

**EVROPSKÁ KOMISE
PROTI RASISMU A NESNÁŠENLIVOSTI**

**VŠEOBECNÉ POLITICKÉ
DOPORUČENÍ ECRI Č. 11**

**O POTIRANI RASISMU
A RASOVE DISKRIMINACE
V POLICEJNÍ PRACI**

PRIJATO DNE 29. ČERVNA 2007

Štrasburk, 4. října 2007



Pro další informace o ECRI a jejích aktivitách laskavě kontaktujte:

Secretariat of the European Commission against Racism and Intolerance
Council of Europe
F-67075 Strasbourg cedex
Tel: +33(0)3 88 41 29 64 - Fax:+33(0)3 88 41 39 87
E-mail: combat.racism@coe.int

Website: www.coe.int/ecri

Evropská komise proti rasismu a nesnášenlivosti (ECRI):

s ohledem na článek 14 Evropské úmluvy o lidských právech, Protokol č. 12 k této úmluvě a precedenční právo Evropského soudu pro lidská práva;

s ohledem na Mezinárodní úmluvu o odstranění všech forem rasové diskriminace (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination);

připomínajíc si Doporučení č. 7 Obecných zásad ECRI o vnitrostátní legislativě k potírání rasismu a rasové diskriminace;

připomínajíc si Doporučení č. 8 Obecných zásad ECRI o potírání rasismu při boji s terorismem;

připomínajíc si Doporučení Rec(2001)10 Výboru ministrů členským státům o Evropském kodexu policejní etiky (European Code of Police Ethics), přijatém Výborem ministrů Rady Evropy dne 19. září 2001;

připomínajíc si Směrnice Výboru ministrů Rady Evropy o lidských právech a boji proti terorismu (Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on Human Rights and the Fight against Terrorism);

připomínajíc si normy přijaté Evropským výborem pro prevenci mučení a nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání (European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment);

připomínajíc si Obecné doporučení XXXI o prevenci rasové diskriminace při správě a fungování systému trestní justice (on the Prevention of Racial Discrimination in the Administration and Functioning of the Criminal Justice System), přijaté Výborem pro odstranění rasové diskriminace (Committee on the Elimination of Racial Discrimination) ze dne 17. srpna 2005;

připomínajíc si Doporučení komisaře pro národnostní menšiny Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE - OSCE High Commissioner on National Minorities' Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies) o policejní práci v mnohonárodnostních společnostech z února 2006;

zdůrazňujíc, že ve svých zprávách o jednotlivých zemích ECRI pravidelně členským státům doporučuje přijetí účinných opatření zaměřených na potírání rasismu a rasové diskriminace v policejní práci;

zdůrazňujíc pozitivní úlohu, kterou musí policie sehrávat v potírání rasismu a rasové diskriminace i při rozvoji lidských práv, demokracie a zákonnosti;

zdůrazňujíc nutnost poskytovat policii veškeré nezbytné lidské, finanční a další zdroje k tomu, aby mohla v plné míře plnit svou úlohu;

vědoma si toho, že potírání trestné činnosti, včetně terorismu, představuje pro policii náročný úkol;

zdůrazňujíc, že k úplnému splnění úkolu musí policie zajistit, aby práva a bezpečnost všech osob byly ochráněny a zaručeny;

doporučuje vládám členských států:

I. Z hlediska rasového nálepkování

1. Jasně definovat a zákonem zakázat rasové nálepkování.

Pro účely tohoto Doporučení rasové nálepkování znamená následující:

„Používání ze strany policie, a to bez objektivního a náležitého opodstatnění, při jejích kontrolních, dohlížecích a vyšetřovacích aktivitách takových důvodů, jako jsou rasa, barva pokožky, jazyk, náboženství, státní příslušnost nebo národnostní či etnický původ.“

2. Provádět výzkum v oblasti rasového nálepkování a monitorovat policejní aktivity s cílem identifikovat praktiky rasového nálepkování, a to včetně sběru dat rozdělených podle jednotlivých důvodů, jako jsou národnostní či etnický původ, jazyk, náboženství a státní příslušnost, s ohledem na relevantní policejní aktivity;
3. Zavádět normy důvodného podezření, podle nichž mohou být pravomoci týkající se kontrolních, dohlížecích a vyšetřovacích aktivit uplatňovány pouze na základě podezření, které je založeno na objektivních kritériích;
4. Poskytovat policii výcvik v otázkách rasového nálepkování a používání normy důvodného podezření.

II. Z hlediska všech forem rasové diskriminace a rasově motivovaného zneužívání pravomocí policie

5. Zajistit, aby se legislativa zakazující přímou a nepřímou rasovou diskriminaci vztahovala i na činnost policie.
6. Školit policii v oblasti lidských práv, včetně práva nebýt zatížen rasismem a rasovou diskriminací, a v právních ustanoveních, která jsou v účinnosti proti rasismu a rasové diskriminaci.
7. Přijímat opatření s cílem zajistit, aby si policie uvědomovala skutečnost, že činy rasové diskriminace a rasově motivovaného zneužívání pravomocí policie nebudou tolerovány;
8. Zabezpečit podpůrné a poradní mechanismy pro oběti rasové diskriminace a rasově motivovaného zneužívání pravomocí policie.
9. Zajistit účinné vyšetřování údajných případů rasové diskriminace a rasově motivovaného zneužívání pravomocí policie a zajistit, aby pachatelé těchto činů byli náležitě potrestáni.
10. Zabezpečit orgán, nezávislý na policii a na orgánech státního zastupitelství, jemuž bude svěřen úkol vyšetřovat údajné případy rasové diskriminace a rasově motivovaného zneužívání pravomocí policie.

III. Z hlediska úlohy policie při potírání rasových trestných činů a monitorování rasových incidentů

11. Zajistit, aby policie náležitě vyšetřovala rasové trestné činy včetně plného zohledňování rasistické motivace běžných trestných činů.
12. Zavádět a provozovat systém zaznamenávající a monitorující rasistické incidenty i míru, do níž jsou tyto incidenty dovedeny před státního žalobce a případně klasifikovány jako rasistické trestné činy.
13. Podporovat oběti a svědky rasistických incidentů, aby takové incidenty nahlašovali.
14. Za tímto účelem přijmout širokou definici rasistického incidentu.

Pro účely tohoto Doporučení rasistický incident je:

„jakýkoliv incident, který je považován za rasistický jeho obětí či jakoukoliv jinou osobou“.

IV. Z hlediska vztahů mezi policií a příslušníky menšinových skupin

15. Uložit policii statutární povinnost podporovat rovnoprávnost a zabránit rasové diskriminaci při plnění jejích funkcí.
16. Školit policii v plnění policejních povinností v různorodé společnosti.
17. Najímat příslušníky nedostatečně zastoupených menšinových skupin v policii a zajistit, aby měli stejné příležitosti v kariérním postupu.
18. Zřizovat rámce pro dialog a spolupráci mezi policií a příslušníky menšinových skupin.
19. Poskytovat v maximální možné míře lidem, kteří přicházejí do styku s policií a kteří nerozumějí oficiálnímu jazyku, přístup k profesionálním tlumočnickým službám.
20. Zajistit, aby policie komunikovala s médii a širokou veřejností způsobem, který neuchovává nenávisť či předsudky k příslušníkům menšinových skupin.

