

PREPORUKA BR. 2 ECRI-JA U POGLEDU OPŠTE POLITIKE

O TIJELIMA ZA JEDNAKOST U BORBI PROTIV RASIZMA I NETOLERANCIJE NA NACIONALNOM NIVOU

USVOJENA 7. DECEMBRA 2017. GODINE

Strasbourg, 27. februara 2018.

Molimo Vas da primite k znanju da je ovaj dokument prevod. U slučaju nedoumice, referentni material je njegov original na engleskom i francuskom jeziku.

“This document was translated with the support of the action on Promotion of Diversity and Equality in Bosnia and Herzegovina, as part of the EU and Council of Europe programme “Horizontal Facility for the Western Balkans and Turkey”.”

Izdavač:

Evropska komisija za borbu protiv rasizma i netolerancije (ECRI)
Vijeće Evrope - 2018.
Štampano u Strasbourgu

Evropska komisija za borbu protiv rasizma i netolerancije (ECRI)

Podsjećajući na važnost koje se pridaje pravu na jednakost i borbu protiv rasizma i netolerancije zauzima u mnogim međunarodnim instrumentima Ujedinjenih nacija, Vijeća Evrope, Evropske unije, Organizacije za evropsku sigurnost i saradnju i drugih međunarodnih tijela kao i u ustavima i zakonima država članica;

Uvjereni da su ostvarivanje jednakosti i borba protiv rasizma i netolerancije neophodni za održivi razvoj demokratskih društava i da je rezultirajuća socijalna kohezija važna zaštitna mjera za mir i sigurnost u državama članicama Vijeća Evrope i među njima;

Ističući, na osnovu nalaza monitoringa stanja u državama, da tijela za jednakost za borbu protiv rasizma i netolerancije igraju ključnu ulogu u ostvarivanju jednakosti i borbi protiv diskriminacije i netolerancije;

Pozdravljajući činjenicu da su tijela za jednakost osnovana i funkcioniraju u većini država članica Vijeća Evrope i priznajući vrijednost pionirskih poduhvata širom Evrope koji su to omogućili;

Prepoznavajući da se institucionalni oblik i aktivnosti takvih tijela razlikuju i nastavljaju se mijenjati, prilagođavati i razvijati u državama članicama;

Svjesni poteškoća i pritisaka koje su takva tijela doživjela u nastojanju da izvrše svoj mandat i naglašavajući stoga potrebu da tijela za jednakost budu nezavisna i efikasna;

Ubijedeni da razmjere nejednakosti, rasizma i netolerancije u Evropi i državama članicama zahtijevaju daljnja ulaganja i jačanje tijela za jednakost za borbu protiv rasizma i netolerancije;

Svjesni potrebe za preispitivanjem prvobitne verzije ove preporuke u pogledu opšte politike donesene 13. juna 1997. kako bi se obuhvatilo stečeno iskustvo i dobre prakse razvijene u državama članicama tokom posljednjih 20 godina;

Nadovezujući se na druge standarde uspostavljene u ovoj oblasti, poput Pariških principa o nacionalnim institucijama za promociju i zaštitu ljudskih prava i direktiva Evropske unije o jednakom postupanju;

U želji da pomognu državama članicama u daljnjem jačanju tijela za jednakost i radu država članica i tijela za jednakost na postizanju jednakosti i socijalne kohezije;

Vladama država članica preporučuje sljedeće:

I. Uspostavljanje tijela za jednakost

1. Države članice bi trebale ustavnim odredbama ili zakonima koje donosi parlament uspostaviti jedno ili više nezavisnih tijela za jednakost za borbu protiv rasizma i netolerancije (tijelo za jednakost).
2. Ovaj tekst bi trebao jasno utvrditi da su tijela za jednakost nezavisna i da je potrebno uspostaviti uslove kojima se osigurava takva nezavisnost. Tijela za jednakost bi trebala imati i *de jure* i *de facto* nezavisnost, biti samostalni pravni subjekti izvan izvršne i zakonodavne vlasti i imati potrebne nadležnosti, ovlaštenja i resurse kako bi ostvarile stvarni uticaj. Različiti elementi koji su neophodni da bi se garantirala stvarna nezavisnost i efikasnost navedeni su u tačkama 22. do 39. ove preporuke u pogledu opšte politike (GPR).

3. Mandat, institucionalna struktura, funkcije, nadležnosti i ovlaštenja, procedure imenovanja i razrješenja, mehanizmi zaštite i uslovi za mandat na rukovodećim pozicijama te aranžmani za finansiranje i odgovornost tijela za jednakost bi trebali biti propisani u zakonu na način koji osigurava i njihovu nezavisnost i efikasnost.
4. Mandati ovih tijela trebaju pojedinačno ili kolektivno obuhvatati:
 - a. Promovisanje i ostvarivanje jednakosti, sprečavanje i eliminaciju diskriminacije i netolerancije, uključujući strukturnu diskriminaciju i govor mržnje, te promociju raznolikosti i dobrih odnosa između pripadnika svih različitih grupa u društvu (mandat za jednakost).
 - b. Osnove za diskriminaciju obuhvaćene mandatom ECRI-ja, tj. „rasu”¹, boju kože, jezik, vjeru, državljanstvo, nacionalno ili etničko porijeklo, seksualnu orijentaciju i rodni identitet, kao i višestruku i interseksionalnu diskriminaciju po tim osnovama i bilo kojem drugom osnovu, kao što su oni obuhvaćeni članom 14. Evropske konvencije o ljudskim pravima, uz integrisanje rodne perspektive. Tijela za jednakost mogu također pokrivati dodatne osnove kao što su spol, rod, dob i invaliditet.
 - c. Sva područja u javnom i privatnom sektoru, a naročito: zapošljavanje, članstvo u profesionalnim organizacijama, obrazovanje, osposobljavanje, stanovanje, zdravstvo, socijalnu zaštitu i socijalne beneficije, socijalne i kulturne aktivnosti, dobra i usluge namijenjene javnosti, bilo da su komercijalno ili slobodno dostupni, javna mjesta, obavljanje privredne djelatnosti i javne usluge i funkcije, uključujući provođenje zakona.
 - d. Čitavu teritoriju države članice.

II. Institucionalna struktura

5. U zavisnosti od pravne i administrativne tradicije država članica, tijela za jednakost mogu imati različite oblike.
6. Tijela za jednakost mogu pokrivati jedan ili više osnova. U slučaju da tijelo za jednakost pokriva višestruke osnove, potrebno je osigurati jasan i odgovarajući fokus na svaki od obuhvaćenih osnova i na njihove dodirne tačke.
7. Tijela za jednakost mogu biti samostalna ili činiti jednaki dio institucija sa višestrukim mandatom koji uključuje mandat za ljudska prava ili mandat institucije ombudsmana. U ovom posljednjem slučaju trebale bi se primijeniti sljedeće odredbe:
 - e. Mandat institucije za pitanja jednakosti bi se trebao jasno propisati zakonom.
 - f. Za svaki od mandata trebali bi se izdvojiti odgovarajući kadrovski i finansijski resursi kako bi se osigurao odgovarajući fokus na mandat za pitanja jednakosti.
 - g. Upravljačke, savjetodavne i rukovodne strukture trebale bi biti organizovane na način koji omogućava jasno vodstvo, promociju i vidljivost mandata za pitanja jednakosti.
 - h. Modeli izvještavanja trebali bi na odgovarajući način istaknuti probleme koji se javljaju i rad koji se provodi u okviru mandata za pitanja jednakosti.

¹ Obzirom da sva ljudska bića pripadaju istoj vrsti, ECRI odbacuje teorije zasnovane na postojanju različitih „rasa“. Međutim, u ovoj preporuci ECRI koristi ovaj izraz kako bi osigurao da one osobe za koje se općenito i pogrešno smatra da pripadaju „drugoj rasi“ ne budu isključene iz zaštite predviđene Preporukom.

8. Kada su tijela za jednakost dio institucija sa višestrukim mandatom, ova Preporuka u pogledu opšte politike se primjenjuje na te institucije i njihove aktivnosti na polju jednakosti. Nadležnosti i ovlaštenja povezane sa svim mandatima takvih institucija trebaju biti usklađene i ujednačene, tako da bi za svaki mandat trebale postojati najšire nadležnosti i ovlaštenja dostupne za bilo koji drugi mandat, koliko je to moguće.
9. Tamo gdje postoje različita tijela za jednakost, njihove nadležnosti i ovlaštenja bi se trebale ujednačiti i trebala bi se osigurati koordinacija radi rješavanja preklapanja, omogućavanja zajedničkog djelovanja i optimizacije korištenja resursa. Tijela za jednakost bi trebala razviti zajedničko tumačenje antidiskriminacijskog zakonodavstva i koordinirano koristiti svoje nadležnosti i ovlaštenja.

III. Funkcije

10. Tijelima za jednakost treba biti dodijeljena:
 - i. Funkcija promocije jednakosti i sprečavanja diskriminacije (funkcija promocije i prevencije) kako je detaljno utvrđeno u tački 13.;
 - j. Funkcija podrške osobama izloženim diskriminaciji i netoleranciji i zastupanja u sudskim postupcima u njihovo ime (funkcija podrške i zastupanja) kako je detaljno utvrđeno u tački 14.;

a također im se može dodijeliti:

- k. Funkcija odlučivanja po pritužbama (funkcija odlučivanja) kao što je detaljno navedeno u tački 17.

Funkciju odlučivanja mogu podijeliti tijela za jednakost i pravosuđe ili se ona u potpunosti može dodijeliti pravosuđu.

11. Ako su funkcija podrške i zastupanja i funkcija odlučivanja objedinjene u jednom tijelu, potrebno je osigurati da te funkcije obavljaju različiti odjeli ili različito osoblje. Za sve funkcije trebaju se izdvojiti odgovarajući kadrovski i finansijski resursi, a tijelo za jednakost treba osigurati pružanje sveobuhvatne pravne i lične podrške osobama izloženim diskriminaciji ili netoleranciji.
12. Tijela za jednakost bi trebala imati pravo da odluče na koje će se nadležnosti, ciljeve i radnje fokusirati u bilo kojem trenutku i kako će ih kombinovati.

IV. Nadležnosti za promociju i prevenciju

13. Funkcija promocije i prevencije tijela za jednakost trebala bi obuhvatati nadležnosti za:
 - a. Promoviranje i ostvarivanje jednakosti, sprečavanje i eliminaciju diskriminacije i netolerancije, te promociju različitosti i dobrih odnosa između različitih grupa u društvu.
 - b. Uspostavljanje kontinuiranog dijaloga sa grupama koje se suočavaju sa diskriminacijom i netolerancijom i njihovim predstavničkim organizacijama te sa organizacijama koje se općenito bave pitanjima ljudskih prava i jednakosti.
 - c. Provođenje istraga na vlastitu inicijativu o svim pitanjima koja spadaju u njihov mandat, baveći se individualnom i strukturnom diskriminacijom, te izdavanje i objavljivanje preporuka.

