

Hledání účinnosti: opravné prostředky a sankce v případech diskriminace

Aplikace právních předpisů EU o antidiskriminaci

ERA

Seminář pro pracovníky resortu justice

Praha, 22. – 24. dubna 2015

Petr Polák

vedoucí Oddělení rovného zacházení

Kancelář veřejného ochránce práv

Nesoulad mezi právem „na papíře“ a právem „v praxi“ na úrovni EU

- studie **Evropské Komise** (2009) a **Agentury pro základní práva** (2011) týkajících se “Přístupu ke spravedlnosti”
- Eurobarometr** (2012)
- Společná zpráva Evropské komise** o implementaci Rasové Směrnice a Rámcové Směrnice v oblasti zaměstnání (2014)



Hlavní zjištění na úrovni EU

- nedostatečný přístup k informacím
- nepodávání stížností a žalob
- nedostatek osvětových aktivit
- nerovnost ve zdrojích
- problémy s přesunem důkazního břemene
- neodůvodněné průtahy v řízení
- velice nízká úroveň přiznaného zadostiučinění



Právo na účinný opravný prostředek (právo EU)

- Článek 47 Listiny základních práv EU**
„Každý člověk, jehož práva a svobody zaručené právním řádem Unie byly porušeny, má právo na účinné odvolání k soudu v souladu s podmínkami stanovenými v tomto článku.“
- Článek 7** Rasové Směrnice
- Článek 9** Rámcové Směrnice v zaměstnání



Široká škála opravných prostředků (na národní úrovni)

- právní odvětví (občanské, trestní, správní)
- represivní a nerepresivní povaha opravných prostředků
- účel (regresivní či progresivní)
- úroveň, na které mají být opravné prostředky použity (individuální nebo skupinová)
- odraz různých právních teorií (nápravná, kompenzační, represivní, preventivní justice) a různé koncepty rovnosti (spravedlnost pro jednotlivce, skupinu či model rovnosti založený na účasti)



Hlavní zásady

Procesní autonomie

Členské státy si mohou svobodně stanovit procesní pravidla a opravné prostředky (C-14/83, Von Colson & Kaman v Land Nordrhein-Westfalen).

Zakotvení **mimosoudního řešení sporů** je na úvaze členských států.

Trestní a správněprávní regulace se objevuje v některých členských státech (ale usvědčení z diskriminace vyžaduje mnohem vyšší standard pro unesení důkazního břemene).

V každém případě: **opravný prostředek soudní povahy** (může být doplněn jinými nástroji vymáhání práva).



Hlavní zásady – Judikatura SDEU

Účinnost

Procesní náležitosti nemohu vést k tomu, že se výkon práv zaručených právem EU stane nemožným či mimořádně obtížným (C-271/91, Marshall v Southampton and South West Hampshire AHA, C-180/95, Draehmpaehl v Urania Immobilienservice OHG).

Rovnocennost

Ustanovení vnitrostátního práva uvádějící v účinnost práva EU nesmí být méně příznivá než ta, která by byla aplikovatelná v obdobných případech.

(C-326/96, Levez v TH Jennings Ltd; C-63/08, Pontin v T-Comalux SA).



Úloha vnitrostátních soudců

- soudce je vázán povinností interpretovat a aplikovat vnitrostátní právo přijaté za účelem implementace příslušných Směrnic v souladu s požadavky práva EU
- pokud taková vnitrostátní právní úprava není v souladu s právem EU, nemusí ji vnitrostátní soud aplikovat (v případě žalob jednotlivců vůči státu)
- viz C-271/91, Marshall v Southampton and South West Hampshire AHA, C-128/07 Molinari v Agenzia delle Entrate

Právo spolků zahájit řízení

- ❑ článek 7.2 (9.2) je **minimálním standardem**
- ❑ v některých zemích vnitrostátní úprava zná tzv. **actio popularis** nebo kolektivní žalobu (Maďarsko, Slovensko, Německo, Rakousko, Norsko, Nizozemí, Rumunsko)
- ❑ Existuje tedy povinnost států EU zakotvit právo spolků zahájit řízení vlastním jménem?
- ❑ Tato situace nastává v případě, kdy dochází k diskriminaci, ale **neexistuje identifikovatelná oběť**, která by žádala zadostiučinění.
- ❑ zřejmě taková povinnost neexistuje – viz bod 27, C-54/07 Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding v Firma Feryn

Sankce

Článek 15 (17)