VYSVĚTLUJÍCÍ MEMORANDUM

Úvod

21. Toto Všeobecné politické doporučení (dále Doporučení) je zaměřeno na potírání rasismu a rasové diskriminace v policejní práci. Doporučení si ovšem neklade za cíl pokrývat veškeré aspekty týkající se potírání rasismu a rasové diskriminace v policejní činnosti stejně podrobně. Potírání rasismu a rasové diskriminace v práci policie je předmětem široké vnitrostátní i mezinárodní pozornosti z různých úhlů, zatímco další mezinárodní organizace vydávají příslušná doporučení. Z tohoto pohledu se ECRI snaží být co nejkompexnější a rozhodla se zaměřit se zvláště na ty aspekty potírání rasismu a rasové diskriminace v policii, díky nimž může do celé záležitosti vnést specifickou přidanou hodnotu jako nezávislý orgán monitorující dodržování lidských práv Rady Evropy, který se specializuje na potírání rasismu a rasové diskriminace.
22. Pro účely tohoto Doporučení se termín „policie“ vztahuje k silám vykonávajícím (nebo majícím dle zákona) pravomoci používat sílu k udržování zákona a pořádku ve společnosti s tím, že jejich činnost běžně zahrnuje i prevenci a odhalování zločinů. Toto Doporučení platí bez ohledu na to, jak je taková policie organizována; zda je centralizovaná či místně orientovaná, strukturovaná civilním či vojenským způsobem, ať už je označována termíny služba či síla, ať je odpovědná státu, mezinárodním, regionálním nebo místním orgánům či široké veřejnosti. Tato kategorie zahrnuje tajnou bezpečnost a zpravodajské služby i pracovníky pohraničních kontrol. Platí to též pro soukromé společnosti vykonávající policejní pravomoci, jak jsou definovány výše.
23. Ve snaze vyhýbat se rasismu a rasové diskriminaci plní policie dva důležité aspekty svého poslání. Za prvé může řešit výzvy vycházející z potřeby bojovat proti zločinnosti, včetně terorismu, a to způsobem, jenž zvyšuje bezpečnost obyvatel a respektuje práva všech. Za druhé rozvíjí demokracii a zákonnost. Cílem tohoto Doporučení v žádném případě není poukazovat na chyby v policejní práci a policii stigmatizovat, nýbrž pomáhat jí zvyšovat bezpečnost a rozvíjet lidská práva pro všechny prostřednictvím vhodné policejní práce.
24. Doporučení se dotýká otázek rasismu a rasové diskriminace v kontextu potírání veškeré zločinnosti, včetně terorismu. Ve svých monitorovacích zprávách věnovaných jednotlivým zemím ECRI pravidelně řeší problémy spojené s rasismem a rasovou diskriminací v policejní práci v kontextu boje proti trestné činnosti a připravuje doporučení členským státům, jak tyto jevy potírat. Nedávno ECRI vyjádřila ve svých monitorovacích zprávách obavy z toho, že se v policejní práci objevuje stále více případů rasismu a rasové diskriminace, včetně rasového nálepkování, jež nabývají nových rozměrů, zejména v důsledku boje proti terorismu.
25. ECRI si je vědoma, že policie často pracuje v obtížných podmínkách a že každodenní realita potírání zločinu, včetně terorismu, představuje skutečné výzvy, které je třeba řešit. ECRI je ovšem přesvědčena, že rasismus a rasová diskriminace, včetně rasového nálepkování, by se neměly stát možnou reakcí na tyto výzvy. Za prvé proto, že porušují lidská práva. Za druhé proto, že posilují předsudky a stereotypy o jistých menšinových skupinách a legitimizují rasismus a rasovou diskriminaci proti nim v široké populaci. Za třetí proto, že rasové nálepkování není účinné a vede k nižší - nikoli vyšší - úrovni bezpečnosti obyvatel. ECRI se domnívá, že je to důvěra v policii ze strany všech segmentů společnosti, která zvyšuje celkovou bezpečnost. Není možné, aby policie pracovala účinně, včetně boje proti konkrétním bezpečnostním výzvám, bez spolupráce se všemi složkami společnosti, většinovými i menšinovými.

26. Je nanejvýš důležité poskytovat účinné záruky proti rasistickým činům páchaným policií. Policii nemůže nikdo důvěřovat, pokud její příslušníci mohou beztrestně zneužívat pravomoci, které tato instituce potřebuje k plnění svého poslání.

I. Pokud jde o rasové nálepkování

Odstavec 1 Doporučení:

„Jasně definovat a zakázat rasové nálepkování zákonem.

Pro účely tohoto Doporučení rasové nálepkování znamená:

„Používání ze strany policie, a to bez objektivního a náležitého opodstatnění, při jejich kontrolních, dohlížecích a vyšetřovacích aktivitách takových důvodů, jako jsou rasa, barva pokožky, jazyk, náboženství, státní příslušnost nebo národnostní či etnický původ.“

27. Doporučení tedy nabízí svou definici rasového nálepkování. Vzhledem k tomu, že rasové nálepkování představuje specifickou formu rasové diskriminace, definice rasového nálepkování ECRI se inspirovává definicí rasové diskriminace obsažené v jejím Všeobecném politickém doporučení č. 7 o národní legislativě k potírání rasismu a rasové diskriminace a definicí diskriminace používanou Evropským soudem pro lidská práva v jeho právu precedenčním.
28. Rasové nálepkování je používání ze strany policie jistých důvodů při jejich kontrolních, dohlížecích a vyšetřovacích aktivitách, a to bez objektivního a náležitého opodstatnění. Používání těchto důvodů nemá žádné objektivní a přiměřené zdůvodnění, pokud nesleduje legitimní cíl či pokud neexistuje přiměřený vztah proporcionality mezi použitými prostředky a cílem, jehož hodláme dosáhnout.
29. ECRI zdůrazňuje, že dokonce i když v abstraktních podmínkách legitimní cíl existuje (např. prevence nepokojů či trestného činu), použití těchto důvodů v kontrolní, dohlížecí či vyšetřovací činnosti lze sotva ospravedlnit, mimo případy, kde policie jedná na základě konkrétního popisu podezřelého v rámci kritických časových lhůt, tj. kdy sleduje konkrétní stopu týkající se identifikačních charakteristik osoby zapletené do konkrétní kriminální činnosti. Má-li se policie vyhnout rasovému nálepkování, musejí její kontrolní, dohlížecí či vyšetřovací aktivity striktně vycházet z individuálního chování a/nebo z nashromážděných zpravodajských informací.
30. S ohledem na rozdílné zacházení na základě etnického původu Evropský soud pro lidská práva naznačuje, že „v každém případě žádný rozdíl v jednání, které je založené výhradně nebo v rozhodující míře na etnickém původu osoby, nemůže být v současné demokratické společnosti, budované na zásadách plurality a úcty vůči různým kulturám, objektivně ospravedlněno“ (ECHR, 13. prosince 2005, *Timișev v. Rusko*, §58). Pokud jde o rozdílné zacházení na základě národnosti, Evropský soud pro lidská práva zahrnuje tento důvod mezi ty, pro něž jsou zapotřebí „velmi závažné důvody“, má-li být takové rozdílné zacházení ospravedlněno (ECHR, 16. září 1996, *Gaygusuz v. Rakousko*, §42). Z obecnějšího pohledu, jak již bylo zdůrazněno ve Všeobecném politickém doporučení č. 7, ECRI podtrhuje, že myšlenka objektivního a náležitého opodstatnění by měla být interpretována pokud možno co nejrestriktivněji s ohledem na rozdílné zacházení založené na kterémkoliv z výše jmenovaných důvodů.
31. Bereme-li tyto zásady v úvahu, měly by se zohledňovat různé přístupy ke zhodnocení toho, zda test proporcionality mezi použitými prostředky a cíli, k nimž chceme dospět, dosáhne v kontextu rasového nálepkování uspokojivých výsledků. K těmto přístupům patří následující:
32. (i) kritérium účinnosti: schopnost konkrétního opatření dosáhnout zamýšleného cíle. Kritérium účinnosti zahrnuje i úvahy o tom: do jaké míry příslušné opatření vedlo k identifikaci pachatelů, do jaké míry příslušné opatření ovlivnilo schopnost policie