- d. Provođenje i naručivanje istraživanja o bilo kojem pitanju koje spada u njihov mandat.
- e. Širenje svijesti, znanja, vrednovanja i poštivanja jednakosti, raznolikosti, zakonodavstva o jednakom postupanju, nediskriminacije i međusobnog razumijevanja u cijelom društvu.
- f. Širenje znanja o pravima i pravnim lijekovima utvrđenim zakonodavstvom o jednakom postupanju, povećavanje kapaciteta za ostvarivanje tih prava i jačanje povjerenja u tijela za jednakost među grupama koje se suočavaju s diskriminacijom i netolerancijom.
- g. Razvijanje standarda i pružanje informacija, savjeta, smjernica i podrške pojedincima i institucijama u javnom i privatnom sektoru o dobroj praksi za promociju i ostvarivanje jednakosti i sprečavanje diskriminacije i netolerancije.
- h. Promociju i podršku upotrebi afirmativne akcije za uklanjanje nejednakosti u javnom i privatnom sektoru.
- i. Podršku izvršavanju opšte obaveze svih organa vlasti da promovišu jednakost i sprečavaju diskriminaciju u izvršavanju svojih funkcija kako je preporučeno u ECRI-jevoj Preporuci u pogledu opšte politike br. 7, definiraju standarde za ispunjavanje te obaveze i prema potrebi ih provode.
- j. Učešće u konsultativnim procesima za novu politiku, zakonodavstvo i izvršne akte, praćenje postojeće politike, zakona i izvršnih akata i davanje preporuka za izmjenu ili donošenje politike, zakona ili izvršnih akata.
- k. Promociju i doprinos obuci ključnih grupa u vezi sa jednakošću i nediskriminacijom.
- l. Praćenje implementacije njihovih preporuka.
- m. Praćenje sudskih odluka i odluka drugih tijela koja ih donose.
- n. Promovisanje i podršku ratifikaciji relevantnih međunarodnih ugovora i implementaciju i distribuciju takvih ugovora i relevantnih standarda, sudske prakse i izvještaja međuvladinih organizacija; učešće u postupcima koje provode relevantne međuvladine organizacije ili učešće u postupcima sa tim organizacijama, razmatranje njihovih preporuka i praćenje njihovog provođenja.
- o. Saradnju i podršku organizacijama sa sličnim ciljevima kao i tijela za jednakost. Postizanje saglasnosti o ključnim pitanjima vezanim uz jednakost i zaključivanje sporazuma o saradnji sa takvim organizacijama.

V. Nadležnosti za podršku i zastupanje u sudskim postupcima

- 14. Funkcija podrške i zastupanja tijela za jednakost trebala bi uključivati nadležnosti za:
 - a. Zaprimanje pritužbi i pružanje lične podrške i pravno savjetovanje i pomoć osobama izloženim diskriminaciji ili netoleranciji, kako bi se osigurala njihova prava pred institucijama, sudskim tijelima i sudovima.
 - b. Mogućnost za postupak pomirenja, kada je to prikladno.

- c. Zastupanje osoba izloženih diskriminaciji i netoleranciji, uz njihov pristanak, pred institucijama, sudskim tijelima i sudovima.
 - d. Samostalno pokretanje predmeta o pitanjima individualne i strukturne diskriminacije ili netolerancije pred institucijama, sudskim tijelima i sudovima.
 - e. Pojavljivanje u svojstvu *amicus curiae*, treće strane ili vještaka pred institucijama, sudskim tijelima i sudovima.
 - f. Praćenje izvršenja odluka institucija, sudskih tijela i sudova koji se bave jednakošću, diskriminacijom i netolerancijom.
15. Tijela za jednakost trebala bi imati pravo da na osnovu objavljenih kriterija koje su definirala biraju predmete u kojima će zastupati i strateške parnice te mjesta na kojima žele osigurati prava osoba izloženih individualnoj i strukturnoj diskriminaciji.
16. Države članice trebale bi osigurati da postoji sistem po kojem osobe izložene diskriminaciji ili netoleranciji ne moraju plaćati sudske i administrativne takse ili troškove zastupanja, posebno u predmetima strukturne diskriminacije i kada su njihovi slučajevi uključeni u strateške parnice.

VI. Nadležnost za odlučivanje

17. Funkcija odlučivanja, kada je dodijeljena tijelima za jednakost, treba obuhvatati nadležnosti za:
- a. Zaprimanje, razmatranje, saslušanje i pomirenje pojedinačnih i kolektivnih pritužbi zbog diskriminacije i odlučivanje po tim pritužbama u skladu sa važećim zakonima, uključujući odredbe o zajedničkom teretu dokazivanja.
 - b. Odlučivanje da li je došlo do kršenja građanskog ili upravnog zakona protiv diskriminacije.
 - c. Donošenje pravno obavezujućih odluka koje zahtijevaju mjere za prestanak diskriminacije, postizanje pune jednakosti i odvracanje od buduće diskriminacije te izricanje djelotvorne, srazmjerne i odvracajuće sankcije, uključujući plaćanje naknade novčane i nematerijalne štete, novčane kazne i objavljivanje odluke i imena počinitelja.
 - d. Osiguravanje izvršenja i provođenja njihovih odluka i objavljivanje njihovih odluka i preporuka.
18. Ako tijela za jednakost koja odlučuju o pritužbama nemaju nadležnost za donošenje pravno obavezujućih odluka i izricanje sankcija kao što je navedeno u tački 17. c) i d), tijelo za jednakost treba imati nadležnost da:
- a. Donosi neobavezujuće preporuke koje zahtijevaju mjere za prestanak diskriminacije, postizanje pune jednakosti i odvracanje od buduće diskriminacije.
 - b. Osiguravanje provođenja njihovih preporuka i, kada je to primjereno, objavljivanje njihovih odluka i preporuka.
19. Zakon bi trebao predvidjeti pravo na žalbu sudu protiv pravno obavezujućih konačnih odluka tijela za jednakost.

20. Zakon bi trebao predvidjeti da podnositelji pritužbe imaju pravo izbora da li će prvo pokrenuti postupak pred tijelom za jednakost ili će se obratiti direktno sudovima. Postupci pred tijelima za jednakost bi trebali podrazumijevati obustavu roka za pokretanje naknadnog sudskog postupka.

VII. Ovlaštenja za prikupljanje dokaza i informacija

21. Tijela za jednakost bi trebala, posebno kada provode istrage i odlučuju o pritužbama, imati ovlaštenja za prikupljanje dokaza i informacija. To bi trebalo obuhvatati ovlaštenja za:
- a. zahtijevanje dostavljanja spisa, dokumenata i drugog materijala na uvid, pregled i kopiranje;
 - b. provođenje inspekcija na licu mjesta;
 - c. ispitivanje osoba;
 - d. podnošenje prijedloga za izdavanje izvršnog sudskog naloga ili izricanje upravnih novčanih kazni, ako pojedinac ili institucija ne ispoštuju gore navedeno.

VIII. Nezavisnost i efikasnost

22. Tijela za jednakost bi trebala funkcionirati bez ikakvog uplitanja države, političkih stranaka ili drugih aktera i oni im ne bi trebali izdavati nikakva uputstva. Ova tijela bi trebala biti potpuno institucionalno i operativno nezavisna.
23. Osobe na rukovodećim pozicijama u tijelima za jednakost trebale bi se birati i imenovati u transparentnom i participatornom postupku, u skladu sa njihovim kompetencijama. Izvršna vlast ne bi trebala imati presudan uticaj u bilo kojoj fazi procedure izbora.
24. Osobe na rukovodećim pozicijama bi trebale imati funkcionalni imunitet, biti zaštićene od prijetnji i prisile i imati odgovarajuće mjere zaštite protiv proizvoljnog otkaza ili proizvoljnog neproduženja mandata, tamo gdje je produženje standardno.
25. Sve aktivnosti i članstva koja su nespojiva sa rukovodećim funkcijama bi trebala biti utvrđena zakonom.
26. Osobe na rukovodećim pozicijama trebale bi imati jasno definisane odgovornosti, odgovarajuću naknadu i biti imenovane na odgovarajući mandat.
27. Tijela za jednakost bi trebala nezavisno odlučivati o svojoj unutrašnjoj organizaciji i upravljanju resursima, imati ovlaštenja za zapošljavanje i imenovanje vlastitog osoblja i imati vlastite prostorije u skladu sa njihovim potrebama.
28. Tijelima za jednakost treba osigurati dovoljno osoblja i sredstava za obavljanje svih njihovih funkcija i nadležnosti sa stvarnim efektom. Ova tijela bi trebala imati odvojen budžet ili budžetsku liniju, a njihovo finansiranje bi trebao odobravati parlament na godišnjem nivou. Ne bi trebalo biti proizvoljnog ili nesrazmjernog smanjenja budžeta tijela za jednakost. Kada se mandat, funkcije ili nadležnosti tijela za jednakost proširuju, to bi trebalo biti u skladu sa njegovim mandatom za jednakost i biti praćeno odgovarajućim dodatnim finansiranjem.

29. Tijela za jednakost trebala bi imati pravo da prikupljaju dodatna sredstva za rad na otvoren i transparentan način iz drugih izvora, osim državnih, u i izvan zemlje, pri tome vodeći računa da to ne ugrožava njihovu nezavisnost.
30. Tijela za jednakost bi trebala imati pravo da daju javne izjave i provode i objavljuju istraživanja i izvještaje bez prethodne dozvole, odobrenja ili obavještanja vlade ili bilo koje druge institucije ili vanjske strane.
31. Rad tijela za jednakost trebao bi se zasnivati na relevantnom međunarodnom i domaćem pravnom okviru, standardima i sudskoj praksi. Njihovi izvještaji i preporuke trebaju biti stručni i zasnovani na dokazima korištenjem istraživanja, istrage, dokumentacije te nepristrasnih i nezavisnih informacija.
32. Tijela za jednakost trebala bi podlijegati zakonu o državnim službama i pravilima o finansijskoj odgovornosti i troškovima koji se primjenjuju na javna tijela.
33. Tijela za jednakost se trebaju redovno baviti strateškim planiranjem, razvijati i pratiti indikatore rezultata i indikatore uticaja kako bi procijenili svoj napredak i provodili procjene u odgovarajuće vrijeme.
34. Tijela za jednakost bi trebala izraditi komunikacijsku strategiju koja će oblikovati i usmjeravati njihovo podizanje svijesti.
35. Tijela za jednakost bi trebala objavljivati godišnje izvještaje o kojima bi trebao raspravljati parlament ili njegove relevantne komisije i vlada, ali koji ne bi trebali podlijegati njihovom odobrenju.
36. Organi vlasti i tijela za jednakost bi trebali održavati kontinuirani dijalog o napretku na polju jednakosti i zabrane diskriminacije. Vlada i druga tijela trebaju se savjetovati i sarađivati sa tijelima za jednakost i uzeti u obzir njihove preporuke o zakonodavstvu, politici, postupku, programima i praksi. Zakon bi trebao predvidjeti da vlada i drugi organi vlasti moraju odgovoriti ili poduzeti mjere za provođenje preporuka tijela za jednakost u određenom vremenskom roku.
37. Tijela za jednakost bi trebala uspostaviti strukture za trajno učešće i doprinos interesnih grupa, a posebno organizacija civilnog društva, u planiranju i radu tijela za jednakost.
38. Vodstvo, savjetodavna tijela, viši menadžment i osoblje tijela za jednakost bi trebali u najvećoj mogućoj mjeri odražavati raznolikost društva u cjelini uz jednaku rodnu zastupljenost.
39. Osoblje tijela za jednakost bi trebalo imati višestruke vještine potrebne za ispunjavanje svih funkcija i nadležnosti dodijeljenih tijelu za jednakost.

