



Zpráva

ve věci odmítnutí odbavení romských cestujících na letišti

V létě 2015 chtěl stěžovatel¹ spolu se svou mladší dcerou navštívit starší dceru žijící v Kanadě. Při čekání na odbavení je však tři osoby požádaly o doplňující informace k účelu jejich cesty. Následně jim sdělily, že nemohou odletět. Stěžovatel s dcerou se neúspěšně dožadovali vysvětlení a nakonec letiště opustili. Stěžovatel má za to, že se stali obětí diskriminace. Ve frontě na odbavení totiž byli s dcerou jediní Romové a ostatní cestující bez přerušení dál pokračovali k odbavení.

Od té doby došlo ke změně vstupních podmínek do Kanady. Stěžovatel získal elektronické cestovní povolení a starší dceru na podzim 2017 navštívil. Nyní je opět v České republice.

Zákon o veřejném ochránci práv mi ukládá povinnost přispívat k prosazování práva na rovné zacházení se všemi osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ, národnost, pohlaví, sexuální orientaci, věk, zdravotní postižení, náboženské vyznání, víru nebo světový názor. Za tímto účelem poskytuji metodickou pomoc obětem diskriminace a vydávám doporučení k otázkám souvisejícím s diskriminací.² Stěžovatelův případ jsem proto posuzovala z pohledu práva na rovné zacházení.

A. Shrnutí závěrů

Antidiskriminační zákon zakazuje v přístupu ke službám zacházet s jednou osobou méně příznivě, než by se zacházelo s jinou osobou ve srovnatelné situaci, z důvodu jejího etnického původu.³

Stěžovatel uvádí, že jim s dcerou bylo jako jediným znemožněno odbavit se, přestože měli platné cestovní doklady. Má za to, že se tak stalo kvůli tomu, že jsou Romové. Letecká společnost i její smluvená bezpečnostní agentura se vyjádřily v tom smyslu, že musejí následovat pokyny kanadského pohraničního úřadu. Jejich vlastní vnitřní předpisy však zakazují rozlišovat mezi cestujícími z důvodu rasy nebo etnicity.

Shromážděné podklady neumožňují s jistotou prokázat, že se stěžovatel stal obětí diskriminace. Závěrem této zprávy však formuluji doporučení, která mají za cíl předejít obdobným situacím v budoucnu. Cestujícím doporučuji, co mají dělat, aby se mohli odbavit. Osobám, které provádějí předběžné prověřování cestujících na letišti, pak doporučuji, jak při prověřování postupovat transparentně.

1 Jméno stěžovatele nezveřejňuji z důvodu ochrany jeho práv.

2 Ustanovení § 21b zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

3 Ustanovení § 2 odst. 3 ve spojení s § 1 odst. 1 písm. j) zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů.



B. Skutková zjištění

B.1 Informace od stěžovatele

Stěžovatel chtěl v létě 2015 navštívit se svou mladší dcerou starší dceru, která již pět let žije v Kanadě, kde získala azyl. V té době mezi Kanadou a Českou republikou platil bezvízový styk. Letět měli s kanadskou leteckou společností M. (dále jen „letecká společnost“).

Stěžovatel uvedl, že když se s dcerou dostavili na Letiště Václava Havla v Praze a zařadili se do fronty k odbavení, přišly k nim dvě česky mluvící ženy. Ženy se nepředstavily a ani na sobě neměly žádné jmenovky. Podle oblečení to vypadalo, že jde o letištní personál. Vyptávaly se stěžovatele na účel jeho cesty, kde pracuje, co přesně je obsahem jeho práce, kolik vydělává, kolik má u sebe peněz. Stěžovatel, aby dokázal, že se nechystají s dcerou emigrovat, ženám předložil zpáteční letenky, svou pracovní smlouvu, rozhodnutí o přijetí mladší dcery na střední školu v České republice, pozvánku od starší dcery v Kanadě (Affidavit of Invitation) a finanční rezervu na cestu. Následně se k ženám přidal slovensky mluvící muž, který stěžovateli sdělil, že kanadská ambasáda ve Vídni jim nepovolí odlet. Tyto tři osoby stěžovateli a jeho dceři zamezily cestu k odbavení a opakovaně ukazovaly na východ z letiště. Stěžovatel s dcerou následně letiště opustili.⁴

Stěžovatel uvedl, že tyto tři blíže neidentifikované osoby si k dotazování na účel cesty vybrali pouze jeho s dcerou. Žádných dalších osob ve frontě na odbavení se takto neptaly. Má také za to, že tam byli s dcerou jediní Romové.

Stěžovatel se proto obrátil na kanadský pohraniční úřad (Canada Border Services Agency, dále jen „CBSA“). Z jeho odpovědi plyne, že na některých místech mimo Kanadu působí prostředníci CBSA (Liaison Officers), kteří mají zajišťovat integritu kanadského imigračního programu. Tito prostředníci poskytují podporu, vedení a trénink leteckým společnostem a jejich smluvním partnerům, kteří jsou odpovědní za kontrolu cestovních dokladů. Prostředníci dávají leteckým společnostem doporučení, zda cestujícímu umožnit nástup do letadla, či nikoliv. Finální rozhodnutí je na letecké společnosti.