- ❑ **účinné, přiměřené a odrazující**
- ❑ Směrnice nijak nedefinují tyto termíny – vzniká nejasnost
- ❑ široká škála napříč EU ohledně možných opravných prostředků a úrovní poskytovaného zadostiučinění
- ❑ vypadá to, že žádný vnitrostátní systém není skutečně všezahrnující
- ❑ většina systémů je založena na modelu individuálního odškodnění za vzniklou újmu – nepůsobí preventivně
- ❑ smysl sankcí – umístit žalobce do takové situace, v jaké by byl, pokud by k diskriminaci nebyvalo došlo



Účinná sankce

- úspěšnost v dosahování **kýženého účinku**
- neexistuje žádné platné právo na **konkrétní sankci**, **nepřílehavá nebo symbolická sankce** je v rozporu s právem EU (Von Colson)
- horní hranice** stanovená v zákoně pro zadostiučinění poskytované při diskriminačním rozvázání pracovního vztahu, odmítnutí přiznání úroků (Marshall)
- tří měsíční omezení** stanovené zákonem na odčinění újmy pro diskriminované uchazeče o zaměstnání (Draehmpaebel)
- vnitrostátní pravidla **omezující zadostiučinění**, pokud by vedla k bezdůvodnému obohacení (Cotter and McDermott)



Přiměřená sankce

- vyvážená**, pokud jde o závažnost, povahu a rozsah ztráty anebo újmy
- judikatura SDEU** před přijetím Směrnic
- pokud je přiznáno zadostiučinění, musí být „**adekvátní** ve vztahu ke vzniklé újmě“; musí tudíž „vést k více než **čistě symbolickému** zadostiučinění“ (Von Colson) a „umožnit, aby byly ztráty a vzniklá újma **skutečně odčiněny**“ (Marshall)



Odstrašující sankce

- smyslem je **odradit diskriminující osobu** natolik, aby v budoucnu nepostupovala diskriminačně (**speciální prevence**)
- sankce mají také odradit **ostatní osoby** od obdobného diskriminačního jednání (**generální prevence**)
- Judikatura SDEU** ve vztahu k sankcím v diskriminačních sporech (Von Colson, Draempaehl)
- zadostiučinění musí být „**bolestivé**“!



Vodítko pro posouzení odstrašujícího účinku sankce

- sankce není odstrašující, pokud se oběť **zdráhá** uplatnit svá práva
- opakované delikty** mohou být známkou toho, že sankce nemají požadovaný efekt
- ne čistě symbolická sankce, ale nemusí být **nutně** peněžní
- odrazující účinek je vyžadován i v případech **bez** **přímé oběti diskriminace**



Sankce (řešení na vnitrostátní úrovni)

- občanskoprávní prostředky nabízející pomoc a zadostiučinění
 1. ukončení diskriminačního jednání
 2. uvedení v předešlý stav
 3. poskytnutí náhrady a zadostiučinění za způsobenou újmu a budoucí ztrátu příjmu
 4. opětovné navrácení na pracovní pozici (nezákonné rozvázání pracovního vztahu)
- trestní a správněprávní sankce postihující delikventa
- progresivní, nepeněžité sankce



Občanskoprávní prostředky I srovnávací perspektiva

- materiální a citová újma (obvykle regresivní)
 - na základě obecných ustanoveních o civilních deliktech (Chorvatsko, Dánsko, Maďarsko, Francie, Polsko, Rumunsko)
 - na základě speciálních ustanovení antidiskriminačního práva (Rakousko, Česká republika, Německo, Španělsko, Švédsko)



Horní hranice/Strop

- ❑ Judikatura SDEU – strop je neakceptovatelný (obecné pravidlo)
- ❑ předem stanovená suma není ve své podstatě odrazující (Marshall, odstavec 32); pokud by nepříznivý účinek (nezískání práce) nastal bez ohledu na to, zda k diskriminaci došlo či nikoliv (Draehmpaehl, odstavec 33), suma je možná
- ❑ v případě zadostiučinění za uplynulou událost musí být přiznán úrok (Marshall, odstavec 32)



Horní hranice/Strop srovnávací perspektiva

- ❑ **žádné horní omezení částek přiznávaných jako náhrada za diskriminaci** (většina vnitrostátních úprav v EU)
- ❑ **vodítko** pro stanovení limitů (Nejvyšší soud, Chorvatsko)
- ❑ „**ukazatele**“ sankcí ve Velké Británii (3 skupiny)
 1. **Horní skupina:** 21025-34951 EUR (nejzávažnější případy, dlouho trvající obtěžování)
 2. **Střední skupina:** 7008-21025 EUR
 3. **Nízká skupina:** 817-7008 EUR
- ❑ **tří měsíční plat** v případě diskriminačního odmítnutí do zaměstnání (Německo)