IX. Pristupačnost

40. Tijela za jednakost bi trebala biti pristupačna osobama za zaštitu čijih prava su osnovana.

Pristupačnost podrazumijeva:

- a. Lako pristupačne prostorije, internetske usluge, usluge e-pošte i telefona i fleksibilnost u ispunjavanju vremenskih ograničenja onih koji traže pristup uslugama tijela za jednakost.

- b. Lokalne terenske inicijative i lokalne i regionalne urede za provođenje rada tijela za jednakost.
- c. Prisutnost u grupama koje doživljavaju diskriminaciju i netoleranciju u ključnim trenucima te uspostavljanje trajne veze sa njima kako je navedeno u tački 12b.
- d. Omogućavanje osobama koje su izložene diskriminaciji ili netoleranciji da stupe u kontakt sa tijelom za jednakost i sarađuju na povjerljiv način i na jeziku koji govore, da tijelo lično kontaktiraju i podnose prigovore usmeno, putem interneta ili u pisanom obliku, uz minimalne uslove prihvatljivosti.
- e. Prilagođavanje prostorija, usluga, postupaka i prakse kako bi se uzeli u obzir svi oblici invaliditeta.
- f. Korištenje lako čitljivog jezika u publikacijama, posebno onim u kojima se pružaju informacije o pravima i pravnim lijekovima, kao i prevođenje odabranih publikacija na sve jezike koji su inače u upotrebi u zemlji.
- g. Funkcije i usluge tijela za jednakost moraju biti besplatne za podnositelje pritužbi i tuženu stranu.
- h. Poduzimanje koraka u cilju objavljivanja ovih odredbi koje se tiču pristupačnosti i njihove dostupnosti.

X. Praćenje provođenja

- 41. Praćenje provođenja ove preporuke u pogledu opšte politike bit će dio monitoringa stanja u državama i konstruktivnog dijaloga između ECRI-ja i država članica Vijeća Evrope.

Obrazloženje

Uvod

1. Ova preporuka u pogledu opšte politike (GPR) bavi se ključnim elementima uspostavljanja i rada tijela za jednakost koja imaju kapacitet da vrše stvarni uticaj. Takva tijela su od vitalnog značaja za održivo unapređenje jednakosti i iskorjenjivanje rasizma i netolerancije. Tijela za jednakost igraju ključnu ulogu u osvještavanju ljudi i institucija o važnosti jednakosti i pružanju pomoći u poduzimanju koraka ka ostvarivanju jednakosti u praksi.
2. Dvadeset godina nakon usvajanja prvobitne verzije GPR br. 2 1997. godine, ECRI je odlučila revidirati svoj tekst kako bi se obuhvatilo iskustvo i brojne dobre prakse koje su se razvile u međuvremenu. Pojam „nacionalna specijalizirana tijela”, koji je korišten u prvobitnom tekstu, ažuriran je terminom koji se danas uobičajeno koristi za takva tijela: „tijela za jednakost”.
3. Zajedno sa prvobitnom verzijom GPR br. 2 iz 1997., direktive EU o jednakom postupanju (član 13. Direktive 2000/43/EZ o diskriminaciji po osnovu rasne ili etničke pripadnosti i član 12. Direktive 2004/113/ EZ, član 20. Direktive 2006/54/EZ i član 11. Direktive 2010/41/EU koji se bave osnovom spola) bile su pokretačka snaga za razvoj tijela za jednakost. Usvajanjem ovih direktiva države članice EU prihvatile su obavezu uspostavljanja tijela za jednakost.
4. Gotovo sve države članice Vijeća Evrope također su ratificirale Konvenciju UN o pravima osoba sa invaliditetom (CRPD) čiji član 33.2 predviđa sličnu obavezu.
5. Deklaracija iz Durbanu iz 2001. godine i Program djelovanja UN-ove svjetske konferencije za borbu protiv rasizma, kao i Komesar Vijeća Evrope za ljudska prava (Mišljenje CommDH (2011.) 2) također su pozivali na uspostavljanje i jačanje takvih institucija. Pariški principi o državnim institucijama za promoviranje i zaštitu ljudskih prava, koje je 20. decembra 1993. usvojila Generalna skupština UN, i Opšti komentari za njihovo tumačenje i provođenje poslužili su kao važna smjernica za uspostavljanje tijela za jednakost. Komitet UN-a za eliminaciju rasne diskriminacije odradio je dodatni značajan posao na ovom polju.
6. Preporuke u ovim GPR zasnovane su na tim tekstovima i imaju za cilj daljnje jačanje napora država članica i tijela za jednakost na postizanju jednakosti i socijalne kohezije. Njih ne bi trebalo koristiti na bilo koji način za ograničavanje ili slabljenje postojećih tijela za jednakost ili postojećih garancija njihove nezavisnosti i efikasnosti.

I. Uspostavljanje tijela za jednakost

Tačka 1. Preporuke

7. Države članice trebale bi uspostaviti jako tijelo za jednakost. Neke države članice su uspostavile više od jednog tijela za jednakost kako bi obuhvatile različite osnove diskriminacije (tačka 4b. GPR), sva područja u javnom i privatnom sektoru (tačka 4c. GPR), čitavu teritoriju države članice (tačka 4d. GPR) i različite funkcije iz ovih GPR (tačka 10. GPR).

8. Međutim, uspostavljanje previše složenog sistema koji se sastoji od previše tijela nosi sa sobom određene rizike: rasipanje ograničenih kadrovskih i finansijskih resursa, negativan uticaj na vidljivost tijela, zbunjivanje osoba u pogledu toga kojem se tijelu treba obratiti i korištenje dragocjenih resursa za osiguravanje koordinacije između tih tijela, umjesto za rad na suštinskim pitanjima u okviru njihovih mandata. Tamo gdje je uspostavljeno više tijela za jednakost i gdje se to pokazalo djelotvornim, organi bi trebali osigurati usklađenost i blisku saradnju između tih tijela.
9. Uspostavljanje tijela za jednakost ustavnim odredbama daje snažne i dodatne garancije, pošto bi se time otežalo ukidanje ili značajno slabljenje tijela za jednakost. ECRI stoga smatra da je preporučljivo koristiti ustavne odredbe. Pojednostavljenosti organizacijskoj strukturi tijela mogu se definisati posebnim zakonom. Ako tijela za jednakost nisu uspostavljena ustavnim odredbom, države članice trebale bi to regulisati organskim ili običnim zakonom koji donosi parlament.
10. Postojanje sveobuhvatnih i jasnih propisa o zabrani diskriminacije predstavlja još jedan neophodan temelj za funkcionisanje i uticaj tijela za jednakost. Smjernice koje se odnose na te propise definisane su u Preporuci br. 7 ECRI-ja o državnim propisima za borbu protiv rasizma i rasne diskriminacije.

Tačka 2. Preporuke

11. Tijela za jednakost moraju biti nezavisna, naročito od vlade, kako bi se mogla baviti pitanjima jednakosti, diskriminacije i netolerancije onako kako smatraju da je najbolje i bez miješanja bilo koje strane. To im također pruža potrebnu slobodu u pronalaženju i korištenju novih načina promovisanja i ostvarivanja jednakosti. Dakle, nezavisnost je preduslov za efikasnost i uticaj tijela za jednakost. Nezavisnost je posebno važna u slučajevima kada se tijela za jednakost bave (strukturnom) diskriminacijom koja potiče od organa i kada im je dodijeljena funkcija odlučivanja po pritužbama (tačka 10c. GPR).
12. Tijela za jednakost trebala bi imati i *de jure* i *de facto* nezavisnost. Neophodni mehanizmi zaštite *de jure* nezavisnosti trebali bi biti propisani ustavnim i zakonskim odredbama kojima se uspostavlja tijelo za jednakost (vidi tačku 3. GPR). Način regulisanja tih pitanja definisan je u tački 22. do 39. GPR.
13. Tijela za jednakost bi trebala biti samostalne pravne osobe i, u zavisnosti od pravnog sistema u državi članici, samostalni pravni subjekti. Preporuka da se ova tijela izmjesto iz izvršne i zakonodavne vlasti ne isključuje svaku interakciju sa tim tijelima. Izvršna i zakonodavna vlast bi se, naprotiv, trebale konsultovati i razmjenjivati mišljenja sa tijelom za jednakost o svim pitanjima u okviru njegovog mandata. Istovremeno, izvršna ili zakonodavna vlast ne bi trebale imati ovlaštenja da određuju način strateškog planiranja, djelovanja i aktivnosti tijela za jednakost.
14. *De facto* nezavisnost znači da izvršna i zakonodavna vlast ne bi trebale pokušavati da, posredno ili neposredno, naređuju tijelu za jednakost ili neprimjereno utiču na njegov rad. Neki od vidova takvog uticaja su nesrazmjerno rezanje budžeta ili oduzimanje nadležnosti i ovlaštenja, prijetnje tijelu za jednakost, njegovim čelnicima ili osoblju te korištenje medija ili drugih javnih ili privatnih institucija za vršenje pritiska na tijelo za jednakost. Da bi se nezavisnost i efikasnost tijela za jednakost zaštitili od takvog neprimjerenog uticaja, zakonom bi također trebalo propisati mehanizme za zaštitu nadležnosti, ovlaštenja i resursa tijela za jednakost (vidi tačku 3. i 28. GPR).

15. Osobe na rukovodećim pozicijama u tijelu za jednakost bi, kada postupaju u ime tijela za jednakost, trebale naglašavati i dokazivati svoju nezavisnost. Dodatni mehanizam zaštite se ogleda i u tome da komunikacija između izvršne i zakonodavne vlasti i tijela za jednakost bude što otvorenija i transparentnija.
16. Nezavisnost mora biti praćena efikasnošću kako bi tijelo za jednakost moglo imati neki uticaj. Efikasnost podrazumijeva da tijelo za jednakost vrši svoje funkcije i nadležnosti na način, u obimu i na nivou koji ima značajan uticaj na ostvarivanje jednakosti i iskorjenjivanje diskriminacije i netolerancije. Da bi bila efikasna u radu, tijela za jednakost moraju imati odgovarajuće nadležnosti, ovlaštenja i resurse u skladu sa tačkom 13. i ostalim tačkama GPR.

Tačka 3. Preporuke

17. Pojednostiti o osnovnim elementima, koje bi trebalo regulisati tekstom kojim se uspostavlja tijelo za jednakost ili, ako je tijelo osnovano ustavnim odredbom, u dodatnom detaljnijem zakonu o tijelu za jednakost, opisane su u narednim tačkama GPR.

