

PREPORUKA OPŠTE POLITIKE ECRI BR. 2:

TELA ZA RAVNOPRAVNOST U BORBI PROTIV RASIZMA I NETOLERANCIJE NA NACIONALNOM NIVOU

USVOJENA 7. DECEMBRA 2017.

Strazbur, 27. februar 2018.

Izdavač
Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije (engl. skraćenica ECRI)
Savet Evrope – 2018. godine
Štampano u Strazburu

Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije (ECRI)

Podsećajući na važnost koja se pridaje pravu na ravnopravnost i borbi protiv rasizma i netolerancije u mnogim međunarodnim instrumentima Ujedinjenih nacija, Saveta Evrope, Evropske unije, Organizacije za sigurnost i saradnju u Evropi i drugih međunarodnih tela, kao i u ustavima i zakonodavstvu država članica;

Uvereni da su postizanje ravnopravnosti i borba protiv rasizma i netolerancije neophodni za održivi razvoj demokratskih društava i da je socijalna kohezija koja iz toga proističe važna zaštita mira i sigurnosti u zemljama članicama Saveta Evrope i između njih;

Naglašavajući, na osnovu nalaza monitoringa zemalja, da tela za ravnopravnost u borbi protiv rasizma i netolerancije igraju ključnu ulogu u postizanju ravnopravnosti i borbi protiv diskriminacije i netolerancije;

Pozdravljajući činjenicu da su tela za ravnopravnost uspostavljena i funkcionišu u većini država članica Saveta Evrope te uvažavajući vredan pionirski rad ostvaren širom Evrope koji je to omogućio;

Uviđajući da se institucionalni oblik i aktivnosti takvih tela razlikuju i nastavljaju

da se menjaju, prilagođavaju i razvijaju u svim državama članicama;

Svesni poteškoća i pritisaka koje su takva tela iskusila u nastojanju da ispune svoj mandat i stoga naglašavajući potrebu da tela za ravnopravnost budu nezavisna i delotvorna;

Uvereni da je stepen neravnopravnosti, rasizma i netolerancije u Evropi i državama članicama zahteva dalje ulaganje u tela za ravnopravnost i njihovo jačanje radi borbe protiv rasizma i netolerancije;

Svesni potrebe za preispitivanjem početne verzije ove Preporuke opšte politike usvojene 13. juna 1997. godine kako bi se uključilo stečeno iskustvo i dobra praksa razvijene u državama članicama tokom poslednjih 20 godina;

Oslanjajući se na druge standarde razvijene u ovoj oblasti, kao što su Pariski principi o nacionalnim institucijama za unapređenje i zaštitu ljudskih prava i direktive Evropske unije o ravnopravnom postupanju;

Želeći da pomogne državama članicama da dodatno ojačaju tela za ravnopravnost i rad država članica i tela za ravnopravnost radi ostvarivanja ravnopravnosti i socijalne kohezije;

Preporučuje sledeće vladama država članica:

I. Uspostavljanje tela za ravnopravnost

1. Države članice trebalo bi da ustavnim odredbom ili zakonom koje donosi parlament uspostave jedno ili više nezavisnih tela za ravnopravnost sa ciljem borbe protiv rasizma i netolerancije (telo za ravnopravnost).
2. Ovaj tekst treba jasno da utvrdi da su tela za ravnopravnost nezavisna i da je potrebno uspostaviti uslove za osiguranje te nezavisnosti. Tela za ravnopravnost treba da imaju i *de jure* i *de facto* nezavisnost, da budu zasebna pravna lica koja se nalaze izvan izvršne i zakonodavne vlasti i da imaju neophodne nadležnosti, ovlašćenja i resurse kako bi vršila stvaran uticaj. Različiti elementi koji su neophodni da bi se zajemčila stvarna nezavisnost i delotvornost izloženi su u §§ 22 do 39 ove Preporuke opšte politike (POP).
3. Mandat, institucionalna arhitektura, funkcije, nadležnosti i ovlašćenja, postupci imenovanja i otpuštanja, zaštitne mere i mandati za rukovodeće pozicije i aranžmani za finansiranje i odgovornost tela za ravnopravnost trebalo bi da budu utvrđeni zakonom na način koji osigurava njihovu nezavisnost i delotvornost.

4. Mandati tih tela trebalo bi pojedinačno ili kolektivno da obuhvataju:
- a. Podsticanje i postizanje ravnopravnosti, prevenciju i eliminaciju diskriminacije i netolerancije, uključujući strukturnu diskriminaciju i govor mržnje i podsticanje različitosti i dobrih odnosa između pripadnika svih različitih grupa u društvu (mandat za ravnopravnost).
 - b. Osnove za diskriminaciju pokrivena mandatom ECRI, u koje spadaju „rasa“,¹ boja kože, jezik, vera, državljanstvo, nacionalno ili etničko poreklo, seksualna orijentacija i rodni identitet, kao i višestruku i interseksionalnu diskriminaciju po tim osnovima i svim drugim osnovima, kao što su oni obuhvaćeni članom 14. Evropske konvencije o ljudskim pravima, uz uključivanje rodne perspektive. Tela za ravnopravnost takođe mogu pokriti dodatne osnove kao što su pol, rod, životni uzrast i invaliditet.
 - c. Sva područja u javnom i privatnom sektoru, a posebno: zapošljavanje, članstvo u stručnim organizacijama, obrazovanje, obuka, stanovanje, zdravstvo, socijalnu zaštitu i socijalne pogodnosti, društvene i kulturne aktivnosti, dobra i usluge namenjene javnosti, bilo komercijalno ili slobodno dostupne, javna mesta, obavljanje privrednih aktivnosti i vršenje javnih službi i funkcija, uključujući sprovođenje zakona.
 - d. Celokupnu teritoriju države članice.

II. Institucionalna arhitektura

5. Zavisno od pravne i administrativne tradicije država članica, tela za ravnopravnost mogu imati različite oblike.
6. Tela za ravnopravnost mogu pokrivati jedan ili više osnova. U slučaju tela za ravnopravnost po više osnova, neophodno je osigurati jasnu i odgovarajuću usredsređenost na svaki od obuhvaćenih osnova i na njihove preseke.
7. Tela za ravnopravnost mogu biti samostalna ili predstavljati ravnopravan deo institucija sa više mandata koji uključuju mandat za ljudskih prava ili mandat ombudsmana. U potonjem slučaju, treba da se primenjuju sledeće odredbe:
 - a. Zakonodavstvo bi trebalo izričito da odredi mandat za ravnopravnost date institucije.
 - b. Svakom mandatu treba dodeliti odgovarajuće ljudske i finansijske resurse kako bi se osiguralo adekvatno usredsređenje na mandat za ravnopravnost.
 - c. Upravljačke, savetodavne i rukovodne strukture treba organizovati tako da omogućavaju jasno rukovođenje, unapređivanje i vidljivost mandata za ravnopravnost.
 - d. Modaliteti izveštavanja treba da na odgovarajući način istaknu važna pitanja koja proisteknu iz mandata za ravnopravnost i rad koji se obavlja u okviru mandata za ravnopravnost.
8. Tamo gde tela za ravnopravnost čine deo institucija sa više mandata, ova Preporuka opšte politike treba da primenjuje se na te institucije i njihove aktivnosti u oblasti ravnopravnosti. Nadležnosti i ovlašćenja povezana sa svim mandatima u takvim institucijama treba uskladiti i ujednačiti tako da svaki mandat treba, koliko je to moguće, da uživa najšire nadležnosti i ovlašćenja dostupna svim drugim mandatima.

¹ Pošto sva ljudska bića pripadaju istoj vrsti, ECRI odbacuje teorije zasnovane na postojanju različitih „rasa“. Međutim, u ovoj Preporuci ECRI koristi ovaj izraz kako bi osigurala da lica koja se generalno i pogrešno percipiraju kao pripadnici „druge rase“ ne budu isključena iz zaštite predviđene Preporukom.

9. Tamo gde postoje različita tela za ravnopravnost, potrebno je ujednačiti njihove nadležnosti i ovlašćenja te osigurati koordinaciju kako bi se rešila preklapanja, omogućilo zajedničko delovanje i optimizovalo korišćenje resursa. Tela za ravnopravnost trebalo bi da razviju zajedničko tumačenje antidiskriminacionog zakonodavstva i koordinirano koriste svoje nadležnosti i ovlašćenja.

III. Funkcije

10. Telima za ravnopravnost treba dodeliti:

- a. funkciju unapređenja ravnopravnosti i sprečavanja diskriminacije (funkciju unapređenja i prevencije), kao što je detaljno opisano u § 13;
- b. funkciju podrške osobama izloženim diskriminaciji i netoleranciji i pokretanja sudskih sporova u njihovo ime (funkcija podrške i vođenja sudskih sporova), kao što je detaljno opisano u § 14;

a može im se dodeliti i:

- c. Funkcija donošenja odluka o pritužbama (funkcija odlučivanja), kao što je detaljno opisano u § 17.

Funkcija odlučivanja može se deliti između tela za ravnopravnost i pravosuđa ili se može u potpunosti dodeliti pravosuđu.

11. Ako se funkcije podrške, vođenja sudskih sporova i odlučivanja objedinjuju u jednom telu, neophodno je osigurati da svaku funkciju obezbeđuje različita jedinica ili različito osoblje. Potrebno je dodeliti odgovarajuće ljudske i finansijske resursi svim funkcijama, a telo za ravnopravnost treba da osigura pružanje sveobuhvatne pravne i lične podrške osobama izloženim diskriminaciji ili netoleranciji.

12. Tela za ravnopravnost trebalo bi da imaju pravo da odluče na koje će se nadležnosti, ciljeve i akcije usredsrediti u bilo kom datom trenutku i koju će njihovu kombinaciju koristiti.

IV. Nadležnosti vezane za unapređenje i prevenciju

13. Funkcija unapređenja i prevencije koju vrše tela za ravnopravnost treba da uključi nadležnosti za:

- a. Podsticanje i postizanje ravnopravnosti, sprečavanje i eliminisanje diskriminacije i netolerancije i unapređenje različitosti i dobrih odnosa između različitih grupa u društvu.
- b. Izgradnju kontinuiranog dijaloga sa grupama koje doživljavaju diskriminaciju i netoleranciju i sa njihovim predstavničkim organizacijama, kao i sa organizacijama koje se u opštijem smislu bave pitanjima ljudskih prava i ravnopravnosti.
- c. Sprovođenje istraga na sopstvenu inicijativu o svim pitanjima koja potpadaju pod njihov mandat, uz bavljenje kako individualnom tako i strukturnom diskriminacijom, i za donošenje i objavljivanje preporuka.
- d. Sprovođenje i angažovanje drugih da sprovedu istraživanja o svakom pitanju iz svog mandata.
- e. Izgradnju široke društvene svesti, znanja, vrednovanja i poštovanja ravnopravnosti i različitosti, zakona kojima se reguliše ravnopravno postupanje, nediskriminacije i međusobnog razumevanja.
- f. Izgradnju, među grupama koje doživljavaju diskriminaciju i netoleranciju, znanja o pravima i pravnim lekovima ustanovljenim u okviru zakona o ravnopravnom postupanju, sposobnosti ostvarivanja tih prava i poverenja u tela za ravnopravnost.

- g. Razvijanje standarda i pružanje informacija, saveta, smernica i podrške pojedincima i institucijama u javnom i privatnom sektoru u vezi sa dobrom praksom unapređenja i postizanja ravnopravnosti i sprečavanja diskriminacije i netolerancije.
- h. Podsticanje i podržavanje upotrebe pozitivnih mera za otklanjanje neravnopravnosti u javnom i privatnom sektoru.
- i. Podršku sprovođenju opšte obaveze svih organa vlasti da pri vršenju svojih funkcija podstiču ravnopravnost i sprečavaju diskriminaciju prema Preporuci opšte politike br. 7 ECRI, uspostavljanje standarda njene primene i, gde je to primereno, njihovo sprovođenje.
- j. Učestvovanje u postupcima konsultovanja o novoj politici, zakonima i izvršnim aktima, nadgledanje sprovođenja postojeće politike, zakona i izvršnih akata i davanje preporuka za izmenu ili uvođenje politike, zakona ili izvršnih akata.
- k. Podsticanje i pomaganje obuke ključnih grupa kad je reč o ravnopravnosti i nediskriminaciji.
- l. Praćenje sprovođenja svojih preporuka u delo.
- m. Praćenje odluka sudova i drugih organa odlučivanja.
- n. Podsticanje i podržavanje ratifikacije relevantnih međunarodnih ugovora i primene i širenja takvih ugovora i relevantnih standarda, sudske prakse i izveštaja koji dolaze od međuvladinih organizacija, učestvovanje u postupcima koje vode relevantne međuvladine organizacije i rad s njima, uzimanje u obzir njihovih preporuka i nadgledanje njihovog sprovođenja.
- o. Saradnju sa i podršku organizacijama koje imaju slične ciljeve kao i tela za ravnopravnost. Razvijanje zajedničkog razumevanja o ključnim pitanjima vezanim za ravnopravnost i zaključivanje sporazuma o saradnji sa takvim organizacijama.

