

**Оцінка операційної спроможності
Уповноваженого Верховної Ради України
з прав людини в реалізації адвокації
у сфері протидії дискримінації**

Ніл Кроулі

Вересень 2015 року

За загальною редакцією Кроулі Ніла

Оцінка операційної спроможності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в реалізації адвокації у сфері протидії дискримінації / Кроулі Н., 2015 — 52 с.

Публікація цього звіту здійснена за підтримки Рамкової програми співпраці між Європейським Союзом та Радою Європи для країн Східного партнерства: Вірменії, Азербайджану, Грузії, Республіки Молдова, України та Білорусі у рамках виконання в Україні спільного проекту Європейського Союзу та Ради Європи «Посилення імплементації європейських стандартів прав людини в Україні».

Видання цього звіту здійснено за фінансової підтримки Європейського Союзу. Погляди, висловлені у цьому звіті не можуть жодним чином відображати офіційну позицію Європейського Союзу.

Рада Європи

Генеральний Директорат з прав людини і верховенства права

Департамент політики та розвитку прав людини

Відділ національної імплементації прав людини

67075 Страсбург, Франція

Зміст

Розділ I: Вступ	5
Розділ II: Відправні точки	7
2.1. Антидискримінаційне законодавство	7
2.2. Органи з питань рівності	8
2.3. Український контекст	11
Розділ III: Законодавство	14
3.1. Ознаки, за якими заборонена дискримінація	14
3.2. Визначення	15
3.3. Сфера застосування закону	16
3.4. Положення щодо розумного пристосування	16
3.5. «Антидискримінаційна експертиза»	17
3.6. Віктимізація	18
3.7. Відповідальність	19
3.8. Консолідація законодавства	20

Розділ IV: Діяльність	21
4.1. Функції та повноваження	21
4.2. Бачення	25
4.3. Завдання	27
4.4. Контроль застосування антидискримінаційного законодавства	29
4.5. Інформаційне забезпечення	32
4.6. Дослідницька робота	34
4.7. Сприяння	35
4.8. Організація	36
Розділ V: Перспективи на майбутнє	38
5.1. Законодавство	38
5.2. Діяльність	40
Додатки	48
Додаток А:	
Українські документи	48
Додаток В:	
Документи в основі порівняння	49
Додаток С:	
Зустрічі та інтерв'ю	51

Розділ I: Вступ

Цей звіт містить оцінку операційної спроможності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (Уповноваженого) у виконанні повноважень у сфері запобігання та протидії дискримінації. Звіт був підготовлений за дорученням Ради Європи, Відділу імплементації прав людини на національному рівні, у рамках спільного проекту Європейського Союзу та Ради Європи: «Посилення імплементації європейських стандартів прав людини в Україні: посилення операційної спроможності Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради з прав людини в Україні – жорстоке поводження в місцях позбавлення волі, захист персональних даних та захист від дискримінації». Звіт був підготовлений за значної допомоги Уповноваженого.

Підготовка звіту передбачала огляд законодавства, яке регулює питання запобігання та протидії дискримінації та діяльність Уповноваженого, доповідей Уповноваженого та попередніх оцінок роботи Уповноваженого. В основу оцінки було покладено стандарти Ради Європи та Європейського Союзу. Звіт ґрунтується на інтерв'ю, проведених з керівництвом Секретаріату Уповноваженого, працівниками Секретаріату та представниками громадянського суспільства. Списки джерел та осіб, з якими було проведено інтерв'ю, міститься у Додатку С.

У звіті розглянуто:

- Відправні точки та припущення в оцінці Секретаріату Уповноваженого.

- Нормативно-правова база, що регулює діяльність Уповноваженого та його роботу у сфері недискримінації, її порівняння з європейськими та міжнародними стандартами, а також пов'язані з цим питання.
- Стратегія діяльності у сфері запобігання та протидії дискримінації в Україні, розроблена Уповноваженим, її змістовне наповнення та стан впровадження, порівняння з європейськими та міжнародними стандартами, а також пов'язані з цим питання.
- Перспективи на майбутнє для Секретаріату Уповноваженого, пропозиції щодо подальшого розвитку законодавства та покращення роботи Уповноваженого на шляху до розкриття його повного потенціалу.

Розділ II: Відправні точки

2.1. Антидискримінаційне законодавство

Антидискримінаційне законодавство надає можливість поновити порушене право тим особам, які зазнали дискримінації, і не піддаватися такому ставленню знову. Воно слугує певним пусковим механізмом для тих, хто бажає відстоювати рівність, різноманіття і відсутність дискримінації у здійсненні державної політики та на практиці. Воно презентує та стверджує рівність, різноманіття і відсутність дискримінації як базові цінності для всього суспільства.

Стандарти Ради Європи проголошують: «На найелементарнішому рівні антидискримінаційне законодавство встановлює заборону дискримінації, утиску та віктимізації. Воно гарантує дієві права у цих сферах людям, які підпадають під певні захищені / названі ознаки, такі, серед іншого, як гендер або стать, етнічне походження, обмежені можливості / інвалідність, сексуальна орієнтація, вік, релігійні або інші вірування.

Воно також передбачає створення національних структур зі сприяння рівності, які є необхідними для імплементації законодавства»¹.

Цими ж стандартами встановлено, що антидискримінаційне законодавство найчастіше застосовується в галузях трудової

¹ Оцінка національних механізмів сприяння рівності, Комісар Ради Європи з прав людини, Рада Європи, Страсбург, 2010 – <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1761031>

діяльності та професійного і професійно-технічного навчання, але також може стосуватися питань поза трудовим життям, наприклад, доступу до товарів і послуг, житла, освіти, соціального захисту, охорони здоров'я та соціальної допомоги.

2.2. Органи з питань рівності

Органи з питань рівності створюються з метою імплементації антидискримінаційного законодавства. У дослідженні, опублікованому Європейською комісією, ці органи визначаються як установи, які є «необхідними і важливими для соціальних змін»². У цьому ж дослідженні визначено потенційні напрямки впровадження змін органами з питань рівності:

- Покращення ситуації для осіб, які зазнали дискримінації;
- Створення можливостей для змін у здійсненні державної політики, процедурах і практики на робочих місцях, серед постачальників послуг і в органах, які займаються виробленням політики;
- Підвищення якості державної політики й законодавства;
- Покращення дій зацікавлених сторін, які займаються проблемами дискримінації та рівності;
- Покращення суспільної думки щодо рівності, різноманіття та відсутності дискримінації шляхом впровадження культури дотримання законодавства й культури прав людини.

Директиви Європейського Союзу³ вимагають від держав-членів призначення або створення органу з питань рівності, який би виконував такі функції:

² Дослідження органів з питань рівності, проведене за Директивами 2000/43/ЄК, 2004/113/ЄК і 2006/54/ЄК, Європейська комісія, Брюссель, 2010 – <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6454&langId=en>

³ Директива 2000/43/ЄК, Реалізація принципів рівного ставлення незалежно від расового та

- Надавав незалежну допомогу жертвам дискримінації у поданні та супроводі їхніх скарг щодо дискримінації.
- Проводив незалежні опитування щодо дискримінації.
- Публікував незалежні звіти і надавав рекомендації з будь-якого питання, що стосується дискримінації.

Стандарти Ради Європи рекомендують, щоб органи із питань рівності мали широкий мандат як для підтримання рівності, так і для боротьби із дискримінацією.⁴ У стандартах визначено чотири категорії напрямків, за якими здійснюється операційна діяльність органів з питань рівності:

- **Контроль виконання:** Забезпечувати дотримання законодавства з рівного ставлення шляхом надання допомоги скаржникам, розслідування і розгляду справ про дискримінацію.
- **Інформаційне забезпечення:** Забезпечувати обізнаність про права, які передбачені законодавством, та про користування на практиці цими правами; сприяти обізнаності про рівність і про створення більш рівноправного суспільства.
- **Дослідження:** Розбудовувати базу знань та фактологічну базу для підтримки дій по боротьбі із дискримінацією та по просуванню рівності шляхом проведення моніторингу та реалізації дослідницьких проектів.
- **Сприяння:** Забезпечувати супровід та підтримку кращим практикам у здійсненні державної політики, надавати

етнічного походження, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0043:en:HTML>: Директива 2004/113/ЄК – Реалізація принципу рівного ставлення до чоловіків і жінок у постачанні товарів та наданні послуг, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:373:0037:0043:en:PDF>: Директива 2006/54/ЄК – Реалізація принципу рівних можливостей та рівного ставлення до чоловіків і жінок у питаннях працевлаштування і трудової діяльності (Нова редакція), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:204:0023:0036:en:PDF>

⁴ Оцінка національних механізмів сприяння рівності, Комісар Ради Європи з прав людини, Рада Європи, Страсбург, 2010 – <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1761031>

підтримку роботодавцям та постачальникам послуг у сприянні рівності, пристосуванні до різноманіття та викорінення дискримінації.

У дослідженні Європейської комісії⁵ визначено два типи органів з питань рівності:

- Органи, що переважно сприяють просуванню питань рівності, більшість часу й ресурсів яких йде на впровадження кращих практик, підвищення обізнаності про права, розробку бази знань про рівність і надання правової допомоги та підтримки жертвам дискримінації.
- Органи з питань рівності переважно (квазі) судового типу, більшість часу і ресурсів яких йде на розгляд, розслідування та винесення рішень у справах з дискримінації, поданих до них. Такі органи в певній мірі також виконують низку завдань, закріплених за органами, що сприяють просуванню рівності.

У роботі Equinet, Європейської мережі органів з питань рівності⁶, був встановлений третій тип органів з питань рівності:

- Органи з питань рівності комбінованого типу (промоційно-(квазі) судового), які займаються розглядом, розслідуванням і вирішенням справ про дискримінацію, а також діяльністю з підвищення обізнаності, підтримки кращих практик та досвіду та проведення досліджень.

Згідно зі стандартами Ради Європи,⁷ незалежність та ефективність є двома ключовими індикаторами, за якими здійснюється оцінка діяльності органів з питань рівності. Незалежність визначена

⁵ Дослідження органів з питань рівності, проведене за Директивами 2000/43/ЄК, 2004/113/ЄК і 2006/54/ЄК, Європейська комісія, Брюссель, 2010 – <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6454&langId=en>

⁶ Загальна картина: Органи з питань рівності як частина Національної структури закладів з питань рівності, Equinet, Брюссель, 2014 – <http://www.equineteurope.org/The-Bigger-Picture-Equality-Bodies>

⁷ Оцінка національних механізмів сприяння рівності, Комісар Ради Європи з прав людини, Рада Європи, Страсбург, 2010 – <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1761031>

як «здатність розпоряджатися ресурсами відповідно до потреб, приймати рішення щодо своїх співробітників, визначати власні пріоритети й використовувати свої повноваження так, як вони вважають це за потрібне». Правова структура, форми підзвітності, процедури призначень і керівництво органів з питань рівності – це основні фактори, які визначають їх незалежність.

Ефективність визначена як здатність «здійяти всі свої функції та повноваження в тій мірі, яка гарантує досягнення результату й повну реалізацію потенціалу». Рівень залучення ресурсів, повноваження та функції, здатність бути стратегічним та доступним, участь зацікавлених сторін і підтримання контактів – ключові фактори ефективності.

2.3. Український контекст

Дослідження Equal Rights Trust⁸ містить короткий огляд контексту діяльності Уповноваженого. У ньому визначені прояви дискримінації та нерівності за такими ознаками:

- **Стать:** Законодавство про захист трудових та соціальних прав на основі гендерних стереотипів; дискримінація у всіх галузях трудової діяльності; різниця між оплатою праці за ознакою статі; високий рівень насильства в сім'ї; недостатнє представлення у прийнятті політичних рішень; сексистські стереотипи у ЗМІ та рекламі.
- **Сексуальна орієнтація та гендерна ідентичність:** Гомофобні публічні висловлювання; недостатнє визнання одностатевих пар; можливість визнання статі трансгендерів лише після хірургічних операцій; утиски з боку правоохоронних органів; дискримінація та утиски через сексуальну орієнтацію на робочому місці; дискримінація ЛГБТ (лесбійок, геїв, бісексуалів і трансгендерів) у сферах освіти й охорони здоров'я.

⁸ На межі: Вирішення проблеми дискримінації та нерівності в Україні, Equal Rights Trust, 2015.

- Інвалідність: Недостатня реалізація Конвенції ООН про права інвалідів; відсутність розумного пристосування; відсутність доступності будівель; високий рівень безробіття; нездатність задовольнити потреби в освітній сфері; відсутність доступу до послуг у сфері охорони здоров'я та до інших послуг.
- ВІЛ-статус: Високий рівень стигматизації й упередження; дискримінація у сферах праці, освіти й охорони здоров'я.
- Етнічна приналежність, національне походження та колір шкіри: Роми є об'єктами дискримінації в усіх сферах, об'єктами насилля та злочинів на ґрунті ненависті, для них характерний високий рівень безробіття та відсутність вільного доступу до освіти. Для кримських татар характерний високий рівень бідності та безробіття, вони є об'єктами насилля та злочинів на ґрунті ненависті. Становище українських євреїв викликає занепокоєння. Темношкірі люди є об'єктами насилля й упередженого ставлення.
- Громадянство: Особи без громадянства зазнають дискримінації у доступі до працевлаштування в окремих сферах.
- Мова: Відсутні прояви значного поширення дискримінації. Ця проблема стала асоціюватися з політичними переконаннями.
- Релігія: Злочини на ґрунті ненависті проти Свідків Ієгови; проблеми із наданням церкві землі у використанні; дискримінація під час реєстрації релігійних організацій.
- Статус внутрішньо переміщеної особи: Внутрішньо переміщені особи стають жертвами дискримінації у процесі працевлаштування та забезпечення житлом.
- Вік: Розміщення дітей на утримання до державних закладів у переповнені дитячі будинки, де є незадовільні умови;

численні випадки дискримінації ВІЛ-позитивних дітей та дітей з інвалідністю.

Уповноважений вважається органом з питань рівності комбінованого типу. Питання дискримінації увійшло до компетенції Уповноваженого відносно недавно, із набуттям чинності антидискримінаційним законодавством наприкінці 2012 року. Саме тому наголос акцентується на встановленні чіткої відправної точки у виконанні цих повноважень. Іншим джерелом змін правового контексту для Уповноваженого стали покращення, внесені до антидискримінаційного законодавства вже після його прийняття. Крім того, за співпраці з громадянським суспільством була розроблена й підписана Президентом Національна стратегія у сфері прав людини, яка включає питання протидії дискримінації.

Потенціал органу з питань рівності є ключовим питанням цієї оцінки, мета якої полягає в дослідженні меж цього потенціалу в українському контексті та визначенні напрямків роботи щодо його реалізації на основі принципів, закладених у роботі Уповноваженого. Звіт одного незалежного експерта не може визначити такий потенціал для цього контексту або запропонувати надійні та швидкі рекомендації, що пришвидшать подальшу реалізацію цього потенціалу. Він може лише запропонувати ідеї. Зараз і на майбутнє важливо створити простір для обговорення, дослідження та визначення потенціалу, використавши цей звіт як матеріал для інформування всіх заінтересованих сторін.

Розділ III: Законодавство

Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» був прийнятий у 2012 р. і переглянутий у 2014 р. Актуальними також є Закон «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» та Закон «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні», Закон «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» (в редакції станом на 13 серпня 2014 р.) та Цивільний процесуальний кодекс України (в частині регулювання порядку розгляду справ).

Це законодавство є інклюзивним в частині переліку тих ознак, які воно захищає, та виходить за межі антидискримінаційного законодавства ЄС, оскільки включає питання політичних переконань, соціального походження, національності, сімейного стану, місця проживання та мовних ознак, а також пропонує відкритий перелік «інших ознак». Українське законодавство повністю охоплює сферу працевлаштування, надання товарів і надання послуг. Законодавство містить амбітні положення про зобов'язання уряду під час законотворчого процесу на національному та інших рівнях застосовувати принцип недискримінації (проведення «антидискримінаційної експертизи»).

