



Situačný testing ako nástroj preukazovania diskriminácie v oblasti poskytovania tovarov a služieb

Analýza situácie na Slovensku a odporúčania pre zodpovedný kontrolný orgán

Informácie o organizácii:

Poradňa pre občianske a ľudské práva je mimovládna organizácia, ktorá sa venuje ochrane ľudských práv a slobôd so zameraním na ochranu práv menšín a ochranu pred diskrimináciou. Pozornosť dlhodobo venuje predovšetkým otázkam diskriminácie rómskej etnickej skupiny v rôznych oblastiach života na Slovensku. Venuje sa tiež ochrane reprodukčných práv a problematike policajného násilia. Poradňa vo svojej práci rozvíja metódu strategického vedenia súdnych sporov v prípadoch diskriminácie a porušovania ľudských práv menšín. Poskytuje bezplatné právne poradenstvo a vo vybraných prípadoch porušenia ľudských práv sprostredkováva bezplatné právne zastupovanie v konaniach pred slovenskými súdmi a Európskym súdom pre ľudské práva v Štrasburgu. Vykonáva tiež terénny monitoring, advokačné aktivity vo vzťahu k štátnym inštitúciám a realizuje vzdelávacie aktivity v oblasti ochrany pred diskrimináciou. V rámci podpory aktivizmu spolupracuje dlhodobo so skupinou rómskych žien z viacerých vylúčených rómskych komunít.

Občianske združenie

Poradňa pre občianske a ľudské práva

Krivá 23

040 01 Košice

Slovenská republika

Tel.: +421 – 55 – 908 695 531

E-mail: poradna@poradna-prava.sk

Web: www.poradna-prava.sk/

Facebook: <https://www.facebook.com/poradna.kosice/>

Analýza zohľadňuje stav k 15.11.2019

© Poradňa pre občianske a ľudské práva, 2019

Realizované s finančnou podporou Ministerstva spravodlivosti SR v rámci dotačného programu na presadzovanie, podporu a ochranu ľudských práv a slobôd a na predchádzanie všetkým formám diskriminácie, rasizmu, xenofóbie, antisemitizmu a ostatným prejavom intolerancie.

Za obsah tohto dokumentu výlučne zodpovedá Poradňa pre občianske a ľudské práva.

Obsah

Ciele analýzy	4
1. Diskriminácia Rómov a Rómiek v prístupe k tovarom a službám a význam Slovenskej obchodnej inšpekcie pre jej odstraňovanie a prevenciu.....	6
2. Podoby diskriminácie Rómov a Rómiek v prístupe k tovarom a službám na Slovensku: minulosť a prítomnosť	8
3. Situačný/diskriminačný testing: ako dokázať zdanlivo takmer nedokázateľné?	12
3.1. Uplatňovanie prvkov situačného testingu v kontrolnej činnosti SOI	15
4. Reflexia kontrolnej činnosti SOI v prípadoch diskriminácie	18
4.1. Rámcový popis skúseností rómskych spotrebiteľov a spotrebiteľiek, ktorí a ktoré sa zúčastnili kontrol SOI a ich odporúčania	18
4.2. Kľúčové problémy, ktoré môžu negatívne ovplyvňovať kontroly SOI na ochranu pred diskrimináciou a odporúčania	20
5. Dôležitosť metodologického prístupu k realizácii kontroly SOI na ochranu pred diskrimináciou formou testingu.....	27
6. Ďalšie možnosti posilnenia prevencie diskriminácie v prístupe k tovarom a službám zo strany SOI	30
Zhrnutie odporúčaní.....	31

Ciele analýzy

Slovenská obchodná inšpekcia (ďalej len "SOI") ako orgán štátnej kontroly vnútorného trhu vo veciach ochrany spotrebiteľa disponuje významnými kompetenciami v oblasti kontroly a prevencie diskriminácie spotrebiteľov a spotrebiteľiek v prístupe k tovarom a službám.¹ V ostatných rokoch tieto kompetencie aktívne využívala a v určitom rozsahu uskutočňovala inšpekčnú činnosť, zameranú na kontrolu diskriminácie v prístupe k tovarom a službám. Výrazné miesto mali v tomto smere kontroly realizované na základe podnetov poukazujúcich na diskrimináciu spotrebiteľov a spotrebiteľiek z dôvodu ich príslušnosti k rómskemu etniku.

Hlavným cieľom predkladanej analýzy je ponúknuť nezávislý pohľad na doterajšiu kontrolnú činnosť SOI týkajúcu sa prípadov diskriminácie rómskej menšiny, identifikovať existujúce rezervy a formulovať odporúčania.

Tvorbu analýzy podnietilo predovšetkým naše angažovanie sa v právnych konaniach na ochranu pred diskrimináciou a dlhodobé úsilie zamerané na zlepšovanie prístupu k spravodlivosti pre diskriminované osoby. To nám umožnilo získať na činnosť SOI v tejto oblasti určitý prvotný náhľad. Sme presvedčení, že kľúčovou výzvou, ktorej v tejto oblasti SOI dlhodobo čelí, je: **ako diskrimináciu účinne identifikovať prostredníctvom svojej kontrolnej činnosti a preukázať ju v správnom konaní**. Preto v analýze venujeme špecifickú pozornosť nástroju na identifikáciu diskriminácie, ktorý považujeme za mimoriadne účinný – **tzv. situačný testing**. Rozvoj tejto metódy v ostatných desaťročiach vo svete podnietila nesporne skutočnosť, že poškodené osoby čelia diskriminácii spravidla neočakávane a porušenie svojich práv je pre nich následne ťažké preukázať. Podstatou testingu je vytvoriť vopred pripravenú situáciu, kedy je osoba z určitej znevýhodnenej skupiny zámerne vystavená možnému diskriminačnému konaniu bez toho, aby si osoba, ktorá sa dopúšťa diskriminácie, uvedomovala, že je jej konanie sledované.² Inšpektoráty SOI pri svojej kontrolnej činnosti týkajúcej sa prípadov diskriminácie prvky situačného testingu už dlhé obdobie aktívne využívajú. V analýze venujeme bližšiu pozornosť tomu, **ako využívanie tejto metódy ďalej zefektívniť a špecificky zdôrazňujeme dôležitosť využívania testingu podľa vopred stanovenej metodológie**. Vychádzame pritom z teoretických poznatkov týkajúcich sa situačného testingu, našich skúseností s jeho realizáciou v praxi a zdokumentovaných skúseností s jeho využívaním v iných krajinách, ktoré by mohli byť v našich podmienkach prínosné.

Dôležitým zdrojom informácií, o ktorý sa opierame, sú aj naše postrehy k predošlej kontrolnej činnosti SOI týkajúcej sa diskriminácie spotrebiteľov a spotrebiteľiek. Súd založený na tom, že naša mimovládna organizácia viacero z kontrol v tejto oblasti iniciovala a zároveň poskytovala SOI určitú súčinnosť pri ich realizácii, špecificky prostredníctvom zabezpečenia spotrebiteľov a spotrebiteľiek rómskeho pôvodu na ich vykonanie.

¹ Podľa § 4 ods. 3 zákona č. 250/2007 o ochrane spotrebiteľa v platnom znení je predávajúci povinný vo vzťahu k spotrebiteľovi dodržiavať zásadu rovnakého zaobchádzania v poskytovaní výrobkov a služieb ustanovenú osobitným predpisom.

² V tejto analýze používame definíciu formulovanú Poradnou pro občanství/občanská a lidská práva v publikácii *Situační testing (aneb správa z průzkumu)*, 2006, s. 6. Dostupné na: https://is.muni.cz/el/1422/jaro2015/MV901K/um/56271750/situacni_testing_publicace.pdf

V analýze dávame stručne do pozornosti aj doterajšie **výsledky terénneho monitoringu** zameraného na zdokumentovanie aktuálneho výskytu diskriminácie Rómov a Rómiek v prístupe k tovarom a službám, ktorý realizujeme vo vybraných mestách a obciach Prešovského a Košického kraja.

Analýza je primárne určená SOI, ako správne orgánu s kompetenciami kontrolovať a sankcionovať diskrimináciu v prístupe k tovarom a službám. Poznatky, ktoré môžu byť využiteľné v jej činnosti na ochranu pred diskrimináciou, prinášajú predovšetkým kapitoly 3. až 5.

Informácie v analýze však môžu byť relevantné aj pre iné správne orgány smerom k zefektívňovaniu ich kontrolnej činnosti týkajúcej sa diskriminácie v prístupe k zamestnaniu či zdravotnej starostlivosti. Veríme, že by analýza mohla byť podnetná aj pre Slovenské národné stredisko pre ľudské práva, ktoré ako národný antidiskriminačný orgán má kompetenciu realizovať nezávislé zisťovania týkajúce sa diskriminácie. Využívanie testingu z jeho strany má podľa nášho názoru svoje opodstatnenie. Informáciám, ktoré poukazujú na súčasný výskyt diskriminácie voči Rómom a Rómkam, by mali v konečnom dôsledku venovať pozornosť inštitúcie na vládnej úrovni s ohľadom na medzinárodné právne záväzky Slovenska v oblasti prevencie rasovej diskriminácie.

1. Diskriminácia Rómov a Rómiiek v prístupe k tovarom a službám a význam Slovenskej obchodnej inšpekcie pre jej odstraňovanie a prevenciu

Diskriminácia Rómov a Rómiiek z dôvodu príslušnosti kinému etniku patrí dlhodobo medzi najzávažnejšie a najdiskutovanejšie problémy súvisiace s ochranou ľudských práv v slovenskej spoločnosti. Mimovládne organizácie na ochranu ľudských práv monitorujúce situáciu v tejto oblasti na ich pretrvávajúcu diskrimináciu v ostatných rokoch nie len opakovanne upozorňovali, ale aj približovali jej rozsah a rozličné formy či prejavy.³ Dokumentované informácie poukazujú na to, že diskriminácia Rómov a Rómiiek je dlhodobo prítomná v rôznych oblastiach verejného života na Slovensku. Na pretrvávajúce závažné nedostatky v tomto smere dlhodobo opakovanne upozorňujú tiež medzinárodné inštitúcie OSN či Rady Európy, ktoré dohliadajú na dodržiavanie medzinárodnoprávných záväzkov Slovenska v oblasti ochrany ľudských práv.⁴ Postaveniu rómskej menšiny a ochrane jej práv je v neposlednom rade venovaná značná pozornosť na pôde Európskej únie. Práve z iniciatívy Európskej komisie bol v roku 2012 prijatý základný strategický vládny dokument v oblasti integrácie marginalizovaných Rómov a Rómiiek - Stratégia Slovenskej republiky pre integráciu Rómov do roku 2020.

Faktom je, že v centre pozornosti verejných aktérov na rôznych úrovniach sú vo zvýšenej miere vybrané oblasti, ako je prístup k bývaniu, vzdelaniu či zamestnaniu. Dôvody pre to sú pochopiteľné. Práve v týchto oblastiach má diskriminácia hlboký štrukturálny charakter a bezprostredne prispieva k sociálnemu vylúčeniu a medzigeneračnej chudobe časti Rómov a Rómiiek v našej spoločnosti. Zároveň je pre dosiahnutie hmatateľného pokroku v týchto oblastiach potrebné dlhodobé koncentrované úsilie štátnych orgánov a prijímanie rámca potrebných opatrení či politík. Na okraji záujmu stojí v tomto smere oblasť prístupu k tovarom a službám, ktorá je podľa nášho názoru naozaj špecifická v tom, že na účinnú prevenciu diskriminácie tu nie je potrebná žiadna masívna politická intervencia zo strany inštitúcií a investícia zdrojov zo štátneho rozpočtu. Na dosiahnutie zásadnej zmeny k lepšiemu nie je do výraznej miery potrebné nič iné, len kvalitná antidiskriminačná legislatíva zakazujúca diskrimináciu v danej oblasti a jej účinné uplatňovanie v praxi zo strany súdov a zodpovedných správnych orgánov.