Ohledně kompenzace za propadnuté letenky stěžovatel komunikoval se zprostředkující cestovní kanceláří N. Ta mu vrátila letištní taxy (1.500 Kč). Náhrada plné ceny letenek však nebyla možná.⁵

Stěžovatel se obrátil i na leteckou společnost. Ta mu v reakci na jeho stížnost měla ústně sdělit, že nebyl přepraven, protože se nedostavil včas k odbavení. Z přepravních podmínek letecké společnosti je patrné, že může z přepravy vyloučit cestujícího, který nemá potřebné doklady. Zároveň se v podmínkách upozorňuje na to, že vstup do země může být zamítnut i tehdy, pokud má cestující veškeré doklady v pořádku.⁶ Pokud cestující nesplní

4 Stěžovatel doložil jízdenku z Brna do Prahy a na letiště Václava Havla a fotografie sebe a své dcery na letišti.

5 Vyjádření CBSA a cestovní kanceláře N. adresované stěžovateli je součástí spisového materiálu.

6 M. General Sales Terms and Conditions of M. Inc. [cit. 2017-12-06]. Dostupné z xxx: „It is your responsibility to contact the nearest foreign government office of the country you plan to visit. **Failure to provide the required documents may result in denied boarding privileges by the carrier or the relevant authorities, without recourse or**



podmínky vstupu do země, pak je letecká společnost povinna zajistit jeho dopravu zpět do země odletu. Zároveň může letecká společnost dostat pokutu až do výše 3.200 kanadských dolarů (cca 55.000 Kč).⁷ Letecká společnost má za to, že pokud cestující neprokáže turistický účel své cesty, pak nemá v pořádku své cestovní dokumenty. Pro jiný než turistický účel cesty by totiž potřeboval víza.⁸

B.2 Vyjádření letecké společnosti

Letecká společnost mi poskytla k namítané praxi své vyjádření.⁹ Uvedla, že vlastnictví platného cestovního pasu nikdy nebylo garancí vstupu do země. Záleží vždy na uvážení imigračního úředníka po příletu do země. Každý cizinec, který přijede do Kanady a požádá o azyl, tam zůstává až do doby, kdy o žádosti rozhodne soud. To může typicky trvat několik let a stát kanadské daňové poplatníky tisíce dolarů na sociálním zabezpečení a nákladech řízení. Za posledních dvacet let drtivá většina těchto žadatelů opravdovými uprchlíky nebyla. Byli ekonomickými migranty, kteří nakonec byli deportováni.

Dále letecká společnost uvedla, že v létě 2015 desítky cestujících odlétajících z Prahy a Budapešti cestovalo s nezákonným migračním účelem. Šlo o případy zneužití bezvízového styku. Kanadští pohraniční kontrolní pracovníci tak museli přijmout zvláštní opatření. Tím bylo důkladné a proaktivní prověřování cestujících ještě před jejich nástupem do letadla. Toto prověřování měli provádět prostředníci CBSA, nad kterými nemá letecká společnost žádnou kontrolu. Zároveň se letecká společnost a její smluvní partneři musejí pokyny těchto prostředníků řídit. Letecká společnost má na prověřování cestovních dokladů na pražském letišti smlouvanou bezpečnostní agenturu O. Smluvním partnerům letecká společnost zakázala, aby kontroly prováděla na základě jakýchkoli diskriminačních faktorů.

refund. Your entry may also be refused even if your documentation is complete. A previous criminal record could result in denied entry into the U.S. or in other countries. No trip refund or replacement will be given for inadequate, lost or stolen documents or for any denied entry. M. cannot be held liable for any damages resulting from failure to obtain travel documents, to comply with applicable laws, for delay in document delivery, or for any aid or information given by third parties.“

7 „Deputy Commissioner for Fundamental Rights, Ombudsman for the Rights of National Minorities, National Human Rights Institution. General Comment No. 1 of the Deputy-Commissioner for Minority Rights of Hungary on issues related to the pre-boarding screening of international passengers at the airport. 15. července 2016 [cit. 2017-12-06]. Dostupné z:

<http://nemzetisegijogok.hu/documents/2657648/2659468/General+Comment+No.1.+on+issues+related+to+the+pre-boarding+screening+of+international+passengers+at+the+airport+DCFR.pdf/d1eddf03-d696-fdeb-96de-d9b3d8b982df?version=1.0>“

8 M. Incorrect story by CBC on passengers denied boarding. 6. října 2015 [cit. 2017-12-06]. Dostupné z xxx: „By stating (without proof) that people denied boarding were travelling with valid travel documents, and by leading the public to understand that said people were arbitrarily taken out of the waiting line based solely on ethnic grounds, the reporter omits a very material portion of the story, which is that if and **when travellers fail to demonstrate that they are travelling for leisure purposes, they need a visa**. In other words, the heart of the story is that people were found by officials not to be travelling for tourism purposes and consequently were found not to have valid travel documents.“

9 Dopis pana A., prezidenta společnosti M. Inc. ze dne 18. listopadu 2016.



B.3 Vyjádření bezpečnostní agentury

O vyjádření jsem požádala i bezpečnostní agenturu O. (dále jen „bezpečnostní agentura“). Ta uvedla, že její zaměstnanci musejí následovat pokyny CBSA. Rozhodnutí, kdo bude, nebo nebude vpuštěn na palubu letadla, neleží na straně jejich pracovníků. Ti pouze asistují při komunikaci s cestujícími, kteří neovládají anglický jazyk, aby zajistili bezpečný a bezproblémový proces odbavování cestujících. Bezpečnostní agentura má interní pravidla pro detekování osob a zavazadel, jež by mohly představovat nebezpečí. Pravidla v žádném případě nejsou nastavena diskriminačně. Rasa cestujících není hlediskem pro evaluaci rizika. Zaměstnanci bezpečnostní agentury jsou označeni letištní ID kartou včetně fotografie.

