

*Logo: Evropská komise proti rasismu a nesnášenlivosti*

*Logo: RADA EVROPY*

CRI(2018)06

**OBECNÉ POLITICKÉ DOPORUČENÍ ECRI č. 2:  
ORGÁNY PRO ROVNÉ ZACHÁZENÍ PRO BOJ  
PROTI RASISMU A NESNÁŠENLIVOSTI NA  
VNITROSTÁTNÍ ÚROVNI**

**PŘIJATO 7. PROSINCE 2017**

Štrasburk, 27. února 2018

Vydala  
Evropská komise proti rasismu a nesnášenlivosti (ECRI)  
Rada Evropy – 2018  
Vytisknuto ve Štrasburku

## **Evropská komise proti rasismu a nesnášenlivosti (ECRI),**

připomínajíc důležitost, kterou právu na rovné zacházení a boji proti rasismu a nesnášenlivosti přisuzují různé mezinárodní úmluvy na úrovni Organizace spojených národů, Rady Evropy, Evropské unie, Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě a jiných mezinárodních organizací, jakož i ústavní dokumenty a právní řády členských států,

přesvědčena, že rovnost a boj proti rasismu a nesnášenlivosti jsou nezbytné pro udržitelný rozvoj demokratických společností a že výsledná společenská soudržnost představuje důležitou pojistku míru a bezpečnosti uvnitř jednotlivých členských států Rady Evropy i mezi nimi navzájem,

zdůrazňujíc na základě svého monitoringu ve státech, že orgány pro rovné zacházení a pro boj proti rasismu a nesnášenlivosti hrají nezastupitelnou roli při prosazování rovnosti a potírání diskriminace a nesnášenlivosti,

vítajíc skutečnost, že ve většině členských zemí Rady Evropy byly zřízeny funkční orgány pro rovné zacházení, a uznávajíc významné průkopnické činy, které tento krok v Evropě umožnily, uznávajíc, že institucionální podoba a činnosti těchto orgánů se v jednotlivých

členských státech liší, mění, přizpůsobují a vyvíjí,

vědoma si obtíží a tlaků, kterým jsou tyto orgány vystaveny při snaze naplňovat svou působnost, a zdůrazňujíc proto nutnost, aby byly orgány pro rovné zacházení nezávislé a efektivní,

přesvědčena, že míra nerovnosti, rasismu a nesnášenlivosti v Evropě a členských státech Rady Evropy si žádá další investice do posilování orgánů pro rovné zacházení při boji proti rasismu a nesnášenlivosti,

vědoma si nutnosti aktualizovat původní verzi tohoto obecného politického doporučení ze dne 13. června 1997 tak, aby zahrnovalo zkušenosti a příklady dobré praxe nashromážděné členskými státy během uplynulých 20 let,

stavějíc na dalších standardech v tomto oboru, například na Pařížských zásadách o postavení a fungování vnitrostátních institucí v oblasti ochrany a prosazování lidských práv a směrnicích Evropské unie o rovném zacházení,

majíc v úmyslu pomoci členským státům dále posilovat orgány pro rovné zacházení a podporovat úsilí členských států a orgánů pro rovné zacházení směřující k dosažení rovnosti a společenské soudržnosti,

doporučuje vládám členských států přijetí následujících opatření:

### **I. Zřízení orgánů pro rovné zacházení**

1. Je třeba, aby členské státy ústavním předpisem či jinou právní úpravou schválenou parlamentem zřídily jeden či více nezávislých orgánů pro rovné zacházení k boji proti rasismu a nesnášenlivosti.
2. Text takové právní úpravy by měl jasně stanovit nezávislost orgánů pro rovné zacházení a nastavit podmínky k zajištění této nezávislosti. Je třeba, aby orgány pro rovné zacházení byly nezávislé *de iure* i *de facto*, měly formu samostatných právních subjektů ležících mimo výkonné a zákonodárné složky moci a byly vybaveny dostatečným mandátem, pravomocemi i prostředky k tomu, aby jejich práce mohla přinášet reálné výsledky. Jednotlivé prvky nutné k zajištění skutečné nezávislosti a efektivity jsou popsány v § 22 až § 39 tohoto obecného politického doporučení (GPR).
3. Mandát, institucionální rámec, funkce, působnost, pravomoci, postupy pro jmenování a odvolávání, pojistky, funkční období vedoucích představitelů a úpravu financování a

odpovědnosti orgánů pro rovné zacházení je třeba stanovit v právních předpisech tak, aby byla zaručena jejich nezávislost a efektivita.