Tým prvým – potrebnou legislatívou – už Slovensko disponuje. Zákaz diskriminácie z dôvodu rasy či etnickej príslušnosti, ako aj potreba jej prevencie má veľmi pevný legislatívny základ. Požiadavky v tejto oblasti sú znútornené v medzinárodných právnych predpisoch na ochranu ľudských práv vrátane komunitárneho práva Európskej Únie. Príslušné smernice Európskej únie v oblasti ochrany pred

³ Pozri napr. ostatné advokačné správy našej MVO adresované výborom OSN: Alternative report concerning eleventh and twelfth periodic report of Slovakia for consideration by the UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination, 2017. Dostupné na: <https://www.poradna-prava.sk/sk/dokumenty/sprava-pre-vybor-osn-pre-odstranenie-rasovej-diskriminacie/>; NGO's Submission to the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 2019. Dostupné na: <https://www.poradna-prava.sk/sk/dokumenty/alternativna-sprava-vyboru-osn-pre-hospodarske-socialne-a-kulturne-prava/>

Pozri tiež správu Civil Society Monitoring Report on Implementation of the National Roma Integration Strategy in Slovakia, 2018. Dostupné na: <http://cvek.sk/civil-society-monitoring-report-on-implementation-of-the-national-roma-integration-strategy-in-slovakia/>

⁴ Pozri napr. Výbor OSN pre odstránenie rasovej diskriminácie. 2018. Záverečné zistenia: Slovensko. CERD/C/SVK/CO/11-12, ods. 17, Výbor OSN pre ľudské práva. 2016. Záverečné zistenia: Slovensko. CCPR/C/SVK/CO/4, ods. 16 - 19; Správa Komiséra pre ľudské práva Rady Európy Nilsa Muižnieksa z jeho návštevy Slovenskej republiky 15. - 19. júna 2015. CommDH(2015)21, s 12- 18.

diskrimináciou a potreba ich transponovania do domáceho právneho poriadku formovali tvorbu domácej antidiskriminačnej legislatívy a v roku 2004 viedli k prijatiu tzv. antidiskriminačného zákona (ďalej len "ADZ").⁵ Ten upravil zásadu rovnakého zaobchádzania⁶ vo vymedzených oblastiach verejného života vrátane oblasti prístupu k tovarom a službám a jeho obsah sa premietol do ďalších súvisiacich právnych predpisov vrátane zákona o ochrane spotrebiteľa.⁷

Z pozície mimovládnej organizácie, ktorá dlhodobo zabezpečuje právnu pomoc diskriminovaným osobám v súdnych i správnych konaniach, však poukazujeme na to, že uplatňovanie antidiskriminačnej legislatívy v praxi je nedostatočné a diskriminované osoby čelia mnohým bariéram v prístupe k spravodlivosti. V prípade diskriminácie Rómov a Rómiek platí toto tvrdenie ešte výraznejšie a bariéry, ktorým v tejto oblasti čelia sú ešte mnohovrstevnejšie. Nami realizovaný prieskum z roku 2012 ukázal, že medzi najrozšírenejšie dôvody toho, prečo sa Rómovia a Rómky nebránia diskriminácii právnou cestou patrí nedostatok informácií o možnostiach právnej ochrany, nedôvera k súdom a inštitúciám a obavy z diskriminujúcej osoby tj. obavy z možnej viktimizácie.⁸ Naozaj závažné nedostatky v posudzovaní prípadov diskriminácie pritom dlhodobo sledujeme v činnosti súdov.

Vzhľadom na uvedené súvislosti **považujeme postavenie SOI ako správneho orgánu s kompetenciou kontrolovať dodržiavanie zásady rovnakého zaobchádzania v prístupe k tovarom a službám ako výnimočné a s mimoriadnym významom**. Sme presvedčení, že jej kontrolná činnosť môže kľúčovým spôsobom prispieť k odstraňovaniu a prevencii diskriminácie Rómov a Rómiek aj iných ohrozených skupín v danej oblasti v našej spoločnosti. Diskriminácia v oblasti tovarov a služieb je založená na nezákonnom konaní ich poskytovateľa voči spotrebiteľom a spotrebiteľkám rómskeho pôvodu a zmenou jeho konania dôjde k jej okamžitému odstráneniu. Účinným odhaľovaním diskriminácie a ukladaním dostatočných finančných či iných sankcií, ktoré súčasná legislatíva dovoľuje, môže SOI bezprostredne a účinne vplývať na existujúce diskriminačné konanie poskytovateľov tovarov a služieb vo vzťahu k Rómom a Rómkam a priniesť okamžitú pozitívnu zmenu. V širšom kontexte sa môže stať cennou alternatívou právnej ochrany v tejto oblasti pre diskriminovaných spotrebiteľov a spotrebiteľky, ktorí a ktoré chcú podniknúť právne kroky na svoju ochranu, no existujúce bariéry v prístupe k spravodlivosti na súdoch ich odrádzajú od podania antidiskriminačnej žaloby. Navyše správne rozhodnutia SOI v prípadoch diskriminácie zásadným spôsobom zvyšujú šance poškodených osôb úspešne sa domôcť zadosťučinenia aj v súdnom konaní.

Tento vývoj môže následne motivovať ďalšie diskriminované osoby k tomu, aby prekonalí pociťovanú nedôveru, využili dostupné právne prostriedky ochrany a obrátili sa s podnetom na SOI alebo s antidiskriminačnou žalobou priamo na súdy. Nárast počtu správnych aj súdnych rozhodnutí v prospech diskriminovaných osôb ďalej posilní prevenciu diskriminácie v prístupe k tovarom a službám v našej spoločnosti a v konečnom dôsledku môže viesť k jej obmedzeniu na ojedinelé prípady.

⁵ Zákon č. 365/2004 Z.z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (tzv. antidiskriminačný zákon).

⁶ Domnievame sa, že všeobecný "princíp rovnosti" z anglického "principle of equal treatment" korektne vystihuje preklad "rovné zaobchádzanie". Úpravu v slovenskej legislatíve považujeme za významovo nepresnú. Pre lepší súlad s platnou legislatívou však v texte používame termín "rovnaké zaobchádzanie".

⁷ § 4 ods. 3 a 8 zákona č. 250/2007 Z. z. o ochrane spotrebiteľa v platnom znení.

⁸ Diskriminácia na Slovensku: Hľadanie bariér v prístupe k účinnej právnej ochrane pred diskrimináciou.

Poradňa pre občianske a ľudské práva. 2012, s. 45. Dostupné na: <https://www.poradna-prava.sk/sk/dokumenty/diskriminacia-na-slovensku-hladanie-barier-v-pristupe-k-ucinnej-pravnej-ochrane-pred-diskriminaciou/>

2. Podoby diskriminácie Rómov a Rómiek v prístupe k tovarom a službám na Slovensku: minulosť a prítomnosť

Prístup k tovarom a službám je oblasťou verejných vzťahov, v ktorej bola diskriminácia Rómov a Rómiek na Slovensku doposiaľ zdokumentovaná len v malej miere. V porovnaní s prejavmi diskriminácie rómskych detí v oblasti vzdelávania či porušovania práva marginalizovaných Rómov a Rómiek na bývanie jej MVO venujúce sa ochrane práv menšín v ostatných rokoch venovali v rámci svojho monitoringu podstatne menšiu pozornosť. Napriek tomu však nemožno pochybovať o tom, že rómska menšina bola a naďalej je v tejto oblasti vystavená zvýšenému riziku diskriminačného zaobchádzania. Dokazujú to viaceré konkrétne prípady diskriminácie, v ktorých zabezpečovala právnu pomoc poškodeným v súdnych konaniach naša MVO a v ktorých súdy diskrimináciu potvrdili. Viaceré z nich priniesli médiá aj do verejného priestoru. Svedčí o tom aj kontrolná činnosť SOI, ktorá za ostatné roky diskrimináciu v tejto oblasti vo viacerých prípadoch potvrdila. Diskriminácia Rómov a Rómiek v prístupe k verejne poskytovaným tovarom a službám predstavuje zreteľný a svojím spôsobom veľmi symbolický prejav pretrvávajúceho negatívneho postoja časti majoritnej spoločnosti voči rómskej menšine a napätia v spolunažívaní oboch skupín.

Slovenská republika (ďalej len "Slovensko" alebo „SR“) je prakticky od svojho vzniku zmluvnou stranou Medzinárodného dohovoru o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie. Tento dohovor OSN zaväzuje jeho zmluvné štáty k tomu, aby zakázali a odstránili rasovú diskrimináciu vo všetkých jej formách a zaručili právo každého na rovnosť pred zákonom bez rozlišovania podľa rasy, farby pleti, národnostného alebo etnického pôvodu - vrátane práva prístupu na všetky miesta a na používanie všetkých služieb určených verejnosti, ako sú dopravné prostriedky, hotely, reštaurácie, kaviarne, divadlá a parky.⁹ O niekoľko rokov neskôr Výbor pre odstránenie rasovej diskriminácie (CERD), dohliadajúci na implementáciu tejto medzinárodnej zmluvy zo strany jej členských štátov, prijal a posudzoval konkrétnu individuálnu sťažnosť namietajúcu porušenie dohovoru zo strany Slovenska. Sťažnosť v tom čase poukázala na jeden z najtypickejších prejavov rasovej diskriminácie v prístupe k tovarom a službám prítomným na Slovensku. Podal ju poškodený sťažovateľ rómskeho pôvodu, ktorý spolu so svojim známym, v roku 1997 navštívil reštauráciu v Košiciach. Po príchode dovnútra k ním prišla servírka a požiadala ich, aby reštauráciu opustili s vysvetlením, že má od majiteľa príkaz neobsluhovať Rómov. Poškodení muži ju požiadali, aby majiteľa zavolala. Ten im povedal, že reštaurácia Rómov neobsluhuje.¹⁰ Vzhľadom na v tom čase veľmi obmedzené možnosti právnej ochrany pred diskrimináciou neprekvapí, že Výbor v súvislosti s týmto prípadom okrem iného odporučil slovenským štátnym orgánom jej rozšírenie.¹¹ Novoprijatý ADZ priniesol v roku 2004 v tomto smere zásadný posun vpred.

Po prijatí ADZ začala naša MVO realizovať aktivity na zvýšenie povedomia o právnej ochrane pred diskrimináciou predovšetkým smerom k Rómom a Rómkam na východnom Slovensku. Priamo v teréne sme zmonitorovali aj konkrétne prípady diskriminácie v oblasti prístupu k tovarom a službám. V roku

⁹ Čl. 5 ods. f.) Medzinárodného dohovoru o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie.

¹⁰ Lacko proti Slovenskej republike: Sťažnosť č. 11/1998, CERD/C/59/D/11/1998, 15 August 2001, ods. 2.1.

¹¹ Tamtiež, ods. 9 – 11.

2008 sme zistené poznatky v tejto oblasti publikovali, pričom zverejnené informácie ponúkli rámcový náhľad na to, aké rozličné podoby diskriminácia Rómov a Rómiiek v danej oblasti má.¹²

Na základe zistených informácií sme konštatovali, že vo viacerých lokalitách na východnom Slovensku, najmä v obciach so zastúpením rómskej menšiny majú jej príslušníci a príslušníčky obmedzený prístup do reštaurácií, krčiem, barov či na diskotéky, kúpaliská a do kaderníctiev. V niektorých prípadoch im boli nápoje v krčmách či reštauráciách síce predávané, ale len do plastových pohárov, alebo si ich museli vypiť vonku. Čo sa týka charakteru tejto diskriminácie, rómski spotrebitelia a spotrebiteľky boli odmietnutí buď explicitne (vyjadrené napr. "Rómov/Cigánov neobsľuhujeme"), ale častejšie prevádzkovatelia používali rozličné zámienky na odmietnutie (tvrdenie, že ide o súkromný klub a je potrebná klubová karta, všetky stoly v prevádzke sú obsadené).

Dokumentovali sme ubytovacie zariadenia s diskriminačnými praktikami, ako napríklad konkrétnu skúsenosť občianskeho združenia pracujúceho s rómskymi deťmi, ktorým zariadenie odmietlo poskytnúť ubytovanie na letný tábor. Diskriminačné praktiky sme dokumentovali tiež zo strany mobilného operátora, ktorý mal na rómskych spotrebiteľov nadštandardné požiadavky, čo sa týka podmienok poskytnutia telefónu na paušál. Zo strany obcí sme dokumentovali prípady, kedy mali jej obyvatelia a obyvatelky rómskeho pôvodu obmedzený prístup na verejné podujatia organizované obcou, na športoviská alebo si nemohli prenajať obecné priestory (napr. obecnú sálu).

V ďalších rokoch sme zisťovali, že diskriminačné prejavy na mnohých miestach dlhodobo pretrvávajú. Dokumentovali sme tiež nové incidenty aj nové prejavy diskriminácie, s ktorými sme sa pred tým nestretli, ako je odmietnutie prístupu do materského centra zriadeného v obchodnom dome.

V období jún - december 2019 **uskutočňujeme terénny monitoring** s cieľom priblížiť aktuálny výskyt prípadov diskriminácie v prístupe k tovarom a službám voči Rómom a Rómkam v Prešovskom a Košickom kraji. Zameriavame sa predovšetkým na lokality, v ktorých sme v minulosti prípady v tejto oblasti dokumentovali a kde sme mali vytvorené aj určité kontakty. Umožnilo nám to zmierniť špecifické riziko, ktoré je s dokumentovaním porušovaní ľudských práv v teréne do istej miery spojené, a tým je najmä nedôvera poškodených osôb k neznámym ľuďom, ktorí monitoring realizujú.

Monitoring v teréne bol doplnený aj monitoringom relevantných informácií za ostatné obdobie v médiách. Prostredníctvom monitoringu sme identifikovali konkrétne prípady diskriminácie v prístupe k tovarom a službám. V prípade záujmu osôb, ktoré nás o prípade informovali, sme podali podnety príslušným inšpektorátom SOI a/alebo zvažovali sprostredkovanie právnej pomoci v súdnom konaní na ochranu pred diskrimináciou.

Ľudskoprávny monitoring bol zameraný na dokumentáciu konkrétnych prípadov diskriminácie. Ako taký nemal potenciál priblížiť celkový trend a poukázať na to, či sa výskyt prípadov diskriminácie v danej oblasti za ostatné roky zvyšuje alebo znižuje. No na jeho základe bolo možné formulovať určité všeobecné zistenia, ktoré môžu byť predmetom hlbšieho výskumu.

