

Naplňování práva na rovné zacházení a ochrany před diskriminací

Monitorovací zpráva 2020

Obsah

Poslání ochránce	4
Úvodní slovo	6
Závazky České republiky v oblasti práva na rovné zacházení a zákazu diskriminace	8
1. Organizace spojených národů	8
1.1 Mezinárodní pakt o občanských a politických právech	9
1.2 Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech	9
1.3 Úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace	10
1.4 Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen	10
1.5 Další závazky	11
2. Rada Evropy	12
2.1 Evropská úmluva o lidských právech	12
2.2 Evropská sociální charta	12
2.3 Rámcová úmluva o ochraně národnostních menšin	13
2.4 Evropská komise proti rasismu a nesnášenlivosti	13
2.5 Komisař Rady Evropy pro lidská práva	14
3. Evropská unie	14
3.1 Řízení o porušení povinnosti č. INFR(2014)2174	15

Výběr tematických oblastí	16
Indikátory	18
1. Vzdělávání Romů	18
1.1 Počet romských žáků vzdělávaných v programech se sníženými nároky	19
1.2 Počet romských žáků účastnících se předškolního vzdělávání	22
1.3 Počet škol s vyšším zastoupením romských žáků	24
2. Rovné odměňování žen a mužů	26
2.1 Gender pay gap v České republice	26
3. Procesní otázky	29
3.1 Legislativní ukotvení národní lidskoprávní instituce v České republice v jakékoli formě	29
3.2 Legislativní rozšíření výčtu chráněných důvodů podle antidiskriminačního zákona	30
3.3 Legislativní rozšíření výčtu důvodů pro sdílení důkazního břemene v občanském soudním řádu	30
3.4 Legislativní zakotvení oprávnění veřejného ochránce práv zastupovat oběti diskriminace v soudních řízeních	30
3.5 Legislativní zakotvení oprávnění podávat antidiskriminační žaloby ve veřejném zájmu pro právnické osoby zabývající se ochranou před diskriminací / veřejného ochránce práv	31
3.6 Legislativní snížení poplatku za odvolání v diskriminačních sporech	32
3.7 Legislativní zrušení subsidiarity náhrady nemajetkové újmy	32
Závěr	33
Přehled indikátorů a výchozích hodnot	34

Poslání ochránce

Již od roku 2001 ochránce chrání osoby před nezákonným či jinak nesprávným jednáním nebo nečinností správních úřadů a dalších institucí. Tehdy má právo nahlížet do úředních či soudních spisů, žádat úřady o vysvětlení a může bez ohlášení provádět místní šetření. Shledá-li pochybení úřadu a nepodaří se mu dosáhnout nápravy, může informovat nadřízený úřad či veřejnost.

Od roku 2006 ochránce plní úkoly národního preventivního mechanismu podle Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání. Systematicky navštěvuje zařízení, v nichž se nacházejí osoby omezené na svobodě, a to jak z moci úřední, tak v důsledku závislosti na poskytované péči. Cílem návštěv je posílit ochranu před špatným zacházením. Svá zjištění a doporučení ochránce zobecňuje v souhrnných zprávách z návštěv a na jejich základě formuluje standardy zacházení. Návrhy na zlepšení zjištěného stavu a odstranění případného špatného zacházení ochránce směřuje jak k samotným zařízením a jejich zřizovatelům, tak k ústředním orgánům státní správy.

V roce 2009 byl ochránce pověřen rolí národního orgánu pro rovné zacházení a ochrany před diskriminací (equality body). Přispívá tedy 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 tím účelem poskytuje pomoc obětem diskriminace, provádí výzkum, zveřejňuje zprávy a vydává doporučení k otázkám souvisejícím s diskriminací a zajišťuje výměnu dostupných informací s příslušnými evropskými subjekty.

Od roku 2011 ochránce rovněž sleduje zajištění cizinců a výkon správního vyhoštění.

Počínaje lednem 2018 zastává ochránce také funkci monitorovacího orgánu pro naplňování práv zakotvených Úmluvou o právech osob se zdravotním postižením a pomáhá také cizincům-občanům Evropské unie, kteří žijí nebo pracují v České republice. Poskytuje jim informace o jejich právech a pomoc při podezření na diskriminaci z důvodu státní příslušnosti.

Ke zvláštním oprávněním ochránce patří právo podávat Ústavnímu soudu návrhy na zrušení podzákoných právních předpisů, právo vedlejšího účastenství před Ústavním soudem v řízení o zrušení zákona či jeho části, právo podat správní žalobu k ochraně veřejného zájmu či návrh na zahájení kárného řízení s předsedou či místopředsedou soudu. Ochránce také může příslušnému úřadu doporučit vydání, změnu či zrušení právního nebo vnitřního předpisu. Doporučení ke změně zákona podává vládě.

Ochránce je nezávislý a nestranný, z výkonu své funkce je odpovědný Poslanecké sněmovně, která ho zvolila. Má jednoho voleného zástupce, kterého může pověřit výkonem části své působnosti. Se svými poznatky ochránce průběžně seznamuje veřejnost prostřednictvím médií, internetu, sociálních sítí, odborných seminářů, kulatých stolů a konferencí. Nejdůležitější zjištění a doporučení shrnuje zpráva o činnosti veřejného ochránce práv předkládaná každoročně Poslanecké sněmovně.

Úvodní slovo

Tato monitorovací zpráva¹ je výchozím krokem tříletého procesu, během kterého bude veřejný ochránce práv systematicky sledovat naplňování práva na rovné zacházení a dodržování zákazu diskriminace ve vybraných oblastech, tj. vzdělávání Romů, rovném odměňování žen a mužů a procesních otázkách.

V rámci své působnosti ve věcech práva na rovné zacházení a ochrany před diskriminací ochránce sleduje vývoj konkrétních témat v čase. Doposud to však nečinil systematickým způsobem. Sledovat a zaznamenávat vývoj ve vybraných tématech mu umožní systém pravidelných monitorovacích zpráv a předem nastavených indikátorů. Pomocí proměn hodnot indikátorů v čase bude ochránce moci změnu zaznamenat a následně vyhodnotit.

Plnění monitorovací aktivity umožní ochránci nejen zlepšit situaci skupin lidí, kterých se vybraná témata dotýkají, ale také získat kompetence ve sledování vývoje ochrany práv a jejich prosazování. Tím bude ochránce efektivněji naplňovat svou roli jako orgánu pro rovné zacházení (equality body).

Ochránce neplní roli národní instituce pro lidská práva (National Human Rights Institution), což je nezávislá instituce pro sledování a prosazování ochrany lidských práv. Tyto instituce jsou zřizovány na základě tzv. Pařížských principů² a v Evropě existují již ve většině zemí. V poslední době se na vládní úrovni diskutuje o možnosti zřízení národní instituce pro lidská práva také v České republice. Zvažuje se, že nejefektivnějším řešením s ohledem na institucionální zajištění a financování by bylo mandát udělit právě veřejnému ochránci práv. Pokud by se tak stalo, ochránce by byl na výkon nového mandátu lépe připraven i díky této monitorovací aktivitě, která se svou povahou přibližuje monitorovacím činnostem, kterou běžně provádějí národní instituce pro lidská práva.

-
1. Monitorovací proces je realizován v souvislosti s projektem Posílení aktivit veřejného ochránce práv v ochraně lidských práv (směrem k ustavení Národní lidskoprávní instituce v ČR), číslo projektu LP-PDP3-001. Projekt je součástí Programu lidská práva financovaného z Norských fondů 2014-2021 prostřednictvím Ministerstva financí.
 2. Principy související se statutem národních institucí (Pařížské principy) přijaté rezolucí Valného shromáždění Organizace spojených národů A/RES/48/134 dne 20. prosince 1993.

Před sebou máte úvodní monitorovací zprávu, která je výchozím bodem pro monitorovací činnost v následujících třech letech. Ochránce následně vydá dvě průběžné monitorovací zprávy. Činnost ochránce zakončí zprávou v závěru projektového období. V závěrečné zprávě zhodnotí vývoj v tématech za sledované období a přínos celé aktivity.

Brno, 22. dubna 2021

JUDr. Stanislav Křeček v. r.
veřejný ochránce práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)

Závazky České republiky v oblasti práva na rovné zacházení a zákazu diskriminace

Česká republika je stranou různých mezinárodních úmluv a součástí několika systémů, ze kterých jí vyplývají závazky v oblasti rovného zacházení a zákazu diskriminace. Jde zejména o tři systémy mezinárodního společenství – Organizaci spojených národů (dále také „OSN“), Radu Evropy a Evropskou unii (dále také „EU“).

Tato kapitola popisuje závazky, které České republice z těchto systémů a úmluv vyplývají v oblasti práva na rovné zacházení a zákazu diskriminace. Tento přehled představuje základ, ze kterého monitorovací činnost vychází. Na základě uvedených závazků a doporučení vybral ochránce tři témata, jejichž vývoj bude sledovat – vzdělávání Romů, rovné odměňování žen a mužů a procesní otázky.

1. Organizace spojených národů

V rámci OSN byly přijaty nejvýznamnější úmluvy týkající se ochrany lidských práv. U většiny z nich stála Česká republika u jejich zrodu, anebo k nim později přistoupila. Povinností rovného zacházení a zákazu diskriminace se zabývají do jisté míry všechny z nich. Tyto úmluvy stanovují závazky v oblasti práv občanských, politických, hospodářských, sociálních i kulturních, práv žen, etnických menšin či lidí s postižením.

Nad souladem činnosti států s ustanoveními úmluv dohlíží monitorovací výbory, kterým státy pravidelně podávají zprávy o plnění úmluv. Na zprávy států pak výbory reagují vlastními doporučeními. Níže jsou zahrnuty nejvýznamnější úmluvy v oblasti práva na rovné zacházení a zákazu diskriminace.³ V tomto ohledu je relevantních také několik úmluv Mezinárodní organizace práce, která je specializovanou agenturou OSN.

Ne všechny závazky v rámci systému OSN však mají právní povahu. Příkladem takových závazků jsou tzv. cíle udržitelného rozvoje.⁴ Jde o politické prohlášení, kterým se státy zavázaly podnikat kroky a přijímat opatření

3. V přehledu nefiguruje Úmluva o právech osob se zdravotním postižením, sjednaná 13. prosince 2006 v New Yorku, vyhlášená pod č. 10/2010 Sb. m. s. Naplňování této úmluvy monitoruje veřejný ochránce práv samostatně v rámci působnosti podle ustanovení § 1 odst. 7 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

4. Cíle udržitelného rozvoje neboli Agenda 2030 byla jednohlasně přijata rezolucí Valného shromáždění Organizace spojených národů dne 21. října 2015 (zn. A/RES/70/1).

za účelem dosahování udržitelného rozvoje. Mezi cíli figuruje, mimo jiné, dosahování rovnosti žen a mužů či rovného přístupu ke vzdělávání.

K naplňování práva na rovné zacházení se Česká republika zavázala také přistoupením k Pekingské akční platformě,⁵ jejímž cílem je dosahování rovnoprávného postavení žen a mužů a rozvoj postavení žen na celém světě.

1.1 MEZINÁRODNÍ PAKT O OBČANSKÝCH A POLITICKÝCH PRÁVECH

Mezinárodní pakt o občanských a politických právech⁶ je jednou ze dvou úmluv stanovujících nejobecnější rámec ochrany lidských práv. Upravuje práva spojená s občanským a politickým životem jedince a skupin obyvatel. Povinnosti rovného zacházení a zákazu diskriminace stanovují zejména jeho články 2, 3, 24, 25 a 26. Ty stanoví, že všichni jednotlivci mají právo na zajištění práv uznaných paktem bez ohledu na jejich postavení či příslušnost k určité skupině.

Dodržování ustanovení paktu sleduje Výbor pro lidská práva. Tomuto výboru jsou smluvní strany každé čtyři roky povinny podávat periodickou zprávu o naplňování paktu. Zatím poslední závěry výboru pro Českou republiku⁷ z roku 2019 obsahují ohledně naplňování práva na rovné zacházení a zákazu diskriminace tato doporučení:

1. Veřejný ochránce práv by měl fungovat jako národní instituce pro lidská práva.
2. Výčet chráněných důvodů podle antidiskriminačního zákona⁸ a výčet důvodů pro sdílení důkazního břemena by měly být rozšířeny.⁹
3. Oběti nucených sterilizací (s důrazem na romské ženy) by měly být kompenzovány.
4. Povinná sterilizace trans osob by měla být zrušena.
5. Česká republika by měla ratifikovat Istanbulskou úmluvu.¹⁰

1.2 MEZINÁRODNÍ PAKT O HOSPODÁŘSKÝCH, SOCIÁLNÍCH A KULTURNÍCH PRÁVECH

Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech¹¹ je druhou z úmluv, které dohromady tvoří univerzální rámec ochrany lidských práv. V oblastech zajišťování hospodářských, sociálních a kulturních práv upravuje povinnost rovného zacházení a zákaz diskriminace zejména v článcích 2, 3 a 7. Podle nich má každý právo na zajištění práv uznaných v paktu bez ohledu na postavení či příslušnost k určité skupině.

Dodržování tohoto paktu sleduje Výbor pro hospodářská, kulturní a sociální práva. Tomuto výboru smluvní státy podávají periodické zprávy o naplňování paktu každých pět let. Zatím poslední periodickou zprávu Česká

5. Organizace spojených národů, Pekingská deklarace a akční platforma, přijatá na 4. Světové konferenci Organizace spojených národů o ženách 27. října 1995.

6. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, sjednaný 16. prosince 1999 v New Yorku, vyhlášený pod č. 120/1976 Sb.

