, kdy se ani výše popsaná jednání za diskriminaci nepovažují. Jedná se o případy, kdy je takovéto jednání objektivně zdůvodněno

¹ http://www.mpsv.cz/files/clanky/1126/smernice_2000_78.pdf



oprávněným účelem a prostředky dosahování uvedeného účelu jsou vhodné a nezbytné. Například je zdůvodnitelné, že pro roli ženy v divadle je vybrána žena a ne muž atd.

Co se týče problematiky osob se zdravotním postižením, ukládá směrnice v článku 5 zaměstnavatelům speciální povinnost přijmout přiměřené úpravy pro zdravotně postižené osoby, aby jim tak umožnily přístup k zaměstnání, jeho výkon a postup, včetně možnosti absolvovat odborné vzdělávání.

Směrnice č. 2000/43/ES², kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ (tzv. rasová směrnice) rovněž zakazuje přímou a nepřímou diskriminaci, ale pouze z důvodů rasy nebo etnického původu. Oproti směrnici č. 2000/78/ES má ale mnohem širší oblast působnosti. Kromě oblasti zaměstnání a povolání se vztahuje také na sociální výhody, vzdělání, přístup ke zboží a službám, které jsou k dispozici veřejnosti, včetně ubytování. Obě směrnice dále uvádějí, že se za diskriminaci považuje také obtěžování a pokyn k diskriminaci a ukládají státům povinnost přijmout do vnitrostátních právních systémů opatření proti odvetám - pronásledování. Kromě toho obsahují směrnice ustanovení o přesunu důkazního břemena (viz. dále).

Tyto směrnice měl do českého právního řádu implementovat antidiskriminační zákon, jehož návrh bohužel poslanecká sněmovna v květnu roku 2006 zamítla. V tomto návrhu zákona byl zakotven zákaz přímé a nepřímé diskriminace z důvodů stanovených ve směrnici č. 2000/78/ES. Věcná působnost návrhu byla stejně široká jako v rasové směrnici. S přijetím antidiskriminačního zákona počítal i nový zákoník práce č. 262/2006 Sb., který úpravu právních prostředků ochrany před diskriminací neobsahuje a odkazuje na zvláštní předpis – antidiskriminační zákon.

V současné době existuje v České republice jen velmi kusá a roztržitá ochrana proti diskriminaci. Zákaz diskriminace lze nalézt v oblasti pracovního práva – zákoník práce č. 65/1965 sb., v platném znění, zákon o zaměstnanosti č. 435/2004 Sb., v platném znění aj. Další ochranu proti diskriminaci umožňuje občanský zákoník č. 40/1964 Sb., v platném znění v §11 až 17. V těchto paragrafech není sice zakotven přímo zákaz diskriminace, ale je zde stanoveno, že každý má právo na ochranu osobnosti, zejména občanské cti a lidské důstojnosti. Z podstaty věci nicméně vyplývá, že diskriminací je způsoben také zásah do práva na lidskou důstojnost. Další antidiskriminační ustanovení lze také najít v zákonu na ochranu spotřebitele č. 634/1992 Sb., v platném znění, který obecně zakazuje diskriminaci spotřebitele.

Co se týče procesně-právní úpravy problematiky diskriminace, ta je upravena zejména v občanském soudním řádu č. 99/1963 Sb., v platném znění. Je zde jednak zakotvena zásada rovného postavení účastníků a dále je v § 133a obsaženo ustanovení o přesunu důkazního břemena. Podle tohoto ustanovení je na žalovaném, aby ve věcech pracovních prokázal, že k diskriminaci nedošlo. V případě rasové diskriminace se přesun důkazního břemena vztahuje také na věci zdravotní a sociální péče, pomoc v hmotné nouzi, přístup ke vzdělání a odborné přípravě, přístup

² http://www.mpsv.cz/files/clanky/1127/smernice_2000_43.pdf



k veřejným zakázkám, členství v organizacích zaměstnanců nebo zaměstnavatelů a členství v profesních a zájmových sdruženích a prodej zboží v obchodě nebo poskytování služeb. Pokud jde o správní řízení, je ve správním řádu č. 500/2004 Sb., v platném znění v § 7 zakotvena zásada rovného postavení při uplatňování procesních práv.

Nicméně přes všechna tato ustanovení a řadu dalších zde nevyjmenovaných jsou výše zmiňované směrnice implementovány pouze částečně. Tato skutečnost může mít pro Českou republiku dalekosáhlé důsledky, neboť v takovýchto případech může Evropská komise žalovat členský stát u Evropského soudního dvora za nesplnění transpozičních závazků.

Co se týče práv jednotlivců, i netransponované směrnice mají dopad na jejich právní postavení. Podle judikatury Evropského soudního dvora mají totiž směrnice, které nebyly transponovány do vnitrostátního práva členského státu, přímý účinek a to za předpokladu, že jejich ustanovení jsou přesná a bezpodmínečná. Jednotlivci se tak mohou domáhat svých práv vyplývajících z takovýchto směrnic proti státu u vnitrostátních soudů a požadovat náhradu škody. Za stát se podle judikatury považují nejen orgány státu, ale i samosprávy – viz případ *Fratelli Constanzo*. V této kauze soud rozhodl, že nejen stát a státní orgány jsou povinny aplikovat ustanovení včas netransponované směrnice, ale také orgány samosprávy, jako jsou obce.

Do budoucna je pro Českou republiku bezpodmínečně nutné přijmout právní úpravu, která by nejen po formální stránce splnila náš závazek vůči Evropské unii transponovat v plném rozsahu výše uvedené směrnice, ale také fakticky zajistila dostatečnou ochranu osob před diskriminací. K tomu je též nezbytná lepší informovanost široké veřejnosti o svých právech, ale i povinnostech a rovněž důsledné vymáhání plnění antidiskriminačních předpisů ze strany veřejné správy a soudů.

Jana Humečková ukončila v roce 2002 studium na Právnické fakultě Univerzity Karlovy. Od roku 2003 pracuje jako referentka na Ministerstvu práce a sociálních věcí v oddělení prevence sociálně zdravotní diskriminace, kde se zabývá problematikou diskriminace osob se zdravotním postižením.

