

ROVNOST V EU 20 LET OD PRVNÍHO PROVEDENÍ SMĚRNIC O ROVNOSTI –

STANOVISKO AGENTURY FRA Č. 1/2021 – SHRNUTÍ

Stanovisko agentury FRA č. 1/21 dokládá rozsah a povahu každodenních zkušeností s nerovností a diskriminací v celé EU. Činí tak s ohledem na důvody diskriminace a na oblasti života, na něž se vztahují směrnice o rasové rovnosti a směrnice o rovnosti v zaměstnání, jakož i navrhovaná směrnice o rovném zacházení. Stanovisko bylo vydáno dne 30. dubna 2021. Toto shrnutí předkládá hlavní doporučení („klíčová zjištění a stanoviska“) uvedená ve stanovisku agentury FRA č. 1/21.

6

Uplatňování zásady rovného zacházení v souladu se směrnicí o rasové rovnosti a směrnicí o rovnosti v zaměstnání

11

Zohlednění nerovné ochrany před diskriminací v právních předpisech EU

14

Uznání potenciálních nových způsobů diskriminace

15

Neoznamování diskriminace a nedostatečné povědomí o právech

20

Vývoj úlohy orgánů pro rovné zacházení

23

Podpora shromažďování a využívání údajů o rovnosti, včetně náležitého uplatňování obecného nařízení o ochraně osobních údajů

26

Sběr údajů o rovnosti podle obecného nařízení o ochraně osobních údajů

© Agentura Evropské unie pro základní práva, 2022

Reprodukce povolena s uvedením zdroje.

K veškerému použití nebo reprodukci fotografií či jiného materiálu, k nimž Agentura Evropské unie pro základní práva nemá autorská práva, je nutné získat svolení přímo od držitelů těchto práv.

Agentura Evropské unie pro základní práva, ani žádná jiná osoba jednající jménem Agentury Evropské unie pro základní práva není odpovědná za případně využití těchto informací.

Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2022

Print	ISBN 978-92-9461-505-3	DOI:10.2811/59795	TK-03-21-509-CS-C
PDF	ISBN 978-92-9461-482-7	DOI:10.2811/579769	TK-03-21-509-CS-N

Zkratky

EDPB	Evropský sbor pro ochranu osobních údajů
EIOÚ	evropský inspektor ochrany údajů
Equinet	evropská síť vnitrostátních orgánů pro rovné zacházení
EU-27	27 členských států EU
EU-MIDIS	šetření o menšinách a diskriminaci v Evropské unii
FRA	Agentura Evropské unie pro základní práva
GDPR	obecné nařízení o ochraně osobních údajů
LGBTIQ	lesby, gayové, bisexuální, transgender, intersexuální a queer osoby
Listina	Listina základních práv Evropské unie
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
UI	umělá inteligence

AGENTURA EVROPSKÉ UNIE PRO ZÁKLADNÍ PRÁVA,

s ohledem na Smlouvu o Evropské unii, a zejména na článek 6 této smlouvy, připomínajíc povinnosti stanovené v Listině základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“), v souladu s nařízením Rady (ES) č. 168/2007 ze dne 15. února 2007 o zřízení Agentury Evropské unie pro základní práva, a zejména s článkem 2 a cílem agentury „poskytovat pomoc a odborné znalosti o otázkách základních práv příslušným orgánům, institucím a jiným subjektům Unie a členským státům při provádění práva Unie a podporovat je tak při přijímání opatření a rozhodování o postupech v oblastech spadajících do jejich působnosti tak, aby plně dodržovaly základní práva“,

s ohledem na čl. 4 odst. 1 písm. d) nařízení Rady č. 168/2007, podle něhož agentura „sestavuje a zveřejňuje závěry a stanoviska ke zvláštním tematickým oblastem, určené orgánům Unie a členským státům v souvislosti s prováděním práva Unie, a to buď z vlastního podnětu, nebo na žádost Evropského parlamentu, Rady nebo Komise“,

s ohledem na zprávy Evropské komise z let 2014 a 2021 o uplatňování 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 o rasové rovnosti“), a směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání („směrnice o rovnosti v zaměstnání“),

berouc v úvahu, že podle článku 17 směrnice o rasové rovnosti zpráva Komise „vezme podle potřeby v úvahu názor Evropského střediska pro sledování rasismu a xenofobie“, jež bylo nahrazeno Agenturou Evropské unie pro základní práva,

na základě důkazů shromážděných a analyzovaných Agenturou EU pro základní práva, včetně jejích rozsáhlých průzkumů, jakož i jejích tematických a výročních zpráv,

v návaznosti na dřívější podrobné informace poskytnuté v této souvislosti Evropské komisi,

PŘEDKLÁDÁ NÁSLEDUJÍCÍ STANOVISKO:

KLÍČOVÁ ZJIŠTĚNÍ A STANOVISKA

Ustanovení čl. 17 odst. 1 směrnice 2000/43/ES (dále jen „směrnice o rasové rovnosti“) a článek 19 směrnice 2000/78/ES (dále jen „směrnice o rovnosti v zaměstnání“) ukládají Evropské komisi, aby každých pět let vypracovala zprávu pro Evropský parlament a Radu o uplatňování těchto směrnic. V čl. 17 odst. 2 směrnice o rasové rovnosti se stanoví, že zpráva Komise musí vzít podle potřeby v úvahu názor Evropského střediska pro sledování rasismu a xenofobie, nyní Agentury Evropské unie pro základní práva (FRA).

Zde předložená stanoviska doplňují, podporují a někdy opakují předchozí stanoviska, která agentura FRA vypracovala v rámci své dosavadní rozsáhlé činnosti v oblasti rovnosti, nediskriminace a rasismu¹. Stanoviska se týkají stavu rovnosti v EU – na základě různých důvodů a v různých oblastech života – do konce roku 2020.

Objektivní, spolehlivé a srovnatelné údaje dokládající zkušenosti s nerovností a diskriminací jsou základním nástrojem tvorby politik založených na důkazech. Stanovisko agentury FRA č. 1/2021 vychází z údajů získaných v rámci průzkumů agentury FRA a dalších důkazů shromážděných agenturou prostřednictvím její multidisciplinární výzkumné sítě Franet a ve spolupráci s evropskou sítí vnitrostátních orgánů pro rovné zacházení (Equinet).

Stanovisko agentury FRA č. 1/2021 dokládá rozsah a povahu každodenních zkušeností s nerovností a diskriminací v celé EU. Činí tak s ohledem na důvody diskriminace a na oblasti života, na něž se vztahují směrnice o rasové rovnosti a směrnice o rovnosti v zaměstnání, jakož i v souvislosti s důvody a oblastmi, jichž se týká navrhovaná směrnice o rovném zacházení².

K hlavním zdrojům údajů uvedených ve stanovisku agentury FRA č. 1/2021 patří pět průzkumů agentury FRA, které se týkají řady důvodů chráněných v právu EU a oblastí života, v nichž může docházet k diskriminaci. Agentura FRA získává údaje v rámci průzkumů přímo od osob, které jsou diskriminovány, a tyto údaje jednoznačně dokládají neexistenci rovnocenných údajů v mnoha členských státech EU. Stanovisko agentury FRA č. 1/2021 vychází konkrétně z údajů a důkazů získaných z těchto zdrojů (více informací o průzkumech agentury FRA viz příloha):

- ★ **EU-MIDIS II: druhé šetření o menšinách a diskriminaci v Evropské unii** (2016)
- ★ **EU-MIDIS II: Being Black in the EU** (Jak se lidem černé pleti žije v EU) (2018)
- ★ **EU-MIDIS II: muslimové – vybraná zjištění** (2017)
- ★ **EU-MIDIS II: Romové – vybraná zjištění** (2016)
- ★ **Druhý průzkum týkající se diskriminace a zločinů z nenávisti proti Židům v EU** (2018)
- ★ průzkum EU LGBTI II (2019)
- ★ **šetření zaměřené na Romy a Travellery** (2019)
- ★ **Průzkum o základních právech** (2019)
- ★ shromažďování údajů ad hoc týkajících se zkušeností s diskriminací v oblasti zaměstnání a povolání na základě zdravotního postižení a věku
- ★ shromažďování údajů ad hoc ohledně postavení a fungování orgánů pro rovné zacházení ve spolupráci se sítí Equinet.

Stanovisko agentury FRA č. 1/2021 předkládá důkazy, které agentura FRA získala, pokud jde o zkušenosti s diskriminací z důvodů a v oblastech života, na něž se vztahují směrnice o rasové rovnosti a směrnice o rovnosti v zaměstnání. Předkládá rovněž důkazy o zkušenostech s diskriminací nad rámec důvodů diskriminace a oblastí života, na něž se tyto dvě směrnice vztahují. Tyto informace jsou relevantní pro zdlouhavá jednání o návrhu směrnice Rady z roku 2008 o provádění zásady rovného zacházení s osobami bez ohledu na náboženské vyznání nebo víru, zdravotní postižení, věk nebo sexuální orientaci³.

1 Agentura FRA (2021), „**Rovnost, nediskriminace a rasismus**“.

2 Evropská komise (2008), **návrh směrnice Rady o provádění zásady rovného zacházení s osobami bez ohledu na náboženské vyznání nebo víru, zdravotní postižení, věk nebo sexuální orientaci**, KOM(2008) 426 v konečném znění, Brusel, 2. července 2008.

3 Tamtéž.

Oddíl 4 stanoviska agentury FRA č. 1/2021 zkoumá vývoj úlohy orgánů pro rovné zacházení v členských státech. Toto posouzení je reakcí na doporučení Evropské komise z roku 2018 týkající se norem pro orgány pro rovné zacházení⁴ a na případný návrh právních předpisů k posílení orgánů pro rovné zacházení, který byl oznámen pro rok 2022 v akčním plánu EU pro boj proti rasismu na období 2020-2025⁵.

V těchto ohledech doplňuje stanovisko agentury FRA č. 1/2021 zprávu Evropské komise z roku 2021 o uplatňování směrnice o rasové rovnosti a směrnice o rovnosti v zaměstnání⁶ a připojený pracovní dokument útvarů Komise o orgánech pro rovné zacházení a provádění doporučení Komise o normách pro orgány pro rovné zacházení⁷.

Zpráva Evropské komise analyzuje potíže, s nimiž se členské státy potýkají při výkladu ustanovení obou směrnic, a v této souvislosti obsahuje vysvětlení ze strany Soudního dvora Evropské unie. Stručně řečeno, pracovní dokument útvarů Komise porovnává situaci orgánů pro rovné zacházení s opatřeními navrženými v doporučení Evropské komise o normách pro orgány pro rovné zacházení.

Stanovisko agentury FRA č. 1/2021 neanalyzuje judikaturu týkající se diskriminace, aby se zabránilo duplicitě se zprávou Evropské komise o uplatňování směrnic. Agentura FRA se vybraným vývojem judikatury zabývá ve své výroční zprávě o základních právech⁸ a ve své databázi týkající se nenávisti vůči muslimům pravidelně aktualizuje informace o příslušných případech a rozsudcích⁹. Evropský přezkum právních předpisů o rovnosti poskytuje pravidelné aktuální informace o vývoji právních předpisů a politik v oblasti rovnosti a nediskriminace¹⁰.

Stanovisko agentury FRA č. 1/2021 se zabývá tím, jak lze údaje o rovnosti použít jako nástroj ke sledování uplatňování zásady rovného zacházení v EU a jejích členských státech.

4 Evropská komise (2018), *doporučení Komise (EU) 2018/951 ze dne 22. června 2018 o normách pro orgány pro rovné zacházení*, Úř. věst. 2018, L 167.

5 Evropská komise (2020), *Unie rovnosti: Akční plán EU proti rasismu na období 2020-2025*, COM(2020) 565 final, Brusel, 18. září 2020.

