

Česká reakce na evropské soft-law (poznámky pro účely vystoupení)

Vít Alexander Schorm

- *na úvod* bych poděkoval za pozvání a současně se nějak postavil ke svému zařazení na program tohoto semináře, protože moje přítomnost za tímto stolem v prvním panelu není evidentní:
 - ona totiž pramení z určité nejasnosti, kterou může vnější pozorovatel mít, pokud jde o klasickou odpovědnost ministerstva podle § 24 kompetenčního zákona („Ministerstva pečují o náležitou právní úpravu věcí patřících do působnosti České republiky; připravují návrhy zákonů a jiných právních předpisů týkajících se věcí, které patří do jejich působnosti...“) za antidiskriminační zákon – pravda ovšem je, že mezi Úřadem vlády a Ministerstvem spravedlnosti není kompetenční konflikt a že oba orgány mají za to, že příslušným je Úřad vlády či jeho složka, jež se v některých dobách nazývá ministerstvo pro lidská práva;
 - jinými slovy, zdá se, že tu vlastně nemám co dělat: ale přesto mě tu máte! inu, organizátoři dnešního semináře si přáli, ač nepříslušný, přece jen vystoupil; je to o to podivnější, když uvážím, že mi naše spolupráce s antidiskriminační zásahovou četou pod velením magistra Petra Poláka připadá komplikovanější než s některými jinými útvary KVOP; s výstupy tohoto útvaru totiž stejně často pracujeme, jako jsme konfrontováni – naposledy jsem jednu takovou záležitost řešil včera –; ale i tak se mi zdá, že projevuje pochopení i pro naši občas nelehkou úlohu obhajovat Českou republiku navenek;
 - chtěl bych v každém případě především využít příležitosti a vyslovit podporu a uznání veřejné ochránkyni práv Anně Šabatové a KVOP v jejich roli orgánu pro rovné zacházení, včetně jmenovaného četaře a jeho jednotky: kdyby bylo více dbáno vašich doporučení, některé stížnosti by k mezinárodním orgánům třeba ani nebyly podány či by důsledky již byly vyřešeny; to je jistě cíl, který můžeme, ba musíme společně sledovat za účelem posílení stavu dodržování lidských práv v naší zemi;
 - abych se ale vrátil k tomu, kdo je příslušný: kolega Jakub Machačka z Úřadu vlády je zde s námi, pohovoří bezprostředně po mně, uvede na pravou míru, co budu čistě nezávazně vykládat; navíc mi poskytl všelijaké podklady, z nichž budu ve svém krátkém příspěvku vycházet; přesto bych ale ony nejasnosti o tom, kdo ve vládě za stav antidiskriminačního práva konkrétně odpovídá, spolu se střídavou existencí ministra pro lidská práva, který zpravidla alternuje se zmocněncem pro lidská práva, označil spíše za projev oslabení než síly a stability péče o stav právní úpravy na tomto úseku; a to mi přijde pro naše téma relevantní;

- dále promluvíme o dvou dílčích aspektech tématu: o referenčních dokumentech a o tom, jak to u nás s antidiskriminačním právem v obecné rovině je, abychom mohli lépe zasadit naše případná očekávání do kontextu; je ovšem pravda, že do značné míry zopakují to, co již dnes zaznělo; to je nevýhoda těch, kdo hovoří jako poslední;
- *tedy zaprvé*, referenční dokumenty – evropské soft-law: po stránce formální si musíme uvědomit, že se bavíme o referenčních dokumentech, které mají doporučující, a tedy nezávaznou, povahu:
 - předně se tak přímo jmenují – v případě Evropské komise proti rasismu a netoleranci jde o obecné politické doporučení, jež původně tyto orgány nazývalo ‚vnitrostátní specializované orgány‘, a ve své zcela přepracované verzi z roku 2018 pak orgány pro rovné zacházení za účelem potírání rasismu a netolerance (aspoň tak bych si to přeložil já); také Evropská komise nazývá svůj dokument ‚doporučení o normách pro orgány pro rovné zacházení‘;
 - dále je zřejmé, že ve svých podrobnostech zacházejí nad rámec existující závazné právní úpravy, která je obsažena tu v mezinárodních smlouvách (a třeba ECRI ani nebyla zřízena vlastní mezinárodní smlouvou a žádný specifický instrument neprosazuje), tu v evropských směrnicích; tyto prameny samy z povahy věci předpokládají své provedení do vnitrostátního právního řádu; ke způsobu jejich provedení se ještě vrátím;
 - konečně lze poukázat navíc na to, že tyto dokumenty pocházejí od orgánů nezávislých na členských státech; to je samozřejmě samo o sobě v úplném pořádku, jen je jejich rysem to, že současně nejsou výsledkem mezinárodního politického projednání, což rovněž může snižovat vědomí státních orgánů o míře, v nichž je třeba je implementovat;
 - ve shrnutí tedy nemůžeme očekávat, že se k nim významní aktéři naší politiky spontánně přihlásí jako k něčemu, čemu je třeba se bezprostředně a urychleně přizpůsobit; je dost dobře možné, ba pravděpodobné, že o nich ani nevědí; to nesnižuje význam a relevanci obsahu doporučení ECRI a Evropské komise, ale bavíme se o tom, s jakou naléhavostí může být pocíťována potřeba tyto soft-law instrumenty uvést v život;
- *a zadruhé*, české antidiskriminační právo v obecné rovině:
 - je třeba vzít v potaz, že antidiskriminační zákon byl přijat s určitými potížemi; patrně lze tvrdit, že kdyby to nebylo s ohledem na povinnost provést směrnice tehdejšího Evropského společenství nutné, dost dobře by ani přijat nebyl;