7. Závěry Výboru pro lidská práva z 6. prosince 2019, CCPR/C/CZE/CO/4.

8. Zákon 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.

9. Antidiskriminační zákon by měl podle výboru pokrývat také důvody chráněné paktem – barvu pleti, jazyk, národní a sociální původ, majetek, rodinný status nebo jiné obdobné postavení. Sdílení důkazního břemene by se pak mělo aplikovat ve všech oblastech ve spojitosti se všemi chráněnými důvody.

10. Úmluva Rady Evropy o prevenci a boji proti násilí na ženách a domácímu násilí (Istanbulská úmluva), sjednaná 7. dubna 2011 v Istanbulu.

11. Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech, sjednaný 16. prosince 1999 v New Yorku, vyhlášený pod č. 120/1976 Sb.

republika podala v závěru roku 2019. Výbor na počátku roku 2020 zveřejnil seznam otázek,¹² na které by měl stát reagovat. Ty se týkají následujících témat:

1. Zda byly podniknuty kroky, aby se sdílení důkazního břemene aplikovalo ve všech oblastech a ve spojení se všemi chráněnými diskriminačními důvody.
2. V jakém stavu je nastavení podmínek pro právní změnu pohlaví a uzákonění stejnopohlavních manželství.
3. Jaké jsou reálné dopady Strategie romské integrace do roku 2020, jakým výzvám v oblastech vzdělávání, zaměstnání, bydlení a zdravotní péče Romové čelí a jaké kroky stát podnikl, aby jim pomohl výzvy překonat.

1.3 ÚMLUVA O ODSTRANĚNÍ VŠECH FOREM RASOVÉ DISKRIMINACE

Přistoupením k Úmluvě o odstranění všech forem rasové diskriminace¹³ se státy zavázaly k vymýcení diskriminace z důvodu rasy, etnicity, barvy pleti či národního původu.

Soulad činnosti smluvních států s úmluvou sleduje Výbor pro odstranění rasové diskriminace. Smluvní státy zasílají výboru své zprávy o plnění úmluvy každé dva roky. Ve svých posledních závěrech pro Českou republiku¹⁴ výbor formuloval následující doporučení:

1. Veřejný ochránce práv by měl fungovat jako národní instituce pro lidská práva.
2. Veřejný ochránce práv by měl mít pravomoc zastupovat oběti rasové diskriminace v řízeních před soudy.
3. Barva a původ by měly být zahrnuty mezi chráněné důvody podle antidiskriminačního zákona.
4. Oběti nucených sterilizací (s důrazem na romské ženy) by měly být kompenzovány.¹⁵
5. Česká republika by měla ratifikovat Mezinárodní úmluvu o ochraně práv všech migrujících pracovníků a členů jejich rodin.¹⁶

1.4 ÚMLUVA O ODSTRANĚNÍ VŠECH FOREM DISKRIMINACE ŽEN

Závazky zlepšit postavení žen obsahuje Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen.¹⁷ Tato úmluva smluvními státy stanovuje přijímat opatření za účelem potírání diskriminace žen a podpory rozvoje jejich postavení.

Dodržování této úmluvy smluvními státy sleduje Výbor pro odstranění diskriminace žen. Periodické zprávy o dodržování úmluvy podávají státy výboru každé čtyři roky. V poslední zprávě výboru¹⁸ z roku 2016 byla formulována tato zjištění a doporučení:

1. Podle výboru je znepokojivé, že ženy se málo obracejí na soudy ohledně diskriminace z důvodu pohlaví kvůli finanční náročnosti vedení soudních řízení a časté důkazní nouzi.

12. Seznam otázek Výboru pro hospodářská, sociální a kulturní práva ze dne 17. dubna 2020, E/C.12/CZE/Q/3.

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

14. Závěry Výboru pro odstranění rasové diskriminace ze dne 19. září 2019, CERD/C/CZE/CO/12-13.

15. Návrh zákona, podle kterého by oběti nucených sterilizací měly obdržet kompenzaci, byl ke dni 1. dubna 2021 v 1. čtení v Poslanecké sněmovně pod sněmovním tiskem č. 603. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&ct=603&ct1=2>.

16. Úmluva o ochraně práv všech migrujících pracovníků a jejich rodin, sjednaná 18. prosince 1990 v New Yorku.

17. Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen, sjednaná 18. prosince 1979 v New Yorku, vyhlášená pod č. 62/1987 Sb.

18. Závěry Výboru pro odstranění diskriminace žen ze dne 14. března 2016, CEDAW/C/CZE/CO/6.

2. Podle výboru se inspekčním orgánům nedaří boj proti diskriminaci zejména z důvodu pohlaví, a to zvláště romských žen a migrantek. Proto navrhl, aby stát posílil kapacity inspekčních orgánů tak, aby mohly proti diskriminaci účinně bojovat a ukládat pachatelům účinnější sankce.
3. Výbor znepokojuje stále silná horizontální i vertikální segregace žen na pracovním trhu a rozdíly v odměňování žen a mužů.
4. Oběti nucených sterilizací by měly být kompenzovány.¹⁹
5. Česká republika by měla ratifikovat Istanbulskou úmluvu.

1.5 DALŠÍ ZÁVAZKY

V rámci OSN se Česká republika zavázala zajišťovat rovné zacházení a bojovat s diskriminací i mimo hlavní úmluvy o lidských právech. V rámci dalších závazků pro ni konkrétní doporučení ke změně nevznikla. Přehled však přispívá k ucelenějšímu obrazu o závazcích České republiky v dané oblasti.

ÚMLUVY MEZINÁRODNÍ ORGANIZACE PRÁCE

Mezinárodní organizace práce (dále také „MOP“), je specializovanou agenturou OSN, v rámci níž jsou vyjednávány úmluvy v oblasti práce a zaměstnanosti. Těchto úmluv je v současnosti necelých 200. Na soulad činnosti států s úmluvami dohlíží zvláštní Výbor expertů pro aplikaci úmluv a doporučení. Tomu smluvní státy na vyžádání podávají zprávy o plnění jednotlivých úmluv či jejich ustanovení. Rovného zacházení a zákazu diskriminace se pak dotýká několik z těchto úmluv, které Česká republika ratifikovala. Jde například o Úmluvu MOP č. 100 o rovnosti v odměňování z roku 1951, která uznává princip stejné odměny za stejnou práci, či Úmluvu MOP č. 111 o diskriminaci (v zaměstnání a povolání) z roku 1958, která uznává principy rovnosti příležitostí a rovného zacházení v zaměstnání bez ohledu na postavení či příslušnost k určité skupině.

CÍLE UDRŽITELNÉHO ROZVOJE

Cíle udržitelného rozvoje neboli Agenda 2030 jsou deklarací, jíž se státy, včetně České republiky, zavázaly do roku 2030 dosáhnout konkrétně vymezených cílů za účelem dosahování udržitelného rozvoje. Ačkoliv nejde o pravidla právně vynutitelná, jsou závazná v rovině politické. Několik ze 17 stanovených cílů pak má silnou souvislost s právem na rovné zacházení a zákazem diskriminace.

Jedním z cílů je **rovnost žen a mužů (č. 5)**. Jeho obsahem je zejména ukončení diskriminace a násilí vůči ženám a dívkám ve všech formách. Pro ženy je v tomto cíli formulován také požadavek rovných příležitostí a účasti na rozhodovacích procesech. Cíl **důstojná práce a ekonomický růst (č. 8)** obsahuje požadavek stejné odměny za práci stejné hodnoty. Cíl **méně nerovností (č. 10)** stanovuje podporovat a posilovat postavení všech bez ohledu na věk, pohlaví, postižení, rasu, etnicitu, původ, náboženství či hospodářské nebo jiné postavení. Jeho obsahem je také zajištění rovnosti příležitostí, odstranění diskriminačních zákonů, politik a praktik naopak podpora těch vhodných. Obsahem cíle **mír, spravedlnost a silné instituce (č. 16)** je poté mezi jinými podporovat a prosazovat nediskriminační zákony a politiky za účelem dosahování udržitelného rozvoje.²⁰

PEKINGSKÁ AKČNÍ PLATFORMA

Důležitý politický závazek obsahuje v neposlední řadě také Pekingská akční platforma, která vznikla na základě Pekingské deklarace přijaté na 4. Světové konferenci OSN o ženách v roce 1995. Deklarace stanovuje závazky pro odstranění diskriminace a překážek pro účast žen ve všech sférách veřejného i soukromého života. Závazky jsou rozděleny do 12 oblastí, jako je vzdělávání, hospodářské postavení, přístup k rozhodovacím procesům či násilí na ženách.

19. Viz poznámku č. 15 tamtéž.

20. Blíže srovnej informační portál Českého centra Organizace spojených národů v Praze [online] [cit. 2021-01-05]. Dostupné z: <https://www.osn.cz/osn/hlavni-temata/sdgs/>.

V souvislosti s plněním platformy podávají státy, které se k deklaraci přihlásily, každých 5 let zprávu o plnění závazků Ekonomické komisi OSN pro Evropu (UNECE). Poslední zprávu o plnění deklarace Česká republika zaslala v roce 2020.²¹

2. Rada Evropy

Závazky v ochraně lidských práv plynou České republice také z úmluv přijatých na úrovni Rady Evropy. Obdobně jako u systému OSN, i na jejich dodržování dohlíží různá monitorovací tělesa. Přehled těch nejvýznamnějších úmluv a těles Rady Evropy dotýkajících se rovného zacházení a zákazu diskriminace je uveden v následujícím přehledu.

2.1 EVROPSKÁ ÚMLUVA O LIDSKÝCH PRÁVECH

Evropská úmluva o lidských právech²² je základem regionální ochrany lidských práv v Evropě. Pokud mají jednotlivci za to, že bylo porušeno některé z jejich práv obsažených v úmluvě, mohou se po splnění předepsaných podmínek obracet na Evropský soud pro lidská práva (ESLP), který o porušení úmluvy rozhoduje. Česká republika zatím neratifikovala Protokol č. 12 Úmluvy stanovující všeobecný zákaz diskriminace. Zákaz diskriminace ale stanovuje také článek 14 Úmluvy. Porušení tohoto článku je však možné pouze v souvislosti s užíváním práv a svobod přiznaných Úmluvou.

V případě rozsudku ve prospěch oběti musí stát vedle individuálních opatření přijmout také opatření obecná, kterými zajistí, že se obdobné porušení práv v budoucnu nebude opakovat. Na výkon rozsudku soudu následně dohlíží Výbor ministrů složených z ministrů zahraničí členských států Rady Evropy.

Česká republika má momentálně v posílené formě dohledu jeden rozsudek. Jde o rozhodnutí D. H. a ostatní proti České republice z roku 2007 týkající se diskriminace romských žáků v přístupu k základnímu vzdělávání.²³ Výbor opakovaně shledává za vysoce problematické, že celá jedna třetina ze všech žáků vzdělávaných podle programů pro žáky s lehkým mentálním postižením je romského původu, přičemž celkový počet romských žáků v základním vzdělávání se pohybuje kolem 3 %. Výbor v roce 2020 konstatoval, že navzdory dílčím pozitivním změnám Česká republika stále nedokázala přijmout opatření k zajištění, aby k diskriminaci romských dětí ve vzdělávání nedocházelo.²⁴

2.2 EVROPSKÁ SOCIÁLNÍ CHARTA

Evropská sociální charta²⁵ zaručuje práva sociální a hospodářská. Spolu s Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv tvoří základní pilíře smluvního systému ochrany lidských práv v členských zemích Rady Evropy. Dodržování ustanovení Charty sleduje Evropský výbor pro sociální práva. Vedle toho mohou určité organizace podat k výboru kolektivní stížnost na porušení některého z článků Charty. Výbor doposud shledal porušení Charty ze strany České republiky v pěti stížnostech. Porušení se týkala:

1. neexistence zákazu tělesných trestů dětí (2013);²⁶
2. nedostatečného přístupu Romů k bydlení (nevyhovující podmínky bydlení, nucené vystěhovávání, teritoriální segregace) a nedostatečného přístupu Romů ke zdravotní péči (2016);²⁷

21. Zpráva o plnění Pekingské akční platformy z roku 2020 [online] [cit. 2021-01-05]. Dostupné z: [https://www.vlada.cz/assets/ppov/rovne-prilezitosti-zen-a-muzu/dokumenty/Beijing-25+-National-Review-english-version .pdf](https://www.vlada.cz/assets/ppov/rovne-prilezitosti-zen-a-muzu/dokumenty/Beijing-25+-National-Review-english-version.pdf).

22. Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, sjednaná 4. listopadu 1950 v Římě, vyhlášená pod č. 209/1992 Sb.

23. Rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 13. listopadu 2007, D. H. a ostatní proti České republice (stížnost č. 57325/00).

24. Rozhodnutí Výboru ministrů Rady Evropy ze dne 3. prosince 2020, CM/Del/Dec(2020)1390/H46-8.

25. Evropská sociální charta, sjednaná 18. října 1962 v Turíně, vyhlášená pod č. 14/2000 Sb. m. s.

26. Rozhodnutí Evropského výboru pro sociální práva ze dne 20. ledna 2013 ve věci č. 96/2013 Association for the Protection of All Children (APPROACH) Ltd. proti České republice.

27. Rozhodnutí Evropského výboru pro sociální práva ze dne 17. května 2016 ve věci č. 104/2014 European Roma and Travellers Forum (ERTF) proti České republice.

3. podmínky sterilizace pro právní změnu pohlaví (2018);²⁸
4. rozdílného odměňování žen a mužů (2019)²⁹
5. a umístování dětí mladších 3 let do institucionální péče (2020).³⁰

2.3 RÁMCOVÁ ÚMLUVA O OCHRANĚ NÁRODNOSTNÍCH MENŠIN

Touto úmlouvou³¹ se smluvní státy, včetně České republiky, zavázaly podporovat úplnou a skutečnou rovnost osob patřících k národnostním menšinám ve všech oblastech hospodářského, společenského, politického a kulturního života, spolu s podmínkami, které jim umožní zachovat, projevit a rozvíjet svou kulturu a identitu.