6 Evropská komise (2021), *zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o uplatňování 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 o rasové rovnosti“), a směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání („směrnice o rovnosti v zaměstnání“)*, COM(2021) 139 final, Brusel, 19. března 2021.

7 Evropská komise (2021), *pracovní dokument útvarů Komise: Equality bodies and the implementation of the Commission Recommendation on standards for equality bodies (Orgány pro rovné zacházení a provádění doporučení Komise o normách pro orgány pro rovné zacházení)*, SWD(2021) 63 final, Brusel, 19. března 2021.

8 Agentura FRA (2020), *Zpráva o základních právech 2020*, Lucemburk, Úřad pro publikace Evropské unie (dále jen „Úřad pro publikace“). Viz také agentura FRA (2020), *Zpráva o základních právech 2020 – výzkum v jednotlivých zemích*.

9 Agentura FRA (2021), *„Database 2012-2019 on anti-Muslim hatred – Cases and rulings“* (databáze údajů o nenávisti vůči muslimům v období 2012-2019 – případy a rozsudky).

10 Evropská síť pro právní předpisy v oblasti rovného zacházení (2021), *„Law reviews“* (přezkumy právních předpisů).

Společné rysy a rozdíly mezi směrnicí o rasové rovnosti (2000/43/ES) a směrnicí o rovnosti v zaměstnání (2000/78/ES)

Společné rysy

- Obě směrnice uplatňují zásadu rovného zacházení.
- Stanoví rámce pro boj proti diskriminaci.
- Zákaz diskriminace zahrnuje přímou diskriminaci, nepřímou diskriminaci, obtěžování a navádění k diskriminaci.
- Směrnice zakazují diskriminaci v zaměstnání a povolání.
- Rozdíly v zacházení založené na podstatných a určujících profesních požadavcích jsou odůvodněné.
- Obsahují rovnocenná ustanovení týkající se pozitivní činnosti, ochrany práv, důkazního břemene, ochrany před pronásledováním, šíření informací, sociálního dialogu, dialogu s nevládními organizacemi a sankcí.

Rozdíly

- Směrnice o rasové rovnosti zakazuje diskriminaci na základě rasy nebo etnického původu.
- Směrnice o rovnosti v zaměstnání zakazuje diskriminaci na základě náboženského vyznání nebo víry, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace.
- Směrnice o rasové rovnosti zakazuje diskriminaci v oblasti sociální ochrany včetně sociálního zabezpečení a zdravotní péče, sociálních výhod, vzdělání a přístupu ke zboží a službám, které jsou k dispozici veřejnosti, včetně ubytování, a jejich dodávek.
- Směrnice o rovnosti v zaměstnání se vztahuje pouze na oblast zaměstnání a povolání.
- Směrnice o rasové rovnosti ukládá členským státům povinnost určit subjekty pro podporu rovného zacházení. Směrnice o rovnosti v zaměstnání takovou povinnost neobsahuje.
- Směrnice o rovnosti v zaměstnání vyžaduje přiměřené uspořádání pro zdravotně postižené osoby.

UPLATŇOVÁNÍ ZÁSADY ROVNÉHO ZACHÁZENÍ V SOULADU SE SMĚRNICÍ O RASOVÉ ROVNOSTI A SMĚRNICÍ O ROVNOSTI V ZAMĚŠTNÁNÍ

Údaje a důkazy shromážděné agenturou FRA setrvale svědčí o tom, že se lidé v celé EU pravidelně setkávají s diskriminací na základě důvodů a v oblastech života uvedených ve směrnici o rasové rovnosti a ve směrnici o rovnosti v zaměstnání. Tak tomu je i přesto, že směrnice jsou v platnosti od roku 2000.

To zpochybňuje účinnost opatření a institucionálního uspořádání, jež členské státy zavedly za účelem prosazování právních předpisů zakazujících diskriminaci, včetně pravidel, která stanovily, pokud jde o účinnost, přiměřenost a odrazující povahu sankcí v případech diskriminace (článek 15 směrnice o rasové rovnosti; článek 17 směrnice o rovnosti v zaměstnání). Další nedostatky při uplatňování právních předpisů EU týkajících se zákazu diskriminace zjištěné právníky se týkají sankcí ukládaných v členských státech, které v současné době „nezaručují účinnou nápravu ani nepůsobí jako účinný odrazující prostředek“¹¹.

Směrnice o rasové rovnosti zakazuje přímou i nepřímou diskriminaci na základě rasy nebo etnického původu. Článek 3 týkající se oblasti působnosti směrnice upřesňuje, že se vztahuje na oblast zaměstnání a povolání, odborného vzdělávání, pracovních podmínek a členství v organizacích zaměstnanců nebo zaměstnavatelů; sociální ochrany včetně sociálního zabezpečení a zdravotní péče, sociálních výhod, vzdělání a přístupu ke zboží a službám, které jsou k dispozici veřejnosti, včetně ubytování, a jejich dodávek.

Směrnice o rovnosti v zaměstnání zakazuje přímou i nepřímou diskriminaci na základě náboženského vyznání nebo víry, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace. Článek 3 týkající se oblasti působnosti směrnice upřesňuje, že se vztahuje na oblast zaměstnání a povolání, odborného vzdělávání, pracovních podmínek a členství v organizacích zaměstnanců nebo zaměstnavatelů.

Pokud jde o směrnici o rasové rovnosti, údaje z průzkumu agentury FRA prokazují následující skutečnosti.

- Výskyt diskriminace na základě rasy nebo etnického původu je stále vysoký, a to jak v průběhu času, tak u různých skupin obyvatelstva v jednotlivých členských státech. Například údaje ze šetření EU-MIDIS II ukazují, že téměř každý čtvrtý respondent (24 %) pocítil v roce 2016 během 12 měsíců před šetřením diskriminaci v jedné nebo více oblastech každodenního života z důvodu svého etnického nebo přistěhovaleckého původu. Z údajů ze šetření EU-MIDIS I z roku 2007 vyplývá, že téměř každý třetí respondent (30 %) uvedl, že se během 12 měsíců před šetřením cítil diskriminovaný z důvodu svého etnického původu (s ohledem na jednu nebo více oblastí života)¹². Zlepšení metodiky výběru vzorků a použití výběrových vah pro analýzu údajů ze šetření EU-MIDIS II do jisté míry omezují přímou srovnatelnost obou průzkumů. Ze zjištění však vyplývá, že postupem času došlo jen k malému pokroku, neboť míra diskriminace zůstává vysoká.
- Údaje z průzkumu agentury FRA ukazují, že osoby pocházející z etnických menšin nebo osoby přistěhovaleckého původu (včetně Romů a Travellerů, muslimů, Židů a osob afrického původu) se v různých oblastech života pravidelně setkávají s vysokou mírou diskriminace kvůli svému etnickému původu nebo rase (jakož i svému náboženskému vyznání nebo přesvědčení). Například v pěti letech předcházejících příslušnému šetření se 41 % Romů, 45 % osob severoafrického původu, 39 % subsaharských Afričanů¹³,

11 Equinet (2020), *Future of equality legislation in Europe – Synthesis report of the online roundtable* (Budoucnost právních předpisů v oblasti rovnosti v Evropě – souhrnná zpráva z on-line kulatého stolu), Brusel, sekretariát sítě Equinet.

12 Agentura FRA (2017), *EU-MIDIS II – Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results* (EU-MIDIS II – druhé šetření o menšinách a diskriminaci v Evropské unii – hlavní výsledky), Lucemburk, Úřad pro publikace, s. 13; agentura FRA (2010), *European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results report* (Šetření o menšinách a diskriminaci v Evropské unii – zpráva o hlavních výsledcích), Úřad pro publikace, s. 36.

13 Agentura FRA (2017), *EU-MIDIS II – Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results*, Lucemburk, Úřad pro publikace.

60 % Romů a Travellerů¹⁴ a 25 % Židů¹⁵ cítilo diskriminováno kvůli svému etnickému nebo přistěhovaleckému původu.

- Lidé popisují diskriminaci jako opakující se zkušenost: ačkoli někteří lidé zažívají diskriminaci denně, průměrný počet případů diskriminace činí 4,6 případu ročně¹⁶.
- Výskyt diskriminace na základě rasy nebo etnického původu se značně liší nejen mezi členskými státy, nýbrž také mezi různými skupinami, které byly předmětem průzkumu, v jedné zemi. Například Romové a Travelleri, osoby afrického původu a přistěhovanci a potomci přistěhovalců ze severní Afriky se potýkají s vyšší mírou diskriminace než jiné skupiny, které byly předmětem průzkumu ve stejné zemi¹⁷.
- Patrné známky odlišnosti – jako je barva kůže, fyzický vzhled nebo nošení tradičních či náboženských oděvů (např. šátků) ve veřejných prostorách – vedou v celé EU k vysoké míře nerovného zacházení s lidmi afrického původu, Romy a muslimskými ženami¹⁸.
- Ačkoli respondenti z řad Romů a osoby afrického původu většinou uvádějí, že se setkávají s diskriminací na základě svého fyzického vzhledu, přistěhovanci a potomci přistěhovalců ze severní Afriky a Turecka udávali především diskriminaci na základě svého jména nebo příjmení¹⁹. Jméno respondenta bylo hlavním důvodem diskriminace při přístupu k ubytování a druhým nejdůležitějším důvodem ve všech ostatních oblastech života, jichž se průzkum týkal.
- Zkušenosti s diskriminací se liší podle věkových skupin a generací, přičemž potomci přistěhovalců severoafrického původu například uvádějí, že se potýkají s vyšší mírou etnické a náboženské diskriminace než přistěhovanci první generace²⁰. Toto zjištění může odrážet také řadu faktorů, včetně vyšší informovanosti o rovnosti a právech u dalších generací a/nebo dopadu odlišného právního postavení – a z toho vyplývajících práv – potomků přistěhovalců a naopak nižšího očekávání rovného zacházení u přistěhovalců první generace. Tato zjištění však vyžadují bližší přezkoumání.
- Mezi zkušenostmi žen a mužů s diskriminací z důvodu etnického nebo přistěhovaleckého původu neexistují v průměru významné rozdíly. V některých členských státech však existují značné rozdíly mezi muži a ženami v rámci cílových skupin a mezi nimi²¹.
- Většina respondentů se potýká s rasovou diskriminací v práci nebo při hledání zaměstnání, zejména Romové a respondenti severoafrického původu. Afričané ze severní a subsaharské Afriky se často setkávají s diskriminací v práci²².
- K dalším oblastem života s obzvláště vysokou mírou zaznamenané diskriminace patří přístup k ubytování a přístup k dalším veřejným nebo soukromým službám, jako je veřejná správa, veřejná doprava, obchody, restaurace nebo bary²³.

Pokud jde o směrnici o rovnosti v zaměstnání, údaje ze šetření agentury FRA a údaje ad hoc shromážděné agenturou FRA s ohledem na zkušenosti s diskriminací v zaměstnání a

14 Agentura FRA (2020), *Roma and Travellers in six countries – Roma and Travellers Survey* (Romové a Travelleri v šesti zemích – šetření zaměřené na Romy a Travellery), Lucemburk, Úřad pro publikace; agentura FRA (2017), *EU-MIDIS II – Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results*, Lucemburk, Úřad pro publikace.

15 Agentura FRA (2018), *Zkušenosti a vnímání antisemitismu – Druhý průzkum týkající se diskriminace a zločinů z nenávisti proti Židům v EU*, Lucemburk, Úřad pro publikace, s. 60. Druhý průzkum týkající se antisemitismu udává pouze 12měsíční míru diskriminace.

16 Agentura FRA (2017), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results*, Lucemburk, Úřad pro publikace, s. 14.