B.4 Vyjádření letiště

Oslovila jsem také Letiště Václava Havla v Praze (dále jen „letiště“). To uvedlo, že prověřování cestujících před odbavením neprovádí. Mohou se však na něm podílet externí společnosti na základě smluvního vztahu s jednotlivými leteckými společnostmi, které zázemí letiště využívají.¹⁰ K mému dotazu letiště uvedlo, že na označení pracovníků těchto smluvních partnerů nemá vliv, jelikož kontroly probíhají ve veřejné části letiště. K předběžnému prověřování může docházet při letech do zemí, ve kterých jsou přísná pravidla vstupu na území (např. USA, Kanada, Izrael).

B.5 Vyjádření romských a proromských sdružení

Začátkem roku 2017 jsem oslovila romská a proromská sdružení s dotazem, zda se s podobným případem odmítání Romů na letišti setkala. Z dvanácti organizací se s tím setkala jedna, a to s případem stěžovatele. Tato informace může na jednu stranu ukazovat, že pokud se vše stalo tak, jak uvedl stěžovatel, mohlo jít o ojedinělý exces či o málo rozšířenou praxi. Na druhou stranu to může být projevem jevu známého jako underreporting, podle kterého oběti ze strachu nebo nedůvěry diskriminační jednání neoznamují.¹¹

B.6 Změna podmínek

V mezidobí se v listopadu 2016 změnila podmínky vstupu do Kanady. Každý cizinec bez vízové povinnosti musí před odletem požádat o elektronické cestovní povolení (Electronic Travel Authorization – eTA). To stěžovatel v srpnu 2017 získal a na podzim tohoto roku svou starší dceru navštívil.

10 Dopis Ing. Jiřího Krause, předsedy představenstva Letiště Praha, a. s., ze dne 22. listopadu 2016, sp. zn. RSM/2934/2016.

11 Blíže viz Kancelář veřejného ochránce práv. Diskriminace v ČR: oběť diskriminace a její překážky v přístupu ke spravedlnosti [dokument pdf]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2015 [cit. 2017-12-06], s. 43 a násl. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/DISKRIMINACE/Vyzkum/diskriminace_CZ_fin.pdf.



B.7 Poznatky maďarské ombudsmanky

Podobné případy odmítání Romů na letišti řešila i maďarská ombudsmanka pro práva národnostních menšin.¹² Dle jejích informací měla tato praxe zasáhnout nejméně osmdesát maďarských občanů (především romských rodin). K odmítání českých a maďarských Romů mělo docházet na několika evropských letištích (Praha, Budapešť, Vídeň, Brusel, Varšava, Londýn, Paříž).

C. Právní hodnocení

Antidiskriminační zákon zakazuje při poskytování zboží a služeb zacházet s jednou osobou méně příznivě, než by se zacházelo s jinou osobou ve srovnatelné situaci, z důvodu jejího etnického původu.^{13, 14} Antidiskriminační zákon zároveň nepřipouští z tohoto pravidla žádnou výjimku.¹⁵ Je to z toho důvodu, že etnický původ se spolu s rasou považuje za zvláště nepřipustný důvod rozlišování mezi lidmi.¹⁶

Stěžovatel má za to, že jej s dcerou k odbavení nepustili kvůli tomu, že jsou Romové. Letecká společnost a bezpečnostní agentura uvedly, že se musejí řídit pokyny CBSA a že jejich vnitřní předpisy rozlišování z důvodu rasy nebo etnicity zakazují.

Při ověřování skutkových okolností se nepodařilo prokázat, co přesně se na letišti stalo (kdo stěžovatele s jeho dcerou oslovil, jak k zabránění odbavení došlo). Není ani zcela jisté,

12 Blíže viz „Deputy Commissioner for Fundamental Rights, Ombudsman for the Rights of National Minorities, National Human Rights Institution. General Comment No. 1 of the Deputy-Commissioner for Minority Rights of Hungary on issues related to the pre-boarding screening of international passengers at the airport. 15. července 2016 [cit. 2017-12-06]. Dostupné z:

<http://nemzetisegijogok.hu/documents/2657648/2659468/General+Comment+No.1.+on+issues+related+to+the+pre-boarding+screening+of+international+passengers+at+the+airport+DCFR.pdf/d1eddf03-d696-fdeb-96de-d9b3d8b982df?version=1.0>“

13 Ustanovení § 1 odst. 1 písm. j) antidiskriminačního zákona: „Tento zákon ... blíže vymezuje právo na rovné zacházení a zákaz diskriminace ve věcech ... přístupu ke zboží a službám, včetně bydlení, pokud jsou nabízeny veřejnosti nebo při jejich poskytování.“