4. Mandát těchto orgánů by měl zahrnovat, jednotlivě či společně:
  - a. Prosazování a dosažení rovnosti, prevenci a odstraňování diskriminace a nesnášenlivosti, a to včetně strukturální diskriminace a nenávisných projevů, podporu různorodosti a dobrých vztahů mezi osobami z různých společenských skupin (tzv. mandát k podpoře rovnosti).
  - b. Diskriminační důvody spadající pod mandát ECRI, které zahrnují „rasu“,<sup>1</sup> barvu pleti, jazyk, náboženství, státní příslušnost, národnostní či etnický původ, sexuální orientaci a genderovou identitu, a to včetně případů vícenásobné či průsečíkové diskriminace na základě těchto důvodů i jakýchkoli dalších důvodů, zejména těch vyjmenovaných v článku 14 Evropské úmluvy o lidských právech, při současném zohlednění genderové perspektivy. Orgány pro rovné zacházení se mohou věnovat i dalším diskriminačním důvodům, zejména pohlaví, genderu, věku a postižení.
  - c. Veškeré oblasti veřejného a soukromého života, zejména zaměstnání, členství v profesních organizacích, vzdělávání, školení, bydlení, zdravotnictví, sociální ochranu a poskytování sociálních výhod, společenské a kulturní činnosti, poskytování zboží a služeb veřejnosti, a to jak zdarma, tak i za úplatu, veřejné prostory, výkon výdělečné činnosti a veřejných služeb a funkcí, a to včetně bezpečnostních složek.
  - d. Celé území členského státu.

## II. Institucionální rámec

5. Orgány pro rovné zacházení mohou nabývat různých podob v závislosti na právních a správních zvyklostech členských států.
6. Orgány pro rovné zacházení se mohou věnovat jednomu či více diskriminačním důvodům. V případě orgánů pro rovné zacházení, které se věnují více důvodům, je nutné zajistit jasné a odpovídající zaměření na jednotlivé důvody v jejich působnosti i na jejich průniky.
7. Orgány pro rovné zacházení mohou být samostatné nebo tvořit rovnocennou součást instituce s širším mandátem, zejména ombudsmanských a lidskoprávních institucí. Ve druhém případě platí následující zásady:
  - a. Je třeba, aby právní předpis výslovně upravil mandát instituce k podpoře rovnosti.
  - b. Je třeba, aby pro každý z mandátů byly vyhrazeny přiměřené lidské a finanční zdroje tak, aby byl dostatečně zajištěn výkon mandátu k podpoře rovnosti.
  - c. Výkonné, poradní a řídicí struktury by měly být organizovány způsobem, který mandátu k podpoře rovnosti zajistí jasné vedení, propagaci a zviditelnění.
  - d. Řídicí struktura by měla klást dostatečný důraz na práci a problémy vyvstávající při výkonu mandátu k podpoře rovnosti.
8. Pokud orgány pro rovné zacházení tvoří součást instituce s širším mandátem, toto obecné politické doporučení se vztahuje na ty instituce a jejich činnosti, které se zabývají oblastí rovnosti. Působnost a pravomoci spojené s jednotlivými mandáty v

---

<sup>1</sup> Jelikož všechny lidské bytosti patří ke stejnému živočišnému druhu, ECRI odmítá teorie předpokládající existenci odlišných „ras“ lidí. V tomto doporučení však ECRI tento termín používá, aby zajistila, že osoby obecně a chybně považované za příslušníky „jiných ras“ nebudou vyloučeny z ochrany stanovené tímto doporučením.

takových institucích by měly být harmonizovány a srovnány tak, aby se co možná nejméně lišily působnost a pravomoci jednotlivých mandátů.