- pracovat s menšinovými skupinami při odhalování pachatelů; do jaké míry příslušné opatření může policii odvést od zjišťování skutečných trestných činů,
33. (ii) kritérium nezbytnosti: existence či neexistence jiných, méně invazivních opatření k dosažení téhož účinku,
34. (iii) kritérium způsobené škody: míra, do níž konkrétní opatření ovlivňuje práva jednotlivce (právo na respektování soukromého a rodinného života, právo na svobodu a bezpečnost, právo nebýt diskriminován atd.). Kromě úvah týkajících se postižených práv jednotlivce by mělo být kritérium škodlivosti chápáno obecněji, a to tak, že zahrnuje úvahy o míře, do které příslušné opatření institucionalizuje předsudky a legitimizuje diskriminační jednání široké veřejnosti vůči příslušníkům jistých skupin. Výzkum ukázal, že rasové nálepkování má výrazně negativní účinky. Rasové nálepkování vytváří pocit zahanbení a nespravedlnosti mezi jistými skupinami a vede k jejich stigmatizaci a odcizení, jakož i ke zhoršení vztahů mezi těmito skupinami a policií v důsledku ztráty důvěry v policii. V tomto kontextu je důležité posoudit, jako součást hodnocení kritéria škodlivosti, chování policie při výkonu příslušné kontrolní, dohlížecí či vyšetřovací činnosti. Např. v případě zastavení osob sehrává zdvořilost a vysvětlení důvodů k zastavení ústřední roli v tom, jak daný jedinec celou akci vnímá. Je též důležité zhodnotit míru, do níž jsou jisté skupiny stigmatizovány v důsledku rozhodnutí soustředit policejní úsilí na konkrétní trestné činy či na určité geografické oblasti.
35. Definice rasového nálepkování používaná ECRI uvádí seznam důvodů, který však není vyčerpávající. Vedle důvodů explicitně zmíněných patří k dalším důvodům, z nichž může vyplývat rasové nálepkování, např. země původu dané osoby. Dokladem toho jsou jisté kontroly prováděné mezi cestujícími na letech z určitých zemí. Pokud jde o „rasový“ důvod, ECRI zdůrazňuje, že i když odmítá teorie založené na existenci různých „ras“, nicméně se rozhodla používat tento termín v Doporučení k zajištění toho, aby tyto osoby, které jsou obvykle a chybně považovány za příslušníky „jiné rasy“, nebyly vylučovány z rozsahu ochrany, kterou toto Doporučení hodlá poskytovat. Termín „důvody“ používaný k definici rasového nálepkování musí zahrnovat důvody, jež jsou skutečné či předpokládané. Například byla-li by osoba vyslýchána v domněnku, že je muslimem či muslimkou, když tomu ve skutečnosti tak není, pak by taková situace byla příkladem rasového nálepkování na základě náboženství.
36. Definice rasového nálepkování se vztahuje ke kontrolní, dohlížecí či vyšetřovací činnosti. K činnostem, které spadají do této definice, patří: zastávky a prohlídky osob, kontroly totožnosti, prohlídky vozidel, osobní prohlídky, domovní prohlídky a prohlídky prostor, hromadné kontroly totožnosti a prohlídky, razie, dohled (včetně odposlouchávání), vytěžování/vyhledávání dat (data mining/data trawling). Zatímco tento seznam není vyčerpávající, policejní aktivity vykonávané za jiným účelem než je kontrola, dohled a vyšetřování (jako je zacházení se zadrženými osobami), nespádají do definice rasového nálepkování ECRI. Ovšem tyto aktivity mohou bezpochyby porušovat zákaz rasové diskriminace (k tomuto bodu viz oddíl II).
37. Rasové nálepkování vyplývá zejména ze stereotypů přežívajících v policii, kde se předpokládá, že jisté skupiny osob označených na takových základech, jako jsou rasa, barva pokožky, jazyk, náboženství, státní příslušnost nebo národnosti či etnický původ, budou náchylnější než jiné osoby k páčání trestných činů či páčání jistých druhů trestných činů. Ovšem zákaz rasového nálepkování se musí též vztahovat na takové situace, kde lze spojení mezi stereotypem a rasovým nálepkováním odhalit méně snadno.
38. Stejně jako rasová diskriminace může mít i rasové nálepkování podobu rasové diskriminace (viz definice nepřímé rasové diskriminace níže v odstavci 49d). Jinými slovy, policie může používat (bez objektivního a přiměřeného zdůvodnění) kritéria, jež jsou zjevně neutrální, avšak nepřiměřeně dopadají na skupinu osob označených na takových základech, jako jsou rasa, barva pokožky, jazyk, náboženství, státní příslušnost nebo národnostní či etnický původ. Například charakteristika, která policii

vyzývá, aby zadržela všechny ženy nosící šátek na hlavě, může být považována za rasové nálepkování v tom, že by nepřiměřeně zasáhla právě muslimské ženy, aniž by měla objektivní a přiměřené zdůvodnění. Zákaz rasového nálepkování též zahrnuje tyto nepřímé podoby rasového nálepkování. Navíc, stejně jako rasová diskriminace může mít i rasové nálepkování podobu diskriminace prostřednictvím asociace. K tomu dochází, když je osoba diskriminována na základě asociace své vlastní osoby či kontaktů s osobami označenými na základě jednoho z výše zmíněných základů.

39. Doporučení se vztahuje k potřebě „zakázat rasové nálepkování zákonem“. Pokud jde o sankce za porušování tohoto zákazu, vzhledem k tomu, že rasové nálepkování představuje formu rasové diskriminace, měly by platit sankce uvedené ve Všeobecném politickém doporučení č. 7 pro rasovou diskriminaci. Vedle právních sankcí a opravných prostředků koncipovaných v podstatě pro korekci chování jednotlivých policistů, by měly být k dispozici i pružnější nápravné mechanismy k řešení takového typu rasového nálepkování, jež vychází z institucionální politiky a praxe. Například po přijetí důvěryhodných zpráv o rasovém nálepkování ze strany policie by mohly příslušné orgány mít možnost provést audit používaných zásad s cílem prozkoumat tuto otázku revizí zavedené politiky, výcviku, operačních protokolů či dalších faktorů uvnitř dané služby. Zejména tam, kde stávající správní mechanismy neposkytují nástroj pro takové audity používaných zásad, mohl by tyto kontroly provádět nezávislý orgán. Mohl by to být nezávislý orgán, jemuž je svěřeno vyšetřování údajných aktů rasové diskriminace a rasově motivovaného zneužívání pravomocí policie (zřízení takového orgánu je doporučeno v odstavci 10) či specializovaný orgán, který ECRI doporučila ke zřízení ve svém Všeobecném politickém doporučení č. 2 o specializovaných orgánech k potírání rasismu, xenofobie, antisemitismu a nesnášenlivosti na celonárodní úrovni.

Odstavec 2 Doporučení:

„Provádět výzkum v oblasti rasového nálepkování a monitorovat policejní aktivity s cílem identifikovat praktiky rasového nálepkování, a to včetně sběru dat rozdělených podle jednotlivých důvodů, jako jsou národnostní či etnický původ, jazyk, náboženství a státní příslušnost s ohledem na relevantní policejní aktivity.“

40. V rámci členských států Rady Evropy se provádí jen velmi málo výzkumu a monitorování otázky rasového nálepkování. Existují závažné mezery ve znalostech získaných jak z výzkumu metod zaměřených na identifikaci a měření rasového nálepkování i ze studií pokrývajících různé výše zmíněné aspekty s ohledem na definici rasového nálepkování, zejména jeho účinnost, nezbytnost a škodlivost. ECRI se domnívá, že tyto mezery ve znalostech v podstatě umožňují nerušené pokračování praktik rasového nálepkování a jejich intenzifikaci ve specifických bezpečnostních kontextech.
41. Pokud jde o monitorování policejních aktivit s cílem identifikovat praktiky rasového nálepkování, pak jedním z hlavních důvodů pro vznik takové mezery ve znalostech o rasovém nálepkování je nedostatek (a to v převážné většině členských států Rady Evropy) údajů rozdělených podle důvodů, jako jsou národnostní či etnický původ, jazyk, náboženství a státní příslušnost. Ve svých monitorovacích zprávách o jednotlivých zemích ECRI důsledně doporučuje členským státům shromažďovat taková data za účelem monitorování situace menšinových skupin a identifikovat možné vzorce přímé a nepřímé diskriminace, kterým mohou tyto skupiny v různých oblastech života čelit. Policejní práce a obecněji systém trestní spravedlnosti jsou klíčové oblasti, kvůli nimž ECRI požaduje, aby tento typ údajů byl shromažďován na podporu odpovědnosti a k poskytování společného základu znalostí pro tvorbu politiky. ECRI též důsledně zdůrazňuje, že takové údaje by měly být shromažďovány s náležitým respektem k zásadám důvěrnosti, informovaného souhlasu a dobrovolné sebeidentifikace osob jako příslušníků jisté skupiny a v úzké spolupráci se všemi významnými aktéry, včetně organizací občanské společnosti.