Tačka 4. Preporuke

18. Tijela za jednakost bi trebala imati širok i sveobuhvatan mandat koji obuhvata sve aktivnosti usmjerene na promociju i ostvarivanje jednakosti. Ostvarivanje jednakosti podrazumijeva da osobe koje se suočavaju sa diskriminacijom i netolerancijom imaju mogućnost da ostvare svoja prava, kao i unapređenje njihovog položaja, kao pojedinaца i kao grupe, u različitim poljima. Neka od tih polja su obrazovanje, zaposlenje, stambena pitanja i zdravstvena zaštita, politička zastupljenost, moć i uticaj na odluke, priznanje, status i ugled, kao i odnosi sa drugim grupama i institucijama koje karakterizira međusobna briga, uvažavanje i solidarnost.
19. Prevencija i iskorjenjivanje diskriminacije i netolerancije predstavljaju temelj za ostvarivanje jednakosti i podrazumijevaju borbu protiv svih vidova rasizma (uključujući ksenofobiju, islamofobiju, antisemitizam i rasnu netrpeljivost prema Romima), homofobije i transfobije i njihovog izražavanja, poput govora mržnje i izražavanja mržnje u virtualnom prostoru. Tekstom kojim se uspostavlja tijelo za jednakost ili zakonom o zabrani diskriminacije trebalo bi direktno propisati da govor mržnje predstavlja vid diskriminacije te da su tijela za jednakost nadležna za borbu protiv govora mržnje barem putem građanskog i upravnog zakona u skladu sa tačkom 8. Preporuke br. 15 ECRI-ja u pogledu borbe protiv govora mržnje. Iako su policija i tužiteljstvo organi koji imaju primarnu nadležnost za borbu protiv krivičnih djela počinjenih iz mržnje, tijela za jednakost bi trebala imati nadležnost za pružanje lične podrške i pravnih savjeta žrtvama krivičnih djela počinjenih iz mržnje te za njihovo upućivanje nadležnim organima (vidi tačku 72. i 81. Obrazloženja).
20. Strukturna diskriminacija odnosi se na pravila, norme, rutine, obrasce stavova i ponašanja u institucijama i drugim društvenim strukturama koji, svjesno ili nesvjesno, predstavljaju prepreke grupama ili pojedincima da ostvare ista prava i iste mogućnosti kao drugi te utiču na njihov nepovoljniji položaj u odnosu na većinu stanovništva. Tijela za jednakost bi se trebala posebno posvetiti problematici strukturne diskriminacije, pošto (i) osobe uključene u strukturnu diskriminaciju često nisu svjesne diskriminirajućeg djelovanja svojih postupaka, (ii) strukturna diskriminacija uglavnom pogađa veliki broj osoba i (iii) izolirane osobe često nisu u stanju da se bore protiv strukturne diskriminacije unutar moćnih institucija.

21. Promocija različitosti podrazumijeva podržavanje vrednovanja različitosti i dodatne vrijednosti koju ona daje društvu i organizacijama. Ona uključuje poduzimanje razumnih mjera u cilju prilagođavanja praktičnim implikacijama različitosti. Promocija dobrih odnosa između različitih grupa u društvu podrazumijeva njegovanje međusobnog poštovanja, razumijevanja i zajedništva uz istovremeni nastavak borbe protiv diskriminacije i netolerancije.
22. Mandat ECRI-ja je ograničen na osnove za diskriminaciju pobrojane u tački 4b. GPR te na višestruku i intersekcionalnu diskriminaciju po tim i drugim osnovama regulisanim članom 14. Evropske konvencije o ljudskim pravima i članom 1. Protokola br. 12 uz Konvenciju. Mandati mnogih tijela za jednakost obuhvataju i druge osnove definisane ovim odredbama koje nisu u nadležnosti ECRI-ja. Preporuke ovih GPR mogu se primijeniti, *mutatis mutandi*, na tijela za jednakost koja imaju nadležnost za osnove koje nisu u okviru mandata ECRI-ja.
23. Rodna perspektiva bi trebala biti sastavni dio rada tijela za jednakost. To znači da je potrebno izvršiti analizu da li su potrebe, položaj i iskustva žena i muškaraca jednako uzeti u obzir i obrađeni u planovima i aktivnostima tijela za jednakost.
24. Istovremeno, u obzir bi trebalo uzeti položaj transrodnih i interseksualnih osoba zajedno sa analizama koje odbacuju binarnu kategorizaciju spolova (Komesar Vijeća Evrope za ljudska prava (2015.), Ljudska prava i interseksualne osobe, str. 37. i dalje).
25. Višestruka diskriminacija odnosi se na diskriminaciju po dva ili više osnova diskriminacije. Interseksualna diskriminacija odnosi se na situaciju u kojoj više osnova diskriminacije istovremeno međusobno djeluje na takav način da postaju nerazdvojni i njihova kombinacija stvara novi osnov (tačka 1c. i Obrazloženje GPR br. 14 ECRI-ja o borbi protiv rasizma i rasne diskriminacije pri zapošljavanju). S obzirom na to da višestruka i interseksualna diskriminacija često vrlo ozbiljno pogađa žrtve te s obzirom na to da se radi o osobama koje karakteriše raznolikost identiteta i iskustava, tijela za jednakost bi se posebno trebala pozabaviti tom problematikom. Tijela za jednakost bi se na sličan način trebala pozabaviti potrebama djece izložene diskriminaciji i netoleranciji.
26. Definicije različitih osnova diskriminacije date su u tački 7. Obrazloženja GPR br. 15 ECRI-ja o borbi protiv govora mržnje.
27. Tijela za jednakost bi trebala obuhvatati cijeli privatni i javni sektor, uključujući provođenje zakona (vidi tačku 7. GPR br. 7 ECRI-ja). Međutim, mnoga tijela za jednakost, naročito ona tijela za jednakost koja su osnovana u skladu sa direktivama EU o jednakosti, ne obuhvataju cjelokupni javni sektor i nisu nadležna za funkcije kao što su policija (vidi GPR br. 11 ECRI-ja o borbi protiv rasizma i rasne diskriminacije u radu policije), zatvori i vojska. Njihov mandat bi trebalo proširiti ili bi nekom drugom nezavisnom tijelu, poput Državne institucije za zaštitu ljudskih prava ili Institucije ombudsmana, trebalo dati mandat za jednakost u tim područjima.
28. Neophodno je dosljedno i usklađeno pokrivanje svih regija države članice, naročito onih sa federalnom strukturom, i ne bi trebalo biti teritorija koje nisu obuhvaćene radom tijela za jednakost. Mandat bi, prema potrebi, trebao obuhvatati i određene osobe izvan zemlje, poput građana koji žive u inostranstvu ili osoba koje traže azil izvan zemlje.

II. Institucionalna struktura

Tačke 5. do 9. Preporuke

29. Tokom proteklih decenija došlo je do razvoja bogatog i raznolikog sistema tijela za jednakost u 47 država članica. Pojediniosti su dokumentovane u ECRI-jevim izvještajima o monitoringu stanja u zemljama.
30. Neke države članice su uspostavile jedno tijelo za jednakost nadležno za više osnova, dok su druge uspostavile više tijela za jednakost koje imaju nadležnost za pojedinačne osnove ili više osnova. U svakom slučaju, važno je izbjeći bilo kakvu hijerarhiju između osnova i osigurati da se svim osnovama, kao i prelaznim tačkama između njih, osigura odgovarajući fokus i dodijele odgovarajući resursi.
31. Samostalna tijela za jednakost imaju prednost u tome što se mogu koncentrisati na svoj mandat u oblasti jednakosti, imaju namjenski budžet za pitanja jednakosti te grade specijaliziranu stručnost i vidljivost u području jednakosti.
32. U nekim državama članicama mandat za jednakost je dodijeljen institucijama koje imaju višestruke mandate, uključujući mandat za ljudska prava i/ili mandat ombudsmana. U drugim državama članicama, samostalna tijela za jednakost sa višestrukim nadležnostima su spojena sa domaćim institucijama za zaštitu ljudskih prava i Institucijom ombudsmana.
33. Dodjela mandata za jednakost institucijama sa višestrukim mandatom može imati pozitivan potencijal za sveobuhvatnije i efikasnije rješavanje pitanja jednakosti, diskriminacije i netolerancije zahvaljujući korištenju svih mandata tih institucija. Međutim, ostvarenje tog potencijala podrazumijeva snažno i inovativno vodstvo u postizanju efikasne koordinacije i usklađivanja različitih mandata.
34. U takvim institucijama sa višestrukim mandatom može doći do tenzija, posebno neposredno nakon spajanja. Svaki mandat ima svoju tradiciju, pristup i ciljeve. Tu raznolikost je važno poštovati i održavati, ali istovremeno i raditi na objedinjavanju spojenih mandata kako bi se poboljšao uticaj tijela.
35. U tački 7. GPR date su preporuke o načinu davanja odgovarajućeg fokusa mandatu za jednakost u takvim institucijama. Jasna struktura vodstva za mandat za jednakost doprinosi preuzimanju odgovornosti za taj mandat. Uz to, trebao bi postojati strateški plan za mandat za jednakost (vidi tačku 33. GPR), a provođenje aktivnosti u vezi sa pitanjima jednakosti trebalo bi biti organizovano tako da se osigura vidljivost tog mandata. Savjetodavni odbor (vidi tačku 114. Obrazloženja) može doprinijeti poboljšanju uticaja u oblasti mandata za jednakost. Pojam „jednakost“ se također može uključiti u naziv institucije.
36. Pristup spajanja ili smještanja tijela za jednakost u institucije sa višestrukim mandatom treba primjenjivati samo ako se time ne slabi mandat za jednakost i ako su za taj mandat osigurani odgovarajući fokus i odgovarajući resursi. U protivnom, poželjno je uspostaviti ili očuvati samostalno tijelo.
37. Tamo gdje je mandat institucije sa višestrukim mandatom ograničen na javni sektor, njen mandat za jednakost treba proširiti na privatni sektor (i obrnuto gdje postojeći mandat pokriva samo privatni sektor). To je poželjnije od dodjeljivanja dodatnog mandata drugom tijelu za jednakost.

38. Tamo gdje su tijela za jednakost dio institucije sa višestrukim mandatom, preporuke ovih GPR treba u što većoj mjeri primjenjivati na cijelu instituciju. Mada će se neke preporuke GPR odnositi samo na aktivnosti institucije u području jednakosti, druge, poput preporuka o nezavisnosti tijela za jednakost, treba primijeniti na cijelu instituciju.
39. U institucijama sa višestrukim mandatom, države članice trebale bi uskladiti, koliko je to moguće, nadležnosti i ovlaštenja u vezi sa svakim od tih mandata. U nekim su slučajevima takvim institucijama sa višestrukim mandatom dodijeljene određene nadležnosti i ovlaštenja samo za jedan mandat, a ne za sve mandate. U drugim su slučajevima kriteriji za vršenje tih nadležnosti i ovlaštenja različiti za različite mandate. Da bi se ostvarila efikasna zaštita i uticaj u svim mandatima, te razlike treba eliminisati, a ovo usklađivanje treba, po mogućnosti, izvršiti prema najvišim standardima koji postoje u različitim mandatima („ujednačavanje“).
40. Tijela za jednakost trebaju koordinirati rad i sarađivati međusobno, ako postoji više takvih tijela, kao i sa drugim institucijama za ljudska prava, uključujući domaće institucije za zaštitu ljudskih prava i institucije ombudsmana. Ova bi koordinacija i saradnja trebala imati za cilj ostvarivanje njihovog maksimalnog ukupnog uticaja u odnosu na mandat za jednakost. Oni bi također trebali osigurati da se postigne pokrivenost što većeg broja pitanja u domenu jednakosti, da se na odgovarajući način rješavaju pitanja intersekcionalnosti, da se predmeti upoređuju te da ne dolazi do dupliranja posla. Ova koordinacija i saradnja podrazumijeva dijalog u procesu planiranja, zajedničke inicijative u radu i kontinuiranu trajnu komunikaciju.