V. Nadležnosti podrške i vođenja sudskih sporova

14. Funkcija podrške i vođenja sudskih sporova tela za ravnopravnost treba da obuhvati nadležnosti za:
- a. Primanje pritužbi i pružanje lične podrške i pravnih saveta i pomoći osobama izloženim diskriminaciji ili netoleranciji kako bi se osigurala njihova prava pred institucijama, upravno-pravnim telima i sudovima.
 - b. Korišćenje postupaka pomirenja kada je to potrebno.
 - c. Zastupanje, uz njihovu saglasnost, osoba izloženih diskriminaciji ili netoleranciji pred institucijama, upravno-pravnim telima i sudovima.
 - d. Podnošenje slučajeva individualne i strukturne diskriminacije ili netolerancije u ime samog tela za ravnopravnost pred institucijama, upravno-pravnim telima i sudovima.
 - e. Intervenisanje u svojstvu *amicus curiae*, treće strane ili eksperta pred institucijama, upravno-pravnim telima i sudovima.
 - f. Praćenje izvršenja odluka institucija, upravno-pravnih tela i sudova koji se bave ravnopravnošću, diskriminacijom i netolerancijom.
15. Tela za ravnopravnost trebalo bi da imaju pravo da, na osnovu objavljenih kriterijuma koje su sama utvrdila, odaberu predmete za zastupanje i strateške sudske postupke, kao i lokacije za rešavanje sporova gde žele da osiguraju prava osoba izloženih individualnoj i strukturnoj diskriminaciji.

16. Države članice treba da obezbede postojanje sistema zahvaljujući kojem lica izložena diskriminaciji ili netoleranciji ne moraju da plaćaju sudske i administrativne takse ili naknade za zastupanje, posebno u slučajevima strukturne diskriminacije i kada se njihovi slučajevi preuzimaju za strateške sudske postupke.

VI. Nadležnosti odlučivanja

17. Funkcija odlučivanja, kad je dodeljena telima za ravnopravnost, treba da uključuje nadležnosti za:

- a. Primanje, ispitivanje, saslušavanje i usaglašavanje individualnih i kolektivnih pritužbi na diskriminaciju i odlučivanje o tim pritužbama na osnovu važećeg zakonodavstva, uključujući odredbe o zajedničkom teretu dokazivanja.
- b. Odlučivanje o tome da li je došlo do povrede građanskih ili upravnih antidiskriminacionih zakona.
- c. Donošenje pravno obavezujućih odluka kojima se zahteva delovanje radi okončanja diskriminacije, postizanja potpune ravnopravnosti i sprečavanja buduće diskriminacije, kao i nadležnost izricanja delotvornih, srazmernih i odvraćajućih sankcija, uključujući plaćanje naknade za materijalnu i nematerijalnu štetu, novčane kazne i objavljivanje odluke i imena počinioca.
- d. Obezbeđivanje izvršenja i sprovođenja svojih odluka i objavljivanja svojih odluka i preporuka.

18. Ako tela za ravnopravnost koja donose odluke o pritužbama ne dobiju nadležnost za donošenje pravno obavezujućih odluka i izricanje sankcija, kako je navedeno u stavu 17 c) i d), telu za ravnopravnost treba dati nadležnost za:

- a. Izdavanje neobavezujućih preporuka kojima se zahteva delovanje radi okončanja diskriminacije, postizanja potpune ravnopravnosti i sprečavanja buduće diskriminacije.
- b. Obezbeđivanje sprovođenja svojih preporuka i, po potrebi, objavljivanje svojih odluka i preporuka.

19. Zakon bi trebalo da predvidi pravo na žalbu pred sudovima protiv pravno obavezujućih konačnih odluka tela za ravnopravnost.

20. Zakon treba da obezbedi da podnosioci pritužbe imaju pravo da odaberu da li će prvo da pokrenu postupak pred telom za ravnopravnost ili će direktno da pokrenu postupak pred sudovima. Pokretanjem postupka pred telima za ravnopravnost trebalo bi da se suspenduju rokovi za pokretanje naknadnih sudskih postupaka.

VII. Ovlašćenja za pribavljanje dokaza i informacija

21. Tela za ravnopravnost trebalo bi, posebno kada sprovode istrage i odlučuju o pritužbama, da imaju ovlašćenja za pribavljanje dokaza i informacija. Tu treba da spadaju ovlašćenja za:

- a. zahtevanje izrade datoteka, dokumenata i drugih materijala za inspekciju i pregled i izrade njihovih kopija;
- b. sprovođenje inspekcija na licu mesta;
- c. ispitivanje osoba;
- d. podnošenje zahteva za izvršni sudski nalog ili izricanje upravnih novčanih kazni ako se pojedinac ili institucija ne pridržava takvog naloga.

VIII. Nezavisnost i delotvornost

22. Tela za ravnopravnost trebalo bi da funkcionišu bez ikakvog uplitanja od strane države, političkih partija ili drugih aktera i ne bi trebalo da od njih dobijaju bilo kakva uputstva; trebalo bi da budu potpuno nezavisna na institucionalnom i operativnom nivou.
23. Osobe na rukovodećim položajima u telima za ravnopravnost treba odabrati i imenovati u transparentnim postupcima zasnovanim na sposobnostima i aktivnom učestvovanju. Izvršna vlast ne bi trebalo da ima odlučujući uticaj u bilo kojoj fazi procesa izbora.
24. Osobe na rukovodećim položajima treba da imaju koristi od funkcionalnog imuniteta, budu zaštićene od pretnji i prinude i da imaju odgovarajuće zaštitne mehanizme protiv proizvoljnog otpuštanja ili proizvoljnog neobnavljanja imenovanja tamo gde bi obnavljanje trebalo da bude norma.
25. U zakonu bi trebalo da se navedu sve aktivnosti i sve organizacije i udruženja pripadnost kojima nije spojiva sa rukovodećim položajima.
26. Lica na rukovodećim položajima treba da imaju jasno definisane odgovornosti, da primaju naknadu za svoj rad na odgovarajućem nivou i da budu imenovane za odgovarajući vremenski period.
27. Tela za ravnopravnost trebalo bi da samostalno odlučuju o svojoj unutrašnjoj strukturi i o načinu upravljanja svojim resursima, da imaju ovlašćenja da angažuju i imenuju sopstveno osoblje i imaju sopstvene prostorije, koje bi trebalo da budu adekvatne njihovim potrebama.
28. Telima za ravnopravnost treba obezbediti dovoljno osoblja i sredstava za vršenje svih njihovih funkcija i nadležnosti sa stvarnim uticajem. Trebalo bi da imaju poseban budžet ili budžetsku liniju, a njihovo finansiranje treba da podleže godišnjem odobravanju od strane parlamenta. Ne bi trebalo da postoji proizvoljno ili nesrazmerno smanjenje budžeta tela za ravnopravnost. Tamo gde se proširuju mandat, funkcije ili nadležnosti tela za ravnopravnost, to bi trebalo da bude u skladu sa mandatom za ravnopravnost i praćeno odgovarajućim dodatnim finansiranjem.
29. Tela za ravnopravnost trebalo bi da imaju pravo da na otvoren i transparentan način prikupljaju dodatna sredstva za obavljanje svojih funkcija iz nedržavnih izvora u zemlji i izvan nje, uz istovremene garancije da se time ne ugrožava njihova nezavisnost.
30. Tela za ravnopravnost trebalo bi da imaju pravo da daju javne izjave i proizvode i objavljuju istraživanja i izveštaje bez prethodnog odobrenja, dozvole ili obaveštavanja vlade ili bilo koje druge institucije ili spoljne strane.
31. Delovanje tela za ravnopravnost treba da se zasniva na relevantnom međunarodnom i nacionalnom pravnom okviru, standardima i sudskoj praksi. Njihovi izveštaji i preporuke treba da budu stručni i zasnovani na dokazima uz korišćenje istraživanja, istraga, dokumentacije i nepristrasnih i nezavisnih informacija.
32. Tela za ravnopravnost treba da podležu zakonu o javnim službama i pravilima finansijske i troškovne odgovornosti koji se primenjuju na javne organe.
33. Tela za ravnopravnost trebalo bi redovno da se bave strateškim planiranjem, da razvijaju i prate pokazatelje učinka i uticaja kako bi procenili svoj napredak i da u odgovarajućim trenucima vrše procene.
34. Tela za ravnopravnost bi trebalo da razvijaju komunikacionu strategiju za oblikovanje i vođenje podizanja svesti.

35. Tela za ravnopravnost trebalo bi da objavljuju godišnje izveštaje o kojima bi trebalo da raspravlja parlament ili njegovi nadležni odbori, kao i vlada, ali koji ne bi trebalo da podležu njihovom odobrenju.
36. Vlasti i tela za ravnopravnost treba da izgrade trajan dijalog o napretku u oblasti ravnopravnosti i nediskriminacije. Vlada i drugi organi vlasti treba da se konsultuju i saraduju sa telima za ravnopravnost i uzimaju u obzir njihove preporuke o zakonodavstvu, politici, proceduri, programima i praksi. Zakon treba da obezbedi da vlada i drugi organi vlasti moraju da pruže odgovor ili preduzmu mere za sprovođenje preporuka tela za ravnopravnost u određenom vremenskom roku.
37. Tela za ravnopravnost treba da uspostavljaju strukture za trajno uključivanje i doprinos zainteresovanih strana, a posebno organizacija civilnog društva, kad je reč o planiranju i radu tela za ravnopravnost.
38. Rukovodstvo, savetodavna tela, više posloводство i osoblje tela za ravnopravnost trebalo bi, koliko je to moguće, da odražavaju raznolikost društva u celini i da budu rodno uravnoteženi.
39. Osoblje tela za ravnopravnost treba da poseduje višestruke veštine potrebne za vršenje svih funkcija i nadležnosti dodeljenih telu za ravnopravnost.

IX. Pristupačnost

40. Tela za ravnopravnost trebalo bi da budu pristupačna onima radi zaštite čijih prava su i uspostavljena. Pristupačnost zahteva:
 - a. Lako pristupačne prostorije, usluge interneta, e-pošte i telefonske usluge i fleksibilnost u ispunjavanju vremenskih ograničenja onih koji traže pristup uslugama tela za ravnopravnost.
 - b. Lokalne terenske inicijative i lokalne i regionalne kancelarije za sprovođenje rada tela za ravnopravnost.
 - c. Prisustvo u grupama koje doživljavaju diskriminaciju i netoleranciju u ključnim trenucima i izgradnju održivih veza sa njima, kao što je navedeno u § 12b.
 - d. Mogućnost da osobe izložene diskriminaciji ili netrpeljivosti kontaktiraju i angažuju telo za ravnopravnost na poverljiv način i na jeziku na kome su sposobni da se obraćaju licem u lice i podnose pritužbe usmeno, preko interneta ili u pisanom obliku, uz minimalne uslove prihvatljivosti.
 - e. Adaptacije njihovih prostorija, službi, procedura i prakse kako bi se uzeli u obzir svi oblici invaliditeta.
 - f. Upotrebu jezika koji se lako može čitati u publikacijama, posebno onim koje pružaju informacije o pravima i pravnim lekovima, kao i prevođenje odabranih publikacija na sve jezike koji se uobičajeno koriste u datoj zemlji.
 - g. Besplatnost funkcija i usluga tela za ravnopravnost za podnosiocce pritužbi i tužene strane.
 - h. Preduzimanje koraka za objavljivanje tih odredaba o pristupačnosti i omogućavanje njihove dostupnosti.