Sledování dodržování této úmluvy probíhá v pravidelných pětiletých cyklech. Zatím poslední ukončený cyklus byl zakončen rezolucí Výboru ministrů z roku 2017.³²

Výbor v rezoluci doporučil přijmout následující opatření:

1. zvýšit úsilí v boji proti netoleranci, rasismu, xenofobii a nenávistným projevům, posílit toleranci a respekt ze strany většinové společnosti;
2. přijmout opatření k prevenci diskriminace Romů a potírat projevy diskriminace;
3. zlepšit životní podmínky Romů, zejména pomocí vytváření podmínek, které by umožnily přechod obyvatel z ubytoven do odpovídajícího sociálního bydlení;
4. přijmout opatření proti diskriminaci Romů ve vzdělávání, zajistit systematické uvádění romských žáků do běžného vzdělávání
5. a posílit pravomoci veřejného ochránce práv, zejména v možnosti samostatně zahájit soudní řízení.

2.4 EVROPSKÁ KOMISE PROTI RASISMU A NESNÁŠENLIVOSTI

Tato komise je monitorovacím tělesem Rady Evropy zaměřujícím se na boj proti rasismu, diskriminaci, xenofobii, antisemitismu a netoleranci. O svých zjištěních vydává každých 5 let monitorovací zprávu. Ta poslední pro Českou republiku je z října 2020.³³ Komise v ní doporučila, mimo jiné, následující opatření:

1. Veřejný ochránce práv by měl mít možnost samostatně zahájit soudní řízení.
2. Veřejný ochránce práv by měl mít stejné pravomoci získávat důkazy v oblasti diskriminace jako v oblasti šetření úřadů.
3. Podmínka sterilizace právního uznání změny pohlaví by měla být zrušena.
4. Počet romských dětí ve speciálních školách by měl být výrazně snížen.
5. Všechny formy de facto segregace romských dětí ve školách by měly být ukončeny.

28. Rozhodnutí Evropského výboru pro sociální práva ze dne 15. května 2018 ve věci č. 117/2015 Transgender-Europe a ILGA-Europe proti České republice.

29. Rozhodnutí Evropského výboru pro sociální práva ze dne 5. prosince 2019 ve věci č. 128/2016 University Women of Europe (UWE) proti České republice.

30. Rozhodnutí Evropského výboru pro sociální práva ze dne 17. června 2020 ve věci č. 157/2017 European Roma Rights Centre (ERRC) a Mental Disability Advocacy Centre (MDAC) proti České republice.

31. Rámcová úmluva o ochraně národnostních menšin, sjednaná ve Štrasburku 1. února 1995, vyhlášena pod č. 96/1998 Sb.

32. Rezoluce Výboru ministrů Rady Evropy ze dne 29. listopadu 2017, CM/ResCMN(2017)8.

33. Evropská komise proti rasismu a netoleranci (ECRI). Zpráva ECRI – Česká republika (šestý monitorovací cyklus) schválená 1. října 2020 a zveřejněná 8. prosince 2020 (český překlad) [online] [cit. 2021-01-05]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/sixth-report-on-the-czech-republic-czech-translation-/1680a0a2b6>.

6. Stát by měl za účelem integrace a inkluze Romů shromažďovat komplexní data rozdělená dle pohlaví ve všech důležitých oblastech života včetně vzdělávání, práce a zaměstnání, bydlení a zdravotní péče s respektem k principům rovnosti, informovaného souhlasu, sebeidentifikace a mlčenlivosti.

2.5 KOMISAŘ RADY EVROPY PRO LIDSKÁ PRÁVA

Komisař pro lidská práva je nezávislou institucí působící při Radě Evropy. Jeho úkolem je podporovat respekt a ochranu lidských práv napříč členskými státy Rady Evropy. V rámci monitorovací činnosti v roce 2012 navštívil Českou republiku a následně vydal zprávu,³⁴ ve které zdůrazňuje nutnost přijmout opatření v oblasti práv romské menšiny.

Ta se týkají:

1. projevů anticiganismu v politickém a veřejném diskurzu;
2. segregace romských dětí ve vzdělávacím systému
3. a segregace Romů v oblasti bydlení.

Stejná doporučení obsahovaly také dopisy, které v průběhu posledních let zaslali komisaři českým předsedům vlád. Nadto v nich komisaři vyzvali k odškodnění nedobrovolně sterilizovaných romských žen.³⁵

V roce 2020 se současná komisařka pro lidská práva navíc vyjádřila k výkonu rozsudku D. H. a ostatní proti České republice.³⁶ Uvedla, že problém rozšířeného vzdělávání romských dětí ve vzdělávacích programech se sníženými nároky je dlouhodobý a ani po vynaložených snahách nelze současný stav označit za uspokojivý. Za jednu z hlavních příčin tohoto stavu označila hluboce zakořeněnou nerovnost Romů ve společnosti, která vede k diskriminaci ve vzdělávání. Uvedla proto, že vedle opatření týkajících se přímo vzdělávání je potřebné věnovat se také širším příčinám diskriminace Romů ve společnosti, včetně anticiganismu, chudoby, teritoriální segregace, sociálního vyloučení, vzdoru části společnosti k inkluzi či zahrnutí historie a kultury Romů do vzdělávacích programů.

3. Evropská unie

Antidiskriminační zákon je hlavním předpisem českého antidiskriminačního práva. Jde o předpis implementující evropské směrnice, které stanovují obecný evropský rámec pro rovné zacházení a zákaz diskriminace.³⁷ Evropská komise implementaci směrnic, včetně těch antidiskriminačních, pravidelně sleduje. Při špatné implementaci pak může Evropská komise proti členskému státu zahájit řízení pro porušení povinnosti (tzv. infringement procedure). Proti České republice je v současnosti zhruba 70 aktivních případů pro porušení povinnosti.³⁸ Jde ale o veškerá porušení práva Evropské unie a kromě diskriminace se týkají také ochrany životního prostředí, energetiky či obchodních regulací.

34. Zpráva Komisaře Rady Evropy pro lidská práva ze dne 21. února 2013 v návaznosti na jeho návštěvu České republiky od 12. do 15. listopadu 2012, CommDH(2013)1.

35. Dopis Komisaře Rady Evropy pro lidská práva Andreji Babišovi a Robertu Plagovi ze dne 19. prosince 2018, CommHR/DM/sf 094-2018; Dopis Komisaře Rady Evropy pro lidská práva Bohuslavu Sobotkovi ze dne 7. října 2016, CommHR/NM/sf 042-2016.

36. Podání Komisařky pro lidská práva Rady Evropy v případě D. H. a ostatní proti České republice (stížnost č. 53725/00), rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 13. listopadu 2007, CommDH(2020)24.

37. 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 Rady 97/80/ES ze dne 15. prosince 1997 o důkazním břemenu v případech diskriminace na základě pohlaví.

38. Srovnávací databázi Evropské komise případů řízení pro nesplnění povinnosti vyplývajících z práva Evropské unie [online] [cit. 2021-01-05]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/.

3.1 ŘÍZENÍ O PORUŠENÍ POVINNOSTI Č. INFR(2014)2174

V roce 2014 bylo vůči České republice zahájeno řízení o porušení povinnosti vyplývající ze směrnice o rasové rovnosti.³⁹ Evropská komise namítala, že Česká republika tuto směrnici nedostatečně implementovala, jelikož stále docházelo k diskriminaci romských dětí ve vzdělávání. Řízení volně navazuje na výše zmíněný rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci D. H. z roku 2007. Záběr řízení je však o něco širší, porušení se týká segregace romských dětí ve vzdělávání a jejich přístupu k inkluzivnímu vzdělávání obecněji. Řízení o porušení povinnosti stále probíhá a nebylo v něm doposud vydáno rozhodnutí.

39. Směrnice 2000/43/EC ze dne 29. června 2000, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ.

Výběr tematických oblastí

Vzhledem k rozsahu a náročnosti témat, kterých se právo na rovné zacházení dotýká, přistoupil ochránce k zúžení výběru oblastí, kterým se v rámci monitorovací činnosti bude věnovat. Důležitým faktorem pro výběr byla povaha monitorovací aktivity v rámci časově omezeného projektu. S tím souvisí také kapacitní omezení, kdy ochránce považoval za vhodné se tématům věnovat komplexně, avšak v omezeném počtu. S případným ustanovením veřejného ochránce práv jako národní instituce pro lidská práva a navýšením personálních kapacit by bylo možné sledovat vývoj ochrany lidských práv v České republice v širším rozsahu.

Pro podrobnější sledování ochránce vybral tři tematické oblasti:

1. vzdělávání Romů;
2. rovné odměňování žen a mužů;
3. procesní otázky.

Při výběru oblastí se ochránce řídil zejména konkrétními doporučeními monitorovacích výborů mezinárodních lidskoprávních úmluv a regionálních orgánů zabývajících se ochranou lidských práv, popsanych v předchozí kapitole. Aby mohl ochránce s tematickými oblastmi pracovat kvalifikovaně, zvažoval také, jakým způsobem se tématům věnoval v minulosti. V neposlední řadě pak ve výběru hrála roli povaha samotných témat – zda lze posun v tématech kvantitativně a kvalitativně sledovat.

Tématem, které se v doporučeních objevovalo nejčastěji, bylo **vzdělávání Romů** v České republice. Rozsudek ESLP ve věci D. H. je stále předmětem tzv. posíleného dohledu, což znamená, že se podle Výboru ministrů Rady Evropy týká významného strukturálního problému. Česká republika výboru nepravdělně podává zprávy o implementaci rozsudku a vývoji v dané oblasti. Rozvoj v oblasti vzdělávání Romů je také předmětem několika opatření chystané Strategie romské integrace 2021–2030. I veřejný ochránce práv se mu dlouhodobě podrobně věnuje.⁴⁰ V kombinaci těchto faktorů proto ochránce vzdělávání Romů přirozeně vybral jako jednu z oblastí ke sledování.

Další vybranou oblastí je **rovné odměňování žen a mužů**. I toto téma bylo v doporučeních jedno z častějších. Evropská Komise vydala již v roce 2014 pro členské státy Evropské unie doporučení o posílení zásady rovného odměňování mužů a žen prostřednictvím transparentnosti.⁴¹ Téma pravděpodobně bude brzy pokrývat také nová Strategie rovnosti žen a mužů 2021–2030⁴² a současně by mělo být předmětem Akčního plánu pro rovné odměňování chystaného Ministerstvem práce a sociálních věcí v rámci projektu 22 % K ROVNOSTI.⁴³ V pracovní skupině k tomuto plánu má veřejný ochránce práv své zastoupení. Významným důvodem pro výběr této tematické oblasti bylo také rozhodnutí Evropského výboru pro sociální práva z prosince roku 2019. Ten konstatoval, že v České republice není dostatečný měřitelný pokrok v podpoře rovných příležitostí žen a mužů v oblasti rovného odměňování a v českém právním řádu není zajištěna transparentnost odměňování, čímž došlo k porušení Evropské sociální charty.⁴⁴ V návaznosti na tyto důvody a související aktivity ochránce tuto oblast vybral jako vhodnou ke sledování.

Třetí sledovanou oblastí jsou (zjednodušeně nazváno) **procesní otázky**. Jde o oblast tematicky nejširší, vedle úpravy sdílení důkazního břemene či subsidiarity nemajetkové újmy v diskriminačních sporech se týká také pravomocí veřejného ochránce práv či ustavení národní lidskoprávní instituce v České republice. V doporučeních monitorovacích výborů byly otázky z této oblasti hojně zdůrazňovány. Jejich řešení by přispělo k jednotnější procesní ochraně obětí diskriminace a boji proti diskriminaci na systémové úrovni. V rámci této oblasti bude ochránce sledovat vývoj legislativních úprav institutů, které právo na rovné zacházení rámují formálně (na rozdíl od ostatních dvou oblastí, kde vedle legislativního vývoje bude sledovat také materiální ukazatele představující reálný společenský posun). Veřejný ochránce práv se některým z otázek navíc věnuje také v rámci svých zvláštních oprávnění. Tuto oblast ochránce proto pro sledování vyhodnotil jako zásadní.

40. Srovnej např. Výzkum veřejného ochránce práv k otázce etnického složení žáků bývalých zvláštních škol ze dne 30. května 2012, sp. zn. 234/2011/DIS/MČ. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6822>; Doporučení tehdejší veřejné ochránkyně práv ke společnému vzdělávání romských a neromských dětí ze dne 12. prosince 2018, sp. zn. 86/2017/DIS/VB, č. j. KVOP-53237/2018. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6670>.

41. Doporučení Komise 2014/124/EU ze dne 7. března 2014 o posílení zásady rovného odměňování mužů a žen prostřednictvím transparentnosti.

42. Strategie rovnosti žen a mužů 2021–2030 k 1. březnu 2021 ještě nebyla schválena. Veřejný ochránce práv má k přípravným materiálům ke vzniku strategie přístup z důvodu svého členství v Radě vlády pro rovnost žen a mužů.

43. Ministerstvo práce a sociálních věcí. Projekt 22 % K ROVNOSTI [online][cit. 2021-05-01]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/22-k-rovnosti>.

44. Srovnej rozhodnutí v poznámce 27.

Indikátory

Pro monitorovací činnost bude ochránce používat indikátory. To jsou ukazatele, na základě kterých může vyhodnotit, zda došlo v určité oblasti ve stanoveném období ke změně. Jedná se o standardní nástroj, který se používá k měření pokroku v nejrůznějších oblastech včetně ochrany lidských práv.⁴⁵

Níže popsané indikátory ochránce umožní pravidelně hodnotit změnu ve třech tematických oblastech popsaných v předchozí kapitole – vzdělávání Romů, rovném odměňování žen a mužů a procesních otázkách. Zvolené indikátory vycházejí z doporučení mezinárodních monitorovacích těles, a zejména pak ze strategií a plánů jiných relevantních aktérů (zejména vlády a ministerstev).