Do polovice novembra 2019, kedy bol uzavretý obsah tejto analýzy, sme v rámci terénneho monitoringu navštívili rómske komunity v 27 mestách a obciach. Vybrané lokality sme s ohľadom na dokumentované prípady navštívili aj opakovane. V niektorých lokalitách sme zdokumentovali

¹² How pervasive is discrimination against Roma in eastern Slovakia? - summary of monitoring findings. Poradňa pre občianske a ľudské práva. 2008. Dostupné na: <https://www.poradna-prava.sk/sk/dokumenty/zavery-monitoringu-ako-prenikava-je-diskriminacia-romskej-mensiny-na-vychodnom-slovensku/>

relevantné informácie aj vo vzťahu k iným okolitým mestám a obciam. Na základe zdokumentovaných informácií je možné konštatovať, že diskriminácia Rómov a Rómiiek v prístupe k tovarom a službám je na viacerých miestach v Prešovskom a Košickom kraji v určitom rozsahu stále prítomná, a to s veľkou pravdepodobnosťou vo všetkých podobách, ktoré sme dokumentovali v minulosti. Okrem toho je možné rámcovo konštatovať:

- prípady diskriminácie v danej oblasti sú najtypickejšie na miestach, ako sú miestne pohostinstvá, kaviarne či reštaurácie, kde sú služby poskytované hromadne v istom spoločnom priestore v danej prevádzke. Súvisí to podľa nášho názoru s tým, že diskriminácia Rómov a Rómiiek vo veľkej miere pramení z tlaku časti majority na poskytovateľa služieb – časť majority si neželá, aby sa zdržiavali v spoločnom priestore s Rómami a Rómkami. Za vyskytujúci sa prejav diskriminácie v tejto oblasti možno označiť odmietanie prenajať Rómom a Rómkam zo strany reštaurácií priestory na svadbu či oslavu. V rámci realizovaného monitoringu sme zaznamenali aj prejavy diskriminácie, ktoré sme v minulosti nedokumentovali, ako je nedoručovanie donášky jedla priamo na určenú adresu v marginalizovaných rómskych komunitách.
- vo veľkej časti lokalít, v ktorých sme v minulosti dokumentovali prípady diskriminácie, sme ich v určitej miere dokumentovali aj v rámci aktuálneho monitoringu. Dokumentovali sme však aj lokality, kde aktuálny monitoring naznačil zlepšenie situácie v porovnaní s minulosťou. Javí sa, že zlepšenie by mohlo súvisieť aj s právnymi krokmi proti diskriminácii, ktoré poškodení v daných lokalitách podnikli a tiež ich aktívnym prístupom priamo na mieste, kde sa s diskrimináciou stretli (napr. konfrontovanie majiteľa podniku, riešenie situácie prostredníctvom obce/mesta a pod.) Zároveň sme však navštívili lokality, kde prejavy diskriminácie pretrvávajú aj napriek iniciovaným súdnym konaniam a/alebo kontrolám SOI.
- vyššia miera chudoby a sociálneho vylúčenia rómskych komunít, ako aj ich segregácia v bývaní a vzdelávaní a s tým súvisiaca nižšia miera sociálnej súdržnosti až odcudzenie medzi rómskou menšinou a majoritou do istej miery nesporne zvyšuje riziko, že Rómovia a Rómkyni budú vo svojich obciach vystavení diskriminácii v prístupe k tovarom a službám. Avšak ide len o jeden z viacerých faktorov, ktoré diskrimináciu podmieňujú. Dokumentovali sme aj viaceré prípady diskriminácie v tejto oblasti, ktorým boli vystavení príslušníci a príslušníčky rómskej menšiny, ktorí a ktoré nežijú v marginalizovanom prostredí.
- na základe v minulosti zdokumentovaných prejavov diskriminácie možno vysloviť hypotézu, že Rómovia a Rómkyni môžu byť vo zvýšenej miere ohrození diskrimináciou aj v oblastiach poskytovania tovarov a služieb, ako sú masérské a kozmetické služby, no v rámci aktuálneho terénneho monitoringu sme sa na ne nezameriavali. Nezameriavali sme sa ani na monitoring diskriminácie zo strany realitných agentúr, ktoré môžu na základe pokynu odmietajúť Rómov a Rómkyni, ktorí majú záujem o kúpu alebo prenájom nehnuteľnosti v lokalitách obývaných majoritou, ako aj diskrimináciu zo strany ubytovacích zariadení.

Monitoring prípadov diskriminácie v tejto oblasti ukázal aj isté obmedzenia, ktoré mohli do určitej miery ovplyvniť vierohodnosť niektorých zdokumentovaných informácií. V niektorých lokalitách existuje dlhodobý stav, kedy Rómovia a Rómkyni vedia, že im v určitej prevádzke v minulosti neboli poskytované služby a dané miesto tak dlhodobo nenavštevujú. Poskytnuté informácie o diskriminácii v takom prípade neboli založené na konkrétnej skúsenosti z nedávneho obdobia a nemožno vylúčiť, že v dôsledku napr. zmeny majiteľa alebo prehodnotenia nezákonnej praxe mohlo dôjsť k zmene. Pri

niektorých typoch poskytovaných služieb, ako je napríklad kaderníctvo, Rómovia a Rómky navštevujú jednu prevádzku v danej lokalite, kde sa s istotou nestretávajú s diskrimináciou. Iné prevádzky tak nemajú vôbec potrebu navštevovať a ich informácie o nich sú tak obmedzené. V rámci monitoringu sme tieto súvislosti reflektovali a vyššie uvedené závery sme formulovali primárne na základe dokumentovaných bezprostredných skúseností Rómov a Rómiiek s diskrimináciou z ostatného obdobia.

Uskutočnený monitoring porušovania ľudských práv rešpektoval štandardné princípy neustrannosti, dôvernosti, presnosti dokumentovania informácií, rodovej citlivosti a zachovania bezpečnosti osôb.

3. Situačný/diskriminačný testing: ako dokázať zdanlivo takmer nedokázateľné?

Prijatie ADZ v roku 2004 a možnosť domáhať sa nápravy za diskrimináciu v špecifickom súdnom konaní postavila pred diskriminované osoby novú výzvu. Na súde mohli uspieť iba v prípade, že predložia určité množstvo informácií o tom, že boli diskriminovaní, čo je často nesmierne náročná úloha.¹³ Diskriminácia sa v mnohých svojich bežných podobách deje situačne a neočakávane. Diskriminovaným osobám necháva veľmi obmedzený priestor na to, aby diskriminačné zaobchádzanie, ktorému boli vystavené, nejakým spôsobom zdokumentovali. V prípade diskriminácie v prístupe k tovarom a službám platí toto konštatovanie takmer bez výnimky. Diskriminácia v tejto oblasti sa spravidla deje v bezprostrednom verbálnom kontakte spotrebiteľa a diskriminujúceho subjektu a prítomnosť iných osôb, ktoré by nezákonné konanie mohli a zároveň aj mali záujem dosvedčiť je skôr výnimočná. Rovnako ojedinele sa tu diskriminačné zaobchádzanie prenáša aj do roviny písomnej komunikácie, ktorá by ho potvrdzovala. Táto skutočnosť vo všeobecnosti vedie diskriminované osoby, ktoré majú záujem sa diskriminácii brániť, k tomu, že sa potenciálnej diskriminácii vystavia plánovane a s cieľom zabezpečiť si o nej dôkazy prostredníctvom **tzv. situačného alebo diskriminačného testingu** (ďalej len "testing").

Ide o metódu, ktorej podstatou je vytvoriť vopred pripravenú situáciu, kedy je osoba z určitej znevýhodnenej skupiny zámerne vystavená možnému diskriminačnému konaniu bez toho, aby si osoba, od ktorej sa predpokladá diskriminačné konanie, uvedomovala, že je jej konanie sledované.¹⁴

Týmto spôsobom testing umožňuje získať reálne neskreslené informácie o tom, či v danej situácii voči osobe zo znevýhodnenej skupiny dochádza alebo nedochádza k diskriminácii. Okrem jeho využitia pre potreby súdnej ochrany pred diskrimináciou, sa testing využíva aj ako výskumná metóda zberu informácií s cieľom zdokumentovať výskyt diskriminácie v rôznych oblastiach života a priblížiť jej rozsah.¹⁵

Vznik tejto metódy siaha do obdobia boja za občianske práva afroamerického obyvateľstva v Spojených štátoch amerických v 50. - 60 rokoch minulého storočia, kedy sa prostredníctvom nej začali získať informácie o výskyte diskriminácie v rôznych oblastiach života. Napríklad verejné a súkromné agentúry sprostredkujúce bývanie sa v tom čase stretávali so sťažnosťami znevýhodnených osôb inej farby pleti, ktorým bol odmietaný prenájom bývania. Na overenie ich sťažností agentúry posielali na miesto osoby z majority, aby žiadali o rovnaké bývanie a diskrimináciu na základe rasy tak preverili. Mnohé z týchto prípadov sa následne preniesli do súdnych konaní a žalobcovia a žalobkyne sa v nich opierali o dôkazy získané testingom.¹⁶

Pre rozvoj testingu a jeho následné rozšírenie do iných krajín mali nesporne význam rozhodnutia Najvyššieho súdu USA v prospech diskriminovaných osôb, ktoré sa opierali o dôkazy získané na základe

¹³ ADZ tento problém zohľadňuje a je preňho charakteristický právny inštitút tzv. obráteného dôkazného bremena, ktorý je upravený v § 11 ods. 2 a podľa ktorého je žalovaný povinný preukázať, že neporušil zásadu rovnakého zaobchádzania, ak žalobca oznámi súdu skutočnosť, z ktorých možno dôvodne usudzovať, že k porušeniu zásady rovnakého zaobchádzania došlo.

¹⁴ Poradna pro občanství/občanská a lidská práva: *Situační testing (aneb správa z průzkumu)*. 2006, s. 6.

¹⁵ Tamtiež.

¹⁶ YINGER, J: *Testing for discrimination in housing and related markets*, in a national report card on discrimination in America: The role of testing, M. Fix and M. Austin Turner (eds), Washington, D.C, The Urban Institute. 1998, s.28. Podľa: RORIVE, I: *Proving Discrimination Testing - The Role of Situation Testing*. MPG and Centre for Equal Rights. 2009, s. 43 - 44.

testingu. Svojimi rozhodnutiami súd predovšetkým zreteľne ustanovil, že k porušeniu práv diskriminovanej osoby v oblasti prístupu k tovarom a službám dochádza bez ohľadu na to, či takému konaniu čelila neočakávane alebo sa mu vystavila dobrovoľne počas testingu s cieľom zabezpečiť dôkaz o možnej diskriminácii pre účely súdneho konania. Súd v jednom z prípadov v tomto smere rozhodoval o namietanej diskriminácii žalobcov tmavej pleti, ktorí sa rozhodli vojsť do čakárne autobusovej zastávky so zámerom otestovať svoje právo na prístup k verejne dostupnej službe bez segregácie. Súd konštatoval, že žalobcovia mali aj za daných okolností právo do čakárne vojsť a ak svoje právo uplatnili pokojným, usporiadaným a neútočným spôsobom, nemôžu byť zbavení možnosti žiadať náhradu škody za danú ujmu.¹⁷ V inom obdobnom prípade týkajúcom sa rasovej diskriminácie v prístupe k verejným službám súd ozrejmil, že skutočnosť, že poškodený je testujúcou osobu zároveň nemá vplyv na závažnosť spôsobenej ujmy, lebo „nikto nie je povinný obrátiť sa proti rasovej diskriminácii – testujúca osoba nemá žiadny dôvod očakávať problémové zaobchádzanie zo strany zdanlivo bezúhonného podnikateľa“.¹⁸

Využívanie testingu v rámci Európskej únie nie je dodnes samozrejmosťou a v niektorých štátoch, ako Španielsko, Taliansko či Grécko zostáva prakticky neznámy. Vo viacerých ďalších štátoch je jeho využívanie pomerne rôznorodé, čo do subjektov, ktoré ho v praxi vykonávajú aj účelu, na ktorý sa aktívne využíva. V rámci právnej ochrany pred diskrimináciou v občianskoprávných či trestných konaniach sa testing využíva napríklad v Holandsku, Švédsku či Francúzsku. V Belgicku je využívanie testingu explicitne upravené aj v domácej legislatíve. Jeho využívanie najmä zo strany MVO na ochranu pred diskrimináciou sa v posledných desaťročiach rozvinulo aj vo viacerých postkomunistických krajinách, ako je Maďarsko a Česká republika (ďalej len „ČR“). Medzi štáty, kde je táto metóda v istom rozsahu aktívne využívaná, možno v súčasnosti zaradiť aj Slovensko.¹⁹

Využívanie testingu na Slovensku - a špecificky jeho využívanie pre potreby ochrany pred diskrimináciou v súdnych konaniach - bolo úzko spojené s činnosťou našej mimovládnej organizácie bezprostredne po prijatí ADZ. Našou snahou v tomto období bolo prostredníctvom strategických súdnych konaní v prípadoch diskriminácie zlepšovať uplatňovanie novoprijatej antidiskriminačnej legislatívy v súdnej praxi. Vychádzali sme z predpokladu, že antidiskriminačná legislatíva má svoje špecifiká a jej uplatňovanie zo strany domácich súdov môže mať spočiatku svoje nedostatky. Zamerali sme sa pritom špecificky na poskytovanie právnej podpory diskriminovaným osobám v monitorovaných prípadoch diskriminácie príslušníkov a príslušníčok rómskej menšiny. Konkrétne prípady, s ktorými sa diskriminované osoby na nás obrátili, však priniesli očakávané ťažkosti: namietanú diskrimináciu nedokázali dostatočne podložiť dôkazmi, ktoré by im umožnili úspešne sa domôcť spravodlivosti v súdnom konaní. Testing sa ukázal byť jedinou cestou, ako tieto dôkazy zabezpečiť. Realizáciu prvých testingov z našej strany formovali skúsenosti českých MVO, najmä Poradne pro občanství/občanská a lidská práva, ktorá mala s využívaním tejto metódy na ochranu pred diskrimináciou už v tom čase praktické skúsenosti.

