

EVROPSKÝ VÝBOR PRO SOCIÁLNÍ PRÁVA

ROZHODNUTÍ O ODŮVODNĚNOSTI

Přijato: 18. října 2023
Oznámeno: 19. prosince 2023
Zveřejněno: 20. dubna 2024

European Roma Rights Centre (ERRC) proti České republice
stížnost č. 190/2020

Evropský výbor pro sociální práva, výbor nezávislých expertů založený podle článku 25 Evropské sociální charty (dále jen „Výbor“), na svém 337. zasedání ve složení:

Aoife NOLAN, předsedkyně

Eliane CHEMLA, místopředsedkyně

Tatiana PUIU, místopředsedkyně

Kristine DUPATE, zpravodajka

József HAJDU

Karin Møhl LARSEN

Yusuf BALCI

Paul RIETJENS

George N. THEODOSIS

Mario VINKOVIĆ

Miriam KULLMANN

Carmen SALCEDO BELTRÁN

Franz MARHOLD

Alla FEDOROVA

jemuž asistoval Henrik KRISTENSEN, zástupce výkonného tajemníka,

po poradě konané dne 18. října 2023,

na základě zprávy, kterou předložil Mario VINKOVIĆ,

vynesl toto rozhodnutí, které bylo přijato uvedeného dne:

ŘÍZENÍ

1. Stížnost podaná organizací European Roma Rights Centre [Evropské centrum pro práva Romů] (dál jen „ERRC“) byla doručena dne 20. ledna 2020.
2. ERRC tvrdí, že Česká republika nesplnila svůj závazek shromažďovat a vyhodnocovat údaje o etnické příslušnosti dětí v institucionální péči, což by jí umožnilo zavádět účinné politiky vedoucí ke snížení nepřiměřeně vysokého počtu romských dětí, včetně kojenců, umístěných v institucionální péči. ERRC tvrdí, že tento stav je v rozporu s články 16 a 17 Charty z roku 1961. ERRC dále tvrdí, že tento stav představuje diskriminaci v rozporu s články 16 a 17 Charty z roku 1961 ve spojení se zákazem diskriminace za-

kotveným v preambuli Charty z roku 1961. Dne 9. září 2020 prohlásil Výbor stížnost za přijatelnou.

3. Výbor v souladu s čl. 7 odst. 1 Dodatkového protokolu z roku 1995 zakládajícího systém kolektivních stížností (dále jen „Protokol“) a s čl. 31 odst. 3 Jednacího řádu Evropského výboru pro sociální práva (dále jen „Jednací řád“) vyzval vládu, aby do 16. listopadu 2020 předložila své písemné stanovisko k odůvodněnosti stížnosti.
4. Výbor v souladu s čl. 7 odst. 1 a 2 Protokolu a čl. 32 odst. 1 a 2 Jednacího řádu vyzval smluvní strany Protokolu, státy, které učinily prohlášení podle čl. D odst. 2 Charty a mezinárodní organizace zaměstnavatelů nebo odborové organizace uvedené v čl. 27 odst. 2 Charty z roku 1961, aby do 16. listopadu 2020 předložily případné připomínky k odůvodněnosti stížnosti.
5. Písemné stanovisko vlády k odůvodněnosti stížnosti bylo doručeno dne 16. listopadu 2020.
6. Organizace ERRC byla v souladu s čl. 31 odst. 3 Jednacího řádu vyzvána, aby do 12. ledna 2021 předložila vyjádření ke stanovisku vlády k odůvodněnosti stížnosti. Vyjádření ERRC bylo doručeno dne 12. ledna 2021.
7. Vláda byla v souladu s čl. 31 odst. 3 Jednacího řádu vyzvána, aby do 12. března 2021 předložila doplňující vyjádření ke stanovisku organizace ERRC. Další vyjádření vlády bylo doručeno dne 10. března 2021.

PODÁNÍ ÚČASTNÍKŮ ŘÍZENÍ

A. Stěžovatelská organizace

8. ERRC tvrdí, že Česká republika tím, že neplní svůj závazek shromažďovat a vyhodnocovat údaje o etnické příslušnosti dětí v institucionální péči, které by jí umožnily zavádět účinné politiky, jež by snížily nepřiměřeně vysoký počet romských dětí, včetně kojenců, umístěných do institucionální péče, porušuje právo matek a dětí na sociální a hospodářskou ochranu a právo rodiny na sociální, právní a hospodářskou ochranu v rozporu s články 17 a 16 Charty z roku 1961.
9. ERRC dále tvrdí, že vzhledem k absenci příslušných údajů a statistik o etnické příslušnosti dětí v institucionální péči je systém institucionální péče v České republice i nadále diskriminační zejména vůči romským dětem. Podle názoru ERRC proto dochází k porušení článků 16 a 17 Charty z roku 1961 ve spojení se zákazem diskriminace zakotveným v preambuli této Charty.

B. Žalovaná vláda

10. Vláda tvrdí, že články 16 a 17 Charty z roku 1961 nelze vykládat tak, že stanoví absolutní pozitivní povinnost státu shromažďovat statistické údaje o počtu romských dětí v institucionální péči. S odkazem na opatření přijatá českými orgány s cílem získat kvalifikované a spolehlivé odhady počtu romských dětí v institucionální péči a zároveň minimalizovat zásahy do práv dotčených osob vláda žádá Výbor, aby konstatoval, že situace v České republice je s Chartou v souladu.

PŘÍSLUŠNÉ VNITROSTÁTNÍ PRÁVO A PRAXE

11. Listina základních práv a svobod České republiky stanoví:

Článek 3

„(1) Základní práva a svobody se zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení.“

Článek 24

„Příslušnost ke kterékoli národnostní nebo etnické menšině nesmí být nikomu na újmu.“

12. Zákon č. 273/2001 Sb. o právech příslušníků národnostních menšin stanoví:

Článek 2

Vymezení základních pojmů

„(1) Národnostní menšina je společenství občanů České republiky žijících na území současné České republiky, kteří se odlišují od ostatních občanů zpravidla společným etnickým původem, jazykem, kulturou a tradicemi, tvoří početní menšinu obyvatelstva a zároveň projevují vůli být považováni za národnostní menšinu za účelem společného úsilí o zachování a rozvoj vlastní svébytnosti, jazyka a kultury a zároveň za účelem vyjádření a ochrany zájmů jejich společenství, které se historicky utvořilo.“

(2) Příslušníkem národnostní menšiny je občan České republiky, který se hlásí k jiné než české národnosti a projevuje přání být považován za příslušníka národnostní menšiny spolu s dalšími, kteří se hlásí ke stejné národnosti.“

Článek 4

Svobodná volba příslušnosti k národnostní menšině

„(1) Z příslušnosti k národnostní menšině nesmí nikomu vzejít žádná újma.“

(2) Orgány veřejné správy nevedou evidenci příslušníků národnostních menšin. Získávání, zpracovávání a používání osobních údajů ohledně příslušnosti k národnostní menšině se řídí ustanoveními zvláštních právních předpisů. Údaje o přihlášení se k národnosti získané těmito orgány při sčítání lidu nebo podle jiného zvláštního zákona, které umožňují určení příslušnosti k národnostní menšině, nesmějí být použity pro jiný účel, než pro který byly shromážděny a uloženy, a po statistickém zpracování musejí být zničeny.“

13. Důvodová zpráva k zákonu č. 273/2001 Sb. k zákazu stanovenému v § 4 odst. 2 uvádí, že v rámci statistického zjišťování lze shromažďovat pouze anonymní údaje s tím, že ty údaje, ze kterých by šlo určit totožnost jednotlivých příslušníků národnostních menšin, musejí být po jejich statistickém zpracování zničeny. Jsou-li údaje o přihlášení se k národnosti získané při sčítání lidu, a umožňují-li určení příslušnosti určité osoby k národnostní menšině, nesmějí být použity pro jiný účel, než pro který byly shromážděny a uloženy, a po statistickém zpracování musejí být zničeny.“

14. Zákon č. 198/2009 Sb. ze dne 23. dubna 2008 o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací (antidiskriminační zákon) ve svém čl. 2 odst. 3 stanoví:

„Přímou diskriminací se rozumí takové jednání, včetně opomenutí, kdy se s jednou osobou zachází méně příznivě, než se zachází nebo zacházelo nebo by se zacházelo s jinou osobou ve srovnatelné situaci, a to z důvodu rasy, etnického původu, národnosti, pohlaví, sexuální orientace, věku, zdravotního postižení, náboženského vyznání, víry či světového názoru, a dále v právních vztazích, ve kterých se uplatní přímo použitelný předpis Evropské unie z oblasti volného pohybu pracovníků, i z důvodu státní příslušnosti.“

15. Zákon č. 110/2019 ze dne 12. března 2019 o zpracování osobních údajů klasifikuje osobní údaje vypovídající o rasovém nebo etnickém původu jako „citlivé osobní údaje požívající zvýšené ochrany“. Ustanovení čl. 66 odst. 6 tohoto zákona stanoví:

„Kde se v dosavadních právních předpisech používá pojem citlivý údaj nebo citlivý osobní údaj, rozumí se tím ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona osobní údaj, který vypovídá o rasovém nebo etnickém původu, politických názorech, náboženském vyznání nebo filosofickém přesvědčení nebo člen-

ství v odborové organizaci, genetický údaj, biometrický údaj zpracovávaný za účelem jedinečné identifikace fyzické osoby, údaj o zdravotním stavu, o sexuálním chování, o sexuální orientaci a údaj týkající se rozsudků v trestních věcech a trestných činů nebo souvisejících bezpečnostních opatření.“

PŘÍSLUŠNÉ MEZINÁRODNÍ DOKUMENTY

A. Rada Evropy

1. Parlamentní shromáždění

16. Parlamentní shromáždění ve své rezoluci č. 2153(2017) o podpoře začleňování Romů a kočovníků zdůraznilo, že nevyhovující životní podmínky a nedostatečný přístup ke zdravotní péči, nízké příjmy, vysoká nezaměstnanost a diskriminace v přístupu ke vzdělání jsou každodenní realitou mnoha Romů a kočovníků. Vyzvalo proto členské státy, aby mimo jiné v souladu s požadavky na ochranu údajů shromažďovaly nezbytné údaje, které umožní vhodně koncipovat programy na podporu začleňování Romů a kočovníků a účinně sledovat jejich dopad.