X. Praćenje

41. Praćenje sprovođenja ove Preporuke opšte politike biće deo monitoringa zemlje i konstruktivnog dijaloga između ECRI i država članica Saveta Evrope.

Memorandum objašnjenja

Uvod

1. Ova preporuka opšte politike (POP) usredsređuje se na ključne elemente za uspostavljanje i funkcionisanje tela za ravnopravnost koja imaju sposobnost da vrše stvaran uticaj. Takva tela su od vitalnog značaja za unapređenje ravnopravnosti i eliminisanje rasizma i netolerancije na održiv način. Tela za ravnopravnost igraju ključnu ulogu u osveščivanju ljudi i institucija o značaju ravnopravnosti, pomažući im da preduzmu korake ka ostvarivanju jednakosti u praksi.
2. Dvadeset godina nakon usvajanja prvobitne verzije POP br. 2 1997. godine, ECRI je odlučila da revidira svoj tekst kako bi uključila iskustvo i mnoge dobre prakse koje su u međuvremenu razvijene. Izraz „specijalizovana nacionalna tela“, koji je korišćen u originalnom tekstu, ažuriran je, odnosno preinačen u izraz koji se sada obično koristi za takva tela: „tela za ravnopravnost“.
3. Zajedno sa prvobitnom verzijom POP br. 2 iz 1997. godine, Direktive EU o jednakom postupanju (član 13. Direktive 2000/43/EZ koja se bavi diskriminacijom na osnovu rasnog ili etničkog porekla i član 12. Direktive 2004/113/EZ, član 20. Direktive 2006/54/EZ i član 11. Direktive 2010/41/EU koja se bavi rodnom kao osnovom diskriminacije) bili su pokretačka snaga za razvoj tela za ravnopravnost. Usvajanjem ovih direktiva, države članice EU prihvatile su obavezu osnivanja tela za ravnopravnost.
4. Skoro sve države članice Saveta Evrope takođe su ratifikovale Konvenciju UN o pravima osoba sa invaliditetom (CRPD), čiji član 33.2 predviđa sličnu obavezu.
5. Durbanska deklaracija iz 2001. godine i Program delovanja Svetske konferencije UN protiv rasizma i Komesar za ljudska prava Saveta Evrope (Mišljenje CommDH (2011) 2) takođe pozivaju na uspostavljanje i jačanje takvih institucija. Pariski principi o nacionalnim institucijama za unapređenje i zaštitu ljudskih prava, usvojeni 20. decembra 1993. od strane Generalne skupštine UN, kao i Opšte napomene za njihovo tumačenje i primenu, služili su kao važna smernica za uspostavljanje tela za ravnopravnost. Komitet Ujedinjenih nacija za eliminaciju rasne diskriminacije obavio je značajan dodatni rad u ovoj oblasti.
6. Preporuke u ovoj POP oslanjaju se na ove tekstove i imaju za cilj dalje jačanje napora država članica i tela za ravnopravnost kako bi postigli ravnopravnost i socijalnu koheziju. Njih ne bi trebalo koristiti na bilo koji način da bi se ograničila ili oslabila postojeća tela za ravnopravnost ili postojeće garancije za njihovu nezavisnost i delotvornost.

I. Uspostavljanje tela za ravnopravnost

Stav 1 preporuke

7. Države članice treba da uspostave snažno telo za ravnopravnost. Neke države članice uspostavile su više od jednog tela za ravnopravnost kako bi pokrile različite osnovne diskriminacije (§ 4b POP), sve oblasti javnog i privatnog sektora (§ 4c POP), celokupnu teritoriju države članice (§ 4d POP) i različite funkcije navedene u ovoj POP (§ 10 POP).
8. Međutim, uspostavljanje previše složenog sistema sastavljenog od previše tela podrazumeva nekoliko rizika: ograničeni ljudski i finansijski resursi mogu biti rasuti, vidljivost tela može biti smanjena, ljudi možda neće znati kom telu da se obrate, a vredni resursi mogu biti zaokupljeni obezbeđivanjem koordinacije između tih tela umesto da budu dostupni za rad na suštini svog mandata. Tamo gde je ustanovljeno više od jednog tela za ravnopravnost i gde se to pokazalo delotvornim, vlasti treba da obezbede koherentnost i blisku saradnju između tih tela.

9. Uspostavljanjem tela za ravnopravnost odredbom Ustava pružaju se snažna i dodatna jamstva, budući da bi ukidanje ili značajno slabljenje tela za ravnopravnost bilo otežano. ECRI stoga smatra da je poželjno koristiti ustavnu odredbu. Pojednostrovanje organizacione strukture tela mogli bi se utvrditi posebnim zakonom. Ako tela za ravnopravnost nisu uspostavljena ustavnom odredbom, države članice treba da primene organski ili obični zakon koji donosi parlament.
10. Postojanje sveobuhvatnog i jasnog zakonodavstva protiv diskriminacije predstavlja još jednu neizostavnu osnovu za funkcionisanje i uticaj tela za ravnopravnost. Smernice za takvo zakonodavstvo utvrđene su u Preporuci opšte politike ECRI br. 7 o nacionalnom zakonodavstvu za borbu protiv rasizma i rasne diskriminacije.

Stav 2. preporuke

11. Tela za ravnopravnost moraju biti nezavisna, posebno od vlade, kako bi se mogla baviti pitanjima ravnopravnosti, diskriminacije i netolerancije onako kako ona smatraju da je to potrebno da čine i bez smetnji od bilo koga. To im takođe obezbeđuje neophodnu slobodu da pronađu i primenjuju nove načine unapređenja i postizanja ravnopravnosti. Shodno tome, nezavisnost je preduslov delotvornosti i uticaja tela za ravnopravnost. Nezavisnost je naročito važna tamo gde se tela za ravnopravnost bave (strukturnom) diskriminacijom koja proizlazi iz vlasti i gde im je dodeljena funkcija donošenja odluka o pritužbama (§ 10c POP).
12. Tela za ravnopravnost treba da imaju i *de jure* i *de facto* nezavisnost. Neophodni mehanizmi zaštite *de jure* nezavisnosti treba da budu sadržani u ustavnim i zakonskim odredbama kojima se uspostavlja telo za ravnopravnost (v. § 3. POP). Način na koji je potrebno baviti se tim elementima opisan je naročito u §§ 22. do 39. POP.
13. Tela za ravnopravnost treba da budu zasebni pravni subjekti i, u skladu sa pravnim poretom države članice, zasebna pravna lica. Preporuka da se na laze izvan izvršne i zakonodavne vlasti ne isključuje sve interakcije s tim telima. Izvršna i zakonodavna vlast trebalo bi, naprotiv, da se konsultuje i razmenjuje stavove sa telom za ravnopravnost o svim pitanjima koja spadaju u njegov mandat. Istovremeno, izvršna ili zakonodavna vlast ne bi trebalo da ima ovlašćenje da izdaje naloge telu za ravnopravnost u pogledu strateškog planiranja, delovanja i aktivnosti.
14. *De facto* nezavisnost znači da izvršna i zakonodavna vlast ne treba da pokušavaju da neposredno ili posredno izdaju naloge ili na neodgovarajući način utiču na telo za ravnopravnost. Načini vršenja takvog uticaja uključuju nesrazmerno smanjenje budžeta ili uklanjanje nadležnosti i ovlašćenja, pretnje telu za ravnopravnost, njegovim rukovodiocima ili osoblju i korišćenje medija ili drugih javnih ili privatnih institucija za vršenje pritiska na telo za ravnopravnost. Da bi se nezavisnost i delotvornost tela za ravnopravnost zaštitila od takvog neprimerenog uticaja, zakon treba da sadrži i zaštitne mehanizme u pogledu nadležnosti, ovlašćenja i resursa tela za ravnopravnost (v. §§ 3. i 28. POP).
15. Osobe koje imaju rukovodeće položaje u telu za ravnopravnost treba da naglašavaju i brane svoju nezavisnost kada deluju u ime tela za ravnopravnost. Dodatni zaštitni mehanizam jeste da razmena između izvršne i zakonodavne vlasti i tela za ravnopravnost budu najvećoj mogućoj meri otvorene i transparentne.
16. Nezavisnost treba da ide ukorak sa delotvornošću kako bi se postiglo da telo za ravnopravnost može da ostvari uticaj. Delotvornost znači da telo za ravnopravnost vrši svoje funkcije i ovlašćenja na način, u obimu i prema standardima koji značajno utiču na postizanje ravnopravnosti i eliminaciju diskriminacije i netolerancije. Da bi mogla delotvorno da deluju, telima za ravnopravnost potrebne su, naročito, odgovarajuće nadležnosti, ovlašćenja i sredstva, kako je to predviđeno §§ 13. i dalje POP.

Stav 3. preporuke

17. Pojedini osnovnih elemenata, koji bi trebalo da budu regulisani tekstem kojim se uspostavlja telo za ravnopravnost ili, ukoliko se telo uspostavlja ustavnim odredbom, dodatnim detaljnijim zakonom o telu za ravnopravnost, opisani su u narednim stavovima POP.

Stav 4 preporuke

18. Mandat tela za ravnopravnost trebalo bi da bude širok i sveobuhvatan po obimu i da uključuje sve aktivnosti usmerene na unapređenje i postizanje ravnopravnosti. Postizanje ravnopravnosti obuhvata kako ravnopravan pristup i ostvarivanje prava od strane osoba koje doživljavaju diskriminaciju i netoleranciju, kao i unapređenje njihove individualne i kolektivne situacije u različitim oblastima. Te oblasti uključuju, između ostalog, obrazovanje, zapošljavanje, stanovanje i zdravstvo; političko predstavljanje, moć i uticaj na odluke; priznavanje, status i položaj; i odnose nege, poštovanja i solidarnosti sa drugim grupama i institucijama.
19. Sprečavanje i eliminacija diskriminacije i netolerancije temelj je za postizanje ravnopravnosti i obuhvata borbu protiv svih oblika rasizma (uključujući ksenofobiju, islamofobiju, antisemitizam i anticiganizam), homofobiju i transfobiju i njihove izraze, poput govora mržnje i sajber mržnje. U tekstu kojim se uspostavlja telo za ravnopravnost ili zakonu protiv diskriminacije trebalo bi izričito da se navede da govor mržnje predstavlja oblik diskriminacije i da tela za ravnopravnost imaju mandat da se suprotstavljaju govoru mržnje barem putem građanskog i upravnog prava u skladu sa članom 8. Preporuke opšte politike ECRI br. 15 o borbi protiv govora mržnje. Dok su službe policije i tužilaštva nadležne prvenstveno za bavljenje zločinom iz mržnje, tela za ravnopravnost treba da budu nadležna za pružanje lične podrške i pravnih saveta osobama izloženim zločinu iz mržnje i za njihovo upućivanje nadležnim organima (v. §§ 72. i 81. Memoranduma objašnjenja).
20. Strukturna diskriminacija se odnosi na pravila, norme, rutine i obrasce stavova i ponašanja u institucijama i drugim društvenim strukturama koji, svesno ili nesvesno, predstavljaju prepreke grupama ili pojedincima u pristupu istim pravima i mogućnostima koje imaju i drugi i koji doprinose manje povoljnim ishodima za te grupe i pojedince nego za većinu stanovništva. Telo za ravnopravnost treba posebno da se usredsređuje na bavljenje strukturnom diskriminacijom, jer (i) osobe koje učestvuju u strukturnoj diskriminaciji često nisu svesne diskriminatornog dejstva svojih postupaka, (ii) strukturna diskriminacija redovno pogađa veliki broj osoba i (iii) izolovane osobe često nisu u mogućnosti da dovedu u pitanje strukturnu diskriminaciju unutar moćnih institucija.
21. Podsticanje različitosti podrazumeva podršku vrednovanju različitosti i njegove dodatne vrednosti u društvu i organizacijama. To uključuje vršenje razumnih prilagođavanja kako bi se uzele u obzir praktične implikacije različitosti. Podsticanje dobrih odnosa između različitih grupa u društvu podrazumeva negovanje međusobnog poštovanja, razumevanja i integracije uz nastavljanje borbe protiv diskriminacije i netolerancije.
22. Mandat ECRI je ograničen na osnove za diskriminaciju koji su izričito navedeni u § 4b POP i na višestruku i intersekcionalnu diskriminaciju na tim i drugim osnovama iz člana 14. Evropske konvencije o ljudskim pravima i člana 1. Protokola br. 12 uz Konvenciju. Mandati mnogih tela za ravnopravnost takođe pokrivaju druge osnove koje su pomenute u tim odredbama, ali koje ne obuhvata ECRI. Preporuke ove POP mogu se primeniti, *mutatis mutandi*, na tela za ravnopravnost odgovorna za osnove koji ne potpadaju pod mandat ECRI.
23. Rodna perspektiva treba da bude integralni deo rada tela za ravnopravnost. To uključuje analizu da li se potrebe, situacija i iskustva žena i muškaraca jednako uzimaju u razmatranje i rešavaju u planovima i aktivnostima tela za ravnopravnost.