17 Tamtéž, s. 29–32.

18 Tamtéž, s. 32.

19 Tamtéž, s. 36.

20 Agentura FRA (2017), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results*, Lucemburk, Úřad pro publikace, s. 30. Agentura FRA (2017), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey: Muslims – Selected findings* (Druhé šetření o menšinách a diskriminaci v Evropské unii: muslimové – vybraná zjištění), Lucemburk, Úřad pro publikace, s. 24.

21 Agentura FRA (2017), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results*, Lucemburk, Úřad pro publikace.

22 Tamtéž, s. 34 a 38.

23 Agentura FRA (2020), *Roma and Travellers in six countries – Roma and Travellers Survey*, Lucemburk, Úřad pro publikace. Agentura FRA (2017), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results*, Lucemburk, Úřad pro publikace.

povolání na základě zdravotního postižení a věku pro účely stanoviska agentury FRA č. 1/2021 prokazují níže uvedené skutečnosti.

- Od roku 2014, kdy Evropská komise zveřejnila zprávu o uplatňování směrnice, bylo v praxi dosaženo jen malého pokroku²⁴: výskyt diskriminace v zaměstnání na základě náboženského vyznání nebo víry, zdravotního postižení, věku a sexuální orientace zůstává ve většině členských států EU vysoký.
- Podíl osob, které se v roce 2019 identifikovaly jako lesby, gayové, bisexuálové a transgender osoby (LGBT) a které se při hledání zaměstnání cítily diskriminované (11 %), je přibližně stejný jako podíl v roce 2012 (13 %). Totéž platí o podílu LGBT osob, jež pocítují diskriminaci v práci (21 % v roce 2019 oproti 19 % v roce 2012)²⁵. Osoby, které se identifikují jako transgender osoby, jsou do těchto údajů zahrnuty pro účely srovnání mezi oběma šetřeními.
- Osoby pocházející z etnických menšin, náboženského prostředí nebo přistěhovaleckého původu se v zaměstnání pravidelně potýkají s diskriminací na základě náboženského vyznání nebo víry, a to ve vyšší míře než obecná populace.
- Výskyt diskriminace na základě náboženského vyznání nebo víry v zaměstnání je poměrně vysoký u osob pocházejících z etnických menšin nebo přistěhovaleckého původu (pětiletá míra: 12 %) a u příslušníků náboženských menšin, jako jsou muslimové (pětiletá míra: 17 %) a Židé (12měsíční míra: 16 %)²⁶.
- Pouze 1 % respondentů z řad obecné populace se během pěti let před průzkumem cítilo v zaměstnání diskriminováno kvůli svému náboženskému vyznání nebo víře, jak dokládají údaje z průzkumu o základních právech. 15 % respondentů v témže průzkumu, kteří se sami identifikují jako muslimové, však uvádí, že se během pěti let před průzkumem cítili v zaměstnání diskriminováni z důvodu svého náboženského vyznání nebo víry.
- Muslimské ženy uvádějí jako hlavní důvod diskriminace v zaměstnání „způsob oblékání“ (nošení šátku/turbanu)²⁷.
- Pokud jde o zdravotní postižení, údaje z průzkumu o základních právech ukazují, že diskriminace v zaměstnání roste s mírou omezení při každodenních činnostech. U osob s vážnými omezeními je pravděpodobnější, že se setkají s diskriminací, než u osob bez závažných omezení a u osob bez jakéhokoli omezení při každodenních činnostech. Je třeba poznamenat, že se průzkum o základních právech zabýval záležitostmi týkajícími se diskriminace na základě zdravotního postižení prostřednictvím otázek v rámci minimálního evropského zdravotního modulu, který vypracoval Eurostat za účelem sběru údajů o subjektivně hodnoceném zdravotním stavu. Modul obsahuje následující otázku: „Do jaké míry jste se za posledních šest měsíců cítili omezení zdravotními problémy v činnostech, které lidé obvykle dělají? Řekli byste, že jste... [kategorie odpovědí: „byli vážně omezení“; „byli omezení, ale ne nijak vážně“; „nebyli nijak omezení“; „nechci odpovědět“; „nevím“]“. Podle Eurostatu lze tuto otázku použít jako měřítko dlouhodobých omezení souvisejících s fyzickými nebo duševními problémy, onemocněním nebo zdravotním postižením²⁸.

24 Evropská komise (2014), *Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě – Společná zpráva o uplatňování 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 o rasové rovnosti“), a směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání („směrnice o rovnosti v zaměstnání“)*, COM(2014) 2 final, Brusel, 17. ledna 2014.

25 Agentura FRA (2020), *EU-LGBTI II – A long way to go for LGBTI equality* (Dlouhá cesta k rovnosti LGBTI osob), Lucemburk, Úřad pro publikace, s. 10.

26 Agentura FRA (2017), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results*, Lucemburk, Úřad pro publikace; agentura FRA (2018), *Zkušenosti a vnímání antisemitismu – Druhý průzkum týkající se diskriminace a zločinů z nenávisti proti Židům v EU*, Lucemburk, Úřad pro publikace.

27 Agentura FRA (2017), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey: Muslims – Selected Findings*, Lucemburk, Úřad pro publikace, s. 24.

28 Viz Eurostat (2013), *European Health Interview Survey (EHIS wave 2) – Methodological manual* (Evropské dotazníkové šetření o zdravotním stavu (EHIS, druhá vlna) – Metodická příručka, Lucemburk, Úřad pro publikace, s. 16–17.

- Jak ukazují údaje shromážděné pro účely stanoviska agentury FRA č. 1/2021, osoby se zdravotním postižením se pravidelně setkávají s diskriminací v práci, a ještě více při hledání zaměstnání. Agentura FRA tyto údaje shromáždila prostřednictvím sítě Franet. Tyto údaje byly k dispozici pouze v omezeném počtu členských států EU²⁹.
- Ženy se zdravotním postižením zažívají v zaměstnání diskriminaci na základě zdravotního postižení častěji než muži se zdravotním postižením.
- Zjištění průzkumu o základních právech ukazují u obecné populace poměrně vysokou míru diskriminace na základě věku v zaměstnání (pětiletá míra: 15 %), s významnými rozdíly mezi jednotlivými zeměmi.
- Z údajů z průzkumu o základních právech vyplývá, že dvakrát více lidí udává, že se v zaměstnání setkávají s diskriminací, protože jsou „příliš starší“, než ti, kteří jsou „příliš mladí“ (10 % oproti 6 %).
- Jak ukazují údaje shromážděné pro účely stanoviska agentury FRA č. 1/2021, u starších osob existuje vysoká míra zkušeností s diskriminací v zaměstnání kvůli věku.
 - ★ Výskyt se zvyšuje s věkem respondenta a obzvláště vysoký je u osob ve věku 50 let a více. Tyto údaje byly k dispozici pouze v omezeném počtu členských států EU³⁰.
 - ★ Výskyt zkušeností s diskriminací na základě věku je při hledání zaměstnání vyšší než v práci.
 - ★ Ženy jsou v zaměstnání diskriminovány kvůli věku častěji než muži.
- Údaje z průzkumu o základních právech rovněž prokazují, že pětiletý výskyt diskriminace v zaměstnání z jakéhokoli důvodu je téměř dvakrát vyšší u osob, které se samy identifikují jako lesby, gayové a bisexuálové (LGB) nebo „jiné“ (41 %), než u osob, jež se samy identifikují jako heterosexuálové (22 %) ³¹.
- LGB osoby se v práci potýkají s vyšší mírou diskriminace než při hledání zaměstnání, přičemž mezi lesbami, homosexuály a bisexuály neexistují podstatné rozdíly³².
- Diskriminace LGB osob na základě věku se v zaměstnání zvyšuje s věkem a obzvláště vysoká je u osob ve věku 55 let a více³³.

29 Podrobné odkazy viz oddíl 1.2.2 stanoviska agentury FRA č. 1/2021.

30 Podrobné odkazy viz oddíl 1.2.3 stanoviska agentury FRA č. 1/2021.

31 Agentura FRA (2020), *Co znamenají základní práva pro lidi v EU? Průzkum o základních právech*, Lucemburk, Úřad pro publikace.

32 Agentura FRA (2020), *EU-LGBTI II – A long way to go for LGBTI equality*, Lucemburk, Úřad pro publikace, s. 31.

33 Agentura FRA (2020), *EU-LGBTI II – A long way to go for LGBTI equality*, Lucemburk, Úřad pro publikace; FRA (2020), *Co znamenají základní práva pro lidi v EU? Průzkum o základních právech*, Lucemburk, Úřad pro publikace.

↑ STANOVISKO AGENTURY FRA Č. 1

V souladu s článkem 5 směrnice o rasové rovnosti a článkem 7 směrnice o rovnosti v zaměstnání mohly členské státy s ohledem na to, co obě směrnice označují jako pozitivní činnost, přijímat opatření „pro předcházení nevýhodám souvisejícím“ s důvody diskriminace a oblastmi života uvedenými v těchto směrnících „a pro jejich vyrovnání“, jak dokládá výzkum Agentury FRA a vnitrostátní zdroje údajů.

Členské státy EU mohly takové nevýhody a trendy v oblasti diskriminace určit prostřednictvím systematického shromažďování údajů a analýzy každodenních zkušeností a socioekonomických podmínek členů skupin obyvatelstva ohrožených diskriminací, jak je uvedeno ve stanovisku agentury FRA č. 6 k údajům o rovnosti.

V souladu s článkem 15 směrnice o rasové rovnosti a článkem 17 směrnice o rovnosti v zaměstnání by členské státy EU měly zvýšit úsilí o zlepšení účinnosti opatření a institucionálního uspořádání, jež zavedly za účelem prosazování antidiskriminačních právních předpisů, a zajistit, aby „sankce za porušování vnitrostátních ustanovení přijatých podle“ směrnic byly „účinné, přiměřené a odrazující“.

ZOHLEDNĚNÍ NEROVNÉ OCHRANY PŘED DISKRIMINACÍ V PRÁVNÍCH PŘEDPISECH EU

Podle článku 10 Smlouvy o fungování EU se „Unie při vymezování a provádění svých politik a činností zaměřuje na boj proti jakékoli diskriminaci na základě pohlaví, rasy nebo etnického původu, náboženského vyznání nebo přesvědčení, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace“.

V článku 19 SFEU je blíže upřesněno, že „Rada může zvláštním legislativním postupem a po obdržení souhlasu Evropského parlamentu jednomyslně přijmout vhodná opatření k boji proti diskriminaci na základě pohlaví, rasy nebo etnického původu, náboženského vyznání nebo přesvědčení, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace“.

Podle článku 21 Listiny se zakazuje „jakákoli diskriminace založená zejména na pohlaví, rase, barvě pleti, etnickém nebo sociálním původu, genetických rysech, jazyku, náboženském vyznání nebo přesvědčení, politických názorech či jakýchkoli jiných názorech, příslušnosti k národnostní menšině, majetku, narození, zdravotním postižení, věku nebo sexuální orientaci“. Článek 21 rovněž zakazuje jakoukoli diskriminaci na základě státní příslušnosti „v oblasti působnosti Smluv, aniž jsou dotčena jejich zvláštní ustanovení“. Listina je závazná pro orgány EU ve všech jejich činnostech a pro členské státy, pokud uplatňují právo EU. Podle čl. 51 odst. 1 Listiny jsou její ustanovení při dodržení zásady subsidiarity určena orgánům, institucím a jiným subjektům Unie, a dále členskými státy, výhradně pokud uplatňují právo Unie.

EU navíc podepsala a ratifikovala Úmluvu Organizace spojených národů o právech osob se zdravotním postižením, která zahrnuje zákaz diskriminace jako zásadu této úmluvy (článek 3), přičemž článek 5 dále zakazuje veškerou diskriminaci osob se zdravotním postižením.