III. Funkcije

Tačka 10. do 12. Preporuke

41. Tijela za jednakost obavljaju različite funkcije. Mogu se identifikovati tri glavne funkcije, za koje se u ovim GPR koriste pojmovi: (i) promocija jednakosti i sprečavanje diskriminacije (funkcija promocije i prevencije), (ii) podrška osobama izloženim diskriminaciji i netoleranciji i zastupanja u sudskim postupcima (funkcija podrške i zastupanja) i (iii) odlučivanje po pritužbama (funkcija odlučivanja).
42. Kao što je dokumentirano u ECRI-jevim izvještajima o monitoringu stanja u državama, situacija u državama članicama je različita i po pitanju ovih funkcija: u nekim državama članicama tijelima za jednakost dodijeljene su sve tri funkcije, u drugima samo jedna ili dvije. Dok su neke države članice dodijelile sve funkcije jednom tijelu za jednakost, druge su ih podijelile među različitim tijelima za jednakost. U nekim državama članicama funkcija odlučivanja u cijelosti je dodijeljena pravosuđu, u drugima je funkcija podrške i zastupanja te funkcija promocije i prevencije djelimično ili u cijelosti prenesena na civilno društvo ili druge institucije. Vlada i organi također načelno daju značajan doprinos funkciji promocije i prevencije.
43. ECRI smatra, kao što je također preporučeno u tački 24. GPR br. 7, da bi sve države članice trebale tijelima za jednakost dodijeliti sljedeće dvije funkcije (i) promociju i prevenciju i (ii) podršku i zastupanje. Organizacije civilnog društva mogu i trebaju igrati ulogu i dati vrijedan doprinos u pogledu ove dvije funkcije zajedno sa tijelom za jednakost. Osobe izložene diskriminaciji i netoleranciji često se prvo obraćaju organizacijama civilnog društva, koje ih potom podstiču i pomažu im da kontaktiraju tijelo za jednakost. Tijela za jednakost i organizacije civilnog društva trebaju sarađivati u ovim područjima s ciljem pronalaženja najboljeg rješenja za ostvarivanje prava osoba izloženih diskriminaciji i netoleranciji te koordiniranja rada.

44. Pored toga, države članice mogu funkciju odlučivanja povjeriti drugom tijelu za jednakost ili tu funkciju u potpunosti dodijeliti pravosuđu. Tijela za jednakost koja imaju funkciju odlučivanja mogu ponuditi pristupačniji, miroljubiviji i stručniji način rješavanja predmeta diskriminacije od pravosuđa. Koncentracijom rada na predmetima diskriminacije u jednom tijelu omogućava se unapređenje stručnosti i dosljednosti sudske prakse čime se doprinosi provođenju i poštovanju propisa o zabrani diskriminacije. U pravosuđu bi se slična specijalizacija mogla postići koncentracijom predmeta diskriminacije u malom broju sudova ili sudskih vijeća ili odjela specijaliziranih za ovu problematiku.
45. Poželjno je da se funkcija podrške i zastupanja i funkcija odlučivanja dodijeli različitim tijelima. Tijela za jednakost trebala bi biti nepristrasna u izvršavanju funkcije odlučivanja, a kada izvršavaju funkciju podrške i zastupanja, ona su na strani i postupaju kao predstavnici podnositelja pritužbi. Dodjeljivanje obje funkcije istom tijelu može uticati na povjerenje interesnih grupa u njegovu nepristrasnost koja je nužna za vjerodostojno izvršavanje funkcije odlučivanja.
46. Ako su obje funkcije ipak dodijeljene istom tijelu, njih trebaju izvršavati različiti odjeli ili različito osoblje i to bi trebalo biti jasno vidljivo javnosti.
47. Tijela koja su istovremeno zadužena za funkciju odlučivanja i za funkciju promocije i prevencije i/ili funkciju podrške i zastupanja često moraju većinu svojih resursa angažovati za funkciju odlučivanja kako bi se garantiralo donošenje blagovremenih i kvalitetnih odluka u velikom broju predmeta. Budući da postoji opasnost da ta tijela možda neće moći na odgovarajući način izvršavati funkciju podrške i zastupanja i funkciju promocije i prevencije, važno je voditi računa da imaju odgovarajuće resurse za ove dvije funkcije.
48. Tijela za jednakost trebala bi imati slobodu izbora, uključujući u kontekstu svog strateškog planiranja (vidi tačku 33. GPR), u pogledu toga na koje će se dijelove svog mandata, funkcije i nadležnosti fokusirati u određenim vremenskim periodima. To im omogućava da svoje strategije i aktivnosti usklade sa zahtjevima situacije i daje im fleksibilnost da se prilagode stalnim promjenama u svom okruženju. Takva fleksibilnost je također potrebna kako bi se ograničeni resursi najbolje iskoristili.

IV. Nadležnosti za promociju i prevenciju

Tačka 13. Preporuke

49. Tijelima za jednakost potreban je niz nadležnosti za izvršavanje funkcije promocije i prevencije. Prva nadležnost definirana u tački 13a. GPR podrazumijeva poduzimanja čitavog niza promotivnih i preventivnih aktivnosti kako bi ova tijela ispunila svoj široki mandat definiran u tački 4. GPR. U nastavku tačke 13. GPR detaljnije su opisani najvažniji elementi.
50. Dijalog između tijela za jednakost i osoba i grupa koje se suočavaju sa diskriminacijom i netolerancijom predstavlja osnovu za planiranje i uspješno izvršavanje funkcije promocije i prevencije. Kroz redovan iscrpan dijalog sa grupama izloženim diskriminaciji i netoleranciji i njihovim predstavničkim organizacijama dobija se uvid u sve vidove diskriminacije i netolerancije sa kojim se oni suočavaju, kao i u prioriteta pitanja koja treba riješiti da bi njihov položaj bio bolji. To također omogućava prepoznavanje uspješnih načina rješavanja obrazaca individualne i strukturne diskriminacije.

51. Ovaj dijalog bi trebao imati za cilj upoznavanje situacije i problema grupa izloženih diskriminaciji i netoleranciji, uključivanje ovih grupa i njihovih predstavničkih organizacija u aktivnosti i strukture tijela za jednakost (vidi tačku 37. GPR), pokretanje procesa uzajamnog obrazovanja kroz razmjenu stručnosti i znanja, kao i osiguravanje redovnog prisustva tijela za jednakost u ovim zajednicama čime se doprinosi stvaranju povjerenja i podstiče prijavljivanje slučajeva diskriminacije i netolerancije.
52. Ovim dijalogom bi trebalo obuhvatiti širok raspon društvenih grupa i uključiti širok spektar organizacija, uključujući, na primjer, lokalne organizacije u tim zajednicama, manjinska savjetodavna tijela, vjerske zajednice, organizacije civilnog društva i druge aktere koji rade sa grupama izloženim diskriminaciji i netoleranciji, kao što su sindikati i profesionalne organizacije.
53. Tijela za jednakost bi trebala imati pravo da samoinicijativno rade na svim pitanjima koja spadaju u njihov mandat. Obzirom da su osobe izložene diskriminaciji i netoleranciji često u osjetljivoj situaciji i nisu u stanju da se same izbore sa strukturnom diskriminacijom, važno je da tijela za jednakost mogu samoinicijativno provoditi provjere (u nekim državama članicama koristi se izraz istraga) i prikupljati dokaze kako bi se utvrdile, razotkrile i ispravile ponekad nevidljive norme i procesi u institucijama koji dovode određene grupe u nepovoljan položaj. Te provjere su važne za otkrivanje i utvrđivanje dokaza o diskriminaciji ili netoleranciji koji u konačnici omogućavaju ispravljanje tih iskustava. U predmetima i istragama koje se tiču konkretnih osoba, tijelo za jednakost treba djelovati samo uz njihov pristanak.
54. Istraživanja su značajna za bolje upoznavanje i razumijevanje problematike neophodno za utvrđivanje, analizu i rješavanje problema s kojima se grupe izložene diskriminaciji i netoleranciji suočavaju. Pouzdani kvantitativni i kvalitativni podaci o jednakosti, diskriminaciji i netoleranciji ključni su za informisanje šire javnosti, kreatora politike i praktičara o prirodi i razmjerama diskriminacije i netolerancije. Oni također pomažu u identifikovanju načina za postizanje jednakosti i motivisanje donosioca odluka da poduzmu korektivne mjere. Istraživanja i podaci dodatno služe tijelu za jednakost u planiranju, provođenju, praćenju i ocjeni njegovih aktivnosti.
55. Istraživanja podrazumijevaju širok spektar aktivnosti, uključujući ankete, studije i prikupljanje podataka koje provodi samo tijelo te analizu anketa, studija i podataka o jednakosti iz različitih izvora. Prikupljanje i sistematizacija sudske prakse o jednakosti, diskriminaciji i netoleranciji također pruža dodatnu vrijednost.
56. Kroz svoje aktivnosti na podizanju svijesti, tijela za jednakost trebala bi promovirati razumijevanje načina djelovanja otvorene i prikrivene diskriminacije i širiti znanje o tome šta je potrebno za veću jednakost. Tijela za jednakost trebala bi pružati informacije o pravima, pravnim lijekovima i odgovornostima u skladu sa propisima o jednakom postupanju i podržati vrednovanje jednakosti i raznolikosti u društvu i unutar institucija.
57. Te aktivnosti bi trebale biti usmjerene na širi krug publike, uključujući širu javnost, političare, visoke funkcionere i druge donositelje odluka, poslodavce, sindikate, stručnjake za kadrovska pitanja, pružatelje usluga, uposlenike u javnom i privatnom sektoru, prosvjetne radnike, vjerske zajednice, organizacije civilnog društva, pravosuđe i druge pravne stručnjake, policiju i medije.
58. Tijela za jednakost bi trebala pripremiti posebne aktivnosti podizanja svijesti za osobe i grupe izložene diskriminaciji ili netoleranciji. Osnajivanje i pomaganje tim osobama i grupama da poduzmu neophodne korake u borbi protiv diskriminacije i netolerancije važan je doprinos poboljšanju njihovog položaja. Prvi korak je širenje znanja o

jednakom postupanju i propisima o govoru mržnje i krivičnim djelima počinjenim iz mržnje i promijeniti shvatanje da je iskustvo diskriminacije i netolerancije normalno i da se ne može učiniti ništa da se to promijeni. Tijela za jednakost bi nadalje trebala ojačati individualne i kolektivne kapacitete članova grupa izloženih diskriminaciji i netoleranciji kroz obuke o pravima, dostupnim pravnim lijekovima i načinu njihovog ostvarivanja. Pored toga, trebali bi im olakšati pristup drugim tijelima koja imaju zadaću da ih štite, poput policije, tužiteljstava, regulatornih tijela u području medija te prosvjetnih inspektora i inspektora rada. Zajedno s tim institucijama, tijela za jednakost bi trebala analizirati osnovne uzroke neprijavlivanja diskriminacije i netolerancije i poduzeti potrebne korake kako bi se osiguralo sistematično prijavljivanje slučajeva diskriminacije i netolerancije nadležnim organima.