Ustanovení § 2 odst. 3 antidiskriminačního zákona: „Přímou diskriminací se rozumí takové jednání, včetně opomenutí, kdy se s jednou osobou zachází méně příznivě, než se zachází nebo zacházelo nebo by se zacházelo s jinou osobou ve srovnatelné situaci, a to z důvodu rasy, etnického původu, národnosti, pohlaví, sexuální orientace, věku, zdravotního postižení, náboženského vyznání, víry či světového názoru.“

14 Přestože je součástí sporu zahraniční právnická osoba (kanadská letecká společnost), mám za to, že se pro právní hodnocení použije český právní řád. Vycházím z pravidla, že porušení osobnostních práv se řídí právním řádem státu, ve kterém k porušení došlo. Ustanovení § 101 zákona č. 91/2012 Sb., o mezinárodním právu soukromém, ve znění pozdějších předpisů: „Mimosmluvní závazkové poměry vznikající z narušení soukromí a osobnostních práv včetně pomluvy se řídí právem státu, ve kterém k narušení došlo. Postižená osoba může však zvolit použití práva státu, ve kterém a) má postižená osoba obvyklý pobyt nebo sídlo, b) má původce narušení obvyklý pobyt nebo sídlo, nebo c) se dostavil výsledek narušujícího jednání, pokud to původce narušení mohl předvídat.“

15 Rozdílné zacházení, které by se jinak považovalo za diskriminaci, je přípustné za splnění určitých podmínek pouze z důvodu pohlaví, sexuální orientace, věku, zdravotního postižení, náboženského vyznání, víry či světového názoru (viz § 7 odst. 1 antidiskriminačního zákona).

16 Blíže viz BOUČKOVÁ, Pavla, Barbara HAVELKOVÁ, Kristina KOLDINSKÁ, Eva KÜHNOVÁ, Zdeněk KÜHN a Markéta WHELANOVÁ. *Antidiskriminační zákon: komentář*. Vydání druhé. V Praze: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-618-0, s. 47–48.



zda kritériem pro výběr stěžovatele a jeho dcery k předběžnému prověřování byla jejich etnicita. **Z toho důvodu jsem dospěla k závěru, že shromážděné podklady neumožňují s jistotou prokázat, že letecká společnost nebo bezpečnostní agentura stěžovatele s dcerou diskriminovaly.**

Stěžovatelova tvrzení však považuji za natolik závažná, že nastíním právní hodnocení hypotetických situací, které se mohly na letišti odehrát. Mým záměrem je varovat před podobným jednáním do budoucna.

C.1 Letecká společnost

Pokud by zaměstnanci letecké společnosti vybírali cestující k předběžnému prověřování podle jejich etnicity, dopustili by se přímé diskriminace. Té by se dopustili i tehdy, pokud by jim pokyn k diskriminaci dal pověřený kanadský úředník nebo by je k diskriminaci naváděli prostředníci CBSA.

Letecká společnost musí při své činnosti dodržovat kanadský právní řád. Ten jí zakazuje do Kanady přivést osoby, které nemají požadované dokumenty nebo o kterých jí úředník pověřený kanadským ministrem pro občanství a imigraci nařídí, aby je nepřevážela.¹⁷ CBSA může leteckou společnost informovat o tom, že osoba, kterou se chystá přepravit, nesplňuje zákonem stanovené podmínky nebo že nemá nezbytné dokumenty.¹⁸

Zároveň musí letecká společnost při poskytování služeb na území České republiky dostát svým povinnostem plynoucím z antidiskriminačního zákona. Antidiskriminační zákon kromě přímé diskriminace zakazuje i pokyn nebo navádění k diskriminaci. Pokynem je takové jednání, při kterém osoba zneužije podřízeného postavení druhého k diskriminaci třetí osoby.¹⁹ Naváděním se rozumí podněcování k diskriminaci, bez toho aniž by osoby byly ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti.²⁰

V případě že by si zaměstnanci letecké společnosti ve frontě na odbavení vybrali k předběžnému prověření pouze romské cestující kvůli jejich etnickému původu, pak by se dopustili přímé diskriminace a porušili by tím antidiskriminační zákon. A to i v takovém případě, že by romští cestující měli ve skutečnosti častěji jiný než deklarovaný turistický účel cesty ve srovnání s neromskými cestujícími. Jak jsem již uvedla výše, z přímé

17 Ustanovení čl. 148 odst. 1 písm. a) Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27, dostupné z <http://laws.justice.gc.ca/eng/acts/i-2.5/>: „A person who owns or operates a vehicle or a transportation facility, and an agent for such a person, must, in accordance with the regulations, (a) not carry to Canada a person who is prescribed or does not hold a prescribed document, or who an officer directs not be carried ...”

18 Ustanovení čl. 271 odst. 1 Immigration and Refugee Protection Regulations, SOR/2002-227, dostupné z <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-2002-227/index.html>: „The Canada Border Services Agency may notify a commercial transporter that a person whom it expects to carry to Canada may be a person who is prescribed under section 258.1 or may be a person who does not hold the necessary documents prescribed under section 259.”