Navzdory těmto ustanovením se právní rámec EU pro rovnost i nadále vyznačuje nedostatky při prosazování rovného zacházení. Platné sekundární právo Unie – tj. směrnice o rasové rovnosti, směrnice o rovnosti v zaměstnání a směrnice o rovnosti žen a mužů³⁴ – vykazuje mezery v ochraně a vede k umělé hierarchii důvodů, která omezuje šíři a rozsah ochrany před diskriminací na úrovni EU. Na rozdíl od důvodů týkajících se pohlaví a rasy nebo etnického původu, které jsou v právních předpisech EU široce chráněny, nejsou důvody související s náboženským vyznáním nebo přesvědčením, zdravotním postižením, věkem a sexuální orientací chráněny ve stejné míře.

Ochrana před diskriminací není mimoto v jednotlivých členských státech jednotná, ačkoli většina členských států přijala právní předpisy, které jdou nad rámec minimálních norem zavedených směrnicí o rasové rovnosti, směrnicí o rovnosti v zaměstnání a směrnicí o rovnosti žen a mužů. Tím, že většina členských států zahrnula do vnitrostátních právních předpisů další důvody a oblasti života, uznává potřebu ochrany lidí před diskriminací nad rámec stávajícího právního rámce EU v oblasti rovnosti.

Navzdory výzvam Evropského parlamentu a úsilí Evropské komise je však návrh Komise z roku 2008 týkající se směrnice Rady o provádění zásady rovného zacházení s osobami bez ohledu na náboženské vyznání nebo víru, zdravotní postižení, věk nebo sexuální orientaci (směrnice o rovném zacházení) i nadále blokován v Radě, kde je třeba jej přijmout jednomyslně. Ačkoli 14 členských států návrh plně podporuje, neurčený počet členských států je nadále proti³⁵.

Údaje z průzkumu agentury FRA ukazují, že například mnoho Romů, Travellerů, muslimů, Židů a přistěhovalců a jejich potomků nemůže s jistotou říci, zda jsou diskriminováni na

34 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/41/EU o uplatňování zásady rovného zacházení pro muže a ženy samostatně výdělečně činné a o zrušení směrnice Rady 86/613/EHS, Úř. věst. L 180, 2010; směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/54/ES o zavedení zásady rovných příležitostí a rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti zaměstnání a povolání (přepřacované znění), Úř. věst. L 204, 2006; směrnice Rady 2004/113/ES, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s muži a ženami v přístupu ke zboží a službám a jejich poskytování, Úř. věst. L 373, 2004.

35 Rada Evropské unie (2020), *Proposal for a Council Directive on implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of religion or belief, disability, age or sexual orientation – Information from the Presidency on responses to its questionnaire* (Návrh směrnice Rady o provádění zásady rovného zacházení s osobami bez ohledu na náboženské vyznání nebo víru, zdravotní postižení, věk nebo sexuální orientaci – Informace předsednictví o odpovědích na dotazník), Brusel, 4. listopadu 2020.

základě rasy a etnického původu nebo z důvodu náboženského vyznání nebo přesvědčení. Z údajů rovněž soustavně vyplývá, že se mnoho lidí v celé EU potýká s vícenásobnou diskriminací a s diskriminací z důvodu příslušnosti ke dvěma či více skupinám, a to na základě různých kombinací důvodů.

Diskriminace z důvodu příslušnosti ke dvěma či více skupinám popisuje situaci, kdy současně působí a vzájemně se ovlivňuje několik důvodů takovým způsobem, že jsou neoddělitelné a vytvářejí specifické druhy diskriminace. Aplikující odborníci v této oblasti však připouštějí, že řešit diskriminaci z pohledu jednoho důvodu neumožňuje zachytit různé způsoby diskriminace, s nimiž se lidé v každodenním životě setkávají. Diskriminace z důvodu příslušnosti ke dvěma či více skupinám však není chráněna právem EU a pouze několik členských států přijalo právní předpisy, které se týkají buď vícenásobné diskriminace, nebo diskriminace z důvodu příslušnosti ke dvěma či více skupinám.

Panuje rovněž obava, že rovné zacházení ovlivňují projevy systémové nebo strukturální diskriminace. Doporučení Rady o rovnosti, začlenění a účasti Romů definuje systémovou nebo strukturální diskriminaci jako „zjevnou diskriminaci, která se projevuje v podobě nerovností způsobených právními předpisy, politikami a postupy, a to nikoli záměrně, ale v důsledku řady institucionálních faktorů při přípravě, provádění a přezkumu právních předpisů, politik a postupů“³⁶.

Údaje shromážděné agenturou FRA poskytují důkazy o strukturální diskriminaci napříč členskými státy, jak dokládají zjištění týkající se Romů a osob afrického původu v rámci šetření EU-MIDIS II a šetření zaměřeného na Romy a Travellery. Tyto výsledky naznačují, že osoby, které se potýkají s některou z nejvyšších měr diskriminace, často čelí rovněž vysoké a nadprůměrné míře materiální deprivace.

- Podstatná část romských respondentů a jejich dětí (80 %) má nižší příjem, než je práh ohrožení chudobou v jejich zemi; každý čtvrtý Rom (27 %) a každé třetí romské dítě (30 %) žije v domácnosti, která se v měsíci předcházejícím šetření EU-MIDIS II nejméně jednou potýkala s hladem; každý třetí Rom žije v bytě bez kohoutkové vody a každý desátý Rom žije v bytě bez elektrické energie. Na dotaz, zda vycházejí s celkovým příjmem domácnosti, 92 % dotazovaných Romů uvedlo, že s tím mají určité problémy, 45 % pak má „vážné problémy“³⁷.
- V příkrém kontrastu s obecnou populací žije každé čtvrté dítě Romů a Travellerů (23 %) v šesti zemích, jichž se týkalo šetření agentury FRA zaměřené na Romy a Travellery, v domácnosti postižené silnou materiální deprivací. To znamená, že si členové domácnosti nemohou dovolit základní zboží, jako je zdravé jídlo nebo topení, nebo mají nedoplatky nájemného a nemohou si dovolit týden dovolené jednou ročně³⁸.
- Více než jeden ze dvou (55 %) respondentů afrického původu má po sociálních transferech v zemi, kde žije, příjem domácnosti pod hranici ohrožení chudobou. Míra ohrožení chudobou je vysoká u respondentů druhé generace (48 %) i u respondentů, kteří jsou státními příslušníky (49 %), a je vyšší než u obecné populace. Jeden ze dvou respondentů afrického původu uvedl, že žije v přelidněné domácnosti (45 %), oproti 17 % celkové populace v tehdejších 28 členských státech EU. Jeden z 10 (12 %) těchto respondentů zažívá deprivaci v oblasti bydlení, což zahrnuje bydlení bez koupelny a toalety nebo v obydlí, které je příliš tmavé, má plíseň na stěnách nebo oknech anebo má děravou střechu³⁹.

36 Rada Evropské unie (2021), *doporučení Rady o rovnosti, začlenění a účasti Romů*, Brusel, 2. března 2021, s. 20.

37 Agentura FRA (2016) *Druhé šetření o menšinách a diskriminaci v Evropské unii – Romové – vybrané výsledky*, Lucemburk, Úřad pro publikace.

38 Agentura FRA (2020), *Roma and Travellers in six countries – Roma and Travellers Survey*, Lucemburk, Úřad pro publikace.

39 Agentura FRA (2018), *Being Black in the EU*, Lucemburk, Úřad pro publikace.

↑ STANOVISKO AGENTURY FRA Č. 2

Normotvůrce EU a členské státy by měly usilovat o zajištění srovnatelné, důsledné a vysoké úrovně ochrany před diskriminací na základě pohlaví, rasy nebo etnického původu, náboženského vyznání nebo přesvědčení, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace v různých oblastech života. Členské státy by se přitom mohly inspirovat strategiemi a akčními plány Evropské komise, jejichž cílem je dosáhnout Unie rovnosti. Patří mezi ně akční plán EU proti rasismu na období 2020-2025; strategický rámec EU pro rovnost, začlenění a účast Romů na období 2020-2030; strategie pro rovnost LGBTIQ osob (lesby, gayové, bisexuální, transgender, intersexuální a queer osoby) na období 2020-2025; Strategie práv osob se zdravotním postižením na období 2021-2030; akční plán pro integraci a začleňování na období 2021-2027 a strategie EU pro rovnost žen a mužů na období 2020-2025.

EU a její členské státy by měly i nadále zkoumat všechny možnosti, jak odblokovat jednání o navrhované směrnici o rovném zacházení. Bezodkladné přijetí směrnice by odstranilo umělou hierarchii důvodů, která se v Unii zavedla, a zajistilo by, aby EU a její členské státy poskytovaly komplexní a důslednou ochranu před diskriminací na základě náboženského vyznání nebo přesvědčení, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace v klíčových oblastech života, na něž se v současnosti sekundární právní předpisy EU nevztahují.

Normotvůrce EU by měl uvážit rozšíření pojmu diskriminace ve stávajících a nových právních předpisech v oblasti rovnosti a zákazu diskriminace tak, aby byla zahrnuta diskriminace z důvodu příslušnosti ke dvěma či více skupinám. To by EU a členským státům umožnilo posílit právní ochranu před diskriminací z důvodu příslušnosti ke dvěma či více skupinám, zejména v případě žen, které čelí diskriminaci na základě kombinace různých důvodů diskriminace.

UZNÁNÍ POTENCIÁLNÍCH NOVÝCH ZPŮSOBŮ DISKRIMINACE

V posledních několika letech došlo k exponenciálnímu nárůstu využívání algoritmů a umělé inteligence (UI) při rozhodování v různých společenských oblastech. Agentura FRA (kromě jiných subjektů) prokázala, že používání algoritmů a umělé inteligence může mít významný dopad na zásadu rovného zacházení a nediskriminace. Na to upozornila i skupina odborníků EU na vysoké úrovni pro umělou inteligenci.

Povědomí o možné diskriminaci při používání algoritmů a umělé inteligence se však mezi uživateli značně liší, přičemž mnozí si nejsou vědomi toho, jak mohou tyto systémy vést k diskriminaci, zejména nepřímé, zachovávat ji, či ji dokonce posilovat. K takové diskriminaci dochází, pokud zdánlivě neutrální pravidlo znevýhodňuje určitou osobu nebo skupinu sdílející stejné charakteristiky ve srovnání s jinými osobami, jak je uvedeno ve směrnici o rasové rovnosti a rovnosti v zaměstnání. Důkazy agentury FRA založené na zveřejněném výzkumu agentury týkajícím se umělé inteligence prokazují, že vývojáři a uživatelé umělé inteligence z veřejného i soukromého sektoru často podrobně neposuzují, zda jsou automatizované systémy, které provozují, diskriminační, či nikoli.

Mezinárodní organizace, EU a členské státy uznávají důležitou výzvu spojenou s používáním umělé inteligence nediskriminačním způsobem a zvyšováním, a nikoli snižováním rovnosti, a jsou různě aktivní, pokud jde o tvorbu politik a vypracovávání právních předpisů v oblasti umělé inteligence, které by měly řešit rovněž potřebu nediskriminace. Evropská komise ve své *Bílé knize o umělé inteligenci – evropském přístupu k excelenci a důvěře*⁴⁰, v níž jsou nastíněny plány týkající se možného legislativního návrhu, zdůraznila, že umělá inteligence s sebou nese řadu rizik, včetně diskriminace na základě různých chráněných důvodů. To bylo zdůrazněno i v **akčním plánu EU pro boj proti rasismu na období 2020–2025**.

Tyto iniciativy a obavy poukazují na riziko diskriminace při využívání umělé inteligence v různých oblastech života a na potřebu další regulace. Potenciální široké zavádění umělé inteligence může vést k diskriminaci v oblastech života a na základě jiných důvodů, než jsou ty, na něž se vztahují stávající sekundární právní předpisy EU v oblasti boje proti diskriminaci.