3.1. Ознаки, за якими заборонена дискримінація

Українське законодавство не відповідає стандарту європейського антидискримінаційного законодавства у частині, яка передбачає включення заборони дискримінації за ознакою

сексуальної орієнтації. Це питання важливо розглядати окремим пунктом замість того, щоб спиратися на відкритий список інших можливих ознак тому, що спостерігається значне зниження кількості задокументованих випадків дискримінації з причини сексуальної орієнтації.

До переліку ознак, за якими заборонена дискримінація, варто додати гендерну ідентичність та трансгендерність. Згідно з європейською правовою практикою ця ознака розглядається в межах такої ознаки як “стать/гендер”. Крім того, досвід інших національних юрисдикцій говорить про необхідність виокремлення цієї ознаки з метою забезпечення максимального захисту. Такою є рекомендація, викладена у стандартах Ради Європи⁹.

Низка Європейських національних юрисдикцій підтверджує важливість наявності переліку додаткових захищених ознак, таких як політичні переконання, соціальне походження, національність, сімейний стан, місце проживання та мовні ознаки. Проте для їхньої ефективної реалізації не вистачає більш детального визначення цих захищених ознак в законодавстві.

3.2. Визначення

Визначення «прямої дискримінації» не відповідає стандарту, встановленому законодавством ЄС. В українському законодавстві наявне загальне виключення із заборони прямої дискримінації, а саме, «за винятком ситуацій, коли її реалізація або застосування спрямовані на правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є прийнятними і необхідними». Таке виключення відсутнє в законодавстві ЄС. Хоча такий підхід було прийнято для уникнення специфікації винятків до кожної окремої ознаки, він послаблює дію положень законодавства.

⁹ Оцінка національних механізмів сприяння рівності, Комісар Ради Європи з прав людини, Рада Європи, Страсбург, 2010 – <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1761031>

Визначення «позитивних дій» не відповідає стандарту, встановленому законодавством ЄС. Воно звужене до тимчасових заходів, спрямованих на правомірні, обґрунтовані завдання, які полягають в усуненні правової та фактичної нерівності в можливостях використовувати права і свободи, надані особам або групам осіб Конституцією й законами України. Законодавство ЄС надає більше можливостей вживати такі дії, зокрема «з метою досягнення повної рівності на практиці» й «попередження або компенсації за обмеження прав», що пов'язані з певною ознакою.

«Дискримінація за асоціацією» не визначена однозначно. Дискримінація за асоціацією закріплена у законодавстві низки держав-членів ЄС. Така дискримінація проявляється у випадках, коли особа піддається дискримінації на основі зв'язків з іншою особою, яка має одну з ознак, якою заборонена дискримінація. Уповноважений вважає, що формулювання визначення дискримінації охоплює дискримінацію за асоціацією.

3.3. Сфера застосування закону

Антидискримінаційне законодавство не застосовується до діючих на ринку праці заходів та програм зі сприяння безробітним у пошуку роботи, таких як практика, стажування, професійне навчання, громадська робота й заходи з підвищення кваліфікації. Розуміється, що професійне навчання розглядається в рамках сфери освіти.

3.4. Положення щодо розумного пристосування

Тоді, як вимога реалізації розумного пристосування роботодавцями й постачальниками послуг представлена в інших законах, відсутнє положення, яке б визначало відмову роботодавців або постачальників послуг здійснити розумне пристосування як форму дискримінації, що вимагає подальшого

розслідування й покарання в разі підтвердження. Це не відповідає європейським стандартам.

Стандарти Ради Європи заохочують більш цілісний підхід до розумного пристосування. Згідно з рекомендаціями Ради Європи «усім організаціям слід впроваджувати розумне пристосування для вирішення практичних проблем, викликаних різноманітністю за різними охопленими законодавством ознаками, за винятком ситуацій, коли воно є диспропорційним тягарем»¹⁰. У стандартах надані приклади практичних наслідків, пов'язаних з культурним різноманіттям, різною сексуальною або гендерною ідентичністю, виконанням обов'язків опікуна та трудовою діяльністю людей похилого віку.

3.5. «Антидискримінаційна експертиза»

На уряд покладено позитивне зобов'язання враховувати принцип недискримінації під час розробки законодавства. Законодавство з гендерної рівності включає вимоги до уряду у здійсненні оцінок законодавства на предмет гендерної рівності з метою виявлення та перегляду будь-яких положень, які є дискримінаційними за ознакою гендеру. Це виходить за межі законодавства ЄС і є наближеним до стандартів Ради Європи та підходу, що поширюється серед усе більшої кількості національних юрисдикцій. Однак положення не охоплюють три проблеми:

- Стандарти Ради Європи рекомендують запровадження зобов'язання з протидії дискримінації та нерівності як у державних органах, так і у сфері приватного права. У них зазначено, що «державні органи зобов'язані враховувати питання рівності під час виконання своїх функцій», а

¹⁰ Оцінка національних механізмів сприяння рівності, Комісар Ради Європи з прав людини, Рада Європи, Страсбург, 2010 – <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1761031>

«організації приватного сектору повинні мати плановий і систематичний підхід до питань рівності»¹¹.

- Не визначено чіткої ролі Уповноваженого у процесі проведення «антидискримінаційної експертизи» та її реалізації на практиці. Уповноважений інтерпретував свої повноваження як такі, що дають можливість зробити внесок у цей процес. У стандартах Ради Європи зазначено, що органи з питань рівності «беруть участь у встановленні стандартів їхньої реалізації, забезпеченні керівництва й підготовки для підтримки реалізації позитивних зобов'язань, а також у контролі за введенням санкцій, коли позитивні зобов'язання не виконуються»¹².
- За неспроможність реалізувати цей позитивний обов'язок або довести його до належного стандарту не передбачено жодних санкцій.

3.6. Віктимізація

Антидискримінаційне законодавство гарантує захист тим, хто користується правом подати скаргу на прояв дискримінації. Однак віктимізація не є чітко визначеною. Також не зовсім зрозуміло, якою є відповідальність за віктимізацію особи, що подає скаргу. У деяких національних юрисдикціях захист від віктимізації поширюється на будь-кого, хто підтримує особу, яка подає скаргу, або виступає свідком у справі.

¹¹ Оцінка національних механізмів сприяння рівності, Комісар Ради Європи з прав людини, Рада Європи, Страсбург, 2010 – <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1761031>

¹² Оцінка національних механізмів сприяння рівності, Комісар Ради Європи з прав людини, Рада Європи, Страсбург, 2010 – <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1761031>

3.7. Відповідальність

Антидискримінаційне законодавство передбачає відшкодування моральних та матеріальних збитків, спричинених дискримінацією, особі, чию скаргу про дискримінацію задовольнили. Це цінно. Разом з тим, відсутні посилання на спеціальні положення законодавства ЄС та стандарти Ради Європи, якими обумовлюється, що санкції повинні бути ефективними, пропорційними та переконливими¹³. Вони відіграють ключову роль в ефективній імplementації антидискримінаційного законодавства.

В антидискримінаційному законодавстві визначено, що «особи, винні в порушенні вимог законодавства про запобігання та протидію дискримінації несуть цивільну, адміністративну та кримінальну відповідальність». Під цивільною відповідальністю мається на увазі відшкодування моральних та матеріальних збитків. Під адміністративною відповідальністю мається на увазі накладення штрафу. Обидва види важливі. Кримінальна відповідальність виходить за межі стандартів ЄС та є непропорційною та мало впливає на вирішення питання.

Уповноважений може надавати рекомендації у справах про дискримінацію, які не є обов'язковими до виконання. У стандартах Ради Європи наголошується на важливості зобов'язуючої дії таких рекомендацій та інших санкцій органів з питань рівності¹⁴.

¹³ Директива 2000/43/ЄК, Втілення принципів рівного ставлення незалежно від расового та етнічного походження, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0043:en:HTML>; Директива 2000/78/ЄК – Встановлення загальної моделі рівного ставлення у питаннях працевлаштування і трудової діяльності – <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0078:en:HTML>; Директива 2004/113/ЄК – Реалізація принципу рівного ставлення до чоловіків і жінок у постачанні товарів та наданні послуг, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:373:0037:0043:en:PDF>; Директива 2006/54/ЄК – Реалізація принципу рівних можливостей та рівного ставлення до чоловіків і жінок у питаннях працевлаштування і трудової діяльності (Нова редакція), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:204:0023:0036:en:PDF>

¹⁴ Оцінка національних механізмів сприяння рівності, Комісар Ради Європи з прав людини, Рада Європи, Страсбург, 2010 – <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1761031>

3.8. Консолідація законодавства

Положення з протидії дискримінації викладені в різних законодавчих актах. Це ані не вносить ясність, ані забезпечує доступ до захисту прав. Було б доцільно консолідувати всі ці положення в єдиний законодавчий акт.

Розділ IV: Діяльність

Інститут Омбудсмена пережив низку суттєвих реформ і позитивних змін з моменту призначення Уповноваженого у 2012 році. Аналіз експертної комісії 2012 року свідчить про запровадження нової моделі. Тобто частина матеріалу стосовно Уповноваженого у списку джерел, що зазначена в кінці звіту, на сьогодні вже є застарілою.

4.1. Функції та повноваження

Головна функція Уповноваженого згідно із анти-дискримінаційним законодавством полягає в запобіганні будь-яким формам дискримінації та вжитті заходів, спрямованих на подолання дискримінації.

Законодавство ЄС передбачає призначення органу з ширшими функціями, до яких входить сприяння, аналіз, підтримка рівного ставлення (за ознакою статі) та просування рівного ставлення (за ознакою раси або етнічної належності). Стандарти Ради Європи рекомендують надання органам з питань рівності широких повноважень щодо сприяння рівності та подолання дискримінації¹⁵. Повноваження органів з питань рівності в численних європейських юрисдикціях однозначно охоплюють як боротьбу з дискримінацією, так і просування рівності.

¹⁵ Оцінка національних механізмів сприяння рівності, Комісар Ради Європи з прав людини, Рада Європи, Страсбург, 2010 – <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1761031>

Функцію запобігання дискримінації, покладену на Уповноваженого, можна трактувати як таку, що включає просування рівності. Це закріплено в положеннях законодавства з рівного ставлення, які стосуються позитивних дій таролі Уповноваженого щодо цього питання. Однак практика та документація Уповноваженого явно свідчать про відсутність фокусу на питанні рівності. На сьогодні основна увага зосереджена на контролі за дотриманням антидискримінаційного законодавства. Питання рівності не відображено в подальшій документації та ширшому обговоренні діяльності, що стосуються Уповноваженого.

Основні повноваження, надані Уповноваженому згідно з антидискримінаційним законодавством, включають:

- Розгляд скарг від осіб, які вважають, що стали жертвами дискримінації.
- Участь у судових розглядах справ про дискримінацію.
- Контроль і документування дотримання принципу недискримінації.
- Винесення пропозицій щодо покращення антидискримінаційного законодавства та виконання або відміни позитивних дій.
- Надання висновків у справах про дискримінацію на вимогу Суду (*amicus curiae*).
- Складання щорічного звіту про запобігання й боротьбу з дискримінацією.
- Співпрацю з міжнародними організаціями.

Антидискримінаційне законодавство надає повноваження щодо співпраці з громадськими об'єднаннями, підтримки досліджень і проведення освітніх заходів для державних органів різних рівнів. Воно надає громадським організаціям повноваження представляти людей у судах, виконувати публічно-правові обов'язки або проводити «антидискримінаційну експертизу» законопроектів. Проте ці повноваження не надаються безпосередньо Уповноваженому.

Повноваження, якими наділений Уповноважений, не відповідають тим повноваженням, які мають органи ЄС з рівного ставлення¹⁶, оскільки до них не входить:

- Надання незалежної допомоги жертвам дискримінації у поданні скарг про випадки дискримінації, що не передбачено [українським] антидискримінаційним законодавством.
- Проведення незалежних опитувань щодо випадків дискримінації, що не передано українським антидискримінаційним законодавством, але відображено у плані дій та діяльності Уповноваженого.
- Публікація незалежних звітів і розроблення рекомендацій з будь-яких питань стосовно випадків дискримінації, що не передбачено українським антидискримінаційним законодавством, але відображено у плані дій та діяльності Уповноваженого.

Стандарти Ради Європи рекомендують здійснення діяльності по чотирьом категоріям: контроль за дотриманням законодавства; інформаційне забезпечення; дослідницька робота; та сприяння¹⁷. Згідно з дослідженням Європейського Союзу, органи з питань рівності ефективно працюють у цих чотирьох сферах, виконуючи «стратегічну комбінацію дій у межах своїх повноважень/функцій з метою досягнення результатів у всіх сферах їхньої компетенції»¹⁸. Категорія сприяння частково розкрита в законодавстві, а також у плані дій та роботі Уповноваженого.

¹⁶ Директива 2000/43/ЄК, Втілення принципів рівного ставлення незалежно від расового та етнічного походження, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0043:en:HTML>; Директива 2004/113/ЄК – Реалізація принципу рівного ставлення до чоловіків і жінок у постачанні товарів та наданні послуг, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:373:0037:0043:en:PDF>; Директива 2006/54/ЄК – Реалізація принципу рівних можливостей та рівного ставлення до чоловіків і жінок у питаннях працевлаштування і трудової діяльності (Нова редакція), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:204:0023:0036:en:PDF>

¹⁷ Оцінка національних механізмів сприяння рівності, Комісар Ради Європи з прав людини, Рада Європи, Страсбург, 2010 – <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1761031>

¹⁸ Дослідження органів з питань рівності, проведене за Директивами 2000/43/ЄК, 2004/113/ЄК і 2006/54/ЄК, Європейська комісія, Брюссель, 2010 – <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6>

В антидискримінаційному законодавстві й законодавстві про Уповноваженого достатньою мірою реалізоване питання незалежності Омбудсмена у виконанні його обов'язків, його призначення шляхом закритого голосування у Верховній Раді, прямої підзвітності Верховній Раді та низки гарантій, до яких належить заборона втручання й гарантія недоторканності. Уповноважений не спирається на колегіальний орган управління. Проте законодавством передбачена консультативна рада, яка має складатися з радників – практикуючих фахівців у галузі захисту прав і свобод людини та громадянина. Уповноважений також призначає експертну раду з питань недискримінації та гендерної рівності.

У працівників Секретаріату Уповноваженого помітною є культура незалежності та лідерства задля незалежності. Таке уявлення склалося на основі рекомендацій, наданих у щорічному звіті Уповноваженого, тіньових звітах про виконання Україною положень міжнародних конвенцій, а також незалежності, яку продемонстрували працівники Секретаріату, з якими було проведено інтерв'ю.

Функції та повноваження, надані Уповноваженому для боротьби з дискримінацією лежать в основі ефективності діяльності Уповноваженого. Згідно зі стандартами Ради Європи, достатніми вважаються ресурси, реалізація яких до належного рівня уможливує здійснення впливу в питаннях дискримінації та рівності¹⁹. Ресурси, надані Уповноваженому для виконання цієї роботи, є обмеженими, що може призвести до послаблення його ефективності. Сьогодні у структурному підрозділі з питань недискримінації та гендерної рівності працює вісім осіб з тринадцяти передбачених.

Для призначення на посаду Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини обов'язковим є досвід у питаннях захисту прав людини, але досвід антидискримінаційної експертизи не згадується. Однією з вимог для зайняття посади Уповноваженого

454&langId=en

¹⁹ Оцінка національних механізмів сприяння рівності, Комісар Ради Європи з прав людини, Рада Європи, Страсбург, 2010 – <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1761031>

є досягнення особою 40-річного віку, що є дискримінацією за ознакою віку.

4.2. Бачення

Стратегія і план дій Уповноваженого з питань недискримінації спрямовані на запровадження ефективного механізму забезпечення права на захист від дискримінації і просування поваги до конституційних принципів рівності й недискримінації та їхнього дотримання.