19 Ustanovení § 4 odst. 4 antidiskriminačního zákona: „Pokynem k diskriminaci se rozumí chování osoby, která zneužije podřízeného postavení druhého k diskriminaci třetí osoby.”

20 Ustanovení § 4 odst. 5 antidiskriminačního zákona: „Naváděním k diskriminaci se rozumí chování osoby, která druhého přesvědčuje, utvrzuje nebo podněcuje, aby diskriminoval třetí osobu.”



diskriminace na základě etnicity se v oblasti poskytování služeb nepřipouští žádné výjimky.

O diskriminaci by se naopak nejednalo, pokud by si letecká společnost k předběžnému prověření vybrala cestující, kteří mají jednosměrnou letenku namísto zpáteční, kteří již dříve do Kanady cestovali s jiným než deklarovaným turistickým účelem cesty nebo které letecká společnost k předběžnému prověření vybrala náhodně.

Pokud by se cestující odmítnutý kvůli své etnicitě obrátil s antidiskriminační žalobou k soudu, došlo by k tzv. přenosu důkazního břemene.²¹ Cestující by musel před soudem prokázat méně příznivé zacházení (neodbavení) a podezřelé okolnosti, které by ukazovaly na diskriminační motiv letecké společnosti (např. že předběžné prověření proběhlo pouze u romských cestujících a u ostatních ne). Následně by letecká společnost musela prokázat, že k takovému zacházení došlo z jiného důvodu než kvůli etnicitě cestujícího.²² Pokud by se jí jiný důvod prokázat nepodařilo, byla by žaloba úspěšná.

Domnívám se, že letecká společnost je odpovědná za diskriminaci i tehdy, když k odbavení nepustí cestujícího kvůli tomu, že jí to nařídil pověřený kanadský úředník, nebo když jí to doporučil CBSA. Podmínkou je, že úředník či CBSA postupovali sami diskriminačně a letecká společnost o tom věděla. O takový případ by šlo, pokud by letecká společnost například dostala instrukci, ať z přepravy vyloučí všechny Romy. Pověřený kanadský úředník nebo CBSA by se pak dopustili pokynu či navádění k diskriminaci.

Pro úplnost dodávám, že o diskriminaci by se nejednalo, pokud by pro neodbavení cestujícího byly objektivní důvody, které by s jeho etnicitou nesouvisely.

C.2 Bezpečnostní agentura

Podobně by se přímé diskriminace dopustili i zaměstnanci bezpečnostní agentury, pokud by vybírali cestující k předběžnému prověření podle jejich etnicity.

Fyzická osoba má právo v určitých právních vztazích na rovné zacházení a na to, aby nebyla diskriminována.²³ Těmito právními vztahy jsou vztahy, které vznikají při přístupu ke službám a při jejich poskytování. Zákaz diskriminace se tak nevztahuje pouze

21 Ustanovení § 133a zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů: „Pokud žalobce uvede před soudem skutečnosti, ze kterých lze dovodit, že ze strany žalovaného došlo k přímé nebo nepřímé diskriminaci ... b) na základě rasového nebo etnického původu při poskytování zdravotní a sociální péče, v přístupu ke vzdělání a odborné přípravě, přístupu k veřejným zakázkám, přístupu k bydlení, členství ve spolcích a jiných zájmových sdruženích a při prodeji zboží v obchodě nebo poskytování služeb ... je žalovaný povinen dokázat, že nedošlo k porušení zásady rovného zacházení.“

22 Nález Ústavního soudu ze dne 26. dubna 2006, sp. zn. Pl. ÚS 37/04 (N 92/41, SbNU 173; 419/2006 Sb.) a nález Ústavního soudu ze dne 8. října 2015, sp. zn. III. ÚS 880/15 (N 182/79, SbNU 59); dostupné na <http://nalus.usoud.cz>.

23 Ustanovení § 1 odst. 3 antidiskriminačního zákona: „Fyzická osoba má právo v právních vztazích, na které se vztahuje tento zákon nebo přímo použitelný předpis Evropské unie v oblasti volného pohybu pracovníků, na rovné zacházení a na to, aby nebyla diskriminována.“



na samotného poskytovatele služeb (v tomto případě leteckou společnost), ale i na ostatní subjekty, které se na poskytování služby podílejí.²⁴

Bezpečnostní agentura na základě smluvního vztahu s leteckou společností kontroluje cestovní doklady cestujících. Pomáhá tak letecké společnosti při poskytování jejích služeb. Pokud by si bezpečnostní agentura k předběžnému prověření vybírala cestující podle jejich etnicity, pak by se dopustila přímé diskriminace. Zároveň by byla odpovědná za diskriminaci, i pokud by ji k rozlišování na základě etnicity letecká společnost, pověřený kanadský úředník nebo CBSA dali pokyn či ji k tomu naváděli.

C.3 Prostředníci CBSA

Pokud by se namítaného jednání dopustili prostředníci CBSA, pak se domnívám, že by tím porušili ústavní pořádek České republiky a mezinárodněprávní závazky. Zároveň by tím překročili své pravomoci a jejich úřední postup by byl krajně nevhodný.