2. Výbor ministrů

17. V doporučení Rec(2005)5 ohledně práv dětí žijících v institucionálních zařízeních (přijaté Výborem ministrů dne 16. března 2005 na 919. zasedání zástupců ministrů) Výbor ministrů zastává názor, že rozhodnutí o umístění dítěte a samotné umístění v institucionálním zařízení by se nemělo stát předmětem diskriminace na základě pohlaví, rasy, barvy pleti, sociálního, etnického či národnostního původu, vyjadřovaných názorů, jazyka, majetku, náboženství, zdravotního postižení, narození a jakéhokoli jiného stavu dítěte a/nebo jeho rodičů. Doporučil, aby byly shromažďovány a analyzovány příslušné statistické údaje a aby byl podporován výzkum za účelem účinného monitorování.

3. Evropská komise proti rasismu a nesnášenlivosti (ECRI)

18. Ve své první zprávě o České republice přijaté v září 1997 (CRI(97)50) vzala Evropská komise proti rasismu a nesnášenlivosti na vědomí prohlášení úřadů, že údaje o demografickém složení, kromě výsledků sčítání lidu, nemohou být v České republice zveřejňovány s ohledem na právní předpisy určené k ochraně osobních údajů a soukromí. Komise ECRI navrhla, aby byla přijata opatření pro větší informovanost orgánů místní správy, vědeckovýzkumných institucí a nevládních organizací o romské komunitě s cílem usnadnit plánování sociální politiky ve vztahu k této komunitě.
19. Ve své čtvrté zprávě o České republice přijaté dne 2. dubna 2009 (CRI(2009)30) komise ECRI vyslovila názor, že „[j]ak vyplynulo z výzkumu, celkový počet dětí v ústavní péči je v České republice velmi vysoký a podíl romských dětí mezi nimi je neúměrný“. Oficiální údaje o jednotlivých etnických skupinách neexistují, odhady podílů Romů mezi dětmi v ústavní péči se pohybují mezi 20 až 80 %.“
20. Ve své šesté zprávě o České republice, přijaté dne 1. října 2020, komise ECRI rovněž vzala na vědomí, že české orgány neshromažďují komplexní údaje o rovném postavení Romů týkající se inkluze a integrace v oblasti vzdělávání, zaměstnanosti, bydlení a zdraví. Domnívá se, že absence těchto údajů velmi ztěžuje důkladné hodnocení účinnosti stávajících opatření. Rovněž vzala na vědomí, že orgány zkoumají, jak shromažďovat údaje týkající se rovnosti ve vztahu k etnické příslušnosti, ale dosud nepřijaly konkrétní rozhodnutí. Vzhledem k výše uvedenému komise ECRI doporučila, aby orgá-

ny rozšířily a zkvalitnily svá opatření pro integraci a začleňování Romů mimo jiné shromažďováním komplexních údajů ve vztahu k Romům v oblasti vzdělávání, zaměstnanosti, bydlení a zdraví rozčleněných podle pohlaví. Rovněž uvedla, že při shromažďování údajů by měly být dodržovány zásady informovaného souhlasu, sebeidentifikace, důvěrnosti a výhradního využití pro podporu rovnosti Romů.

21. Kromě toho ve svém všeobecném politickém doporučení č. 13 o boji proti anticiganismu a diskriminaci Romů (přijaté dne 24. června 2011 a pozměněném dne 1. prosince 2020) komise ECRI doporučila, aby smluvní státy za účelem lepšího hodnocení problémů s cílem účinněji proti nim bojovat a přizpůsobit prováděné politiky shromažďovaly statistické údaje o Romech, zejména v oblasti vzdělávání, zaměstnanosti, bydlení a zdraví, a to při zajištění dodržování zásad důvěrnosti, dobrovolné sebeidentifikace a informovaného souhlasu.

4. Komisař pro lidská práva

22. Komisař pro lidská práva ve své zprávě z roku 2013 v návaznosti na návštěvu České republiky ve dnech 12. až 15. listopadu 2012 (CommDH(2013)1, 21. února 2013) vyjádřil znepokojení nad tím, že české orgány dosud nezavedly systém shromažďování statistických údajů rozdělených podle příslušných důvodů, včetně etnického původu. Komisař vzal na vědomí názor různých zúčastněných stran, že shromažďování údajů o etnické příslušnosti je omezeno vnitrostátními právními předpisy a je nežádoucí vzhledem k rizikům, která může představovat pro osobní bezpečnost příslušníků romské komunity. Komisař shledal, že neexistence odpovídajících statistických údajů na vnitrostátní úrovni je jednou z hlavních překážek úspěšného plánování a provádění iniciativ v oblasti začleňování Romů, a znovu zdůraznil, že je důležité zavést systém shromažďování údajů, při kterém budou dodržovány zásady důvěrnosti, informovaného souhlasu a dobrovolné sebeidentifikace osob patřících k určité skupině.
23. Ve své zprávě z roku 2023 v návaznosti na návštěvu České republiky v únoru 2023 (CommHR(2023)26), komisař uvedl, že jsou Romové nadále vystaveni diskriminaci prakticky ve všech oblastech života, včetně vzdělávání, bydlení a zaměstnanosti.

B. Organizace spojených národů

24. Zpráva zvláštního zpravodaje OSN o současných podobách rasismu, rasové diskriminace, xenofobie a souvisejících projevech nesnášenlivosti z roku 2015 (A/70/335, 20. srpna 2015) uvádí, že „ačkoli hlavní mezinárodní právní nástroje výslovně neodkazují na shromažďování údajů jako na prostředek k výkonu lidských práv pro všechny na rovnoprávném základě, smluvní státy se vyzývají, aby přijaly nezbytná opatření k zajištění zákazu diskriminace při výkonu lidských práv a podporovaly tvorbu politik a přijímání konkrétních opatření k provádění svých závazků.“ Podle Zprávy lze zejména „údaje o etnické příslušnosti považovat za součást práva na zákaz diskriminace. Právo nebýt diskriminován zahrnuje právo na přístup k informacím, které by mohly být důkazem prokazujícím diskriminaci, a lze namítat, že údaje rozdělené podle etnické příslušnosti jsou součástí takových informací. Stát má povinnost zajistit rovnost, což by mělo být vykládáno tak, že je mj. povinen shromažďovat a vyhodnocovat údaje rozdělené podle etnické příslušnosti za účelem zjištění nerovnosti a monitorování účinnosti opatření zavedených k nápravě nerovnováhy.“
25. Zvláštní zpravodaj vzhledem k výše uvedenému naléhavě vyzval „státy, aby v souladu se svými mezinárodními právními závazky vytvořily právní a institucionální rámce pro pravidelné shromažďování údajů rozdělených podle etnické příslušnosti s cílem pouká-

zat na existenci a rozsah diskriminace“. Ve zprávě dále zdůraznil, že „údaje rozdělené podle etnické příslušnosti jsou nezbytným nástrojem pro shromažďování důkazů o výskytu rasové diskriminace, hodnocení situace diskriminovaných skupin, posuzování účinnosti přijatých opatření, monitorování dosaženého pokroku a rozhodování o zvláštních opatřeních k nápravě situace“.

26. Výbor pro práva dítěte zopakoval v Závěrečných doporučeních pro Českou republiku (CRC/C/CZE/CO/3-4, 17. června 2011) své předchozí doporučení (CRC/C/15/Add.201) a vyzval Českou republiku, aby:

„a) posílila a centralizovala mechanismus integrace a analýzy systematického členění dat o všech dětech do 18 let na všechny oblasti pokryté Úmluvou, se zvláštním důrazem na ohrožené osoby, včetně dětí z etnických menšin, dětí z ekonomicky znevýhodněných domácností, dětí žijících ve venkovských oblastech, dětí v náhradní péči, dětí se zdravotním postižením a dětí vyžadujících zvláštní ochranu, např. pracujících dětí, dětí, jež byly sexuálně zneužívány a se kterými bylo obchodováno, a

b) účinně využívala těchto indikátorů a dat při tvorbě a vyhodnocování legislativy, politik a programů implementace, vyčlenění zdrojů a monitoringu Úmluvy. Dále Výbor vyzývá smluvní stranu, aby stanovila jasnou metodu identifikace romské menšiny v rámci shromažďování dat, aby usnadnil transparentnost a účinnost utváření politik, a v této souvislosti aby zajistil, že tato identifikace bude doplněna přiměřenými podpůrnými a ochrannými mechanismy, za účelem prevence diskriminačního zneužívání takových dat.

27. Výbor pro práva dítěte vyjádřil v závěrečných doporučeních z roku 2021 (CRC/C/CZE/CO/5-6, 22. října 2021) znepokojení nad tím, že rozsáhlá diskriminace a trestné činy z nenávisti proti romské populaci mají závažné dopady na romské děti, [včetně] nadměrného zastoupení romských dětí v ústavní péči a nedostatečnosti dat o situaci romských dětí, což brání monitoringu a rozvoji účinných politik pro její řešení. Výbor proto vyzval Českou republiku, aby zejména:

- Implementovala cílená politická opatření k řešení příčin chudoby a zlepšila životní podmínky romských rodin včetně dětí a zajistila, aby měli přístup k veřejnému zdravotnímu pojištění a odpovídající podpoře v bydlení;

- Přijala veškerá nezbytná opatření pro snížení počtu romských dětí v ústavní péči mimo jiné skrze podporu rodin a možností péče v rodinném prostředí, a prosazovala vnitrostátní adopce;

- Systematicky sbírala a analyzovala data o situaci romských dětí ve všech oblastech pokrytých Úmluvou s náležitým respektem k zásadám důvěrnosti, dobrovolného sebeurčení a informovaného souhlasu pro informování svých politik a programů.

28. V závěrečných doporučeních ke třetí periodické zprávě ze dne 28. března 2022 (E./C.12/CZE/CO/3) vzal Výbor pro hospodářská, sociální a kulturní práva na vědomí legislativní a politické úsilí České republiky o omezení institucionální péče a posílení pěstounské péče, včetně národní strategie ochrany práv dětí na období 2021–2029 a právních předpisů, které ukončují umístování dětí mladších tří let do institucionální péče. Výbor byl nicméně znepokojen velmi vysokým počtem dětí v institucionální péči ve státě, který je smluvní stranou, zejména romských dětí a dětí se zdravotním postižením.

C. Evropská unie

29. Ve svém strategickém rámci pro rovnost, začlenění a účast Romů na období 2020–2030 (COM(2020)620 final) Evropská komise doporučila, aby se všechny vnitrostátní strategické rámce pro Romy zaměřily na zlepšení stanovování cílů, shromažďování údajů, monitorování a podávání zpráv. Tento strategický rámec stanoví, že údaje je nutné shromažďovat pravidelně, aby mohly být použity k podávání zpráv a monitorování, aby se zlepšila transparentnost a odpovědnost a aby se podpořila výměna zkušeností a získávání poznatků v oblasti politiky.