Показники, використані у стратегії і пов'язаному з нею плані дій, є виключно показниками результату. Показники впливу не наводяться. Стосовно показників результату не встановлено жодних цілей. У межах зустрічей з працівниками результат розглядався як загальне дотримання законодавства і як обізнаність людей щодо того, які права їм належать і як ними скористатися.

Розвиток такого бачення ролі й потенціалу Уповноваженого потребує часу та зусиль. Це можна спробувати досягнути у поєднанні фокусу на боротьбі з дискримінацією та запобіганні дискримінації, а також поєднання роботи з подолання дискримінації та роботи із забезпечення розумного пристосування до різноманіття і сприяння практичному досягненню повної рівності для груп, охоплених антидискримінаційним законодавством. У такий спосіб Уповноважений зможе продовжити еволюціонувати та досягнути повного потенціалу, який притаманний органу з питань рівності відповідно до опублікованих досліджень Європейської комісії.

Омбудсмен є органом, який окрім основних повноважень виконує низку додаткових функцій стосовно недискримінації. У законодавстві відсутні будь-які положення з об'єднання цих функцій або рівномірного розподілу важливості цих функцій. Стандарти Ради Європи в таких випадках передбачають запобіжні заходи, які гарантують належне визначення пріоритетних

проблем рівності й недискримінації²⁰. Equinet у своєму аналізі органів, які поєднують повноваження із питань рівності й недискримінації та повноваження з прав людини, наводить низку факторів успіху²¹. До них належать достатня кількість ресурсів та їхній рівномірний розподіл з метою узгодження різних повноважень.

Уповноважений зробив вагомі кроки у вирішенні проблем, передбачених об'єднаними повноваженнями, шляхом висвітлення та виділення питань недискримінації й гендерної рівності, а також розробки спеціального напрямку роботи, присвяченого цим питанням:

- Уповноважений дотримується спеціальної стратегії і плану дій з недискримінації.
- Призначено представника з дотримання прав дитини, недискримінації та гендерної рівності.
- Створено структурний підрозділ з питань дотримання прав дитини, недискримінації та гендерної рівності, який включає підрозділи, що займаються питаннями недискримінації та гендерної рівності. Заступник начальника Управління відповідає за питання недискримінації та гендерної рівності і підпорядковується представникові.
- Було створено експертну раду з питань недискримінації та гендерної рівності.
- Щорічний звіт включає окремі розділи щодо запобігання дискримінації й боротьби з нею, а також із забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків.

²⁰ Оцінка національних механізмів сприяння рівності, Комісар Ради Європи з прав людини, Рада Європи, Страсбург, 2010 – <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1761031>

²¹ Органи з питань рівності та національні установи з прав людини: Створення зв'язків для досягнення максимального результату, Equinet, Брюссель, 2011 – http://www.equineteurope.org/IMG/pdf/EN_-_Equality_Bodies_and_National_Human_Rights_Institutions.pdf

Уповноважений виконує низку широких та відкритих повноважень з різних питань. Немає однозначного підходу до виконання цих різносторонніх повноважень. Стандарти Ради Європи виокремлюють важливість висвітлення усіх робочих завдань органів із питань рівності з різносторонніми повноваженнями²².

Порядок роботи питань із множинними ознаками складається з трьох рівнів: поєднані ознаки, окремі та перехресні:

- Більша частина нормотворчої діяльності Уповноваженого виконується за принципом спільного розгляду всіх ознак, поєднаних у межах певних проваджень.
- За результатами роботи, у 2014 році основна увага була зосереджена на проблемі ромів, а у 2015 – на проблемі ЛГБТ. У процесі розгляду справ обов'язковим є розгляд цих ознак в окремому порядку.
- Лише в деяких випадках розгляду підлягають перехресні проблеми цих груп, які виникають на перетині різних ознак.

Варто відзначити ознаки віку та соціального походження як такі, що наразі перебувають поза увагою Уповноваженого. Разом з тим, останнім займається Департамент з питань дотримання соціально-економічних та гуманітарних прав.

4.3. Завдання

Уповноваженого можна вважати органом з питань рівності комбінованого типу. Стратегія і пов'язаний план дій з питань недискримінації відображають ефективно широке тлумачення повноважень із запобігання дискримінації й боротьби з нею та передбачають діяльність щодо виконання п'яти завдань:

²² Оцінка національних механізмів сприяння рівності, Комісар Ради Європи з прав людини, Рада Європи, Страсбург, 2010 – <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1761031>

1. Дотримання міжнародних та європейських стандартів національної нормативно-правової бази й судової прецедентної практики з питань рівності та недискримінації.
 - а. Це завдання передбачає діяльність, яка, згідно зі стандартами Ради Європи, підпадає під категорію сприяння. Ця діяльність полягає, головним чином, в аналізі окремо названих законодавчих актів та моніторингу законопроектів. Важливою дією є розроблення плану оцінки результатів досягнення рівності.
 - б. Виконуються дії в напрямі вдосконалення збору статистичних даних, які можуть бути покладені в основу майбутньої дослідницької роботи.
2. Ефективний моніторинг державних органів та осіб приватного права стосовно дотримання стандартів рівності та недискримінації.
 - а. У межах цього завдання головна увага надається промоції, а діяльність спрямована на розроблення інструментів моніторингу та здійснення перевірок державних органів та осіб приватного права.
 - б. Акцент на категорії контролю передбачає використання моніторингу ЗМІ для визначення проблем і ознайомлення з відповідями інших органів на отримані скарги про дискримінацію.
3. Ефективна реакція на випадки окремої та систематичної дискримінації і належне відшкодування.
 - а. Це завдання підпадає під категорію контролю. Головним є розгляд звернень, поданих громадянами та НУО. Сюди також відносяться подальші дії щодо вимог Уповноваженого, які були виконані.

4. Ефективне сприяння рівності і недискримінації шляхом висвітлення проблеми й підвищення обізнаності.
 - а. Це завдання підпадає під категорію інформаційного забезпечення. Сюди належить підтримка сайту, робота зі ЗМІ, створення пояснювальних та освітніх матеріалів, проведення кампанії з підвищення обізнаності в мережі та навчальна робота.
 - б. Особлива увага приділяється діалогу з нормотворчими органами.
5. Управління стратегічними мережами з відповідними національними та міжнародними зацікавленими особами з метою сприяння рівності й недискримінації.
 - а. Категорія дослідницької роботи представлена Меморандумом про взаєморозуміння, запропонованим Інститутом демографії та соціальних досліджень НАН України.

4.4. Контроль застосування антидискримінаційного законодавства

Уповноважений приділяє контролю особливу увагу в межах своїх повноважень із розслідування й розробки рекомендацій щодо випадків дискримінації. Звичайна кількість справ – від 500 до 600. 2013 рік був винятковим за кількістю справ (1300–1400), об'єднаних однією проблемою на релігійному ґрунті. У 2014 році було розглянуто 496 справ. Це великий обсяг роботи, якщо врахувати кількість працівників Секретаріату Уповноваженого. Проте така кількість справ для країни такого розміру як Україна свідчить про проблему неповідомлення про випадки дискримінації.

З контролем пов'язані певні складнощі, спричинені різносторонністю повноважень органу. Зокрема, може виникнути

проблема з розпізнаванням дискримінації й розглядом справ про дискримінацію як таких, що стосуються інших питань. Уповноважена продемонструвала увагу до цієї проблеми та вжила заходів щодо зменшення такого ризику. На етапі прийняття скарг були вжиті заходи із забезпечення правильної класифікації складних випадків дискримінації. Для фахівців, які проводять класифікацію отриманих скарг, було проведено семінар щодо того, на що необхідно звернути увагу. Уповноважений передає скарги до відповідного підрозділу свого Секретаріату, вона також може залучити інший підрозділ, якщо вважає випадок дискримінації складним. Внутрішня комунікація між підрозділами уможливорює обговорення справ у разі виникнення нової проблеми в межах справи, яка вже перебуває на розгляді іншого підрозділу.

Уповноважена вжила заходів щодо підвищення своєї доступності для позивачів. Більшість скарг надходить у письмовій формі, але вони також можуть подаватися на телефонну гарячу лінію, персональною доставкою та в електронній формі.

Як і в багатьох інших юрисдикціях, у судів слабка практика застосування принципу розподілу тягара доказування. За запитом Уповноваженого Вищий спеціалізований суд надав роз'яснення відповідним судам стосовно використання положень про розподіл тягара доказування. Це роз'яснення також містило інформацію про важливість звернення судів до Уповноваженого за отриманням висновків у справах про дискримінацію. Це важливо, оскільки суди неохоче запрошують Уповноваженого на роль *amicus curiae*.

Здійснюючи контроль, Уповноважений зіштовхується з низкою проблем. Аналіз Програми розвитку ООН²³ виявив проблеми, пов'язані з розглядом скарг, зокрема низьку кількість скарг, в ході провадження за якими було поновлено права заявника, невідповідність між кількістю виданих і впроваджених

²³ Оцінка інституційного, функціонального потенціалу та потенціалу трудових ресурсів Управління Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Аллар Йокс, Програма розвитку ООН, липень 2012.

рекомендацій, брак статистичних даних, відсутність процедур і правил опрацювання скарг і процедури зворотного зв'язку із заявником, необхідність навчання персоналу й підтримання рівня обізнаності працівників щодо змін у правовій практиці.

Щорічний звіт Уповноваженого за 2013 рік²⁴ засвідчив низьке знання й розуміння положень закону серед суддів, посадовців центральних та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування. У дослідженні Equal Rights Trust²⁵ зазначено, що правова практика з питань рівності та недискримінації є обмеженою і лише незначна кількість справ вирішується Конституційним судом та судами нижчого рівня. Вони ухиляються від використання міжнародних стандартів та кращих практик в інтерпретації прав на рівність та недискримінацію.

Уповноважений зіштовхнувся зі складнощами, намагаючись отримати відповідь від органів приватного сектора на свої рекомендації та, у деяких випадках, на інформаційні запити. У випадках, коли запити на інформацію не були задоволені, було призначено штрафи в адміністративному порядку. Була здійснена певна додаткова робота на основі рекомендацій, але в незначному обсязі, тому проблема відсутності повної реалізації рекомендацій залишається невирішеною. Актуальним є внутрішнє обговорення антистимулюючої дії санкцій і розробки адміністративних процедур накладання штрафів.

Існують певні проблеми доступності, пов'язані із зобов'язанням Уповноваженого бути неупередженим у здійсненні контролю, що призводить до обмеження підтримки, яку Уповноважений може надати заявникам. Після прийняття скарги зв'язок із заявником встановлюється лише для отримання додаткової інформації або повідомлення фінального рішення. Заявникам не надається підтримка у представленні їхньої справи, зокрема емоційна або моральна підтримка, які було визнано необхідними

²⁴ Щорічний звіт Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, резюме, 2013.

²⁵ На межі: Вирішення проблеми дискримінації та нерівності в Україні, Equal Rights Trust, 2015.

в інших юрисдикціях. Уповноважений не має внутрішніх процедур стосовно заявників, яким може знадобитися розумне пристосування. Нововведенням Уповноваженого в цьому питанні стало використання форми, яка дозволяє виконувати запити щодо розумного пристосування під час відбору персоналу.

Електронна форма подання заяв Уповноваженому є простою. Проте представленої в ній інформації замало для розгляду випадків дискримінації. Розглядається питання введення розширеної форми для справ про дискримінацію. Хоча вона й дасть змогу отримувати більше інформації від позивача, це також може зменшити доступність для позивачів.

4.5. Інформаційне забезпечення

Інформаційне забезпечення є напрямком роботи Уповноваженого, який потребує вдосконалення. Цей напрямок має велике значення з огляду на зниження кількості скарг про дискримінацію і з огляду на те, що ані дискримінація, ані рівність не є ключовими питаннями суспільного чи політичного дискурсу. Моніторинг ЗМІ та соціальних мереж з метою реагування на згадувані випадки дискримінації є прийнятною інноваційною практикою у відповідь на проблему неповідомлення. Останні зміни в роботі з інформаційного забезпечення становлять цінний потенціал для розробки ефективного реагування на проблему неповідомлення.

Разом з НУО розробляється важлива та новаторська ініціатива зі спільного інформаційного забезпечення з метою поширення знань через соціальні мережі, за допомогою веб-сайту та брошур — «Дискримінація обмежує. Протидій!». Вона присвячена природі дискримінації, її проявам та шляхам подолання. Вона прив'язана до гарячої лінії. Ініціатива такого типу може залишатись ефективною впродовж тривалого часу.

Розширення кількості регіональних представників і координаторів завдяки співпраці з регіональними НУО

забезпечило важливе для Уповноваженого представлення на місцях. Нині діють три регіональні представники (найняті Уповноваженим) і дев'ять регіональних координаторів (НУО з досвідом з питань прав людини, що працюють на основі угоди з Уповноваженим). Було проведено навчання регіональних представників щодо проблем дискримінації. Представниками громадянського суспільства відзначено зростання спроможності в цій галузі.

Планово розробляється література з питань недискримінації, що включає низку публікацій 2014 року, до яких належать посібник для посадовців з попередження й подолання дискримінації та дослідження положень про злочини на ґрунті ненависті. Представники громадянського суспільства засвідчують появу цінного арсеналу засобів у цій галузі.

Наявні свідчення роботи Уповноваженого з формування кола активної громадськості в галузі недискримінації. Цьому сприяють спільні проекти. Крім того, має місце продовження співпраці з учасниками проведених навчальних заходів за іншими напрямками.

Планується серія телепрограм, присвячених дискримінації за низкою ознак. Це може стати початком суспільного дискурсу з питань рівності та дискримінації, а також сприяти вирішенню проблеми замовчування. Існує необхідність подальшого розвитку та поглиблення інформаційного забезпечення з проблем дискримінації та рівності в межах суспільного та політичного дискурсу. Таким є бачення як співробітників Уповноваженого, так і представників громадянського суспільства. Можливо, що для такої роботи Уповноваженому не вистачає спеціальних знань.

Крім того, було визначено низку більш конкретних проблем:

- Не було розроблено жодних інструкцій для поточних і майбутніх заявників щодо положень антидискримінаційного законодавства.
- Існує необхідність представити свідчення факту широкого розповсюдження дискримінації.

- Дані, представлені в щорічному звіті, можуть бути заплутаними й суперечливими, про що повідомляють представники громадянського суспільства.
- Необхідно використовувати простішумовувінформаційних повідомленнях. На сьогодні ці матеріали вважаються надто «юридично перевантаженими».

4.6. Дослідницька робота

Уповноважений проводила дослідження із проблем дискримінації. Це становить частину тієї літератури з питань дискримінації, яка починає з'являтися. Були реалізовані дослідницькі проекти з вирішення проблем ромів, жінок у сільській місцевості, зобов'язань із гендерної рівності, проекти реалізації кращих практик з моніторингу дискримінації та параметри моніторингу. Було проведено тактичний дослідницький проект щодо осіб з інвалідністю, які працюють у державному секторі, для підтримки обговорення питання розумного пристосування з органом, відповідальним за прийняття на роботу держслужбовців.

Інноваційним є заключення формальних відносин з Інститутом соціальних досліджень з метою спільного використання їхньої бази даних для аналізу доступних даних і ресурсів, необхідних для проведення досліджень.

Виникає проблема можливої надмірної уваги до академічних проектів замість оперативних дослідницьких проектів. Академічні дослідницькі проекти більш переконливі й цілісні у своєму аналізі. Проте вони вимагають значних ресурсів. Оперативні дослідницькі проекти можуть бути меншими за об'ємом та більш гнучкими, можливе пряме та швидке розгортання таких проектів для допомоги у плануванні, підтримці стратегічних аргументів і презентації практичних рекомендацій, розроблених Уповноваженим.

4.7. Сприяння

Сприяння впровадженню кращих практик в досягненні рівності, пристосуванні до різноманіття й запобіганні дискримінації виявилось найменш розвиненим напрямом роботи Уповноваженого. Була виявлена відсутність власного досвіду та брак даних, які можна було б використати. Цей напрям роботи потребує дослідження й інвестицій.