↑ STANOVISKO AGENTURY FRA Č. 3

EU a její členské státy by měly podrobně posoudit dopad většího spoléhání se na algoritmy a umělou inteligenci při rozhodování na rovné zacházení a zákaz diskriminace a zavést příslušné záruky dodržování základních práv s cílem tento dopad omezit. To by přispělo ke zmírnění rizik souvisejících s případnými diskriminačními předsudky, které jsou součástí algoritmů a umělé inteligence používaných při rozhodování.

V tomto ohledu by EU měla rovněž zvážit financování cíleného výzkumu v oblasti diskriminace prostřednictvím umělé inteligence a algoritmů.

⁴⁰ Evropská komise (2020), *Bílá kniha o umělé inteligenci – evropský přístup k excelenci a důvěře*.

NEOZNAMOVÁNÍ DISKRIMINACE A NEDOSTATEČNÉ POVĚDOMÍ O PRÁVECH

Údaje z průzkumu agentury FRA ukazují, že oběti diskriminace obvykle nehlásí incidenty, s nimiž se setkávají, žádnému orgánu či subjektu, a to z řady důvodů, mimo jiné toho, že nevědí, na koho se obrátit. Je tomu tak navzdory existenci orgánů pro rovné zacházení ve všech členských státech, jak vyžaduje článek 13 směrnice o rasové rovnosti, který rovněž stanoví, že by tyto subjekty měly poskytovat „nezávislou pomoc obětem diskriminace při podávání návrhů na zahájení řízení z důvodu diskriminace“⁴¹.

Zjištění z průzkumů agentury FRA svědčí o tom, že míra nedostatečného oznamování diskriminace je obecně vysoká, přičemž orgány pro rovné zacházení v celé EU dostávají méně zpráv o diskriminaci než jiná místa, kde lze podat stížnost. To naznačuje, že stávající postupy a systémy pro oznamování případů diskriminace jsou často neúčinné a ne vždy pomáhají obětem diskriminace při zjednávání nápravy a přístupu ke spravedlnosti.

Konkrétně:

- zjištění ze všech průzkumů agentury FRA prokazují nízkou míru oznamování diskriminačních incidentů u všech skupin obyvatelstva, které byly předmětem průzkumu⁴²,
- nízké míry oznamování jsou konzistentní v průběhu času, v jednotlivých zemích a u různých skupin obyvatelstva, jichž se týkají průzkumy agentury FRA – průměrné míry oznamování u jednotlivých skupin obyvatelstva činí:
 - ★ 12 % (EU-MIDIS II z roku 2016)
 - ★ 23 % (druhý průzkum týkající se antisemitismu z roku 2018)
 - ★ 11 % (průzkum EU LGBTI II (lesby, gayové, bisexuálové, transgender a intersexuální osoby) z roku 2019)
 - ★ 10 % (průzkum o základních právech z roku 2019)
 - ★ 21 % (šetření zaměřené na Romy a Travellery z roku 2019),
- v důsledku toho zůstávají případy diskriminace do značné míry neviditelné pro instituce, které mají zákonnou povinnost pomáhat obětem diskriminace, včetně orgánů pro rovné zacházení,
- údaje ze šetření EU-MIDIS II v roce 2016 ukazují, že většina stížností byla podána zaměstnavateli (36 %), přičemž přibližně 13 % incidentů bylo nahlášeno odborům a výborům zaměstnanců a dalších 17 % bylo oznámeno policii v souvislosti se vstupem do nočního klubu nebo baru⁴³,
- pouze 4 % všech zpráv o diskriminaci bylo podáno orgánu pro rovné zacházení, což je znepokojivě nízké číslo,
- ačkoli celková míra oznamování diskriminace je nízká, mezi členskými státy a skupinami, které byly předmětem průzkumu, jsou patrné rozdíly – oběti diskriminace z etnických menšin a přistěhovaleckého původu (včetně Romů a Travellerů) žijící ve Finsku, Nizozemsku, Irsku, Švédsku a Dánsku (země uvedené v číselném pořadí) obvykle hlásí diskriminační incidenty častěji než respondenti v jiných zemích⁴⁴.

Nízký nebo vysoký počet oznámených případů diskriminace v členských státech nemusí nutně odrážet výskyt nebo povahu diskriminace v těchto členských státech. Počet oznámených

⁴¹ Více informací o tom, kdy byly v členských státech EU zřízeny orgány pro rovné zacházení, je k dispozici v „evropském rejstříku orgánů pro rovné zacházení“ ([European directory of equality bodies](#)), který spravuje síť Equinet.

⁴² Agentura FRA (2017), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results*, Lucemburk, Úřad pro publikace; agentura FRA (2018), *Zkušenosti a vnímání antisemitismu – Druhý průzkum týkající se diskriminace a zločinů z nenávislosti proti Židům v EU*, Lucemburk, Úřad pro publikace; FRA (2020), *Roma and Travellers in six countries – Roma and Travellers Survey*, Lucemburk, Úřad pro publikace; agentura FRA (2020), *EU-LGBTI II – A long way to go for LGBTI equality*, Lucemburk, Úřad pro publikace; agentura FRA (2019), *Průzkum o základních právech*.

⁴³ Agentura FRA (2017), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results*, Lucemburk, Úřad pro publikace, s. 22.

⁴⁴ Agentura FRA (2017), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results*, Lucemburk, Úřad pro publikace, s. 43; agentura FRA (2020), *Roma and Travellers in six countries – Roma and Travellers Survey*, Lucemburk, Úřad pro publikace, s. 31.

incidentů může místo toho sloužit jako ukazatel ochoty lidí oznamovat diskriminaci, což je ovlivněno mírou důvěry v instituce a úrovní informovanosti o právních předpisech v oblasti rovnosti, právech na rovnost a orgánech pro rovné zacházení.

Vysoký počet oznámených případů diskriminace může někdy naznačovat, že systémy pro oznamování incidentů fungují, zatímco nízký počet případů může naznačovat opak. Meziroční rozdíly v počtu oznámení navíc nutně neznamenají výkyvy ve výskytu diskriminace. Místo toho mohou odrážet změny v systémech pro oznamování incidentů, větší ochotu a schopnost obětí a svědků oznamovat incidenty nebo lepší schopnost příslušných orgánů tyto incidenty odpovídajícím způsobem řešit.

Údaje z průzkumu agentury FRA prokazují, že mezi hlavní důvody neoznamování incidentů patří níže uvedené faktory.

- Ve všech průzkumech agentury FRA je hlavním důvodem neoznámení diskriminačního incidentu přesvědčení, že by se v důsledku oznámení nic nestalo nebo že by se nic nezměnilo. Tento zvláštní důvod zmínilo:
 - ★ 52 % respondentů ve druhém průzkumu týkajícím se antisemitismu, kteří nehlásili poslední diskriminační incident⁴⁵,
 - ★ 41 % obětí diskriminace v průzkumu EU LGBTI II⁴⁶,
 - ★ 35 % obětí diskriminace, jež jsou příslušníky etnické menšiny nebo jsou přistěhovaleckého původu, v rámci šetření EU-MIDIS II⁴⁷,
 - ★ více než 36 % respondentů z obecné populace v průzkumu o základních právech, kteří neoznámili poslední případ diskriminace, s nímž se setkali⁴⁸.
- K dalším často uváděným důvodům neoznámení incidentu patří přesvědčení, že diskriminace není snadno prokazatelná a že incident může být příliš triviální nebo nemá smysl jej oznámit.

Jak dokládají zjištění průzkumu EU LGBTI II provedeného agenturou FRA, k dalším důvodům neoznamování incidentů patří:

- ★ přesvědčení, že diskriminaci nemá smysl hlásit, neboť k ní dochází po celou dobu (33 %),
- ★ neochota odhalit skutečnost, že se jedná o LGBTI osoby (21 %),
- ★ nedůvěra v orgány (21 %),
- ★ obava, že incident nebude brán vážně (23 %),
- ★ neinformovanost o tom, jak nebo kde incident oznámit (15 %),
- ★ pocit ublížení, traumatizace nebo přílišné obtíže spojené a aktivním oznámením incidentu (13 %)⁴⁹.

Tato zjištění poukazují na různou míru účinnosti stávajících právních předpisů, politik a orgánů, jež mají bojovat proti diskriminaci a zajistit rovnost pro všechny v členských státech. Naznačují také různé úrovně povědomí o právech u různých skupin, které byly předmětem průzkumu v jednotlivých zemích. Údaje z průzkumu agentury FRA skutečně svědčí o tom, že na rozdíl od zjištění týkajících se obecné populace zůstávají orgány pro rovné zacházení mezi skupinami obyvatelstva ohroženými diskriminací, jako jsou etnické menšiny nebo přistěhovanci, velkou měrou neznámé. Informovanost o antidiskriminačních právních předpisech a možných mechanismech zjednání nápravy, včetně orgánů pro rovné zacházení, se navíc mezi jednotlivými zeměmi a skupinami, které byly předmětem průzkumu, značně liší.

45 Agentura FRA (2018), *Zkušenosti a vnímání antisemitismu – Druhý průzkum týkající se diskriminace a zločinů z nenávisli proti Židům v EU*, Lucemburk, Úřad pro publikace, s. 59.

46 Agentura FRA (2020), *EU-LGBTI II – A long way to go for LGBTI equality*, Lucemburk, Úřad pro publikace, s. 37.

47 Agentura FRA (2017), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results*, Lucemburk, Úřad pro publikace, s. 49.

48 Agentura FRA (2020), *Co znamenají základní práva pro lidi v EU? Průzkum o základních právech 2019*, Lucemburk, Úřad pro publikace.

49 Agentura FRA (2020), *EU-LGBTI II – A long way to go for LGBTI equality*, Lucemburk, Úřad pro publikace, s. 37.

- Míra povědomí o tom, že diskriminace je nezákonná, je mezi respondenty v rámci šetření EU-MIDIS II v průměru poměrně vysoká (67 %)⁵⁰.
- Naproti tomu úroveň informovanosti respondentů v rámci šetření EU-MIDIS II o organizaci, která obětem diskriminace nabízí podporu nebo poradenství, včetně orgánů pro rovné zacházení, je velmi nízká: 71 % z nich o žádné takové organizaci neví, zatímco 62 % nezná název žádného orgánu pro rovné zacházení ve své zemi⁵¹.
- V porovnání s etnickými menšinami nebo přistěhovalci a jejich potomky je povědomí o orgánech pro rovné zacházení mezi obecnou populací poměrně vysoké. V 27 členských státech EU (EU-27) průměrně tři z pěti respondentů (61 %) v průzkumu o základních právech vědí alespoň o jednom orgánu pro rovné zacházení ve své zemi, což zahrnuje povědomí o orgánech pro rovné zacházení, které se zabývají rasovým a etnickým původem a pohlavím jakožto důvody diskriminace. Více než polovina (52 %) všech respondentů má povědomí o orgánu pro rovné zacházení, do jehož působnosti spadá rasový nebo etnický původ jako důvod diskriminace⁵².
- Tento podíl je však nižší u osob, které nejsou státními příslušníky země, jíž se průzkum týkal (34 %), než u těch, kteří jejími státními příslušníky jsou (53 %). Podobně je 45 % respondentů v průzkumu o základních právech, kteří se považují za příslušníky etnické menšiny, informováno o orgánu pro rovné zacházení, který se zabývá rasovým nebo etnickým původem jakožto důvodem diskriminace, ve srovnání s 53 % těch, kteří se necítí být součástí etnické menšiny⁵³.
- Údaje z průzkumu o základních právech dále ukazují, že v zemích EU-27 se informovanost obecné populace o orgánu pro rovné zacházení mírně liší podle zdravotního postižení. Více než polovina (55 %) respondentů s vážným omezením ve své každodenní činnosti udává, že jsou si vědomi orgánu pro rovné zacházení, načež následuje 57 % respondentů, kteří mají omezení, nikoli však vážné, a 63 % respondentů, kteří žádné omezení nemají.
- Celkově se v různých průzkumech agentury FRA povědomí respondentů o orgánu pro rovné zacházení liší v závislosti na úrovni vzdělání – respondenti s nižší úrovní vzdělání obvykle o těchto institucích vědí méně.
- I v případě vyšší informovanosti o konkrétních orgánech pro rovné zacházení (například v případě obecné populace a LGBTI osob)⁵⁴ tato skutečnost nesouvisí s podstatně vyšší mírou oznamování incidentů.
- Údaje agentury FRA o orgánech pro rovné zacházení ukazují, že orgány v Česku, Dánsku, Irsku, Lotyšsku, Polsku a Švédsku jsou na horní hranici, pokud jde o počet zaměstnanců a velikost rozpočtu v porovnání s počtem obyvatel v dané zemi, a 50 % či více respondentů v šetření EU-MIDIS II agentury FRA uvádí, že jsou informováni o orgánech pro rovné zacházení v těchto zemích (s o něco nižší informovaností v Irsku a Švédsku ve výši přibližně 40 %).
- Pro srovnání, z údajů agentury FRA vyplývá, že orgány pro rovné zacházení v Rakousku, Bulharsku, Německu, Řecku, Maďarsku, Itálii, Lucembursku, na Maltě, v Nizozemsku, Rumunsku, Slovinsku a Španělsku jsou na spodní hranici, pokud jde o počet zaměstnanců a velikost rozpočtu v porovnání s počtem obyvatel těchto zemí, přičemž 30 % či méně respondentů v šetření EU-MIDIS II provedeném agenturou FRA zná orgány pro rovné zacházení v těchto zemích.