9. V případě, že je zřízeno více samostatných orgánů pro rovné zacházení, jejich působnost a pravomoci je třeba srovnat a koordinovat tak, aby nedocházelo k překryvům, aby byl umožněn jejich společný postup a aby bylo optimalizováno využití dostupných zdrojů. Orgány pro rovné zacházení by měly dospět ke společnému výkladu antidiskriminačních právních předpisů a koordinovat postup při výkonu své působnosti a pravomoci.

### **III. Funkce**

10. Je třeba, aby orgány pro rovné zacházení plnily následující funkce:
  - a. prosazovat rovnost a předcházet diskriminaci – funkce prosazovací a preventivní, blíže popsána v § 13,
  - b. podporovat osoby, které se staly obětí diskriminace a nesnášenlivosti, a podávat podněty k zahájení soudního řízení jejich jménem – funkce podpůrná a litigační, blíže popsána v § 14,a mohou také plnit:
  - c. rozhodovací funkci, v rámci které rozhodují o vznesených stížnostech – rozhodovací funkce, blíže popsána v § 17.

Rozhodovací funkci mohou orgány pro rovné zacházení sdílet se soudy, nebo může být zcela svěřena soudním orgánům.

11. V případě, že v rámci jednoho orgánu dojde ke spojení funkce podpůrné a litigační a funkce rozhodovací, je nutné zajistit, aby každou z těchto funkcí vykonávalo jiné oddělení či jiný personál. Všem funkcím by měly být vyhrazeny přiměřené lidské a finanční zdroje tak, aby byl orgán pro rovné zacházení schopen zajistit komplexní právní a personální podporu obětem diskriminace a nesnášenlivosti.
12. Orgán pro rovné zacházení by měl mít právo určovat, na která oprávnění, cíle a aktivity se v daném čase zaměří a jak je ve své činnosti skloubí.

### **IV. Prosazovací a preventivní oprávnění**

13. Prosazovací a preventivní funkce orgánu pro rovné zacházení by měla zahrnovat následující oprávnění:
  - a. Prosazovat a dosahovat rovnosti, předcházet a odstraňovat diskriminaci a nesnášenlivost, podporovat různorodost a dobré vztahy mezi jednotlivými skupinami obyvatel.
  - b. vést dlouhodobý dialog se skupinami, které jsou vystaveny diskriminaci a nesnášenlivosti, a organizacemi, které je zastupují, a také s organizacemi, které se věnují oblastem lidských práv a rovnosti obecně.
  - c. Provádět šetření z vlastní iniciativy ve všech záležitostech v jeho působnosti, řešit případy individuální a strukturální diskriminace a vydávat a zveřejňovat doporučení.
  - d. Provádět a zadávat výzkum v jakékoli věci, která spadá do jeho působnosti.
  - e. Zvyšovat společenské povědomí, znalosti, význam a respekt přikládaný rovnosti, různorodosti, právním předpisům v oblasti rovného zacházení, nediskriminaci a vzájemnému porozumění.
  - f. Informovat skupiny obyvatel, které jsou vystaveny diskriminaci a projevům nesnášenlivosti, o jejich právech a právních prostředcích, které právní předpisy v oblasti rovného zacházení nabízí, a o možnostech uplatnění těchto práv; budovat

důvěru v orgány pro rovné zacházení.