U každého z témat je konkrétně vysvětleno, jakým způsobem ochránce indikátory vybíral a jakým způsobem data potřebná k jejich sledování získá. Cílem bylo zvolit takové ukazatele, které budou dostatečně specifické a měřitelné, aby jimi zachytil konkrétní pokrok v dalších monitorovacích zprávách v následujících letech.

1. Vzdělávání Romů

V rámci sledování indikátorů v této oblasti je záměrem ochránce vyzorovat, jaké kroky mohou vést k tomu, aby stát romským žákům zajistil základní vzdělávání za rovných podmínek s ostatními. Indikátory navazují zejména na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci D. H. a ostatní proti České republice.

Ochránce stanovil tři hlavní indikátory. Každý z nich je vyjádřen číselnou hodnotou, jejíž změna přímo souvisí se zajištěním rovných podmínek ve vzdělávání romských žáků.

Změna v hodnotě nepřímých indikátorů má na dosažení cíle vliv pouze zprostředkovaný. Tyto indikátory jsou navázány na přijetí opatření, která by mohla být prostředkem k zajištění rovných podmínek ve vzdělávání romských žáků. Nelze ale bez dalšího tvrdit, že přijetí těchto opatření by mělo na zajištění rovných podmínek automaticky vliv.

Prostřednictvím nepřímých indikátorů ochránce kvalitativně vyhodnotí celkový posun v hodnotách třech indikátorů. U některých z indikátorů se v průběhu následujících let může změnit dostupnost dat, která jsou k jejich sledování potřebná. V takovém případě zhodnotí ochránce indikátory, k nimž data získá, i změnu dostupnosti dat pro ty, které už nebude moci sledovat.

1.1 POČET ROMSKÝCH ŽÁKŮ VZDĚLÁVANÝCH V PROGRAMECH SE SNÍŽENÝMI NÁROKY

Indikátor č. 1 tvoří tyto hodnoty:

- a. Kvalifikovaný odhad podílu romských žáků v základních školách vůči všem žákům v základních školách (procentuální podíl).
- b. Kvalifikovaný odhad podílu všech romských žáků vzdělávaných podle upravených výstupů rámcového vzdělávacího programu pro základní vzdělávání vůči všem takto se vzdělávajícím žákům (procentuální podíl).
- c. Kvalifikovaný odhad podílu romských žáků vzdělávajících se podle upravených výstupů vzdělávacího programu pro základní vzdělávání v prvních třídách vůči všem takto se vzdělávajícím se žákům v prvních třídách (procentuální podíl).

Na základě rozsudku D. H. je Česká republika zavázána předcházet nepřiměřenému umístování romských žáků do vzdělávacích programů pro děti s lehkým mentálním postižením a posílit vzdělávání těchto žáků v rámci hlavního vzdělávacího proudu. Nemělo by však jít o pouhé přesunutí romských žáků ze speciálních škol či ze vzdělávání dle Rámcového vzdělávacího programu pro děti s lehkým mentálním postižením (dále „RVP ZV LMP“) v běžných školách na vzdělávání dle minimální doporučené úrovně pro úpravy očekávaných výstupů Rámcového vzdělávacího programu pro základní vzdělávání (dále „RVP ZV UV“) v běžných školách. Děti by se měly vzdělávat dle RVP ZV UV jen v případech, kdy je to objektivně nutné.

Od 1. září 2016 byla zrušena možnost vzdělávat žáky podle RVP ZV LMP. V období školních let 2016/2017 až 2019/2020 studovali žáci s lehkým mentálním postižením dle RVP ZV LMP či RVP ZV UV souběžně. Ke konci školního roku 2019/2020 bylo vzdělávání dle RVP ZV LMP plně ukončeno, neboť v tomto školním roce dostudovaly poslední ročníky žáků, které se podle tohoto programu vzdělávaly před rokem 2016. Od školního roku 2020/2021 jsou žáci s lehkým mentálním postižením vzděláváni pouze dle RVP ZV UV.

Je třeba uvést, že formálně mezi RVP ZV LMP a RVP ZV UV existují významné rozdíly. Zatímco první program zaváděl stejné, plošné snížení výstupů pro všechny žáky s diagnózou lehkého mentálního postižení, druhý rámcový program umožňuje snížit výstupy individuálně podle potřeb konkrétního žáka. V ostatních oblastech se žák může vzdělávat podle standardních očekávaných výstupů. Zdá se však, že v realitě se rozdíly stírají. Většina žáků mimo hlavní vzdělávací proud ve studiu na střední škole s maturitou téměř nepokračuje. Pokud tito žáci základní školu dokončí, pokračují ve vzdělávání spíše učilišti.⁴⁶

Proto je třeba nadále sledovat, zda i po zrušení RVP ZV LMP romští žáci čelí nerovným podmínkám ve vzdělávání skrze neopodstatněné snižování nároků na výstupy. Tím by k zajištění rovných podmínek vzdělávání romských žáků reálně nedocházelo.

Data potřebná ke sledování indikátoru každoročně uvádí Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (dále také „MŠMT“) ve zprávách ke zjišťování kvalifikovaných odhadů počtu romských žáků v základních školách, ve zprávách České republiky k výkonu rozsudku D. H. pro Výbor ministrů Rady Evropy⁴⁷ a následně také ve zprávách o stavu romské menšiny.⁴⁸

45. Srovnej např. příručku Vysokého komisaře Organizace spojených národů pro lidská práva, Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation [online] [cit. 2021-01-05]. Dostupné z: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_en.pdf.

46. Srovnej Úřad vlády České republiky, Odbor pro sociální začleňování (Agentura). Analýza segregace v základních školách z pohledu sociálního vyloučení, Praha 2019 [online] [cit. 2021-01-05]. Dostupné z: https://www.socialni-zaclenovani.cz/wp-content/uploads/Analýza_segregace_2019.pdf; obdobné poznatky má veřejný ochránce práv také z Expertního fóra k implementaci rozsudku Evropského soudu pro lidská práva D.H. a ostatní proti České republice, jehož je členem.

47. Poslední zveřejněné kvalifikované odhady počtu romských žáků v základních školách jsou dostupné ve zprávě České republiky k výkonu rozsudku D. H. a ostatní proti České republice z roku 2020. Communication from the authorities (07/10/2020) in the case of D.H. AND OTHERS v. the Czech Republic (Application No. 57325/00) [online] [cit. 2021-01-05]. Dostupné z: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900016809fe263.

48. Úřad vlády České republiky. Zpráva o stavu romské menšiny za rok 2019 [online]. Praha: Vláda České republiky 2020 [cit. 2021-01-05]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/ppov/zalezitosti-romske-komunity/aktuality/Zprava-o-stavu-romske-mensiny-2019.pdf>.

Data za minulé roky jsou následující

	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020
Podíl romských žáků v základních školách	3,6 %	3,6 %	3,7 %	3,5 %
Podíl romských žáků ze všech žáků vzdělávaných dle RVP ZV UV	26,2 %	24,7 %	27,5 %	24,2 %
Z toho v 1. třídách	–	17,4 %	20 %	14,5 %

Data sesbíraná v příštích letech bude ochránce srovnávat s daty za dosavadní školní roky. Je však potřeba zdůraznit, že nejde o statistické údaje, nýbrž o kvalifikované odhady. Poskytují je samy školy na základě každoročních dotazníků MŠMT.

1.1.1 NEPŘÍMÉ INDIKÁTORY K INDIKÁTORU Č. 1

Zajištění objektivní diagnostiky a adekvátních podpůrných opatření:

- a. Nastavení standardu práce školských poradenských zařízení z hlediska posuzování speciálních vzdělávacích potřeb a adekvátní podpory žákům s jinými životními podmínkami a z odlišného kulturního prostředí (kvalitativní hodnocení).
- b. Podíl školských poradenských zařízení, která využívají diagnostickou metodu WISC-III (procentuální podíl).
- c. Změna předpisů tak, aby pracovníci školských poradenských zařízení mohli provádět vyšetření žáků přímo ve školách (kvalitativní hodnocení).

Žákům se speciálními vzdělávacími potřebami (odpovídajícími zdravotnímu stavu a také kulturnímu prostředí nebo jiným životním podmínkám) lze přiznat podpůrná opatření (včetně například úpravy výstupů vzdělávání). Ta žákovi slouží k naplnění jeho vzdělávacích možností na rovnoprávném základě s ostatními.⁴⁹ Udělení podpůrných opatření doporučují školní poradenská zařízení (dále také „ŠPZ“) na základě vyšetření žáka.

Vyšetření žáků v ŠPZ se provádí na základě různých testů. Moderní diagnostické nástroje jsou proto pro správné posouzení potřeb žáků klíčové. Nemělo by docházet k tomu, že budou některým žákům sníženy nároky na výstupy ze vzdělávání, aniž by to bylo opravdu nutné. Je důležité děti se sociálním znevýhodněním diagnostikovat tak, aby odborníci ze ŠPZ dokázali rozpoznat vliv kulturních a sociálních podmínek v životě dítěte na jeho výsledek testu inteligence. Ke snižování vzdělávacích nároků žáka by nemělo docházet z důvodu záměny vlivu jeho sociálního prostředí za lehké mentální postižení.

49. Podle ustanovení § 16 odst. 9 zákona č. 561/2000 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

50. Podíl školských poradenských zařízení využívajících metodu WISC-III byl ve školním roce 2012/2013 94,7 %, ve školním roce 2013/2014 94,2 %, ve školním roce 2014/2015 93,8 % a ve školním roce 2017/2018 94,6 %. Data jsou dostupná ze zprávy České republiky k výkonu rozsudku D. H. a ostatní proti České republice z roku 2019. Communication from the authorities („Comprehensive Evaluation of the Reform of Inclusive Education in Relation to Roma Pupils“) (05/04/2019) in the case of D.H. AND OTHERS v. Czech Republic (Application No. 57325/00) [online] [cit. 2021-01-06]. Dostupné z: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168093de28.

Nejhojněji využívaná diagnostická metoda WISC-III⁵⁰ byla vládou České republiky označena za zastaralou, jelikož jí nelze kognitivní funkce žáka posoudit komplexně. Doporučuje nahradit ji novějšími metodami, jako je WJ-IE, SON-R či WAIS-III.⁵¹

Výzkumy dále ukazují, že mnozí romští rodiče z důvodů spojených s tíživou sociální situací a vzdáleností ŠPZ čelí překážkám dovést děti na vyšetření. Děje se tak zejména v sociálně vyloučených lokalitách, kde jsou romské rodiny vysoce zastoupeny (80 % až 85 %).⁵² Žák bez doporučení ŠPZ na podpůrná opatření nedosáhne ani v případě, kdy by je objektivně potřeboval.⁵³ I tímto způsobem tak dochází k negativnímu dopadu na vzdělávání romských dětí, neboť nemohou plně realizovat svůj vzdělávací potenciál. Problém nerovných podmínek při vzdělávání se tak může dále prohlubovat.

Ochránce bude sledovat plnění některých opatření navržených v rámci Strategie romské integrace 2021–2030, a to nastavení standardu ŠPZ ze strany MŠMT a legislativní změny umožňující provádět vyšetření dětí přímo na školách. Nadto bude sledovat podíl ŠPZ stále využívajících metodu WISC-III.

ZAJIŠTĚNÍ PERSONÁLNÍCH POZIC VE ŠKOLÁCH:

- a. Přijetí opatření k zajištění systémového financování pozic školních poradenských pracovišť (speciální pedagog, školní psycholog) a zajištění běžné dostupnosti pozic ve všech školách prostřednictvím změny zákona č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících a dalších relevantních právních norem (kvalitativní hodnocení).
- b. Přijetí opatření k zajištění pozice sociálního pedagoga / sociálního pracovníka ve školách, které se nacházejí v sociálně vyloučených lokalitách (kvalitativní hodnocení).

Ve společném vzdělávání (tedy vzdělávání všech žáků společně včetně těch se speciálními vzdělávacími potřebami) měla školám pomoci možnost posílení pedagogického personálu (speciálními pedagogy, školními psychology) z dotační výzvy, tzv. šablony.⁵⁴ Nicméně k navýšení počtu pedagogických pracovníků zabývajících se agendou pedagogicko-psychologického poradenství došlo pouze na některých školách. Mezi příčiny toho, proč školy programu nevyužívaly, mohl patřit projektový (tedy dočasný) charakter podpory.

Dalším problémem je, že pedagogové škol v sociálně vyloučených lokalitách musí řešit řadu životních situací žáků, na které však nestačí. Namísto nich by spolupráci mezi školou, rodiči, orgánem sociálně-právní ochrany dětí, případně dalšími odborníky a institucemi, mohl koordinovat školní sociální pracovník či sociální pedagog. Dostupnost těchto pozic je však velmi omezena.

Pomocí tohoto indikátoru, který vychází ze Strategie romské integrace 2021–2030, bude ochránce sledovat přijetí opatření k systémovému zajištění pozic školních poradenských pracovišť na školách a zajištění dostupnosti sociálního pracovníka či sociálního pedagoga na školách v sociálně vyloučených lokalitách.

ZAJIŠTĚNÍ KVALITNÍHO VZDĚLÁVÁNÍ PEDAGOGICKÝCH PRACOVNÍKŮ:

- a. Změna kurikula pro vzdělávání pedagogických pracovníků na všech pedagogických fakultách tak, aby zahrnovalo vzdělávání žáků s odlišnými kulturními a životními podmínkami (ANO/NE, kvalitativní hodnocení).
- b. Vytvoření uceleného modulu v systému dalšího vzdělávání pedagogických pracovníků v oblasti metodické podpory ve vztahu k romským dětem a žákům (ANO/NE, kvalitativní hodnocení).