Nízká úroveň informovanosti o orgánech pro rovné zacházení podkopává důležitou úlohu, kterou by tyto orgány měly hrát při poskytování pomoci obětem diskriminace. Dostupné důkazy potvrzují souvislost mezi zdroji přidělenými orgánům pro rovné zacházení (personál

50 Agentura FRA (2017), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results*, Lucemburk, Úřad pro publikace, s. 55.

51 Tamtéž, s. 51-53.

52 Agentura FRA (2020), *Co znamenají základní práva pro lidi v EU? Průzkum o základních právech*, Lucemburk, Úřad pro publikace.

53 Tamtéž.

54 Agentura FRA (2020), *Co znamenají základní práva pro lidi v EU? Průzkum o základních právech 2019*, Lucemburk, Úřad pro publikace; agentura FRA (2020), *EU LGBTI II – A long way to go for LGBTI equality*, Lucemburk, Úřad pro publikace, s. 35-37.

a rozpočet) a povědomím o těchto subjektech mezi obyvatelstvem. To naznačuje, že orgány pro rovné zacházení, které jsou právně a finančně silnější, mohou s větší pravděpodobností hrát účinnější úlohu při zvyšování informovanosti o právech jak potenciálních obětí diskriminace, tak svědků takových incidentů. To zahrnuje jejich schopnost provádět cílená opatření k oslovení osob nebo skupin nejvíce ohrožených diskriminací.

Je však pozoruhodné, že vyšší úroveň informovanosti o orgánech pro rovné zacházení nemusí vždy souviset s vyšší úrovní oznamování incidentů těmto orgánům. Tak je tomu i v případě některých orgánů, které se nacházejí na vyšší úrovni, pokud jde o poměr jejich lidských a finančních zdrojů k počtu obyvatel země, v níž jsou usazeny.

EU a její členské státy iniciovaly konkrétní úsilí s cílem podpořit oznamování incidentů příslušným subjektům a orgánům v oblasti trestných činů z nenávisti, které představují jednu z nejzávažnějších forem diskriminace⁵⁵. V březnu 2021 schválila skupina EU na vysoké úrovni pro boj proti rasismu, xenofobii a dalším formám nesnášenlivosti soubor klíčových obecných zásad, které mají oběti motivovat k tomu, aby trestné činy z nenávisti hlásily donucovacím orgánům⁵⁶. Pracovní skupina pro zaznamenávání trestných činů z nenávisti, sběr údajů a podporu podávání zpráv tyto zásady rozvinula prostřednictvím činností zprostředkovaných agenturou FRA.

Některé aspekty klíčových obecných zásad pro podporu oznamování trestných činů z nenávisti jsou relevantní i v souvislosti s podporou oznamování diskriminace orgánům pro rovné zacházení. Je tomu tak navzdory skutečnosti, že se mandáty několika málo orgánů pro rovné zacházení výslovně vztahují na trestné činy z nenávisti, jež se obvykle řeší podle ustanovení trestního práva.

V souvislosti s podporou oznamování incidentů orgánům pro rovné zacházení mají obzvláštní význam zásady č. 5, 6, 8 a 9. Tyto zásady se obecně týkají:

- navázání strukturální a formální spolupráce mezi orgány pro rovné zacházení, policií a organizacemi občanské společnosti, včetně účinných systémů postupování případů,
- zavedení dostupných kanálů pro oznamování pro oběti a svědky, jako je oznamování třetími stranami,
- zajištění cíleného oslovení osob ohrožených viktimizací motivovanou předsudky.

Oběti obtěžování nebo trestných činů z nenávisti se mohou obrátit na orgány pro rovné zacházení ohledně incidentů, které nelze kvalifikovat jako trestný čin. Důležitý krok pro oběti diskriminace při hledání podpory, ochrany a nápravy představují formalizované a účinné protokoly pro předávání mezi příslušnými orgány v závislosti na jejich příslušnosti pro konkrétní případ. Tato interinstitucionální spolupráce zahrnuje zvyšování povědomí o právech a posilování informovanosti o orgánech pro rovné zacházení u obecné populace a osob nejvíce ohrožených diskriminací.

55 Agentura FRA (2012), *Making hate crime visible in the European Union: Acknowledging victims' rights* (Zviditelňování trestných činů z nenávisti v Evropské unii: uznání práv obětí), Lucemburk, Úřad pro publikace.

56 Evropská komise, skupina EU na vysoké úrovni pro boj proti rasismu, xenofobii a jiným formám nesnášenlivosti, pracovní skupina pro zaznamenávání trestných činů z nenávisti, sběr údajů a podporu podávání zpráv (2021), *Key guiding principles on encouraging reporting of hate crime – The role of law enforcement and relevant authorities* (Klíčové obecné zásady pro podporu oznamování trestných činů z nenávisti – úloha donucovacích orgánů a příslušných orgánů), Lucemburk, Úřad pro publikace.

↑ STANOVISKO AGENTURY FRA Č. 4

Evropská komise a členské státy EU by měly uvážit vypracování zvláštních hlavních zásad na podporu oznamování diskriminace orgánům pro rovné zacházení v rámci činnosti skupiny na vysoké úrovni pro otázky rovnosti, nediskriminace a rozmanitosti a v úzké spolupráci se sítí Equinet, orgány pro rovné zacházení a příslušnými organizacemi občanské společnosti.

Pokud jde o podporu oznamování, EU a členské státy by měly zvážit přenos poznatků získaných při činnostech zprostředkovaných agenturou FRA, pokud jde o podporu oznamování trestných činů z nenávisti, v rámci skupiny EU na vysoké úrovni pro boj proti rasismu, xenofobii a jiným formám nesnášenlivosti v souvislosti s podporou oznamování diskriminace orgánům pro rovné zacházení. Klíčové obecné zásady pro podporu oznamování trestných činů z nenávisti, které schválila skupina na vysoké úrovni, by mohly být přizpůsobeny kontextu oznamování diskriminace orgánům pro rovné zacházení, zejména pokud jde o:

- vytvoření účinných systémů pro postupování případů mezi orgány pro rovné zacházení, policií a organizacemi občanské společnosti,
- poskytování přístupných kanálů pro oznamování, včetně oznamování třetími stranami,
- zajištění cíleného oslovení osob ohrožených diskriminací.

Členské státy by měly zvýšit úsilí o zajištění toho, aby orgány pro rovné zacházení měly prostředky nezbytné pro zvyšování povědomí o jejich existenci a působnosti, zejména mezi skupinami obyvatelstva, jimž hrozí diskriminace, jakož i u obecné populace.

Evropská komise a členské státy by měly podporovat nezávislý výzkum u skupin obyvatelstva nejvíce postižených diskriminací s cílem prozkoumat různé faktory, které mohou ovlivnit rozhodnutí lidí o tom, zda podají oznámení orgánům pro rovné zacházení, či nikoli.

Členské státy EU by měly v souladu s článkem 10 směrnice o rasové rovnosti a článkem 12 směrnice o rovnosti v zaměstnání zvýšit úsilí o zvyšování povědomí o antidiskriminačních právních předpisech a příslušných mechanismech pro zjednání nápravy, zejména u všech skupin obyvatelstva ohrožených diskriminací.

Členské státy EU by měly zintenzivnit úsilí o využívání nástrojů, jako jsou povinnosti veřejného sektoru v oblasti rovnosti a posuzování dopadů na rovnost, aby bylo zajištěno uplatňování zásady rovného zacházení.

VÝVOJ ÚLOHY ORGÁNŮ PRO ROVNÉ ZACHÁZENÍ

Účinné provádění stávajících právních předpisů vyžaduje vhodné struktury a mechanismy k posílení dodržování právních předpisů, jakož i ke zvýšení důvěry v subjekty podílející se na prosazování rovnosti. V tomto ohledu má zásadní význam efektivnost orgánů pro rovné zacházení.

Článek 13 směrnice o rasové rovnosti stanoví, že „členské státy určí jeden nebo několik subjektů pověřených podporou rovného zacházení se všemi osobami bez diskriminace na základě rasy nebo etnického původu. Mohou být součástí orgánů pověřených ochranou lidských práv nebo ochranou práv osob na vnitrostátní úrovni.“

Podle směrnice by pravomoci těchto orgánů pro rovné zacházení měly zahrnovat poskytování nezávislé pomoci obětem diskriminace při podávání návrhů na zahájení řízení z důvodu diskriminace; přípravu nezávislých studií týkajících se diskriminace a zveřejňování nezávislých zpráv a podávání doporučení k jakékoli otázce související s touto diskriminací. Směrnice ponechává členským státům široký prostor pro zřizování orgánů pro rovné zacházení podle jejich vlastních institucionálních tradic a uspořádání.

V roce 2018 zveřejnila Evropská komise doporučení týkající se norem pro orgány pro rovné zacházení, které určilo tři oblasti, v nichž členské státy mohou přijmout opatření, která by orgánům pro rovné zacházení umožnila plně prosazovat rovné zacházení a účinně plnit úkoly, jež jim ukládá právo EU. Tyto normy se týkají jejich mandátu; jejich nezávislosti a efektivnosti a toho, jak spolupracují a koordinují svou činnost mezi sebou navzájem, s orgány veřejné správy a dalšími organizacemi.

Jak poznamenává Evropská komise⁵⁷, úloha a postavení orgánů pro rovné zacházení se v jednotlivých členských státech stále značně liší, přičemž velké rozdíly existují s ohledem na jejich strukturu, důvody diskriminace a oblasti života, na něž se vztahují jejich mandáty, jejich funkce, nezávislost a lidské, finanční a technické zdroje, které mají k dispozici. Tato nejednotnost mezi orgány pro rovné zacházení v jednotlivých členských státech vede k mezerám v ochraně před diskriminací v EU. Tento důkaz o pokračující rozdílnosti orgánů pro rovné zacházení (navzdory doporučení Evropské komise o normách pro orgány pro rovné zacházení, jehož cílem bylo odstranit některé z těchto nedostatků a které bylo přijato již v roce 2018) potvrzuje, že existuje prostor pro harmonizaci úlohy a postavení orgánů pro rovné zacházení v EU a pro posílení jejich mandátů.

Evropská komise dále v akčním plánu EU pro boj proti rasismu na období 2020-2025 oznámila, že přezkoumá možnost navržení nových právních předpisů k posílení orgánů pro rovné zacházení do roku 2022.