- g. Vytvářet standardy a poskytovat informace, rady, metodické vedení a podporu osobám a institucím ve veřejné i soukromé sféře ohledně správné praxe v oblasti prosazování a dosahování rovnosti a předcházení diskriminaci a nesnášenlivosti.
- h. Prosazovat a podporovat pozitivní opatření k nápravě nerovností ve veřejném i soukromém sektoru.
- i. Podporovat obecnou povinnost všech úřadů prosazovat rovnost a předcházet diskriminaci při výkonu svých funkcí podle obecného politického doporučení ECRI č. 7, vytvářet standardy pro provádění jeho doporučení a v případě potřeby provedení příslušných doporučení vynucovat.
- j. Účastnit se připomínkových řízení týkajících se nových politických opatření a legislativních a exekutivních aktů, monitorovat prosazování stávajících politických opatření a legislativních a exekutivních aktů a vydávat doporučení ke změnám nebo přijetí nových politických opatření a legislativních a exekutivních aktů.
- k. Prosazovat a přispívat ke školení klíčových skupin v záležitostech rovnosti a zákazu diskriminace.
- l. Monitorovat provádění svých doporučení.
- m. Sledovat rozhodnutí soudů a dalších rozhodovacích orgánů.
- n. Prosazovat a podporovat ratifikaci příslušných mezinárodních smluv a realizaci a šíření těchto smluv a souvisejících standardů, judikatury a zpráv vydávaných mezivládními organizacemi; účastnit se řízení mezivládních organizací, brát v úvahu jejich doporučení a monitorovat jejich zavádění do praxe.
- o. Spolupracovat s organizacemi, které sledují podobné cíle jako orgán pro rovné zacházení, a podporovat jejich činnost. Vytvářet jednotné chápání klíčových problémů souvisejících s rovností a uzavírat dohody o spolupráci s těmito organizacemi.

## **V. Podpůrná a litigační oprávnění**

- 14. Podpůrná a litigační funkce orgánu pro rovné zacházení by měla zahrnovat následující oprávnění:
  - a. Přijímat stížnosti a poskytovat osobní podporu a právní poradenství i pomoc obětem diskriminace a nesnášenlivosti za účelem prosazování jejich práv u institucí, rozhodčích orgánů a soudů.
  - b. Mít v případě potřeby přístup ke smírčímu řízení.
  - c. Zastupovat oběti diskriminace a nesnášenlivosti, s jejich souhlasem, před institucemi, rozhodčími orgány a soudy.
  - d. Samostatně podávat stížnosti u institucí, rozhodčích orgánů a soudů v případech individuální a strukturální diskriminace či nesnášenlivosti.
  - e. Vystupovat jako *amicus curiae*, třetí osoba nebo znalec před institucemi, rozhodčími orgány a soudy.
  - f. Monitorovat výkon rozhodnutí institucí, rozhodčích orgánů a soudů týkajících se problematiky rovnosti, diskriminace a nesnášenlivosti.
- 15. Orgány pro rovné zacházení by měly mít právo si zvolit, na základě veřejně známých kritérií, případy, kdy budou zastupovat osoby či vést strategickou litigaci k zajištění práv obětí individuální a strukturální diskriminace.

16. Členské státy by měly zajistit existenci takového systému, který umožní obětem diskriminace a nesnášenlivosti vyhnout se placení soudních či správních poplatků a nákladů na právní zastoupení, a to především v případech strukturální diskriminace a v případech, kdy jejich věc poslouží pro účely strategické litigace.

## **VI. Rozhodovací oprávnění**

17. Rozhodovací funkce, byla-li orgánu pro rovné zacházení svěřena, by měla zahrnovat následující oprávnění:
- Přijímat, přezkoumávat, projednávat a řešit smírně jednotlivé i hromadné diskriminační stížnosti a rozhodovat o nich na základě příslušných právních předpisů, včetně ustanovení o sdílení důkazního břemena.
  - Rozhodovat, jestli došlo k porušení občanských či správních antidiskriminačních předpisů.
  - Vydávat právně závazná rozhodnutí, která vyžadují opatření k odstranění diskriminace, dosažení úplné rovnosti a zamezení diskriminace v budoucnosti a ukládají účinné, přiměřené a odrazující sankce, a to včetně výplaty náhrad majetkových a nemajetkových škod, pokut a zveřejnění jména či názvu pachatele.
  - Zajišťovat výkon a realizaci svých rozhodnutí a zveřejňovat svá rozhodnutí a doporučení.
18. V případě, že orgán pro rovné zacházení rozhodující o stížnostech nedisponuje oprávněním vydávat právně závazná rozhodnutí a ukládat sankce podle § 17 písm. c) a d), je třeba, aby disponoval oprávněním:
- Vydávat nezávazná doporučení k provedení opatření k odstranění diskriminace, dosažení úplné rovnosti a zamezení diskriminace v budoucnosti.
  - Zajišťovat realizaci svých doporučení a v případě potřeby zveřejňovat svá rozhodnutí a doporučení.
19. Právní předpisy by měly upravovat právo na soudní přezkum právně závazných a pravomocných rozhodnutí orgánu pro rovné zacházení.
20. Právní předpisy by také měly upravovat právo stěžovatelů zvolit si, jestli řízení zahájí před orgánem pro rovné zacházení či rovnou před soudem. Řízením před orgánem pro rovné zacházení by měl být stavěn běh lhůty pro zahájení případného soudního řízení.