Разом з тим, Уповноважений розробила низку методів, спеціально спрямованих на державний сектор. Було опубліковано посібник для держслужбовців із попередження й подолання дискримінації та виконання їхніх обов'язків відповідно до антидискримінаційного законодавства. Було розпочато дискусії з державним агентством набору держслужбовців з метою визначення заходів із виконання положень про розумне пристосування. Планується розробка посібника з розумного пристосування.

Нормотворча діяльність – ще один напрям, на якому зосереджено увагу. Був виконаний значний об'єм роботи з надання висновків щодо законопроектів стосовно недискримінації. Ця функція Уповноваженого була використана для залучення Уповноваженого у процес проведення антидискримінаційної експертизи згідно з антидискримінаційним законодавством. Розробляється посібник з оцінки результатів досягнення рівності (оцінки дотримання законодавства).

У Києві та Київській області була проведена невелика кількість перевірок (вісім за останній рік). Було розроблено тести на дотримання законодавства для організацій державного та приватного секторів. Вони проводяться на зразок розслідування, як правило, на основі інформації, наданої Уповноваженому. Також здійснюються моніторингові візити з метою забезпечення дотримання прав, зокрема, прав ромів та внутрішньо переміщених кримських татар.

Робота, яка проводиться в цьому напрямку здебільшого зосереджена на дотриманні законодавства. Виконуються дії на

підтримку реалізації розумного пристосування в державному секторі. Робота над цією проблемою охоплює не лише питання інвалідності, але й релігії, етнічної приналежності та статі. Увага не зосереджена на рівності – ані на рівності можливостей, ані на рівності результатів.

Уповноважений може рекомендувати виконання позитивних дій. Робота над позитивними діями не є повністю виконаною, а допоміжна діяльність роботодавців, постачальників послуг та нормотворчих органів із повноцінного досягнення рівності не є дослідженою. Виявлено перешкоду у вигляді браку даних, на яких мають ґрунтуватися рекомендації з позитивних дій.

Відсутня чітка стратегія роботи та забезпечення її видимості стосовно всіх ознак, за якими антидискримінаційним законодавством заборонена дискримінація. Минулого року діяльність Уповноваженого була, головним чином, зосереджена на проблемі ромів, а цього року – на проблемі ЛГБТ, але це не було заплановано. Проблеми віку увага не надається.

4.8. Організація

Було сформовано Управління з питань дотримання прав дитини, недискримінації та гендерної рівності. Особлива увага Управління зосереджена на питаннях недискримінації та гендерної рівності, а відповідальність за прогрес у цьому напрямку покладено на заступника начальника Управління.

На даний момент в структурних підрозділах з питань недискримінації працює вісім осіб із одинадцяти передбачених позицій. Більшість з них є новими співробітниками без спеціального досвіду у галузі дискримінації. Четверо з них працюють у підрозділі аналітичного та інформаційного забезпечення, ще четверо – у підрозділі моніторингу та реагування. Раніше поділу на підрозділи не було. У секторі з питань гендерної рівності працює дві людини разом із завідувачем сектору.

Помітною є робота над покращенням внутрішньої продуктивності щодо цього напрямку діяльності. Сюди належить проведення навчальних заходів, а також залучення персоналу у рамках заходів з питань недискримінації. Було організовано Експертну раду для допомоги Уповноваженому у цій галузі. Допомога ради полягала у розробці стратегії та плану дій для роботи у цій галузі.

Людські ресурси Уповноваженого, необхідні для реалізації і подальшого розвитку її повноважень з питань дискримінації, є обмеженими. Більша частина персоналу є спеціалістами з права. Це важливо для підрозділу моніторингу та реагування. Один працівник із підрозділу аналітичного та інформаційного забезпечення також має досвід поза юридичною практикою. Заступник начальника Управління має ґрунтовну академічну підготовку та широкий досвід у галузі.

Представники громадянського суспільства однозначно схвалюють методи роботи Уповноваженого у галузі недискримінації та гендерної рівності. У цій позитивній оцінці в окремому порядку говориться про те, що Уповноважений відкритий до ідей, співпрацює із громадянським суспільством, є доступним і відповідає на пропозиції зі сторони. Була висловлена ідея, що Уповноважений є зразковим органом у даному відношенні.

Громадянське суспільство також позитивно оцінило залученість зацікавлених сторін. Однак було піднято питання недостатньої залученості бізнесових організацій та профспілок. Так само було піднято питання складу експертної ради. Експертна рада складається з п'ятнадцяти членів. Стратегія Уповноваженого передбачає, що рада повинна складатись з експертів, залучених переважно із організацій громадянського суспільства. Охоплено більшість основних захищених ознак, окрім питання віку. Актуальним завданням є забезпечення діяльності експертів як каналів для реалізації голосу жертв дискримінації, або, якщо це не вдається, забезпечення використання інших каналів.

Розділ V: Перспективи на майбутнє

5.1. Законодавство

Уповноваженому вдалося досягнути прогресу у пошуку та впровадженні покращень антидискримінаційного законодавства та пов'язаних з ним законів за короткий період від моменту його прийняття у 2012 році. Процес може продовжуватись, але неминуче виникне необхідність узгодити часові межі із урахуванням змін, що вже були прийняті, та динамічного потенціалу майбутніх змін. У наступному пакеті змін, намічених Уповноваженим, необхідно зробити пріоритетними питання визначення розуміння природи, функцій Уповноваженого з акцентом на рівності, та питання санкцій. А саме:

1. Проблеми термінології:
 - a. Сексуальна орієнтація та гендерна ідентичність повинні бути окремо виділені у законодавстві як ознаки, за якими заборонена дискримінація.
 - b. Необхідно усунути широке виключення з формулювання визначення прямої дискримінації. Необхідність наведення мінімальних виключень можна реалізувати у вигляді специфічних винятків в іншій частині законодавства, як це зроблено в законодавстві ЄС.
2. Проблеми функцій Уповноваженого та питань рівності:
 - a. Функції Уповноваженого мають однозначно включати «сприяння рівності» разом із запобіганням та протидією дискримінації.

- b. Повноваження, надані Уповноваженому, мають включати положення про незалежну підтримку жертв дискримінації і проведення незалежних опитувань з проблем дискримінації.
- c. Визначення «позитивних дій» необхідно змінити та доповнити таким чином, щоб воно відповідало законодавству ЄС і охоплювало дії із фактичного досягнення повної рівності за усіма ознаками у сферах праці та надання послуг.
- d. Зосередженість на фактичному досягненні повної рівності повинна міститись у положеннях з антидискримінаційної експертизи. Ці положення повинні зобов'язувати відповідальних за розробку законодавства осіб враховувати у процесі розробки як усунення дискримінації, так і сприяння рівності за усіма ознаками.
- e. Положення про розумне пристосування необхідно змінити та доповнити таким чином, щоб воно охоплювало усі ознаки і зобов'язувало роботодавців та постачальників послуг до забезпечення належної практичної реалізації принципу різноманіття у своїй політиці та діяльності для усіх груп, охоплених законодавством, та у питанні інвалідності.

3. Проблеми санкцій:

- a. В антидискримінаційному законодавстві необхідно однозначно визначити, що санкції, які застосовуються у випадках дискримінації, повинні бути ефективними, пропорційними та переконливими.
- b. Положення, які передбачають кримінальні санкції у випадках дискримінації, необхідно змінити та звузити до відповідальності за підбурювання до дискримінації.
- c. Необхідно підкріпити повноваження Уповноваженого із встановлення факту дискримінації. Рекомендації,

які надає Уповноважений, повинні бути обов'язковими до виконання, а повноваження запроваджувати адміністративні санкції у вигляді штрафів необхідно розширити таким чином, щоб Уповноважений міг застосовувати їх до випадків дискримінації.

5.2. Діяльність

Діяльність Уповноваженого у галузі недискримінації почалась відносно недавно, тому вона продовжує змінюватись та розвиватись. Цей процес зміни та розвитку характерний для багатьох з найсильніших органів з питань рівності. Він може продовжуватись в деяких чи всіх запропонованих нижче напрямках, наскільки дозволяють ресурси:

1. Бачення Уповноваженого у галузі недискримінації могло б бути чітко зосередженим на питанні рівності.
 - a. При цьому рівність розумілась би як практичне досягнення повної рівності для груп, охоплених антидискримінаційним законодавством. Це можна трактувати як допомогу у покращенні положення цих груп метою забезпечення вільного працевлаштування, доступу до послуг та посад, які передбачають прийняття рішень, визнання різноманітності, захист гідності та поваги.
 - b. Розроблені Уповноваженим рекомендації щодо виявлення дискримінації можуть містити вимогу сприяння рівності.
 - c. Дослідження, які проводить Уповноважений, могло б сприяти створенню картини актуального положення груп, охоплених антидискримінаційним законодавством, у ключових питаннях, зокрема працевлаштування, охорона здоров'я, освіта, житло, участь у прийнятті рішень та бідність.

- d. Методичні матеріали, розроблені Уповноваженим, могли б бути присвячені моделям провідного досвіду з реалізації рівності у сферах праці та надання послуг та досягненню позитивних результатів для груп, охоплених антидискримінаційним законодавством.
 - e. Зв'язки з громадськістю Уповноваженого можна використати для стимулювання дискурсу з питань рівності, нерівності та необхідності досягнення повної рівності на практиці.
 - f. Можна вжити заходів з інформування, підтримки та реалізації повноважень Уповноваженого стосовно позитивних дій.
2. Стратегія Уповноваженого потребує більш чіткого акценту на питанні множинної дискримінації.
- a. Управління роботою Уповноваженого може включати відстеження напрямку та об'єму цієї роботи та окремих дій за кожною з ознак, охоплених антидискримінаційним законодавством.
 - b. Можлива розробка ініціатив невеликого масштабу з метою забезпечення видимості усіх ознак, охоплених антидискримінаційним законодавством. Такі ініціативи спрямовані на дослідження, висвітлення та/або відповідь на специфічну проблему групи з певною ознакою. Вони можуть, наприклад, включати проведення перевірок рівної оплати на робочих місцях, поширення і використання рекомендацій із розумного пристосування, розроблених Уповноваженим, подолання стереотипів стосовно старшого і молодшого поколінь, вирішення проблем переслідування на ґрунті сексуальної орієнтації у школах або продовження роботи, розпочатої у рамках стратегії з питань ромів. Ці дії призводять до покращення внутрішньої спроможності із роботи з певною ознакою і роблять можливим розвиток відносин з особами, які

мають відношення до такої ознаки. Пріоритет можна надати ознакам, які наразі не відображені у роботі Уповноваженого, наприклад, питанню віку.

- c. Певні заходи може бути запроваджено щодо дослідження і реагування на проблеми, які знаходяться на перетині різних ознак. Ця діяльність може стосуватись ініціатив або послуг, спрямованих на конкретну ознаку. Такою можливістю може бути виконання дій у межах роботи Уповноваженого по стратегії з питань ромів, зокрема у контексті конкретних потреб ромських жінок, ромів з інвалідністю та ромів старшого віку.
3. Контроль, здійснюваний Уповноваженим, можна вдосконалити у напрямку доступності процедур та реалізації рекомендацій.
- a. Місцеве представлення і робота регіональних представників та регіональних координаторів є передумовами доступності процедур. Їхній внесок, продуктивність та зобов'язання у роботі з недискримінації необхідно розвивати і надалі.
 - b. Можна розробити спеціальні методичні матеріали, спрямовані на підтримку заявників у ефективному представленні їхньої справи. Можна провести тренінг для НУО із забезпечення підтримки заявників у представленні їхніх справ.
 - c. Можна презентувати і зробити загальнодоступними процедури Уповноваженого. Їхню розробку можна продовжити у наступному напрямку:
 - i. Кращий та більш прямий зв'язок із заявником. Зв'язок із заявником повинен встановити, що заявники розуміють процес і заходи, ініційовані їхньою заявою, забезпечити повне усвідомлення ними свого досвіду та різних можливих варіантів, запропонувати співчуття та моральну підтримку.

- ii. По закінченню справи можливе отримання зворотного зв'язку від заявників.
 - iii. Процес, який зробить можливим розумне пристосування для людей з інвалідністю та інших груп, чия відмінність може проявитись на практиці під час представлення їхньої справи. Цей процес повинен прояснити можливі типи пристосування та заходи, які необхідно вжити заявнику для отримання певної форми пристосування.
- d. Доцільною буде розширення публічності розгляду справ. Ефективно спланована публічність може додати елемент стримуючої дії до справи та рішень Уповноваженого, особливо якщо вона здійснюється через провідні ЗМІ. Вона може використовуватись на підтримку нормотворців, роботодавців і постачальників послуг.
- e. Важливим є здійснюваний Уповноваженим контроль за виконанням наданих рекомендацій. Рекомендується посилити його, щоб забезпечити кращі результати від суб'єктів дискримінації, яких було визнано винними.
4. Роботу Уповноваженого у напрямку інформаційного забезпечення з питань недискримінації та рівності можна покращити шляхом привернення уваги до проблем неповідомлення та відсутності публічного дискурсу з питань рівності та недискримінації.
- a. Інформаційне забезпечення можна прив'язати до і спрямувати на конкретні групи, для яких характерний високий рівень дискримінації.
 - i. Можна розробити методичні матеріали для груп, що здобувають освіту, щодо прав, викладених у законодавстві.
 - ii. Місцеві організації, що включають членів таких груп, можуть отримати інструкції щодо відстоювання

- прав і підтримки осіб, що стали жертвами дискримінації.
- iii. Можна ідентифікувати та надати підтримку перевіреному каналом зв'язку, що використовуються цими спільнотами, для донесення ними повідомлень про права та використання цих прав.
 - iv. Місцеві установи, які часто відвідуються членами цих груп, або посадові особи, яким члени цих груп довіряють, можуть бути змобілізовані та отримати підтримку в розповсюдженні інформації про Уповноваженого та його повноваження у сфері недискримінації.
 - v. Можна наносити контактну інформацію Уповноваженого на різні предмети повсякденного вжитку, як то ручки, сумки для покупок, рахунки і пакети з магазину, наклейки тощо.
- b. Нині діюча провідна ініціатива з інформаційного забезпечення «Дискримінація обмежує.: Протидій!» є моделлю, яку можна поновлювати та повторювати впродовж тривалого періоду з метою подолання проблеми неповідомлення. Такий підхід можна відтворювати з новою аудиторією та повідомленнями. Його можна використовувати для звернення до громадськості та стимулювання обговорення питань недискримінації та рівності.
- c. Можна розробити ініціативу в галузі освіти із визначення та боротьби зі стереотипами у навчальних закладах та навчальних матеріалах. Учням можна донести краще розуміння стереотипів на роботі та у суспільстві.
- d. Потенційним напрямком є розробка заснованого на цінностях підходу до інформаційного забезпечення. Вона може спиратись на роботу Equinet із розробки

інформаційного забезпечення на основі цінностей²⁶ та виступати основою для оцінки рівності та недискримінації у конкретних галузях та у суспільстві в цілому.

5. Дослідницьку роботу Уповноваженого можна розширити серією оперативних дослідницьких проєктів.
 - а. Можна розробити серію невеликих за масштабом оперативних дослідницьких публікацій. Вони можуть бути заснованими на невеликих опитуваннях, огляді літератури у галузі дискримінації та рівності та аналізі існуючих даних. Ці публікації можуть обґрунтовувати конкретні позиції Уповноваженого, а також інформувати про конкретні дії Уповноваженого і надавати їм певного розголосу.
6. Роботі у галузі сприяння можна надати пріоритетного статусу, її можна розвивати у нових напрямках із особливою увагою на підтримці позитивного досвіду роботодавців та постачальників послуг.
 - а. Можна розробити матеріали для інформування роботодавців та постачальників послуг щодо кращих практик, які можна вжити для запобігання дискримінації, створення розумного пристосування до різноманіття та досягнення рівності.
 - б. Потенційним напрямком є розробка провідної ініціативи щодо залучення представників громадськості, зацікавлених у питаннях рівності та недискримінації із приватного сектору. Сюди може належати:
 - і. Навчання зацікавлених представників громадськості антидискримінаційному законодавству та кращим практикам у сфері рівності, різноманітності та недискримінації.