Síť Equinet vypracovala dva soubory ukazatelů, které mohou EU a jejím členským státům napomoci v jejich úsilí o posílení orgánů pro rovné zacházení.

Soubor ukazatelů týkajících se mandátů se zaměřuje na důvody diskriminace a oblasti života, jimiž se orgány pro rovné zacházení zabývají, na jejich povahu a rozsah jejich pravomocí, pokud jde o poskytování nezávislé pomoci obětem diskriminace, na jejich rozhodovací pravomoci, jejich schopnost provádět průzkumy a výzkum a jejich poradní funkci.

Soubor ukazatelů nezávislosti se zaměřuje na právní rámce, kterými se zřizují orgány pro rovné zacházení, jejich schopnost vykonávat své funkce bez vměšování, rozpočet a zdroje přidělené orgánům pro rovné zacházení a na jmenování a odpovědnost vedení orgánů pro rovné zacházení.

Důležitou úlohu orgánů pro rovné zacházení při uplatňování zásady rovného zacházení dokládají rovněž role přidělené těmto orgánům v různých iniciativách EU: v akčním plánu

⁵⁷ Evropská komise (2021), *pracovní dokument útvarů Komise – Equality bodies and the implementation of the Commission Recommendation on standards for equality bodies* (Orgány pro rovné zacházení a provádění doporučení Komise o normách pro orgány pro rovné zacházení), SWD(2021) 63 final, Brusel, 19. března 2021.

EU proti rasismu na období 2020–2025⁵⁸; strategii EU v oblasti práv obětí⁵⁹; doporučení Rady o rovnosti, začlenění a účasti Romů⁶⁰; návrhu nařízení o společných ustanoveních o fondech EU na období 2021–2027 (dále jen „nařízení o společných ustanoveních“)⁶¹ a návrhu závazných opatření v oblasti transparentnosti odměňování⁶². Každá z těchto iniciativ přiděluje orgánům pro rovné zacházení aktivní úlohu, která vyžaduje přidělení zdrojů těmto orgánům, aby mohly tyto úkoly plnit účinně a nezávisle.

Konkrétně, nařízení o společných ustanoveních vyžaduje účast orgánů pro rovné zacházení v monitorovacích výborech programů financovaných EU. Tyto výbory budou odpovědné za přezkoumání toho, zda programy financované EU splňují základní podmínky, jež jsou nezbytné pro přístup k fondům EU a jejich využívání během celého programového období.

↑ STANOVISKO AGENTURY FRA Č. 5

Členské státy EU by měly zajistit, aby orgány pro rovné zacházení mohly účinně plnit své úkoly, které jim ukládá směrnice o rasové rovnosti, a s ohledem na úlohu, kterou jim svěřuje akční plán EU pro boj proti rasismu; strategie EU v oblasti práv obětí; doporučení Rady o rovnosti, začlenění a účasti Romů; návrh nařízení o společných ustanoveních o fondech EU na období 2021–2027 a návrh závazných opatření v oblasti transparentnosti odměňování.

To znamená zajistit, aby byly orgánům pro rovné zacházení uděleny dostatečně široké mandáty a byly jim přiděleny odpovídající lidské, finanční a technické zdroje k účinnému a nezávislému plnění všech úkolů stanovených právními předpisy. Tuto nutnost zdůrazňuje i zpráva Evropské komise z roku 2021 o uplatňování směrnice o rasové rovnosti a směrnice o rovnosti v zaměstnání.

Členské státy by přitom měly náležitě zohlednit doporučení Evropské komise (EU) 2018/951 z června 2018 o normách pro orgány pro rovné zacházení. To zahrnuje možnost orgánů pro rovné zacházení přijímat a vyřizovat stížnosti (včetně stížností třetích stran) a pomáhat obětem diskriminace; zveřejňovat nezávislé zprávy a doporučení týkající se veškerých otázek souvisejících s diskriminací; shromažďovat údaje prostřednictvím nezávislých průzkumů, což přispěje k získání poznatků pro sledování úrovně diskriminace, a zvyšovat povědomí o existenci orgánů pro rovné zacházení u skupin obyvatelstva, pro něž byly zřízeny.

Členské státy se vyzývají, aby plně provedly opatření obsažená v doporučení Evropské komise o normách pro orgány pro rovné zacházení s cílem zajistit, aby tyto orgány mohly naplnit svůj obrovský potenciál a prosazovat rovné zacházení v praxi.

Evropská komise se mimoto vybízí, aby do roku 2022 navrhla nové právní předpisy k posílení orgánů pro rovné zacházení, jak je uvedeno v akčním plánu EU pro boj proti rasismu na období 2020–2025. Pro tyto právní předpisy hovoří nerovná ochrana před diskriminací v EU, která vyplývá z rozdílné struktury orgánů pro rovné zacházení, zejména vezme-li se v úvahu, že rovnost je jednou ze základních hodnot Unie.

58 Evropská komise (2020), *Unie rovnosti: Akční plán EU proti rasismu na období 2020–2025*, COM(2020) 565 final, Brusel, 18. září 2020.

59 Evropská komise (2020), *strategie EU v oblasti práv obětí (2020–2025)*, COM(2020) 258 final, Brusel, 24. června 2020.

60 Rada Evropské unie (2021), *doporučení Rady o rovnosti, začlenění a účasti Romů*, Brusel, 2. března 2021.

61 Evropská komise (2018), *návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu plus, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o finančních pravidlech pro tyto fondy a pro Azylový a migrační fond, Fond pro vnitřní bezpečnost a Nástroj pro správu hranic a víza*, COM(2018) 375 final, Brusel, 29. května 2018.

62 Evropská komise (2021), *návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se posiluje uplatňování zásady stejné odměny mužů a žen za stejnou nebo rovnocennou práci prostřednictvím transparentnosti odměňování a mechanismů prosazování*, COM(2021) 93 final, Brusel, 4. března 2021.

Vzhledem k různorodosti právních tradic a systémů v členských státech se doporučuje pokračovat ve výměně postupů s cílem určit, jak by opatření prováděná v jedné zemi za účelem posílení orgánů pro rovné zacházení mohla být převedena do jiné země. Členské státy by mohly Evropskou komisi, agenturu FRA a síť Equinet požádat o pomoc při usnadňování této výměny postupů.

Členské státy se vyzývají, aby používaly ukazatele vyvinuté sítí Equinet k měření souladu s normami pro orgány pro rovné zacházení a aby přijaly opatření k odpovídajícímu posílení těchto orgánů.

EU by měla zajistit, aby síti Equinet byly k dispozici odpovídající lidské, technické a finanční zdroje, které jí umožní dále rozvíjet a zajišťovat uplatňování souboru ukazatelů a pomáhat Evropské komisi, členským státům a orgánům pro rovné zacházení při sledování provádění doporučení o normách pro orgány pro rovné zacházení v praxi. To by přispělo k posílení orgánů pro rovné zacházení.

PODPORA SHROMAŽĎOVÁNÍ A VYUŽÍVÁNÍ ÚDAJŮ O ROVNOSTI, VČETNĚ NÁLEŽITÉHO UPLATŇOVÁNÍ OBECNÉHO NAŘÍZENÍ O OCHRANĚ OSOBNÍCH ÚDAJŮ

Podle *Evropské příručky o údajích o rovnosti (European handbook on equality data)*⁶³ se „údaji o rovnosti“ rozumí jakákoli informace, která je užitečná pro účely popisu a analýzy stavu rovnosti. Tyto údaje jsou nezbytné k tomu, aby bylo možné na základě faktů posoudit uplatňování antidiskriminačních politik na úrovni EU a členských států a posílit postavení skupin obyvatelstva, které jsou ohroženy diskriminací.

Jsou-li tyto informace shromažďovány pravidelně a systematicky, mají zásadní význam pro to, aby členským státům pomohly posoudit, zda dodržují závazky v oblasti lidských práv. Umožňují také tvůrcům politik sledovat trendy, pokud jde o výsledky uplatňování právních předpisů, politik a opatření přijatých EU a jejími členskými státy na podporu rovného zacházení. V této souvislosti Evropský účetní dvůr ve své zvláštní zprávě z roku 2016 nazvané *„Politické iniciativy a finanční podpora EU v oblasti romské integrace“* vyzval Evropskou komisi, aby spolupracovala s členskými státy na vytvoření společné metodiky a povzbuzovala členské státy ke shromažďování statistických údajů o etnickém původu⁶⁴. V reakci na to Evropská komise a agentura FRA spolupracovaly s národními kontaktními místy pro Romy v rámci pracovní skupiny, která vypracovala rámec ukazatelů rovnosti, začlenění a účasti Romů a doplnila jej údaji. Tato práce dosud probíhá.

V současnosti jen málo členských států provozuje komplexní systémy nebo uplatňuje koordinovaný přístup ke shromažďování a využívání údajů o rovnosti, jak je uvedeno v *Pokynech ke zlepšení shromažďování a využívání údajů o rovnosti*, které schválila skupina Evropské komise na vysoké úrovni pro otázky rovnosti, nediskriminace a rozmanitosti v roce 2018⁶⁵. Specializovaná podskupina pro údaje o rovnosti, kterou zprostředkovala agentura FRA, vypracovala tyto pokyny s cílem poskytnout konkrétní vodítka k lepšímu sběru a využívání údajů o rovnosti na vnitrostátní úrovni.

Některé členské státy začaly provádět pokyny, které se týkají institucionálního, strukturálního a operačního rozměru sběru a využívání údajů o rovnosti. Pokyny doplňuje **Compendium of promising practices (Přehled slibných postupů)**⁶⁶ a diagnostický mapovací nástroj.

Podskupina pro údaje o rovnosti zjistila řadu problémů při využívání a shromažďování údajů o rovnosti, které jsou společné mnoha členským státům, včetně nerovnováhy s ohledem na důvody diskriminace a oblasti života, pro něž jsou shromažďovány údaje; nedostatečné jednotnosti a soudržnosti definic, klasifikací a kategorizací, což má vliv na srovnatelnost statistických údajů o rovnosti mezi členskými státy i v rámci nich; nedostatečných konzultací s příslušnými zúčastněnými stranami a dotčenými skupinami při navrhování a provádění sběru údajů; přerušovaného sběru údajů, který neumožňuje analýzu trendů v průběhu času, a nepřesného výkladu rámců pro ochranu údajů v souvislosti s údaji o rovnosti.

Tento nedostatek údajů znamená, že EU a členské státy nemají úplný přehled, chtějí-li se zabývat zkušenostmi milionů lidí v celé EU, které se vyznačují diskriminací z různých důvodů a v různých oblastech života. Z toho plynoucí nedostatečné množství příslušných údajů navíc EU a členským státům brání v účinném sledování stavu rovnosti. Údaje o rovnosti mohou rovněž pomoci zlepšit posuzování případné diskriminace a předpojatosti, jsou-li při rozhodování stále více využívány algoritmy a umělá inteligence.

Neexistence spolehlivých a systematicky shromažďovaných údajů o rovnosti spolu s velmi malým počtem případů diskriminace, na které byly upozorněny příslušné orgány, příslušné subjekty a soudy, vytváří neúplný obraz o existenci diskriminace v EU. Jak je uvedeno v pokynu č. 1 týkajícím se údajů o rovnosti, vnitrostátní statistický úřad, orgán pro rovné

63 Evropská komise (2016), *European handbook on equality data*, Lucemburk, Úřad pro publikace, s. 15.

64 Evropský účetní dvůr (2016), *Politické iniciativy a finanční podpora EU v oblasti romské integrace: v posledním desetiletí bylo dosaženo významného pokroku, avšak je zapotřebí dalšího úsilí přímo v terénu*, Lucemburk, Úřad pro publikace.