24. Istovremeno treba uzeti u obzir i situaciju transrodnih i interseksualnih osoba, uz analize kojima se odbacuje binarna kategorizacija polova (Komesar Saveta Evrope za ljudska prava (2015), Ljudska prava i Interseksualci, str. 37 i dalje).
25. Višestruka diskriminacija se odnosi na diskriminaciju po dva ili više osnova diskriminacije. Interseksionalna diskriminacija se odnosi na situaciju u kojoj se nekoliko osnova diskriminacije istovremeno međusobno presecaju tako da postanu nerazdvojivi i njihova kombinacija stvara nov osnov (§ 1c i Memorandum objašnjenja POP br. 14 ECRI o borbi protiv rasizma i rasne diskriminacije u zapošljavanju). Pošto višestruka i interseksionalna diskriminacija često pogađa žrtve na posebno ozbiljan način, a kako osobe na tim presecima diskriminacija predstavljaju naročitu različitost identiteta i iskustva, tela za ravnopravnost trebalo bi da se posebno usredsrede na ta pitanja. Tela za ravnopravnost trebalo bi, na sličan način, da uzmu u obzir potrebe dece izložene diskriminaciji i netoleranciji.
26. Definicije različitih osnova za diskriminaciju mogu se naći u § 7. of the Memoranduma objašnjenja uz POP br. 15 ECRI o borbi protiv govora mržnje.
27. Tela za ravnopravnost treba da pokrivaju celokupan privatni i javni sektor, uključujući sprovođenje zakona (v. § 7. POP br. 7 ECRI). Međutim, mnoga tela za ravnopravnost, posebno tela za ravnopravnost uspostavljena u skladu sa direktivama EU o ravnopravnosti, ne pokrivaju celokupan javni sektor i nisu nadležna za funkcije kao što su delovanje policije (v. POP br. 11 ECRI o borbi protiv rasizma i rasne diskriminacije u policiji), zatvori i vojska. Njihov mandat treba proširiti ili bi još jednom nezavisnom telu, kao što je Nacionalna institucija za ljudska prava ili institucija ombudsmana trebalo da se dodeli mandat ravnopravnosti u ovim oblastima.
28. Trebalo bi da postoji dosledan i koherentan obuhvat svih regiona države članice, posebno u državama članicama sa federalnom strukturom, i ne bi trebalo da postoje teritorije koje ne pokriva neko telo za ravnopravnost. Mandat treba, prema potrebi, da pokriva i određene osobe van zemlje, kao što su državljani koji žive u inostranstvu ili lica koja traže azil izvan zemlje.

II. Institucionalna arhitektura

Stavovi 5. do 0. preporuke

29. Tokom proteklih decenija razvijen je bogat i raznolik sistem tela za ravnopravnost u 47 država članica. Pojediniosti su dokumentovane u izveštajima o monitoringu ECRI za pojedinačne zemlje.
30. U pojedinim državama članicama uspostavljeno je jedno telo za ravnopravnost kako bi se pokrilo više osnova, dok je u drugim uspostavljeno nekoliko tela za ravnopravnost kako bi se pokrile pojedinačni ili višestruki osnovi. U svim slučajevima važno je izbeći bilo kakvu hijerarhiju koja se pojavljuje između različitih osnova diskriminacije i osigurati da se odgovarajuća pažnja i sredstva dodeljuju svakom osnovu i njihovim presecima.
31. Samostalna tela za ravnopravnost imaju prednost u tome što mogu da se koncentrišu na sopstveni mandat za ravnopravnost, da imaju namenski budžet za pitanja ravnopravnosti i da razvijaju specifična znanja i vidljivost u oblasti ravnopravnosti.
32. U nekim državama članicama mandat ravnopravnosti daje se instituciji sa više mandata koja takođe obuhvata mandat za ljudska prava i/ili mandat ombudsmana. U drugim državama članicama, tela za ravnopravnost koja pokrivaju jedan ili više osnova diskriminacije spojena su sa nacionalnim institucijama za ljudska prava i institucijama ombudsmana.

33. Pronalaženje mandata za ravnopravnost u instituciji sa više mandata može imati pozitivan potencijal za sveobuhvatnije i delotvornije rešavanje pitanja ravnopravnosti, diskriminacije i netolerancije zahvaljujući korišćenju svih njenih mandata. Međutim, ostvarivanje tog potencijala zahteva snažno i inovativno liderstvo u postizanju delotvorne koordinacije i integracije između različitih mandata.
34. U okviru takvih institucijama sa više mandata može doći do tenzija, naročito nakon spajanja. Svaki mandat dolazi sa sopstvenom tradicijom, pristupom i ciljevima. Važno je istovremeno poštovati i održavati tu raznolikost i napredovati sa integracijom spojenih mandata kako bi se unapredio uticaj tela.
35. § 7. POP sadrži preporuke za obezbeđenje adekvatnog usredsređivanje na mandat ravnopravnosti u takvim institucijama. Jasna rukovodstvena struktura za mandat ravnopravnosti doprinosi da se osigura „vlasništvo“ za taj mandat. Pored toga, trebalo bi da postoji strateški plan za mandat ravnopravnosti (v. § 33. POP), a sprovođenje aktivnosti vezanih za pitanja ravnopravnosti treba organizovati tako da osiguravaju vidljivost za ovaj mandat. Savetodavni odbor (v. § 114. Memoranduma objašnjenja) može doprineti unapređenju uticaja u okviru mandata za ravnopravnost. Izraz „ravnopravnost“ takođe može biti uključen u naziv institucije.
36. Pristup spajanja ili pronalaženja tela za ravnopravnost u institucijama sa više mandata treba primenjivati samo tamo gde to ne slabi mandat ravnopravnosti i gde je obezbeđen adekvatan fokus i odgovarajuća sredstva za taj mandat. U suprotnom, poželjno je uspostaviti ili zadržati samostalno telo.
37. Tamo gde je mandat institucije sa više mandata ograničen na javni sektor, njen mandat za ravnopravnost treba proširiti na privatni sektor (i obratno tamo gde postojeći mandat pokriva samo privatni sektor). To je poželjnije nego davanje dodatnog mandata drugom telu za ravnopravnost.
38. Tamo gde tela za ravnopravnost čine deo institucije sa više mandata, preporuke ove POP treba što više da važe za celokupnu instituciju. Mada će se neke preporuke POP primenjivati samo na aktivnosti institucije u oblasti ravnopravnosti, druge preporuke, kao što su preporuke o nezavisnosti tela za ravnopravnost, moraju se primenjivati na celokupnu instituciju.
39. U institucijama sa više mandata, države članice treba da usklade, koliko je to moguće, nadležnosti i ovlašćenja u pogledu svakog od tih mandata. U pojedinim slučajevima, takve institucije sa više mandata dobile su određene nadležnosti i ovlašćenja samo u pogledu jednog mandata, a ne svih mandata. U drugim slučajevima, kriterijumi za vršenje takvih nadležnosti i ovlašćenja razlikuju se od mandata do mandata. Da bi se postigli delotvorna zaštita i uticaj za sve mandate, te razlike treba eliminisati i ovu harmonizaciju, kad god je to moguće, treba izvršiti na najvišem dostupnom standardu između različitih mandata („prelazak na viši nivo“).
40. Tela za ravnopravnost trebalo bi da koordiniraju i saraduju jedna s drugim, tamo gde postoji više takvih tela, kao i sa drugim institucijama za ljudska prava, uključujući nacionalne institucije za ljudska prava i institucije ombudsmana. Cilj te koordinacije i saradnje treba bude maksimiziranje njihovog ukupnog uticaja u vezi sa mandatom za ravnopravnost. Oni takođe treba da osiguraju postizanje što šireg obuhvata različitih pitanja ravnopravnosti, pažljivo razmatranje pitanja intersekcionalnosti, unakrsno povezivanja slučajeva i izbegavanje dupliranja napora. Ova koordinacija i saradnja podrazumevaju dijalog u procesima planiranja, zajedničke inicijative u radu i stalnu, kontinuiranu komunikaciju.

III. Funkcije

Stavovi 10. do 12. preporuke

41. Tela za ravnopravnost vrše različite funkcije. Mogu se identifikovati tri glavne funkcije, za koje ova POP koristi izraze: (i) unapređenje ravnopravnosti i sprečavanje diskriminacije (funkcija unapređenja i prevencije), (ii) podrška osobama izloženim diskriminaciji i netoleranciji i vođenje sudskih sporova u njihovo ime (funkcija podrške i vođenja sudskih sporova) i (iii) donošenje odluka o pritužbama (funkcija odlučivanja).
42. Kao što je dokumentovano u izveštajima ECRI o monitoringu zemalja, situacija u državama članicama raznolika je i u pogledu tih funkcija: u nekim državama članicama, sve tri funkcije su dodeljene telima za ravnopravnost, dok su u drugim dodeljene samo jedna ili dve funkcije. Dok su neke države članice dodelile sve funkcije istom telu za ravnopravnost, druge su ih distribuirale između različitih tela za ravnopravnost. U nekoliko država članica, funkcija odlučivanja u potpunosti je dodeljena pravosuđu; u drugim državama članicama, funkcija podrške i vođenja sporova i funkcija unapređenja i prevencije delimično ili potpuno su delegirane civilnom društvu ili drugim institucijama. Vlada i vlasti takođe generalno daju značajan doprinos funkciji unapređenja i prevencije.
43. ECRI smatra, kao što je i preporučila u § 24. svoje POP br. 7, da sve države članice treba da telima za ravnopravnost dve funkcije: (i) unapređenja i prevenciju i (ii) podršku i vođenje sporova. Organizacije civilnog društva mogu i treba da igraju ulogu i daju vredan doprinos u pogledu te dve funkcije zajedno sa telom za ravnopravnost. Osobe izložene diskriminaciji i netoleranciji najčešće se inicijalno obraćaju organizacijama civilnog društva, koje ih potom podstiču i pomažu da se obrate telu za ravnopravnost. Tela za ravnopravnost i organizacije civilnog društva moraju sarađivati u tim oblastima radi pronalaženja najboljeg rešenja za ostvarivanje prava osoba izloženih diskriminaciji i netoleranciji i koordiniranja njihovih napora.
44. Pored toga, države članice mogu posebnom telu za ravnopravnost da dodele funkciju odlučivanja ili da tu funkciju u potpunosti dodele pravosuđu. Tela za ravnopravnost sa funkcijom odlučivanja mogu ponuditi pristupačnije, manje suprotstavljajuće i specijalizovanije mesto za vođenje sporova u slučajevima diskriminacije nego što to može pravosuđe. Koncentrisanjem slučajeva diskriminacije pred jednim jedinstvenim telom, ona omogućavaju razvijanje stručnog znanja i konzistentne sudske prakse, doprinoseći time primeni i poštovanju antidiskriminacionog zakonodavstva. U okviru pravosuđa, slična specijalizacija može se postići koncentracijom slučajeva diskriminacije u malom broju sudova ili sudskih veća ili odeljenja specijalizovanih za ovu problematiku.
45. Funkciju podrške i vođenja sporova i funkciju odlučivanja trebalo bi po mogućstvu dodeliti različitim telima. Tela za ravnopravnost treba da budu nepristrasna u vršenju funkcije odlučivanja, dok su na strani podnosioca pritužbe i deluju kao njegovi zastupnici kada vrše funkciju podrške i vođenja sporova. Dodeljivanje obeju funkcija istom telu može uticati na poverenje zainteresovanih strana u njegovu nepristrasnost, koje je neophodno za verodostojno obavljanje funkcije odlučivanja.
46. Tamo gde se obe funkcije ipak nalaze u istom telu, svaku funkciju treba da sprovodi različita jedinica ili različito osoblje i to bi trebalo da bude jasno vidljivo javnosti.
47. Tela koja su odgovorna kako za funkciju odlučivanja tako i za funkciju unapređivanja i prevencije i/ili podrške i vođenja sporova često su primorana da koriste većinu svojih resursa na funkciju odlučivanja kako bi osigurala pravovremene i kvalitetne odluke u velikom broju slučajeva. Budući da postoji opasnost da takva tela neće biti u stanju da vrše kako funkciju podrške i vođenja sporova tako i funkciju unapređenja i prevencije na adekvatan način, važno je osigurati da imaju odgovarajuća sredstva za te dve funkcije.