30. 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 a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů, dále jen „nařízení GDPR“) stanoví:

Článek 5

Zásady zpracování osobních údajů

„1. Osobní údaje musí být:

ve vztahu k subjektu údajů zpracovávány korektně a zákonným a transparentním způsobem („zákonnost, korektnost a transparentnost“);

shromažďovány pro určité, výslovně vyjádřené a legitimní účely a nesmějí být dále zpracovávány způsobem, který je s těmito účely neslučitelný; další zpracování pro účely archivace ve veřejném zájmu, pro účely vědeckého či historického výzkumu nebo pro statistické účely se podle čl. 89 odst. 1 nepovažuje za neslučitelné s původními účely („účelové omezení“);

přiměřené, relevantní a omezené na nezbytný rozsah ve vztahu k účelu, pro který jsou zpracovávány („minimalizace údajů“);

Článek 9

Zpracování zvláštních kategorií osobních údajů

„1. Zakazuje se zpracování osobních údajů, které vypovídají o rasovém či etnickém původu, politických názorech, náboženském vyznání či filozofickém přesvědčení nebo členství v odborech, a zpracování genetických údajů, biometrických údajů za účelem jedinečné identifikace fyzické osoby a údajů o zdravotním stavu či o sexuálním životě nebo sexuální orientaci fyzické osoby.

2. Odstavec 1 se nepoužije, pokud jde o některý z těchto případů:

subjekt údajů udělil výslovný souhlas se zpracováním těchto osobních údajů pro jeden nebo více stanovených účelů, s výjimkou případů, kdy právo Unie nebo členského státu stanoví, že zákaz uvedený v odstavci 1 nemůže být subjektem údajů zrušen;

zpracování je nezbytné pro účely plnění povinností a výkon zvláštních práv správce nebo subjektu údajů v oblasti pracovního práva a práva v oblasti sociálního zabezpečení a sociální ochrany, pokud je povoleno právem Unie nebo členského státu nebo kolektivní dohodou podle práva členského státu, v němž se stanoví vhodné záruky týkající se základních práv a zájmů subjektu údajů;

zpracování je nutné pro ochranu životně důležitých zájmů subjektu údajů nebo jiné fyzické osoby v případě, že subjekt údajů není fyzicky nebo právně způsobilý udělit souhlas;

zpracování provádí v rámci svých oprávněných činností a s vhodnými zárukami nadace, sdružení nebo jiný neziskový subjekt, který sleduje politické, filozofické, náboženské nebo odborové cíle, a za podmínky, že se zpracování vztahuje pouze na současné nebo bývalé členy tohoto subjektu nebo na osoby, které s ním udržují pravidelné styky související s jeho cíli, a že tyto osobní údaje nejsou bez souhlasu subjektu údajů zpřístupňovány mimo tento subjekt;

zpracování se týká osobních údajů zjevně zveřejněných subjektem údajů;

zpracování je nezbytné pro určení, výkon nebo obhajobu právních nároků, nebo pokud soudy jednájí v rámci svých soudních pravomocí;

zpracování je nezbytné z důvodu významného veřejného zájmu 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; (...)

31. Podle bodu odůvodnění 26 nařízení GDPR s ohledem na anonymní údaje:

„Zásady ochrany údajů by se měly uplatňovat na všechny informace týkající se identifikované nebo identifikovatelné fyzické osoby. Osobní údaje, na něž byla uplatněna pseudonymizace a jež by mohly být přiřazeny fyzické osobě na základě dodatečných informací, by měly být považovány za informace o identifikovatelné fyzické osobě. Při určování, zda je fyzická osoba identifikovatelná, by se mělo přihlídnout ke všem prostředkům, jako je například výběr vyčleněním, o nichž lze rozumně předpokládat, že je správce nebo jiná osoba použijí pro přímou či nepřímou identifikaci dané fyzické osoby. Ke stanovení toho, zda lze rozumně předpokládat použití prostředků k identifikaci fyzické osoby, by měly být vzaty v úvahu všechny objektivní faktory, jako jsou náklady a čas, které si identifikace vyžá-

dá, s přihlédnutím k technologii dostupné v době zpracování i k technologickému rozvoji. Zásady ochrany osobních údajů by se proto neměly vztahovat na anonymní informace, totiž informace, které se netýkají identifikované či identifikovatelné fyzické osoby, ani na osobní údaje anonymizované tak, že subjekt údajů není nebo již přestal být identifikovatelným. Toto nařízení se tedy netýká zpracování těchto anonymních informací, včetně zpracování pro statistické nebo výzkumné účely.“

PŘÁVNÍ POSOUZENÍ

PŘEDBĚŽNÉ ÚVAHY

K použitelnosti článků 16 a 17 Charty z roku 1961 na projednávanou věc

32. Ve svých vyjádřeních k odůvodněnosti vnesla vláda námitky ohledně věcného rozsahu článků 16 a 17 Charty z roku 1961 a ohledně slučitelnosti *ratione materiae* s těmito ustanoveními Charty.
33. Podle vlády články 16 a 17 striktně nevyžadují shromažďování údajů rozdělených podle etnické příslušnosti a smluvní státy mohou splnit své pozitivní závazky podle těchto ustanovení také zmapováním rozsahu existujících problémů pomocí jiných prostředků. Vláda se proto domnívá, že je předmětná stížnost, pokud jde o shromažďování statistických údajů o počtech romských dětí v institucionální péči státu, neslučitelná *ratione materiae* s ustanoveními Charty. V tomto ohledu vláda odkazuje na Závěry XVIII-I (2006), Česká republika, čl. 1 odst. 1, ve kterých Výbor shledal, že v případě právních překážek pro shromažďování údajů o etnické příslušnosti, ale i je-li obecně známo, že určitá skupina osob je skutečně nebo potenciálně diskriminována, má stát povinnost najít alternativní prostředky k posouzení rozsahu problému a nalezení postupu k jeho vyřešení.
34. Zadruhé je vláda přesvědčena, že i za předpokladu, že by státu mohla vzniknout pozitivní povinnost shromažďovat statistické údaje o etnicitě podle článků 16 a 17, z těchto ustanovení nevyplývá povinnost shromažďovat údaje o počtech romských dětí ve všech typech zařízení, které lze podřadit pod široký pojem institucionální péče. Tuto povinnost lze dovést pouze u těch zařízení, u nichž vznikla důvodná obava, že zde dochází k diskriminaci nebo jinému porušování práv romských dětí podle Charty. Vláda sice připouští, že vnitrostátní orgány nemohou tvrdit, že si nejsou vědomy existence nadměrného zastoupení romských dětí v některých typech zařízení, jako jsou dětská centra a dětské domovy, avšak vzhledem k absenci konkrétních informací poskytnutých stěžovatelskou organizací se domnívá, že stejný závěr nelze učinit, pokud jde o zařízení, jako jsou výchovné ústavy, diagnostické ústavy, oddělená zařízení poskytující ochranné léčení či zařízení pro výkon zabezpečovací detence.
35. Vláda má tedy za to, že z článků 16 a 17 Charty nelze dovést pozitivní povinnost shromažďovat a vyhodnocovat statistické údaje o etnicitě dětí, která se v nich nacházejí. Vláda uvádí, že stížnost je *ratione materiae* neslučitelná s ustanoveními Charty, pokud se týká zařízení, jako jsou výchovné ústavy, diagnostické ústavy, oddělená zařízení poskytující ochranné léčení či zařízení pro výkon zabezpečovací detence.
36. Výbor se domnívá, že námitky vlády měly být správněji vneseny ve fázi řízení o přijatelnosti. Vláda ve svém stanovisku k přijatelnosti pouze uvedla, že posouzení otázky přijatelnosti ponechává na uvážení Výboru. Výbor se nicméně domnívá, že otázky týkající se použitelnosti článků 16 a 17 vnesené vládou úzce souvisejí s odůvodněností této stížnosti. Proto se výše uvedenými argumenty vlády týkajícími se

rozsahu článků 16 a 17 bude Výbor zabývat při posuzování odůvodněnosti stížnosti (viz § 96 níže).

K rozsahu této stížnosti

37. Výbor konstatuje, že hlavní tvrzení organizace ERRC se týká neplnění povinnosti státu shromažďovat a vyhodnocovat statistické údaje o etnické příslušnosti dětí v institucionální péči státu, což by umožnilo zavádět účinné politiky, které by snížily nepřiměřeně vysoké zastoupení romských dětí v institucionální péči.
38. ERRC má za to, že neshromažďování údajů rozdělených podle různých druhů znamená, že stát nemůže řádně řešit své politiky ve prospěch znevýhodněných komunit. Tento nedostatek cílených politik má významný dopad na užívání práv těchto komunit zaručených Chartou.
39. ERRC tvrdí, že tento stav je v rozporu s články 16 a 17 Charty z roku 1961 posuzovanými samostatně i s každým z hmotněprávních článků, na které se odvolává, ve spojení se zákazem diskriminace zakotveným v preambuli Charty z roku 1961.
40. Výbor konstatuje, že některé informace předložené organizací ERRC, zejména informace uvedené ve vyjádření ke stanovisku vlády k odůvodněnosti se týkají celkové nefunkčnosti systému institucionální péče v České republice, který popisuje jako systém fungující na základě velmi širokých kategorií, které neposkytují dětem a jejich rodinám odpovídající právní záruky proti svévoli a proti nelegitimním nebo nepřiměřeným zásahům orgánů veřejné moci do jejich rodinného života. Mezi tyto informace, které lze považovat za další tvrzení, patří např.:
 - právní předpisy, které umožňují orgánům veřejné moci rozhodovat o odebrání dítěte z rodiny a jeho umístění do institucionální péče státu, jsou formulovány neurčitě;
 - nejčastějším důvodem pro odebrání dítěte z rodiny je neurčitý pojem „zanedbávání výchovy dítěte“;
 - dosavadní výzkumná činnost Ministerstva práce a sociálních věcí v oblasti náhradní rodinné péče a proces jejího zprostředkování [tj. výběr osob vhodných stát se osvojiteli nebo pěstouny a zajištění osobního seznámení pěstouna nebo osvojitele a dítěte] je omezený co do rozsahu a není efektivní, neboť ministerstvo nedisponuje právními nástroji k prosazení účasti příslušných orgánů;
 - reforma systému institucionální péče o děti, která byla zahájena v roce 2008 a která zahrnovala opatření, jako je sjednocení systému institucionální péče pod správu jednoho ministerstva (namísto tří), přijetí nových právních předpisů o podpoře rodin a o náhradní péči a stanovení minimální věkové hranice pro svěření do institucionální péče, se zastavila. Tato opatření nebyla přijata a nejsou součástí nové národní strategie 2021–2029;
 - počet dětí, které jsou odebírány z rodin, je v České republice stále vysoký a přesahuje 3 500 dětí ročně, přičemž pouze malá část těchto případů se týká týrání a zneužívání dětí.
41. Výbor se domnívá, že tato tvrzení týkající se celkové nefunkčnosti systému institucionální péče jsou obecnějšího rázu než hlavní tvrzení týkající se nedostatku statistických údajů o etnicitě dětí v institucionální péči. Výbor nicméně chápe, že jsou vznesena s cílem zdůraznit význam a naléhavou potřebu sběru údajů o etnické příslušnosti v institucích, a to prostřednictvím popisu legislativních a praktických okolností týkajících se dětí umístěných v institucionální péči v České republice. Výbor proto tato tvrzení považuje spíše za kontextové informace a nebude je samostatně či odlišně právně posuzovat. Podstatou stížnosti prohlášené za přijatelnou zůstává, že bez sběru a posouzení údajů o etnické příslušnosti nemůže Česká republika přijmout a naplňovat účinné anti-

diskriminační strategie týkající se dětí umístěných v institucionální péči, identifikovat zranitelné osoby, které jsou vystaveny diskriminaci, a zmapovat charakteristické rysy a situace těchto zranitelných osob za účelem vypracování účinných politik boje proti diskriminaci.