Rámcový postup realizácie testingu z našej strany možno ilustrovať jedným z prvých prípadov namietanej diskriminácie príslušníčok a príslušníka rómskej menšiny v prístupe k tovarom a službám,

¹⁷ Pierson v. Ray, 386 U.S. 547 (1967).

¹⁸ Davis v. Mansards, 597 F. Supp 334 (1984).

¹⁹ Uvedený rámcový prehľad aktuálneho využívania testingu v rámci krajín Európskej únie je spracovaný podľa súhrnných správ mapujúcich ochranu pred diskrimináciou v jednotlivých členských krajinách EÚ za rok 2018, ktoré boli publikované Európskou komisiou v rámci siete European Equality Law Network (kapitoly 2.2.1. Situation testing). Dostupné na: <https://www.equalitylaw.eu/>

ktorý vyústil do jedného z prvých súdnych konaní podľa ADZ v tejto oblasti na Slovensku. Rómske aktivistky a aktivista spolupracujúci v tom čase s občianskym združením Nová Cesta v Michalovciach nás v rámci monitoringu informovali o diskriminácii v jednom z barov v meste, ktorý odmietal vstup Rómom a Rómkam. Na základe ich záujmu o riešenie tohto prípadu s využitím právnych nástrojov sme naplánovali realizáciu testingu. Zúčastnili sa ho viacerí Rómovia a Rómky a zástupkyne našej MVO, ktoré sa od nich viditeľne odlišovali farbou pleti, keďže patrili k majorite. Rómovia a Rómky mali reálny záujem využiť svoje právo nebyť diskriminovaný a vojsť do baru. Personál im však vstup neumožnil s odôvodnením, že ide o súkromný klub a podmienkou vstupu je mať klubovú kartu. Rómovia a Rómky s personálom komunikovali nekonfrontačne. Rozhovor s personálom bez jeho vedomia zaznamenávali na skryté nahrávacie zariadenie. O niekoľko minút neskôr boli zástupkyne našej MVO do baru bez problémov vpustené, pričom personál od nich žiadne klubové karty nepožadoval. Následne diskriminované Rómky a Rómovia a zástupkyne našej MVO celú situáciu spoločne konfrontovali s personálom a žiadali od neho vysvetlenie rozdielneho zaobchádzania. Rozhovor bol taktiež bez vedomia personálu zaznamenávaný na skryté nahrávacie zariadenie.

Uvedený postup realizácie testingu bol z našej strany podľa potreby prispôsobovaný s ohľadom na spôsob, akým v testovaných prevádzkach k dokumentovanej diskriminácii dochádzalo. Pri testingoch na miestach, ako sú reštaurácie s obsluhou, kde k verbálnemu odmietnutiu obslúžiť rómskych spotrebiteľov a spotrebiteľky dochádzalo až pri objednávaní si jedla v prevádzke, do nej ako prví vstupovali zástupcovia a zástupkyne našej MVO tak, aby mohli vidieť a počuť komunikáciu personálu s rómskymi spotrebiteľmi a spotrebiteľkami. Týmto spôsobom boli svedkami a svedkyňami celého incidentu a mohli ho dosvedčiť v následnom súdnom konaní.

Krátko po uskutočnení testingu zástupcovia a zástupkyne našej MVO v niektorých prípadoch telefonicky volali na miesto policajnú hliadku, ktorá incident na mieste zdokumentovala a následne aj vypočula všetky prítomné osoby. V niektorých prípadoch sme či už my alebo poškodené osoby následne podali trestné oznámenie pre podozrenie zo spáchania rasovo motivovaného trestného činu. Dôkazy zabezpečené políciou v rámci trestného vyšetrovania obvykle poškodení následne použili aj v rámci neskorších civilných súdnych konaní.

Dôkazy o diskriminačnom zaobchádzaní získané prostredníctvom testingu (zvukové nahrávky respektíve ich prepisy, svedecké výpovede, zápisnice z výsluchov a iné dôkazy získané v rámci trestného vyšetrovania) **boli obvykle využité v konkrétnych súdnych konaniach na ochranu pred diskrimináciou**, v ktorých naša MVO poškodeným prostredníctvom spolupracujúcich advokátok zabezpečovala právne zastúpenie. Pre šance poškodených domôcť sa spravodlivosti bolo v tomto smere obzvlášť dôležité, že domáce súdy akceptovali svedectvá prítomných osôb a aj prípadnú zvukovú nahrávku či jej prepis zachytávajúci priebeh incidentu ako zákonný dôkaz. Odmietli argumenty žalovaných strán, ktoré spravidla spochybňovali zákonnosť takto získaných dôkazov. Obvykle diskriminujúce osoby namietali nezákonnosť nahrávky z dôvodu, že bola urobená bez ich vedomia a zasiahla do ich práva na súkromie alebo sa realizáciu testingu snažili v súdnom konaní interpretovať ako formu určitej provokácie.²⁰

²⁰ Pozri rozhodnutie Krajského súdu v Košiciach z 15.7.2010, sp. zn. Co 115/2008 a rozhodnutie Krajského súdu v Košiciach z 18.3.2010, sp. zn. 1Co/334/2008-238. Pre bližšie informácie o odlišnosti testingu od tzv. policajnej provokácie pozri: BOBEK, M. – BOUČKOVÁ, P. – KÜHN, Z.: Rovnosť a Diskriminace. Praha: C. H. Beck. 2007, s. 216.

V súdnych konaniach sme sa opierali aj na v tomto období existujúce rozhodnutia súdov z Českej republiky a Maďarska, ktoré sa s danými otázkami už vysporiadali a dôkaz o diskriminácii získaný testingom akceptovali ako zákonný dôkaz.²¹

Rozhodovacia prax slovenských súdov je dnes vo všeobecnosti ustálená na tom, že každý je oprávnený overiť si, či môže vykonávať svoje právo na rovnaké zaobchádzanie a prípadné porušenie tohto svojho práva zdokumentovať okrem iného aj nahrávkou za účelom svojej právnej ochrany.

Okrem spomenutých prípadov diskriminácie, ktoré mali podobu nevpustenia či neobslúženia rómskych spotrebiteľov a spotrebiteľiek v reštaurácii, bare či inej obdobnej prevádzke, naša MVO v oblasti prístupu k tovarom a službám od roku 2005 realizovala testingsy, ktoré sa týkali aj nevpustenia rómskych spotrebiteľov a spotrebiteľiek na letné kúpalisko či podmienenia poskytnutia ponúkaného paušálu zo strany mobilného operátora rómskym spotrebiteľom odlišnými podmienkami, ako spotrebiteľom z majority. Testingsy sme v ostatných rokoch uskutočnili aj v oblasti diskriminácie príslušníkov a príslušníčok rómskej menšiny v pracovnoprávných vzťahoch a školstve. Ich realizácia mala však svoje vlastné špecifiká.

3.1. Uplatňovanie prvkov situačného testingu v kontrolnej činnosti SOI

Prakticky súbežne s dokumentovaním prvých prípadov diskriminácie Rómov a Rómiek v prístupe k tovarom a službám a realizáciou prvých testingov v tejto oblasti sa naša MVO začala obracať s podnetmi na vykonanie kontroly na SOI. Vzhľadom na dokumentovaný výskyt prípadov možnej diskriminácie Rómov a Rómiek na východnom Slovensku naše podnety smerovali špecificky na jej inšpektoráty pre Košický a Prešovský kraj. Zákonný rámec, v ktorom SOI vykonáva svoju kontrolnú činnosť, nijako nebránil v tom, aby bola kontrola v prípade potreby vykonaná formou testingu respektíve sa pri nej využili jeho kľúčové prvky. Bol to z nášho pohľadu dôležitý predpoklad k tomu, aby SOI mohla diskrimináciu účinne identifikovať a postihovať.

V porovnaní s uskutočňovaním testingov v rámci našej činnosti majú kontroly SOI v prípadoch diskriminácie s využitím metódy testingu svoje nesporné výhody, ktoré nás motivovali k tomu, aby sme sa s podnetmi v tejto oblasti na SOI obracali:

- Podnet na vykonanie kontroly SOI a realizovaná kontrola je priamym využitím dôležitého nástroja na ochranu pred diskrimináciou. Identifikácia diskriminácie zo strany SOI vedie k začatiu správneho konania a spravidla aj k uloženiu finančnej pokuty, čo môže viesť k účinnej prevencii tj. odstráneniu diskriminácie na kontrolovanom mieste bez potreby iniciovať súdne konanie. Sankcie, ktoré zákon umožňuje SOI ukladať, sa navyše javia dostatočné na to, aby reálne došlo k zmene diskriminačného konania zo strany kontrolovaného subjektu;²²
- Správne konania SOI týkajúce sa diskriminácie trvajú vo všeobecnosti podstatne kratšie ako súdne konania na ochranu pred diskrimináciou podľa ADZ. Rýchlejšie tak vedú k právoplatnému rozhodnutiu a možnej sankcii, ktorá môže predísť diskriminačnému konaniu do budúcnosti;

²¹ Pozri napr. rozsudok Vrchného súdu v Prahe zo dňa 27.5.2003, sp. zn. 1 Co 62/2003. Rozhodnutie Súdu Hlavného mesta Maďarskej republiky zo dňa 26.4.2007, sp.zn. 8.K.31.635/2006/6.

²² § 24 ods. 1 zákona č. 250/2007 o ochrane spotrebiteľa v platnom znení umožňuje správne orgány uložiť pokutu do výšky 66 400 a za opakované porušenie povinnosti počas 12 mesiacov pokutu do 166 000 eur. SOI je okrem toho oprávnená navrhnúť pozastavenie alebo zrušenie živnostenského oprávnenia.

- V prípade, že SOI ako správny orgán zdokumentuje a právoplatne rozhodne o diskriminácii, poškodení spotrebiteľa či spotrebiteľky sa následne môžu na tomto základe účinne domáhať odškodnenia v súdnom konaní. Všeobecné súdy v rámci súdneho konania pri vykonávaní dokazovania z rozhodnutia správneho orgánu vychádzajú.

Kľúčovou odlišnosťou realizácie kontrol zo strany SOI v porovnaní s realizáciou testingu MVO je skutočnosť, že **SOI doposiaľ nezaznamenáva možné diskriminačné konanie zo strany kontrolovaného subjektu prostredníctvom zvukovej nahrávky, ktorá by bola vytvorená počas kontroly bez vedomia kontrolovaného subjektu.** Domnievame sa, že zabezpečenie zvukového prípadne iného záznamu môže byť pri kontrole niektorých prejavov diskriminácie v tejto oblasti dôležité. Pri jej niektorých špecifických prejavoch sa dokonca javí ako nevyhnutné na to, aby SOI dokázala možnú diskrimináciu účinne identifikovať a zdokumentovať. Vzhľadom na oprávnenie SOI vyhotovovať pri kontrole obrazové, zvukové a obrazovo-zvukové záznamy na zdokumentovanie zistených nedostatkov, je zaznamenávanie diskriminačného konania prostredníctvom zvukovej či inej nahrávky realizovateľné.²³

Účinnému dokumentovaniu prípadov diskriminácie počas kontroly by mohlo podľa nášho názoru výrazne prispieť, ak by obrazové a zvukové záznamy vyhotovovali nie len inšpektori a inšpektorky SOI, ale aj rómski spotrebiteľia a spotrebiteľky zúčastnení na kontrole ako prizvané osoby. Práve týmto spôsobom by bolo možné čo najúčinnšie zaznamenať a zdokumentovať ich verbálnu komunikáciu s personálom kontrolovanej prevádzky počas kontroly a možné diskriminačné zaobchádzanie s nimi. Zákon im uvedené umožňuje.²⁴

V súvislosti s využívaním obrazových, zvukových a obrazovo-zvukových záznamov na zdokumentovanie zistených nedostatkov nevidíme legislatívne prekážky ani v tom, aby SOI zohľadňovala aj zvukové či obrazové záznamy, ktoré si spotrebiteľia zabezpečia sami mimo uskutočnenej kontroly a poskytnú ich SOI ako dôkaz o diskriminačnom zaobchádzaní s nimi. Súčasné technické možnosti zaznamenávania zvuku a obrazu pomocou mobilných telefónov umožňujú diskriminovaným osobám pomerne jednoducho uskutočniť testing z vlastnej iniciatívy a možné diskriminačné zaobchádzanie zreteľne zachytiť na zvukovú a/alebo obrazovú nahrávku. Iniciovanie správneho konania na základe takejto poskytnutej nahrávky bez nutnosti vykonať kontrolu na mieste samom by mohlo výrazne posilniť kontrolnú činnosť SOI smerom k potieraniu diskriminácie v slovenskej spoločnosti a vyhnúť sa rizikám, spojeným s vykonávaním kontrol SOI na ochranu pred diskrimináciou, ktorým sa bližšie venujeme v ďalšej kapitole analýzy.