42. Pro údaje rozlišené podle jednotlivých důvodů, jako jsou národnostní či etnický původ, jazyk, náboženství a státní příslušnost, k využívání pro identifikaci a měření rasového nálepkování by takové údaje měly být shromažďovány s ohledem na příslušné policejní aktivity, včetně zastávek a prohlídek osob, kontrol totožnosti, prohlídek vozidel, osobních prohlídek, domovních prohlídek a prohlídek prostor, hromadných kontrol totožnosti a razíí. Údaje by též měly být shromažďovány o konečných výsledcích těchto aktivit (s ohledem na trestní stíhání a odsouzení) tak, aby bylo možno odhadnout, zda poměr mezi provedenými kontrolami a skutečným odsouzením je odlišný u příslušníků menšinových skupin ve srovnání s ostatní populací. Mají-li být tyto aktivity užitečné, musí výzkum a monitorování rasového nálepkování též reagovat na vysokou úroveň vědeckého výzkumu, kterou by měla odrážet použitá metodika. S ohledem na dokumentování a měření rasového nálepkování v Evropě a zámoří byly již vyvinuty příklady dobrých postupů. Například při monitorování možného rasového nálepkování při zastávkách a prohlídkách osob prováděných v určité oblasti a v určitém čase by měla být péče věnována změření složení populace v dané oblasti a v daný čas tak, aby bylo možno určit, zda v tomto konkrétním kontextu policie nepřiměřeně nezastavuje právě příslušníky menšinových skupin.
43. ECRI zdůrazňuje, že shromažďováním tohoto typu údajů policie prokazuje svou dobrou vůli a připravenost naslouchat stížnostem menšinových skupin. Pokud nejsou zjištěny žádné případy rasového nálepkování, mohou tyto závěry pomoci znovu vybudovat nebo upevnit důvěru a snížit nebezpečí, že se policie uchýlí k agresivnímu chování. ECRI také zdůrazňuje, že již vnímání toho, že by se policie mohla uchýlovat k rasovému nálepkování, může být stejně škodlivé jako rasové nálepkování samotné.

Odstavec 3 Doporučení:

„Zavádět normy důvodného podezření, podle nichž mohou být pravomoci týkající se kontrolních, dohlížecích a vyšetřovacích aktivit uplatňovány pouze na základě podezření, které je založeno na objektivních kritériích.“

44. Evropský kodex policejní etiky (European Code of Police Ethics) uvádí v článku 47, že: „policejní vyšetřování bude vycházet přinejmenším z důvodného podezření skutečného či možného přečinu či trestného činu“. Jak je uvedeno ve Vysvětlujícím memorandu ke kodexu, to znamená, že musí existovat podezření na spáchání přečinu či trestného činu, které je zdůvodněno jistými objektivními kritérii, dříve než policie může zahájit vyšetřování. ECRI se domnívá, že zavedení normy důvodného podezření při výkonu pravomocí policejního vyšetřování a při výkonu policejních pravomocí týkajících se kontrolních a dohlížecích aktivit, je zvláště významným nástrojem k potírání rasového nálepkování. Proto se doporučuje, aby tato norma byla zavedena v právních a regulatorních rámcích, jež v různých členských státech řídí výkon těchto policejních pravomocí.

Odstavec 4 Doporučení:

„Poskytovat policii výcvik v otázkách rasového nálepkování a používání normy důvodného podezření.“

45. Tento výcvik musí zahrnovat poučení o nezákonnosti rasového nálepkování i o jeho neúčinnosti a škodlivosti, jak je popsáno výše.
46. Výcvik v používání normy důvodného podezření by měl přinášet praktické příklady operačních situací naznačujících chování očekávané od policistů ve výkonu jejich pravomocí. Měl by též zahrnovat praktické zásady, jež by měli policisté používat v konkrétních situacích k hodnocení, zda jednají v souladu s požadavkem důvodného podezření. Jednou takovou zásadou by například mohlo být to, že konkrétní důvody, na nichž policista buduje své podezření, by měly být dostatečné, aby mohlo vzniknout na rozumném základě i u třetí osoby. Další zásadou by mohlo být, že nemůže nastat důvodné podezření, pokud policista předem ví, že výkon jeho pravomocí pravděpodobně či vůbec nepovede k odhalení určitého přečinu. Současně má-li policista důvodné podezření, že přečin byl nebo by mohl být spáchán v jasné

identifikované geografické oblasti, může vykonávat své pravomoci vzhledem ke všem osobám v dané oblasti, pokud jsou prováděny bez diskriminace.

47. Má-li být takový specifický výcvik účinný, musí být doprovázen obecnějším výcvikem ke zvýšení informovanosti v rámci policie o otázkách lidských práv a potřebě potírat rasismus a rasovou diskriminaci (k tomuto bodu viz další části Doporučení pojednávající o výcviku a zvyšování informovanosti).

II. Pokud jde o veškeré formy rasové diskriminace a rasově motivovaného zneužívání pravomocí policie

48. Doporučení uvedená v tomto oddíle se týkají všech forem rasové diskriminace (včetně rasového nálepkování) a rasově motivovaného zneužívání pravomocí policie.

Odstavec 5 Doporučení:

„Zajistit, aby se legislativa zakazující přímou a nepřímou rasovou diskriminaci vztahovala i na činnost policie.“

49. Tímto Doporučením ECRI znovu opakuje svou výzvu členským státům, již adresovanou ve svém Všeobecném politickém doporučení č.7 s cílem zahrnout činnost policie do antidiskriminační legislativy. Ve své Všeobecném politickém doporučení č. 7 definuje přímou a nepřímou rasovou diskriminaci následovně:

a) „Rasová diskriminace“ znamená jakékoliv rozdílné zacházení založené na takových důvodech, jako jsou rasa, barva pokožky, jazyk, náboženství, státní příslušnost nebo národnostní či etnický původ, které nemají žádné objektivní a rozumné zdůvodnění. Rozdílné zacházení nemá žádné objektivní a náležité opodstatnění, jestliže nesleduje legitimní cíl či neexistuje-li přiměřený vztah proporcionality mezi použitými prostředky a cílem, kterého má být dosaženo.

b) „Nepřímá rasová diskriminace“ se vztahuje na případy, kdy osoby patřící ke skupině označené na takovém základě, jako jsou rasa, barva pokožky, jazyk, náboženství, státní příslušnost nebo národnostní či etnický původ, nemohou snadno dodržovat zjevně neutrální faktor, jako je ustanovení, kritérium či praxe, nebo je takový faktor znevýhodňuje, pokud nemá objektivní a rozumné ospravedlnění. Tato druhá alternativa by přicházela v úvahu, pokud se sleduje legitimní cíl a existuje-li přiměřený vztah proporcionality mezi použitými prostředky a cílem, kterého má být dosaženo.

50. Kromě těchto definic ECRI ve svém Všeobecném politickém doporučení č. 7 vyjmenovává klíčové prvky, které by měla obsahovat účinná antidiskriminační legislativa, včetně těch s ohledem na nutnost důkazu v diskriminačních případech, sankcí, které by měly být pro takové případy k dispozici, a specifické činy, které by měly být explicitně považovány za činy diskriminační. Všechny tyto klíčové prvky by tedy měly být aplikovány na činnost policie. ECRI zde znovu opakuje, že tyto důležité součásti by mohly být zahrnuty do širší legislativy zaměřené na boj proti rasismu a rasové diskriminaci v policejní práci. Například při přijímání právních opatření proti diskriminaci v policejní činnosti by členské státy mohly zakázat, vedle rasové diskriminace, i další formy diskriminace, jako jsou ty, jež jsou založeny na pohlaví, sexuální orientaci, invaliditě, politických či jiných názorech, sociálním původu, majetku, narození či dalších podobách sociálního postavení.

Odstavec 8 Doporučení:

„Zabezpečit podpůrné a poradní mechanismy pro oběti rasové diskriminace a rasově motivovaného zneužívání pravomocí policie.“

51. Oběti rasové diskriminace a rasově motivovaného zneužívání pravomocí policie jsou ve zvlášť zranitelné pozici, neboť policisté jsou v zásadě přirozenými partnery pro oběti těchto trestných činů, jsou-li spáchány jinou osobou. Je tedy nezbytné zajistit dostupnost právního poradenství a náležitě psychologické podpory, ať už v rámci policie nebo mimo ni tak, aby se obětem dostalo podpory i povzbuzení k tomu, aby požadovaly ochranu svých vlastních práv. Zaručen by měl být i přístup k právní a zdravotnické pomoci. Navíc by měly být oběti chráněny před odvetou ze strany policistů, včetně urážlivých protižalob.
52. Podpůrné mechanismy pro oběti rasové diskriminace a rasových trestných činů by měly být dostupné i v případech, kdy takové trestné činy páchají jiné osoby než policisté. V těchto případech má policie ještě aktivnější úlohu v povzbuzování a poskytování rad obětem, které pak policie předává strukturám, jež jsou k řešení konkrétní situace nejlépe vybaveny.
53. Příkladem takového podpůrného mechanismu je zřízení bezplatné telefonní linky, která může obětem poskytovat právní poradenství a/nebo psychologickou podporu v různých jazycích 24 hodin denně. Osobám, které si stěžují na rasovou diskriminaci či rasově motivované zneužívání policejních pravomocí, by se mělo dostat informací o sociálních službách a organizacích občanské společnosti, jež poskytují obětem podporu a rady. Například by mohly být k dispozici informační letáky o podpoře obětem rasové diskriminace či rasově motivovaného zneužívání policejních pravomocí.