51. Viz předchozí poznámku tamtéž. Metoda je označena za zastaralou také v následující zprávě České republiky k výkonu rozsudku D. H. a ostatní proti České republice z roku 2020. Srovnej také poznámku č. 47 tamtéž.

52. Úřad vlády České republiky. Zpráva o stavu romské menšiny za rok 2018. Praha: Vláda České republiky 2019 [cit. 2021-01-05]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/ppov/zalezitosti-romske-komunity/dokumenty/Zprava-o-stavu-romske-mensiny.pdf>.

53. MOREE, Dana. Cesty romských žáků ke vzdělávání: Dopady inkluzivní reformy [online]. Praha: Nadace Open Society Fund 2019 [cit. 2021-05-01]. Dostupné z: https://osf.cz/wp-content/uploads/2019/06/Cesty_romskych_zaku_ke_vzdelavani_Dopady_inkluzivni_reformy-1.pdf.

54. Operační program výzkum, vývoj a vzdělávání. Výzva č. 02_20_080 Šablony III – mimo hlavní město Praha [online]. [cit. 2021-01-05]. Dostupné z: <https://opvvv.msmt.cz/vyzva/vyzva-c-02-20-080-sablony-iii-mimo-hlavni-mesto-praha.htm>.

V současné přípravě pedagogů je na vysokých školách vyčleněno málo prostoru pro práci s dětmi s odlišnými kulturními a životními podmínkami (tzv. KZV kategorie). Pedagogové tak nejsou dostatečně připraveni pro práci s romskými dětmi. Podle výzkumu z roku 2016 se 96 % oslovených pedagogů domnívalo, že žáci se sociálním znevýhodněním vykazují projevy mentálního postižení.⁵⁵ Vzhledem k obecnému zastoupení lidí s postižením v populaci však lze tuto domněnku podle autorů výzkumu vyvrátit. O něco méně (84 %) oslovených pedagogů pak spojovalo romskou etnicitu se sociálním vyloučením. To může vést ke vzniku stereotypu, že romská etnicita a sociální vyloučení k sobě neoddělitelně patří.

Možnosti dalšího vzdělávání v daném tématu jsou po ukončení studia pedagogiky omezeny. V rámci systému dalšího vzdělávání pedagogických pracovníků (dále také „DVPP“) existují kurzy zaměřené na sociální znevýhodnění obecně, ne však modul v oblasti metodické podpory ve vztahu k romským žákům.

Ochránce bude sledovat pomocí tohoto indikátoru vycházejícího z navrhované Strategie romské integrace 2021–2030, zda jsou studenti vysokoškolských pedagogických oborů vzdělávání v tom, jak pracovat s žáky s odlišnými životními a kulturními podmínkami a zda bude na práci s romskými žáky zaměřen ucelený modul v systému DVPP.

1.2 POČET ROMSKÝCH ŽÁKŮ ÚČASTNÍCÍCH SE PŘEDŠKOLNÍHO VZDĚLÁVÁNÍ

Indikátor č. 2 tvoří tyto hodnoty:

- a. Podíl romských žáků v povinném ročníku předškolního vzdělávání vůči všem žákům v tomto ročníku (procentuální podíl).
- b. Podíl romských žáků v nepovinných ročnících předškolního vzdělávání vůči všem žákům v těchto ročnících dohromady (procentuální podíl).

Účast na předškolním vzdělávání je spojena s plynulejším přechodem do základního vzdělávání. Rovný přístup k předškolnímu vzdělávání tak s rovným přístupem ke vzdělávání na základních školách přímo souvisí. Dětem pomáhá předškolní vzdělávání dohánět znevýhodnění, která vyplývají například z málo motivujícího prostředí a nižších možností i schopností rodičů s dětmi aktivně trávit čas a věnovat se jim.

Počínaje školním rokem 2017/2018 bylo zavedeno povinné předškolní vzdělávání pro děti, které do začátku školního roku dovrší 5 let. Odborné výzkumy však poukazují na to, že jeden rok předškolního vzdělávání pro zvýšení připravenosti na základní vzdělávání nestačí.⁵⁶ Teprve delší předškolní vzdělávání vede ke zvýšení úspěšnosti v základním vzdělávání. Také proto je důležité sledovat, kolik romských žáků navštěvuje vedle povinného ročníku i ostatní úrovně předškolního vzdělávání.

Do současnosti byly tyto hodnoty zveřejňovány v každoroční Informaci o naplňování Strategie romské integrace do roku 2020. Ochránce předpokládá, že v následujících letech budou tato čísla shromažďována a zveřejňována v rámci informování o naplňování nové Strategie romské integrace 2021–2030.

Ve školním roce 2019/2020 ředitelé mateřských škol v rámci kvalifikovaných odhadů uvedli, že mateřské školy v daném školním roce navštěvovalo 7 065 romských dětí,⁵⁷ což představovalo 1,9 % z celkového počtu dětí v předškolním vzdělávání (364 909).⁵⁸ Podíl romských dětí navštěvujících povinné základní vzdělávání je 3,5 %.⁵⁹

55. KALEJA, Martin. (Ne)připravený pedagog a žák z prostředí sociální exkluze. Opava: Fakulta veřejných politik, Slezská univerzita v Opavě 2015. ISBN 978-80-7510-160-0.

56. Výzkumy shrnuté v PROKOP, Daniel. Slepé skvrny: o chudobě, vzdělávání, populismu a dalších výzvách české společnosti. Brno: Host 2019. ISBN 978-80-7577-991-5.

57. Viz poznámku č. 48 tamtéž.

58. Český statistický úřad. Graf – počet dětí v mateřských školách v České republice ke dni 28. 8. 2020 [online] [cit. 2021-01-05]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/graf-pocet-deti-v-materskych-skolach-v-ceske-republice>.

59. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. Zpráva ze zjišťování kvalifikovaných odhadů počtu romských žáků v základních školách ve školním roce 2019/2020. Zprávu má veřejný ochránce práv k dispozici, není však veřejně dostupná. Srovnatelný je však odhadovaný podíl romských dětí v prvním ročníku základního vzdělání, který byl za školní rok 2019/2020 3,5 %. Viz poznámku č. 48 tamtéž.

Z uvedených čísel vyplývá, že celková účast romských dětí v předškolním vzdělávání je zhruba o 1,6 procentních bodů nižší než účast v základním vzdělávání. V předškolním i základním vzdělávání by se však měl teoreticky vzdělávat přibližně stejný podíl romských dětí. Pokud to tak není, je potřeba hledat příčiny tohoto stavu.

Ve Zprávě o stavu romské menšiny za rok 2018 vláda uvedla, že povinného ročníku předškolního vzdělávání se účastní 97 % všech dětí, které povinnosti podléhají.⁶⁰ Mezi zbylá 3 % patří s odvoláním na zjištění České školní inspekce zejména děti ze sociálně a ekonomicky znevýhodněného prostředí.⁶¹ Vzhledem k zastoupení Romů v sociálně vyloučených lokalitách pak mají mezi děti neplnící povinnou předškolní docházku patřit romské děti.⁶²

Ve Zprávě o stavu romské menšiny za rok 2019 však vláda uvedla, že v posledním ročníku mateřských škol se vzdělávalo 3,3 % romských dětí ze všech dětí starších 5 let.⁶³ Odhadovala proto, že povinného předškolního vzdělávání se účastní většina romských dětí.

Porovnáním údajů v obou zprávách tak vzniká rozpor v tom, v jaké míře se romské děti účastní povinného předškolního vzdělávání.

Co se týče nepovinných ročníků, vláda ve Zprávě o stavu romské menšiny za rok 2019 uvádí, že ve školním roce 2018/2019 se v nich vzdělávalo 1,37 % romských dětí.⁶⁴ To je proti 3,5 % romských dětí v základním vzdělávání malý podíl.

Odhady podílu romských žáků vůči celkovému počtu žáků v předškolním vzdělávání

	2017/2018	2018/2019	2019/2020
V povinném ročníku	3,73 %	3,77 %	3,51 %
V nepovinných ročnících	1,29 %	1,37 %	1,23 %

Ochránce má za cíl pozorovat, jaké kroky mohou vést k tomu, aby se romské děti účastnily všech ročníků předškolního vzdělávání ve stejné míře, jako se dále účastní základního vzdělávání. K tomu budou sloužit také nepřímé indikátory, pomocí kterých bude ochránce sledovat další jevy spojené s rovnějším přístupem romských dětí k předškolnímu vzdělávání.

1.2.1 NEPŘÍMÉ INDIKÁTORY K INDIKÁTORU Č. 2

FINANČNÍ A ÚZEMNÍ DOSTUPNOST MATEŘSKÝCH ŠKOL PRO ROMSKÉ DĚTI:

- a. Dostatečná kapacita předškolního vzdělávání (kvalitativní hodnocení).

60. Viz poznámku č. 52 tamtéž.

61. Česká školní inspekce. Dopady povinného předškolního vzdělávání na organizační a personální zajištění a výchovně-vzdělávací činnost mateřských škol za období 1. pololetí školního roku 2017/2018, Praha, květen 2018 [online] [cit. 2021-01-05]. Dostupné z: <https://www.csicr.cz/getattachment/494adcd7-2e4b-40a7-b564-383d964ce14d/TZ-Dopady-povinného-předškolního-vzdělávání.pdf>.

62. Viz poznámku č. 52 tamtéž, s. 21.

63. Viz poznámku č. 48 tamtéž.

64. Viz poznámku č. 48 tamtéž.

- b. Řešení problému spádovosti – zajištění podmínek pro účast romských dětí s odlišným skutečným bydlištěm od místa trvalého pobytu v územně a finančně dostupné mateřské škole (kvalitativní hodnocení).
- c. Provedení výzkumného šetření překážek zapojení dětí z vyloučených lokalit do povinného ročníku předškolního vzdělávání a publikace z něj vycházejících doporučení Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy ve spolupráci s Technologickou agenturou České republiky (kvalitativní hodnocení).
- d. Zajištění finanční podpory dětí ze sociálně vyloučených lokalit ve formě obědů zdarma či zajištění úplaty za předškolní vzdělávání (kvalitativní hodnocení).

Kapacity mateřských škol v České republice jsou velmi nerovnoměrné. Z větších měst je nedostatek míst například v Praze, Ostravě, Plzni či Liberci, naopak v Brně jsou kapacity dostatečné.⁶⁵ Nedostatek míst v mnohých částech státu zapříčiňuje, že se některé děti do veřejných mateřských škol vůbec nedostanou. A pokud se děti do mateřských škol dostanou, je jich ve třídách někdy hodně, což může snižovat kvalitu předškolního vzdělávání v daném zařízení.

Na tento obecnější problém navazuje problém se spádovostí, který se přímo dotýká romských dětí. Řada z nich má místo trvalého pobytu v jiné obci, než kde skutečně žije. Spádové mateřské školy jsou však podle zákona navázány na místo trvalého pobytu. Mateřské školy v okolí skutečného bydliště, které bývají pro rodiče územně a finančně nejdostupnější (avšak kvůli rozdílu formálního a skutečného bydliště nespádové), tak nemusí dítě přijmout (např. z důvodu naplněné kapacity).

Děti z vyloučených lokalit čelí i dalším specifickým překážkám, které jim brání se účastnit předškolního vzdělávání. Zatímco mnoho těchto překážek není zatím přesně zmapovaných, jedna ze známých příčin nízké účasti dětí z vyloučených lokalit (respektive mnoha romských dětí) na předškolním vzdělávání je jeho finanční náročnost.⁶⁶

Tyto nepřímé indikátory vychází ze Zprávy o výkonu rozsudku D. H. a ostatní proti České republice z roku 2019, Akčního plánu inkluze 2019–2020 a navrhované Strategie romské integrace 2021–2030. Jejich pomocí bude ochránce sledovat, zda došlo k rozšíření kapacity mateřských školek, řešení uvedeného problému spádovosti, provedení výzkumného šetření a řešení finanční náročnosti předškolního vzdělávání.

1.3 POČET ŠKOL S VYŠŠÍM ZASTOUPENÍM ROMSKÝCH ŽÁKŮ

Indikátor č. 3 tvoří tyto hodnoty:

- a. Počet a podíl základních škol, v nichž je přes 34 % romských žáků (absolutní číslo a procentuální podíl).
- b. Počet a podíl základních škol, v nichž je přes 50 % romských žáků (absolutní číslo a procentuální podíl).
- c. Počet a podíl základních škol, v nichž je přes 75 % romských žáků (absolutní číslo a procentuální podíl).
- d. Počet a podíl základních škol, v nichž je přes 90 % romských žáků (absolutní číslo a procentuální podíl).

Segregace neboli oddělování romských žáků od neromských (do samostatných tříd či škol) je fenoménem, který se vzděláváním romských dětí úzce souvisí. Každé dítě by mělo mít stejnou příležitost dosáhnout kvalitního vzdělání, k čemuž mohou vést různé cesty odpovídající jeho individuálním potřebám. Ty se mohou odvíjet od rodinného prostředí, ve kterém dítě vyrůstalo (např. v sociálně vyloučené lokalitě), jeho účasti na předškolním vzdělávání či od faktu, zda mluví dobře česky. Vždy je nutné zohledňovat nejlepší zájem dítěte a zvolit způsob vzdělávání, který bude nejlépe odpovídat jeho vzdělávacím potřebám.