48. Tela za ravnopravnost treba slobodno da odlučuju, uključujući odlučivanje u kontekstu njihovog strateškog planiranja (v. § 33. POP) na koje će se delove svog mandata, funkcija i nadležnosti usredsrediti u različitim trenucima. To im omogućava da svoju strategiju i aktivnosti prilagođavaju specifičnim potrebama situacije i pruža im fleksibilnost da se prilagode okruženju koje se neprestano menja. Takva fleksibilnost je takođe potrebna kako bi se što bolje iskoristili ograničeni resursi.

IV. Nadležnosti vezane za unapređenje i prevenciju

Stav 13. preporuke

49. Telima za ravnopravnost potreban je niz nadležnosti za sprovođenje funkcije unapređenja i prevencije. Prva nadležnost opisana u § 13a POP jeste preduzimanje celovitog spektra aktivnosti unapređenja i prevencije kako bi ispunila svoj široki mandat onako kako je definisan u § 4. POP. U narednim delovima § 13. POP detaljnije se opisuju najvažniji elementi.
50. Dijalog između tela za ravnopravnost i osoba i grupe koje doživljavaju diskriminaciju i netoleranciju postavlja osnovu za planiranje i uspešno vršenje funkcije unapređenja i prevencije. Vođenje redovnog produbljenog dijaloga sa grupama izloženim diskriminaciji i netoleranciji i njihovim predstavničkim organizacijama osigurava poznavanje čitavog spektra diskriminacije i netolerancije koju oni doživljavaju, kao i prioriternih pitanja kojima se treba baviti kako bi se poboljšala njihova situacija. Njime se takođe omogućava identifikacija uspešnih načina za eliminisanje uhodanih obrazaca individualne i strukturne diskriminacije.
51. Taj dijalog trebalo bi da nastoji da razvije razumevanje situacije i razloga za zabrinutost grupa izloženih diskriminaciji i netoleranciji; da uključi te grupe i njihove predstavničke organizacije u aktivnosti i strukture tela za ravnopravnost (videti § 37. POP); da inicira procese zajedničkog obrazovanja kroz razmenu stručnih znanja i iskustava; i da obezbedi redovno prisustvo tela za ravnopravnost unutar tih zajednica kako bi se podržala izgradnja poverenja i izveštavanje o slučajevima diskriminacije i netolerancije.
52. Dijalog bi trebalo da obuhvati širok spektar društvenih grupa i da uključi veoma raznovrsne organizacije, uključujući, npr., organizacije na lokalnom nivou unutar tih zajednica, manjinska konsultativna tela, verske zajednice, organizacije civilnog društva i druge zainteresovane strane koje saraduju sa grupama izloženim diskriminaciji i netoleranciji, kao što su sindikati i stručne organizacije.
53. Tela za ravnopravnost trebalo bi da imaju pravo da, na vlastitu inicijativu, preuzmu bavljenje svim pitanjima koja potpadaju pod njihov mandat. Kako su osobe izložene diskriminaciji i netoleranciji često u osetljivoj situaciji i nisu u stanju samostalno da se bave strukturnom diskriminacijom, važno je da tela za ravnopravnost mogu da sprovode ispitivanja (u nekim državama članicama koristi se termin „istraga“) i da, na sopstvenu inicijativu, prikupljaju dokaze kako bi utvrdila, raskrinkala i bavila se, ponekad nevidljivim, normama i procesima unutar institucija koji u krajnjoj instanci ugrožavaju određene grupe. Te istražne radnje važne su za otkrivanje i utvrđivanje dokaza o diskriminaciji ili netoleranciji koji na kraju omogućavaju da se ta iskustva razreše. U slučajevima i istragama koji uključuju konkretne pojedince, telo za ravnopravnost treba da postupa isključivo uz njihovu saglasnost.
54. Istraživanje je važno sredstvo za razvijanje znanja i razumevanja potrebnog za identifikaciju, analizu i rešavanje problema sa kojima su suočene grupe izložene diskriminaciji i netoleranciji. Valjani kvantitativni i kvalitativni podaci o ravnopravnosti, diskriminaciji i netoleranciji od temeljnog su za informisanje javnosti, kreatora politike i praktičara o prirodi i obimu diskriminacije i netolerancije. Oni takođe doprinose identifikovanju sredstava za postizanje ravnopravnosti i motivisanju donosilaca odluka da preduzimaju korektivne mere. Istraživanje i podaci dodatno služe telu za ravnopravnost u

planiranju, sprovođenju, praćenju i evaluaciji svojih aktivnosti.

55. Istraživanje obuhvata široki spektar aktivnosti i obuhvata ankete, studije i prikupljanje podataka, što sprovodi samo telo i analiza anketa, studija i podataka o ravnopravnosti iz različitih izvora. Prikupljanje i sistematizacija sudske prakse o ravnopravnosti, diskriminaciji i netoleranciji takođe donosi dodatnu vrednost.
56. Kroz aktivnosti podizanja svesti, tela za ravnopravnost treba da podstiču razumevanje o tome kako funkcionišu otvorena i skrivena diskriminacija i da šire znanje o tome šta je potrebno za veću ravnopravnost. Tela za ravnopravnost treba da pruže informacije o pravima, pravnim lekovima i odgovornostima prema zakonodavstvu o ravnopravnom postupanju i da podržavaju procenu ravnopravnosti i različitosti u društvu i u okviru institucija.
57. Te aktivnosti treba da budu usmerene na raznovrsnu publiku, uključujući javnost, političare, visoke zvaničnike i druge donosiocel odluka, poslodavce, sindikate, stručnjake u kadrovskim službama, pružaoce usluga, zaposlene u javnom i privatnom sektoru, pedagoge, verske zajednice, organizacije civilnog društva, pravosuđe i druge pravne stručnjake, policiju i medijske poslenike.
58. Tela za ravnopravnost treba da razvijaju konkretne aktivnosti podizanja svesti za osobe i grupe izložene diskriminaciji ili netoleranciji. Osnazivanje i pomaganje tim osobama i grupama da preduzimaju neophodne korake u borbi protiv diskriminacije i netolerancije predstavlja važan doprinos poboljšanju njihove situacije. Prvi korak je širenje znanja o ravnopravnom postupanju i govoru mržnje i zakonima o zločinu iz mržnje, kao i otklanjanje bilo kakve percepcije da je iskustvo diskriminacije i netolerancije nešto normalno i da se ništa ne može učiniti kako bi se to promenilo. Tela za ravnopravnost trebalo bi dodatno da ojačaju individualne i kolektivne kapacitete članova grupa izloženih diskriminaciji i netoleranciji obučavajući ih o njihovim pravima, dostupnim pravnim lekovima i načinu njihovog ostvarivanja. Pored toga, trebalo bi da im olakšaju pristup drugim telima koja imaju mandat da ih zaštite, kao što su policija, tužilaštva, regulatorna tela u oblasti medija i prosvetni inspektori i inspektori rada. Zajedno sa tim institucijama, tela za ravnopravnost treba da analiziraju osnovne uzroke nedovoljnog prijavljivanja diskriminacije i netolerancije i da preduzimaju neophodne korake kako bi osigurali da se slučajevi diskriminacije i netolerancije sistematski prijavljuju nadležnim telima.
59. Tela za ravnopravnost treba da podstiču razvoj, razmenu i primenu dobre prakse u oblasti ravnopravnosti, diskriminacije i netolerancije. Posebno treba posvetiti pažnju političarima, višim zvaničnicima, drugim donosiocima odluka i institucijama u javnom i privatnom sektoru. Tela za ravnopravnost treba da pruže smernice i podršku kako bi se unela perspektiva ravnopravnosti u kreiranje politike i u zakonodavni proces i primenio sistem unutrašnje ravnopravnosti i različitosti i zaštitnih mehanizama. Dobra praksa u oblasti ravnopravnosti podrazumeva razvoj i sprovođenje politika ravnopravnosti u sopstvenoj organizaciji i oblasti odgovornosti, uspostavljanje pozicije unutar organizacije sa odgovornošću za ravnopravnost, obučavanje osoblja, konsultacije sa onima koji doživljavaju neravnopravnost, prikupljanje podataka o ravnopravnosti i procenu uticaja ključnih odluka na unapređenje ravnopravnosti i sprečavanje diskriminacije i netolerancije. Takva dobra praksa mogla bi uključivati i korišćenje anonimiziranih procedura za podnošenje molbi za zaposlenje ili olakšavanje pristupa ličnim dokumentima ili upisu u školu za članove grupa izloženih diskriminaciji i netoleranciji.
60. Pozitivno delovanje , kako je predviđeno u § 5. POP br. 7 ECRI, podrazumeva mere za sprečavanje ili kompenzaciju nepovoljnog položaja grupa izloženih diskriminaciji i netoleranciji i za omogućavanje njihovog punog učešća u svim oblastima života. Tela za ravnopravnost treba da podstiču upotrebu pozitivnog delovanja , posebno u oblastima u kojima se treba razrešavati duboko ukorenjenu i dugotrajnu strukturnu diskriminaciju. Primeri uključuju posebnu podršku u predškolskom i školskom obrazovanju za grupe izložene diskriminaciji i netoleranciji, kao i ciljano zapošljavanje članova takvih grupa u

javnom i privatnom sektoru.

61. U skladu sa §§ 2. i 8. POP br. 7 ECRI, domaće zakonodavstvo protiv diskriminacije trebalo bi da javnim vlastima dodeljuje dužnost da podstiču ravnopravnost i sprečavaju diskriminaciju u vršenju svojih funkcija. U državama članicama u kojima takva zakonska obaveza još ne postoji, tela za ravnopravnost treba da podstiču sprovođenje ove preporuke.
62. Tamo gde je takva zakonska obaveza uvedena, tela za ravnopravnost treba da podižu svest o toj opštoj dužnosti integrisanja ravnopravnosti u sve aktivnosti javnih vlasti i da podržavaju i prate njeno sprovođenje. U tom cilju, tela za ravnopravnost trebalo bi da razvijaju standarde koji bi, npr., mogli da uključuju izradu i sprovođenje smernica za procene uticaja na ravnopravnost i programe ravnopravnosti (v. u tom pogledu, § 27. Memoranduma objašnjenja POP br. 7 ECRI i Memorandum objašnjenja za § 1. POP br. 14, a za sektore policije i obrazovanja preporuke u POP br. 11 i odeljku II.1 POP br. 10 ECRI). Tela za ravnopravnost trebalo bi takođe da pomažu vlastima prilikom primene takvih standarda putem materijala za obuku i usmeravanje i da budu uključena u njihovu redovnu procenu putem praćenja i ocenjivanja njihovog uticaja. Tamo gde je to pogodno, tela za ravnopravnost trebalo bi da primenjuju takve standarde ili da zahtevaju njihovu primenu podnošenjem postupaka pred nadležnim organom ili putem sudske kontrole.
63. Nadležnost nadgledanja zakonodavnih i izvršnih akata na saveznom, regionalnom i lokalnom nivou treba dopuniti nadležnošću njihovog osporavanja pokretanjem sudskog postupka, kao što je navedeno u § 14. POP.
64. Tela za ravnopravnost treba da motivišu i pomognu organizacijama odgovornim za pružanje obuke da razvijaju i sprovode inicijalnu i stalnu obuku o ravnopravnosti i nediskriminaciji. Ključne ciljne grupe treba da uključuju političare, visoke službenike i druge donosioce odluka, poslodavce, stručnjake u kadrovskim službama, sindikate, pravosuđe, druge pravne stručnjake, policiju, medijske poslenike, pedagoge, kompanije i pružaoce usluga. Tela za ravnopravnost mogla bi i sama da pruže takvu obuku, naročito tamo gde to ne čini nijedan drugi pružalac usluga.
65. Da bi ostvarila pravi uticaj, tela za ravnopravnost ne bi trebalo da završe svoj posao izdavanjem preporuka, već moraju i da prate njihovo sprovođenje. U mnogim slučajevima korisno je otvoriti dijalog sa onima kome su preporuke upućene. Kroz taj dijalog, tela za ravnopravnost mogla bi objasniti svoje preporuke, pokazati kako one mogu da se sprovode i motivisati odgovorna lica za preduzimanje neophodnih koraka. Tela za ravnopravnost trebalo bi da prate napredak u sprovođenju svojih preporuka i da redovno objavljuju pregled statusa njihovog sprovođenja.
66. Tela za ravnopravnost takođe treba da doprinose praćenju i monitoringu primene relevantnih preporuka koje daju druga slična tela (v. § 13n i o POP).
67. Nekoliko međuvladinih organizacija, kao što su Ujedinjene nacije, Savet Evrope i Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi i njihovi pridruženi sudovi, komisije i komiteti, imaju mandat koji uključuje podsticanje ravnopravnosti i sprečavanje diskriminacije i netolerancije i borbu protiv njih. Za tela za ravnopravnost postoje znatne prednosti od tesne saradnje sa takvim međuvladinim organizacijama. Tela za ravnopravnost trebalo bi da podstiču ratifikaciju i primenu relevantnih međunarodnih ugovora i da šire znanje o standardima, sudskoj praksi, izveštajima i preporukama koje dolaze od međuvladinih organizacija. Povezivanjem njihovog rada sa međunarodnim okvirom povećava se legitimitet i uticaj delovanja tela za ravnopravnost. Tamo gde je to potrebno, tela za ravnopravnost treba da podstiču prevođenje takvih tekstova na jezike koji se uobičajeno koriste u njihovoj zemlji.
68. Tela za ravnopravnost treba da učestvuju u aktivnostima monitoringa, savetovanja i saradnje međuvladinih organizacija. U okviru toga, treba da pružaju informacije i sugestije