42. Výbor připomíná, že situací dětí umístěných v institucionální péči se zabývá především Výbor podle článku 17 Charty z roku 1961 (viz závěry XV-2 (2001), Výkladové stanovisko k článku 17). Výbor rozhodl, že článek 17 Charty z roku 1961 ukládá státům pozitivní závazek přijmout nezbytná opatření k tomu, aby děti mohly účinně užívat své právo vyrůstat v prostředí příznivém pro rozvoj jejich osobnosti a tělesných a duševních schopností (*European Roma Rights Centre (ERRC) a Mental Disability Advocacy Centre (MDAC) proti České republice*, stížnost č. 157/2017, rozhodnutí o odůvodněnosti ze dne 17. června 2020, § 134). Výbor dále s ohledem na článek 16 Charty z roku 1961 vyložil, že rodina je přirozeným prostředím pro růst a blaho dítěte a že primární odpovědnost za výchovu a vývoj dítěte mají jeho rodiče (Závěry XIX-4 (2011), Stanovisko k výkladu článku 16 a článku 17, *ERRC a MDAC proti České republice*, cit. výše, § 135). Výbor se proto domnívá, že tvrzení organizace ERRC v této stížnosti rovněž spadají do působnosti článku 16, jehož cílem je zajistit nezbytné podmínky pro plný rozvoj rodiny.
43. Výbor dále připomíná, že opakovaně rozhodl, že otázky diskriminace mohou být zkoumány ve světle preambule Charty z roku 1961 ve spojení s hmotnými právy Charty z roku 1961 (*European Roma and Travellers Forum (ERTF) proti České republice*, stížnost č. 104/2014, rozhodnutí o odůvodněnosti ze dne 17. května 2016, § 112; *Greek General Confederation of Labour (GSEE) proti Řecku*, stížnost č. 111/2014, rozhodnutí o odůvodněnosti ze dne 23. března 2017, § 194–197; *GENOP-DEI a ADEDY proti Řecku*, stížnost č. 66/2011, rozhodnutí o odůvodněnosti ze dne 23. května 2012, § 66–69).
44. Vzhledem k výše uvedenému se Výbor rozhodl přezkoumat tuto stížnost týkající se tvrzeného neplnění povinnosti státu shromažďovat a vyhodnocovat údaje o etnické příslušnosti dětí v institucionální péči podle článku 17 Charty z roku 1961 ve spojení s zákazem diskriminace zakotveným v preambuli Charty z roku 1961, jakož i podle článku 16 Charty z roku 1961 ve spojení se zákazem diskriminace zakotveným v preambuli Charty z roku 1961.

I. TVRZENÉ PORUŠENÍ ČLÁNKU 17 CHARTY Z ROKU 1961 VE SPOJENÍ SE ZÁKAZEM DISKRIMINACE ZAKOTVENÝM V PREAMBULI CHARTY Z ROKU 1961

45. Článek 17 Charty z roku 1961 a ustanovení o zákazu diskriminace v preambuli Charty z roku 1961 stanoví:

Článek 17 – Právo matek a dětí na sociální a hospodářskou ochranu

Část I: „Matky a děti bez ohledu na svůj rodinný stav a rodinné vztahy mají právo na přiměřenou sociální a hospodářskou ochranu.

Část II: S cílem zajistit účinné uplatnění práva matek a dětí na sociální a hospodářskou ochranu se smluvní strany zavazují přijmout všechna vhodná a potřebná opatření vedoucí k tomuto cíli, včetně zřizování nebo provozování vhodných institucí nebo služeb.“

Preambule

“[...]

majíce na zřeteli, že užívání sociálních práv by mělo být zajištěno bez diskriminace z důvodu rasy, barvy, pohlaví, náboženství, politického názoru, národního původu nebo sociálního původu, (...)

A. Tvrzení účastníků řízení

1. Stěžovatelská organizace

46. ERRC ve své stížnosti tvrdí, že dotčený stát nesplnil svůj závazek shromažďovat a vyhodnocovat údaje o etnické příslušnosti dětí v institucionální péči, což by mu umožnilo zavádět účinné politiky, které by snížily nepřiměřeně vysoký počet romských dětí, včetně kojenců, umístěných v institucionální péči.
47. S odkazem na závěry Výboru XVIII-1 (2006), Česká republika, čl. 1 odst. 1, organizace ERRC připomíná, že dotčený stát se snažil ospravedlnit své selhání při získávání spolehlivých statistických údajů o situaci Romů tvrzením, že shromažďování údajů na základě etnické příslušnosti brání platná legislativa, která upravuje ochranu osobních údajů a práv příslušníků etnických menšin. ERRC rovněž připomíná, že Výbor ve svých výše uvedených závěrech shledal, že v případech, kdy shromažďování a uchovávání osobních údajů brání právní překážky, ale je-li obecně známo, že určitá skupina osob je skutečně nebo potenciálně diskriminována, má stát povinnost najít alternativní prostředky k posouzení rozsahu problému a nalezení postupu k jeho vyřešení.
48. ERRC odkazuje na rozhodnutí Výboru ve věci *European Roma Travellers Forum (ERTF) proti České republice* (stížnost č. 104/2014, rozhodnutí o odůvodněnosti ze dne 17. května 2016) a rozsudek ESLP ve věci *D. H. a ostatní proti České republice* (stížnost č. 57325/00, 13. listopadu 2007) a uvádí, že Romové patří mezi nejvíce znevýhodněné a zranitelné skupiny v Evropě, včetně České republiky. Podle ERRC má proto stát povinnost shromažďovat statistické údaje na základě etnické příslušnosti, aby mohl sledovat a posuzovat právní předpisy, politiky a praxi a jejich případný diskriminační účinek.
49. ERRC má za to, že neshromažďování údajů rozdělených podle různých druhů znamená, že stát nemůže řádně řešit své politiky ve prospěch znevýhodněných komunit. Tento nedostatek cílených politik má významný dopad na užívání práv těchto komunit zaručených Chartou.
50. Podle ERRC je nevypracování a nepřijetí politiky ve prospěch znevýhodněných komunit nejzřetelnější, pokud jde o romské děti odebrané z rodin a umístěné do institucionální péče státu. ERRC v této souvislosti na základě statistik poskytnutých Ministerstvem práce a sociálních věcí tvrdí, že nejčastějším důvodem odebrání dětí z rodiny je neurčitá kategorie „zanedbání výchovy dítěte“. Tato kategorie, která je podle organizace ERRC na stejné úrovni jako „týrání dětí“ a „zneužívání dětí“, v roce 2019 zahrnovala 8,2krát více případů než tyto dvě kategorie dohromady. ERRC uvádí, že celkový podíl této kategorie důvodů pro odebrání dětí v roce 2019 představoval přibližně 45 % všech odebrání (1 608 případů z 3 579 odebrání v roce 2019; 1 541 případů z 3 639 odebrání v roce 2018 a 1 640 případů z 3 746 odebrání v roce 2017). Druhou nejčastější kategorií důvodů pro odebrání dětí je kategorie „jiné překážky v péči o dítě na straně rodičů“ a třetí je kategorie „výchovné problémy u dětí“. Kategorie „týrání dítěte“ a „zneužívání dítěte“ se ukazují jako nejméně časté důvody odebrání dětí: v roce 2019 tvořily tyto dva důvody přibližně 5,5 % všech odebrání.
51. Podle ERRC v takto neurčitém legislativním prostředí, kdy 45 % odebrání v roce 2019 bylo založeno na nejednoznačném kritériu „zanedbávání výchovy dítěte“, existuje vysoké riziko, že systém nepřiměřeně postihne rodiny z menšin, jejichž způsob života

a péče o děti se může lišit od převažujících společenských norem. ERRC v této souvislosti uvádí, že v České republice tvoří Romové přibližně 3 % dětí mladších tří let, ale tvoří více než 30 % dětí v institucionální péči. Odkazuje rovněž na zjištění českého veřejného ochránce práv z roku 2013, podle něhož bylo více než 20 % dětí mladších tří let v institucionální péči umístěno do institucionální péče ze sociálních a ekonomických důvodů, a na zprávu komise ECRI z roku 2009, která uvádí, že podíl romských dětí v institucionální péči se pohybuje mezi 20 % a 80 % z celkového počtu (viz § 20 výše).