Ve vztahu k prostředníkům CBSA nelze hovořit o diskriminaci dle antidiskriminačního zákona, jelikož tyto osoby na pražském letišti neposkytují službu, na kterou by se jeho ustanovení vztahovala.²⁵ Poskytováním služby se typicky rozumí poskytování charakteristického plnění v podobě nějakého výkonu neurčitěmu okruhu subjektů zpravidla za peněžitě protiplnění. Z práva Evropské unie jako předobrazu české antidiskriminační právní úpravy lze usoudit, že služby především zahrnují činnosti průmyslové povahy, činnosti obchodní povahy, řemeslné činnosti a činnosti v oblasti svobodných povolání.²⁶

Zároveň se domnívám, že na CBSA nelze pohlížet podobně jako na bezpečnostní agenturu. Tedy na subjekt, který letecké společnosti pomáhá poskytovat službu a který by tak mohl být odpovědný za diskriminaci podle antidiskriminačního zákona. CBSA sice může leteckou společnost informovat o tom, že některý cestující nemá nezbytné dokumenty, smysl jeho činnosti je však odlišný od činnosti smlouvené bezpečnostní agentury. CBSA má dle kanadského právního řádu za úkol poskytovat pohraniční služby, které zajistí národní bezpečnost a usnadní pohyb osob na hranicích.²⁷ V tomto zákonném zmocnění vnímám zásadní rozdíl oproti smluvnímu ujednání mezi bezpečnostní agenturou a leteckou společností, která tím dobrovolně deleguje část svých povinností na externí subjekt.

24 Plyne to především z jazykového výkladu věcné působnosti antidiskriminačního zákona, který blíže vymezuje zákaz diskriminace **ve věcech** přístupu ke zboží a službám [§ 1 odst. 1 písm. j) antidiskriminačního zákona].

25 Tím však nevylučuji možnost, že se prostředníci CBSA mohou dopustit navádění k diskriminaci, a tedy porušit antidiskriminační zákon, pokud by letecké společnosti doporučili nepřevážet konkrétního cestujícího pouze na základě jeho etnicity.

26 Blíže viz KVASNICOVÁ, Jana a Jiří ŠAMÁNEK. *Antidiskriminační zákon: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-879-6, s. 72–73 a ustanovení čl. 57 Smlouvy o fungování Evropské unie: „Za služby se podle Smluv pokládají výkony poskytované zpravidla za úplatu, pokud nejsou upraveny ustanoveními o volném pohybu zboží, kapitálu a osob. Služby zahrnují zejména: a) činnosti průmyslové povahy; b) činnosti obchodní povahy; c) řemeslné činnosti; d) činnosti v oblasti svobodných povolání.“

27 Ustanovení čl. 5 odst. 1 Canada Border Services Agency Act, S.C. 2005, c. 38, dostupné z <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-1.4/>: „The Agency is responsible for providing integrated border services that support national security and public safety priorities and facilitate the free flow of persons and goods, including animals and plants, that meet all requirements under the program legislation ...“



Nevylučuji však, že by namítané jednání prostředníků CBSA mohlo porušit zákaz diskriminace plynoucí z ústavního pořádku České republiky. Listina základních práv a svobod zaručuje svobodu pohybu.²⁸ Tato svoboda náleží každému bez rozdílu rasy, barvy pleti či příslušnosti k etnické menšině.²⁹ Svobodu pohybu lze chápat jako svobodu měnit svou přítomnost na území České republiky nebo Českou republiku opustit a vrátit se do ní. Na druhou stranu Listina nemůže zaručit svobodu pohybu za hranicemi České republiky. Je na svobodné úvaze každého státu, zda cizího státního příslušníka s ohledem na vlastní zájmy ať už vnitropolitické nebo zahraničněpolitické na své území vpustí, či nikoli.³⁰

Zákaz diskriminace plyne i z mezinárodněprávních závazků, konkrétně z Mezinárodní úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace.³¹ Tu ratifikovala jak Česká republika, tak Kanada. Smluvní státy mimo jiné zavazuje, aby bez rozlišování podle etnického původu zajistily právo svobodného pohybu, právo opustit kteroukoli zemi a právo na používání všech služeb určených veřejnosti, jako jsou například dopravní prostředky.³²

Podobně nelze opominout ani zákaz diskriminace plynoucí z mezinárodního obyčejového práva, na který se v jiném případě odkázal Odvolací výbor britské Sněmovny reprezentantů. V roce 2001 britští imigrační úředníci na pražském letišti rozhodovali, kterým cestujícím povolí vstup na britské území ještě předtím, než nastoupí do letadla. Tento systém se zavedl poté, co ve Spojeném království vzrostl počet českých žadatelů o azyl. Uvádí se, že většina těchto žadatelů (pokud ne všichni) byli Romové.³³ S romskými cestujícími úředníci zacházeli méně příznivě než s neromskými – déle a podrobněji se jich dotazovali na účel cesty, častěji požadovali předložit důkazy pro svá tvrzení a častěji jim vstup na britské území nepovolili. Odvolací výbor Sněmovny reprezentantů toto jednání

28 Ustanovení čl. 14 odst. 1 usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky: „Svoboda pohybu a pobytu je zaručena.“

29 Ustanovení čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod: „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.“

30 Blíže viz nález ústavního soudu ze dne 26. května 2004, sp. zn. I. ÚS 290/04 (N 34/33 SbNU 539), dostupné na <http://nalus.usoud.cz> a WAGNEROVÁ, Eliška, Tomáš LANGÁŠEK, Vojtěch ŠIMÍČEK a Ivo POSPÍŠIL. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Komentář k čl. 14. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7357-750-6.