Odstavec 9 Doporučení:

„Zajistit účinné vyšetřování údajných případů rasové diskriminace a rasově motivovaného zneužívání pravomocí policie a zajistit, aby pachatelé těchto činů byli náležitě potrestáni.“

54. „Účinným vyšetřováním“ ECRI míní vyšetřování, jež splňuje kritéria stanovená jak Evropským soudem pro lidská práva, tak i Evropským výborem pro prevenci mučení a nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání (European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, CPT). Má-li být vyšetřování účinné, musí být zejména přiměřené, komplexní, důkladné, rychlé, účelné a nezávislé, viz precedenční právo Evropského soudu pro lidská práva (např. ECHR, 26. ledna 2006, *Michejev v. Rusko*) a normy CPT (*The CPT Standards*, říjen 2006, od str. 81 dále, výňatek ze 14. všeobecné zprávy [CPT/inf (2004)28]). Je třeba přijmout opatření k zajištění informovanosti obětí o vyšetřování a jeho výsledcích.
55. Pokud jde o vyšetřování rasově motivovaného zneužívání policejních pravomocí, v případě *Nachova v. Bulharsko* ze dne 6. července 2005 a v dalších následných případech, Evropský soud pro lidská práva podtrhl závazek vnitrostátních orgánů vyšetřovat možné rasistické motivy v chování úředníků činných v trestním řízení tam, kde jsou náznaky existence takových motivů. Pokud se nepodaří takové vyšetřování úspěšně dokončit, je stát z hlediska postupu zodpovědný za porušení článku 14 Úmluvy (zákaz diskriminace) ve spojení s dalším článkem (např. článek 2 - právo na život nebo článek 3 - zákaz mučení či nelidského nebo ponižujícího zacházení nebo trestání).
56. Pokud jde o nutnost zajistit náležitě potrestání policistů zodpovědných za rasovou diskriminaci a rasově motivované zneužívání policejních pravomocí, ECRI připomíná klíčové prvky účinné trestně-právní legislativy proti rasismu a rasové diskriminaci, kterou stanovila ve svém Všeobecném politickém doporučení č.7. Připomíná zejména, že rasistická motivace trestného činu by měla být podle zákona klasifikována při vynesení rozsudku jako konkrétní přitěžující okolnost. Oběti rasové diskriminace a

rasově motivovaného zneužívání policejních pravomocí by měly též mít možnost náležitého odškodnění za jakékoliv hmotné či morální škody, které utrpěly.

57. Policie musí zajistit mechanismus pro interní kontrolu kvality policejní práce, zahrnující otázky týkající se případů rasové diskriminace a rasově motivovaného zneužívání policejních pravomocí. Vedoucí představitelé policie musejí dávat těmto otázkám vysokou prioritu a tu pak sdělovat svým podřízeným.

Odstavec 10 Doporučení:

„Zabezpečit orgán, nezávislý na policii a na orgánech státního zastupitelství, jemuž bude svěřen úkol vyšetřovat údajné případy rasové diskriminace či a rasově motivovaného zneužívání pravomocí policie.“

58. Orgán, jemuž je svěřeno vyšetřování údajných případů rasové diskriminace a rasově motivovaného zneužívání policejních pravomocí, by měl existovat vedle dalších struktur příslušných pro přijímání stížností na zneužívání policejních pravomocí, jako jsou interní kázeňské mechanismy (policejní inspektorát, oddělení Ministerstva vnitra atd.) a státní zastupitelství (prokuratura). Zkušenosti ukazují, že oběti policejního zneužívání pravomocí obvykle nedůvěřují interním mechanismům pro řešení stížností na policii. Často též neradi svěřují svůj případ institucím, které úzce a každodenně spolupracují s policií, jako jsou orgány prokuratury. Je proto nezbytné vytvořit systém, kde by oběť mohla v plné důvěře předložit svou stížnost nezávislému orgánu, jehož hlavním cílem je kontrolovat činnost policie. Viz též k tomuto bodu oddíl o Odpovědnosti a transparentnosti police (Police Accountability and Transparency) v publikaci *Průvodce činností demokratické policie (Guidebook on Democratic Policing)* od hlavního policejního poradce generálního tajemníka OBSE, prosinec 2006, od str. 33 dále.
59. Tento orgán, jemuž je svěřeno vyšetřování údajných případů rasové diskriminace a rasově motivovaného zneužívání policejních pravomocí, by měl být vybaven veškerými nezbytnými pravomocemi k účinnému plnění svého úkolu. Proto by měl mít takové kompetence, jako např. vyžadovat přípravu dokumentů a dalších položek pro inspekci a přezkoumávání, zabavování dokumentů a dalších položek za účelem výroby kopií a výňatků i možnost vyslyšet osoby. Pokud se tento orgán dozví informace o činnosti kriminální povahy, musí mít za povinnost případ předat orgánům státního žalobce.
60. Tento orgán, jemuž je svěřeno vyšetřování údajných případů rasové diskriminace a rasově motivovaného zneužívání policejních pravomocí, může mít mnoho podob. Mohla by to být celonárodní instituce pro ochranu a rozvoj lidských práv, specializovaný policejní ombudsman, civilní dohlížecí komise na policejní práci či specializovaný orgán, který ECRl doporučuje ke zřízení ve svém Všeobecném politickém doporučení č. 2 o specializovaných orgánech k potírání rasismu, xenofobie, antisemitismu a nesnášenlivosti na celonárodní úrovni.
61. Vedle vyšetřovacích pravomocí by tento orgán měl být vybaven následujícími pravomocemi pro případy, které se netýkají trestní odpovědnosti: smírné vyřešení sporů, monitorování činnosti policie a příprava doporučení pro zlepšování legislativy, předpisů a postupů k potírání rasismu a rasové diskriminace v policejní práci, zavádění kodexů chování. Od daného orgánu by se měla požadovat aktivní spolupráce s organizacemi působícími v oblasti potírání rasismu a rasové diskriminace. Důležité je, aby takový orgán byl snadno dostupný těm, jejichž práva má chránit. Kde je to vhodné, by měly být zřizovány místní kanceláře ke zvyšování celkové přístupnosti tohoto orgánu pro veřejnost.

III. Pokud se týká úlohy policie v potírání rasistických trestných činů a monitorování rasistických incidentů

62. Doporučení rozlišuje mezi rasistickými trestnými činy a rasistickými incidenty. Na rozdíl od rasistických trestných činů (což jsou pojmy trestního práva) termín rasistický incident zahrnuje jakýkoliv incident, který je pokládán za rasistický jeho obětí či jakoukoliv jinou osobou. Tudíž veškeré rasistické trestné činy lze nejprve kvalifikovat jako rasistické incidenty. Ovšem ne všechny rasistické incidenty se nakonec stanou rasistickými trestnými činy. Záleží na vyšetřování a v konečné instanci na soudu, aby určil, zda byl spáchán trestný čin a zda byla motivace tohoto činu rasistická.
63. Pod pojmem rasistické trestné činy ECRI označuje běžné trestné činy (jako je vražda, těžké ublížení na zdraví, zhářství či urážka na cti), spáchané s rasistickou motivací (rasově motivované trestné činy) a další trestné činy, v nichž je rasistický prvek inherentní v daném činu (jako je podněcování k rasové nenávisti či účast v rasistické organizaci).
64. Pokud jde o důvody, které spadají do kategorie rasistického incidentu a rasistického trestného činu, ECRI ve svém Všeobecném politickém doporučení č. 7 již osvětlila, že rasismus znamená chování založené na takových důvodech, jako je rasa, barva pokožky, jazyk, náboženství, státní příslušnost nebo národnostní či etnický původ.