52. ERRC proto konstatuje, že systémový sběr úplných a náležitě rozdělených údajů na základě etnické příslušnosti se za současných okolností jeví jako ještě zásadnější pro splnění požadavků Charty.
53. Pokud jde o tvrzení vlády, že platné právní předpisy, které upravují ochranu osobních údajů a ochranu práv příslušníků etnických menšin, brání orgánům ve shromažďování spolehlivých statistických údajů na základě etnické příslušnosti, organizace ERRC tvrdí, že toto tvrzení je v rozporu se současnou praxí českých orgánů: Ústav zdravotnických informací a statistiky České republiky ve skutečnosti shromažďuje údaje nejen o počtu kojenců umístěných v institucionální péči (tj. dětí do tří let věku), ale také o jejich etnické příslušnosti a o podílu romských dětí mezi dětmi umístěnými v institucionální péči (organizace ERRC v tomto ohledu odkazuje na statistické informace uvedené v rozhodnutí *ERRC a MDAC proti České republice*, cit. výše, § 84). Nejsou však shromažďovány a nejsou dostupné žádné údaje o dětech starších 3 let, které jsou umístěny v institucionální péči.
54. ERRC odkazuje na svou zprávu o romských dětech v institucionální péči z roku 2011 (*Doživotní trest – romské děti v ústavní péči v České republice*) a tvrdí, že identifikovala řadu příčin nadměrného zastoupení romských dětí v péči v České republice, včetně nedostatečných řádných preventivních služeb, chudoby Romů a souvisejících socioekonomických faktorů, včetně nedostatečného přístupu ke spravedlnosti. Nicméně podle ERRC vzhledem k absenci údajů rozdělených podle etnické příslušnosti nemohou orgány vyvinout účinné metody pro důkladné posouzení důvodů nadměrného zastoupení romských dětí v institucionální péči, ani přijmout a provádět vhodné politiky k řešení tohoto nadměrného zastoupení.
55. Pokud jde o argumenty vlády proti shromažďování údajů o etnické příslušnosti v jednotlivých případech, které umožňují identifikaci dotčené osoby, ERRC tvrdí, že tato stížnost neobsahuje argumenty týkající se konkrétní metodiky shromažďování etnických údajů a není jejím prostřednictvím žádáno o shromažďování individualizovaných osobních údajů umožňujících odhalení totožnosti osob. ERRC v této souvislosti zdůrazňuje, že obecné nařízení o ochraně osobních údajů (viz § 32 výše) nezakazuje shromažďování a zpracovávání údajů o etnické příslušnosti za předpokladu, že existují zvláštní ochranná opatření. Například statistiky o etnické příslušnosti dětí v ústavních zařízeních nebo v pěstounské péči lze shromažďovat tak, aby se zabránilo zaznamenání romské identity každého jednotlivého dítěte.
56. Podle ERRC proto tato stížnost namísto argumentace ve prospěch metodiky shromažďování individualizovaných údajů zdůrazňuje povinnost vlády shromažďovat údaje o etnické příslušnosti, a to systematicky, pravidelně a v určité kvalitě tak, aby orgány získaly úplný a přesný obraz o situaci romských dětí v institucionální péči. Ačkoli volba metodiky shromažďování údajů o etnické příslušnosti spadá do rámce posuzovací pravomoci vlády, podle ERRC je současná situace v České republice ve skutečnosti o krok pozadu, neboť ke sběru oficiálních údajů vůbec nedošlo, a proto dosud nebyla vypracována žádná metodika.

57. ERRC odkazuje na argumentaci vlády, že z Charty nevyplývá povinnost shromažďovat údaje o počtu romských dětí ve všech typech zařízení, které lze zahrnout pod široký pojem „institucionální péče“ (jako jsou dětská centra, dětské domovy, zařízení pro výkon zabezpečovací detence, oddělená zařízení poskytující ochranné léčení), a že tuto povinnost lze dovodit pouze ve vztahu k těm zařízením, u nichž vznikla důvodná obava, že zde dochází k diskriminaci zranitelných skupin. ERRC v této souvislosti zdůrazňuje, že stanovisko vlády založené na rozlišování mezi různými zařízeními je nepodložené: občanský zákoník (zákon č. 89/2012) nedefinuje různé druhy institucionální péče ani různé důvody pro nařízení institucionální péče v závislosti na druhu zařízení. Podle názoru ERRC může být bez ohledu na druh zařízení nebo institucionální péče důvod, proč tyto děti skončí pod dohledem státu, úplně stejny: strukturální diskriminace v podobě nedostatečné sociální a ekonomické ochrany rodin, která vede k jejich chudobě, špatným životním podmínkám a sociálnímu vyloučení. ERRC proto tvrdí, že povinnost státu shromažďovat údaje rozdělené podle etnické příslušnosti by se měla vztahovat na všechny děti, které nemohou (být dočasně) vyrůstat v rodině a jsou umístěny do různých typů státních zařízení.
58. ERRC rovněž tvrdí, že ve stanovisku vlády jsou věcné nepřesnosti. Zprv je podle ERRC současný výzkum Ministerstva práce a sociálních věcí a Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí, který se zaměřuje na oblast náhradní rodinné péče a který podle vlády přinese souhrnné informace o počtu romských dětí, velmi omezený. Výzkum je závislý na dobrovolné účasti příslušných obecních a krajských úřadů a ministerstvo nemá právní nástroje, jak si účast vynutit. Tento výzkum proto nemůže splnit požadavek na systémový a pravidelný sběr úplných, aktuálních a přesných údajů.
59. Zadruhé ERRC namítá, že nakonec nebyla přijata opatření stanovená v Národní strategii ochrany práv dětí na období 2012–2018 týkající se sjednocení systému institucionální péče pod správu jednoho ministerstva (namísto tří) a přijetí právních předpisů na podporu rodin a náhradní rodinné péče. V roce 2016 vláda neschválila druhý akční plán k naplnění Národní strategie a v srpnu 2017 neschválila strategický materiál vypracovaný Ministerstvem práce a sociálních věcí, jehož cílem bylo sjednocení systému institucionální péče a uzákonění minimálního věku pro institucionální péči. Podle ERRC nová Národní strategie na období 2021–2029, přijatá v prosinci 2020, dokládá, že vláda rezignovala na své úsilí o sjednocení systému institucionální péče.
60. ERRC poukazuje na to, že pro přijetí účinných antidiskriminačních strategií musí být státy schopny identifikovat zranitelné osoby, které jsou vystaveny diskriminaci, a zmapovat charakteristické rysy a situace těchto zranitelných osob, aby mohly zavést účinné politiky boje proti diskriminaci a umožnit obětem využívat údaje o etnické příslušnosti jako základ pro podávání antidiskriminačních žalob s cílem dosáhnout nápravy v občanskoprávním řízení. Podle ERRC bez takového sběru a posouzení údajů nemůže Česká republika řádně zajistit, aby práva stanovená v Chartě byla u menšin v její jurisdikci skutečně dodržována.
61. Podle názoru ERRC proto dochází k porušení článku 17 Charty z roku 1961 ve spojení se zákazem diskriminace zakotveným v preambuli této Charty.

2. Žalovaná vláda

62. Vláda předně připomíná, že umístění dítěte do kteréhokoli ústavního zařízení je podle příslušné právní úpravy i rozhodovací praxe vnitrostátních orgánů v České republice vždy prostředkem *ultima ratio*, který přichází v úvahu teprve tehdy, když jiné prostředky selhávají a neexistuje jiné řešení dané situace. Vláda rovněž zdůrazňuje, že v České

republiky jsou dostupné alternativy k institucionální péči, včetně péče jiné fyzické osoby, osvojení a pěstounská péče. Vláda se zároveň ztotožňuje s tvrzením organizace ER-RC, že Romové patří k jedné z nejvíce znevýhodněných a ohrožených skupin v Evropě a zdůrazňuje, že české orgány vedou komplexní boj proti rasové diskriminaci v mnoha oblastech, včetně zohledňování individuálních potřeb romských dětí v institucionální péči.

63. Nicméně podle názoru vlády pozitivní závazky vyplývající z Charty z roku 1961, včetně článku 17, nelze vykládat způsobem, který na státy klade nepřiměřené břemeno nebo po nich vyžaduje nemožné. V této souvislosti vláda tvrdí, že lze stěžít očekávat, že státy budou sbírat statistické údaje ve všech aspektech společenského života.
64. Podle vlády se sběr etnických údajů nutně potýká nejen s právními, ale i metodologickými obtížemi.
65. S podrobným odkazem na platnou vnitrostátní právní úpravu (viz § 31–33 výše) a na nařízení EU o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů (dále jen „nařízení GDPR“) vláda nejprve uvádí přehled příslušné vnitrostátní a evropské právní úpravy, z níž vyplývají určitá omezení, pokud jde o shromažďování statistických údajů o příslušnosti k „národnosti“, „rase“ nebo „etnické skupině“.
66. Vláda vysvětluje, že legislativní omezení sběru údajů o etnické příslušnosti (viz § 4 odst. 2 zákona č. 273/2001 Sb., § 13 výše) má své historické kořeny v negativní zkušenosti v minulosti a v praxi s povinnou evidencí celé romské menšiny na českém území, jejíž občanské průkazy byly nahrazeny „cikánskými legitimacemi“ (1927) a jež byla nucena se trvale usadit (1939). V návaznosti na tato opatření byl následně romský národ zlikvidován v rámci romského holocaustu. Na základě těchto historických skutečností zákon č. 273/2001 Sb. podle své důvodové zprávy připouští pouze anonymní údaje, avšak údaje o příslušnosti k určité národnosti nesmějí být použity k jinému účelu, než pro který byly shromažďovány a uchovávány, a musí být zničeny ihned po jejich statistickém zpracování. Obdobně zákon č. 110/2019 Sb. o zpracování osobních údajů řadí osobní údaje vypovídající o rasovém nebo etnickém původu mezi tzv. „citlivé osobní údaje požívající zvýšené ochrany“.
67. Vláda zdůrazňuje, že osobní údaje o etnicitě spadají mezi nejprísněji chráněné zvláštní kategorie údajů, které je podle nařízení GDPR obecně zakázáno zpracovávat. Vláda však také podotýká, že podle nařízení GDPR lze zvláštní kategorie údajů zpracovávat ve výjimečných případech v něm vyjmenovaných, které zahrnují i situace, kdy ke sběru osobních údajů dochází za účelem boje proti diskriminaci (§ 32 výše, čl. 9 odst. 2 nařízení GDPR). Podle vlády nicméně zvláštní právní úprava, která je nezbytná jako právní základ pro sběr údajů o etnické příslušnosti a pro stanovení záruk proti jejich zneužití, v České republice dosud nebyla přijata. Vláda uvádí, že kromě toho, že v českém právním řádu chybí právní základ pro zpracování těchto zvláštních kategorií údajů, požadavek „nezbytnosti“ v nařízení GDPR pro shromažďování těchto údajů brání tomu, aby sběr údajů probíhal systematicky a plošně: v každém jednotlivém případě by musela být splněna podmínka, že zpracování údajů je k dosažení sledovaného účelu nezbytné a přiměřené.
68. Kromě právních překážek vláda poukazuje také na metodologické obtíže při sběru etnických údajů.
69. Podle vlády je za okolností, kdy je třeba definovat, kdo má být pro účely výzkumu považován za příslušníka romského etnika, nutné zvolit určitou metodu. Pro vládu má však každá z metod, které dříve identifikovala veřejná ochránkyně práv v oblasti sběru

údajů o etnické příslušnosti, praktická, etická a právní omezení, která činí přijetí těchto přístupů nevhodným.