65. Ministerstvo práce a sociálních věcí. Analýza dostupnosti zařízení péče o děti v předškolním věku se zaměřením na mateřské školy a dětské skupiny, 2020 [online] [cit. 2021-01-05]. Dostupné z: http://www.dsmpsv.cz/images/ke_stazeni/Anal%C3%BDza_dostupnosti_za%C5%99%C3%ADzen%C3%AD_p%C3%A9%C4%8De_o_p%C5%99ed%C5%A1koln%C3%AD_d%C4%9Bti.pdf

66. K problému finanční náročnosti předškolního vzdělávání srovná následující: Člověk v tísni. Soubor doporučení pro tvorbu lokálních koncepcí předškolního vzdělávání, 2015, s. 20-21 [online] [cit. 2021-01-05]. <https://www.clovekvtisni.cz/media/publications/452/file/1433496587-ucebnice-web.pdf>; Společnost Tady a teď, o. p. s. Zavedení povinného roku předškolního vzdělávání před zahájením školní docházky (Studie proveditelnosti), Plzeň 2015, zejm. s. 96-98 [online] [cit. 2021-01-05]. Dostupné z: http://tadyated.org/wp-content/uploads/2015/10/studie_1_final.pdf.

Školy, kde je vyšší počet romských žáků, mohou být atraktivní pro samotné romské rodiče. Důvodem bývá, že často do takové školy sami chodili a proto ji vnímají pro své dítě jako bezpečnější kvůli převážně romskému kolektivu a s tím spojeným menším výskytem či úplnou absencí šikany či rasismu.⁶⁷ Roli může hrát také nadstandardnost služeb, které školy s vyšším podílem romských žáků mohou poskytovat, jako např. přípravné ročníky; nižší počet žáků ve třídě, který vede k více individualizované výuce; či přítomnost asistentů pedagoga.⁶⁸ Oddělováním zároveň dochází k omezení vzájemného kontaktu mezi žáky z odlišných prostředí, s čímž se mohou pojít různé důsledky. Některé z nich popsal na základě výzkumu také veřejný ochránce práv ve svém doporučení.⁶⁹ Podíl romských a neromských žáků ve školách je proto potřeba sledovat tak, aby byl vzdělávací proces efektivní a aby každé dítě mělo přístup ke kvalitnímu vzdělávání.

V rámci tohoto indikátoru bude ochránce sledovat počet základních škol, ve kterých podíl romských žáků přesahuje 34, 50, 75 a 90 %. Hodnoty každoročně uvádí MŠMT ve zprávách ke zjišťování kvalifikovaných odhadů počtu romských žáků v základních školách.

HODNOTY ZA UPLYNULÉ ŠKOLNÍ ROKY JSOU NÁSLEDUJÍCÍ

	2018/2019	2019/2020
Celkový počet základních škol	4 169	4 189
s více než 34 % romských žáků	147 (3,5 %)	133 (3,2 %)
s více než 50 % romských žáků	70 (1,7 %)	69 (1,6 %)
s více než 75 % romských žáků	31 (0,7 %)	34 (0,8 %)
s více než 90 % romských žáků	13 (0,3 %)	16 (0,4 %)

1.3.1 NEPŘÍMÉ INDIKÁTORY K INDIKÁTORU Č. 3

PŘEDCHÁZENÍ DALŠÍ SEGREGACI ZÁKLADNÍCH ŠKOL A SNIŽOVÁNÍ STÁVAJÍCÍ SEGREGACE SKRZE ÚČINNOU KONTROLU ZŘIZOVATELŮ

- Kontrola obcí (zřizovatelů) ze strany Ministerstva vnitra, aby nastavovaly školské obvody nesegregačně (kvalitativní hodnocení).
- Navrnutí desegregačních opatření v rámci akčního plánu inkluzivního vzdělávání na období po roce 2020 (kvalitativní hodnocení).

Mezi časté příčiny vzniku segregace ve vzdělávání patří nečinnost nebo zásah zřizovatele (kterým je nejčastěji obec), a to zejména v podobě nevhodného nastavení školských obvodů.⁷⁰ Přání vzdělávat děti odděleně mohou přicházet od některých rodičů, na což určité obce reagují. Mohou tak vzniknout asymetrické školské

67. Srovnej poznámku č. 53 tamtéž.

68. Srovnej poznámku č. 46 tamtéž (Analýza segregace v základních školách z pohledu sociálního vyloučení).

69. Doporučení veřejné ochránkyně práv ke společnému vzdělávání romských a neromských dětí ze dne 12. prosince 2017, sp. zn. 86/2017/DIS/VB. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6670>.

70. Srovnej poznámku č. 46 tamtéž (Analýza segregace v základních školách z pohledu sociálního vyloučení), zejm. s. 69–88.

obvody, kdy jsou některé domy, ulice či oblasti přiřazeny ke vzdálenější škole. Povinnost dozorovat, zda je obsah příslušné obecně závazné vyhlášky stanovující školské obvody v souladu se zákonem, má poté Ministerstvo vnitra.

Školy mohou segregaci odstraňovat pouze na úrovni tříd, tedy pokud se stane, že se romské a neromské děti vzdělávají v oddělených třídách. Úkol desegregovat školy leží na zřizovatelích.

Tyto indikátory vychází z návrhu Strategie romské integrace 2021–2030 a Akčního plánu inkluze 2019–2020. Ochránce bude jejich pomocí sledovat, jak se skrze kontroly zřizovatelů Ministerstvem vnitra a desegregací stávajících škol daří segregaci potírat.

2. Rovné odměňování žen a mužů

Sledováním indikátorů v této oblasti bude ochránce zaznamenávat vývoj v oblasti rovného odměňování žen a mužů a platové transparentnosti v České republice.

Sledovat bude tzv. gender pay gap a plnění opatření navrhovaných zejména v nové Strategii rovnosti žen a mužů 2021–2030 a plánovaném Akčním plánu k rovnému odměňování. Sledovat bude také plnění doporučení Evropské komise k platové transparentnosti z roku 2014.

K ucelnějšímu sledování vývoje v této oblasti slouží nepřímé indikátory. Ty nemají přímou souvislost s rovným odměňováním v tom smyslu, že pokud se hodnota některého z nich změní, bude odměňování žen a mužů probíhat za rovnějších podmínek. Všechna opatření, která bude ochránce sledovat, však mají do určité míry vliv na zajištění spravedlivého postavení žen na trhu práce či platovou transparentnost, které chápe jako prostředky k zajištění rovného odměňování.

Indikátory ochránce zhodnotí v návaznosti na Strategii rovnosti žen a mužů 2021–2030, Akční plán pro rovné odměňování, případně jiné budoucí vládní dokumenty v oblasti rovného odměňování žen a mužů a platové transparentnosti.

2.1 GENDER PAY GAP V ČESKÉ REPUBLICCE

Přímým indikátorem je gender pay gap (dále též „GPG“) vyjádřený procentuálním podílem. GPG představuje rozdíl mezi průměrným hrubým hodinovým výdělkem muže a průměrným hrubým hodinovým výdělkem ženy vyjádřený v procentech. V roce 2018 byl gender pay gap v České republice 20,1 %.⁷¹ V roce 2018 tedy ženy v České republice vydělávaly průměrně o pětinu méně než muži. Novější údaje zatím nejsou dostupné.

V roce 2016 činil GPG v Česku 21,5 % a v roce 2017 21,1 %. Rozdíl se s lety postupně snižuje. Zatím však nedosahuje průměru EU, který v roce 2018 činil 14,8 %.⁷² Nedaří se jej v podstatné míře snížit, natož odstranit.

Tento stav má mnoho příčin od odlišných představ o roli žen a mužů ve společnosti, postavení žen na trhu práce, feminizace málo placených oborů až po nedostatečnou právní úpravu či chybějící motivaci zaměstnavatelů se rozdíly v odměňování zabývat.

GPG ochránce považuje za hlavní ukazatel posunu v této oblasti. Jde o zastřešující údaj, pomocí kterého lze pozorovat, jak si stát v oblasti odměňování žen a mužů obecně stojí, a který zároveň umožňuje mezinárodní srovnání. Výchozí hodnota je GPG v roce 2018 – 20,1 %. Jde zatím o nejnovější hodnotu. Ty bývají vzhledem k náročnosti sběru a zpracování dat dostupné s odstupem jednoho až dvou let od relevantního roku.

71. European Institute for Gender Equality. Gender Statistics Database – Gender Pay Gap [online] [cit. 2021-01-05]. Dostupné z: https://eige.europa.eu/gender-statistics/dqs/indicator/eustrat_sege1619_gpaygap_tesem180.

72. Viz předchozí poznámku tamtéž.

2.1.1 NEPŘÍMÉ INDIKÁTORY

- a. Schválení Akčního plánu k rovnému odměňování (ANO/NE).
- b. Implementace akčního plánu k rovnému odměňování (ANO/NE u plnění jednotlivých cílů).

Ministerstvo práce a sociálních věcí v současnosti pracuje na vzniku akčního plánu pro rovné odměňování, který by měl zahrnovat opatření k boji s platovou diskriminací, platové transparenci či využívání nástrojů, jako je například Logib (analytický nástroj, který umožňuje porovnat platové podmínky žen a mužů).⁷³ Testováním systémem Logib prošla v roce 2019 také Kancelář veřejného ochránce práv.⁷⁴

Kancelář veřejného ochránce práv je v pracovní skupině ke vzniku akčního plánu zastoupena. Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále také „MPSV“) v současnosti plánuje akční plán finalizovat během roku 2021 či 2022. Konkrétní opatření, která budou akční plán tvořit, jsou prozatím předmětem diskusí.

V rámci tohoto indikátoru bude ochránce sledovat, zda a kdy se podaří akční plán schválit. Sledovat pak bude také plnění navrhovaných opatření.

- c. Vypracování koncepce průběžného systematického navyšování mezd/platů ve feminizovaných oborech (ANO/NE).

Feminizované obory jsou takové obory zaměstnání, ve kterých pracují převážně ženy. Jedná se například o školství, zdravotnictví či sociální služby. Řadové pozice v těchto odvětvích se historicky pojily s nižší prestiží, čemuž odpovídá jejich nízké platové ohodnocení v současnosti.⁷⁵

Jedním z důvodů, proč ženy obecně vydělávají méně než muži, je fakt, že muži v minulosti byli a stále jsou ve větší míře zaměstnáni na lépe placených pozicích. Ženy poté mohou častěji čelit těžkostem dostat se na tyto výše odměňované pozice, protože na nich nebyly historicky zastoupeny.⁷⁶ Častěji než muži tak pracují na méně kvalifikovaných pozicích servisní povahy, které bývají finančně podhodnocené (např. jako učitelky, zdravotnický personál či sociální pracovnice).

V nové strategii rovnosti žen a mužů 2021–2030 vláda navrhuje vypracovat koncepci průběžného navyšování mezd/platů v oborech, ve kterých pracuje převaha žen. Jde o významné opatření, které má potenciál snížit rozdíly v odměňování žen a mužů tím, že budou feminizované obory lépe finančně hodnoceny, a více žen tak bude dosahovat výdělků srovnatelných s muži.

- d. Zavedení daňového zvýhodnění pro zaměstnavatele poskytující zkrácené úvazky rodičům do 3 let věku dítěte a osobám pečujícím o závislé členy rodiny (ANO/NE).

Zkrácené úvazky poskytují možnost pracovat osobám, které z důvodu jiných povinností nemohou nastoupit do práce na plný úvazek. Volit tak mohou jen mezi úvazkem zkráceným, nebo žádným. Na rodičovskou dovolenou nastupují většinou ženy. Častěji se také účastní péče o členy rodiny. Ženám proto ve větší míře hrozí výpadek výdělků. To má poté vliv na prohlubování rozdílů v odměňování žen a mužů.

Opatření bylo zvažováno v rámci Strategie rovnosti žen a mužů 2021–2030, ve schválené podobě však nefiguruje. I přesto jej bude ochránce sledovat. Cílem opatření je motivovat zaměstnavatele, aby pozice se zkrácenými úvazky vytvářeli. Motivace má mít formu finanční, a to v podobě daňového zvýhodnění. Náklady

73. Logib je standardizovaný analytický nástroj, kterým lze pomocí metod regresní analýzy sledovat platové podmínky žen a mužů (gender pay gap) v konkrétní organizaci. Více o nástroji Logib v Deloitte Advisory, s. r. o. Legislativní možnosti rovného odměňování žen a mužů [online] Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí 2020, s. 78 [online] [cit. 2021-05-01]. Dostupné z: <https://www.rovnaodmena.cz/www/img/uploads/5138eb161.pdf>.

74. Viz tiskovou zprávu tehdejší veřejné ochránkyně práv ze dne 4. listopadu 2019 [online] [cit. 2021-05-01]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2019/kancelar-ombudsmanky-prosla-uspesne-testovanim-platove-rovnosti/>.

75. Pro více informací a historické souvislosti srovnávací analýzu Ministerstva práce a sociálních věcí. KŘÍŽKOVÁ, Alena, POSPÍŠILOVÁ, Kristýna, MAŘÍKOVÁ, Hana, MARKOVÁ VOLEJNÍČKOVÁ Romana. Rozdíly odměňování žen a mužů v ČR [online]. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí 2018, s. 18–26 [online] [cit. 2021-01-05]. Dostupné z: <https://www.rovnaodmena.cz/www/img/uploads/34c5639c.pdf>.

76. Projev, kdy se ženy snaží dosáhnout profesního růstu a kariérního postupu, ale nemohou na něj dosáhnout kvůli nastavení systému ve prospěch mužů, se vžil pojem „skleněný strop“. Srovnaj např. MALÁČOVÁ, Jana. Možnosti řešení nerovného odměňování žen a mužů. In: Sborník z mezinárodní konference k tématu nerovného odměňování žen a mužů. Blanka PLASOVÁ, Kateřina HODICKÁ. Brno: Genderové informační centrum NORA, o. p. s., Kancelář veřejného ochránce práv 2016, s. 39 [online] [cit. 2021-01-05]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/DISKRIMINACE/Knihovna/Sbornik_NORA_CZ.pdf.

spojené se zkrácenými úvazky totiž bývají v poměru vyšší než náklady spojené s plnými úvazky vzhledem ke shodné administrativní zátěži či benefitům pro zaměstnance.⁷⁷ Finanční motivace zaměstnavatelů tedy může ke tvorbě zkrácených úvazků být krokem správným směrem.