- navíc, v tehdejší atmosféře byla v podstatě zvolena technika minimálního provedení bez toho, čemu někteří říkají pozlacování (*gold-plating*); tím není dotčeno, že antidiskriminační zákon je z hlediska svého rozsahu podle důvodů a oblastí diskriminace krásně komplexní a uzavřený (v podstatě všechny důvody ve všech oblastech), což unijní právo zdaleka dosud není;
- pokud tedy loňská doporučení ECRI a EK jdou nutně nad rámec toho, co povinně implementované směrnice stanoví – a ty nechávají, pokud jde o status orgánu pro rovné zacházení státům velký prostor pro uvážení a omezují se na stanovení minimálních pravomocí, které by takový orgán měl mít –, záleží vlastně na tom, zda se do nějaké míry změnila směrem ke vstřícnějšímu postoji atmosféra, která panovala již před deseti lety, kdy byl antidiskriminační zákon s určitým sebezapřením našimi politickými představiteli přijímán;
- zdá se, že zákonodárce je otevřen tomu, aby status veřejného ochránce práv rozhojňoval o úkoly či pravomoci, které vyplývají ze závazných instrumentů (z mezinárodních smluv, jako je CRPD, nebo z unijního práva), což ve světle samotných doporučení může naplňování antidiskriminační mise i znesnadňovat;
- nicméně jediný opravdový pokus postavení veřejného ochránce výrazněji posílit a dát mu zejména mnohem větší prostor pro jednání před soudy, které na rozdíl od ochránce přijímají závazná rozhodnutí, a sice sněmovní tisk 379 v předchozím volebním období, ztroskotat; i když to byl vládní návrh a vláda měla většinu, nakonec ministru pro lidská práva nezbylo než ho stáhnout, protože po politické diskusi, která se nevyvíjela příznivě, reálně hrozilo jeho zamítnutí;
- mám-li tuto úvahu opět shrnout, řekl bych, že pro změny zákona o veřejném ochránci práv není situace zvlášť příznivá; ani současná poslanecká iniciativa podpořená zástupkyněmi různých politických stran (skutečně to podpořily jen ženy-poslankyně, což vyvolává pořouchlou otázku, zda tato skutečnost sleduje nějaký specifický záměr či symboliku; no, náš panel je jen o něco méně genderově nevyvážený) nemá cestu vpřed jasnou, a to je mnohem skromnější a techničtější, než byl tisk 379; vláda se oficiálně z různých technických důvodů ve svém stanovisku postavila proti;
- takže mi to z hlediska perspektiv reakce na obě doporučení vyznívá spíše skepticky, možná až moc: nemyslím si, že dotáhnout naši právní úpravu do stavu, kdy bude plně vyhovovat oběma doporučením, bude snadný úkol, a patrně to nepůjde jen s odkazem na samotná doporučení; současně ale, jak Jakub Machačka vyloží, dosavadní bilance vůbec není špatná, rozhodně bych ji sám nelíčil tak jako ECRI ve své hodnotící zprávě o České republice z roku 2015, protože KVOP toho dělá výrazně víc, než co zákon stanoví; a tak přestože ona doporučení jdou jistě dál, než je úroveň našeho práva a jeho naplňování v praxi, mnohé jejich dílčí aspekty zakotveny jsou, případně jejich praktickému naplňování

nic zásadního *a priori* nebrání a je to v rukou samotného veřejného ochránce práv; s tímto bych navrhoval předat slovo kompetentnímu zástupci Úřadu vlády