V kontexte uvedeného nevidíme legislatívne obmedzenia ani v tom, aby SOI okrem zvukových či obrazových záznamov, ktoré si zabezpečia spotrebiteľia a spotrebiteľky mimo uskutočnených kontrol, zohľadňovala v správnom konaní aj iné relevantné informácie (napr. svedecké výpovede) preukazujúce diskrimináciu, pre ktorú sa na ňu spotrebiteľia a spotrebiteľky obrátia. Preukazovanie diskriminácie v správnom konaní by to mohlo nesporne zefektívniť.

Odporúčania:

²³ Podľa § 4 ods. 3. písm. f) zákona č. 128/2002 o štátnej kontrole vnútorného trhu vo veciach ochrany spotrebiteľa v platnom znení je SOI oprávnená vyhotovovať obrazové, zvukové a obrazovo-zvukové záznamy na zdokumentovanie zistených nedostatkov.

²⁴ Ust. § 5 ods. 7 písm. h) v spojitosti s ust. § 5 ods. 2 zákona č. 128/2002 o štátnej kontrole vnútorného trhu vo veciach ochrany spotrebiteľa v platnom znení.

- V prípade potreby vyhotovovať obrazové, zvukové a obrazovo-zvukové záznamy na zdokumentovanie možného diskriminačného zaobchádzania počas vykonávaných kontrol, a to vrátane vyhotovovania záznamov priamo zo strany osôb prizvaných na kontrolu;
- V správnom konaní zohľadňovať aj obrazové, zvukové a obrazovo-zvukové, ktoré si spotrebitelia a spotrebiteľky zabezpečia sami mimo uskutočnenej kontroly a poskytnú ich SOI ako dôkaz o diskriminačnom zaobchádzaní s nimi;
- V správnom konaní zohľadňovať aj ďalšie relevantné dôkazy (ako sú napr. svedecké výpovede), ktoré spotrebitelia a spotrebiteľky môžu poskytnúť SOI ako dôkaz o diskriminačnom zaobchádzaní s nimi.

4. Reflexia kontrolnej činnosti SOI v prípadoch diskriminácie

Pri podávaní písomných podnetov poukazujúcich na možnú diskrimináciu Rómov a Rómiok zo strany našej MVO sme štandardne už v samotnom podnete ponúkali SOI poskytnutie súčinnosti pri realizácii kontroly, a to špecificky zabezpečením spotrebiteľov a spotrebiteľiek rómskeho pôvodu na jej vykonanie. Poskytnutie asistencie pri zabezpečení rómskych spotrebiteľov a spotrebiteľiek na kontrolu inšpektoráty SOI v mnohých prípadoch využili. V súvislosti s nedávno medializovaným prípadom možnej diskriminácie rómskej rodiny v jednom z penziónov v Prakovciach sa na našu MVO napríklad z vlastnej iniciatívy obrátil inšpektorát pre Košický kraj so žiadosťou o súčinnosť pri zabezpečení rómskych spotrebiteľov či spotrebiteľiek na kontrolu, ktorú v tomto prípade zvažoval vykonať. Faktom je, že bez rómskych spotrebiteľov/testerov či spotrebiteľiek/testeriek, ktorí a ktoré by sa zúčastnili na kontrole a umožnili SOI odsledovať, či sú im tovar a služby poskytované bez diskriminácie, prakticky nie je možné kontrolu účinne vykonať. Je zároveň zrejmé, že SOI sa v súčasnosti s týmto tvrdením stotožňuje. V tejto súvislosti je preto dôležité, aby SOI mala v prípade potreby vytvorenú sieť rómskych spotrebiteľov a spotrebiteľiek, ktorí a ktoré majú záujem na kontrolách spolupracovať.

Pre účely tejto analýzy sme v období júl – október 2019 uskutočnili **10 rozhovorov s Rómami a Rómkami, ktorí a ktoré sa v ostatných rokoch zúčastnili kontrol inšpektorátov SOI pre Košický a Prešovský kraj týkajúcich sa možnej diskriminácie v reštauráciách, kaviarňach alebo baroch/pohostinstvách.** Naším cieľom bolo podrobnejšie zmapovať ich záujem a motiváciu spolupracovať so SOI v tejto oblasti a na základe toho priblížiť možnosti, akým spôsobom je možné rómskych spotrebiteľov a spotrebiteľky na kontroly zabezpečovať. Okrem toho sme dokumentovali aj ich subjektívne vnímanie samotných kontrol, ktorých sa zúčastnili. Vychádzali sme z predpokladu, že na základe svojej osobnej skúsenosti môžu ponúknuť cennú spätnú väzbu a odporúčania. Rozhovory boli vedené v osobnom kontakte alebo telefonicky. Mali pološtrukturovaný charakter a boli rámcované niekoľkými vopred pripravenými otvorenými otázkami. Tie dopĺňali špecifickejšie podotázky.

Poznatky, získané na základe rozhovorov, stručne popisujeme. Na základe nich následne formulujeme kľúčové problémy, ktoré môžu mať negatívny dopad na vykonávanie kontrol SOI. Nad rámec rozhovorov v tomto smere prinášame a dávame do kontextu aj poznatky našej MVO, ktoré sme získali poskytovaním súčinnosti pri kontrolách SOI.

V priamej nadväznosti na identifikované problémy, ktoré vyplynuli z uvedených empirických skúseností, formulujeme odporúčania, pričom sa opierame aj o relevantné skúsenosti a zdokumentovanú dobrú prax z vybraných krajín EÚ.

4.1. Rámcový popis skúseností rómskych spotrebiteľov a spotrebiteľiek, ktorí a ktoré sa zúčastnili kontrol SOI a ich odporúčania

a.) Motivácia rómskych spotrebiteľov a spotrebiteľiek spolupracovať so SOI na kontrole

- Niektorí Rómovia a Rómky, ktorí a ktoré sa kontroly SOI zúčastnili boli na kontrolovaných miestach v minulosti vystavení diskriminácii. Počas kontroly išli na dané miesto opakovane a ich primárnou motiváciou bolo dosiahnuť odstránenie diskriminácie v konkrétnej prevádzke. Aktívne zapojenie niektorých pramenilo z hanby a poníženia, ktorú na danom mieste zažili. Zároveň niektorí komunikovali aj širšiu motiváciu prispieť k odstraňovaniu diskriminácie rómskej menšiny v spoločnosti;

- Časť Rómov a Rómiiek sa zúčastnilo na kontrole SOI mimo lokality, v ktorej sami žijú a na kontrolovanom mieste predtým osobne neboli a nečelili tam diskriminácii. K účasti na kontrole SOI ich však motivovala snaha odstraňovať diskrimináciu voči rómskej menšine v spoločnosti, snaha postaviť sa za svoje práva a práva iných Rómov a Rómiiek.

b.) Subjektívne hodnotenie priebehu kontrol zo strany rómskych spotrebiteľov a spotrebiteľiek

- Hodnotenie a celkové vnímanie kontrol zo strany osôb, ktoré sa na nich zúčastnili, bolo do značnej miery ovplyvnené tým, či sa počas nej podarilo alebo nepodarilo diskrimináciu identifikovať. Faktom je, že v priebehu väčšiny kontrol, na ktorých opytovaní spolupracovali, sa diskriminácia nepreukázala. To v nich vyvolávalo otázky, prečo k tomu došlo a pochybnosti o tom, či bola kontrola vykonaná efektívne. Kontroly totiž boli iniciované na základe predošlých viacerých konkrétnych skúseností s diskrimináciou na danom mieste a v niektorých prípadoch išlo o dlhodobu pretrvávajúcu diskriminačnú prax. Niektorí opytovaní tak v tejto súvislosti komunikovali, že kontrolovaný subjekt respektíve personál na danom mieste mohol o kontrole SOI nejakým spôsobom vopred vedieť alebo odhaliť, že sa kontrola uskutočňuje;
- Časť opytovaných komunikovala, že o priebehu kontroly SOI nemali dostatočné podrobné informácie, a to najmä čo sa týka jej záverečnej fázy tj. potom, čo inšpektori a inšpektorky SOI odsledujú, či boli zo strany personálu obslužení, preukážu sa a začnú vykonávať ďalšiu kontrolu. Niektorí v tomto smere vnímali negatívne, že s nimi inšpektori a inšpektorky komunikovali priamo v prevádzke, čím pre kontrolovaný subjekt odhalili, že na kontrole SOI spolupracujú.

c.) Návrhy na zlepšenia zo strany rómskych spotrebiteľov a spotrebiteľiek

- Opytovaní sa pred začiatkom kontroly s inšpektormi či inšpektorkami štandardne rámcovo dohodli na priebehu kontroly v tom smere, že ako prví vojdú do kontrolovanej prevádzky inšpektori. Následne do prevádzky vojdú oni, a objednávajú si ponúkaný tovar. Časť opytovaných by privítala podrobnejšie naplánovanie kontroly so SOI pred jej samotným začiatkom, vrátane toho, kde si v prevádzke sadnúť, ako reagovať v prípade neobslúženia, kedy z prevádzky odísť a ako bude SOI následne ďalej postupovať;
- Časť opytovaných navrhovala, aby inšpektori a inšpektorky v rámci kontroly v prevádzke konfrontovali jej majiteľa/personál v súvislosti s podnetom na údajnú diskrimináciu Rómov a Rómiiek, ktorý preverujú, a to aj v prípade, že kontrola diskrimináciu nepreukázala. Mohlo by to podľa nich pôsobiť preventívne. Do tejto konfrontácie by inšpektori a inšpektorky mohli zapojiť aj rómskych spotrebiteľov a spotrebiteľky v prípade, že by s tým súhlasili;
- Časť opytovaných zdôraznila dôležitosť toho, aby SOI v prípade identifikácie diskriminácie toto konanie rázne sankcionovala;
- Aj keď veľká väčšina opytovaných by sa na kontrole so SOI na základe svojej skúsenosti opäť zúčastnila, viacerí z nich komunikovali, že ide o náročnú a stresujúcu skúsenosť, pri ktorej sa vystavujú možnému poníženiu na verejnosti. Niektorí by sa jej už nezúčastnili, pretože sa

nechcú opakovane vystavovať možnému diskriminačnému zaobchádzaniu a s tým súvisiacemu zásahu do ich ľudskej dôstojnosti;

- Jeden z opytovaných poukázal na to, že napriek jeho motivácii prispieť k odstraňovaniu diskriminácie, je účasť na kontrole reálnou prácou, ktorá by mala byť nejakým spôsobom finančne honorovaná.

4.2. Kľúčové problémy, ktoré môžu negatívne ovplyvňovať kontroly SOI na ochranu pred diskrimináciou a odporúčania

a.) Možné stratégie prevádzok, ako predvídať/odhaliť kontrolu SOI na ochranu pred diskrimináciou

Dôležitým aspektom kontrol na ochranu pred diskrimináciou rómskej menšiny, ktoré inšpektoráty SOI v predošlých rokoch uskutočnili, je skutočnosť, že **pri výraznej väčšine z nich sa diskriminačné zaobchádzanie nepotvrdilo**. Pre aktuálnu ilustráciu, v septembri a októbri 2019 na základe našich aktuálnych podnetov uskutočnili inšpektoráty SOI osem (8) kontrol, pričom len v dvoch prípadoch sa diskriminácia potvrdila. Uvedené môže mať rôzne príčiny a nemusí nevyhnutne znamenať nedostatky v procese realizácie kontrol. No zasielané podnety z našej strany sú založené na konkrétnych skúsenostiach osôb s diskrimináciou z ostatného obdobia, a preto je opodstatnené predpokladať, že by kontroly v týchto prípadoch mali identifikovať diskrimináciu vo väčšej miere. Ako v tomto smere zároveň naznačili rozhovory s Rómami a Rómkami, ktorí a ktoré sa na kontrolách zúčastnili, neidentifikovanie diskriminácie počas kontroly vytvára pochybnosti o priebehu kontroly a o tom, či kontrolovaný subjekt o kontrole nejakým spôsobom vopred nevedel.

Vysoké percento kontrol SOI v tejto oblasti, počas ktorých sa diskriminačné zaobchádzanie nepotvrdilo, môže ovplyvňovať skutočnosť, na ktorú poukázali v rámci rozhovorov aj dvaja z opytovaných respondentov a ktorú považujeme za veľmi relevantnú. Kontrolované prevádzky, ktoré diskriminujú, si uvedomujú, že konajú nezákonne. V súčasnosti sa už len ojedinele stretávame s tým, že by diskrimináciu verejne deklarovali napríklad oznamami, že vstup do prevádzky je na klubovú kartu alebo že Rómovia a Rómkovia majú zakázaný vstup. Kontrolované prevádzky vedia z medializovaných prípadov a/alebo z iných lokalít, že SOI kontroly v tejto oblasti realizuje a môžu uplatňovať jednoduché stratégie, ako predchádzať prípadnému riziku odhalenia. Diskriminácia v mnohých prevádzkach predstavuje určitú dlhodobú zavedenú prax, ktorá je známa miestnej majorite (ktorá ju vo veľkej miere spravidla schvaľuje a obvykle bola aj kvôli nej zavedená) aj rómskej menšine (Rómovia a Rómkovia daný stav akceptovali, rezignovali naňho a prevádzku nenavštevujú). V prípade, že v prevádzke vznikne akýkoľvek náznak situácie, ktorá zo zavedenej dlhodobej praxe vybočí - môže to predstavovať pre prevádzku signál, že v nej prebieha nejaká iniciatíva proti diskriminácii, ktorú predstavuje aj kontrola SOI a od diskriminácie rómskych spotrebiteľov či spotrebiteľiek situačne upustia. Táto situácia môže nastať predovšetkým v menších obciach a prevádzkach, ktoré navštevuje hlavne miestna stabilná klientela.