59. Tijela za jednakost bi trebala promovirati razvijanje, razmjenu i primjenu dobre prakse u području jednakosti, diskriminacije i netolerancije. Posebnu pažnju treba posvetiti političarima, visokim funkcionerima, drugim donositeljima odluka i institucijama u javnom i privatnom sektoru. Tijela za jednakost bi trebala pružiti smjernice i podršku kako bi se perspektiva jednakosti unijela u kreiranje politika i postupak donošenja zakona te kako bi se uveli interni sistemi i mehanizmi zaštite jednakosti i raznolikosti. Dobra praksa u području jednakosti podrazumijeva izradu i provođenje politika jednakosti u svojoj organizaciji i okviru svojih odgovornosti, uvođenje radnog mjesta zaduženo za jednakost, obuku osoblja, konsultacije sa onima koji trpe nejednakost, prikupljanje podataka o jednakosti i procjenu uticaja ključnih odluka o unapređivanju jednakosti i sprečavanju diskriminacije i netolerancije. Takva dobra praksa također može podrazumijevati primjenu anonimnih postupaka prijavljivanja za posao ili olakšavanje pristupa ličnim dokumentima ili upisa u školu članovima grupa izloženih diskriminaciji i netoleranciji.
60. Afirmativna akcija definirana u tački 5. GPR br. 7 ECRI-ja, podrazumijeva mjere za sprečavanje nastanka ili nadoknađivanje štete koju trpe grupe izložene diskriminaciji i netoleranciji i olakšavanje njihovog punog učešća u svim oblastima života. Tijela za jednakost bi trebala promovirati afirmativnu akciju, naročito u onim oblastima u kojima je neophodno rješavanje duboko ukorijenjene, dugotrajne strukturne diskriminacije. Neki od primjera su posebna podrška u predškolskom odgoju i obrazovanju za grupe izložene diskriminaciji i netoleranciji, kao i ciljano zapošljavanje članova tih grupa u javnom i privatnom sektoru.
61. U skladu sa tačkom 2. i 8. GPR br. 7 ECRI-ja, domaćim propisima o zabrani diskriminacije trebalo bi obavezati javne organe da u izvršavanju svojih funkcija promovišu jednakost i sprečavaju diskriminaciju. Tijela za jednakost bi trebala promovirati provođenje ove preporuke u državama članicama u kojima ta zakonska obaveza još ne postoji.
62. Tamo gdje takva zakonska obaveza postoji, tijela za jednakost bi trebala podizati svijest o ovoj opštoj obavezi uključivanja jednakosti u sve aktivnosti javnih organa te podržavati i pratiti njenu implementaciju. U tu svrhu tijela za jednakost bi trebala izraditi standarde koji bi, na primjer, mogli obuhvatati izradu i primjenu smjernica za procjenu uticaja na jednakost i programa jednakosti (u vezi s tim vidi tačku 27. Obrazloženja GPR br. 7 ECRI-ja i Obrazloženja tačke 1. GPR br. 14, a za sektore policije i obrazovanja preporuke iz GPR br. 11 i dijela II.1 GPR br. 10). Tijela za jednakost trebala bi nadalje pomagati organima u primjeni tih standarda kroz materijale za obuku i smjernice te biti uključena u njihovu redovnu procjenu kroz praćenje i analizu njihovog uticaja. Tamo gdje je to primjereno, tijela za jednakost bi trebala uvoditi te standarde ili nastojati da se oni uvedu putem pokretanja postupaka pred nadležnim organom ili putem sudske kontrole.

63. Nadležnost za praćenje zakonskih i izvršnih akata na saveznom, regionalnom i lokalnom nivou bi trebala biti praćena nadležnošću za pokretanje postupaka u skladu sa tačkom 14. GPR.
64. Tijela za jednakost bi trebala motivisati organizacije zadužene za obuku i pomagati im u izradi i provođenju početne i kontinuirane obuke o jednakosti i nediskriminaciji. Ključne ciljne grupe bi trebale obuhvatati političare, visoke funkcionere i druge donositelje odluka, poslodavce, stručnjake za kadrovska pitanja, sindikate, pravosuđe, ostale pravne stručnjake, policiju, medije, prosvjetne radnike, preduzeća i pružatelje usluga. Tijela za jednakost mogla bi i sama provoditi tu obuku, posebno tamo gdje to ne radi niko drugi.
65. Da bi se postigao stvarni uticaj, tijela za jednakost ne bi trebala stati na izdavanju preporuka, već bi također trebala pratiti njihovo provođenje. U mnogim slučajevima može biti korisno otvoriti dijalog s onima kojima su preporuke namijenjene. Tijela za jednakost bi kroz taj dijalog mogla objasniti svoje preporuke, pokazati kako se one mogu provesti i motivisati odgovorne osobe da poduzmu neophodne korake. Tijela za jednakost bi trebala pratiti napredak u provođenju njihovih preporuka i redovno objavljivati pregled statusa njihovog provođenja.
66. Tijela za jednakost bi trebala dati svoj doprinos u praćenju provođenja odgovarajućih preporuka drugih sličnih tijela (vidi tačku 13n. i o. GPR).
67. Brojne međuvladine organizacije, poput Ujedinjenih nacija, Vijeća Evrope i Organizacije za evropsku sigurnost i saradnju i njihovi sudovi, komisije i odbori, imaju mandat koji uključuje promociju jednakosti i sprečavanje i borbu protiv diskriminacije i netolerancije. Saradnja s tim međuvladinim organizacijama donosi značajne prednosti tijelima za jednakost. Tijela za jednakost bi trebala promovisati ratifikaciju i provođenje relevantnih međunarodnih ugovora i širiti informacije o standardima, sudskoj praksi, izvještajima i preporukama međuvladinih organizacija. Povezivanje njihovog rada s međunarodnim okvirom povećava legitimitet i uticaj djelovanja tijela za jednakost. Tamo gdje je potrebno, tijela za jednakost bi trebala promovisati prevođenje tih tekstova na jezike koji su inače u upotrebi u njihovoj zemlji.
68. Tijela za jednakost bi trebala učestvovati u aktivnostima međuvladinih organizacija koje se tiču monitoringa, savjetovanja i saradnje. U tom okviru bi trebali pružati informacije i davati prijedloge u vezi sa preporukama. To međuvladinim organizacijama omogućava da razumiju probleme i iskoriste stručno znanje tijela za jednakost, temelje svoje preporuke na tim problemima i stručnom znanju, daju dodatni legitimitet položaju tijela za jednakost i doprinose očuvanju i njegovanju njihove nezavisnosti i efikasnosti. Tijela za jednakost bi, s druge strane, trebala promovisati i pratiti provođenje preporuka međuvladinih organizacija na državnom nivou.
69. Tijela za jednakost djeluju u širem okviru organizacija i institucija koje se bave pitanjima jednakosti, diskriminacije i netolerancije. Razvijanje mreža između ovih organizacija, upoznavanje njihovih problema i pomaganje u koordinaciji njihovih aktivnosti u okviru tih mreža povećat će njihov uticaj na zajednički cilj. Tijela za jednakost mogu tako poslužiti kao centar putem kojeg se te organizacije povezuju i komuniciraju. Te mreže bi se trebale koristiti za razvijanje zajedničkog razumijevanja i ciljeva na polju jednakosti te za provođenje zajedničkih aktivnosti. Pored toga, saradnja sa pravnicima koji su voljni raditi besplatno može biti naročito važna kako za funkciju promocije i prevencije, tako i za funkciju podrške i zastupanja.
70. Saradnja sa tijelima za jednakost u drugim državama članicama važan je resurs za međusobnu razmjenu znanja, kontinuirano unapređenje i jačanje tijela za jednakost.

Na primjer, Equinet, Evropska mreža tijela za jednakost, ima važnu ulogu u tom pogledu.

V. Nadležnosti za podršku i zastupanje u sudskim postupcima

Tačka 14. Preporuke

71. Osobe izložene diskriminaciji i netoleranciji suočavaju se s brojnim problemima i preprekama u borbi protiv nejednakosti. Mnogi od njih nemaju ni kapacitete ni resurse za ostvarivanje svojih prava. Stoga tijela za jednakost imaju važnu ulogu da im u tome pomognu.
72. Tijela za jednakost bi trebala imati pravo da zaprimaju pritužbe o diskriminaciji i netoleranciji, uključujući govor mržnje, i da po tim pritužbama pokreću postupke. Da bi olakšali podnošenje pritužbi, trebali bi osigurati da budu pristupačni osobama izloženim diskriminaciji i netoleranciji (vidi tačku 40. GPR). Tim osobama je često na samom početku potrebna lična i emocionalna podrška kako bi se nosile s diskriminacijom ili netolerancijom koju doživljavaju. Sljedeći nivo podrške su pravni savjeti koji će im pomoći u jasnijem razumijevanju njihovih prava i mogućih načina ostvarivanja tih prava. Zatim im je potrebna pravna pomoć u obraćanju javnim i privatnim institucijama, tijelima koja donose odluke i sudovima s ciljem ostvarivanja prava.
73. Izraz „institucija“ u ovom kontekstu obuhvata sve institucije u privatnom i javnom sektoru koje imaju ulogu u rješavanju pritužbi na diskriminaciju ili netoleranciju. „Postupajući organi“ su svi organi koji imaju nadležnost za rješavanje pritužbi, a nisu u okviru pravosudnog sistema, poput tijela za jednakost sa funkcijom odlučivanja.
74. Postupak pomirenja može biti brz i sporazuman način za zaustavljanje diskriminacije ili netolerancije. Primjena postupka pomirenja može biti naročito korisna tamo gdje se diskriminacija ili netolerancija dogodila u postojećem odnosu, kao što je radni odnos ili zakup. Pomirenje treba povjeriti nepristrasnoj osobi ili odjelu u okviru tijela za jednakost ili izvan njega.
75. Tijela za jednakost bi trebala imati pravo da zastupaju osobe izložene diskriminaciji i netoleranciji putem vlastitog osoblja ili da angažuju i plate advokata koji će te osobe zastupati pred institucijama, postupajućim organima i sudovima.
76. U predmetima diskriminacije postoje brojni vidovi pravne zaštite od kojih bi tijela za jednakost trebala odabrati najefikasniji vid kako bi osigurala ostvarivanje prava podnositelja pritužbe. Na primjer, kada je riječ o problemu upisa u školu ili prisilnih deložacija romskih naselja, tijelo za jednakost bi moglo pokrenuti upravni postupak pred nadležnim organom ili postupak pred sudom za jednakost ili redovnim sudom. U drugim slučajevima može odabrati postupak pred institucijom u privatnom sektoru, kao što je Vijeće za štampu. Također je važno tijelima za jednakost omogućiti pristup ustavnim sudovima u predmetima koji se tiču usklađenosti zakonskih ili upravnih akata sa temeljnim pravom na jednako postupanje. Na međunarodnom nivou, tijela za jednakost bi trebala imati pravo pokretanja postupaka pred međunarodnim ili regionalnim sudovima, kao i komitetima koji rješavaju pojedinačne ili kolektivne pritužbe, kao što je Komitet za socijalna prava Vijeća Evrope ili Komitet Ujedinjenih nacija za eliminaciju rasne diskriminacije.
77. Tijela za jednakost bi trebala imati nadležnost za pokretanje postupaka u svoje ime kada je diskriminisana cijela kategorija osoba te ne postoji imenovani podnositelj pritužbe. Primjer bi bio podsticanje mržnje od strane političara prema svim LGBT osobama. Ista nadležnost je potrebna u slučaju kada se osoba izložena diskriminaciji i

netoleranciji ne osjeća spremnom da pokrene postupak u svoje ime, na primjer u područjima u kojima se ljudi plaše viktimizacije. Države članice bi trebale analizirati sve moguće pristupe kako bi ovu nadležnost dodijelile tijelima za jednakost.