31 Mezinárodní úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace, sjednaná 21. prosince 1965 v New Yorku, vyhlášená pod č. 95/1974 Sb.

32 Ustanovení čl. 5 Mezinárodní úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace: „V souladu se základními povinnostmi vyhlášenými v článku 2 této Úmluvy se smluvními státy zavazující, že zakáží a odstraní rasovou diskriminaci ve všech jejích formách a že zaručí právo každého na rovnost před zákonem bez rozlišování podle rasy, barvy pleti, národnostního nebo etnického původu, zvláště pak při užívání těchto práv: ... d) dalších občanských práv, zejména: i) práva svobodného pohybu a výběru bydliště uvnitř hranic státu, ii) práva opustit kteroukoli zemi, i svou vlastní, a vrátit se do své země ... f) práva přístupu na všechna místa a na používání všech služeb určených pro veřejnost, jako jsou dopravní prostředky, hotely, restaurace, kavárny, divadla a parky.“

33 Sněmovna lordů (House of Lords), Regina v. Immigration Officer at Prague Airport and Another, Ex parte European Roma Rights Centre and Others, 9. prosince 2004, [2004] UKHL 55, dostupné z http://www.refworld.org/cases,GBR_HL,41c17ebf4.html, bod 3.



označil za systematickou diskriminaci, která je v rozporu s britským právem a s mezinárodními obyčejovými závazky.³⁴

Skutkové okolnosti britského případu a případu stěžovatele jsou odlišné, a proto nelze tento závěr bez dalšího analogicky použít na hypotetickou činnost prostředníků CBSA. Domnívám se však, že správně ukazuje na to, že přímá diskriminace není ospravedlnitelná ani tehdy, pokud by pro odlišné zacházení existovaly zdánlivě objektivní důvody (vyšší počet žádostí o azyl podaných občany konkrétního státu).

V žádném případě nepopírám svrchovanou pravomoc každého státu rozhodnout o tom, jaké osoby vpustí na své území. Domnívám se však, že pokud by prostředníci CBSA na pražském letišti zamezili romským cestujícím opustit Českou republiku právě kvůli jejich etnicitě, přičili by se to Listině základních práv a svobod, Mezinárodní úmluvě o odstranění všech forem rasové diskriminace a mezinárodním obyčejovým závazkům.

CBSA je dle kanadského práva oprávněný informovat leteckou společnost o tom, že cestující nesplňuje zákonné požadavky nebo nemá nezbytné doklady.³⁵ Může tak letecké společnosti doporučit, aby konkrétního cestujícího nepřepravila.

Stěžovatel situaci popsal tak, že k němu s dcerou přišly tři blíže neidentifikované osoby, které se nepředstavily a po několika dotazech mu bez odůvodnění ústně sdělily, že odlet nebude možný. Poté jim zastoupily cestu a odkázaly je na východ z letiště.

Pokud by k takové situaci skutečně došlo a jejími původci by byli prostředníci CBSA, pak by tím překročili svou pravomoc. Takový úřední postup bych zároveň považovala za krajně nevhodný, především pro jeho netransparentnost. Stěžovatel neví, s kým hovoří, zda tyto osoby mu skutečně mohou zakázat odletět, nemá doklad o tom, že se k odbavení nedostavil vlastní vinou a bez řádného odůvodnění ani neví, jaké informace a podklady by měl předložit příště, aby se podobná situace již neopakovala.

D. Informace o dalším postupu

Základním smyslem ochrany před diskriminací je to, aby se s jednotlivcem nezacházelo pouze jako s příslušníkem nějaké skupiny. Skupiny, ke které se třeba vážou mnohé stereotypy a předsudky. Protože co se může jevit jako pravda o skupině, nemusí být pravda o konkrétním člověku z této skupiny. Považuji za nespravedlivé, aby člověk musel překonávat nejrůznější překážky pouze proto, že se narodil s určitou barvou kůže, pohlavím nebo sexuální orientací. Musíme chránit důstojnost každého člověka. A důstojnost jednotlivce je nepochybně pošlapána tehdy, pokud zavíráme oči před individuálními charakteristikami člověka a zvolíme si jednoduchou cestu stereotypu a předsudku. Proto apeluji na to, abychom se vždy snažili jednat lidsky a spravedlivě.

Budu ráda, když k tomu přispěje i mé následující doporučení, jak v podobných situacích postupovat v budoucnu.³⁶ Jeho smyslem je pomoci jak lidem, kteří někam cestují

34 Tamtéž, bod 97 a 98.

35 Předpokládám, že činnost prostředníků CBSA byla mezi Českou republikou a Kanadou předem domluvena. Nevylučuji tak, že konkrétní pravomoci úřadu při jeho působení na pražském letišti mohly být dohodnuty i jinak.