za preporuke. To međuvladinim organizacijama omogućava da preuzmu bavljenje problemima i koriste stručna znanja tela za ravnopravnost, zasnivaju svoje preporuke na tim problemima i stručnim znanjima, daju dodatni legitimitet stanovištima tela za ravnopravnost i doprinose održavanju i unapređivanju njihove nezavisnosti i delotvornosti. Tela za ravnopravnost, s druge strane, treba da podstiču i prate sprovođenje preporuka međuvladinih organizacija na nacionalnom nivou.

69. Tela za ravnopravnost deluju u širem okviru organizacija i institucija koje se bave ravnopravnošću, diskriminacijom i netolerancijom. Izgradnjom mreža između tih organizacija, istraživanjem njihovih problema i pomaganjem da se koordiniraju njihove aktivnosti unutar tih mreža povećaće se njihov uticaj na zajednički cilj. Tela za ravnopravnost mogu na taj način poslužiti kao centar oko koje se te organizacije povezuju i razmenjuju informacije. Takve mreže treba koristiti za razvijanje zajedničkog razumevanja i ciljeva u oblasti ravnopravnosti i za sprovođenje zajedničkih aktivnosti. Pored toga, saradnja sa advokatima spremnim da rade besplatno može biti posebno važna kako za funkciju unapređenja i prevencije tako i za funkciju podrške i vođenja sporova.
70. Saradnja sa telima za ravnopravnost u drugim državama članicama važan je izvor zajedničkog učenja, stalnog unapređenja i jačanja tela za ravnopravnost. Ekvinet (Equinet), evropska mreža tela za ravnopravnost, npr., igra značajnu ulogu u tom pogledu.

V. Nadležnosti podrške i vođenja sudskih sporova

Stav 14. preporuke

71. Pojedinci izloženi diskriminaciji i netoleranciji suočavaju se sa višestrukim problemima i preprekama u rešavanju problema neravnopravnosti. Mnogi od njih nemaju ni kapacitete ni resurse za ostvarivanje svojih prava. Tela za ravnopravnost stoga igraju važnu ulogu svojom pomoći u ostvarivanju tih prava.
72. Tela za ravnopravnost treba da imaju pravo da primaju pritužbe zbog diskriminacije i netolerancije, uključujući govor mržnje, i da preduzimaju mere povodom toga. Da bi se olakšalo podnošenje takvih pritužbi, trebalo bi da se postaraju da budu lako dostupna osobama izloženim diskriminaciji i netoleranciji (v. § 40. POP). Tim osobama često je, kao prvi korak, potrebna lična i emocionalna podrška kako bi se uhvatile u koštac sa diskriminacijom ili netolerancijom koju doživljavaju. Na sledećem nivou, potrebni su im pravni saveti kako bi se razjasnila njihova prava i mogući načini osiguranja tih prava. Zatim im je potrebna pravna pomoć u obraćanju javnim i privatnim institucijama, telima odlučivanja i sudovima u cilju ostvarivanja svojih prava.
73. Izraz „institucija“ u ovom kontekstu obuhvata sve institucije privatnog i javnog sektora koje imaju ulogu u bavljenju pritužbama na diskriminaciju ili netoleranciju ili njihovom rešavanju. „Upravno-pravna tela“ uključuju sva tela koja imaju upravno-pravne nadležnosti van sudskog sistema, kao što su tela za ravnopravnost sa funkcijom odlučivanja.
74. Pomirenje može biti brz i sporazumni proces kojim se okončava diskriminacija ili netolerancija. Pribegavanje pomirenju može biti posebno pogodno kada se diskriminacija ili netolerancija javlja u nekom kontinuiranom odnosu, kao što je odnos zaposlenja ili zakupa. Pomirenje treba da se poveri nepristrasnom licu ili jedinici unutar ili izvan tela za ravnopravnost.
75. Tela za ravnopravnost treba da imaju pravo da zastupaju osobe izložene diskriminaciji i netoleranciji preko sopstvenog osoblja ili da angažuju i plaćaju advokata da zastupa dotičnu osobu pred institucijama, upravno-pravnim organima i sudovima.
76. U slučajevima diskriminacije postoje brojne mogućnosti pravne zaštite, od kojih tela za ravnopravnost biraju najdelotvornije kako bi osigurali prava podnosioca pritužbe. U oblasti problema sa upisom u školu ili prinudnog iseljenja romskih naselja, npr., telo za

ravnopravnost može pokrenuti upravni postupak pred nadležnim organom ili pokrenuti postupak pred tribunalom za ravnopravnost ili redovnim sudom. U drugim slučajevima, može izabrati postupak pred institucijom iz privatnog sektora kao što je savet za štampu. Takođe je važno pružiti telima za ravnopravnost pristup ustavnim sudovima u slučajevima koji se odnose na spojivost zakonodavnih ili upravnih akata sa osnovnim pravom na ravnopravno postupanje. Na međunarodnom nivou, tela za ravnopravnost trebalo bi da imaju pravo da podnose predmete međunarodnim ili regionalnim sudovima i komisijama koje se bave individualnim ili kolektivnim pritužbama, kao što je Odbor za socijalna prava Saveta Evrope ili Komitet Ujedinjenih nacija za eliminaciju rasne diskriminacije.

77. Telima za ravnopravnost je potrebna nadležnost za podnošenje predmeta u vlastito ime kada je čitava kategorija osoba diskriminisana te stoga ne postoji jedan imenovani podnosilac pritužbe. Primer za to bilo bi podsticanje nekog političara na mržnju protiv svih LGBT osoba. Ista nadležnost je potrebna kada osoba izložena diskriminaciji i netoleranciji smatra da nije u mogućnosti da iznese slučaj u svoje ime, npr. u područjima gde se ljudi plaše viktimizacije. Države članice treba da ispituju sve moguće pristupe kako bi tu nadležnost preneli na tela za ravnopravnost.
78. Institucije, upravno-pravna tela i sudovi trebalo bi da u svojim postupcima koriste stručna znanja tela za ravnopravnost. Tela za ravnopravnost, sa svoje strane, imaju pravo da intervenišu u takvim postupcima ako smatraju da njihovo stručno znanje može pomoći u rešavanju predmeta.
79. Postoje zakonski definisane procedure za izvršenje odluka sudova, upravno-pravnih tela i institucija. Istovremeno, postoji mogućnost dodatnih aktivnosti tela za ravnopravnost kako bi se olakšalo sprovođenje takvih odluka. Tu može da spada prepiska sa pojedincima, telima ili institucijama kojima su odluke namenjene, saveti tim osobama, telima i institucijama, posete na terenu i zajedničko delovanje sa drugim relevantnim subjektima, kao što su inspektorati, kako bi se osiguralo sprovođenje odluka. Daljne aktivnosti treba sprovoditi blagovremeno i sistematski.

Stav 15. preporuke

80. Dok pomažu pojedinačnim podnosiocima pritužbi, tela za ravnopravnost takođe treba da razvijaju i sprovode politiku strateškog vođenja sudskih sporova. Strateško vođenje sudskih sporova sastoji se od identifikovanja i pažljivog odabira predmeta za sudske postupke kako bi se razjasnila, unapredila i zaštitila prava čitave grupe ljudi koji su u sličnoj situaciji, uz osiguravanje širokog publiciteta za takve slučajeve i širenje informacija o njihovim rezultatima, uključujući širenje putem medija. Na polju ravnopravnosti, cilj strateškog vođenja sporova jeste da (i) generiše sudsku praksu kojom se pojašnjava tumačenje zakona o ravnopravnom postupanju, (ii) osigura kritičnu masu predmeta kojima se pokrivaju različiti osnovi diskriminacije, (iii) razvije sudsku praksu vezanu za pitanja strukturne diskriminacije, (iv) generiše publicitet i iskoristi taj publicitet da senzibilizuje pojedince i institucije o njihovim obavezama koje proističu iz zakona o jednakim pravima i (v) motiviše pojedince i institucije da poštuju te obaveze i dovedu do društvenih promena. Putem takvog strateškog vođenja sporova i njihovim medijskim pokrivanjem, tela za ravnopravnost mogu značajno poboljšati položaj grupa izloženih diskriminaciji i netoleranciji i povećati uticaj svoje aktivnosti podrške.
81. Kako tela za ravnopravnost privlače sve veći broj pritužbi, nemoguće je da obezbede zastupanje svim licima koja im se obrate. Iako bi trebalo da pruže inicijalnu podršku svim podnosiocima pritužbi i, po potrebi, da ih upute na druge nadležne institucije, trebalo bi da imaju mogućnost davanja prioriteta određenim slučajevima i obezbeđivanja zastupanja u tim slučajevima. To bi im omogućilo da najdelotvornije iskoriste svoje resurse i da se bave strateškim vođenjem sporova. Da bi osigurali transparentnost i doslednost, tela za ravnopravnost trebalo bi da objavljuju kriterijume na kojima zasnivaju te izbore.

Stav 16 preporuke

82. Osobe izložene diskriminaciji i netoleranciji često nisu u mogućnosti da snose troškove i finansijski rizik u vezi sa postupkom pokrenutim kako bi osigurali svoja prava. Predmeti često moraju da se zastupaju na više različitih instanci, posebno u slučajevima strukturne diskriminacije i predmeta odabranih za strateško vođenje sporova. Troškovi i finansijski rizici uključuju (i) sudske i administrativne takse; (ii) troškove pravnog zastupnika podnosioca pritužbe i (iii) izloženost riziku od plaćanja sudskih troškova druge strane u slučaju da podnosilac pritužbe izgubi slučaj.
83. Posebno u slučajevima strukturne diskriminacije i slučajeva koji se preuzimaju za strateško vođenje sporova, trebalo bi da postoji sistem kojim će se osigurati da osobe izložene diskriminaciji i netoleranciji ne moraju da plaćaju bilo kakve takve naknade ili troškove. Države članice mogu se oslanjati na postojeće primere dobre prakse i regulisati ovu situaciju na različite načine, npr. tako što će: (i) izuzeti osobe izložene diskriminaciji od plaćanja sudskih taksi; (ii) u slučajevima diskriminacije, pružiti pravnu pomoć koja pokriva 100% naknada i troškova; (iii) osnaživati tela za ravnopravnost da sudovima „besplatno“ preporučuju slučajeve tako da osobe izložene diskriminaciji i netoleranciji ne moraju da plaćaju sudske takse i mogu besplatno da dobiju pravnog zastupnika preko države; (iv) obezbediti da podnosilac tužbe neće snositi troškove druge strane u postupku u slučaju neuspeha, pri čemu je spor pokrenuo važna pitanja koja treba razjasniti ili je u javnom interesu; (v) obezbediti kolektivne tužbe kod kojih znatan broj podnosilaca tužbi mogu da se udruže pri pokretanju slučaja, čime se smanjuje njihova izloženost troškovima ili (vi) obezbediti dovoljno sredstava da se telima za ravnopravnost omogući da zastupaju osobe izložene diskriminaciji i netoleranciji preko sopstvenog osoblja ili plaćanjem advokata za zastupanje dotične osobe, kao što je već navedeno u § 75. Memoranduma objašnjenja.