65 Evropská komise, skupina na vysoké úrovni pro otázky rovnosti, nediskriminace a rozmanitosti, podskupina pro údaje o rovnosti (2018), *Pokyny ke zlepšení shromažďování a využívání údajů o rovnosti*, Brusel, Evropská komise.

66 Agentura FRA (2020), *„Compendium of practices for equality data collection“*.

zacházení nebo výzkumný ústav by mohl zmapovat „stávající zdroje údajů o rovnosti v členských státech [...] a stanovit základní úroveň pro systematictější přístup ke shromažďování údajů o rovnosti“⁶⁷.

Za účelem řešení nedostatků zjištěných prostřednictvím tohoto mapování se v pokynu č. 2 týkajícím se údajů o rovnosti navrhuje, že by příslušné orgány mohly zřídit interinstitucionální pracovní skupinu, která by zahrnovala například „ministerstva, vnitrostátní statistické úřady, orgány pro rovné zacházení, národní instituce pro lidská práva, výzkumné instituce a vědeckou obec, jakož i další příslušné subjekty a poskytovatele údajů, jako jsou zástupci příslušných místních orgánů, soudnictví, policie atd.“⁶⁸.

Ve svých **pokynech ke shromažďování a členění údajů pro účely monitorování pokroku při dosahování cílů Agendy pro udržitelný rozvoj 2030** z roku 2018 Úřad vysokého komisaře OSN pro lidská práva zdůrazňuje zásadu lidských práv „nezpůsobovat újmu“⁶⁹. Jak je uvedeno v *Pokynech ke zlepšení shromažďování a využívání údajů o rovnosti*, „nezpůsobovat újmu“ znamená, že by činnosti v oblasti shromažďování údajů neměly vytvářet ani posilovat stávající diskriminaci, předsudky nebo stereotypy a že by shromážděné údaje měly být využívány ve prospěch skupin, které popisují, a společnosti jako celku⁷⁰.

↑ STANOVISKO AGENTURY FRA Č. 6

Členské státy EU by měly zajistit systematické shromažďování spolehlivých, platných a srovnatelných údajů o rovnosti rozčleněných podle pohlaví, rasy a etnického původu, náboženského vyznání nebo přesvědčení, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace. Členské státy by měly tyto údaje shromažďovat níže popsány prostředky na základě sebeurčení osob ohrožených diskriminací. Organizace občanské společnosti zastupující tyto skupiny obyvatelstva by měly přispívat k vypracování příslušných definic a ukazatelů.

Členské státy by měly využívat co nejširší škálu zdrojů údajů o rovnosti, mimo jiné (na vnitrostátní úrovni) spolu s údaji agentury FRA, sčítáními lidu; správními rejstříky; šetřeními domácností a jednotlivými zjišťováními; průzkumy viktimizace; průzkumy postojů; údaji ze stížností a výzkumem orgánů pro rovné zacházení; situačním testováním; sledováním rozmanitosti ze strany zaměstnavatelů a poskytovatelů služeb a údaji získanými prostřednictvím kvalitativních výzkumných strategií, jako jsou případové studie, podrobné pohovory a rozhovory s odborníky.

Členské státy by měly posílit pravidelné a komplexní shromažďování údajů o rovnosti prostřednictvím svých vnitrostátních statistických úřadů a jiných příslušných vládních agentur. To zahrnuje systematické sestavování statistik týkajících se rovnosti na základě sčítání lidu a bytů, správních rejstříků a oficiálních celounijních průzkumů, jako jsou statistika Evropské unie v oblasti příjmů a životních podmínek, šetření pracovních sil a další reprezentativní průzkumy. Aby bylo možné sledovat výsledky v oblasti rovnosti, měly by tyto zdroje údajů i) zahrnovat nedostatečně zastoupené skupiny ohrožené diskriminací a ii) obsahovat informace o zkušenostech s diskriminací na základě pohlaví, rasy a etnického původu, náboženského vyznání nebo přesvědčení, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace.

67 Evropská komise, skupina na vysoké úrovni pro otázky rovnosti, nediskriminace a rozmanitosti, podskupina pro údaje o rovnosti (2018), *Pokyny ke zlepšení shromažďování a využívání údajů o rovnosti*, Brusel, Evropská komise, s. 9.

68 Tamtéž, s. 10.

69 Úřad vysokého komisaře OSN pro lidská práva (2018), *A human rights-based approach to data – Leaving no one behind in the 2030 agenda for sustainable development* (Přístup k údajům založený na lidských právech – v Agendě pro udržitelný rozvoj 2030 nebude nikdo opomenut), New York, Organizace spojených národů.

70 Evropská komise, skupina na vysoké úrovni pro otázky rovnosti, nediskriminace a rozmanitosti, podskupina pro údaje o rovnosti (2018), *Pokyny ke zlepšení shromažďování a využívání údajů o rovnosti*, Brusel, Evropská komise, s. 4.

Za účelem vypracování strategií pro náležité zachycení případů, kdy se různé důvody diskriminace protínají nebo působí společně – tj. vícenásobné diskriminace a diskriminace na základě příslušnosti ke dvěma či více skupinám –, by členské státy EU měly používat komplexní soubor nástrojů pro shromažďování údajů o rovnosti, včetně rozsáhlých kvantitativních průzkumů zahrnujících různé skupiny obyvatelstva a důvody diskriminace, spolu s testováním diskriminace, což je zavedená metoda pro získávání objektivních důkazů o diskriminaci.

Členské státy by měly zvýšit úsilí o koordinovaný přístup ke shromažďování údajů o rovnosti a používat tyto údaje jako základ pro vypracování politik založených na důkazech na podporu rovnosti a nediskriminace. Členské státy by v tomto ohledu měly věnovat náležitou pozornost Pokynům ke zlepšování shromažďování a používání údajů o rovnosti, které přijala skupina EU na vysoké úrovni pro otázky nediskriminace, rovnosti a rozmanitosti. Členské státy se vyzývají, aby využívaly mapovací nástroj a přehled postupů, které tyto pokyny doplňují. Orgány a instituce EU by měly zvážit uplatňování těchto pokynů v rámci svých vlastních struktur.

V souladu s pokynem č. 2 v Pokynech ke zlepšení shromažďování a využívání údajů o rovnosti by členské státy měly zvážit možnost orgánů pro rovné zacházení podporovat interinstitucionální spolupráci při shromažďování a využívání údajů o rovnosti. Toho by mohlo být dosaženo zřízením struktur (např. interinstitucionální pracovní skupiny), které umožní systematickou a dlouhodobou spolupráci mezi příslušnými subjekty v dané zemi. Členské státy, které pověří orgány pro rovné zacházení takovou koordinační funkcí, by měly zajistit, aby tyto orgány měly potřebné kapacity, odborné znalosti a zdroje.

SBĚR ÚDAJŮ O ROVNOSTI PODLE OBECNÉHO NAŘÍZENÍ O OCHRANĚ OSOBNÍCH ÚDAJŮ

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů – obecné nařízení o ochraně osobních údajů (GDPR) – vstoupilo v platnost dne 25. května 2018. To vyvolalo úvahy o tom, jak legálně shromažďovat a zpracovávat zvláštní kategorie osobních údajů (článek 9 nařízení GDPR), jako jsou údaje týkající se rasy nebo etnického původu dané osoby, jejího zdraví, náboženského vyznání nebo přesvědčení či sexuální orientace. Například *Pokyny ke zlepšení shromažďování a využívání údajů o rovnosti*, které schválila skupina na vysoké úrovni pro otázky rovnosti, nediskriminace a rozmanitosti, uvádějí, že „požadavky na ochranu údajů jsou [někdy] chápány tak, že zakazují shromažďování osobních údajů, například pokud jde o etnický původ, náboženské vyznání nebo sexuální orientaci“⁷¹. V souladu s čl. 9 odst. 2 písm. j) nařízení GDPR je však zpracování zvláštních kategorií osobních údajů zakázáno, **ledaže** „zpracování je nezbytné pro [...] statistické účely v souladu s čl. 89 odst. 1 na základě práva Unie nebo členského státu, které je přiměřené sledovanému cíli, dodržuje podstatu práva na ochranu údajů a poskytuje vhodné a konkrétní záruky pro ochranu základních práv a zájmů subjektu údajů“.

Členské státy proto mohou shromažďovat a zpracovávat údaje o rovnosti založené na zvláštních kategoriích osobních údajů pro účely významného veřejného zájmu, pro statistické účely a pro účely vědeckého či historického výzkumu tím, že zajistí, aby subjekt údajů udělil výslovný souhlas se zpracováním těchto osobních údajů pro jeden nebo více konkrétních účelů (čl. 9 odst. 2 písm. a)).

V 26. bodě odůvodnění nařízení GDPR je mimoto objasněno, že by se zásady ochrany údajů měly uplatňovat na zvláštní kategorie osobních údajů, které se týkají identifikované nebo identifikovatelné fyzické osoby, a neměly by se vztahovat na anonymní informace nebo osobní údaje, které byly anonymizovány tak, že subjekt údajů není nebo již přestal být identifikovatelným, jako jsou údaje používané pro souhrnné statistické účely k určení a zaznamenání trendů v oblasti rovnosti.

Evropský inspektor ochrany údajů (EIOÚ) zveřejnil **předběžné stanovisko k ochraně údajů a vědeckému výzkumu** s cílem poskytnout právní jistotu ohledně podmínek, za nichž je zpracování těchto údajů povoleno, a toho, jaké záruky musí být při jejich shromažďování zavedeny. Toto stanovisko EIOÚ je relevantní pro subjekty shromažďující a zpracovávající údaje, mezi něž patří výzkumné ústavy, akademická obec, vládní agentury na vnitrostátní a místní úrovni, orgány pro rovné zacházení, instituce pro lidská práva, agentury a subjekty EU (včetně agentury FRA) a organizace občanské společnosti.

↑ STANOVISKO AGENTURY FRA Č. 7

Nařízení GDPR umožňuje shromažďování a zpracovávání zvláštních kategorií osobních údajů za určitých podmínek, a to i pro statistické nebo výzkumné účely (čl. 9 odst. 2 písm. a), g) a j)).

Subjekty shromažďující a zpracovávající údaje v členských státech EU by měly požádat o radu své vnitrostátní úřady pro ochranu údajů a vyžádat si další pokyny od Evropského sboru pro ochranu osobních údajů (EDPB) a evropského inspektora ochrany údajů ohledně záruk, které je třeba uplatňovat při shromažďování a zpracovávání zvláštních kategorií osobních údajů, a to i pro účely vědeckého výzkumu (čl. 9 odst. 2 písm. j) nařízení GDPR). Přitom by měly náležitě zohlednit **předběžné stanovisko EIOÚ k ochraně údajů a vědeckému výzkumu ze dne 6. ledna 2020** a připravované pokyny Evropského sboru pro ochranu osobních údajů týkající se ochrany údajů a vědeckého výzkumu.

Veškeré shromažďování a zpracovávání údajů o rovnosti by se mělo uskutečnit zcela v souladu se zásadami a zárukami stanovenými v nařízení GDPR.

⁷¹ Tamtéž, s. 7.



PROSAZOVÁNÍ A OCHRANA VAŠICH ZÁKLADNÍCH PRÁV V CELÉ EU —

Úplné stanovisko agentury FRA č. 1/2021 ze dne
30. dubna 2021 viz:
[https://fra.europa.eu/en/publication/2021/fra-opinion-
eu-equality-20-years](https://fra.europa.eu/en/publication/2021/fra-opinion-eu-equality-20-years)

DALŠÍ INFORMACE



FRA – AGENTURA EVROPSKÉ UNIE PRO ZÁKLADNÍ PRÁVA

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Vídeň – Rakousko

Tel. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699

fra.europa.eu

 facebook.com/fundamentalrights

 twitter.com/EURightsAgency

 linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency



Úřad pro publikace
Evropské unie