70. Metoda *sebeidentifikace* založená na prohlášeních jednotlivců o příslušnosti k určité etnické skupině, která je považována za nejetičtější způsob sběru údajů o etnicitě, byla v České republice použita při sčítání lidu, domů a bytů v letech 2001 a 2011, ale nevedla ke shromáždění údajů, které by bylo možné označit za spolehlivé: za Romy se označilo pouze 12 953 občanů, zatímco podle oficiálního odhadu je skutečný počet 240 300 osob. Pro výzkum o počtech romských dětí v institucionální péči státu se nadto tato metoda jeví nevhodná už proto, že nezletilé děti často nebudou schopny zvolit si příslušnost k určité národnosti.
71. *Identifikaci třetí stranou na základě pozorování*, založenou na fyzickém vzhledu dotyčné osoby, považuje vláda za nevhodnou a neetickou metodu z důvodu hrozící stereotypizace a zároveň za obtížně použitelnou, protože neexistují jasné hranice pro definování fyzické odlišnosti a v případě dětí proto, že posuzované osoby jsou velmi nízkého věku. Metoda identifikace ostatními členy komunity má rovněž své nevýhody, protože není příliš vhodná ve vztahu k dětem v institucionální péči, neboť tyto děti se nepohybují ve své původní sociální skupině (komunitě), a nelze tedy jasně stanovit, zda jsou touto komunitou za Romy považovány, či nikoliv a jde zde velké riziko nepřesnosti této metody.
72. Pokud jde o metodu *identifikace třetí stranou na základě objektivních anebo nepřímých kritérií* (na základě nepřímých indikátorů, jako je národnost a mateřský jazyk rodičů dotyčné osoby), vláda uvádí, že Česká republika má delší tradici sběru etnických údajů touto metodou, a to v souvislosti s výkonem rozsudku ESLP ve věci *D. H. a ostatní proti České republice* (stížnost č. 57325/00, rozsudek velkého senátu ze dne 13. listopadu 2007). Již od školního roku 2015/2016 realizuje Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy každoroční zjišťování kvalifikovaných odhadů počtu romských žáků ve všech základních školách. Tato metoda však není bez omezení. Přestože jsou kvalifikované odhady anonymní, ředitelé škol se obávají, že označí za Roma žáka na základě subjektivního hodnocení, aniž by se daný žák za něj skutečně považoval.
73. Přestože z přehledu možných metod sběru etnických dat podle vlády vyplývá, že v současné době není k dispozici metoda, která by byla optimální z etického i právního hlediska, orgány veřejné moci soustavně pracují na vývoji efektivní metody, přičemž metoda identifikace třetí stranou na základě objektivních a nepřímých kritérií prochází neustálým přehodnocováním s cílem ochrany nejlepšího zájmu dítěte.
74. V tomto ohledu vláda informuje o současném úsilí s cílem poskytnout kvalifikované odhady počtu dětí v institucionální péči. Ústav zdravotnických informací a statistiky České republiky do roku 2016 prováděl sběr dat o etnicitě dětí umístěných do dětských domovů pro děti do tří let věku. Tento sběr dat byl Ústavem ukončen v roce 2016, neboť bez konkrétního právního podkladu pro sběr dat a jednotné metodiky může sběr etnických dat riziko diskriminace spíše umocňovat než mu zabraňovat.
75. Ministerstvo práce a sociálních věcí ve spolupráci s Výzkumným ústavem práce a sociálních věcí v současné době v rámci reformy stávajícího systému institucionální péče realizují pilotní projekt sběru etnických dat. Cílem projektu je zvýšit podíl romských dětí, kterým bude zprostředkována náhradní rodinná péče, o dva procentní body. Vláda tvrdí, že tento sběr dat by se v rámci projektu měl opakovat jednou ročně, a přestože v současné době nejsou k dispozici finální výstupy projektu, probíhá diskuse nad metodologií dalšího sběru dat.
76. Vláda se domnívá, že nelze učinit závěr o tom, že by příslušné úřady byly nečinné, a že pokračuje úsilí o nalezení spolehlivé a účinné metody sběru relevantních kvalifika-

ných odhadů při současném omezení zásahů do práv dotčených osob na nezbytné minimum.

77. Vláda nesouhlasí s tvrzením organizace ERRC, že bez shromažďování statistických údajů o počtu romských dětí v institucionální péči není možné přijmout účinná opatření, která povedou ke snížení podílu romských dětí v institucionální péči. V tomto ohledu vláda informuje o obecných opatřeních, která byla v poslední době přijata s cílem zlepšit kvalitu institucionální péče a minimalizovat počet dětí umístěných v institucionálních zařízeních, včetně romských dětí, což vedlo k tomu, že počty dětských center v České republice setrvale klesají a spolu s nimi klesá i počet dětí do nich přijímaných.
78. Mezi roky 2016 a 2019 byl realizován systémový projekt Ministerstva práce a sociálních věcí s názvem „Systémový rozvoj a podpora nástrojů sociálně-právní ochrany dětí“, jehož cílem bylo stanovit kritéria kvality jednotlivých procesů v rámci zprostředkování náhradní rodinné péče a poskytování pěstounské péče a pěstounské péče na přechodnou dobu. V rámci tohoto projektu vedou postupy k úspěšnému nalezení rodin připravených přijmout děti se specifickými potřebami do náhradní rodinné péče.
79. Další projekt realizovaný ve stejném období byl zaměřen na rozvoj a podporu náhradní rodinné péče a zahrnoval aktivity zaměřené na vyhledávání dětí, jimž je třeba náhradní rodinnou péči zprostředkovat, vyhledávání rodičů pro děti se specifickými potřebami a sjednocení metodologie posuzování zájemců náhradní rodinnou péči. Cílem tohoto projektu tedy bylo zvýšit počet dětí v náhradní rodinné péči a odklonit pozornost od institucionální péče.
80. V rámci aktuálního projektu s názvem „Podpora systémových změn v oblasti péče o ohrožené děti, mladé lidi a rodiny v České republice“ dochází k přehodnocení situace dětí umístěných v pobytové péči a k systematickým návštěvám dětí v zařízeních. V současné době jsou kromě toho Poslanecké sněmovně předloženy dvě zákonodárné iniciativy, které míří na zrušení dětských center a vytvoření zdravotnického zařízení nového typu pro děti s vážným zdravotním znevýhodněním.
81. Vláda předkládá výsledky výzkumu nadace Lumos provedeného v říjnu 2020 týkajícího se ústavní péče o děti v České republice. Výsledky výzkumu obsahují následující informace:
 - v roce 2018 bylo ve všech dětských centrech úhrnem 441 dětí do 3 let, přičemž v roce 2020 klesl tento počet na 265 dětí (snížení o 40 %);
 - v posledních čtyřech letech došlo k ukončení poskytování ústavní péče šesti dětskými centry, přičemž děti z těchto zařízení nebyly následně umístěny do dětských center v jiných krajích;
 - řada dětských center umožňuje společný pobyt dítěte s rodičem v zařízení. V roce 2020 bylo v těchto zařízeních celkem 100 dětí na pobytu s matkou;
 - celkový počet osob pobývajících v dětských centrech poklesl v letech 2007–2018 přibližně o 32 %;
 - v letech 2009–2017 klesl počet dětí se zdravotním postižením žijících v domovech pro osoby se zdravotním postižením z 1063 na 497, tj. o 53 %;
 - V letech 2009–2017 klesl počet dětí umístěných v nápravných institucích z 1 534 na 1 007, tj. o 35 %.
82. Pokud jde o opatření směřující ke snížení počtu romských dětí v institucionální péči, vláda uvádí, že již v roce 1997 byla jako její stálý poradní orgán zřízena Rada vlády pro záležitosti romské menšiny, již předsedá předseda vlády. Vláda nadto periodicky přijímá tzv. Strategii romské integrace. Strategie na období 2021–2030 byla zveřejněna v prosinci 2020 a vychází z klíčových dokumentů Evropské unie a doporučení Rady Evropy, včetně těch, které se týkají provádění Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin. Na přípravě strategie se podílely příslušné zúčastněné strany, zejména členové

Rady pro záležitosti romské menšiny. Strategie se rovněž zabývá otázkou sběru etnických dat, kterou ovšem považuje za problematickou a obtížně realizovatelnou v praxi. A konečně, v roce 2015 vydalo Ministerstvo práce a sociálních věcí Analýzu sociálně vyloučených lokalit v České republice, která obsahuje analýzu týkající se rizika, že děti z těchto sociálně vyloučených oblastí budou umístěny do ústavů, a věnuje se také zjištěním v oblastech jako je vzdělání, bydlení a trh práce.

83. Závěrem se vláda domnívá, že naplňování povinností plynoucích z článku 17 Charty nelze vnímat izolovaně pouze v rovině sběru dat a že je nutné zohlednit všechny činnosti státu směřující k nahrazení institucionální péče náhradní rodinnou péčí, a to i ve vztahu k romským dětem.
84. Podle názoru vlády proto nedošlo k porušení článku 17 Charty ve spojení se zákazem diskriminace zakotveným v preambuli této Charty.

B. Hodnocení Výboru

85. Výbor byl nejprve v projednávané věci vyzván, aby přezkoumal, zda neshromažďování a nevyhodnocování statistických údajů o etnicitě dětí umístěných v institucionální péči v České republice představuje porušení článku 17 Charty z roku 1961 ve spojení se zákazem diskriminace zakotveným v preambuli Charty z roku 1961.
86. Výbor odkazuje na obecné zásady podle článku 17 Charty z roku 1961, které formuloval ve své judikatuře, zejména pak v rozhodnutí ve věci *European Roma Rights Centre (ERRC) a Mental Disability Advocacy Centre (MDAC) proti České republice* (cit. výše § 131–147). Obzvláště v souvislosti s ústavní péčí o děti Výbor konstatoval, že článek 17 Charty z roku 1961 ukládá státům pozitivní závazek přijmout nezbytná opatření k zajištění toho, aby děti mohly účinně užívat své právo vyrůstat v prostředí příznivém pro rozvoj jejich osobnosti a tělesných a duševních schopností. (Závěry XIX-4 (2011), Stanovisko k výkladu článků 16 a 17). Výbor zdůraznil, že umístění do ústavní péče musí být výjimečným opatřením a je odůvodněné pouze tehdy, vychází-li z potřeb dítěte, a zdůraznil, že smluvní státy nesmějí v žádném případě učinit z výjimečného opatření rutinní nebo běžnou praxi (*ERRC a MDAC proti České republice*, cit. výše, § 144).
87. Výbor konstatuje, že podle ERRC bez sběru a vyhodnocování údajů o etnické příslušnosti dětí, včetně romských dětí, umístěných do ústavní péče, nemohou orgány splnit svou povinnost vytvořit odpovídající strategii, s níž by bylo možné bojovat proti nadměrnému zastoupení romských dětí v ústavní péči a z toho vyplývající diskriminaci, a nemohou řádně zajistit, aby byla práva romských dětí v ústavní péči uvedena v článku 17 Charty z roku 1961 skutečně dodržována.
88. Výbor připomíná, že opakovaně rozhodl, že případy diskriminace mohou být zkoumány ve vztahu k Preambuli Charty z roku 1961 ve spojení s hmotnými právy zakotvenými v Chartě z roku 1961 (*International Commission of Jurists (ICJ) proti České republice*, stížnost č. 148/2017, rozhodnutí o odůvodněnosti ze dne 20. října 2020, § 49). Podle názoru Výboru by vnitrostátní právní předpisy měly zakazovat jak přímou, tak nepřímou diskriminaci (*International Association Autism-Europe proti Francii*, stížnost č. 13/2002, rozhodnutí o odůvodněnosti ze dne 4. listopadu 2003, § 51). Přímá diskriminace je definována jako rozdílné zacházení s osobami ve srovnatelných situacích, pokud nesleduje legitimní cíl, není založeno na objektivních a přiměřených důvodech nebo není přiměřené sledovanému cíli (*Syndicat national des professions du tourisme proti Francii*, stížnost č. 6/1999, rozhodnutí o odůvodněnosti ze dne 10. října 2000, § 25 a 39). Nepřímá diskriminace může vzniknout tím, že se řádně a pozitivně nezohlední všechny relevantní rozdíly nebo že se nepřijmou odpovídající opatření k zajištění toho,