Občanskoprávní prostředky II srovnávací perspektiva

- ❑ příkazy **zneplatňující** diskriminační ustanovení smluv a rozhodnutí (Belgie, Francie, Rumunsko)
- ❑ příkazy vyžadující od protistrany **ukončení porušování práva** a zdržení se opětovné diskriminace (Bulharsko, Maďarsko)
- ❑ příkazy vyžadující **předložení plánu**, jak budou odstraněny účinky diskriminace (Itálie, Velká Británie)
- ❑ příkazy vyžadující **omluvu** ve formě zaslání dopisu nebo její uveřejnění v médiích (Chorvatsko, Maďarsko, Lotyšsko, Slovensko)



Řešení v případech diskriminace bez identifikovatelné oběti

Judikatura SDEU

❑ Feryn

Je pouhé zjištění diskriminace postačující?

Odstavec 39: právní zjištění o diskriminaci a jeho zveřejnění může být dostačující (mezi dalšími možnostmi).

❑ C-81/12, Asociația Accept v Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării

Jsou sankce (napomenutí, pokuta s prekluzivní lhůtou 6 měsíců od okamžiku spáchání skutku, prospěšné práce) v souladu s Rámcovou Směrnicí v zaměstnání?

Odstavec 68: nepeněžitou sankci nelze automaticky považovat za čistě symbolickou

Odstavec 72: je na vnitrostátním soudu, aby rozhodnul, zda šesti měsíční lhůta je v rozporu s Rámcovou Směrnicí v zaměstnání

Trestní a správněprávní sankce

- omezený** počet zemí (správní delikt/přečin)
- potrestání diskriminující osoby za účelem ochrany **veřejného zájmu** (represivní povaha sankce)
- zahrnují správněprávní **napomenutí** nebo **pokuty, peněžité tresty, disciplinární opatření** apod.
- vydávány **národními antidiskriminačními místy** (Kypr, Portugalsko), **soudy** (Finsko, Itálie, Norsko) či **specializovanými orgány** (pracovní inspektoráty, obchodní či školní inspekce v Rakousku či Slovensku)

Progresivní, nepeněžité sankce

- „**afirmativní**“ rovnost – tyto sankce si kladou za cíl uvést **systemové změny** (prevence, vzdělávání, osvětová činnost)
- desegregační opatření**, audit naboru zaměstnanců, **audit diverzity** na pracovišti anebo povinnost uspořádat školení o rovném zacházení (Velká Británie, Irsko)
- zabavení majetku**, odejmutí práva účasti na veletrzích, pozastavení licence (Portugalsko)
- vyloučení z veřejných zakázek** (Itálie)



Otázky k další úvaze

Pronásledování - článek 9 Rasové Směrnice, článek 11 Rámcové Směrnice v zaměstnání

viz Judikatura SDEU (C-185/97, Belinda Jane Coote v Granada Hospitality Ltd., para 24, 27)

osobní působnost (svědci), důkazní břemeno (Nizozemí, Velká Británie)

Vícenásobná diskriminace

neexistuje výslovné řešení ve Směrnících, třebaže mohou být různé diskriminační důvody propojeny

Vyžaduje zásada odstrašujícího účinku, aby byla sankce větší, než by tomu bylo v případě diskriminace pouze na základě jednoho diskriminačního důvodu?



Shrnutí

- způsob, jakým bude diskriminace odčiněna, je věcí **vnitrostátního soudu**
- prostředek nápravy by měl zajistit **skutečné rovné zacházení** v praxi a identickou míru ochrany jako v případě **srovnatelných** situací ve vnitrostátním právním řádu, **plně** uspokojit žalobce, musí být **přiměřený** diskriminačnímu jednání a **odradit** žalovaného a ostatní od podobného jednání v budoucnu
- rozdílná řešení** v členských státech EU musí být posouzena **v kontextu** národních právních řádů
- nedostatek** proaktivních sankcí a monitoringu
- kvalita** opravných prostředků – skutečný **závazek** účinně potírat diskriminaci v našich společnostech

Děkuji za pozornost!

petr.polak@ochrance.cz
<http://www.ochrance.cz/>

Kancelář veřejného ochránce práv
Údolní 39
602 00 Brno
Czech Republic

00420 542 542 374
00420 602 727 838