78. Institucije, postupajući organi i sudovi bi u svojim postupcima trebali koristiti stručnost tijela za jednakost. Tijela za jednakost bi, sa svoje strane, trebala imati pravo uključivanja u takve postupke ako smatraju da bi njihova stručnost mogla pomoći u rješavanju predmeta.
79. Postoje zakonom propisani postupci za izvršenje odluka sudova, postupajućih organa i institucija. Istovremeno, postoji prostor za dodatne aktivnosti tijela za jednakost kojim bi se olakšalo provođenje tih odluka. To može uključivati korespondenciju s pojedincima, tijelima ili institucijama kojima su odluke namijenjene, savjetovanje tih osoba, tijela i institucija, izlazak na teren i zajedničko djelovanje s drugim relevantnim subjektima, poput inspektorata, kako bi se osiguralo provođenje odluka. Aktivnosti praćenja trebale bi se provoditi blagovremeno i sistematski.

Tačka 15. Preporuke

80. Uz pomaganje pojedinačnim podnositeljima pritužbi, tijela za jednakost bi također trebala izraditi i provoditi politiku strateških parnica. Strateška parnica sastoji se od identifikovanja i pažljivog odabira predmeta za parnicu kako bi se razjasnila, promovisala i zaštitila prava cijele grupe ljudi koji su u sličnoj situaciji, te osiguravanja velikog publiciteta za te predmete i informisanja o njihovim rezultatima, uključujući putem medija. U oblasti jednakosti, cilj strateške parnice je (i) generiranje sudske prakse koja pojašnjava tumačenje propisa o jednakom postupanju, (ii) osiguravanje kritične mase sudskih predmeta koji se tiču različitih obuhvaćenih osnova, (iii) razvoj sudske prakse o pitanjima strukturne diskriminacije, (iv) stvaranje publiciteta i njegovo korištenje za senzibiliziranje pojedinaca i institucija o njihovim obavezama u skladu sa propisima o jednakim pravima i (v) motivisanje pojedinaca i institucija da te obaveze poštuju i dovedu do društvenih promjena. Kroz takvu stratešku parnicu i medijsko izvještavanje o njoj tijela za jednakost mogu znatno poboljšati položaj grupa izloženih diskriminaciji i netoleranciji te povećati uticaj svojih aktivnosti podrške.
81. Pošto zaprimaju veliki broj pritužbi, tijela za jednakost ne mogu osigurati zastupanje svim osobama koje im se obraćaju. Iako bi trebali pružiti početnu podršku svim podnositeljima pritužbi i, prema potrebi, uputiti ih na druge nadležne institucije, trebali bi imati mogućnost davanja prioriteta određenim predmetima i pružanja usluga zastupanja u tim predmetima. To bi im omogućilo da najefikasnije iskoriste svoje resurse i vode strateške sporove. Kako bi osigurali transparentnost i dosljednost, tijela za jednakost trebala bi objaviti kriterije na kojima temelje svoje izbore.

Tačka 16. Preporuke

82. Osobe izložene diskriminaciji i netoleranciji često nisu u stanju snositi troškove i finansijski rizik postupka pokrenutog radi ostvarivanja njihovih prava. Predmeti se često moraju voditi pred organima na različitim nivoima, naročito predmeti koji se tiču strukturne diskriminacije i predmeti odabrani za strateške parnice. Troškovi i finansijski rizici uključuju (i) sudske i administrativne takse; (ii) troškove zastupanja podnositelja pritužbe i (iii) izloženost riziku da će morati platiti sudske troškove druge strane u slučaju da donesena odluka ne bude u korist podnositelja pritužbe.
83. Konkretno, u predmetima strukturne diskriminacije i predmetima koji se pokreću u okviru strateške parnice trebao bi postojati sistem kojim se garantira da osobe izložene diskriminaciji i netoleranciji ne moraju plaćati nikakve takse niti troškove. Države članice

mogu koristiti postojeće primjere dobre prakse i tu situaciju riješiti na više različitih načina, na primjer kroz: (i) oslobađanje osoba izloženih diskriminaciji od plaćanja sudskih taksi; (ii) pružanje pravne pomoći u predmetima diskriminacije koja pokriva 100% taksi i troškova; (iii) osnaživanje tijela za jednakost da sudovima predlažu predmete u kojima bi se predmeti vodili „besplatno“ kako osobe izložene diskriminaciji i netoleranciji ne bi morale plaćati sudske takse i kako bi od države dobili besplatno pravno zastupanje; (iv) osiguravanje da podnositelj pritužbe neće biti odgovoran za troškove druge strane u postupku u slučaju nepovoljne odluke po njega, ako je predmet pokrenuo važna pitanja koja treba razjasniti ili je u javnom interesu; (v) omogućavanje kolektivnih tužbi putem kojih veći broj podnositelja pritužbe može zajednički pokrenuti postupak smanjujući tako svoju izloženost troškovima ili (vi) osiguravanje dovoljnih resursa koji će tijelima za jednakost omogućiti da osobe izložene diskriminaciji i netoleranciji zastupaju tako što će koristiti vlastito osoblje ili platiti advokata da ih zastupa, kao što je već navedeno u tački 75. Obrazloženja.

VI. Nadležnost za odlučivanje

Tačka 17. i 18. Preporuke

84. Veliki broj država članica dodijelilo je tijelima za jednakost nadležnost za donošenje odluka po pritužbama na diskriminaciju i netoleranciju. Među tim tijelima za jednakost razlikujemo dva modela: prva grupa tijela za jednakost može donositi obavezujuće odluke, a neka od njih također mogu izricati sankcije (tačka 17. GPR). Druga grupa tijela za jednakost izdaje preporuke, koje u praksi mogu imati značajan uticaj, čak i ako nisu obavezujuće i ako se njima ne izriču sankcije (tačka 18. GPR). Institucije koje imaju i mandat Ombudsmana i mandat za jednakost često pripadaju ovoj drugoj grupi.
85. Tijela za jednakost koja donose odluke po pritužbama mogu biti slična sudovima i donositi presude ili rješenja ili biti slična nezavisnim upravnim organima i donositi upravne akte ili odluke.
86. Takva bi tijela trebala biti nadležna za zaprimanje pritužbi o diskriminaciji, uključujući govor mržnje. Zakonom bi trebalo direktno propisati da se pravila o zajedničkom teretu dokazivanja u predmetima diskriminacije (član 11. GPR-a br. 7 ECRI-ja) primjenjuju na postupke koji se vode pred njima. Potrebne su dodatne odredbe o postupcima koji se vode pred takvim tijelima, koje bi trebale sadržavati osnovne procesne garancije, a mogle bi se preuzeti iz zakona o parničnom i upravnom postupku. Definisanje pojedinosti tih odredbi je van djelokruga ovih GPR.
87. Ako države članice uspostave tijelo za jednakost s funkcijom odlučivanja, trebale bi mu dati odgovarajuće nadležnosti za odlučivanje i kontrolu izvršenja odluka. Tijelo za jednakost bi, po mogućnosti, trebalo biti nadležno za donošenje pravno obavezujućih odluka (prvi model tačka 17.), a ne biti ograničeno na neobavezujuće preporuke (drugi model tačka 18.). U oba modela, tijela za jednakost koja odlučuju po pritužbama trebala bi obrazložiti i objaviti svoje odluke te biti nadležna za donošenje odluke koje imaju za cilj zaustavljanje diskriminacije (na primjer, zahtjev da se romska djeca ravnomjerno rasporede u sve razrede u školi), ostvarivanje pune jednakosti (na primjer, zahtijevati isplatu jednake plate podnositelju pritužbe) i sprečavanje buduće diskriminacije (na primjer, uvesti propis o raspoređivanju učenika u različite razrede). Nadalje, oni bi po mogućnosti trebali imati dodatnu nadležnost za izricanje djelotvornih, srazmjernih i odvraćajućih sankcija u predmetima diskriminacije, uključujući plaćanje naknade i za materijalnu i za nematerijalnu štetu (tačka 12. GPR br. 7 ECRI-ja), izricanje novčane kazne i objavljivanje odluke s imenom počinitelja (prvi model tačka 17.). Ime podnositelja pritužbe treba objaviti samo uz njegov/njen pristanak.

88. Prema prvom modelu, države članice bi trebale uspostaviti sistem za izvršavanje odluka tijela za jednakost. To bi se moglo uraditi koristeći rješenja iz propisa o izvršenju sudskih ili upravnih odluka.

Tačka 19. i 20. Preporuke

89. Trebalo bi predvidjeti mogućnost žalbe sudu u slučaju protiv pravno obavezujućih odluka, ali to bi se trebalo odnositi samo na konačne odluke o meritumu predmeta. Neobavezujuće preporuke ne bi trebale biti predmet žalbe.
90. Ako je podnositelj pritužbe odlučio pokrenuti postupak prvo pred sudom, naknadno pokretanje postupka u istoj stvari pred tijelom za jednakost koje ima funkciju odlučivanja ne bi mu trebalo biti dopušteno.

VII. Ovlaštenja za prikupljanje dokaza i informacija

Tačka 21. Preporuke

91. Tijela za jednakost trebaju imati odgovarajuća ovlaštenja za prikupljanje dokaza i informacija u vezi sa sve tri funkcije navedene u ovom GPR. Ovlaštenja tijela koja donose odluke mogle bi biti obimnije od ovlaštenja tijela za jednakost koja imaju mandat koji podrazumijeva samo funkciju promocije i prevencije i funkciju podrške i zastupanja.

VIII. Nezavisnost i efikasnost

Tačka 22. Preporuke

92. Da bi se ostvario najbolji mogući uticaj i ishodi u oblasti jednakosti, države članice bi trebale definisati niz aranžmana kojim se osigurava nezavisnost i efikasnost tijela za jednakost (vidi također tačku 2. i 3. GPR).

Tačka 23. do 26. Preporuke

93. Kvalitetno vodstvo kojeg odlikuje visok stepen integriteta ključno je za nezavisnost i efikasnost tijela za jednakost. Stoga je u ovim GPR dato nekoliko preporuka koje se odnose na vodstvo tijela za jednakost.
94. Kao što je dokumentirano u ECRI-jevim izvještajima o monitoringu stanja u državama, modeli vodstva u tijelima za jednakost država članica značajno se razlikuju. Tijelima za jednakost može rukovoditi izvršni predsjedavajući angažiran za stalno ili honorarno ili predsjednik odbora tijela, jedna imenovana osoba (na primjer, ombudsman) koja ima zamjenike odgovorne za različitu problematiku (na primjer, zamjenici ombudsmana) ili viši rukovoditelj (na primjer, osoba angažirana na rukovodni položaj u tijelu za jednakost koja često za svoj rad odgovara odboru).
95. Osnovni mehanizam kojim se garantuje nezavisnost vodstva tijela za jednakost je transparentan postupak biranja rukovodnog kadra koji je zasnovan na kompetencijama i ima mehanizme kojim se onemogućava bilo kakav presudni uticaj izvršne vlasti u bilo kojoj fazi postupka odabira, a naročito u fazi predlaganja ili (preliminarnog) odabira kandidata i u fazi odlučivanja. Ovaj postupak bi trebao biti participativan, što znači da bi u njega trebale biti uključene organizacije koje predstavljaju ili rade s grupama izloženim diskriminaciji i netoleranciji. Biranje u parlamentu u jednom otvorenom i transparentnom postupku jedan je od načina ispunjavanja ovih uslova.