## **VII. Oprávnění obstarávat důkazy a informace**

21. Je třeba, aby orgány pro rovné zacházení měly oprávnění umožňující obstarávat důkazy a informace, zejména v rámci šetření a rozhodování o stížnostech. Tím se rozumí oprávnění:
- vyžádat si předložení spisů, listin a dalších materiálů k nahlédnutí, zkoumání a pořizování kopií,
  - provádět místní šetření,
  - vyslýchat osoby,
  - žádat soud o vydání vykonatelného usnesení nebo o uložení správní pokuty osobě či instituci, která nesplní své povinnosti vyplývající z uvedených oprávnění.

## **VIII. Nezávislost a efektivita**

22. Orgány pro rovné zacházení by měly fungovat bez jakýchkoli zásahů ze strany státu,

politických stran či jiných aktérů; tito aktéři by neměli orgánům pro rovné zacházení dávat jakékoli pokyny; orgány pro rovné zacházení by měly být zcela nezávislé, a to jak z institucionálního tak i provozního hlediska.

23. Osoby ve vedoucích pozicích v orgánech pro rovné zacházení by měly být vybírány a jmenovány do funkcí prostřednictvím transparentních a participativních postupů založených na osobních kompetencích. Výkonná moc by neměla mít rozhodující vliv na žádnou část výběrového řízení.
24. Na osoby ve vedoucích pozicích by se měla vztahovat funkční imunita; tyto osoby by měly být chráněny před vyhrožováním a nátlakem a měly by disponovat vhodnými pojistkami proti svévolnému odvolání z funkce či svévolnému neprodloužení funkčního období v případech, kdy takové prodloužení představuje standardní postup.
25. Právní předpisy by měly stanovit veškeré činnosti a vazby, které nejsou slučitelné s výkonem vedoucí funkce v orgánu.
26. Osoby ve vedoucí pozici by měly mít jasně stanovené povinnosti a oblasti odpovědnosti, dostávat přiměřenou odměnu a být jmenovány na přiměřené funkční období.
27. Je třeba, aby orgány pro rovné zacházení měly možnost se nezávisle rozhodovat o tom, jak budou nakládat se svými prostředky; měly by být oprávněny vybírat a přijímat zaměstnance a disponovat vlastními prostorami odpovídajícími jejich potřebám.
28. Orgánům pro rovné zacházení by měl být poskytnut dostatečný personál a finanční prostředky k tomu, aby mohly účinně vykonávat svou funkci a mandát. Orgány by měly mít oddělený rozpočet či rozpočtovou kapitolu a jejich financování by mělo podléhat každoročnímu schválení parlamentem. Nemělo by docházet k žádnému svévolnému či nepřiměřenému krácení rozpočtu orgánů pro rovné zacházení. Případné rozšíření mandátu, funkcí či působnosti orgánu pro rovné zacházení by mělo být v souladu s jeho mandátem v oblasti rovnosti a mělo by být doprovázeno odpovídajícím navýšením financování.
29. Orgány pro rovné zacházení by měly mít oprávnění otevřeně a transparentně získávat další finanční prostředky pro výkon své funkce z jiných než státních zdrojů, a to v rámci domovského státu i ze zahraničí, avšak jen za předpokladu, že to neohrozí jejich nezávislost.
30. Oprávnění orgánů pro rovné zacházení vydávat veřejná prohlášení a vytvářet a zveřejňovat výzkumné a jiné a zprávy by nemělo podléhat předchozímu povolení, schválení či oznámení ze strany státu nebo jiných institucí či vnějších aktérů.
31. Fungování orgánu pro rovné zacházení by se mělo zakládat na příslušných mezinárodních a vnitrostátních právních předpisech, standardech a judikatuře. Jejich zprávy a doporučení by měly být odborné, faktické a založené na výsledcích výzkumů a šetření, dokumentaci a nestranných a nezávislých údajích.
32. Na orgány pro rovné zacházení by se měl vztahovat zákon o státní službě a předpisy týkající se finanční odpovědnosti a výdajů, kterými se řídí jiné orgány veřejné moci.
33. Orgány pro rovné zacházení by měly pravidelně vytvářet strategické plány a připravovat a sledovat ukazatele výstupů a dopadů za účelem hodnocení své práce, a provádět při vhodných příležitostech vyhodnocení.
34. Orgány pro rovné zacházení by měly vytvářet komunikační strategii pro šíření osvěty.
35. Orgány pro rovné zacházení by měly vydávat výroční zprávy, které by měla projednat vláda a parlament či jeho příslušné výbory; zpráva by však neměla podléhat jejich schválení.