V uvedenom kontexte môže priebeh kontrol negatívne ovplyvniť fakt, ak sa ich zúčastňujú Rómovia a Rómkovia mimo miestnej rómskej komunity - personál kontrolovanej prevádzky ich nepozná a preto sa ich radšej rozhodne obslúžiť. Priebeh kontroly môže ovplyvniť naopak aj fakt, ak sa jej zúčastnia Rómovia a Rómkovia z miestnej komunity, ktorých personál naopak pozná. Ak do prevádzky prídu aj

napriek tomu, že im je diskriminačná prax na danom mieste známa, personál môže vytušiť neštandardnú situáciu a obslúžiť ich.

V oboch uvedených prípadoch môže byť pre prevádzky ďalším výrazným signálom možnej kontroly tiež prítomnosť inšpektorov - príslušníkov majority, ktorých nepoznajú. Diskriminovať Rómov a Rómky v ich blízkosti a navyše v kontexte situácie, keď do prevádzky vošli krátko po nich, môžu vnímať ako zvýšené riziko.

Jeden z opytovaných respondentov poukázal aj na fakt, že v prípadoch, keď sa uskutočňuje v danej lokalite viac kontrol, prevádzky sa môžu o prítomnosti SOI v lokalite navzájom vopred informovať. V tomto smere vnímame ako dôležité, aby sa kontroly v jedenej lokalite vykonávali súbežne, čo sa v ostatných rokoch zo strany inšpektorátov SOI v regiónoch stalo štandardom. V ostatných rokoch sme v rámci poskytovania súčinnosti inšpektorátom SOI zaznamenali kontrolu, ktorá nepotvrdila diskrimináciou, no okolnosti na mieste naznačovali, že prevádzka mohla o kontrole vopred vedieť zo strany miestnej polície, ktorá o nej bola zo strany SOI informovaná. Zaznamenali sme aj situáciu, kedy mali viaceré kontrolované prevádzky v čase kontroly sanitačný deň, čo naznačuje, že o nej mali vopred informácie.

Popísanej snahe prevádzok predvídať kontrolu a vyhnúť sa sankciám z nášho pohľadu nie je možné úplne predísť a v konečnom dôsledku je nutné akceptovať, že časť kontrol z tohto dôvodu nezdokumentuje reálny stav. Viaceré opatrenia však môžu tomuto problému predchádzať. O možnom prínose vyhotovovania zvukových či iných záznamov z kontrol sme sa v tomto smere už zmienili v podkapitole 3.1.

Odporúčania:

- V rámci plánovania kontroly vopred komunikovať s rómskymi spotrebiteľmi a spotrebiteľkami, ktorí boli v minulosti v prevádzke diskriminovaní a zisťovať, či sa diskriminácia dotýka len Rómov a Rómiiek priamo z lokality alebo aj z iných lokalít a tomu prispôbiť výber spotrebiteľov či spotrebiteľiek, ktorí a ktoré sa kontroly zúčastnia;
- Realizovať kontroly v dlhšom časovom rámci tak, aby rómski spotrebiteľia a spotrebiteľky vstupovali do prevádzky s väčším časovým odstupom potom, čo do prevádzky vošli vykonávať kontrolu inšpektori a inšpektorky;
- Realizovať kontroly v čase, keď je v prevádzke väčšie množstvo zákazníkov a zákazníčok;
- Plánovať kontroly v rámci širšej stratégie niekoľkých návštev rómskych spotrebiteľov a spotrebiteľiek tak, aby pred samotnou kontrolou rómski spotrebiteľia a spotrebiteľky prevádzku iniciatívne navštívili a ich návšteva prevádzky počas kontroly SOI nebola prvá po dlhšej dobe;
- Pri plánovaní kontroly v komunikácii s rómskymi spotrebiteľmi a spotrebiteľkami z danej lokality zdôrazniť dôležitosť toho, aby o kontrole nešírili informácie. O kontrole neinformovať tretie strany, vrátane miestnej samosprávy a polície a tým minimalizovať riziko úniku informácií o termíne samotnej kontroly pred jej vykonaním;

- V prípadoch, v ktorých SOI prijala podnet o možnej diskriminácii, vykonávať kontroly z vlastnej iniciatívy a v dlhšom časovom horizonte opakovane; a to aj v prípadoch, kedy diskriminácia bola pri prvej kontrole identifikovaná, ako aj v prípadoch, kedy diskriminácia identifikovaná nebola.

b.) Súčinnosť SOI s mimovládnyimi organizáciami a rómskymi spotrebiteľmi a spotrebiteľkami, ktorí a ktoré sa zúčastňujú na kontrole

SOI pri plánovaní a uskutočňovaní kontrol na ochranu pred diskrimináciou na základe podnetov našej MVO spravidla využíva súčinnosť z našej strany, špecificky čo sa týka zabezpečenia rómskych spotrebiteľov a spotrebiteľiek na kontrolu a zabezpečenia komunikácie s nimi pred uskutočnením kontroly. Niektorých kontrol sme sa zúčastňovali aj priamo na mieste alebo sme sprostredkovali medzi inšpektormi SOI a rómskymi spotrebiteľmi kontakt. Skutočnosť, že spolupráca s MVO pri zabezpečení rómskych spotrebiteľov a spotrebiteľiek na kontrolu v tejto oblasti je pre správny orgán cenná, ukazujú aj skúsenosti Českej obchodnej inšpekcie (ďalej len „ČOI“), ktorá v tejto oblasti s MVO rovnako spolupracuje.²⁵ Naopak oslabenie spolupráce s MVO v ostatnom období viedlo k tomu, že ČOI mala výrazné ťažkosti rómskych spotrebiteľov a spotrebiteľky na kontroly zabezpečiť.²⁶

V niektorých krajinách EÚ využívajú metódu testingu na preukazovanie diskriminácie národné antidiskriminačné orgány (Verejná ochrankyňa práv v ČR, UNIA v Belgicku), no určitá spolupráca s MVO je pre nich nevyhnutnosťou, pretože miestna legislatíva im vykonávanie testingu pri riešení konkrétnych podnetov neumožňuje. Na základe ich iniciatívy tak testing vykonávajú spolupracujúce MVO a s jeho výsledkami následne ďalej pracujú.²⁷ SOI sa nachádza v odlišnej situácii a svoje kontroly s využitím metódy situačného testingu v súčinnosti s MVO sama uskutočňuje.

Domnievame sa, že s ohľadom na význam podpory MVO by sa mala SOI o vytváranie a udržiavanie tejto spolupráce usilovať a v tomto smere bližšie zarámcovať jej rozsah a podmienky.²⁸ V širšom kontexte však vnímame ako dôležité, aby SOI nebola na spolupráci s MVO pri zabezpečovaní rómskych spotrebiteľov a spotrebiteľiek na kontrolu závislá a dokázala kontroly v tejto oblasti efektívne uskutočniť bez nej. Ako riešenie v tomto smere vidíme vytvorenie určitej siete spotrebiteľov a spotrebiteľiek patriacich k príslušnej menšine, ktorí a ktoré by v prípade kontroly so SOI spolupracovali a za výkon tejto práce by im bola vyplácaná odmena. Poskytnutie finančnej odmeny osobám, ktoré sa zúčastňujú na testingoch, sa v zahraničí vyskytuje. Napríklad Agentúra pre kontrolu jedla a licencií na predaj alkoholu (Næringssetaten) ako inšpekčný orgán pôsobiaci v nórskom hlavnom meste Oslo uskutočňuje pravidelne každý rok plošné kontroly diskriminácie spotrebiteľov a spotrebiteľiek z etnických menšín pri vstupe do nočných klubov, pričom pre tento účel spotrebiteľov a spotrebiteľky na kontrolu najíma, a teda zamestnáva.²⁹ Domnievame sa, že súčasný legislatívny rámec na Slovensku

²⁵ Odpoveď ČOI z dňa 20.9.2019 na základe žiadosti o poskytnutie informácií.

²⁶ Odpoveď Verejnej ochrankyne práv v ČR z dňa 30.8.2019 na základe žiadosti o poskytnutie informácií.

²⁷ Odpovede Verejnej ochrankyne práv v ČR z dňa 30.8.2019 a UNIE z Belgicka z dňa 18.10.2019 na základe žiadosti o poskytnutie informácií.

²⁸ V tejto súvislosti napr. Verejná ochrankyňa práv v ČR v minulých rokoch ako štátna inštitúcia uzavrela zmluvu o spolupráci s konkrétnymi MVO na realizáciu testingov.

²⁹ Odpoveď Agentúry pre kontrolu jedla a licencií na predaj alkoholu v Osle (“Næringssetaten”) z 20.9.2019 na základe žiadosti o poskytnutie informácií.

poskytovanie mzdy osobám za ich účasť na kontrolách umožňuje.³⁰ Považujeme tiež za účelné, aby SOI spotrebiteľom a spotrebiteľkám prizvaným na kontroly dokázala zabezpečiť aj pokrytie bezprostredných nákladov na nákup tovaru či služby, ktoré im počas kontroly vznikajú v prípade, že im kontrolovaný subjekt tovar či službu poskytne.

Okrem zabezpečenia rómskych spotrebiteľov a spotrebiteľiek na kontrolu SOI, sme týmto štandardne poskytovali aj informácie súvisiace s priebehom kontroly a následne sme s nimi komunikovali po jej vykonaní. Niektorí opytovaní respondenti a respondentky v rámci realizovaných rozhovorov poukázali na to, že pred kontrolou aj po jej realizácii by privítali od SOI podrobnejšie informácie. Tento problém by z nášho pohľadu vyriešilo podrobnejšie zarámcovanie priebehu komunikácie zo strany SOI so spotrebiteľmi a spotrebiteľkami pred a po kontrole, ako aj vymedzenie spolupráce s MVO v prípade, ak pri kontrole poskytuje súčinnosť. Komunikáciu SOI so spotrebiteľmi a spotrebiteľkami alebo spolupracujúcou MVO pred kontrolou môže v súčasnosti podľa nášho názoru sťažovať aj fakt, že podľa našich skúseností obe strany obvykle po prvý krát spolu komunikujú až osobne tesne pred kontrolou a telefonická komunikácia pri príprave kontroly prebieha spravidla s iným zamestnancom SOI, ktorý kontrolnú činnosť plánuje. Najmä v prípade nepredvídaných situácií, ako je napr. meškanie spotrebiteľov a spotrebiteľiek alebo inšpektorov a inšpektoriek je však dôležité, aby sa osoby prizvané na kontrolu dokázali s inšpektorkami či inšpektormi vykonávajúcimi kontrolu aj priamo telefonicky spojiť.

Ako vyplynulo z realizovaných rozhovorov, obzvlášť dôležité je v komunikácii so spotrebiteľmi a spotrebiteľkami pred kontrolou venovať pozornosť tomu, aby ich spolupráca so SOI na kontrole nebola odhalená kontrolovaným subjektom, ak si to sami neželajú. Zminimalizuje sa tým riziko následnej viktimizácie zo strany kontrolovaného subjektu. Z rovnakého dôvodu považujeme za účelné analyzovať možnosti anonymizácie podávateľa/podávateľky podnetu alebo sťažnosti v následných zverejnených správnych rozhodnutiach SOI, v prípade ich žiadosti.

Odporúčania:

- Podrobnejšie upraviť podmienky a rozsah spolupráce SOI pri realizácii kontrol na ochranu pred diskrimináciou v súčinnosti s MVO, vrátane zodpovednosti a rozsahu poskytovaných informácií spotrebiteľom a spotrebiteľkám, ktorí a ktoré sa kontrol zúčastňujú;
- Podrobnejšie zarámcovať komunikáciu medzi inšpektormi a inšpektorkami a spotrebiteľmi a spotrebiteľkami, ktorí sa zúčastňujú na kontrolách na ochranu pred diskrimináciou a zefektívniť ju;
- Budovať sieť spotrebiteľov a spotrebiteľiek patriacich k príslušníkom rómskej menšiny a iným menšinám, ktoré v spoločnosti čelia zvýšenému riziku diskriminácie v prístupe k tovarom a službám a ktorí a ktoré sa v prípade potreby zúčastnia na kontrole ako prizvané osoby. Za výkon tejto práce im platiť odmenu a pokrývať ďalšie bezprostredné náklady, ktoré môžu byť s ich účasťou na kontrole spojené;

³⁰ Podľa § 5 ods. 2 zákona č. 128/2002 o štátnej kontrole vnútorného trhu vo veciach ochrany spotrebiteľa v platnom znení SOI môže na kontrolu prizvať zamestnancov iných orgánov, právnických osôb alebo fyzické osoby s ich súhlasom a požadovať ich uvoľnenie najdlhšie na desať pracovných dní kalendárneho roka. Účasť týchto zamestnancov na kontrole sa považuje za iný úkon vo všeobecnom záujme, za ktorý im patrí náhrada mzdy vo výške priemerného zárobku.