VI. Nadležnosti odlučivanja

Stavovi 17. i 18. preporuke

84. Mnoge države članice dale su telima za ravnopravnost nadležnost da donose odluke o pritužbama u vezi sa diskriminacijom i netolerancijom. Među tim telima za ravnopravnost mogu se razlikovati dva modela: prva grupa tela za ravnopravnost može donositi obavezujuće odluke, a neke od njih mogu izricati i sankcije (§17. POP). Druga grupa tela za ravnopravnost izdaje preporuke, koje u praksi mogu imati znatan uticaj, čak i ako nisu obavezujuće i ako ne predstavljaju izricanje sankcija (§ 18. POP). Institucije koje kombinuju mandat ombudsmana sa mandatom za ravnopravnost često pripadaju ovoj drugoj grupi.
85. Tela za ravnopravnost koja donose odluke o pritužbama mogu biti slična sudovima i donositi presude ili odluke, ili biti slična nezavisnim upravnim organima i donositi upravne akte ili odluke.
86. Takva tela treba da imaju nadležnost da primaju pritužbe zbog diskriminacije, uključujući govor mržnje. U zakonu treba izričito navesti da se pravila o zajedničkom teretu dokazivanja u slučajevima diskriminacije (§ 11. POP br. 7 ECRI) primenjuju na postupke koji se vode pred tim telima. Potrebne su dodatne odredbe o postupku pred takvim telima, koje treba da sadrže osnovne proceduralne garancije i mogu se preuzeti iz kodeksa građanskog i upravnog postupka. Izlaganje pojedinosti takvih odredaba prevazilazi obim ove POP.
87. Ako države članice uspostavljaju telo za ravnopravnost sa funkcijom odlučivanja, one treba da mu daju odgovarajuće nadležnosti za donošenje odluka i kasnije delovanje u vezi sa tim odlukama. Telo za ravnopravnost trebalo bi po mogućstvu da ima nadležnost da donosi pravno obavezujuće odluke (prvi model § 17) umesto da bude ograničeno na neobavezujuće preporuke (drugi model § 18). Prema oba modela, tela za ravnopravnost koja donose odluke o pritužbama treba da obrazlažu i objavljuju svoje odluke i da imaju

nadležnost da donose odluke čiji je cilj otklanjanje diskriminacije (npr. zahtev za ravnomerno raspoređivanje romske dece u svim odeljenjima u školi), postizanje pune ravnopravnosti (npr., zahtev za plaćanjem jednake zarade podnosiocu pritužbe) i izbegavanje buduće diskriminacije (npr., uvođenje uredbe o raspoređivanju učenika među različitim odeljenjima). Nadalje, trebalo bi po mogućstvu da imaju dodatnu nadležnost da izriču delotvorne, srazmerne i odvrćajuće sankcije u slučajevima diskriminacije, uključujući plaćanje naknade za materijalnu i nematerijalnu štetu (§ 12. POP br. 7 ECRI), novčane kazne i objavljivanje odluka sa imenom počinioca (prvi model § 17). Ime podnosioca pritužbe treba objaviti samo uz saglasnost podnosioca pritužbe.

88. Prema prvom modelu, države članice treba da uspostave sistem za izvršenje odluka tela za ravnopravnost“. Tu bi se moglo iskoristiti zakonodavstvo vezano za izvršenje sudskih ili upravnih odluka.

Stavovi 19. i 20. preporuke

89. Trebalo bi da bude moguće podneti žalbu sudu u slučaju pravno obavezujućih odluka, ali to treba da se primenjuje samo na konačne odluke o meritumu datog predmeta. Neobavezujuće preporuke ne bi trebalo da budu predmet žalbe.
90. Ako je podnosilac žalbe odlučio da pokrene postupak pred sudovima, ne bi mu trebalo dozvoliti da u vezi sa istim pitanjem pokreće postupak pred telom za ravnopravnost sa mandatom odlučivanja.

VII. Ovlašćenja za pribavljanje dokaza i informacija

Stav 21. preporuke

91. Telima za ravnopravnost potrebna su odgovarajuća ovlašćenja da bi pribavila dokaze i informacije u vezi sa sve tri funkcije opisane u ovoj POP. Ovlašćenja tela sa mandatom za donošenje odluka mogla bi biti dalekosežnija od ovlašćenja tela za ravnopravnost čiji mandat obuhvata samo funkciju unapređenja i prevencije i funkciju podrške i vođenja sporova.

VIII. Nezavisnost i delotvornost

Stav 22. preporuke

92. Za najbolji mogući uticaj i rezultate u oblasti ravnopravnosti, države članice treba da naprave niz aranžmana kako bi osigurale nezavisnost i delotvornost tela za ravnopravnost (v. takođe §§ 2. i 3. POP).

Stavovi 23. do 26. preporuke

93. Visokokvalitetno i pošteno rukovođenje od suštinskog je značaja za nezavisnost i delotvornost tela za ravnopravnost. Ova POP stoga sadrži nekoliko preporuka koje se tiču rukovodstva tela za ravnopravnost.
94. Kao što je dokumentovano u izveštajima ECRI o monitoringu za pojedinačne zemlje, modeli rukovođenja telima za ravnopravnost znatno variraju od jedne države članice do druge. Tela za ravnopravnost može voditi izvršni predsednik odbora tela s punim ili skraćenim radnim vremenom, jedno imenovano lice (npr. ombudsman), sa zamenicima odgovornim za različite oblasti (npr. zamenici ombudsmana) ili viši rukovodilac (npr. osoba angažovana za rukovođenje telom za ravnopravnost, koja je često odgovorna odboru).
95. Primarni zaštitni mehanizam za obezbeđivanje nezavisnog rukovodstva tela za ravnopravnost jeste biranje ljudi za rukovodeće pozicije u transparentnom procesu zasnovanom na sposobnosti kandidata, sa zaštitnim merama protiv bilo kakvog odlučujućeg uticaja izvršne vlasti u bilo kojoj fazi procesa selekcije, a naročito tokom faze

nominacije ili predselekcije kandidata i tokom faze odlučivanja. Ovaj proces treba da bude participativan, što znači da bi u njega trebalo uključiti organizacije koje zastupaju grupe izložene diskriminaciji i netoleranciji ili rade sa tim grupama. Biti izabran od strane parlamenta u otvorenom i transparentnom procesu jedan je od načina da se zadovolje ti uslovi.

96. Lica koja zauzimaju rukovodeće položaje treba da imaju isti nivo zaštite od pretnji i prinude kao uporedivi predstavnici države. Zakon bi trebalo da sadrži odredbe o uslovima pod kojima se lica na rukovodećim položajima mogu u izuzetnim okolnostima otpustiti ili isključiti iz procesa izbora koji bi mogao da dovede do obnove mandata. Promene u mandatu ili restrukturiranje institucije ne bi trebalo da dovede do otpuštanja lica koja zauzimaju rukovodeće položaje. Pružanje odgovarajućeg nivoa imuniteta tim licima u vezi sa vršenjem njihovih funkcija dodatni je mehanizam zaštite nezavisnosti. Pojedini standardi mogu se naći u Izveštaju Venecijanske komisije Saveta Evrope o obimu i ukidanju parlamentarnih imuniteta, CDL-AD(2014)011.
97. Lica koja se nalaze na rukovodećim položajima ne bi trebalo da obavljaju aktivnosti ili budu članovi tela ili institucija koji bi mogli da ugroze nezavisnost tela za ravnopravnost ili da na drugi način dovode u pitanje svoje uloge. Ta lica ne bi trebalo, npr., da budu ministri u vladi, viši zvaničnici ili rukovodioci stručnih organizacija.
98. Snažno i stabilno rukovodstvo od presudnog je značaja za uticaj tela za ravnopravnost. Oni koji su odgovorni za rukovođenje telima za ravnopravnost moraju postići napredak i uticaj u različitim oblastima svog mandata, dok izlaze na kraj sa političkim okruženjem koje se stalno menja i podržavaju mandat i nezavisnost tela. Takođe treba da izgrađuju profesionalno i posvećeno osoblje, usmereno na strateške prioritete organizacije, i da upravljaju nizom različitih odnosa sa različitim zainteresovanim stranama.
99. Da bi se obezbedilo efikasno vođstvo, treba jasno definisati odgovornosti lica koja zauzimaju rukovodeće položaje. Trebalo bi da postoji najmanje jedan plaćeni rukovodilac s punim ili skraćenim radnim vremenom koji se koncentriše na upravljanje i usmeravanje tela za ravnopravnost i koji za to prima konkurentnu platu. Trajanje njegovog mandata trebalo bi da tom licu pruži dovoljno vremena za vršenje uticaja i da obezbedi njegovu nezavisnost. Ono bi moglo, npr., da varira između četiri i pet godina sa mogućnošću obnavljanja ili da obuhvati duži period bez obnove.

Stav 27. do 29. preporuke

100. Drugi važan mehanizam zaštite nezavisnosti tela za ravnopravnost jeste njihovo pravo da samostalno odlučuju o svojoj unutrašnjoj strukturi, upravljanju sopstvenim budžetom i finansijskim i ljudskim resursima i angažovanju svog osoblja, kao i da identifikuju i zauzimaju vlastite, odvojene prostorije. Te prostorije treba, po veličini i svrsi, da odgovaraju potrebama tela za ravnopravnost. Dodeljivanje osoblja iz institucija javnog sektora treba ograničiti jer bi to moglo narušiti nezavisnost tela za ravnopravnost i uticati na percepciju njene nezavisnosti.
101. Adekvatnost finansiranja i kadrovske popunjavanja tela za ravnopravnost ključni je faktor njihove delotvornosti i treba da se izračuna na osnovu objektivnih pokazatelja. Ti pokazatelji mogli bi da uključuju (i) veličinu države članice i njenog stanovništva, (ii) nivo i prirodu prijavljenih i neprijavljenih incidenata diskriminacije i netolerancije, uključujući govor mržnje, (iii) obim, kapacitet i doprinos drugih tela koja se bave ravnopravnošću, diskriminacijom i netolerancijom, (iv) troškove koje telo za ravnopravnost ima u vršenju svojih funkcija i nadležnosti u obimu i sa kvalitetom potrebnim za vršenje uticaja i (v) obim nacionalnog budžeta države članice. Uzajamni uvidi sa drugim državama članicama mogu pomoći pri određivanju odgovarajućeg nivoa sredstava za telo za ravnopravnost.
102. Transparentnost vezanu za upotrebu sredstava treba postići, bilo kroz godišnji izveštaj tela za ravnopravnost ili na neki drugi odgovarajući način.

103. Pravo na dobijanje dodatnih sredstava iz nedržavnih izvora, npr., EU, Saveta Evrope ili privatnih filantropskih organizacija, može doprineti povećanju uticaja tela za ravnopravnost sve dok to ne ugrožava njihovu nezavisnost.

Stav 30. preporuke

104. Pravo na davanje javnih izjava i izradu i objavljivanja dokumenata, uključujući godišnje izveštaje, tematske izveštaje, specijalne izveštaje i izveštaje o istraživanjima, bez prethodnog odobrenja ili obaveštavanja, predstavlja važan element nezavisnosti. Za izveštaje ne treba da bude nužno odobrenje parlamenta ili vlade.

Stav 31. preporuke

105. Da bi se poduprli njihova nezavisnost i kredibilitet, tela za ravnopravnost trebalo bi da svoj rad temelje na relevantnom međunarodnom i nacionalnom pravnom okviru, standardima, preporukama i sudskoj praksi. Njihov rad treba da se zasniva na dokazima i da uzima u obzir i ispituje stavove relevantnih institucija i ljudi.