36. Je třeba, aby orgány pro rovné zacházení dlouhodobě komunikovaly s úřady a sdělovaly si informace o pokroku v oblasti rovnosti a nediskriminace. Státní a další úřady by se měly radit a spolupracovat s orgány pro rovné zacházení a brát ohled na jejich legislativní, politická, procedurální, programová a praktická doporučení. Právní předpisy by měly upravovat povinnost státních či jiných orgánů v určité lhůtě reagovat na doporučení orgánu pro rovné zacházení či přijmout opatření potřebná k jejich realizaci.
37. Orgány pro rovné zacházení by měly zřídit mechanismy pro dlouhodobé zapojení a přispívání zainteresovaných stran, především občanských organizací, k plánování a práci orgánů pro rovné zacházení.
38. Vedení, poradní orgány, vedoucí pracovníci a personál orgánů pro rovné zacházení by měl v co možná největší míře odrážet různorodost společnosti a být genderově vyvážený.
39. Personál orgánů pro rovné zacházení by měl disponovat potřebnou kvalifikací k výkonu působnosti a všech funkcí, které byly orgánu svěřeny.

## **IX. Přístupnost**

40. Orgány pro rovné zacházení by měly být přístupné všem osobám, jejichž práva mají hájit. Přístupnost obnáší:
  - a. Dobře přístupné prostory, internetové, e-mailové a telefonické služby a flexibilitu s ohledem na časové možnosti lidí, kteří služeb orgánu pro rovné zacházení chtějí využít.
  - b. Místní iniciativy a regionální kanceláře pro výkon práce orgánu.
  - c. Přítomnost při klíčových událostech spolu se skupinami osob, které jsou vystaveny diskriminaci a projevům nesnášenlivosti, a budování trvalých vazeb s nimi v souladu s § 12b.
  - d. Možnost obětí diskriminace a nesnášenlivosti důvěrně kontaktovat orgán pro rovné zacházení v jazyce, který ovládají, a také možnost osobního setkání a podání stížnosti ústně, prostřednictvím internetu či písemně s minimem formálních požadavků.
  - e. Úpravy v prostorách, službách, postupech a praxi beroucí v úvahu všechny druhy zdravotního postižení.
  - f. Užívání srozumitelného jazyka v publikacích, obzvláště těch, prostřednictvím kterých poskytují osobám informace o právech a právní prostředcích ochrany, a poskytování překladů vybraných publikací do všech jazyků, které se v dané zemi běžně používají.
  - g. Nutnost, aby byly funkce a služby orgánu pro rovné zacházení stěžovatelům a respondentům dostupné zdarma.
  - h. Provádění kroků směřujících ke zveřejnění a propagaci těchto opatření pro lepší dostupnost.

## **X. Monitoring**

41. Monitorování provádění tohoto obecného politického doporučení bude součástí monitoringu států a konstruktivního dialogu mezi ECRI a členskými státy Rady Evropy.