aby práva a kolektivní výhody, které jsou přístupné všem, byly skutečně dostupné všem (*Mental Disability Advocacy Centre (MDAC) proti Bulharsku*, stížnost č. 41/2007, rozhodnutí o odůvodněnosti ze dne 3. června 2008, § 51). Shromažďování údajů je zásadním opatřením s ohledem na zajištění toho, aby byla přijata odpovídající opatření.

89. Vláda ve svém stanovisku k odůvodněnosti uvádí, že dodržování povinností podle článku 17 Charty z roku 1961 nelze posuzovat pouze z hlediska shromažďování údajů a že státy mohou své pozitivní závazky podle tohoto ustanovení splnit také zmapováním rozsahu problému pomocí alternativních prostředků. I za předpokladu, že by státu mohl vzniknout pozitivní závazek shromažďovat statistické údaje podle článku 17, toto ustanovení nadto podle vlády neznamena povinnost shromažďovat údaje o počtu romských dětí ve všech typech zařízení, ale pouze ve vztahu k těm zařízením, u nichž vznikla důvodná obava, že zde dochází k diskriminaci zranitelných skupin. Vláda tvrdí, že článek 17 Charty z roku 1961 není použitelný, pokud jde o tvrzení týkající se nedostatečného sběru a vyhodnocování statistických údajů na základě etnicity dětí umístěných v ústavní péči (viz § 35–38 výše).
90. Výbor opakuje své stanovisko formulované ve věci *ERRC a MDAC proti České republice* (cit. výše, § 172), že je-li obecně uznáváno, že určitá skupina dětí čelí nebo by mohla čelit ve srovnání s většinou populací nepřiměřeným rizikům, smluvní státy jsou povinny shromažďovat údaje o rozsahu daného problému. Sběr a vyhodnocení těchto údajů (s náležitými zárukami proti narušení soukromí a jiným způsobům zneužití) jsou nepostradatelné pro vytvoření odpovídající strategie a přijetí vhodných opatření k zajištění sociální a ekonomické ochrany dotčených dětí, resp. dětí, které ji potřebují.
91. Výbor nicméně souhlasí s tvrzením vlády, že ve svých předchozích rozhodnutích nikdy nedospěl k závěru, že nedostatek statistických údajů o etnicitě v případě zjevných důkazů o diskriminaci zranitelné skupiny v rámci institucionální péče automaticky vede k porušení článku 17 Charty z roku 1961. V takových případech Výbor skutečně zkoumá všechna opatření přijatá orgány, jejichž cílem je zmapovat rozsah rizika diskriminace pomocí alternativních prostředků a zlepšit situaci v oblasti poskytování vhodných služeb péče v rodinném prostředí a v komunitním prostředí rodinného typu pro tyto skupiny zranitelných dětí, aby mohl posoudit soulad s článkem 17 (*ERRC a MDAC proti České republice*, cit. výše, § 174).
92. Stejně tak ve věci *ERRC proti Řecku* (stížnost č. 15/2003, rozhodnutí o odůvodněnosti ze dne 8. prosince 2004, § 27) Výbor rozhodl, že pokud shromažďování a uchovávání údajů na základě etnicity brání legislativní a ústavní překážky, je povinností orgánů nalézt alternativní prostředky k posouzení rozsahu problému a nalezení postupu k jeho řešení. Stejný přístup zaujal Výbor v souvislosti s právem na práci (Závěry XVIII-1 (2006), Česká republika, čl. 1 odst. 1) a dospěl k závěru, že v případě právních překážek bránících shromažďování údajů na základě etnicity mají orgány povinnost nalézt alternativní prostředky k posouzení rozsahu problému nezaměstnanosti Romů.
93. Výbor se zároveň domnívá, že zatímco smluvní státy mají určitý prostor pro volbu prostředků ke zmapování rozsahu problému nadměrného zastoupení romských dětí v institucionální péči a pro provádění účinných antidiskriminačních strategií v tomto ohledu, sběr a vyhodnocování statistických údajů na základě etnicity je zásadním a nezbytným nástrojem, pokud je určitá zranitelná skupina dětí vystavena riziku nadměrného zastoupení v institucionální péči. To je důvod, proč Výbor považoval sběr a analýzu těchto údajů za „nepostradatelné“ pro vytvoření odpovídající strategie a přijetí vhodných opatření k zajištění sociální a ekonomické ochrany dotčených dětí (*ERRC a MDAC proti České republice*, cit. výše, § 172).

94. Proto podle Výboru v případě nedostatku statistických údajů na základě etnicity v souvislosti s ústavní péčí o děti, s cílem splnit požadavky článku 17 Charty z roku 1961 ve spojení se zákazem diskriminace zakotveným v preambuli Charty z roku 1961, musí orgány prokázat, že přijaly konkrétní opatření ke zjištění rozsahu rizika diskriminace vůči určité zranitelné skupině. Měly by proto prokázat, že absenci těchto statistických údajů kompenzují použitím alternativních prostředků. Výbor by rád zdůraznil, že alternativní prostředky, které orgány zvolily pro posouzení rozsahu problému při absenci takových údajů a statistik, a jejich přiměřenost z hlediska provádění účinných anti-diskriminačních strategií, zkoumá velmi důkladně.
95. Vzhledem k výše uvedenému spadá požadavek na shromažďování a vyhodnocování statistických údajů rozhodně do oblasti působnosti článku 17, neboť toto opatření má za cíl sledovat a posuzovat právní předpisy, politiky a praxi, jejichž cílem je poskytnout orgánům veřejné moci i občanské společnosti možnost rozpoznat jakoukoli diskriminaci vůči dětem umístěným v ústavní péči, které patří ke zranitelným skupinám, včetně romských dětí (viz § 37 výše). Výbor rovněž nepovažuje za nutné rozlišovat mezi různými typy zařízení poskytujících ústavní péči, jak navrhuje vláda. Domnívá se, že pozitivní závazek státu přijmout cílená a efektivní opatření k zajištění toho, aby práva, která jsou přístupná všem, byla skutečně dostupná všem a pro všechny, vzniká vždy, když je známo nebo mělo být známo, že určitá zranitelná skupina dětí umístěných v péči mimo domov je nebo by mohla být diskriminována (viz § 37 výše).
96. Výbor konstatuje, že vláda souhlasí s ERRC, že Romové patří mezi nejvíce znevýhodněné a zranitelné skupiny v Evropě a že orgány bojují proti rasové diskriminaci v mnoha oblastech, včetně oblastí týkajících se romských dětí umístěných v ústavní péči.
97. Výbor rovněž bere na vědomí příslušné mezinárodní dokumenty, zejména zprávy komise ECRI o České republice (§ 19 a násl. výše), zprávy komisaře pro lidská práva (§ 23 výše) a OSN (§ 25 a násl. výše). Výbor konstatuje, že ve své první zprávě (1997) o České republice komise ECRI vzala na vědomí legislativní překážky, které bránily orgánům ve sběru a zveřejňování údajů o demografickém složení kromě výsledků sčítání lidu, a doporučila, aby byla přijata opatření pro větší informovanost o romské komunitě s cílem usnadnit plánování sociální politiky ve vztahu k této komunitě. Ve své zprávě z roku 2009 v rámci čtvrtého monitorovacího cyklu týkající se České republiky (CRI(2009)30) byla komise ECRI znepokojena tím, že ačkoli studie ukázaly, že celkový počet dětí v ústavní péči je velmi vysoký a že v této situaci se nachází neúměrně vysoký počet romských dětí, stále chybí oficiální údaje rozdělené podle etnicity.
98. V roce 2020, tj. 23 let po své první zprávě o České republice, komise ECRI ve své šesté zprávě uvedla, že absence údajů na základě etnické příslušnosti velmi ztěžuje důkladné hodnocení účinnosti stávajících opatření. Doporučila, aby orgány rozšířily a zkvalitnily svá opatření pro integraci a inkluzi Romů mimo jiné shromažďováním komplexních údajů rozdělených podle pohlaví ve vztahu k Romům v mnoha oblastech, včetně oblasti vzdělávání a bydlení. Ve svých závěrech z roku 2023 o provádění doporučení ve vztahu k České republice, které byly zveřejněny 10. března 2023 (CRI(2023)03), komise ECRI konstatovala, že její doporučení uvedená v šesté zprávě nebyla provedena.
99. Výbor rovněž uvádí, že komisař pro lidská práva byl ve své zprávě z roku 2013 (CommDH(2013)1) podobně znepokojen tím, že české orgány dosud nezavedly systém sběru statistických údajů rozdělených podle relevantních důvodů, včetně etnického původu. Komisař shledal, že neexistence odpovídajících statistických údajů na vnitrostátní úrovni je jednou z hlavních překážek úspěšného plánování a provádění iniciativ

v oblasti začleňování Romů, a znovu zdůraznil, že je důležité zavést systém shromažďování etnických údajů.