- Zaviesť možnosť anonymizácie podávateľa/podávateľky podnetu alebo sťažnosti v následných správnych rozhodnutiach SOI v prípade, že o to požiada z dôvodu obavy z viktimizácie zo strany kontrolovaného subjektu.

c.) Nedostatočne ustálené postupy pri vykonávaní kontrol

V rámci realizovaných rozhovorov respondenti a respondentky rámcovo opísali realizované kontroly, na ktorých sa zúčastnili. Tieto informácie naznačujú, že ich priebeh je rôznorodý a nemá ustálené pravidlá. Aj v prípadoch, kedy boli skutkové okolnosti kontrolovanej diskriminácie takmer identické, sa pri kontrolách v niektorých prípadoch objavovali určité odlišnosti. V jednom prípade napríklad inšpektori v rámci kontroly, ktorá nepotvrdila diskrimináciu, spoločne s rómskymi spotrebiteľmi následne konfrontovali personál prevádzky s tým, prečo ich v minulosti neobslúžili a pýtali od nich klubové karty. Pri rovnakej kontrole sa inšpektori a inšpektorky zároveň iniciatívne pýtali prítomných spotrebiteľov a spotrebiteľiek z majority, či vlastnia klubové karty. Ako sme už zdôraznili v predošlej podkapitole, určité rezervy možno podľa nášho názoru badať aj v jasnom zarámčovaní komunikácia inšpektorov a inšpektoriek so spotrebiteľmi a spotrebiteľkami pri osobnom stretnutí tesne pred kontrolou a zároveň tesne po nej. V prípade zabezpečenia spotrebiteľov a spotrebiteľiek na kontrolu zo strany našej MVO s nimi o priebehu kontroly v istom rozsahu komunikujeme. No domnievame sa však, že pre účinné vykonanie kontrol v tejto oblasti je potrebné, aby boli rámcové postupy pri realizácii kontroly bližšie špecifikované a podrobnejšie komunikované so spotrebiteľmi a spotrebiteľkami priamo zo strany SOI telefonicky a osobne pred kontrolou. Priama komunikácia inšpektorov so spotrebiteľmi môže prehĺbiť dôveru spotrebiteľov v plánovanú kontrolu, ktoré pre nich podľa uskutočnených rozhovorov s respondentmi nesporne predstavujú záťažovú situáciu.

Zároveň je však rovnako dôležité zohľadňovať skutočnosť, že okolnosti diskriminácie v prístupe k tovarom a službám sa môžu na rôznych miestach viac či menej odlišovať a je preto nutné rámcový postup kontrol v záujme ich účinného vykonania vždy dôsledne prispôbovať konkrétnej situácii. Niektoré dokumentované prípady diskriminácie rómskych spotrebiteľov a spotrebiteľiek z minulých rokov mali rámcovo podobný charakter, no v niektorých aspektoch sa líšili. Medzi výrazné faktory v tomto smere napríklad patrí, či k objedávaniu jedla a nápoja dochádza v komunikácii s obsluhou za stolom spravidla v reštauráciách alebo je predpoklad, že spotrebiteľom a spotrebiteľkám môže byť odmietnuté poskytnutie tovaru či služby už pri vstupe do prevádzky. To je typické napríklad pri vstupe na kúpaliská. Patria sem aj už zmieňované rozličné možné stratégie kontrolovaných prevádzok, ktorou sa usilujú diskrimináciu zakryť a ktoré je dôležité zohľadňovať. V niektorých prípadoch môžu byť okolnosti dokumentovanej diskriminácie natoľko špecifické, že si vykonanie účinnej kontroly nutne vyžaduje hĺbkovú prípravu, spravidla aj v komunikácii v s podávateľom podnetu.

Odporúčania:

- Bližšie špecifikovať rámcové pravidlá, prípravu a priebeh kontrol na ochranu pred diskrimináciou a ustáliť ich postup;
- Pred každou plánovou kontrolou analyzovať špecifické okolnosti toho, ako sa dokumentovaná diskriminácia v danej konkrétnej prevádzke prejavuje a na základe toho individuálne prispôbiť vykonanie kontroly.

d.) Vydávanie správnych rozhodnutí na základe realizovaných kontrol na ochranu pred diskrimináciou

V ostatných rokoch sme zo strany našej MVO identifikovali aj určité rezervy, ktoré súvisia špecificky s vyhodnocovaním realizovaných kontrol na ochranu pred diskrimináciou zo strany SOI v rámci správneho konania.

Na jeden z aspektov v tomto smere upozornila respondentka v rámci realizovaných rozhovorov, ktorá sa nestotožňovala s tým, akým spôsobom SOI vyhodnotila podnet našej MVO poukazujúci na diskrimináciu v jednej z prevádzok. Respondentku v minulosti v prevádzke neobsľúžili a žiadali od nej klubovú kartu. Následne sa osobne zúčastnila kontroly SOI. Kontrolou sa diskriminácia nepotvrdila, no v následnej písomnej komunikácii majiteľka prevádzky explicitne potvrdila, že obsluhuje len osoby, ktoré majú zakúpené klubové karty. Inšpektorát SOI napriek tomu diskriminačné praktiky nenašiel a majiteľku prevádzky na odstránenie tejto praxe nevyzval.³¹

Ďalším špecifickým aspektom, na ktorý chceme v kontexte tejto podkapitoly upriamiť pozornosť, je výška finančných sankcií, ktorú SOI v identifikovaných prípadoch diskriminácie rómskych spotrebiteľov a spotrebiteľiek udeľuje a ktorú vnímame ako nedostatočnú s ohľadom na závažnosť rasovej diskriminácie ako takej. Diskriminácia je vážnym zásahom do práv, ako aj dôstojnosti spotrebiteľov a spotrebiteľiek a antidiskriminačná legislatíva EÚ v tomto smere explicitne žiada, aby v sankcie v prípadoch diskriminácie boli účinné, primerané a odradzujúce.³² V roku 2017 identifikovala SOI diskrimináciu rómskych spotrebiteľov v prístupe k službám v minimálne troch prípadoch a udelila za ňu diskriminujúcim subjektom finančné sankcie vo výške 900, 1000 a 1200 Eur.³³ Sankcie v uvedenej rámcovej výške podľa nášho názoru dostatočne nezohľadňujú požiadavky vyplývajúce z antidiskriminačnej legislatívy EÚ. Považujeme za kľúčové, aby sankcie mali dostatočný preventívny účinok a viedli k odstráneniu nezákonného diskriminačného konania. Monitoring našej MVO vo vzťahu k lokalitám a prevádzkam, v ktorých SOI identifikovala diskrimináciu naznačuje, že udelené sankcie vo viacerých prípadoch nevedli k odstráneniu nezákonného stavu.

Na tomto mieste analýzy by sme sa chceli dotknúť otázky uplatnenia inštitútu obráteného dôkazného bremena, ktorý je charakteristický pre súdne konania na ochranu pred diskrimináciou.³⁴ Domnievame sa, že legislatívne zavedenie a využitie tohto inštitútu aj v správnych konaniach by mohlo výrazne zefektívniť rozhodovacia prax správnych orgánov, vrátane SOI. Legislatívne zmeny, ktoré by správnym orgánom využili tohto inštitútu explicitne umožnili, sú žiadúce a vo verejnom záujme.

Odporúčania:

- Vyhodnocovať kontrolované prípady diskriminácie v súlade s platnou domácou a medzinárodnou antidiskriminačnou legislatívou a explicitne formulovať v správnych

³¹ Odpoveď Inšpektorátu SOI pre Košický kraj adresovaná našej MVO z 22.2.2016, č. 1419/2015.

³² Smernica Rady 2000/43/ES z 29. júna 2000, ktorou sa zavádza zásada rovnakého zaobchádzania s osobami bez ohľadu na rasový alebo etnický pôvod, čl. 15.

³³ Odpoveď SOI z 1.3.2018 na základe žiadosti o poskytnutie informácií z 21.2.2018.

³⁴ Inštitút dôkazného bremena upravuje § 11 ods. 2 ADZ. Pre bližšie rámcové informácie o legislatívnej úprave inštitútu dôkazného bremena na Slovensku pozri aktuálnu Súhrnnú správu mapujúcu ochranu pred diskrimináciou na Slovensku publikovanú Európskou komisiu: Country report on Non-discrimination - Slovakia. European Commission. 2019, s. 84 - 86. Dostupné na: <https://www.equalitylaw.eu/downloads/4975-slovakia-country-report-non-discrimination-2019-pdf-1-40-mb>

rozhodnutiach porušenie zásady rovnakého zaobchádzania v prípade, ak v správnom konaní došlo k preukázaniu diskriminačného zaobchádzania;

- Udeľovať účinné finančné sankcie diskriminujúcim subjektom tak, aby mali dostatočný preventívny účinok a viedli k odstráneniu diskriminačného konania.

5. Dôležitosť metodologického prístupu k realizácii kontroly SOI na ochranu pred diskrimináciou formou testingu

Kontrola SOI na ochranu pred diskrimináciou vykonávaná s využitím metódy testingu umožňuje účinne identifikovať diskrimináciu v prístupe k tovarom a službám. Ako sme však načrtli v predošlej kapitole, jej realizáciu ovplyvňuje množstvo faktorov, ktoré môžu negatívne ovplyvniť jej priebeh a výsledok. Časť týchto faktorov, je možné označiť ako vnútorné a súvisia s určitým rámcovým procesom a pravidlami realizácie kontroly, ktoré sú nezávislé od okolností kontrolovaného prípadu možnej diskriminácie a ktoré by mal byť vopred rámcovo určené. Druhú časť faktorov možno vnímať ako vonkajšie, ktoré naopak súvisia s tým, ako sa diskriminácia na danom mieste konkrétne prejavuje a inými špecifickými okolnosťami kontrolovaného prípadu. Sme presvedčení, že pre účinné vykonávanie kontroly SOI formou situačného testingu je potrebné dôsledne reflektovať oba druhy faktorov a cieľovými opatreniami dosiahnuť, aby priebeh a výsledok kontroly ovplyvňovali v čo najmenšej miere.

Rozvoj testingu v ostatných desaťročiach v mnohých krajinách bol prakticky od počiatku spojený s tým, že jeho realizácii realizovala v rámci nejakým spôsobom vopred stanovenej metodológie. Už testiny verejných a súkromných agentúr sprostredkujúcich bývanie, realizované v období boja za občianske práva v USA v minulom storočí boli vykonávané na základe vopred vypracovaných manuálov.³⁵ Rovnako sa usilovali testiny podľa určitých vopred ustálených pravidiel vykonávať aj MVO, ktoré ho rozvíjali v praxi, a to vrátane našej MVO na Slovensku. Národné antidiskriminačné orgány v niektorých krajinách EÚ organizovali pre MVO v tejto oblasti tréningy (napr. Srbsko), vydávali vlastné manuály (Francúzsko) alebo sa postupom pri realizácii testingu venovali vo svojich správnych rozhodnutiach týkajúcich sa prípadov diskriminácie (Holandsko).

Inšpiráciu je v tejto súvislosti možné čerpať v neposlednom rade aj v susednej ČR. Verejná ochrankyňa práv v ČR ako národný antidiskriminačný orgán v rámci svojej spolupráce pri realizácii testingu s miestnymi MVO vypracoval interné odporúčania, ktoré rámcovo popisujú postup a pravidlá pri realizácii testingu v prípadoch diskriminácie v rôznych oblastiach verejného života.³⁶ Taktiež ČOI ako správny orgán s obdobnými kompetenciami ako SOI venovala v ostatnom období pozornosť vymedzeniu pravidiel realizácie kontrol, týkajúcich sa diskriminácie, s využitím testingu, a to špecificky pre kontrolu diskriminácie spotrebiteľov a spotrebiteľiek v hudobných kluboch. Pravidlá boli načrtnuté v rámci prebiehajúcej diskusie ČOI s Verejnou ochrankyňou práv v ČR v tejto oblasti a zatiaľ sa ešte nepremietli do interných postupov ČOI.³⁷ Vybrané odporúčané pravidlá uvádzame nižšie.

³⁵ YINGER, J: *Testing for discrimination in housing and related markets*, in a national report card on discrimination in America: The role of testing, M. Fix and M. Austin Turner (eds), Washington, D.C, The Urban Institute. 1998, s.28. Podľa: RORIVE, I: *Proving Discrimination Testing - The Role of Situation Testing*. MPG and Centre for Equal Rights. 2009, s. 43 - 44.

³⁶ Spôsoby prevádzania situačného testovania. Dokument poskytnutý v rámci odpovede Verejnej ochrankyne práv v ČR z dňa 30.8.2019 na základe žiadosti o poskytnutie informácií. Dokument je dostupný na vyžiadanie.

³⁷ Odporúčaný postup kontroly diskriminácie v hudobných kluboch vypracovaný ČOI. Dokument je dostupný na vyžiadanie. Ide o interný materiál ČOI, ktorý vznikol v rámci prebiehajúcej diskusie s Verejnou ochrankyňou práv v ČR.