Odstavec 11 Doporučení:

„Zajistit, aby policie náležitě vyšetřovala rasové trestné činy včetně plného zohledňování rasistické motivace běžných trestných činů.“

65. V kauze *Šečić v. Chorvatsko* ze dne 31. května 2007 týkající se policejního vyšetřování rasistického útoku na osobu romského původu jedinci, u nichž existuje podezření, že patří ke skupině skinheadů, Evropský soud pro lidská práva podtrhl, že „řešit rasově motivované násilí a brutalitu na stejné úrovni s případy, které nemají žádné rasistické podtóny, by znamenalo ignorovat specifickou povahu činů, jež se vyznačují zvláště destruktivním přístupem k základním právům“. Soud tedy usoudil, že je nepřijatelné, aby násilný akt, který byl s největší pravděpodobností rasově motivovaný, nebyl dostatečně závažně a pečlivě vyšetřen ve snaze označit a potrestat pachatele (viz *Šečić v. Chorvatsko*, § 67-69).
66. Jedno praktické opatření, které může být zavedeno k zajištění důkladného vyšetřování všech rasistických trestných činů policií a zejména toho, aby ve svém vyšetřování nepřehlédla rasistickou motivaci běžných trestných činů, je přijetí široké definice rasistického incidentu, uvedené v tomto Doporučení (odstavec 14). Jakmile je nahlášen rasistický incident odpovídající této definici, musí se od policie požadovat pečlivé vyšetření této linie trestného činu. Za tímto účelem by měly být policistům zajištěny konkrétní směrnice o krocích, které je třeba učinit, je-li nahlášen rasistický incident, včetně následujících oblastí: citlivý přístup k oběti, činnost na místě činu k zajištění důkazů, zadržení a výslech svědků, hledání podezřelých, zkoumání možného spojení s organizovanými rasistickými skupinami, včetně neonacistů a skinheadů, pokračování ve vyšetřování s detailní výpovědí oběti.
67. K dalším opatřením, která lze zavádět k zajištění důkladného vyšetřování rasistických trestných činů (včetně rasově motivovaných), patří zřízení jednotek v rámci každého policejního oddělení, které se specializují na řešení takových činů, a vydávání ministerských oběžníků a dalších dokumentů ke zvýšení informovanosti policie o potřebě důrazně potírat rasistické trestné činy (včetně rasově motivovaných).

Odstavec 12 Doporučení:

„Zavádět a provozovat systém zaznamenávající a monitorující rasistické incidenty i míru, do níž jsou tyto incidenty dovedeny před státního žalobce a případně klasifikovány jako rasistické trestné činy.“

68. K získání co nejpřesnějšího přehledu o situaci ohledně projevů rasismu ve společnosti a monitorování reakcí orgánů trestní justice na takové projevy je nutné vyvíjet spolehlivý systém zaznamenávání a monitorování rasových incidentů. Přijetí široké definice rasového incidentu v tomto Doporučení (odstavec 14) je klíčovým prvkem takového systému. Cílem definice je umožnit jednotné monitorování těchto incidentů zabezpečením toho, aby všechny policejní jednotky a všechny orgány měly a plnily svou úlohu při přijímání zpráv o takových incidentech a používaly stejné referenční rámce.
69. Navíc by policie (a s ní všechny složky přijímající zprávy o rasistických incidentech) měla shromažďovat detailní informace o každé zprávě. Toho lze dosáhnout například vyplňováním formuláře o rasistických incidentech, který by měl obsahovat informace o různých prvcích případu, včetně těch týkajících se oběti, podezřelého či pachatele, typu incidentů, místa činu a důvodů vedoucích k tomuto činu. Příkladem zprávy o incidentu týkající se trestných činů z nenávisti obecně je obsažen v dokumentu *Combating Hate Crimes in the OSCE Region (Potírání trestných činů z nenávisti v regionu OBSE)*, OCSE/ODIHR, 2005 dodatek D. Viz též k této otázce *Policing Racist Crime and Violence, A Comparative Analysis (Policejní činnost a vyšetřování rasistických trestných činů a násilí: Srovnávací analýza)*, EUMC, září 2005.
70. Shromažďování podrobných a přesných informací o rasistických incidentech ze strany policie v tomto stadiu je předpokladem účinného monitorování toho, jak systém trestní justice jako celek zvládá rasistické incidenty a rasistické trestné činy. Ovšem máme-li získat celkový přehled, je též nezbytné, aby orgány prokuratury a soudy zaváděly či zlepšovaly své vlastní monitorovací systémy. Ty by měly zahrnovat snadno dostupné informace o provedeném vyšetřování, obviněních a rozsudcích vydaných v těchto kauzách.
71. Zaznamenávání rasistických incidentů též pomáhá policii zlepšovat své vlastní vyšetřování rasistických trestných činů (jak je doporučeno v odstavci 11) v tom, že policii poskytuje užitečné podkladové informace, jež mohou objasnit kontext, ve kterém k následným trestným činům došlo.

Odstavec 13 Doporučení:

„Podporovat oběti a svědky rasistických incidentů v tom, aby takové incidenty nahlašovali.“

72. Existují různé způsoby, jimiž mohou být oběti a svědkové rasistických incidentů povzbuzováni k tomu, aby takové incidenty nahlašovali. Z obecného pohledu veškerá opatření zaměřená na zlepšování důvěry menšinových skupin v policii, jako jsou ta vyjmenovaná v části II a části IV tohoto Doporučení, se vyznačují výrazným potenciálem na podporu nahlašování rasistických incidentů. Z konkrétnějšího úhlu pohledu pak k příkladům opatření, které by mohly povzbuzovat zúčastněné k nahlašování rasistických incidentů, patří zřizování systémů, jimiž oběti a svědkové mohou nahlašovat rasistické incidenty různým místním agenturám (vedle policie by tyto agentury mohly zahrnovat místní správní orgány a organizace občanské společnosti), jež by pracovaly koordinovaně. Personál všech takových orgánů by například mohl být školen v používání stejné definice rasistického incidentu i v tom, co dělat, když se na ně oběti či svědkové obrátí. Nepolicejní agentury, které takové stížnosti obdrží, by tedy působily jako prostředníci a mohly by podle potřeby informace předávat policii. Tato role prostředníka může být důležitá zejména pro osoby ve zvláště zranitelné situaci, jako jsou osoby bez právního postavení, které nemusejí chtít nahlašovat rasistické incidenty policii. Dalším specifickým opatřením je specializovaný výcvik policie v přijímání stížností o rasismu a rasové diskriminaci.

73. Oběti a svědkové rasistických incidentů by měli být chráněni před šikanováním, tj. před jakýmkoliv negativním zacházením či důsledkům v reakci na nahlášení incidentu či na předložení stížnosti.

Odstavec 14 Doporučení:

„Za tímto účelem přijmout širokou definici rasistického incidentu.

Pro účely tohoto Doporučení rasistický incident je:

jakýkoliv incident, který je považován za rasistický jeho obětí či jakoukoliv jinou osobou.“

74. Doporučení stanoví, aby byl rasistický incident definován jako incident, který je vnímán jako rasistický obětí či jakoukoliv jinou osobou. Přijetí takové široké definice rasistického incidentu má výhodu v tom, že posílá obětem signál, že jejich hlas byl vyslyšen.
75. Jak uvedeno výše, účel přijetí definice rasistického incidentu je dvojitý: za prvé, zlepšovat proces zaznamenávání a monitorování rasistických incidentů, a za druhé zajistit, aby policie vyšetřovala všechny rasistické trestné činy důkladně a nepřehlížela případnou rasistickou motivaci běžných trestných činů.

IV. Pokud se týká vztahů mezi policií a příslušníky menšinových skupin

76. V části I, II a III tohoto Doporučení se ECRI v podstatě věnovala okolnostem, za nichž se příslušníci menšinových skupin - tj. pro účely tohoto doporučení skupiny označené takovými charakteristikami, jako je rasa, barva pokožky, jazyk, náboženství, státní příslušnost nebo národnostní či etnický původ - stávají oběťmi rasové diskriminace, včetně rasového nálepkování a rasově motivovaného zacházení, ať už ze strany policie či soukromých osob. Je však též nutné zajistit, aby se policie chovala profesionálně a nestranně i při řešení trestných činů, které sice nejsou rasově motivované, ale týkají se příslušníků menšinových skupin, jako obětí, pachatelů, svědků atd. Monitorovací zprávy ECRI o jednotlivých zemích naznačují, že předsudky na základě rasy, barvy pokožky, jazyka, náboženství, státní příslušnosti nebo národnostního či etnického původu též ovlivňují způsob, kterým policie jedná s příslušníky menšinových skupin v kontextu těchto trestných činů. Například dochází k tomu, že příslušníci menšinových skupin jsou mnohem snáz považováni za pachatele konkrétních trestných činů. Naopak policie může mít menší tendenci důvěřovat příslušníkům menšinových skupin, kteří jsou svědky či oběťmi běžného trestného činu. Obtíže v této oblasti též vyplývají z nedostatečných schopností policistů pracovat v různorodé společnosti. Doporučení ECRI uvedená v části IV, i když jsou obecnější, mají za cíl řešení těchto problémů.