100. Výbor OSN pro práva dítěte ve svých závěrečných doporučeních pro Českou republiku z roku 2011 (CRC/C/CZE/CO/3-4) vydal podobná doporučení a žádal vládu, aby posílila a centralizovala mechanismus integrace a vyhodnocování systematického členění údajů o všech dětech do 18 let na všechny oblasti pokryté Úmluvou, se zvláštním důrazem na ohrožené osoby, včetně dětí z etnických menšin. Výbor OSN rovněž vyzval Českou republiku, aby stanovila jasnou metodu identifikace romské menšiny v rámci shromažďování údajů s cílem usnadnit transparentnost a účinnost utváření politik. V závěrečných doporučeních z roku 2021 byl Výbor OSN stále znepokojen nadměrným zastoupením romských dětí v ústavní péči a nedostatečnými údaji o situaci romských dětí, což brání monitorování a rozvoji účinných politik pro její řešení. Dále byl Výbor OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva ve svých závěrečných doporučeních pro Českou republiku z roku 2022 (E./C.12/CZE/CO/3) znepokojen velmi vysokým počtem dětí umístěných v ústavní péči, zejména romských dětí a dětí se zdravotním postižením.
101. Z důkazů předložených v této věci, jakož i z výše uvedených mezinárodních dokumentů (viz § 98–101) je zřejmé, že situace romské menšiny v České republice, která ji činí zranitelnou a znevýhodněnou, neúměrně vysoké zastoupení romských dětí v ústavních zařízeních a nedostatek odpovídajících statistických údajů o etnicitě pro úspěšné plánování a provádění politiky inkluze Romů jsou jevy, které mezinárodní organizace identifikují a kritizují již řadu let.
102. Výbor bere na vědomí legislativní a metodologické obtíže při sběru etnických údajů v České republice, na které se odvolává vláda, včetně podílu romských dětí v ústavní péči. V této souvislosti odkazuje na zprávu komise ECRI o studii z roku 2007 „Statistika údajů o etnicitě a jejich ochrana v zemích Rady Evropy“, v níž komise ECRI konstatuje, že si je vědoma neochoty, která provází problematiku sběru údajů o etnické příslušnosti, že mezi členskými státy existuje různá míra shody ohledně různých typů údajů, které mají být shromažďovány, a že je proto třeba zohlednit ideologické a etické aspekty, které vedou k rozdílným přístupům v různých členských státech.
103. Výbor souhlasí s vládou, že volba metodiky a konkrétní opatření pro účinné zajištění práv podle Charty spadá do prostoru pro uvážení daného státu. Domnívá se však, že právní a metodologické překážky, které vláda uvádí ve svých vyjádřeních, jsou orgánům známy již velmi dlouho a problémy spojené s nedostatečným sběrem etnických údajů zdůraznila řada mezinárodních orgánů, včetně samotného Výboru, v rozhodnutí o odůvodněnosti ve věci *ERRC a MDAC proti České republice*
104. Výbor bere na vědomí současné úsilí vlády s cílem poskytnout kvalifikované odhady o etnicitě v ústavech při současném omezení zásahů do práv dotčených osob na nezbytné minimum, například v rámci probíhajícího pilotního projektu sběru etnických údajů, který by měl vést ke komplexním výstupům z hlediska sběru údajů (viz § 77 výše). Výbor nicméně z vyjádření vlády rovněž konstatuje, že zvláštní zákon, který by ve smyslu nařízení GDPR umožňoval sběr údajů o etnicitě, nebyl v České republice dosud přijat a že sběr údajů o etnické příslušnosti dětí umístěných v ústavní péči (do tří let věku) prováděný Ústavem zdravotnických informací a statistiky České republiky byl zastaven v roce 2016 z důvodu neexistence právního základu pro shromažďování údajů o etnicitě. Výbor dále konstatuje, že od školního roku 2015/2016 sice Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy provádí každoroční zjišťování kvalifikovaných odhadů počtu romských žáků ve všech základních školách, ale tato praxe se netýká ústavních zařízení.

105. Pokud jde o opatření přijatá v poslední době s cílem zlepšit kvalitu institucionální péče a minimalizovat počet dětí v ústavní péči, včetně romských dětí, Výbor bere na vědomí různé projekty realizované Ministerstvem práce a sociálních věcí (viz § 84 výše). Opatření uvedená vládou však neobstojí při přísném hodnocení, které Výbor uplatňuje vzhledem k absenci sběru údajů o etnicitě týkajících se institucionální péče. Přestože dosud přijatá opatření podle vlády vedla k celkovému snížení počtu dětí umístěných v ústavní péči (podle ERRC však tento počet zůstává vysoký a přesahuje 3 500 dětí ročně) a počtu ústavů, Výbor shledává, že nebyly poskytnuty žádné informace o konkrétních opatřeních, která orgány přijaly za účelem posouzení míry rizika diskriminace romských dětí v ústavech, a o cílených opatřeních k deinstitucionalizaci stávajícího systému, pokud jde konkrétně o ně. Z informací poskytnutých vládou nevyplývá, do jaké míry se obecný pozitivní trend, spočívající v poklesu celkového počtu dětí v institucionální péči, pozitivně dotkl romských dětí v institucionální péči.
106. Ačkoli stěžovatelská organizace tvrdí, že systém institucionální péče je konkrétně zaměřen na rodiny z menšin, jejichž způsob života a péče o děti se může lišit od převažujících společenských norem, Výbor nepovažuje za dostatečně prokázané, že by v praxi ústavní péče docházelo k přímé diskriminaci romských dětí.
107. Nicméně se domnívá, že Česká republika nepřijala účinná opatření, aby důkladně posoudila rozsah problému nadměrného zastoupení romských dětí v ústavní péči. Orgány tak řádně a pozitivně nezohlednily toto riziko nadměrného zastoupení a nepřijaly odpovídající opatření k zajištění skutečné dostupnosti práv podle článku 17 Charty z roku 1961 pro romské děti umístěné v institucionální péči. Výbor se proto domnívá, že nedostatek etnických údajů a statistik a neexistence alternativních prostředků ke zmapování rozsahu rizika diskriminace za současného stavu nadměrného zastoupení romských dětí v těchto ústavech postihne konkrétně romské děti v nepřiměřené míře, a proto se jedná o nepřímou diskriminaci.
108. Výbor proto rozhoduje, že došlo k porušení článku 17 Charty z roku 1961 ve spojení se zákazem diskriminace zakotveným v preambuli Charty z roku 1961.

II. TVRZENÉ PORUŠENÍ ČLÁNKU 16 CHARTY Z ROKU 1961 VE SPOJENÍ SE ZÁKAZEM DISKRIMINACE ZAKOTVENÝM V PREAMBULI CHARTY Z ROKU 1961

109. Článek 16 Charty z roku 1961 a ustanovení o zákazu diskriminace v preambuli Charty z roku 1961 stanoví:

Článek 16 – Právo rodiny na sociální, právní a hospodářskou ochranu

Část I: „Rodina jakožto základní jednotka společnosti má právo na vhodnou sociální, právní a hospodářskou ochranu k zajištění svého plného rozvoje.“

Část II: „S cílem zajistit nezbytné podmínky pro plný rozvoj rodiny, která je základní jednotkou společnosti, se smluvní strany zavazují podporovat ekonomickou, právní a sociální ochranu rodinného života takovými prostředky, jako jsou rodinné dávky, daňová opatření, poskytování bydlení pro rodiny, dávek novomanželům, a jinými vhodnými prostředky.“

Preambule

“[...]

majíce na zřeteli, že užívání sociálních práv by mělo být zajištěno bez diskriminace z důvodu rasy, barvy, pohlaví, náboženství, politického názoru, národního původu nebo sociálního původu,“

A. Tvrzení účastníků řízení

1. Stěžovatelská organizace

110. ERRC tvrdí, že v souvislosti s poskytováním ochrany rodinám článek 16 vyžaduje nejen právní záruky jako takové, ale také praktické záruky, které zahrnují sběr a vyhodnocování spolehlivých údajů (Závěry XIX-4 (2011), Nizozemské Antily, článek 16). Pro ERRC platí povinnost shromažďovat údaje také při ochraně rodin před rozhodnutími o umístění dětí do ústavní péče.
111. Podle ERRC Česká republika porušila článek 16 Charty z roku 1961 ve spojení se zákazem diskriminace zakotveným v preambuli Charty z roku 1961 tím, že neshromáždila a nevyhodnotila údaje, které by jí umožnily provádět politiky, jež by zabránily nepřiměřeným zásahům do rodinného života Romů a zajistily plný rozvoj dotčených rodin.

2. Žalovaná vláda

112. Vláda překládá stejné argumenty jako k článku 17 Charty z roku 1961.

B. Hodnocení Výboru

113. Výbor připomíná, že podle článku 16 Charty z roku 1961 musí být kritéria pro umístění dětí mimo rodinu v souladu s kritérii stanovenými Výborem podle článku 17 Charty z roku 1961 (Závěry XIX-4 (2011) Stanovisko k výkladu článků 16 a 17).
114. Dle Výboru též může k nepřímé diskriminaci vést nepřijetí odpovídajících opatření k zajištění toho, aby práva zaručená článkem 16, která se vztahují na všechny rodiny, byla skutečně dostupná všem rodinám, včetně romských. Výbor znovu opakuje, že je-li známo, že určitá kategorie rodin je nebo by mohla být diskriminována, je povinností vnitrostátních orgánů shromáždit údaje k posouzení rozsahu problému (viz obdobně věc *European Youth Forum proti Belgii*, stížnost č. 150/2017, cit. výše, § 162) a prokázat, že jeho politiky nejsou ve skutečnosti diskriminační, pokud zjevné důkazy naznačují, že by mohlo docházet k nepřímé diskriminaci.
115. Výbor odkazuje na své odůvodnění na poli článku 17 Charty z roku 1961 a konstatuje, že nepřijetí účinných opatření ze strany orgánů, včetně shromažďování statistických údajů na základě etnicity za účelem důkladného posouzení rozsahu problému nadměrného zastoupení romských dětí v ústavní péči státu, má rovněž vliv a diskriminační dopad na požívání práva romských rodin na nezbytné podmínky pro jejich plný rozvoj a přístup k řadě práv zaručených tímto ustanovením.
116. Výbor proto rozhoduje, že došlo k porušení článku 16 Charty z roku 1961 ve spojení se zákazem diskriminace zakotveným v preambuli Charty z roku 1961.

ZÁVĚR

Z výše uvedených důvodů Výbor rozhodl:

- jednomyslně, že došlo k porušení článku 17 Charty z roku 1961 ve spojení se zákazem diskriminace zakotveným v preambuli této Charty;
- jednomyslně, že došlo k porušení článku 16 Charty z roku 1961 ve spojení se zákazem diskriminace zakotveným v preambuli Charty z roku 1961.

Mario VINKOVIC
zpravodaj

Aoife NOLAN
předsedkyně

Henrik KRISTENSEN
zástupce výkonného tajemníka