Vybrané pravidlá postupu pri kontrole diskriminácie v hudobných kluboch načrtnuté ČOI v rámci prebiehajúcej diskusie v tejto oblasti:

- *Prizvané osoby vystupujúce v úlohe figurantov treba pred vykonaním kontroly primerane preveriť - či daný klub navštevujú, či nemali v minulosti konflikty s obsluhou, apod. Vhodné je uchovanie kontaktných údajov, aby bolo možné dané osoby následne kontaktovať za účelom svedeckej výpovede. O možnosti, že v budúcnosti budú v rámci správneho konania prizvané osoby kontaktované za účelom podania svedeckej výpovede, by mali byť prizvané osoby vopred poučené;*
- *Po výbere vhodných prizvaných osôb by malo nasledovať preškolenie skupiny so zameraním na to, ako sa v priebehu kontroly správať, ako reagovať na odmietnutie;*
- *Aby kontrolné zistenie bolo relevantné, odporúčam vytvoriť niekoľko kontrolných skupín, ktoré navštívia jednotlivé kluby v nasledujúcom poradí:*
 - a.) Prvá kontrolná skupina dvoch až troch mužov skúmanej etnicity - skupina by nemala byť zmiešaná, aby bolo možné sledovať, ktorá etnicita je skutočne ohrozená diskrimináciou*
 - b.) Druhá kontrolná skupina dvoch až troch mužov z majoritnej spoločnosti*
 - c.) Tretia kontrolná skupina tvorená ženami rovnakej etnicity, ako muži v prvej skupine*
 - d.) Štvrtá kontrolná skupina tvorená mužmi rovnakej etnicity ako prvá skupina, ale zložená z iných osôb*
- *Dovtedy by inšpektor alebo inšpektorka mohli monitorovať situáciu vo vnútri klubu - či sa v klube nachádzajú osoby rôznej etnicity;*
- *Na zvýšenie relevantnosti výsledku sa zdá vhodné vykonanie kontroly dva dni po sebe.*

Existujúca prax však potvrdzuje, že ustálené pravidlá musia byť nevyhnutne doplnené aj detailnou prípravou testingu s ohľadom na špecifiká kontrolovaného prípadu. MVO so skratkou NEKI pôsobiaca v Maďarsku začala z realizáciou testingu na ochranu pred diskrimináciou v 90. rokoch a na základe svojich dlhoročných skúseností v tomto smere zdôrazňuje, že počas realizácie testingu môže vzniknúť množstvo chýb, ktoré obvyčajne pramenia z nedostatočnej prípravy a zdôrazňuje, že testingu by malo predchádzať vypracovanie scenára, ktorý detailne naplánuje celú procedúru jeho realizácie.³⁸ Ide o aspekty, ktoré na základe svojej praxe pri vykonávaní kontrol v prípadoch diskriminácie explicitne zohľadňuje aj ČOI. V tejto súvislosti špecificky pripomína, že testing prináša množstvo problémov a v

³⁸ UDVARI, M. Skúsenosti NEKI v Maďarsku. In: WISIENSKA - DI CARLO, K - SMISZEK, K.: Diskriminačný testing: praktický manuál pre MVO: Varšava. 2015, s. 29. (Publikované v poľskom jazyku).

praxi vhodný spôsob vykonania kontroly vždy zvažuje.³⁹ Belgický antidiskriminačný orgán pred realizáciou každého testingu v súčinnosti s MVO vypracováva určitý protokol, v ktorom sa stanoví metodológia danej kontroly a ktorý zahŕňa všeobecný popis strán zaangažovaných v prípade, popis prípadu, ktorý má byť kontrolovaný, právne aspekty prípadu a operatívny opis postupu plánovaného testingu.⁴⁰

Zastávame názor, že stanovenie rámcových pravidiel kontroly prípadov diskriminácie s využitím testingu zo strany SOI môže prispieť k tomu, aby realizáciu kontrol v čo najmenšej miere ovplyvňovali nežiaduce vnútorné faktory, ktoré bývajú spojené s jej realizáciou. Rámcové pravidlá je dôležité v každom prípade doplniť konkrétnym plánovaním - stanovením postupu kontroly s ohľadom na špecifiká kontrolovaného prípadu, ktoré môžu prispieť k tomu, aby realizáciu kontroly v čo najmenšie miere ovplyvňovali vonkajšie faktory, súvisiace so špecifickými okolnosťami kontrolovaného prípadu.

³⁹ Odpoveď ČOI z dňa 20.9.2019 na základe žiadosti o poskytnutie informácií.

⁴⁰ Odpoveď belgického národného antidiskriminačného orgánu UNIA z dňa 18.10.2019 na základe žiadosti o poskytnutie informácií.

6. Ďalšie možnosti posilnenia prevencie diskriminácie v prístupe k tovarom a službám zo strany SOI

Význam činnosti SOI pre prevenciu diskrimináciu v prístupe k tovarom a službám je nespochybniteľný. Jej kontrolná činnosť špecificky v oblasti ochrany pred diskrimináciou rómskej menšiny nesporne zanechala v ostatných rokoch svoje pozitívne stopy. Popri otázkach účinného odhaľovania a rázneho sankcionovania prípadov diskriminácie chceme na záver upriamiť pozornosť na niekoľko aspektov, ktorými SOI môže svoj prínos pre prevenciu diskriminácie v slovenskej spoločnosti v konečnom dôsledku ešte posilniť.

Aktívnejšia komunikácia prostredníctvom médií aj sociálnych sietí smerom k širokej verejnosti o činnosti SOI na ochranu pred diskrimináciou a špecificky informovanie o konkrétnych prípadoch diskriminácie, ktoré SOI identifikovala a sankcionovala, môže mať pre celkovú prevenciu mimoriadny význam. Môže vyselať signál, že diskriminácia v danej oblasti je rázne postihovaná a odrádza konkrétne prevádzky od diskriminácie. Zároveň môže zvýšiť povedomie diskriminovaných osôb o kompetenciách SOI v tejto oblasti aj ich celkovú dôveru, čo by mohlo viesť k väčšiemu počtu podnetov, zvýšeniu počtu realizovaných kontrol a v konečnom dôsledku k účinnejšiemu odstraňovaniu diskriminácie ako takej.

Za dôležitý považujeme aj **proaktívny prístup SOI smerom k realizácii kontrol v medializovaných prípadoch diskriminácie v prístupe k tovarom a službám**. Pre niektoré diskriminované osoby sú médiá tým prvým a jediným verejným subjektom, ktorý o svojej skúsenosti s diskrimináciou informujú. Kompetencie a činnosť SOI v tejto oblasti im nemusí byť vôbec známa. V septembri 2019 v slovenských médiách napríklad zarezoval prípad neobslúženia rómskej rodiny v penzióne v Prakovciach. SOI môže v nadväznosti na vykonané kontroly v takýchto prípadoch využiť mediálny záujem, ktorý už tieto prípady získali a médiá ďalej informovať o krokoch, ktoré v rámci svojich kompetencií podnikla. Vnímame veľmi pozitívne, že inšpektoráty SOI tento proaktívny prístup v niektorých medializovaných prípadoch diskriminácie v minulých rokoch zvolili.

Ako príležitosť vnímame aj uskutočňovanie **rozsiahlejších plánovaných kontrolných akcií v oblasti ochrany pred diskrimináciou**, ktoré by komplexnejšie skontrolovali výskyt vybraných prejavov diskriminácie vo vzťahu k vybraným znevýhodneným skupinám. Súhrnné výsledky týchto akcií by priniesli ďalšiu možnosť medializácie a posilnenie prevencie diskriminácie na Slovensku.

Ako naznačuje vývoj v Českej republike, pre správny orgán, ktorý má v kompetencii kontrolovať diskrimináciu v prístupe k tovarom a službám, môže byť zrejším partnerom na možnú spoluprácu národný antidiskriminačný orgán. V našich podmienkach je ním Slovenské národné stredisko pre ľudské práva. Táto inštitúcia však testing v rámci svojej činnosti na ochranu pred diskrimináciou v posledných rokoch nevyužívala a v tomto smere zrejme nemá praktické skúsenosti, ktoré by mohla zdieľať. Domnievame sa však, že na využívanie testingu z jej strany je priestor a mohla by naopak v konečnom dôsledku čerpať zo skúseností SOI v tejto oblasti. V prípade medializovaných prípadov diskriminácie považujeme tiež za účelnú istú komunikáciu medzi SOI a Strediskom tak, aby sa predišlo tomu, že obe inštitúcie sa medializovanému prípadu diskriminácie začnú proaktívne súbežne venovať v rámci svojich kompetencií a svoj postup v takýchto prípadoch koordinovali.

Zhrnutie odporúčaní:

- V prípade potreby vyhotovovať obrazové, zvukové a obrazovo-zvukové záznamy na zdokumentovanie možného diskriminačného zaobchádzania počas vykonávaných kontrol, a to vrátane vyhotovovania záznamov priamo zo strany osôb prizvaných na kontrolu;
- V správnom konaní zohľadňovať aj obrazové, zvukové a obrazovo-zvukové, ktoré si spotrebiteľia a spotrebiteľky zabezpečia sami mimo uskutočnenej kontroly a poskytnú ich SOI ako dôkaz o diskriminačnom zaobchádzaní s nimi;
- V správnom konaní zohľadňovať aj ďalšie relevantné dôkazy (ako sú napr. svedecké výpovede), ktoré spotrebiteľia a spotrebiteľky môžu poskytnúť SOI ako dôkaz o diskriminačnom zaobchádzaní s nimi;
- V rámci plánovania kontroly vopred komunikovať s rómskymi spotrebiteľmi a spotrebiteľkami, ktorí boli v minulosti v prevádzke diskriminovaní a zistiť, či sa diskriminácia týka len Rómov a Rómiek priamo z lokality alebo aj z iných lokalít a tomu prispôbiť výber spotrebiteľov či spotrebiteľiek, ktorí a ktoré sa kontroly zúčastnia;
- Realizovať kontroly v dlhšom časovom rámci tak, aby rómski spotrebiteľia a spotrebiteľky vstupovali do prevádzky s väčším časovým odstupom potom, čo do prevádzky vošli vykonávať kontrolu inšpektori a inšpektorky;
- Realizovať kontroly v čase, keď je v prevádzke väčšie množstvo zákazníkov a zákazníčok;
- Plánovať kontroly v rámci širšej stratégie niekoľkých návštev rómskych spotrebiteľov a spotrebiteľiek tak, aby pred samotnou kontrolou rómski spotrebiteľia a spotrebiteľky prevádzku iniciatívne navštívili a ich návšteva prevádzky počas kontroly SOI nebola prvá po dlhšej dobe;
- Pri plánovaní kontroly v komunikácii s rómskymi spotrebiteľmi a spotrebiteľkami z danej lokality zdôrazňovať dôležitosť toho, aby o kontrole nešírili informácie. O kontrole neinformovať tretie strany, vrátane miestnej samosprávy a polície a tým minimalizovať riziko úniku informácií o termíne samotnej kontroly pred jej vykonaním;
- V prípadoch, v ktorých SOI prijala podnet o možnej diskriminácii, vykonávať kontroly z vlastnej iniciatívy a v dlhšom časovom horizonte opakovane; a to aj v prípadoch, kedy diskriminácia bola pri prvej kontrole identifikovaná, ako aj v prípadoch, kedy diskriminácia identifikovaná nebola;
- Podrobnejšie upraviť podmienky a rozsah spolupráce SOI pri realizácii kontrol na ochranu pred diskrimináciou v súčinnosti s MVO, vrátane zodpovednosti a rozsahu poskytovaných informácií spotrebiteľom a spotrebiteľkám, ktorí a ktoré sa kontrol zúčastňujú;

- Podrobnejšie zarámcovať komunikáciu medzi inšpektormi a inšpektorkami a spotrebiteľmi a spotrebiteľkami, ktorí sa zúčastňujú na kontrolách na ochranu pred diskrimináciou a zefektívniť ju;
- Budovať sieť spotrebiteľov a spotrebiteľiek patriacich k príslušníkom rómskej menšiny a iným menšinám, ktoré v spoločnosti čelia zvýšenému riziku diskriminácie v prístupe k tovarom a službám a ktorí a ktoré sa v prípade potreby zúčastnia na kontrole ako prizvané osoby. Za výkon tejto práce im platiť odmenu a pokrývať ďalšie bezprostredné náklady, ktoré môžu byť s ich účasťou na kontrole spojené;
- Zaviesť možnosť anonymizácie podávateľa/podávateľky podnetu alebo sťažnosti v následných správnych rozhodnutiach SOI v prípade, že o to požiada z dôvodu obavy z viktimizácie zo strany kontrolovaného subjektu;
- Bližšie špecifikovať rámcové pravidlá, prípravu a priebeh kontrol na ochranu pred diskrimináciou a ustáliť ich postup;
- Pred každou plánovou kontrolou analyzovať špecifické okolnosti toho, ako sa dokumentovaná diskriminácia v danej konkrétnej prevádzke prejavuje a na základe toho individuálne prispôbiť vykonanie kontroly;
- Vyhodnocovať kontrolované prípady diskriminácie v súlade s platnou domácou a medzinárodnou antidiskriminačnou legislatívou a explicitne formulovať v správnych rozhodnutiach porušenie zásady rovnakého zaobchádzania v prípade, ak v správnom konaní došlo k preukázaniu diskriminačného zaobchádzania;
- Udeľovať účinné finančné sankcie diskriminujúcim subjektom tak, aby mali dostatočný preventívny účinok a viedli k odstráneniu diskriminačného konania.

Odporúčania pre iné zodpovedné štátne orgány:

- Legislatívne upraviť možnosť využívanie inštitútu obráteného dôkazného bremena v správnych konaniach na ochranu pred diskrimináciou;
- Preskúmať možnosti využívania testingu v rámci svojich kompetencií na ochranu pred diskrimináciou zo strany Slovenského národného strediska pre ľudské práva.