- e. Novela zákona o státní službě s ohledem na flexibilizaci práce ve státní správě – možnost volně rozdělit systemizované místo na zkrácené úvazky, úprava tzv. doplňkového místa (ANO/NE).

Současný služební zákon⁷⁸ neumožňuje rozdělení služebního místa na více zkrácených úvazků. Umožňuje pouze zkrácení služební doby, avšak při zachování jedné pozice pro jednu osobu.

Větší flexibilita v poskytování krácených úvazků by však umožnila zejména ženám na rodičovské dovolené či pečujícím o osobu blízkou vrátit se alespoň částečně do pracovního procesu. Výhodou by tak bylo nejen dosahování výdělku, ale také udržování či získávání zkušeností a kvalifikace. To jsou faktory, které mohou přispět ke snížení rozdílů v odměňování žen a mužů.

- f. Zavedení povinnosti zveřejňovat v pracovní inzerci informaci o nabízené mzdě/platu (ANO/NE).

V současnosti neexistuje žádná právní povinnost zaměstnavatelů zveřejňovat v inzerci pracovních míst, jaká odměna se s nimi pojí. Neuvádění odměny značí netransparentnost a může prohlubovat platové nerovnosti ve společnosti, a to nejen mezi ženami a muži.

Uvedení částky by pomohlo uchazečům a uchazečkám, aby mohli vyjednávat o mzdě s ohledem na své individuální charakteristiky (vzdělání, zkušenosti, dovednosti aj.) a nepodhodnocovali se. Vhodné by bylo uvádět výši odměny, případně její rozmezí.⁷⁹

Zavedení této povinnosti by přispělo k platové transparentnosti obecně, ale zejména v inzerci a náborovém procesu jako prvních fázích procesu zaměstnávání. Povinnost je právně zakotvena například v sousedním Slovensku či Rakousku.⁸⁰

Předložit novelu pracovněprávních předpisů ohledně zavedení povinnosti, která by se měla týkat jen větších zaměstnavatelů, je úkolem v rámci Strategie rovnosti žen a mužů 2021–2030.

- g. Legislativní zakotvení nicotnosti doložky mlčenlivosti o odměňování v pracovních smlouvách (ANO/NE).

V pracovních smlouvách je často zakotveno, že zaměstnanci a zaměstnankyně nemohou s ostatními mluvit o výši své odměny. To však prohlubuje problém platové netransparentnosti, a tím může přispívat ke zvyšování rozdílů v odměňování žen a mužů.

Zákoník práce o neplatnosti takových ujednání výslovně nehovoří. Ujednání však v naprosté většině případů nejsou ospravedlnitelná žádnými oprávněnými zájmy zaměstnavatele.⁸¹

Předložit novelu zákoníku práce ohledně zakotvení zákazu doložek mlčenlivosti je úkolem v rámci Strategie rovnosti žen a mužů 2021–2030.

- h. Plnění doporučení Evropské Komise 2014/124/EU (ANO/NE).

V roce 2014 vydala Evropská komise doporučení k posílení platové transparency.⁸² V něm uvádí, že nerovnosti v odměňování žen a mužů za zcela shodnou práci už se téměř nevyskytují. Jinak je to však s právním rámcem uplatňování zásady stejné odměny za práci rovnocennou.

77. Srovnaj výsledky kvalitativní analýzy Ministerstva práce a sociálních věcí. Deloitte Advisory, s. r. o. Po stopách nerovné odměny [online]. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí 2020, s. 38 [cit. 2021-01-05]. Dostupné z: <https://www.rovnaodmena.cz/www/img/uploads/5119e4579.pdf>.

78. Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

79. Zavedení povinnosti navrhovala poslancekyně také tehdejší veřejná ochránkyně práv v rámci legislativních doporučení ve výroční zprávě o své činnosti za rok 2018. Veřejný ochránce práv, Výroční zpráva 2018, Brno 2019, sp. zn. 18/2019/S. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6796>.

80. Pro více informací o rakouském rámci srovnaj analýzu Ministerstva práce a sociálních věcí. Viz poznámku č. 73 tamtéž, s. 68.

81. Viz poznámku č. 79 tamtéž.

82. Viz poznámku č. 41 tamtéž.

Podle Evropské komise brání uplatňování této zásady zejména nedostatečně transparentní systémy odměňování a nedostatečná právní jistota ohledně pojmu rovnocenné práce. Transparentnost v odměňování pak pro účinné uplatňování zásady rovného odměňování označuje za klíčovou. Komise proto formulovala čtyři opatření, která by členské státy Evropské unie měly zavést na podporu transparentnosti odměňování.

Jako první opatření Komise doporučuje zajistit právo zaměstnanců na informace o úrovních platů, tedy aby mohli zjistit, jaká odměna se obecně pojí s určitou pozicí. Tyto informace by měly být rozděleny podle pohlaví a kromě základní odměny obsahovat také doplňkové nebo proměnné složky, jako jsou bonusy či nefinanční odměny.

V rámci druhého opatření by zaměstnavatelé s více než 50 zaměstnanci měli informovat zástupce zaměstnanců a sociální partnery (zejména odbory) o průměrné odměně jednotlivých typů pozic. I tyto informace by měly být rozděleny dle pohlaví.

Třetí opatření se týká zavádění auditů odměňování v podnicích a organizacích s více než 250 zaměstnanci. Audity by měly obsahovat analýzu obsazení pozic dle pohlaví, systému hodnocení a klasifikace a také informace o rozdílech v odměňování žen a mužů.

Poslední navrhované opatření se týká zajištění toho, aby otázky rovného odměňování byly předmětem kolektivního vyjednávání.

Komise doporučuje zavést jedno či více z těchto opatření. Strategie rovnosti žen a mužů 2021–2030 vymezuje za cíl přijmout alespoň jedno z nich.

3. Procesní otázky

V rámci této oblasti bude ochránce sledovat indikátory, které se týkají obecných aspektů antidiskriminačního práva a procesních otázek řízení o antidiskriminačních žalobách.

Indikátory z velké části vycházejí přímo z doporučení monitorovacích orgánů mezinárodních úmluv uvedených v úvodní kapitole závazků České republiky v oblasti práva na rovné zacházení a zákazu diskriminace.

Vzhledem k právní povaze této oblasti bude ochránce sledovat pouze změny legislativního charakteru. Pozornost tedy bude věnovat zejména jednáním vlády a legislativnímu procesu v Parlamentu ČR. Mezi hlavní předpisy, které bude ochránce sledovat, patří zejména antidiskriminační zákon, zákon o veřejném ochránci práv⁸³ a občanský soudní řád.⁸⁴

3.1 LEGISLATIVNÍ UKOTVENÍ NÁRODNÍ LIDSKOPRÁVNÍ INSTITUCE V ČESKÉ REPUBLICE V JAKÉKOLIV FORMĚ

Národní instituce pro lidská práva jsou nezávislé instituce zřizované podle Pařížských principů přijatých na půdě Organizace spojených národů. Jejich posláním je podporovat a přispívat k ochraně lidských práv. K tomu účelu jim státy svěřují mandát a odpovídající pravomoci. V České republice však národní instituce pro lidská práva prozatím chybí, přičemž je poslední takovou zemí v Evropské unii.⁸⁵

Rada vlády pro lidská práva již vládě formou usnesení doporučila vytvořit národní instituci pro lidská práva v České republice.⁸⁶ Tento mandát by měl podle Rady vykonávat veřejný ochránce práv.

83. Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

84. Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

85. Srovnaj mandáty národních institucí pro lidská práva v Evropské unii v Annex III ke zprávě Agentury Evropské unie pro základní práva (FRA) ze dne 16. 3. 2020, Strong and effective national human rights institutions: challenges, promising practices and opportunities [online] [cit. 2021-01-05]. Annex III byl aktualizován v říjnu 2020. Dostupné z: <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/strong-effective-nhris>.

86. Usnesení Rady vlády pro lidská práva ke zřízení národní lidskoprávní instituce ze dne 29. října 2019 [online] [cit. 2021-01-05]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/ppov/rfp/cinnost-rady/zasedani-rady/usneseni-NHRI.docx>.

Jednání a legislativní proces o vytvoření národní instituce pro lidská práva bude ochránce v rámci indikátoru sledovat. Pozornost bude věnovat zejména způsobu, jakým bude národní instituce pro lidská práva v českém právním řádu zakotvena. Zda vznikne instituce nová, nebo bude mandát přidělen některé instituci již existující. Sledovat bude také nastavení podmínek, za jakých by měla fungovat.

3.2 LEGISLATIVNÍ ROZŠÍŘENÍ VÝČTU CHRÁNĚNÝCH DŮVODŮ PODLE ANTIDISKRIMINAČNÍHO ZÁKONA

Antidiskriminační zákon v současné době poskytuje ochranu proti diskriminaci z jedenácti stanovených důvodů.⁸⁷ Jde tak o taxativní, neboli uzavřený výčet. Monitorovací orgány mezinárodních lidskoprávních úmluv doporučují výčet důvodů rozšířit, mimo jiné, o barvu pleti, jazyk, sociální původ či majetek.

Výčty důvodů se v antidiskriminačních zákonech různých států liší. Například slovenský antidiskriminační zákon⁸⁸ poskytuje ochranu také před diskriminací z důvodu barvy pleti, jazyka či politického smýšlení. Jeho výčet je navíc pouze demonstrativní, což znamená, že chráněné je i jakékoliv jiné obdobné postavení, které není v zákoně výslovně uvedeno. Nelze říct, zda je lepší mít výčet otevřený, či uzavřený. Oba způsoby právní úpravy mají své výhody i nevýhody.

Legislativní proces v tomto ohledu bude ochránce sledovat v návaznosti na doporučení monitorovacích výborů úmluv.

3.3 LEGISLATIVNÍ ROZŠÍŘENÍ VÝČTU DŮVODŮ PRO SDÍLENÍ DŮKAZNÍHO BŘEMENE V OBČANSKÉM SOUDNÍM ŘÁDU

Důkazní břemeno je povinnost předložit důkazy o tvrzené skutečnosti. Sdílení důkazního břemene je pak rozložená povinnost předložit důkazy k potvrzení či vyvrácení různých skutečností mezi oběma stranami sporu.

Podle občanského soudního řádu se v diskriminačních sporech důkazní břemeno sdílí pouze v určitých chráněných oblastech a pouze z určitých důvodů.⁸⁹ V případech, které zákon nepokrývá, tak musí diskriminovaná osoba dokázat, že k diskriminačnímu jednání došlo a že bylo motivováno některým z chráněných důvodů. To může některé oběti diskriminace odradit od toho, aby se na soudy vůbec obrátily.

Je žádoucí, aby všechny oběti diskriminace měly ke své ochraně stejné procesní prostředky. Veřejný ochránce práv sjednocení pravidel pro přenos důkazního břemene dlouhodobě doporučuje.⁹⁰ Tuto změnu obsahuje také poslanecký návrh novely antidiskriminačního zákona z roku 2019.⁹¹ Ten je však zatím před prvním čtením.

3.4 LEGISLATIVNÍ ZAKOTVENÍ OPRAVNĚNÍ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV ZASTUPOVAT OBĚTI DISKRIMINACE V SOUDNÍCH ŘÍZENÍCH

Veřejný ochránce práv je národním orgánem pro rovné zacházení (tzv. equality body) a podle zákona přispívá k prosazování práva na rovné zacházení se všemi osobami bez ohledu na určité chráněné individuální

87. Podle ustanovení § 2 odst. 3 antidiskriminačního zákona jde o rasu, etnický původ, národnost, pohlaví, sexuální orientaci, věk, zdravotní postižení, náboženské vyznání, víru, světový názor a za určitých podmínek také státní příslušnost.

88. Zákon č. 365/2004 Z.z., o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (antidiskriminačný zákon).

89. Podle ustanovení § 133a občanského soudního řádu.

90. Výroční zpráva veřejného ochránce práv za rok 2015 [online] [cit. 2021-01-05]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ESO/Souhrnna-zprava_VOP_2015.pdf. Výroční zpráva veřejného ochránce práv o ochraně před diskriminací za rok 2017 [online] [cit. 2021-01-05]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/DISKRIMINACE/Vyrocní_zpravy/Vyrocní_zprava_o_ochrane_pred_diskriminaci_2017.pdf.

91. Sněmovní tisk 424/o 8. volebního období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. Návrh poslanců Moniky Červíčkové, Heleny Válkové, Radky Maxové, Romana Onderky, Ivana Jáče, Evy Fialové, Jiřího Maška, Karly Šlechtové, Františka Kopřivy, Olgy Richterové, Věry Procházkové a Ondřeje Veselého na vydání zákona, kterým se mění zákon 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.

charakteristiky. Za tím účelem ochránce poskytuje metodickou pomoc obětem diskriminace při podávání návrhů na zahájení řízení z důvodů diskriminace.⁹² V těchto řízeních však nemůže oběti diskriminace zastupovat. V současnosti veřejný ochránce práv spolupracuje s Pro bono aliancí, sdružením právníků a právniček, kteří ve vybraných případech poskytují právní zastoupení zdarma.

K tomu, aby mohly národní orgány pro rovné zacházení oběti diskriminace zastupovat, vyzývala také Evropská komise.⁹³ Ta uvedla, že tato pravomoc je společně s žalobou ve veřejném zájmu potřebná k tomu, aby národní orgány pro rovné zacházení mohly bojovat se systémovou diskriminací v jimi vybraných případech, a to kvůli jejich opakující se povaze, závažnosti nebo potřebě právního objasnění.

Zda a jakým způsobem se bude o přidělení pravomoci veřejnému ochránci práv jednat, či zda vznikne legislativní návrh novely předpisů, bude ochránce sledovat.