²⁶ Використання цінностей для створення більш рівної та толерантної Європи, Equinet – <http://www.equineteurope.org/Using-values-to-create-a-more>

- ii. Підтримка заінтересованих представників громадськості у реалізації кращих практик рівності та недискримінації згідно з методичними матеріалами, складеними Уповноваженим.
 - iii. Створення груп компаній навколо цих представників громадськості з метою уможливлення передачі кращих практик. Члени такої групи можуть стати частиною ланцюга постачання товарів та послуг заінтересованої компанії.
 - c. Потенційним напрямком є розробка провідної ініціативи щодо залучення осіб, зацікавлених у питаннях рівності та недискримінації, із державного сектору. Сюди може належати:
 - i. Навчання зацікавлених осіб кращим практикам з питань рівності, різноманітності та недискримінації згідно з положеннями із працевлаштування і надання послуг, а також виконанню антидискримінаційної експертизи.
 - ii. Створення та підтримка мережі зацікавлених осіб з державного сектору, яка повинна супроводжувати їх у реалізації в межах своїх організацій методичних рекомендацій до передового досвіду, розроблених Уповноваженим.
 - d. Можливий розвиток відносин із бізнесовими організаціями та галузевими торговими мережами так, щоб вони могли виступати у ролі каналів інформування приватного сектору щодо прав та обов'язків.
- 7. Потенційним напрямком є подальший розвиток роботи Уповноваженого з питань недискримінації загалом.
 - a. Можна покращити забезпеченість людськими ресурсами напрями, які займаються питаннями недискримінації. Можна заповнити вільні робочі місця. Можна провести переведення діючого

персоналу Уповноваженого для виконання роботи з недискримінації, щоб забезпечити правильний розподіл пріоритетів між цим напрямком та іншими галузями роботи.

- b. Можна розширити перелік навичок персоналу з питань недискримінації. Зокрема, можна здобути комунікативні навички, навички захисної діяльності та навички практики рівності та недискримінації. Необхідно продовжити навчання діючого персоналу з проблем недискримінації.
- c. Можна розширити коло заінтересованих осіб, залучених до роботи і структур Уповноваженого, таким чином, щоб вони включали бізнесові організації, галузеві торгові мережі, профспілки та представницькі органи громадянського суспільства.
- d. Можливою є підтримка ключового персоналу, як під, так і поза контролем Уповноваженого, у розкритті потенціалу роботи як органу з питань рівності, встановлення міри реалізації цього потенціалу та намічанні підходів до його досягнення.
- e. Можна розробити показники результатів роботи Уповноваженого з метою впровадження їх у практику у майбутньому.
- f. Доцільним є встановлення зв'язків для обміну досвідом і підтримкою з іншими органами з питань рівності, які встановили високі стандарти у цьому напрямку. Органи з питань рівності у Швеції (Омбудсмен із дискримінації), Бельгії (Федеральний центр рівних можливостей) та Хорватії (Офіс Омбудсмена) можуть запропонувати певні відомості та досвід. Членство та участь у Equinet могли б посприяти такому процесу обміну досвідом.

Додатки

Додаток А: Українські документи

1. Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 13 серпня 2014 року.
2. Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», 2012 рік.
3. Стратегія діяльності у сфері запобігання та протидії дискримінації в Україні на 2014–2017 роки.
4. План дій із реалізації Стратегії діяльності у сфері запобігання та протидії дискримінації в Україні на 2014–2017 роки, листопад 2013 року.
5. Щорічний звіт Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, резюме, 2013.
6. Оцінка інституційного, функціонального потенціалу та потенціалу трудових ресурсів Управління Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Аллар Йокс, Програма розвитку ООН, липень 2012.
7. Оцінка діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за 2012 рік, Експертна група, створена Експертною радою.
8. Ефективність Офісу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Громадська експертна група

моніторингу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Експертна рада, 2013 рік.

9. На межі: Вирішення проблеми дискримінації та нерівності в Україні, Equal Rights Trust, 2015 рік.

Додаток В: Документи в основі порівняння

В.1 ООН

1. Принципи, які стосуються статусу національних установ, (Паризькі принципи), Додаток до резолюції 48/134 Генеральної Асамблеї ООН від 20 грудня 1993 року – <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfNationalInstitutions.aspx>

В.2 Рада Європи

1. Оцінка національних механізмів сприяння рівності, Офіс Комісара Ради Європи з прав людини, Рада Європи, Страсбург, 2010 рік – <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1761031>
2. Рекомендація ЄКРП №2 «Спеціалізовані інституції з протидії расизму, ксенофобії, антисемітизму та нетолерантності на національному рівні», 1997 рік – http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/gpr/en/recommendation_n2/rec02en.pdf
3. Рекомендація ЄКРП № 7 «Стосовно національного законодавства у сфері протидії расизму та расової дискримінації», Рада Європи, Страсбург, 2002 рік – http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/gpr/en/recommendation_n7/ecri03-8%20recommendation%20nr%207.pdf

В.3 *Європейська комісія*

1. Директива ЄС з рівного ставлення 2000/43/ЄК, Втілення принципів рівного ставлення незалежно від расового та етнічного походження, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0043:en:HTML>:
2. Директива ЄС з рівного ставлення 2000/78/ЄК – Встановлення загальної моделі рівного ставлення у питаннях працевлаштування і трудової діяльності – <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0078:en:HTML>:
3. Директива ЄС з рівного ставлення 2004/113/ЄК – Реалізація принципу рівного ставлення до чоловіків і жінок у постачанні товарів та наданні послуг, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:373:0037:0043:en:PDF>:
4. Директива ЄС з рівного ставлення 2006/54/ЄК – Реалізація принципу рівних можливостей та рівного ставлення до чоловіків і жінок у питаннях працевлаштування і трудової діяльності (Нова редакція), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:204:0023:0036:en:PDF>
5. Дослідження органів з питань рівності, проведене за Директивами 2000/43/ЄК, 2004/113/ЄК і 2006/54/ЄК, Європейська комісія, Брюссель, 2010 – <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6454&langId=en>
6. Посібник щодо впровадження практики із недискримінації/рівності, Європейська комісія, Брюссель, 2010 рік – http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/compendium_mainstreaming_equality_en.pdf

V.4 Equinet, Європейська мережа органів з питань рівності

1. Оцінка результатів органів з питань рівності, Equinet, Брюссель, 2014 рік – http://www.equineteurope.org/IMG/pdf/indicators_paper_merged.pdf
2. Органи з питань рівності – актуальні задачі, Equinet, Брюссель, 2012 рік – http://www.equineteurope.org/IMG/pdf/Current_Challenges_Perspective_MERGED_-_EN.pdf
3. Органи з питань рівності та національні установи з прав людини: Створення зв'язків для досягнення максимального результату, Equinet, Брюссель, 2011 – http://www.equineteurope.org/IMG/pdf/EN_-_Equality_Bodies_and_National_Human_Rights_Institutions.pdf
4. Загальна картина: Органи з питань рівності як частина Національної структури закладів з питань рівності, Equinet, Брюссель, 2014 рік – <http://www.equineteurope.org/The-Bigger-Picture-Equality-Bodies>

Додаток С: Зустрічі та інтерв'ю

1. Валерія Лутковська, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.
2. Олена Смірнова, Заступник керівника Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.
3. Сергій Пономарьов, заступник начальника Управління з питань недискримінації, гендерної рівності та дотримання прав дитини.
4. Сергій Олійник, старший спеціаліст, підрозділ аналітичного та інформаційного забезпечення.
5. Вікторія Толочко, спеціаліст першої категорії, підрозділ аналітичного та інформаційного забезпечення.

6. Ксенія Рондяк, спеціаліст першої категорії, підрозділ моніторингу та втручання.
7. Яна Салахова, експерт з расизму та ксенофобії, Міжнародна Організація з Міграції.
8. Тетяна Печончик, Центр інформації з прав людини.
9. Галина Бочева, HIAS.
10. Наталія Мекахаль, Міжнаціональна спілка.

**Assessment of the Operational Capacities of
the Ukrainian Parliament Commissioner for
Human Rights in the Realisation
of Non-Discrimination Advocacy**

Niall Crowley

September 2015

Edited by Niall Crowley

Assessment of the Operational Capacities of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights in the Realisation of Non-Discrimination Advocacy / Crowley Niall, 2015 – 48 pages

Publication of this Assessment was produced with the support of the Programmatic Co-operation Framework between the European Union and the Council of Europe for the countries of Eastern Partnership: Armenia, Azerbaijan, Belarus, Georgia, the Republic of Moldova and Ukraine. The Assessment was carried out within the framework of the Joint Programme between the European Union and the Council of Europe “Strengthening the Implementation of European Human Rights Standards in Ukraine”.

This document was produced with the financial assistance of the European Union. The views expressed herein can in no way be taken to represent the official opinion of the European Union.

Council of Europe
Directorate General of Human Rights and Rule of Law
Human Rights Policy and Co-operation Department
Human Rights National Implementation Division
67075 Strasbourg, France

© Council of Europe, 2015

Contents

Section One: Introduction	57
Section Two: Starting points	59
2.1 Equal Treatment Legislation.....	59
2.2 Equality Bodies.....	60
2.3 Ukrainian Context.....	62
Section Three: Legislation	65
3.1 Grounds Covered.....	65
3.2 Definitions	66
3.3 Scope of the Law	67
3.4 Provisions for Reasonable Accommodation	67
3.5 ‘Anti-Discrimination Expertise’	68
3.6 Victimisation.....	69
3.7 Sanctions.....	69
3.8 Consolidation	70

Section Four: Operations	71
4.1 Function and Powers	71
4.2 Vision	74
4.3 Objectives.....	77
4.4 Enforcement	79
4.5 Communication	81
4.6 Research	83
4.7 Promotion.....	84
4.8 Organisation	85
Section Five: Future Perspectives	87
5.1 Legislation	87
5.2 Operations	89
Appendices	97
Appendix A: Ukrainian Documents	97
Appendix B: Comparator Documents.....	98
Appendix C: Meetings and Interviews	100

Section One: Introduction

This is the report of an assessment of the operational capacities of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights (Ombudsperson) in implementing its non-discrimination mandate. It was commissioned by the Council of Europe, Human Rights National Implementation Division, in the framework of the Joint Programme between the European Union and the Council of Europe: “Strengthening the Implementation of European Human Rights Standards in Ukraine: strengthening the Ombudsperson’s Office operational capacities in Ukraine – ill-treatment in places of deprivation of liberty, data-protection and non-discrimination”. It has been prepared with the generous assistance of the Ombudsperson.

The preparation of the report involved a review of the anti-discrimination legislation, the legislation governing the Ombudsperson, reports of the Ombudsperson, and previous reviews of the work of the Ombudsperson. It made use of Council of Europe and European Union standards as a benchmark for assessment. It is based on interviews conducted with the leadership and staff of the Ombudsperson and with civil society representatives. Details of the literature reviewed and the people met are contained in Appendix C.

The report examines:

- The starting points and assumptions for the assessment of the Ombudsperson.
- The legal framework for the Ombudsperson and its work on non-discrimination, the manner in which European and international standards compare, and the issues that arise.

- The programme of work developed by the Ombudsperson on non-discrimination and the manner in which this is organised and implemented, the manner in which European and international standards compare, and the issues that arise.
- Future perspectives for the Ombudsperson and suggestions as to how the legislation could be further developed and how the Ombudsperson might continue to develop and achieve its full potential

Section Two: **Starting points**

2.1 Equal Treatment Legislation

Equal treatment legislation offers redress to those who experience discrimination and an opportunity for them to challenge any such experience. It serves as a lever for change for those who would champion equality, diversity and non-discrimination in policy making and in practice. It presents and affirms equality, diversity and non-discrimination as a value base for the wider society.

Council of Europe standards state, “At its most basic level, equal treatment legislation prohibits discrimination harassment and victimization. It provides actionable rights in these areas to people covered by certain named grounds such as gender or sex, racial or ethnic origin, disability, sexual orientation, age and religion or belief among others. It also establishes national structures for promoting equality, which are necessary to implement the legislation”²⁷.

The same standard identifies that the scope of equal treatment legislation most commonly covers employment, occupation and vocational training but can also encompass areas outside of working life such as access to goods and services, accommodation, education, social protection, healthcare and social advantage.

²⁷ Opinion on National Mechanisms to Promote Equality, Office of Commissioner for Human Rights, Council of Europe, Strasbourg, 2010 – <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1761031>

2.2 Equality Bodies

Equality bodies are established to implement equal treatment legislation. European Commission published research has identified these bodies as “necessary and valuable institutions for social change”²⁸. The same research identified the potential of equality bodies to progress change in:

- Improving the situation of individuals who experience discrimination.
- Enabling change in the policies, procedures and practices in workplaces, of service providers, and in policy-making organisations.
- Improving the quality of policy and legislation.
- Improving stakeholder action on discrimination and equality.
- Improving public attitudes to equality, diversity and non-discrimination through realising a culture of compliance and a culture of rights.

European Union Directives²⁹ require Member States to designate or establish an equality body to:

- Provide independent assistance to victims of discrimination in pursuing their complaints of discrimination.
- Conduct independent surveys concerning discrimination.

²⁸ Study on Equality Bodies set up under Directives 2000/43/EC, 2004/113/EC and 2006/54/EC, European Commission, Brussels, 2010 – <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6454&langId=en>

²⁹ Directive 2000/43/EC, Implementing the Principle of Equal Treatment of Persons Irrespective of Racial or Ethnic Origin, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0043:en:HTML:Directive 2004/113/EC – Implementing the Principle of Equal Treatment between Men and Women in Access to and Supply of Goods and Services, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:373:0037:0043:en:PDF: Directive 2006/54/EC – Implementing the Principle of Equal Opportunities and Equal Treatment between Men and Women in Matters of Employment and Occupation \(Recast\), http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:204:0023:0036:en:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0043:en:HTML:Directive 2004/113/EC – Implementing the Principle of Equal Treatment between Men and Women in Access to and Supply of Goods and Services, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:373:0037:0043:en:PDF: Directive 2006/54/EC – Implementing the Principle of Equal Opportunities and Equal Treatment between Men and Women in Matters of Employment and Occupation (Recast), http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:204:0023:0036:en:PDF)

- Publish independent reports and make recommendations on any issue related to discrimination.

Council of Europe standards³⁰ recommend a broad mandate for equality bodies to both promote equality and combat discrimination. The standards identify four categories of work for equality bodies:

- **Enforcement:** Enforce the equal treatment legislation through providing assistance to claimants and through investigating and hearing cases of discrimination.
- **Communication:** Create awareness of rights under the legislation and how to exercise these rights, and contribute to awareness about equality and the case for a more equal society.
- **Research:** Build a knowledge and evidence base through survey work and research projects to support action on discrimination and equality.
- **Promotion:** Provide guidance on, and support to, good practice by policy makers, employers and service providers in promoting equality, adjusting for diversity, and eliminating discrimination.

European Commission research³¹ has identified two types of equality bodies:

- **Predominantly promotional type equality bodies** that spend the bulk of their time and resources on supporting good practice, raising awareness of rights, developing a knowledge base on equality and providing legal advice and assistance to victims of discrimination.
- **Predominantly tribunal type equality bodies** that spend the bulk of their time and resources on hearing, investigating and deciding on individual instances of discrimination brought

³⁰ Opinion on National Mechanisms to Promote Equality, Office of Commissioner for Human Rights, Council of Europe, Strasbourg, 2010 – <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1761031>

³¹ Study on Equality Bodies set up under Directives 2000/43/EC, 2004/113/EC and 2006/54/EC, European Commission, Brussels, 2010 – <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6454&langId=en>

before them, while in some cases also performing a number of tasks identified for promotional type bodies.