Odstavec 15 Doporučení:

„Uložit policii statutární povinnost podporovat rovnoprávnost a zabraňovat rasové diskriminaci při plnění jejích funkcí.“

77. Ve svém Všeobecném politickém doporučení č.7 ECRI již doporučila, aby byly veřejné orgány nuceny plnit zákonnou povinnost rozvíjet rovnoprávnost a zabraňovat rasové diskriminaci při plnění svých funkcí. Tímto doporučením ECRI zdůrazňuje význam, který pro policii taková povinnost má. Ve snaze dodržovat tuto povinnost by měl být na policii kladen požadavek připravit a plnit konkrétní programy zaměřené na podporu rovnoprávnosti a na prevenci diskriminace. Takové programy by mohly zahrnovat širokou škálu činností od výcviku a zvyšování informovanosti k monitorování a nastavování cílů v podpoře rovnoprávnosti. Příkladem iniciativ, jež by mohly být do takových programů zapracovány, je příprava interních kodexů chování proti rasismu a rasové diskriminaci. Z obecnějšího pohledu by policejní programy zaměřené na podporu rovnoprávnosti a na prevenci diskriminace měly obsahovat iniciativy a závazky ve všech oblastech projednávaných v tomto oddíle (různorodost, zastoupení menšinových skupin v policii a vztahy s menšinovými skupinami a médii). Jak ECRI

doporučuje ve svém Všeobecném politickém doporučení č. 7, dodržování zákonných povinností na podporu rovnoprávnosti a prevence rasové diskriminace ze strany policie by mohlo být monitorováno a prosazováno nezávislým, specializovaným orgánem k potírání rasismu a rasové diskriminace na celonárodní úrovni.

Odstavec 16 Doporučení:

„Školit policii v plnění policejních povinností v různorodé společnosti.“

78. Výcvik v oblasti policejní práce v různorodé společnosti zahrnuje konkrétní výcvik policistů, kteří přicházejí do styku s příslušníky menšinových skupin, s občany i osobami bez občanského statusu. Výcvik může zahrnovat činnosti zaměřené na výuku policistů z majoritní společnosti v jazyce, jímž hovoří jistá menšinová skupina. Může sem patřit výcvik v oblasti kulturní a náboženské plurality a aktivity zaměřené na rozvoj interakce a úcty mezi kolegy pocházejícími z různých prostředí. Výcvik zmíněný výše by měl být co nejpraktičtější, například zaměřený na sehrávání situací a nacvičování interakcí s příslušníky menšinových skupin.

Odstavec 17 Doporučení:

„Najímat příslušníky nedostatečně zastoupených menšinových skupin v policii a zajistit, aby měli stejné příležitosti ke kariéernímu postupu.“

79. Snahy o zajišťování toho, aby složení policie odráželo různorodost celé populace, jsou významné pro rozvoj společnosti, jejíž členové pocítují dostupnost stejných příležitostí bez ohledu na svůj etnický, národný, náboženský, jazykový či jiný původ. Je to též důležité pro to, aby policie mohla být vybavena novými schopnostmi a dovednostmi, včetně dovedností jazykových, a aby se zvyšovala účinnost práce policie v důsledku zlepšování komunikace s menšinovými skupinami a zvyšování jejich důvěry.
80. Je možné zavádět různé typy opatření ve snaze najímat příslušníky menšinových skupin do řad policie. K těmto pozitivním opatřením patří následující kroky: (i) inzerovat a zajišťovat propagaci zaměřenou na povzbuzování příslušníků menšinových skupin tak, aby se hlásili k práci u policie; (ii) poskytovat příslušníkům menšinových skupin, kteří nemají nutné dovednosti ke složení policejní zkoušky, takové dovednosti a znalosti prostřednictvím přípravných kurzů; (iii) identifikovat a odstraňovat postupy, jež přímo či nepřímo diskriminují příslušníky menšinových skupin (například výcvik v nediskriminačním výběru těch, kteří jsou odpovědní za najímání, přezkoumávání výběrových kritérií atd.); (iv) stanovovat cíle pro najímání příslušníků menšinových skupin a sledovat dosahování těchto kvót. Ovšem opatření, která usnadňují najímání příslušníků menšinových skupin do řad policie, by neměla vést ke snižování odborné úrovně policie.
81. Je možné zavádět různé typy opatření k zajištění stejných příležitostí pro postup v policejní kariéře pro příslušníky menšinových skupin. K těmto krokům patří: (i) zákaz bezdůvodného rasového obtěžování v řadách policie; (ii) přijímání a realizace interních zásad zakazujících používání rasistických praktik; (iii) zavádění a realizace účinných interních mechanismů pro předkládání a řešení stížností; (iv) zavádění právních postihů policistů, kteří se proviní rasovou diskriminací, urážejí či obtěžují kolegy; (v) monitorování procesu povyšování příslušníků menšinových skupin; (vi) poskytování poradenství příslušníkům menšinových skupin, kteří mají chuť i potenciál k profesnímu postupu.

Odstavec 18 Doporučení:

„Zřizovat rámce pro dialog a spolupráci mezi policií a příslušníky menšinových skupin.“

82. Zřizování rámců pro vedení dialogu a rozvoj spolupráce mezi policií a příslušníky menšinových skupin je klíčovým faktorem v úspěšném potírání rasismu a rasové diskriminace v policejní práci. Je to též způsob, jak zajistit účinnost policejní práce. Policie nemůže účinně plnit své úkoly bez spolupráce se členy dané společnosti, včetně menšinových skupin. To vyžaduje zavádění vzájemné důvěry. Budování dialogu je výhodou pro policii i veřejnost a s největší pravděpodobností příznivě ovlivní společnost jako celek. Účinné zřizování rámců pro vedení dialogu a rozvoj spolupráce by mělo jít ruku v ruce s opatřeními zajišťujícími monitorování a prosazování povinnosti vést takový dialog a rozvíjet takovou spolupráci.
83. Dialog mezi policií a příslušníky menšinových skupin je prostředkem, jak se vyhnout rasovému nálepkování, ale také se vyhnout tomu, aby se příslušníci menšinových skupin cítili jako oběti rasového nálepkování v případech, kdy tomu tak není. K tomuto bodu viz úvahy výše ohledně rasového nálepkování.
84. Policie by měla nejen spolupracovat s menšinovými skupinami a občanskou společností obecně, ale též s veřejnými orgány. Měla by též úzce spolupracovat se specializovaným orgánem, jehož zřízení ECRI doporučuje ve svém Všeobecném politickém doporučení č. 2 o specializovaných orgánech k potírání rasismu, xenofobie, antisemitismu a nesnášenlivosti na celonárodní úrovni. Tento orgán může sehrát úlohu prostředníka či vyjednávače, ale též spolupracovat při zavádění programů uvedených výše, jako součást závazku policie podporovat rovnoprávnost a zabráňovat diskriminaci.
85. Prostředky vedoucí k zavádění dialogu a spolupráce mezi policií a příslušníky menšinových skupin zahrnují konání pravidelných konzultačních schůzek se zástupci menšinových skupin a zřizování poradních výborů složených z představitelů menšinových skupin. Je též možné zřizovat místní střediska policejní činnosti a kontaktní body či jmenovat kontaktní osoby (styčné důstojníky) na policejních stanicích, kteří budou konkrétně zodpovědní za styk s menšinovými skupinami. Vysvětlující poznámka k doporučením Vysokého komisaře OBSE pro národnostní menšiny ohledně policejní práce v mnohonárodnostních společnostech nabízí mnoho podrobných příkladů mechanismů, jež mohou rozvíjet komunikaci a spolupráci mezi policií a příslušníky mnohonárodnostní společnosti.
86. Cesta k rozvíjení dialogu a spolupráce vede i přes jmenování vyjednávačů. Pokud mají nezbytné schopnosti, včetně jazykových dovedností, a pokud se těší důvěře jak příslušných menšinových skupin tak i policie, mohou tyto vyjednávači sehrát důležitou úlohu prostředníků, čímž se zabrání konfliktu mezi policií a příslušnou menšinovou skupinou.