3.5 LEGISLATIVNÍ ZAKOTVENÍ OPRÁVNĚNÍ PODÁVAT ANTIDISKRIMINAČNÍ ŽALOBY VE VEŘEJNÉM ZÁJMU PRO PRÁVNICKÉ OSOBY ZABÝVAJÍCÍ SE OCHRANOU PŘED DISKRIMINACÍ / VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

Žaloby ve veřejném zájmu slouží k ochraně zájmů týkajících se společnosti jako celku a podávat je mohou určené subjekty, aniž by samy utrpěly zásah do svých práv. Veřejný ochránce práv může podávat žalobu ve veřejném zájmu (tzv. actio popularis) pouze proti rozhodnutí správního orgánu v řízeních před správními soudy.⁹⁴

Domáhat se ochrany před diskriminací u soudu mohou v současné době pouze konkrétní oběti diskriminace, které byly takovým jednáním dotčeny.⁹⁵ Diskriminace je však problém, který má celospolečenský význam a netýká se jen individuálních případů. Ochrana před diskriminací je zájmem veřejným. Je proto žádoucí, aby právem podat antidiskriminační žalobu ve veřejném zájmu disponovaly také subjekty, které se ochraně práv osob před diskriminací věnují.

Poslanecké sněmovně již byl předložen návrh novely antidiskriminačního zákona, ve které poslanci navrhují právo podat antidiskriminační žalobu ve veřejném zájmu právníckým osobám, které byly na ochranu práv obětí diskriminace založeny.⁹⁶ Návrh novely je zatím před prvním čtením.

Některé nevládní organizace navrhovaly toto právo přiznat veřejnému ochránci práv, který působí jako národní orgán pro rovné zacházení, a to formou novely zákona o veřejném ochránci práv.⁹⁷ Veřejný ochránce práv v roce 2014 vydal legislativní doporučení, aby byl ochránce oprávněn podat antidiskriminační žalobu ve veřejném zájmu.⁹⁸ Na to vláda reagovala usnesením, že toto oprávnění zakotví do tehdy připravované novely zákona o veřejném ochránci práv. Návrh zákona předložený na počátku roku 2015 se dostal v Poslanecké sněmovně ČR do třetího čtení. Na počátku roku 2017 byl však stažen.⁹⁹

92. Podle ustanovení § 21b zákona o veřejném ochránci práv.

93. Doporučení Komise (EU) 2018/951 ze dne 22. června 2018 o normách pro orgány pro rovné zacházení.

94. Podle ustanovení § 66 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů.

95. Podle ustanovení § 10 odst. 1 antidiskriminačního zákona.

96. Viz poznámku č. 91 tamtéž.

97. Srovnej vyjádření koalice nevládních neziskových organizací pracujících v oblasti práva na inkluzivní vzdělávání ze dne 30. listopadu 2015 [online] [cit. 2021-01-05]. Dostupné z: <https://llp.cz/wp-content/uploads/actio-popularis.pdf>.

98. Výňatek ze souhrnné zprávy o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2013 ze dne 18. 3. 2014, sp. zn. 4/2014/PDCJ. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/726>.

99. Sněmovní tisk 379/o 7. volebního období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

3.6 LEGISLATIVNÍ SNÍŽENÍ POPLATKU ZA ODVOLÁNÍ V DISKRIMINAČNÍCH SPORECH

Podání odvolání v diskriminačních sporech je v současnosti upraveno obecnými pravidly pro poplatky za odvolání.¹⁰⁰ Obecnými pravidly byla dříve upravena také výše poplatku za podání antidiskriminační žaloby. Poplatek činil 2 000 Kč či 1 % z požadované výše náhrady nemajetkové újmy, pokud převyšovala 200 000 Kč. Novelou z roku 2017 však byla pro podání antidiskriminační žaloby vytvořena v sazebníku poplatků nová položka, která pro takové případy stanovuje paušální poplatek 1 000 Kč.¹⁰¹

Shodná paušální úprava by byla v rámci sjednocení vhodná také pro určení výše poplatků za odvolání v diskriminačních sporech.¹⁰² Nedochozí by tak k navyšování výměry poplatku v případech, kdy oběť pocituje větší zásah do svých práv, a žádá tak o větší náhradu nemajetkové újmy. Výše poplatku by mohla oběť diskriminace od podání odvolání zcela odradit. Poplatek by bylo proto také vhodné snížit ze současných 2 000 Kč / 1 % při požadavku náhrady nemajetkové újmy přes 200 000 Kč na 1 000 Kč.¹⁰³

3.7 LEGISLATIVNÍ ZRUŠENÍ SUBSIDIARITY NÁHRADY NEMAJETKOVÉ ÚJMY

Podle antidiskriminačního zákona má diskriminovaná osoba právo se u soudu domáhat v první řadě upuštění od diskriminace, odstranění následků diskriminačního jednání a přiměřeného zadostiučinění. Až v druhé řadě, pokud by tyto způsoby nápravy nebyly dostačující, má diskriminovaný člověk právo na náhradu nemajetkové újmy v penězích.¹⁰⁴ To však odporuje právu Evropské unie, které říká, že náhradu nemajetkové újmy v penězích má soud poskytnout v zásadě vždy.¹⁰⁵

Náhradu nemajetkové újmy požaduje většina žalobců. Z výzkumu ochránce však plyne, že soudy ji většinou přiznají v omezené výši, nebo ji nepřiznají vůbec.¹⁰⁶ Ve většině případů totiž soudy považují za odpovídající druh nápravy přiznání jiných nároků podle antidiskriminačního zákona. Náhradu nemajetkové újmy je nicméně potřebné chápat jako rovnocenný nárok. Ten by zároveň měl být pro diskriminující stranu vždy odrazující. Toho lze pak jistě dosáhnout jen tehdy, pokud jsou sankce dostatečně citelné.

100. Dle položky 22 bodu 1. a 2. sazebníku poplatků, který je přílohou zákona č. 549/1991 Sb. o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Pokud je v odvolání požadována náhrada nemajetkové újmy do 200 000 Kč, poplatek činí 2 000 Kč. Pokud více, poplatek je stanoven ve výši 1 % požadované částky. V případě nepeněžitěho plnění je poplatek za odvolání 2 000 Kč.

101. Zákon č. 296/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

102. Srovnaj doporučení obsažená v Rozhodování českých soudů o diskriminačních sporech 2015-2019, Výzkum veřejného ochránce práv 2020 [online] [cit. 2021-01-05]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/DISKRIMINACE/Vyzkum/2020-vyzkum_judikatura-DIS.pdf.

103. Novela zákona o soudních poplatcích včetně snížení poplatku za odvolání v diskriminačních sporech byla v nedávné době projednávána v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky pod sněmovním tiskem 767. Novela však byla 29. ledna 2021 poslanci zamítnuta, jelikož poplatky obecně zvyšovala. Tím však prozatím zapadlo také snížení poplatku za odvolání v diskriminačních sporech. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=767&CT1=0>.

104. Podle ustanovení § 10 odst. 1 a 2 antidiskriminačního zákona.

105. Z ustanovení čl. 15 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, vyplývá, že „[č]lenské státy stanoví systém sankcí za porušování vnitrostátních ustanovení přijatých podle této směrnice a přijmou všechna opatření nezbytná k zajištění jejich uplatňování. Takto stanovené sankce, které mohou zahrnovat vyplácení náhrad oběti, musí být účinné, přiměřené a odrazující.“ Podobná úprava je pak zakotvena také v ustanovení čl. 17 Směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání a čl. 8d Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/73/ES ze dne 23. září 2002, kterou se mění směrnice Rady 76/207/EHS 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.

106.

Závěr

Z doporučení monitorovacích výborů mezinárodních úmluv a jiných monitorovacích orgánů vyplývá, že v oblasti rovného zacházení má Česká republika směřovat ke zlepšení situace zejména v oblastech vzdělávání Romů a rovném odměňování žen a mužů. Vedle těchto dvou ochránce identifikoval a vymezil také oblast procesních otázek, do které spadá několik průřezových témat.

Následující tři roky bude ochránce pomocí indikátorů sledovat, zda a jaký posun byl v těchto třech oblastech dosažen. Další monitorovací zprávu ochránce vydá v roce 2022.

Přehled indikátorů a výchozích hodnot

Bod	Popis indikátoru	Výchozí hodnota
1.1.a.	Kvalifikovaný odhad podílu romských žáků v základních školách vůči všem žákům v základních školách	3,5 % (2019/2020)
1.1.b.	Kvalifikovaný odhad podílu všech romských žáků vzdělaných podle upravených výstupů rámcového vzdělávacího programu pro základní vzdělávání vůči všem takto se vzdělávajícím žákům	24,2 % (2019/2020)
1.1.c.	Z toho v 1. třídách	14,5 % (2019/2020)
1.1.1.a.	Nastavení standardu práce školských poradenských zařízení z hlediska posuzování speciálních vzdělávacích potřeb a adekvátní podpory žákům s jinými životními podmínkami a z odlišného kulturního prostředí	NE
1.1.1.b.	Podíl školských poradenských zařízení, která využívají diagnostickou metodu WISC-III	94,6 % (2017/2018)
1.1.1.c.	Změna předpisů tak, aby pracovníci školských poradenských zařízení mohli provádět vyšetření žáků přímo ve školách	NE
1.1.1.d.	Přijetí opatření k zajištění systémového financování pozic školních poradenských pracovišť a zajištění běžné dostupnosti pozic ve všech školách	NE
1.1.1.e.	Přijetí opatření k zajištění pozice sociálního pedagoga / sociálního pracovníka ve školách, které se nacházejí v sociálně vyloučených lokalitách	NE
1.1.1.f.	Změna kurikula pro vzdělávání pedagogických pracovníků na všech pedagogických fakultách tak, aby zahrnovalo vzdělávání žáků s odlišnými kulturními a životními podmínkami	NE
1.1.1.g.	Vytvoření uceleného modulu v systému dalšího vzdělávání pedagogických pracovníků v oblasti metodické podpory ve vztahu k romským žákům	NE
1.2.a.	Podíl romských žáků v povinném ročníku předškolního vzdělávání vůči všem žákům v tomto ročníku	3,51 % (2019/2020)
1.2.b.	Podíl romských žáků v nepovinných ročnících předškolního vzdělávání vůči všem žákům v těchto ročnících dohromady	1,23 % (2019/2020)
1.2.1.a.	Dostatečná kapacita předškolního vzdělávání	nestanovena

Bod	Popis indikátoru	Výchozí hodnota
1.2.1.b.	Řešení problému spádovosti – zajištění podmínek pro účast romských dětí s odlišným skutečným bydlištěm od místa trvalého pobytu v územně a finančně dostupné mateřské škole	nestanovena
1.2.1.c.	Provedení výzkumného šetření překážek zapojení dětí z vyloučených lokalit do povinného ročníku předškolního vzdělávání a publikace z něj vycházejících doporučení MŠMT ve spolupráci s Technologickou agenturou ČR	NE
1.2.1.d.	Zajištění finanční podpory dětí ze sociálně vyloučených lokalit ve formě obědů zdarma či zajištění úplaty za předškolní vzdělávání	nestanovena
1.3.a.	Počet základních škol, v nichž je přes 34 % romských žáků	133 (2019/2020)
1.3.b.	Počet základních škol, v nichž je přes 50 % romských žáků	69 (2019/2020)
1.3.c.	Počet základních škol, v nichž je přes 75% romských žáků	34 (2019/2020)
1.3.d.	Počet základních škol, v nichž je přes 90 % romských žáků	16 (2019/2020)
1.3.1.a.	Kontrola obcí (zřizovatelů) ze strany Ministerstva vnitra, aby nastavovaly školské obvody nesegregačně	nestanovena
1.3.1.b.	Navrhnutí desegregačních opatření v rámci akčního plánu inkluzivního vzdělávání na období po roce 2020	NE
2.1.	Gender pay gap v České republice	20,1 % (2018)
2.1.1.a.	Schválení Akčního plánu k rovnému odměňování	NE
2.1.1.b.	Implementace akčního plánu k rovnému odměňování	NE
2.1.1.c.	Vypracování koncepce průběžného systematického navyšování mezd/platů ve feminizovaných oborech	NE
2.1.1.d.	Zavedení daňového zvýhodnění pro zaměstnavatele poskytující zkrácené úvazky rodičům do 3 let věku dítěte a osobám pečujícím o závislé členy rodiny	NE
2.1.1.e.	Novela zákona o státní službě s ohledem na flexibilizaci práce ve státní správě – možnost volně rozdělit systemizované místo na zkrácené úvazky, úprava tzv. doplňkového místa	NE
2.1.1.f.	Zavedení povinnosti zveřejňovat v inzerci volných pracovních míst informaci o nabízené mzdě/platu	NE
2.1.1.g.	Legislativní zakotvení nicotnosti doložky mlčenlivosti o odměňování v pracovních smlouvách	NE
2.1.1.h.	Plnění doporučení Evropské Komise 2014/124/EU	NE
3.1.	Legislativní ukotvení národní lidskoprávní instituce v jakékoliv podobě	NE
3.2.	Legislativní rozšíření výčtu chráněných důvodů podle antidiskriminačního zákona	NE
3.3.	Legislativní rozšíření výčtu důvodů pro sdílení důkazního břemene v občanském soudním řádu	NE
3.4.	Legislativní zakotvení oprávnění veřejného ochránce práv zastupovat oběti diskriminace v soudních řízeních	NE
3.5.	Legislativní zakotvení oprávnění podávat antidiskriminační žaloby ve veřejném zájmu pro právnické osoby zabývající se ochranou před diskriminací / veřejného ochránce práv	NE
3.6.	Legislativní snížení poplatku za odvolání v diskriminačních sporech	NE
3.7.	Legislativní zrušení subsidiarity náhrady nemajetkové újmy	NE



Norway
grants



ombudsman
veřejný ochránce práv