Work done by Equinet³², the European network of equality bodies, has established a third type of equality body:

- Combined promotion/tribunal type equality bodies that hear, investigate and decide on cases of discrimination and engage in a range of activities to raise awareness, support good practice, and conduct research.

Council of Europe standards³³ identify independence and effectiveness as the two core indicators against which to assess equality bodies. Independence is defined in terms of “being able to allocate their resources as they see fit, make decisions in relation to their own staff, determine their own priorities and exercise their powers as and when they deem necessary”. Legal structure, forms of accountability, appointment processes and leadership are key factors identified for independence.

Effectiveness is defined in terms of being able “to deploy all of their functions and powers to a scale and a standard that ensures impact and the full realisation of their potential”. Resource levels, powers and functions, being strategic, being accessible, stakeholder engagement, and networking are key factors identified for effectiveness.

2.3 Ukrainian Context

Equal Rights Trust research³⁴ provides a snapshot of the context within which the Ombudsperson operates. It identifies patterns of discrimination and inequality on the following grounds:

³² The Bigger Picture: Equality Bodies as Part of the National Institutional Architecture for Equality, Equinet, Brussels, 2014 – <http://www.equineteurope.org/The-Bigger-Picture-Equality-Bodies>

³³ Opinion on National Mechanisms to Promote Equality, Office of Commissioner for Human Rights, Council of Europe, Strasbourg, 2010 – <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1761031>

³⁴ In the Cross Currents: Addressing Discrimination and Inequality in the Ukraine, Equal Rights Trust, 2015.

- Gender: Labour and social welfare legislation based on gender stereotypes; Discrimination in all areas of employment; Gender pay gap; High levels domestic violence; Low representation in political decision-making; and sexist imagery in media and advertising.
- Sexual orientation and gender identity: Homophobic public statements; Lack of recognition of same-sex couples; Recognition of gender of trans people only available after surgery; Harassment by law enforcement agencies; Discrimination and harassment in employment based on sexual orientation; LGBT discrimination in education and healthcare.
- Disability: Poor implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities; Lack of implementation of reasonable accommodation; Inaccessible buildings; High unemployment rate; Failure to address needs in education; Lack of access to health and other services.
- HIV status: High levels of stigma and prejudice; Discrimination in employment, education and healthcare.
- Ethnicity, national origin and colour: Roma experience discrimination in all areas, are subject violence and hate crime and have high levels of unemployment and low access to education. Crimean Tatars experience high rates of poverty and unemployment and are subject to violence and hate crime. There is some concern at the experience of Ukrainian Jews. Black people experience violence and prejudice.
- Citizenship: Non-citizens experience discrimination in access to employment in some sectors.
- Language: No evidence of widespread discrimination. This issue has become associated with political opinion.
- Religion: Hate crime against Jehovah's Witnesses; Issues in allocation of land for church use: Discrimination in registration of religious bodies.

- Status as displaced person: Internally displaced people appear to be experiencing discrimination in employment and housing.
- Age: High levels and low quality institutionalisation of children; Multiple discrimination against children with HIV and children with disabilities.

The ombudsperson can be identified as a combined promotion/tribunal type equality body. Discrimination is a relatively new competence of the Ombudsperson as the equal treatment legislation came into operation in late 2012. There is an emphasis, therefore, on establishing a concrete starting point for work on this mandate. The legal context for the Ombudsperson has also changed with improvements to the equal treatment legislation already made since its enactment. A National Strategy for Human Rights that includes a focus on discrimination has also been developed, in consultation with civil society, and has been signed by the President.

The potential of an equality body is at the heart of this assessment, which seeks to explore this potential in the Ukrainian context and to identify strands of work that could further realise this potential by building on the foundations established by the Ombudsperson. The report of one external assessor cannot define this potential for this context or make hard and fast recommendations that drive the further realisation of this potential. It can only offer ideas. What is important is to create spaces to debate, explore and define this potential now and into the future, and to use this report as material to inform this debate.

Section Three: Legislation

The Law 'On Principles of Prevention and Combating Discrimination in Ukraine' was enacted in 2012 and amended in 2014. There is a Law 'On Equal Rights and Opportunities for Women and Men' and 'On the Fundamentals of Social Protection of Disabled Persons in Ukraine'. The Law 'On the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights', as of 13th August 2014, is relevant, as is the Civil Code in governing the hearing of cases.

The legislation is inclusive in the grounds covered and goes beyond EU equal treatment legislation in including the grounds of political beliefs, social origin, nationality, marital status, place of residence, and linguistic features and in providing an open list with the provision for 'other features'. It is comprehensive in scope covering the fields of employment and of goods and services. It is ambitious in placing a positive duty on the government at national and other levels to consider the principle of non-discrimination in drafting of legislation (Anti-Discrimination Expertise).

3.1 Grounds Covered

The grounds covered fall short of the standard set by the EU legislation in not specifically including the ground of Sexual Orientation. It is important to have an explicit reference to this ground and not to rely on the open list because there are high levels of under-reporting on this ground.

The grounds could usefully specify gender identity and trans people as a ground. European jurisprudence has found this ground to be

covered by the ground of sex/gender. However, experience in other jurisdictions suggests the need to explicitly name this ground to ensure real protection. This is recommended in Council of Europe standards³⁵.

The additional grounds of political beliefs, social origin, nationality, marital status, place of residence, and linguistic features have been found to be important in a number of jurisdictions. However, they need some more detailed definition in the legislation if they are to be effectively implemented.

3.2 Definitions

The definition of Direct Discrimination falls short of the standard set by the EU legislation in introducing a general exemption for direct discrimination in terms of ‘except the situations when its implementation or application is aimed at legitimate, objectively reasonable goals, which means of achievement are appropriate and necessary’. There is no such exemption in the EU legislation. While this approach has been developed to avoid listing specific exemptions in relation to the different grounds, it weakens the provisions of the legislation.

The definition of Positive Actions falls short of the EU legislation. It is narrowly focused on temporary measures that pursue legitimate, substantiated objectives, aimed at the elimination of legal and factual inequality in opportunities to exercise rights and freedoms vested in people or groups by the Constitution and Laws of Ukraine. The EU legislation makes broader provision in allowing for measures ‘with a view to achieving full equality in practice’ and to ‘prevent or compensate for any disadvantages’ linked to the ground in question.

Discrimination by Association is not explicitly referenced. While this reflects EU legislation, some Member States have found it necessary

³⁵ Opinion on National Mechanisms to Promote Equality, Office of Commissioner for Human Rights, Council of Europe, Strasbourg, 2010 – <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1761031>

to include provision for this. It occurs when a person is discriminated against on the basis of their association with a person from one of the protected grounds. The Ombudspersons deems it to be covered in the formula used in defining discrimination.

3.3 Scope of the Law

The equal treatment legislation does not appear to cover active labour market measures, programmes that intervene in the labour market to assist unemployed people find work, such as work experience, traineeships, apprenticeships, public works and skills development initiatives. It is understood to cover vocational training under education.

3.4 Provisions for Reasonable Accommodation

While the requirement to make reasonable accommodation by employers and service providers is included in other legislation, there is no provision that identifies the failure by employers and service providers to make reasonable accommodation is a form of discrimination to be investigated as such and sanctioned if found to be true. This falls short of European standards.

Council of Europe Standards encourage a more comprehensive approach to reasonable accommodation. They recommend that, “all organisations should be required to make reasonable accommodation for the practical implications of diversity across all grounds covered by the legislation unless this causes a disproportionate burden”³⁶. Examples of practical implications are given that can arise with regard to cultural diversity, different sexual identities or gender identities, holding caring responsibilities, and older people at work.

³⁶ Opinion on National Mechanisms to Promote Equality, Office of Commissioner for Human Rights, Council of Europe, Strasbourg, 2010 – <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1761031>

3.5 ‘Anti-Discrimination Expertise’

There is a positive duty on the government to consider the principle of non-discrimination in drafting legislation. Gender equality legislation includes requirements on Government to undertake gender related assessments of legislation to identify and amend any gender discriminatory provisions. This goes beyond EU legislation and approaches standards set by the Council of Europe and the approach in a growing number of jurisdictions. However, the provisions fall short in three regards:

- Council of Europe standards recommend positive duties on both the public and private sector that encompass non-discrimination and equality. They state, “public sector organisations should be required to have due regard to equality in carrying out their functions” and “private sector organisations should be planned and systematic in their approach to equality”³⁷.
- There is no role explicitly set out for the Ombudsperson in relation to the ‘anti-discrimination expertise’ and its implementation. The Ombudsperson has interpreted its mandate so as to make a contribution to this process. Council of Europe standards note that equality bodies “play roles in establishing standards for their implementation, in providing guidance and training to support the implementation of positive duties, and in monitoring their implementation and applying sanctions where the positive duty is not being realised”³⁸.
- There are no sanctions established for the failure to implement this positive duty or to implement it to the required standard.

³⁷ Opinion on National Mechanisms to Promote Equality, Office of Commissioner for Human Rights, Council of Europe, Strasbourg, 2010 – <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1761031>

³⁸ Opinion on National Mechanisms to Promote Equality, Office of Commissioner for Human Rights, Council of Europe, Strasbourg, 2010 – <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1761031>

3.6 Victimisation

The equal treatment legislation appears to offer some protection to those who exercise the right to make a complaint of discrimination. However, victimisation is not explicitly named and it is not clear what if any consequences flow from the victimisation of a person making a complaint. In some jurisdictions this protection from victimisation is also extended to anyone supporting the person taking a case or acting as a witness in a case.

3.7 Sanctions

Compensation of moral and material damage caused by discrimination can be provided to the person making a successful complaint under the equal treatment legislation. This is valuable. However, no reference is made to the stipulation in EU legislation and in Council of Europe standards that sanctions should be effective, proportionate and dissuasive³⁹. This is key to the effective implementation of equal treatment legislation.

The equal treatment legislation clarifies that “persons liable for violation of the legislation on prevention and combating discrimination bear civil, administrative and criminal responsibility”. Civil responsibility refers to compensation for moral and material damage. Administrative responsibility refers to the imposition of fines. Both are valuable. Criminal responsibility goes beyond EU standards and is disproportionate and unhelpful.

³⁹ Directive 2000/43/EC, Implementing the Principle of Equal Treatment of Persons Irrespective of Racial or Ethnic Origin, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0043:en:HTML>: Directive 2000/78/EC – Establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation – <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0078:en:HTML>: Directive 2004/113/EC – Implementing the Principle of Equal Treatment between Men and Women in Access to and Supply of Goods and Services, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:373:0037:0043:en:PDF>: Directive 2006/54/EC – Implementing the Principle of Equal Opportunities and Equal Treatment between Men and Women in Matters of Employment and Occupation (Recast), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:204:0023:0036:en:PDF>

The Ombudsperson can make non-binding recommendations in cases where it finds discrimination. Council of Europe standards emphasise the importance of these decisions and other sanctions of the equality body being binding⁴⁰.

3.8 Consolidation

Provisions on discrimination are set out in a range of different pieces of legislation. This does not lead to clarity about or enable accessibility to rights. It would be useful to consolidate all these provisions in one piece of legislation.

⁴⁰ Opinion on National Mechanisms to Promote Equality, Office of Commissioner for Human Rights, Council of Europe, Strasbourg, 2010 – <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1761031>

Section Four: **Operations**

The Ombudsperson has gone through a period of significant reform and positive development since the appointment of the Commissioner in 2012. The 2012 evaluation of the advisory council points to the emergence of a new model of Commissioner's office. This means that some of the material on the Ombudsperson in the literature review is now dated.

4.1 Function and Powers

The core function accorded to the Ombudsperson under the equal treatment legislation is to prevent any form of discrimination and take action in order to prevent discrimination.

The EU legislation requires the designation of a body with a broader function of promoting, monitoring, analysing and supporting equal treatment (ground of gender) or in promoting equal treatment (ground of racial or ethnic origin). A broad mandate to both promote equality and combat discrimination is recommended in Council of Europe standards for equality bodies⁴¹. The mandate of equality bodies in many European jurisdictions explicitly encompasses both combating discrimination and promoting equality.

The function of preventing discrimination accorded to the Ombudsperson could be interpreted to include the promotion of equality. This is further reinforced by the provisions in the equal

⁴¹ Opinion on National Mechanisms to Promote Equality, Office of Commissioner for Human Rights, Council of Europe, Strasbourg, 2010 – <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1761031>

treatment legislation on positive action and the role accorded to the Ombudsperson in relation to these. However, the absence of an explicit focus on equality is notable in the practice and documentation of the Ombudsperson. The focus is currently on compliance. Equality does not appear to emerge in the wider documentation and discourse on the Ombudsperson.

The main powers accorded to the Ombudsperson under the equal treatment legislation include to:

- Consider petitions by people who feel they have experienced discrimination.
- Participate in litigation in cases of discrimination.
- Monitor and record the observance of the principle of non-discrimination.
- Make proposals on improving equal treatment legislation and applying or terminating positive action.
- Issue opinions in cases of discrimination at the request of the Court (*amicus curiae*).
- Make an annual report on the prevention and combat of discrimination.
- Cooperate with international organisations.

The equal treatment legislation gives powers in relation to cooperating with public associations, facilitating research and conducting educational activities to various state bodies. It gives powers to public organisations in relation to representing people in Courts and carrying out the public duty or 'anti-discrimination expertise' on draft legislation. However, these powers are not explicitly accorded to the Ombudsperson.

The powers accorded to the Ombudsperson seem to fall short of the powers of equality bodies required under EU equal treatment legislation⁴² to:

⁴² Directive 2000/43/EC, Implementing the Principle of Equal Treatment of Persons Irrespective of Racial or Ethnic Origin, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0043:en:HTML: Directive 2004/113/EC – Implementing the Principle of Equal Treatment between Men](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0043:en:HTML:Directive 2004/113/EC – Implementing the Principle of Equal Treatment between Men)

- Provide independent assistance to victims in making a claim of discrimination, which does not seem to be covered under the equal treatment legislation.
- Conduct independent surveys concerning discrimination, which does not appear to be covered in the equal treatment legislation but is reflected in the action plan and work of the Ombudsperson.
- Publish independent reports and make recommendations on any issue relating to discrimination, which does appear to be covered by the equal treatment legislation and is reflected in the action plan and work of the Ombudsperson.

Council of Europe Standards for equality bodies recommend four categories of work: Enforcement; Communication; Research; and Promotion⁴³. European Union research has established that equality bodies usefully engage in these four categories of work and deploy a “strategic mix of actions across their different powers/functions in order to achieve outcomes in all areas of their competence”⁴⁴. The category of promotion is addressed in a limited manner in legislation and under the action plan and current work of the Ombudsperson.

The equal treatment legislation and the Ombudsperson legislation provide well for the independence of the Ombudsperson in terms of performing her duties independently, her appointment by secret ballot of the Parliament, an accountability direct to the Parliament, and a range of guarantees including a prohibition on interference and a guarantee of immunity. The Ombudsperson does not have a board.

and Women in Access to and Supply of Goods and Services, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:373:0037:0043:en:PDF>: Directive 2006/54/EC – Implementing the Principle of Equal Opportunities and Equal Treatment between Men and Women in Matters of Employment and Occupation (Recast), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:204:0023:0036:en:PDF>

⁴³ Opinion on National Mechanisms to Promote Equality, Office of Commissioner for Human Rights, Council of Europe, Strasbourg, 2010 – <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1761031>

⁴⁴ Study on Equality Bodies set up under Directives 2000/43/EC, 2004/113/EC and 2006/54/EC, European Commission, Brussels, 2010 – <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6454&langId=en>

However, the legislation usefully provides for a board of advisors to be made up of people with practical experience in the area of protection of human and citizen's rights and freedoms. The Ombudsperson has also appointed an Expert Council on non-discrimination and gender.

There is evidence of a culture of independence and a leadership for independence within the Ombudsperson. This can be seen in the recommendations made in the Annual Report of the Ombudsperson, in the shadow reports produced as part of Ukraine's accountability under international Conventions, and a sense of independence communicated by staff members.