Odstavec 19 Doporučení:

„Poskytovat v maximální možné míře lidem, kteří přicházejí do styku s policií a kteří nerozumějí oficiálnímu jazyku, přístup k profesionálním tlumočnickým službám.“

87. Podle Evropské úmluvy o lidských právech má každá osoba, která je zatčena a/nebo obviněna z trestného činu, právo být informována v jazyce, kterému rozumí, o důvodech svého zatčení a/nebo o povaze a příčině obvinění proti ní. Pokud jde o osoby, které jsou ve styku s policií, avšak nejsou podezřelé či obviněné z trestného činu, jako jsou oběti a svědkové, mělo by být vyvíjeno úsilí zajistit jim dostupnost tlumočnických služeb, například telefonicky v případech, kdy není možné nalézt tlumočnicka na místě. Jako dodatečné opatření by policie mohla zajistit přítomnost policistů ovládajících jeden či více jazyků, vedle jazyka oficiálního, aby se tak usnadnila komunikace mezi osobami, které oficiálním jazykem nemluví. V těch zemích, jež ratifikovaly Rámcovou úmluvu o ochraně národnostních menšin (Framework Convention for the Protection of National Minorities), musejí být též zohledněny

požadavky kladené touto úmluvou na dorozumivací jazyk mezi veřejnými orgány a menšinovými skupinami.

Odstavec 20 Doporučení:

„Zajistit, aby policie komunikovala s médii a širokou veřejností způsobem, který nezachovává nenávisť či předsudky k příslušníkům menšinových skupin.“

88. Policie by neměla sdělovacím prostředkům ani veřejnosti poskytovat informace o rase, barvě pokožky, jazyku, náboženství, státní příslušnosti nebo národnostním, či etnickém původu údajných pachatelů trestného činu. Policii by mělo být dovoleno uvolnit tento typ informací pouze tehdy, jestliže takové odhalení je nezbytně nutné a slouží legitimnímu účelu, jako např. v případě oznámení o hledání pachatele.
89. Zejména při přípravě veřejných statistických informací by měla policie dbát na to, aby nepřispívala k rozšiřování a upevňování mýtů spojujících zločinnost s etnickým původem či propojující nárůst přistěhovalectví se zvýšenou kriminalitou. Policie by měla zajistit vydávání objektivních informací způsobem, jenž respektuje různorodou společnost a vede k rozvoji rovnoprávnosti.

SLOVNÍČEK

Policie:

Ti, kdo vykonávají (nebo mají dle zákona) pravomoci používat sílu k udržování zákona a pořádku ve společnosti s tím, že jejich činnost běžně zahrnuje i prevenci a odhalování zločinů. Do této kategorie patří tajná policie a zpravodajské služby i pracovníci pohraničních kontrol. Platí to též pro soukromé společnosti vykonávající policejní pravomoci, jak jsou definovány výše.

Rasové nálepkování:

Používání ze strany policie, a to bez objektivního a náležitého opodstatnění, při jejich kontrolních, dohlížecích a vyšetřovacích aktivitách takových důvodů, jako jsou rasa, barva pokožky, jazyk, náboženství, státní příslušnost, národnostní či etnický původ.

Důvodné podezření:

Podezření na spáchání přečinu, které je zdůvodněno jistými objektivními kritérii ještě před tím, než může policie zahájit vyšetřování či provádět kontrolní, dohlížecí či vyšetřovací činnost.

Rasový incident:

Jakýkoliv incident, který je vnímán jako rasistický obětí či jakoukoliv jinou osobou.

Rasový trestný čin:

Jakýkoliv běžný trestný čin (jako je vražda, těžké ublížení na zdraví, zháňství či urážka na cti) spáchaný s rasistickou motivací (rasově motivované trestné činy) a další trestné činy, v nichž je rasistický prvek v daném činu inherentní (jako je podněcování k rasové nenávisti či účast v rasistické organizaci).

Přímá rasová diskriminace:

Jakékoliv rozdílné zacházení založené na takovém základě, jako je rasa, barva pokožky, jazyk, náboženství, státní příslušnost, národnostní či etnický původ, který nemá žádné objektivní a náležité zdůvodnění. Rozdílné zacházení nemá žádné objektivní a rozumné zdůvodnění, jestliže nesleduje legitimní cíl či neexistuje-li náležitý vztah proporcionality mezi použitými prostředky a cílem, kterého má být dosaženo.

Nepřímá rasová diskriminace:

Případy, kdy osoby patřící ke skupině označené na takovém základě, jako je rasa, barva pokožky, jazyk, náboženství, státní příslušnost, národnostní či etnický původ, nemohou snadno dodržovat zjevně neutrální faktor, jako je ustanovení, kritérium či praxe, nebo je takový faktor znevýhodňuje, pokud nemá objektivní a rozumné ospravedlnění. Tato druhá alternativa by přicházela v úvahu, pokud se sleduje legitimní cíl a existuje-li přiměřený vztah proporcionality mezi použitými prostředky a cílem, kterého má být dosaženo.

RADA EVROPY

Rada Evropy je politická organizace, kterou dne 5. května 1949 založilo deset evropských zemí s cílem rozvíjet jednotu svých členů. Nyní sdružuje 47 evropských států¹.

K hlavním cílům organizace patří rozvoj demokracie, lidských práv a zákonnosti a podpora společných akcí reagujících na politické, sociální, kulturní a právní výzvy a problémy v jejích členských státech. Od roku 1989 Rada Evropy sdružuje většinu zemí střední a východní Evropy a podporuje je v jejich snahách o zavádění a upevňování politických, právních a správních reforem.

Rada Evropy má stálé sídlo ve francouzském Štrasburku. Podle svého Statutu sestává ze dvou hlavních orgánů: Výboru ministrů a Parlamentního shromáždění. Kongres místních a regionálních samospráv Evropy zastupuje subjekty místní a regionální orgány v rámci členských států.

Evropský soud pro lidská práva je soudním orgánem příslušným k řešení stížností předložených proti danému státu jednotlivci, sdruženími či jinými smluvními státy v důsledku porušení Evropské úmluvy o lidských právech.

EVROPSKÁ KOMISE PROTI RASISMU A NESNÁŠENLIVOSTI

Evropská komise proti rasismu a nesnášenlivosti (ECRI) je monitorovacím orgánem zřízeným prvním vrcholným zasedáním hlav států a vlád členských států Rady Evropy. Rozhodnutí zřídit ECRI je obsaženo ve Vídeňské deklaraci, přijaté prvním Summitu šéfů států a vlád dne 9. října 1993. Evropská konference proti rasismu, která se konala ve Štrasburku v říjnu 2000, vyzvala k posílení činnosti ECRI. Dne 13. června 2002 přijal Výbor ministrů nové Stanovy ECRI, čímž upevnil její úlohu nezávislého orgánu monitorujícího lidská práva z hlediska problémů týkajících se rasismu a rasové diskriminace.

Členové ECRI pracují jako nezávislé osobnosti. Úkolem ECRI je potírat rasismus, xenofobii, antisemitismus a nesnášenlivost na úrovni velké Evropy a z hlediska ochrany lidských práv. Činnost ECRI pokrývá veškerá nezbytná opatření k potírání násilí, diskriminace a předsudků, jimž jsou vystaveny osoby či skupiny osob, zejména kvůli své rase, barvě pleti, jazyku, náboženství, národnosti a národnostnímu či etnickému původu.

Program činnosti ECRI sestává ze tří aspektů: přístup podle jednotlivých zemí, práce na obecných tématech, aktivity ve vztahu k občanské společnosti.

Další informace o ECRI a jejích aktivitách naleznete na této adrese:

Secretariat of the European Commission
against Racism and Intolerance
Council of Europe
F-67075 Strasbourg cedex
Tel: +33(0)3 88 41 29 64 - Fax: +33(0)3 88 41 39 87
E-mail: combat.racism@coe.int
Webové stránky: www.coe.int/ecri

¹ Albánie, Andorra, Arménie, Ázerbájdžán, Belgie, Bosna a Hercegovina, Bulharsko, bývalá jugoslávská republika Makedonie, Černá Hora, Česká republika, Dánsko, Estonsko, Finsko, Francie, Gruzie, Chorvatsko, Island, Irsko, Itálie, Kypr, Litva, Lichtenštejnsko, Lotyšsko, Lucembursko, Maďarsko, Malta, Moldavsko, Monako, Německo, Nizozemsko, Norsko, Polsko, Portugalsko, Rakousko, Rumunsko, Ruská federace, Řecko, San Marino, Srbsko, Slovenská republika, Slovinsko, Španělsko, Švédsko, Švýcarsko, Turecko, Ukrajina, Velká Británie.