(bez ohledu na jejich etnicitu), tak leteckým společnostem, bezpečnostním agenturám na letištích a úředníkům, kteří mají nelehký úkol zajistit řádný pohyb osob na hranicích.

Doporučení pro cestující:

- připravit si dostatek podkladů, které prokazují turistický účel cesty nebo účel navštívit rodinu/přátele – např. zpáteční letenka, kompletní harmonogram cesty (v jakých místech se bude člověk zdržovat, jaká turistická místa plánuje navštívit), pozvání od rodiny/přátel, výpis z bankovního účtu nebo jiný doklad o dostatečných finančních prostředcích,³⁷ doklad o zajištěném ubytování, doklad o cestovním zdravotním pojištění, doklad prokazující dobrý zdravotní stav;³⁸ dále mohou hrát roli i dokumenty, které ukazují na silnou vazbu člověka na domovský stát a které tak oslabují podezření na to, že by člověk namísto turistiky nebo návštěvy rodiny/přátel měl pro cestu jiný důvod (kopie pracovní smlouvy, kopie nájemní smlouvy, doklad o vlastnictví bytu/domu, potvrzení o studiu),
- požádat další osobu o doprovod na letiště, která v případě potřeby dosvědčí průběh předběžného prověřování cestujících,
- pořídit si z předběžného prověřování cestujících audionahrávku nebo videonahrávku,³⁹
- trvat na tom, aby se osoby, které předběžné prověřování cestujících provádějí, představily a uvedly svou funkci a zaměstnavatele, v případě neúspěchu dožadovat se jednání s jejich nadřízeným,
- dožadovat se písemného a odůvodněného potvrzení o neumožnění odletu, v případě neúspěchu dožadovat se jednání s nadřízeným,
- i přes ústní odmítnutí se dostavit k přepážce odbavení a nechat se odbavit, nebo vyžadovat písemné a odůvodněné rozhodnutí o neodbavení, v případě neúspěchu dožadovat se jednání s nadřízeným.

Doporučení pro subjekty, které provádějí předběžné prověřování cestujících na letištích:

- sepsat jasná a přehledná pravidla předběžného prověřování a zajistit, aby se s nimi cestující mohli předem seznámit,
- při předběžném prověřování nosit jmenovku včetně označení zaměstnavatele a pracovní pozice,
- na začátku hovoru s cestujícím se představit,

36 Doporučení činím na základě § 21b písm. c) zákona o veřejném ochránci práv.

37 Například pro pobyt v Kanadě se doporučuje 75 až 150 kanadských dolarů na den, což je přibližně 1.300 Kč až 2.600 Kč. Blíže viz Ministerstvo zahraničních věcí České republiky. Kanada. Víza – režim vstupu [online]. Praha [cit. 2017-10-18]. Dostupné z: http://www.mzv.cz/jnp/cz/encyklopedie_statu/severni_amerika/kanada/cestovani/visa.html.

38 Může jít o doklad prokazující, že cestující netrpí nakažlivou snadno přenosnou nemocí (např. tuberkulóza).

39 Platí, že svévolné nahrávání třetích osob bez jejich vědomí je hrubým zásahem do soukromí těchto osob. Svolení s pořízením obrazového nebo zvukového záznamu však není třeba, pokud se jich užije k výkonu nebo ochraně jiných práv nebo právem chráněných zájmů jiných osob (§ 88 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů). Touto ochranou může být i ochrana práva nebýt diskriminován.



- informovat cestujícího o účelu rozhovoru, z jakého důvodu je prověřování nezbytné (právní ustanovení, smluvní ujednání) a o jeho možných důsledcích,
- provádět předběžné prověřování bez ohledu na rasu nebo etnický původ, národnost, pohlaví, sexuální orientaci, věk, zdravotní postižení, náboženské vyznání, víru nebo světový názor, vždy respektovat lidskou důstojnost každého cestujícího,
- v případě zákazu odbavení či odletu, vydat cestujícímu písemný doklad o tom, kdo odbavení zakázal, z jakého důvodu, jaké jsou možnosti obrany proti takovému rozhodnutí a jak lze žádat náhradu za propadnutou letenku a další související náklady.

Zprávu zasílám stěžovateli, letecké společnosti M., bezpečnostní agentuře O., letišti Václava Havla v Praze a kanadské velvyslankyni v České republice. Pokud se některá ze stran bude chtít k mým závěrům vyjádřit, může tak učinit do 30 dnů od doručení zprávy.

Jako český orgán pro rovné zacházení (equality body) mám svou činností podporovat, aby všechny subjekty na území České republiky respektovaly právo na rovné zacházení. Tato zpráva popisuje vůbec první zkušenost českého veřejného ochránce práv za dobu 17 let jeho působení s jednáním, které se hned v několika aspektech přibližuje zavrženíhodné rasové profilaci. Jde o případ právně komplikovaný, ale z lidského pohledu velmi jednoduchý. Shrnuje můj pohled na věc a ukazuje, jak budu na podobné jednání nahlížet v budoucnu. Pevně však věřím, že se podobné případy opakovat nebudou. Nyní je na všech dotčených subjektech, jak s mým doporučením naloží.

Brno 20. prosince 2017

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D.
veřejná ochránkyně práv