The function and powers accorded to the Ombudsperson in the field of non-discrimination underpin effectiveness in its operations. Council of Europe standards define adequacy of resources as being able to implement all their functions to the scale and standard necessary to make an impact on discrimination and equality⁴⁵. The resources made available for this work in the Ombudsperson are limited and this could be seen to undermine effectiveness. There are eight people working in the Department on non-discrimination and gender issues with thirteen posts available.

The requirements for appointment to the post of Commissioner identify experience in human rights protection but make no mention of anti-discrimination expertise. The requirements also include age discrimination in requiring that the person must have attained the age of 40.

4.2 Vision

The strategy and action plan of the Ombudsperson on non-discrimination establishes an overall objective of ensuring an effective enforcement mechanism for protection against discrimination and

⁴⁵ Opinion on National Mechanisms to Promote Equality, Office of Commissioner for Human Rights, Council of Europe, Strasbourg, 2010 – <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1761031>

promoting respect for and observance of the Constitutional principles of equality and non-discrimination.

The indicators used in the strategy and the associated action plan are exclusively output indicators. There is no reference to indicators of impact. There are no targets set in relation to the output indicators. In meetings with staff members impact is viewed in terms of people knowing about their rights and how to exercise their rights and of broad compliance with legislation.

There is a challenge to develop this vision of the role and potential of the Ombudsperson over time. It could combine a focus on combating discrimination with a focus on preventing discrimination. It could combine work to combat discrimination with work to support a reasonable accommodation of diversity and to promote the achievement of full equality in practice for groups covered by the equal treatment legislation. The Ombudsperson can thus continue to evolve and reach for the full potential of equality bodies as identified in the European Commission published research.

The Ombudsperson is a body that integrates a number of functions alongside its mandate in relation to non-discrimination. No provisions are made in the legislation as to how to integrate these functions or to balance the focus on these different functions. Council of Europe standards identify the need for safeguards to secure an adequate prioritisation of issues of equality and non-discrimination in such circumstances⁴⁶. Equinet, in its examination, of bodies combining an equality and non-discrimination mandate with a human rights mandate, identify a number of factors for success⁴⁷. These include adequacy of resources and a balancing of resources to achieve parity between the different mandates.

⁴⁶ Opinion on National Mechanisms to Promote Equality, Office of Commissioner for Human Rights, Council of Europe, Strasbourg, 2010 – <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1761031>

⁴⁷ Equality Bodies and National Human Rights Institutions: Making Links to Maximise Impact', Equinet, Brussels, 2011 – http://www.equineteurope.org/IMG/pdf/EN_-_Equality_Bodies_and_National_Human_Rights_Institutions.pdf

The Ombudsperson has taken valuable steps to address the challenges of an integrated mandate by giving prominence and visibility to, and developing a specific strand of work dedicated to, non-discrimination and gender:

- The Ombudsperson has a specific strategy and action plan on non-discrimination.
- A 'representative' for the field of anti-discriminatory policy, gender equality, and the rights of children has been appointed.
- A Department for the Observance of the Rights of the Child, Non-Discrimination and Gender Equality has been established with units dedicated to work on non-discrimination and gender. A vice-director is responsible for non-discrimination and gender issues and works to the 'representative'.
- An Expert Council has been created on non-discrimination and gender.
- The Annual Report includes specific chapters on preventing and combating discrimination and on observance of equal rights and opportunities of women and men.

The Ombudsperson works to a broad and open multi-ground mandate. There is no explicit approach to managing this multi-ground mandate. The Council of Europe standards emphasise the importance of securing visibility for all grounds in the work of equality bodies with a multi-ground mandate⁴⁸.

There are three levels to work on a multi-ground agenda: joined up; single ground; and intersections:

- Much of the policy related work of the Ombudsperson takes on a joined up approach that addresses all the grounds within actions.
- As the work panned out, 2014 could be viewed as having had a particular focus on Roma and 2015 has had a particular focus

⁴⁸ Opinion on National Mechanisms to Promote Equality, Office of Commissioner for Human Rights, Council of Europe, Strasbourg, 2010 – <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1761031>

on LGBT people. Casework inevitably deals with this agenda on a single ground basis.

- There is a limited focus evident on intersectional issues that address those groups at the intersections between grounds.

Age and social origin seem notable by their absence from the current focus of the Ombudsperson. However, with regard to the latter, the Ombudsperson has a section dealing with social and economic rights.

4.3 Objectives

The Ombudsperson is best understood as a combined promotion/tribunal type equality body. The strategy and associated action plan in relation to non-discrimination reflect a useful broad interpretation of the mandate to prevent and combat discrimination with activities organised around five objectives:

1. Compliance of the national legal framework and court case law on equality and non-discrimination with international and European standards.
 - a. This objective covers activities that would fall into the Promotion category of the Council of Europe standard. The actions predominantly relate to analysing specific named pieces of legislation and monitoring draft laws. There is a significant action in the development of an equality impact assessment scheme.
 - b. There is action in relation to the development of statistical data collection that could underpin future work in Research category.
2. Effective monitoring for public and private sector bodies compliance with equality and non-discrimination standards.
 - a. This objective has a particular focus on the Promotion category with actions on developing monitoring

instruments and conducting audits of public and private sector bodies.

- b. There is a focus on the Enforcement category in steps to use media monitoring to identify issues and to look at the response of other agencies to complaints of discrimination they receive.
3. Effective response to incidents of individual and systemic discrimination and due redress.
 - a. This objective is primarily concerned with the Enforcement category. It is focused on dealing with petitions received from citizens and NGOs. It includes a focus on follow-up where the requirements of the Commissioner have not been satisfied.
4. Effective promotion of equality and non-discrimination by elucidating and raising awareness of the issue.
 - a. This objective is primarily concerned with the Communication category. It includes action on the website, social media, explanatory materials, educational materials, an online awareness raising campaign, and training.
 - b. There is a particular focus on dialogue with policy makers.
5. Operation of strategic networks with relevant national and international stakeholders to promote equality and non-discrimination.
 - a. The Research category of work is identified here with a Memorandum of Understanding proposed with the Institute for Social Research of the National Academy of Science of Ukraine.

4.4 Enforcement

Enforcement has been a particular focus for the Ombudsperson with its remit to investigate and make recommendations in relation to incidents of discrimination. The normal caseload is about 500 to 600 cases. 2013 was an exception with a large number (1300-1400) of cases relating to the one issue on the religion ground. There were 496 cases in 2014. This is a significant body of work given the staff resources of the Ombudsperson. However, the level of cases in a country the size of Ukraine does suggest that under-reporting is an issue.

There are complexities in this enforcement role where a body has a range of different mandates. In particular there can be a failure to diagnose discrimination and to deal with cases of discrimination under other parts of the mandate. The Ombudsperson has demonstrated an alertness to this issue and taken positive steps to mitigate this risk. Action has been taken at the point of receiving complaints to ensure correct classification if discrimination is involved. Training has been provided on what to look for to those classifying complaints received. The Commissioner then delegates complaints to the relevant section in her office and can add a further section if she feels discrimination is involved. Internal communication between sections allows for discussion of cases if a discrimination issue emerges when a case is being examined by another section.

The Ombudsperson has taken steps to enable accessibility for claimants. Most appeals come in written form but they can also be received by telephone/email hotline, personal delivery, and electronic form.

As in many jurisdictions there is not a strong practice by the Courts in shifting the burden of proof. The Ombudsperson has taken useful action in getting the Higher Specialised Court to provide an explanatory note to the relevant Courts on applying the burden of proof provisions. This explanatory note also addressed the value of the Courts asking for the opinion of the Ombudsperson in cases. This

is important given that it has been difficult to get the Courts to invite the Ombudsperson to act as *amicus curiae*.

There are issues facing the work of the Ombudsperson in this work of enforcement. The UNDP assessment⁴⁹ points to issues in relation to the handling of petitions including: a low number of individuals whose rights were upheld compared to total number of petitions received; a low percentage of recommendations issued being implemented and a lack of follow-up; lack of statistics; the need for a procedure and guidelines for petitions handling; the need for a procedure to secure claimant feedback; and the need for staff training and keeping staff up to date on developments in jurisprudence.

The Ombudsperson's Annual Report 2013⁵⁰ identifies low levels of awareness and understanding of provisions of the law among judges, officials of central and local executive authorities, and local self-government bodies. The Equal Rights Trust research⁵¹ notes that jurisprudence on equality and non-discrimination is limited, with a small number of cases decided by the Constitutional Court and lower courts. There is a reluctance to use international standards and best practice in interpreting rights to equality and non-discrimination.

The Ombudsperson has found it difficult to get private sector bodies to respond to its recommendations and, in some cases to its requests for information. Fines have been applied through administrative procedures where requests for information have not been complied with. There is follow-up done on foot of recommendations made but this is limited and has not resolved issues of failure to implement recommendations. There is internal debate about the dissuasive nature of sanctions and developing options for seeking administrative procedures to apply fines.

⁴⁹ Assessment of institutional, functional, and human resource capacities of the Office of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights, Allar Joks, UNDP, July 2012.

⁵⁰ Annual Report of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights, Summary, 2013.

⁵¹ In the Cross Currents: Addressing Discrimination and Inequality in the Ukraine, Equal Rights Trust, 2015.

Issues of accessibility arise where the Ombudsperson is bound to be impartial in its enforcement role and is constrained in the support that can be provided to claimants. There is contact with the claimant after receipt of complaint but only if additional information is needed and the final decision is communicated to the claimant. Claimants do not have access to support in presenting their case and do not have access to emotional or moral support that has been found to be necessary in other jurisdictions. The Ombudsperson does not have internal procedures with regard to claimants who might require reasonable accommodation. It has innovated in this regard in using a form to enable a request for reasonable accommodation in its recruitment of staff.

The electronic form used by claimants in bringing their complaint to the Ombudsperson is simple. However, it provides too little information on the case for the purposes of examining issues of discrimination. A more detailed form for discrimination cases is being considered. While this may secure better information from the claimant it could reduce accessibility for claimants.

4.5 Communication

Communication is a developing area of work for the Ombudsperson. It is a key area of work in a context of under-reporting of complaints of discrimination and in a context where neither discrimination nor equality forms a significant part of public or political discourse. Monitoring media and social media to respond to issues of discrimination reported is already a developed and innovative practice in relation to under-reporting. Recent developments in communication work hold valuable potential in building an effective response to under-reporting.

An important and innovative joint communication initiative is being developed with an NGO coalition to promote awareness through social media including website and brochures. 'Discrimination Imposes Limitations: Counteract'. It addresses the reality of discrimination,

how it manifests itself, and what can be done. It is linked to the hotline. This type of initiative could usefully continue over the long-term.

The expansion of the number of regional representatives and regional coordinators, using regional NGOs, has provided a valuable local presence for the Ombudsperson. Three regional representatives (employed by Ombudsperson) and nine regional coordinators (NGOs with expertise in human rights on the basis of an agreement signed with the Ombudsperson) are now in place. Training has been provided to the regional representatives in relation to discrimination. Civil society representatives noted a growth in capacity in this area.

A literature is being consciously developed on the field of non-discrimination, with several publications in 2014 including a manual for civil servants on preventing and combating discrimination and a paper on regulation for hate crime. Civil society representatives referred to the emergence of a valuable toolbox for this field.

There is some work evident in the Ombudsperson building a constituency for the field of non-discrimination. Joint projects assist in this and there has been interesting follow-up with trainees from other sectors on foot of training events held.

A series of television programmes on discrimination and some of the grounds is planned. This could begin to open up public discourse on equality and discrimination as well as assisting with issues of under-reporting. There is a need to further develop and deepen communication on the issue of discrimination and equality in terms of public and political discourse. This perspective comes from both the Ombudsperson staff members and from civil society representatives. There could be a lack of the necessary expertise in the Ombudsperson for this work.

A number of more specific issues were identified:

- No briefing material on the provisions of equal treatment legislation has been developed for claimants and would-be claimants.

- There is a need to communicate evidence that shows discrimination is widespread.
- The data in the annual report can be confusing and contradictory and this was raised as an issue by civil society representatives.
- The use of more popular language in briefing materials was noted as being needed. At present this material is seen as quite 'legally loaded'.

4.6 Research

The Ombudsperson has engaged in research in relation to issues of discrimination. This forms part of the emerging literature in this field being developed by the Ombudsperson. Research projects on the implementation of the Roma strategy, women in rural areas, implementing the gender equality duty, best practice in monitoring discrimination, and indicators for monitoring have been implemented. A more tactical research project on people with disability employed in public sector was done to support discussion on reasonable accommodation with the agency responsible for civil service recruitment.

Innovative practice is evident in the development of a formal relationship with the Institute of Social Studies to share their database, to analyse available data, and, resources permitting, to conduct research.

Issues emerge in a possible overemphasis on academic projects over tactical research projects. Academic research projects are more convincing and comprehensive in their analysis. However, they are resource intensive. Tactical research projects can be smaller in scale, more flexible and deployed more directly and immediately to help planning, support policy arguments, and inform practice guidance developed by the Ombudsperson.

4.7 Promotion

Promotion of good practice in achieving equality, accommodating diversity, and preventing discrimination is identified as the least developed area of work in the Ombudsperson. It was suggested that there is no indigenous good practice to draw on and there is a lack of data to draw on. Research and investment is seen as needed in this area.

However a range of interesting practice has been developed by the Ombudsperson particularly with regard to the public sector. A manual has been published to support civil servants to prevent and combat discrimination and to fulfil their obligations under the equal treatment legislation. Discussions have begun with the state agency for civil service recruitment to explore action to comply with reasonable accommodation provisions. A guide on reasonable accommodation is planned.

Policy-making is another focus for interesting practice in this field. Extensive work has been done in providing opinions on draft legislation from a non-discrimination perspective. This function of the Ombudsperson has been used to underpin the engagement of the Ombudsperson with the Anti-Discrimination Expertise requirements of the equal treatment legislation. A guide on equality impact assessment (compliance assessment) is being developed.

A small number of audits have been done in Kiev and the Kiev region (about eight last year). These are compliance tests in public and private sector organisations. They are a form of investigation, usually on the basis of information provided to the Ombudsperson. Monitoring visits have also been used to advance rights, in particular of the Roma but also of internally displaced Crimean Tatars.

The work being done in this area is predominantly compliance focused. There are steps being taken in relation to supporting action in the public sector on reasonable accommodation. Work on this issue usefully goes beyond the ground of disability to include the grounds of

religion, ethnicity, and gender. There is no focus on equality, whether equality of opportunity or equality of outcome.

Positive action can be recommended by the Ombudsperson. Work on positive action has not yet been developed and supporting practice by employers, service providers and policy makers in achieving full equality in practice has not been explored. It is suggested that the lack of data on which to base positive action recommendations presents a barrier.

A strategy to manage a multi-ground agenda, and ensure a visibility in this work for all grounds covered by the equal treatment legislation, is not evident. Last year the work of the Ombudsperson had a focus on Roma and this year a focus on LGBT but this was not planned. Age is noticeably absent as a focus.

4.8 Organisation

A Department of Non-Discrimination, Gender and Children's Rights has been formed. Non-discrimination and gender have a specific focus in this Department with a Vice Director holding responsibility for progressing work in this area.

There are eight people working in the Department on non-discrimination with eleven posts. Most are new and don't have specific experience in the field of discrimination. Four are working in analytics and awareness unit and four are working in the monitoring and intervention unit. Previously there was just one unit. There are two staff members working in the gender sector along with a head of sector.

There is evidence of building internal capacity for this mandate. This includes providing training and exposure for staff in events on non-discrimination issues. An Expert Council to assist the Ombudsperson in this field has been established. It assisted in developing a strategy and action plan for the work in this field.

The human resources of the Ombudspersons for her discrimination mandate and for the further evolution of this mandate are limited in number. Most of the staff members are legal professionals. This is seen as necessary in the monitoring and intervention unit. One staff member in the analytics and awareness unit has a background outside of the law. The Vice Director has a broad academic background and a wide expertise and experience in the field.