Stav 32. preporuke

106. Sa nezavisnošću tela za ravnopravnost spojivo je to što ona podležu zakonima o javnim službama i pravilima finansijske odgovornosti. Te propise ne treba zloupotrebljavati da to ne bi ometalo aktivnosti tela za ravnopravnost. Tamo gde je to pogodno, pravila koja se odnose na pravosuđe u tom pogledu mogla bi da se primenjuju i na tela za ravnopravnost.

Stavovi 33. do 34. preporuke

107. Strateško planiranje i rad u redovnim ciklusima planiranja i upravljanja važni su za prioritizaciju ključnih pitanja, maksimiziranje uticaja, poboljšanje kvaliteta rada, efikasno korišćenje sredstava i osiguravanje stalnog učenja i kontinuiranog poboljšanja unutar tela za ravnopravnost. Ti ciklusi planiranja i upravljanja obično uključuju analizu posebnih izazova, definisanje namera i ciljeva, planiranje i razvoj aktivnosti, sprovođenje aktivnosti, procenu njihovog uticaja i razmatranje obavljenog posla i ostvarenog napretka. Treba ih koristiti kako bi se osiguralo da tela za ravnopravnost obavljaju stratešku kombinaciju aktivnosti u svim svojim funkcijama koja će unaprediti njihove ciljeve i maksimizirati njihov uticaj (v. § 12. POP).

108. Tela za ravnopravnost treba da uspostave pokazatelje, osnovne i ciljne parametre za osnovne ciljeve i aktivnosti koji će im omogućiti da mere unos sredstava u aktivnosti, rezultate tih aktivnosti i uticaj pojedinačnih aktivnosti i ukupan uticaj tela za ravnopravnost. Trebalo bi redovno da ocenjuju svoj rad putem samoocenjivanja i, s vremena na vreme, putem eksternog ocenjivanja i da uspostave interne procese i tokove informacija koji bi uključili sve članove osoblja u kolektivno učenje i stalni napredak. Ti procesi planiranja i upravljanja trebalo bi da budu jednostavni ali delotvorni i da previše ne opterećuju resurse.

109. S obzirom na složenost komunikacionog izazova sa kojim se suočavaju tela za ravnopravnost, ona bi trebalo da razvijaju posebnu komunikacionu strategiju. Ta strategija treba da identifikuje ciljeve komunikacije, prioritetne ciljne grupe, ključne poruke koje treba preneti, različite načine komuniciranja koji se mogu koristiti i delotvornu upotrebu raspoloživih sredstava.

110. Glavne ciljne grupe i poruke obično će uključivati (i) široku javnost, kako bi se podržalo društveno vrednovanje i pozitivni stavovi prema ravnopravnosti, različitosti i nediskriminaciji, unapredilo razumevanje ovih pitanja i povećala motivacija da se doprinese ravnopravnosti; (ii) kompletan spektar institucija u javnom i privatnom sektoru, kako bi se obezbedilo znanje i razumevanje njihovih obaveza u skladu sa zakonima o ravnopravnom postupanju i podstakla i proširila njihova motivacija i kapacitet da ispune te obaveze i više od tih obaveza primenom delotvornih sistema za ravnopravnost i različitost;

(iii) grupe izložene diskriminaciji i netoleranciji, kako bi se informisale o njihovim pravima i izgradilo neophodno poverenje, samopouzdanje i kapacitet koji im omogućavaju da ostvaruju svoja prava.

Stavovi 0 do 36 preporuke

111. Zakonodavna i izvršna vlast i tela za ravnopravnost imaju svi važnu ulogu u unapređivanju i postizanju ravnopravnosti i sprečavanju i borbi protiv diskriminacije i netolerancije. Da bi se maksimalno uvećao napredak ka tim zajedničkim ciljevima, tela za ravnopravnost trebalo bi redovno da razmatraju ključna pitanja i primenu preporuka sa donosiocima odluka na najvišem nivou u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti. Godišnji, tematski i drugi izveštaji i preporuke date u njemu služe kao odlična osnova za takve redovne razmene. Unošenjem u zakon najmanje jednog dijaloga godišnje sa zakonodavnim i izvršnim vlastima o godišnjem izveštaju postavlja se potrebni institucionalni okvir za tu saradnju.
112. U godišnjim izveštajima treba da se identifikuju ključna pitanja koja se javljaju u pogledu ravnopravnosti, diskriminacije i netolerancije, kao i da se daju preporuke u pogledu ravnopravnosti. U njima treba da se navedu aktivnosti tela za ravnopravnost i njihovi ishodi, uključujući razvrstane podatke o pritužbama vezanim za diskriminaciju i njihovim ishodima.
113. Vlasti uopšte, a ne samo donosioci odluka na najvišem nivou navedeni u § 111. Memoranduma objašnjenja, treba da učestvuju u redovnom dijalogu sa telima za ravnopravnost. U tom cilju, treba proaktivno da upućuju nacрте zakona, političke i izvršne akte telima za ravnopravnost radi razmatranja njihovog uticaja na ravnopravnost i nediskriminaciju. Tela za ravnopravnost, sa svoje strane, trebalo bi da se vlastima obraćaju sa komentarima i preporukama. Vlasti treba da budu otvorene za takav dijalog.

Stav 37. preporuke:

114. Tela za ravnopravnost ne treba da uspostavljaju samo spoljne mreže i saradnju sa zainteresovanim stranama (v. § 12b POP), već i da u sopstvene strukture i delovanje uključuju zainteresovane strane, posebno grupe izložene diskriminaciji i netoleranciji i njihove predstavničke organizacije. Važan instrument za to uključivanje jeste uspostavljanje savetodavnog odbora sa članstvom iz tih grupa i organizacija. Taj odbor bi bio uključen u strateško planiranje i praćenje tekućeg i budućeg rada i planova tela za ravnopravnost. Širi spektar zainteresovanih strana, uključujući civilno društvo, akademsku zajednicu, poslodavce i udruženja zaposlenih i medije, mogao bi, slično tome, biti uključen u taj odbor ili drugi zaseban odbor. Tijela za ravnopravnost mogla bi takođe uspostaviti privremene radne i projektne grupe sa zainteresovanim stranama radi unapređenja određenih aspekata rada i uspostavljanja i vođenja zajedničkih aktivnosti i projekata.

Stavovi 38. do 39. preporuke

115. Tela za ravnopravnost trebalo bi da služe kao model u pogledu različitosti i rodne ravnopravnosti polova u svim područjima svog delovanja. Angažovanjem rukovodilaca i osoblja različitih profila i ličnih iskustava povećaće se sposobnost tela za ravnopravnost da razume grupe izložene diskriminaciji i netoleranciji, uzajamno komunicira sa njima i poboljša njihovu situaciju. Različitost između rukovodstva tela za ravnopravnost mogla bi se postići uspostavljanjem upravljačkog tela i savetodavnog odbora čije bi članstvo poticalo iz grupa i organizacija navedenih u § 114. Memoranduma objašnjenja. Različitost unutar rukovodstva i osoblja mogla bi se postići kroz proces zapošljavanja zasnovan na sistemima ravnopravnosti i različitosti, uključujući i mere pozitivnog delovanja kako bi se angažovalo osoblja iz manje zastupljenih grupa koje su izložene diskriminaciji i netoleranciji.
116. Tela za ravnopravnost treba da rade na ostvarivanju rodne ravnopravnosti u svojim strukturama i među svojim osobljem i da koriste pozitivno delovanje za postizanje tog cilja, tamo gde je to pogodno.

117. Tela za ravnopravnost imaju širok spektar nadležnosti (v. §§ 13. do 18. POP) i bave se pitanjima ravnopravnosti, diskriminacije i netolerancije u različitim oblastima. Da bi obavljali sve neophodne aktivnosti, njihovi zaposleni moraju biti iz različitih profesija (npr. pedagozi, sociolozi, advokati) i imati različite nadležnosti (npr. komunikacija, savetovanje, istraživanje, prikupljanje podataka, izrada nacrt, pravničke i menadžerske veštine).
118. Obuka osoblja u telima za ravnopravnost važna je kako bi se osiguralo da osoblje izgrađuje i održava čitav spektar najnovijih znanja i veština i svest potrebnu kako bi najdelotvornije vršili svoje uloge.

IX. Pristupačnost

Stav 40. preporuke

119. Kako se pripadnici grupa izloženih diskriminaciji i netoleranciji često suočavaju sa višestrukim problemima i preprekama (v. § 71. Memoranduma objašnjenja), tela za ravnopravnost treba da posvete posebnu pažnju tome da im budu lako dostupna.
120. Da bi olakšala početni kontakt, tela za ravnopravnost trebalo bi da ponude pripadnicima grupa izloženih diskriminaciji i netoleranciji različite i jednostavne načine pristupa informacijama i uspostavljanju kontakta. Pristupanje prostorije, usluge interneta i e-pošte i telefonske usluge predstavljaju suštinske resurse u tom kontekstu.
121. Podjednako je važno uspostaviti, po potrebi, lokalne i/ili regionalne kancelarije za stalno prisustvo i/ili razviti lokalne i/ili regionalne inicijative za kontakt na terenu radi redovnog privremenog prisustva sa grupama izloženim diskriminaciji i netoleranciji širom zemlje. To je posebno važno kada takve grupe žive u udaljenim područjima i u državama članicama sa velikom teritorijom. Takve aktivnosti mogu naročito posvetiti pažnju regionima i opštinama sa snažnim prisustvom grupa izloženih diskriminaciji i netoleranciji ili visokim nivoima diskriminacije i netolerancije. Za pripadnike takvih grupa koji ne žive blizu centralnih, regionalnih ili lokalnih kancelarija tela za ravnopravnost, takođe je važno da mogu da se obraćaju telu za ravnopravnost preko interneta i da koriste tehnologije kao što su video razgovori.
122. Oni koji doživljavaju (višestruku) diskriminaciju i netoleranciju potiču iz različitih grupa sa specifičnim potrebama i karakteristikama. Neki možda ne vladaju dobro službenim jezikom ili jezicima date zemlje, mogu biti nepismeni, mogu se plašiti da se obrate vlastima ili možda neće moći da se obrate telu za ravnopravnost tokom normalnog radnog vremena. Ključni element za udovoljavanje tim različitim potrebama jeste fleksibilnost u postupcima i praksi tela za ravnopravnost. Tela za ravnopravnost treba stoga redovno da analiziraju raznovrsne potrebe različitih grupa izloženih diskriminaciji i netoleranciji i da razvijaju proceduru za razumno prilagođavanje time potrebama od početnog kontakta. Primeri takvog prilagođavanja bili bi obezbeđivanje mogućnosti međusobne komunikacije sa telom za ravnopravnost na različitim jezicima, komunikacije licem u lice i usmene komunikacije, susreta sa telom za ravnopravnost u okruženju koje uliva poverenje, dostupnosti u određenim granicama i van redovnog radnog vremena i pružanja zaštite deci tokom razgovora sa roditeljima. Osoblje bi trebalo da bude svesno takvih prepreka i karakteristika, da bude spremno da istraži specifične potrebe svake osobe izložene diskriminaciji i netoleranciji i da bude spremno da vrši neophodna prilagođavanja od samog prvog kontakta.
123. Drugi ključni element za obezbeđivanje pristupa sa niskim pragom jeste postavljanje minimalnih zahteva licima kada prvi put stupaju u kontakt sa telom za ravnopravnost. Trebalo bi da bude moguće podneti pritužbe usmeno i uz minimalne uslove prihvatljivosti.
124. Izraz „invaliditet“ treba shvatiti u smislu člana 1.2 Konvencije UN o pravima osoba sa invaliditetom.

125. Pripadnici grupa izloženih diskriminaciji i netoleranciji često se plaše da bi mogli doživeti dodatnu štetu ako zatraže pomoć od tela za ravnopravnost. Stoga bi trebalo da bude moguće obratiti se telu za ravnopravnost na poverljiv način kako bi se taj rizik smanjio. Telo za ravnopravnost treba da nastoje da sprečavaju i preduzimaju mere protiv svake takve viktimizacije osoba izloženih diskriminaciji i netoleranciji tokom postupka korišćenjem zakonskih odredaba kojima se zabranjuje sve takve mere odmazde (v. § 27. POP br. 7 ECRI).