Civil society representatives strongly endorsed the manner in which the Ombudsperson works in the field of non-discrimination and gender. In this positive assessment there was a particular focus on the Ombudsperson being open minded to ideas, cooperating with civil society, and being contactable, and responsive to suggestions from outside. It was suggested the Ombudsperson is a model authority in this regard.

Stakeholder engagement was viewed as positive by civil society. However, the lack of engagement with business associations and trade unions was raised. The composition of the Expert Council was also raised. There are fifteen members on the Expert Council. The strategy of the Ombudsperson is for this body to be made up of experts, largely drawn from civil society organisations working in relation to different grounds. Most of the principal grounds are covered except for age. There is a challenge to ensure these experts can be channels for the voice of those experiencing discrimination or, failing that, to make use of other channels.

Section Five: **Future Perspectives**

5.1 Legislation

The Ombudsperson has made progress in seeking and securing improvements in the equal treatment and other related legislation in the brief period since its enactment in 2012. The process could usefully continue but will inevitably have to be timed to recognise the changes already secured and to reflect the changing appetite for further change. The areas of definition, functions of the Ombudsperson with a focus on equality, and sanctions should be prioritised in the next package of changes sought by the Ombudsperson. In particular:

1. Issues of definition:
 - a. Sexual orientation and gender identity should be explicitly named as grounds for discrimination in the legislation.
 - b. The broad exemption in the definition of direct discrimination should be removed. The need for minimal exemptions could be addressed with specific exemptions in another part of the legislation as is done in the EU legislation.
2. Issues of function of Ombudsperson and equality:
 - a. The functions of the Ombudsperson should explicitly include 'to promote equality' alongside to combat and prevent discrimination.

- b. The powers accorded to the Ombudsperson should explicitly include the provision of independent assistance to victims of discrimination and the conducting of independent surveys on issues of discrimination.
 - c. The definition of positive action should be amended to reflect EU legislation and allow actions to achieve full equality in practice across all the grounds in employment and service provision.
 - d. The focus on achieving full equality in practice should be built into the provisions on anti-discrimination expertise. These provisions should require those responsible for drafting legislation to have regard to both eliminating discrimination and promoting equality across all grounds in preparing legislation.
 - e. The provisions on reasonable accommodation should be amended to address all the grounds and require employers and service providers to take steps to address relevant practical implications of diversity in their policies and practices for all groups covered by the legislation as well as on the ground of disability.
3. Issues of sanctions:
- a. The equal treatment legislation should make it explicit that sanctions to be applied in cases of discrimination must be effective, proportionate, and dissuasive.
 - b. The provisions that include for criminal sanctions in cases of discrimination should be amended and restricted to the giving of an instruction to discriminate.
 - c. The powers of the Ombudsperson on foot of finding discrimination in cases of discrimination should be reinforced. Recommendations made by the Ombudsperson should be legally binding and the power to implement administrative sanctions in the form of fines should be

extended so that the Ombudsperson could apply these on finding discrimination.

5.2 Operations

The operations of the Ombudsperson in the field of non-discrimination are relatively new and have been subject to ongoing change and evolution. This process of change and evolution is a characteristic of many of the strongest equality bodies. It could usefully continue and follow some or all of the following strands as resources allow and can be secured:

1. The vision of the Ombudsperson in the field of non-discrimination could include an explicit focus on equality.
 - a. Equality would usefully be understood in terms of achieving full equality in practice for the groups covered by the equal treatment legislation. This could best be understood in terms of contributing to a new situation for these groups with improved outcomes in access to employment, services, decision-making positions, recognition for their diversity, and dignity and respect.
 - b. The recommendations made by the Ombudsperson on foot of finding discrimination could include requirements to promote equality.
 - c. Research conducted by the Ombudsperson could progressively build a picture of the current situation of groups covered by the equal treatment legislation in key areas such as employment, health status, education status, accommodation status, participation in decision-making and poverty.
 - d. Guidance materials developed by the Ombudsperson could include a focus on models of good practice for implementing equality in employment and in service

provision and achieving outcomes for groups covered by the equal treatment legislation.

- e. Public communication by the Ombudsperson could seek to stimulate a public discourse on equality, inequality, and the need to achieve full equality in practice.
 - f. Action could be taken to inform, support and implement the powers of the Ombudsperson in relation to positive action.
2. The strategy of the Ombudsperson could develop an explicit multi-ground focus.
- a. The management of the work of the Ombudsperson could include a tracking of where and to what extent this work and individual actions address each of the grounds named in the equal treatment legislation.
 - b. Small-scale seed initiatives could be developed to ensure a visibility of all grounds covered by the Ombudsperson. Such initiatives examine, highlight and/or respond to a specific issue of a group covered by the ground. They could, for example, involve action on conducting equal pay audits in workplaces, disseminating and applying the reasonable accommodation guidance developed by the Ombudsperson, challenging stereotypes of older and younger people in society, taking up issues of harassment on the sexual orientation ground in schools or continuing the work already being done on the Roma strategy. These actions build up an internal capacity in relation to the ground and enable relationships to be developed with stakeholders relevant to that ground. Priority could be given to grounds, such as age, that are not currently visible in the work of the Ombudsperson.
 - c. Action could be taken to explore and address intersections between the grounds. These actions might usefully address initiatives or services that target a particular ground. One

possible might be to take action under the work being done by the Ombudsperson on the Roma strategy to respond to particular needs of Roma women or Roma with disabilities or older Roma.

3. The enforcement work of the Ombudsperson could be further developed in relation to accessibility of procedures and implementation of recommendations.
 - a. The local presence and work of the regional representatives and the regional coordinators is vital for accessible procedures. Their contribution, capacity and commitment in relation to non-discrimination work should continue to be further developed.
 - b. Guidance materials specifically to assist claimants in presenting their case effectively could be developed. NGOs could be trained to provide support to claimants in presenting their case.
 - c. The procedures of the Ombudsperson could be set out and made publicly available. They could be developed to involve:
 - i. Greater and more direct contact with the claimant. This contact should be designed to ensure the claimant understands the process and what is happening on foot of their complaint, to enable them to give a full account of their experience and the various dimensions that might be involved, and to offer empathy and moral support.
 - ii. Feedback from claimants could also be sought at the end of a case.
 - iii. A process that enables reasonable accommodation for people with disabilities and other groups whose diversity might have practical implications in presenting their case. This process should clarify the types of accommodation that might be possible and the steps to

be taken by the claimant in seeking these or other forms of accommodation.

- d. Publicity in relation to cases heard could be further developed and expanded. Publicity, if effectively designed, can add a broader dissuasive element to the case and the findings of the Ombudsperson, particularly if in the mainstream media. It can support a culture of compliance among policy makers, employers, and service providers.
 - e. The follow-up work done by the Ombudsperson in relation to recommendations made is important. It could usefully be intensified to secure better outcomes from those found to have discriminated.
4. The communication work on discrimination and equality of the Ombudsperson could be further developed with a particular focus on addressing under-reporting and the absence of equality and non-discrimination from public discourse.
- a. Communication work could be tailored to and targeted at specific groups that are experiencing high levels of discrimination.
 - i. Guidance material on the rights enshrined in legislation for groups experiencing education could be developed.
 - ii. Local organisations that involve members of these groups could be trained to champion rights and offer support to people who experience discrimination.
 - iii. The trusted channels of communication used by these communities could be identified and supported to carry messages about rights and the exercise of rights.
 - iv. Local entities that are frequented by members of these groups or public individuals trusted by members of these groups could be mobilised and supported to be holders of information on the Ombudsperson and to

- serve as signposts to the Ombudsperson for people experiencing discrimination.
- v. Items such as pens, shopping bags, shop invoices, plastic bags distributed by shops, stickers etc could carry the contact details of the Ombudsperson.
 - b. The current flagship communication initiative 'Discrimination imposes Limitations: Counteract is a model that could be renewed and repeated over the long-term to combat under-reporting. The approach could be replicated with new audiences and messages. It could be used to target the general public and stimulate debate on non-discrimination and equality and how these need to be valued by society.
 - c. An initiative could be developed with the education sector to identify and combat stereotypes within educational establishments and educational materials. Pupils could be empowered with a better understanding of the stereotypes at work in society.
 - d. A values based approach to communication could usefully be developed. This could build on the work of Equinet in values-based communication⁵² and serve to draw out a valuing of equality and non-discrimination in particular sectors and in the wider society.
5. The research work of the Ombudsperson could be expanded with a series of more tactical research interventions.
- a. A series of small-scale tactical research publications could be developed. These could be based on small surveys, review of literature in the field of discrimination and equality, or review of existing data. These publications would make the case for particular positions of the Ombudsperson and

⁵² Using Values to Create a More Equal and Accepting Europe, Equinet – <http://www.equineteurope.org/Using-values-to-create-a-more>

would inform and shape particular actions being developed by the Ombudsperson.

6. The promotion work of the Ombudsperson could be given some priority and developed in new directions with a particular focus on supporting good practice by employers and service providers.
 - a. Guidance materials could be developed to inform employers and service providers about the good practice steps that could be taken to prevent discrimination, make reasonable accommodation for diversity, and achieve equality.
 - b. A flagship initiative to engage with private sector champions for equality and non-discrimination could be developed. This could involve:
 - i. Training in the equal treatment legislation and in good equality, diversity, and non-discrimination practice for the champions.
 - ii. Support for champions to implement good practice for equality and non-discrimination as per the guidance materials developed by the Ombudsperson.
 - iii. Developing clusters of companies around these champions to enable a transmission of good practice. Members of the cluster could usefully be part of the supply chain providing goods and services to the champion company.
 - c. A flagship initiative with public sector champions for equality and non-discrimination could be developed. This could involve:
 - i. Training for public sector champions on good equality, diversity, and non-discrimination practice in employment and service provision and on implementation of anti-discrimination expertise.

- ii. Creating and supporting a network of public sector champions to support and to generate mutual support for them to implement the good practice guidance developed by the Ombudsperson within their organisations.
 - d. Relationships could be developed with business associations and sectoral commercial networks so that they can serve as a channel of communication on rights and obligations into the private sector.
- 7. The overall work of the Ombudsperson on non-discrimination could be further reinforced.
 - a. The human resources dedicated to the non-discrimination work could usefully be increased. Current vacancies could be filled. New staff could be secured and deployed. Existing staff within the Ombudsperson could be redeployed to the non-discrimination work to improve the balance of priority for this work with other areas of work.
 - b. The range of staff skills available for the non-discrimination work could be broadened. In particular communication skills, advocacy skills, and skills in the practice of equality and non-discrimination could be recruited. Training of existing staff in non-discrimination issues should be continued.
 - c. The range of stakeholders engaged with the work and structures of the Ombudsperson could usefully be expanded to include business associations, sectoral commercial networks, trade unions, and civil service representative bodies.
 - d. Ongoing opportunities could usefully be developed for key personnel from within and beyond the Ombudsperson to explore the potential of its work as an equality body, establish the extent to which this potential is being

realised, and to trace out approaches to further achieving this potential.

- e. Impact indicators for the work of the Ombudsperson could be developed with a view to incorporating these in future plans.
- f. Links for peer learning and support could be developed with other equality bodies that have set a high standard in this work. The equality bodies in Sweden (Discrimination Ombudsman), Belgium (Interfederal Centre for Equal Opportunities), and Croatia (Office of Ombudsman) might have particular insights and experiences to offer. Membership of or participation in Equinet could further assist such a process of peer learning.

Appendices

Appendix A: Ukrainian Documents

1. Law of Ukraine, On the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights, as of 13th August 2014.
2. Law of Ukraine, On the Principle of Prevention and Combating Discrimination in Ukraine, 2012.
3. Strategy for Preventing and Combating Discrimination in Ukraine 2014-2017.
4. Action Plan toward the implementation of the Strategy for Preventing and Combating Discrimination in Ukraine 2014-2017, November 2013.
5. Annual Report of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights, Summary, 2013.
6. Assessment of institutional, functional, and human resource capacities of the Office of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights, Allar Joks, UNDP, July 2012.
7. Evaluation of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights 2012 Activity, Expert Group established by the Advisory Council.
8. Effectiveness of the Office of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights, Civic Expert Group on the monitoring of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights, Advisory Council, 2013.

9. In the Cross Currents: Addressing Discrimination and Inequality in the Ukraine, Equal Rights Trust, 2015.

Appendix B: Comparator Documents

B.1 United Nations

1. Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles), adopted by the General Assembly resolution 48/134 of 20 December 1993, United Nations – <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfNationalInstitutions.aspx>

B.2 Council of Europe

1. Opinion on National Mechanisms to Promote Equality, Office of Commissioner for Human Rights, Council of Europe, Strasbourg, 2010 – <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1761031>
2. ECRI General Recommendation No. 2 on Specialised Bodies to Combat Racism, Xenophobia, Anti-Semitism, and Intolerance at National Level, Council of Europe Strasbourg, 1997 – http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/gpr/en/recommendation_n2/rec02en.pdf
3. ECRI General Recommendation No. 7 on National Legislation to Combat Racism and Racial Discrimination, Council of Europe, Strasbourg, 2002 – http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/gpr/en/recommendation_n7/ecri03-8%20recommendation%20nr%207.pdf

B.3 European Commission

1. European Union Equal Treatment Directive 2000/43/EC – Implementing the Principle of Equal Treatment of Persons

- Irrespective of Racial or Ethnic Origin – <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0043:en:HTML>
2. European Union Equal Treatment Directive 2000/78/EC – Establishing a General Framework for Equal Treatment in Employment and Occupation – <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0078:en:HTML>
 3. European Union Equal Treatment Directive 2004/113/EC – Implementing the Principle of Equal Treatment between Men and Women in Access to and Supply of Goods and Services – <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:373:0037:0043:en:PDF>
 4. European Union Equal Treatment Directive 2006/54/EC – Implementing the Principle of Equal Opportunities and Equal Treatment between Men and Women in Matters of Employment and Occupation (Recast) – <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:204:0023:0036:en:PDF>
 5. Study on Equality Bodies set up under Directives 2000/43/EC, 2004/113/EC and 2006/54/EC, European Commission, Brussels, 2010 – <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6454&langId=en>
 6. Compendium of Practice on Non-Discrimination/Equality Mainstreaming, European Commission, Brussels, 2010 – http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/compendium_mainstreaming_equality_en.pdf

B.4 Equinet, European Network of Equality Bodies

1. Measuring the Impact of Equality Bodies, Equinet, Brussels, 2014 – http://www.equineteurope.org/IMG//pdf/indicators_paper_merged.pdf

2. Equality Bodies – Current Challenges, Equinet, Brussels, 2012 – http://www.equineteurope.org/IMG//pdf/Current_Challenges_Perspective_MERGED_-_EN.pdf
3. Equality Bodies and National Human Rights Institutions: Making Links to Maximise Impact', Equinet, Brussels, 2011 – http://www.equineteurope.org/IMG//pdf/EN_-_Equality_Bodies_and_National_Human_Rights_Institutions.pdf
4. The Bigger Picture: Equality Bodies as Part of the National Institutional Architecture for Equality, Equinet, Brussels, 2014 – <http://www.equineteurope.org/The-Bigger-Picture-Equality-Bodies>

Appendix C: Meetings and Interviews

1. Valeria Lutkovska, Commissioner.
2. Olena Smirnova, Deputy Head of Secretariat to the Commissioner.
3. Serhiy Ponomaryov, Vice Director, Department of Non-Discrimination, Gender and Children.
4. Serhiy Oliinyk, Senior Specialist, Analytics and Awareness-Raising Unit.
5. Victoria Tolochko, 1st Category Specialist, Analytics and Awareness-Raising Unit.
6. Ksenia Rondiak, 1st Category Specialist, Monitoring and Intervention Unit.
7. Yana Salakhova, Racism and Xenophobia Expert, IOM.
8. Tetyana Pechonchyk, Centre for Human Rights Information.
9. Halyna Bocheva, HIAS.
10. Natalia Mekhakal, Interethnic Union.