96. Osobe na rukovodećim pozicijama trebale bi uživati isti stepen zaštite od prijetnji i prisile kao i ostali predstavnici države na sličnim pozicijama. Zakonom bi trebalo propisati uslove pod kojim osobe na rukovodećim pozicijama mogu, u izuzetnim okolnostima, biti razriješene dužnosti ili isključene iz postupka odabira koji bi mogao dovesti do produženja mandata. Osobe na rukovodećim pozicijama ne bi trebale biti razrješavane dužnosti zbog promjena u mandatu ili restrukturiranja institucija. Još jedan od mehanizama zaštite nezavisnosti jeste da se ovim osobama da odgovarajući stepen imuniteta u vezi sa funkcijama koje obavljaju. Pojednost i standardi mogu se naći u Izvještaju Venecijanske komisije Vijeća Evrope o obimu i ukidanju parlamentarnog imuniteta, CDL-AD (2014) 011.
97. Osobe na rukovodećim pozicijama ne bi trebale obavljati aktivnosti niti biti članovi tijela ili institucije koje bi mogle narušiti nezavisnost tijela za jednakost ili na drugi način ugroziti njihove uloge. Te osobe, na primjer, ne bi trebale biti ministri u vladi, visoki funkcioneri ili rukovoditelji profesionalnih organizacija.
98. Jako i stabilno vodstvo je presudno za uticaj tijela za jednakost. Osobe odgovorne za vođenje tijela za jednakost moraju ostvariti napredak i uticaj u različitim oblastima svog mandata, istovremeno pregovarajući u promjenjivom političkom kontekstu i štiteći mandat i nezavisnost tijela. Osobe na rukovodećim pozicijama također trebaju okupiti profesionalno i predano osoblje posvećeno strateškim prioritetima organizacije i upravljati nizom različitih odnosa s interesnim grupama.
99. Kako bi se osiguralo efikasno vodstvo, odgovornosti osoba na rukovodećim pozicijama trebaju biti jasno definisane. U tijelu za jednakost trebala bi postojati barem jedna osoba na rukovodećem položaju, angažirana za stalno ili honorarno, koja će se baviti rukovođenjem i usmjeravanjem tijela za jednakost, a koja će imati konkurentnu platu. Dužina njihovog mandata bi trebala biti takva da im omogući da izvrše određeni uticaj i osiguraju svoju nezavisnost. Na primjer, trajanje mandata se može kretati između četiri i pet godina s mogućnošću obnavljanja imenovanja ili pokriti duže razdoblje bez mogućnosti obnavljanja imenovanja.

Tačka 27. do 29. Preporuke

100. Još jedan bitan mehanizam zaštite nezavisnosti tijela za jednakost je i pravo da nezavisno odlučuje o svojoj unutrašnjoj organizaciji, upravljanju budžetom i finansijskim i kadrovskim resursima, zapošljavanju osoblja i pravo na vlastite, odvojene prostorije. Te prostorije bi trebale, po veličini i namjeni, odgovarati potrebama tijela za jednakost. Delegiranje osoblja iz institucija javnog sektora trebalo bi biti ograničeno jer bi to moglo ugroziti nezavisnost tijela za jednakost i uticati na percepciju njegove nezavisnosti.
101. Adekvatno finansiranje i broj osoblja tijela za jednakost ključni su faktor njihove efikasnosti i treba ih procijeniti na osnovu objektivnih pokazatelja. Neki od tih pokazatelja mogu biti (i) veličina države članice i broj stanovnika, (ii) stepen i priroda prijavljenih i neprijavljenih slučajeva diskriminacije i netolerancije, uključujući govor mržnje, (iii) broj, kapacitet i doprinos drugih tijela koja se bave pitanjima jednakosti, diskriminacije i netolerancije, (iv) sredstva koja su tijelu za jednakost neophodna kako bi svoje funkcije i nadležnosti izvršavala na onom nivou i sa onim kvalitetom koji je neophodan da bi se ostvario određeni uticaj i (v) veličina državnog budžeta države članice. Međusobno upoređivanje s drugim državama članicama može biti od pomoći u određivanju odgovarajućih resursa za tijelo za jednakost.
102. Transparentnost korištenja finansijskih sredstava trebalo bi ostvariti bilo kroz godišnji izvještaj tijela za jednakost ili na drugi odgovarajući način.

103. Pravo na prikupljanje dodatnih sredstava iz drugih izvora osim državnih, na primjer EU, Vijeće Evrope ili privatne filantropske organizacije, može doprinijeti povećanju uticaja tijela za jednakost, pod uslovom da to ne ugrožava njihovu nezavisnost.

Tačka 30. Preporuke

104. Pravo na davanje javnih izjava i izradu i objavljivanje dokumenata, uključujući godišnje izvještaje, tematske izvještaje, specijalne izvještaje i izvještaje o istrazi, bez obaveze prethodnog obavještanja ili pribavljanja odobrenja, važan je element nezavisnosti. Za objavljivanje izvještaja ne bi trebalo biti potrebno odobrenje parlamenta ili vlade.

Tačka 31. Preporuke

105. U cilju jačanja svoje nezavisnosti i vjerodostojnosti, tijela za jednakost bi svoj rad trebala zasnivati na relevantnom međunarodnom i domaćem pravnom okviru, standardima, preporukama i sudskoj praksi. Njihov rad bi trebao biti zasnovan na dokazima i analizi stavova relevantnih institucija i pojedinaca.

Tačka 32. Preporuke

106. Kompatibilno je s nezavisnošću tijela za jednakost da podliježu zakonu o javnim službama i pravilima o finansijskoj odgovornosti. To ne bi trebalo zloupotrijebiti za otežavanje rada tijela za jednakost. Prema potrebi, propisi iz ove oblasti koji se primjenjuju na pravosuđe mogu se primijeniti i na tijela za jednakost.

Tačka 33. do 34. Preporuke

107. Strateško planiranje i redovni ciklusi planiranja i upravljanja važni su za davanje prioriteta ključnim pitanjima, maksimiziranje uticaja, poboljšanje kvaliteta rada, efikasno korištenje resursa i osiguravanje trajnog učenja i kontinuiranog poboljšanja unutar tijela za jednakost. Ti ciklusi planiranja i upravljanja obično podrazumijevaju analizu preostalih izazova, definisanje ciljeva i zadataka, planiranje i razvijanje aktivnosti, provođenje aktivnosti, procjenu njihovog uticaja te analizu onoga što je urađeno i ostvarenog napretka. Njih treba koristiti kako bi se osiguralo da tijelo za jednakost radi na strateškoj mješavini aktivnosti u svim svojim funkcijama koje će doprinijeti ostvarivanju ciljeva i povećati njegov uticaj (vidi tačku 12. GPR).
108. Tijela za jednakost bi trebala definisati pokazatelje, polaznu tačku i ključne ciljeve i aktivnosti što će im omogućiti mjerenje ulaganja resursa u aktivnosti, rezultata tih aktivnosti, kao i uticaja pojedinačnih aktivnosti i ukupnog uticaja tijela za jednakost. Tijela za jednakost bi trebala redovno sama ocjenjivati svoj rad, a s vremena na vrijeme prolaziti i vanjsku ocjenu, te uspostaviti interne procese i razmjenu informacija koji omogućava učešće svih članova osoblja u kolektivnom učenju i kontinuiranom usavršavanju. Ovi procesi planiranja i upravljanja trebali bi biti jednostavni, ali efikasni i ne smiju previše opterećivati resurse.
109. S obzirom na složenost komunikacijskog izazova s kojim se suočavaju, tijela za jednakost bi trebala izraditi posebnu komunikacijsku strategiju. Ovom strategijom bi trebalo identifikovati komunikacijske ciljeve, ciljanu prioritetnu publiku, ključne poruke koje se prenose, različita komunikacijska sredstva koja se koriste i efikasno korištenje dostupnih resursa.

110. Glavna publika i poruke obično uključuju (i) širu javnost, kako bi se podržalo društveno vrednovanje i pozitivni stavovi prema jednakosti, raznolikosti i nediskriminaciji, poboljšalo razumijevanje ovih pitanja i povećala motivacija za doprinos jednakosti; (ii) čitav niz institucija u javnom i privatnom sektoru kako bi im se omogućilo upoznavanje i razumijevanje njihovih obaveza u skladu sa propisima o jednakom postupanju te kako bi se uticalo na njihovu veću motivaciju i sposobnost da te obaveze ispune i prevaziđu uvođenjem djelotvornih sistema poštovanja jednakosti i raznolikosti; (iii) grupe izložene diskriminaciji i netoleranciji kako bi ih informisali o njihovim pravima i izgradili potrebno povjerenje, sigurnost i kapacitete koji će im pomoći u ostvarivanju njihovih prava.

Tačka 35. do 36. Preporuke

111. Zakonodavna, izvršna i tijela za jednakost imaju važnu ulogu u promociji i ostvarivanju jednakosti te u sprečavanju i borbi protiv diskriminacije i netolerancije. U cilju ostvarivanja najvećeg mogućeg napretka u postizanju tih zajedničkih ciljeva, tijela za jednakost bi trebala redovno raspravljati o ključnim pitanjima i provođenju preporuka sa donositeljima odluka na najvišem nivou u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti. Godišnji, tematski i drugi izvještaji, kao i preporuke koje u njima daju, mogu poslužiti kao odlična osnova za redovnu komunikaciju. Propisivanjem zakonske obaveze održavanja najmanje jednog dijaloga godišnje sa zakonodavnim i izvršnim vlastima o godišnjem izvještaju uspostavlja se neophodni institucionalni okvir za ovu suradnju.
112. U godišnjim izvještajima treba iznijeti ključna pitanja koja se tiču jednakosti, diskriminacije i netolerancije te preporuke tijela za jednakost. U tim izvještajima također treba dati pregled aktivnosti tijela za jednakost i njihovih rezultata, uključujući razvrstane podatke o pritužbama na diskriminaciju i njihove ishode.
113. Organi uopšteno, a ne samo donositelji odluka na najvišem nivou pomenuti u tački 111. Obrazloženja, trebali bi održavati redovne dijaloge sa tijelima za jednakost. U tu svrhu, oni bi trebali tijelu za jednakost proaktivno dostavljati nacрте zakona, politika i izvršnih akata kako bi ono analiziralo njihov uticaj na jednakost i nediskriminaciju. Tijela za jednakost bi, sa svoje strane, trebala organima dostavljati komentare i preporuke. Organi bi trebali biti otvoreni za takav dijalog.

Tačka 37. Preporuke

114. Pored uspostavljanja vanjskih mreža i saradnje sa interesnim grupama (vidi tačku 12b. GPR), tijela za jednakost trebaju također uključiti interesne grupe, a posebno grupe izložene diskriminaciji i netoleranciji i njihove predstavničke organizacije, u vlastite strukture i rad. Jedan od načina za ostvarivanje ovog učešća je osnivanje savjetodavnog odbora u čijem će sastavu biti članovi ovih grupa i organizacija. Ovaj odbor bi učestvovao u strateškom planiranju i praćenju trenutnog i budućeg rada i planova tijela za jednakost. Veći broj različitih interesnih grupa, uključujući civilno društvo, akademsku zajednicu, udruženja poslodavaca i radnika i medije, mogao bi se na sličan način uključiti u ovaj odbor ili neki poseban odbor. Tijela za jednakost mogla bi nadalje osnovati privremene radne i projektne grupe sa interesnim grupama u cilju unapređenja određenih aspekata rada te uvođenja i provođenja zajedničkih aktivnosti i projekata.

Tačka 38. do 39. Preporuke

115. Tijela za jednakost bi trebala poslužiti kao primjer u pogledu raznolikosti i jednake rodne zastupljenosti u svim područjima svog djelovanja. Tijelo za jednakost koje zapošljava rukovodioce i osoblje sa različitim predznanjem i ličnim iskustvima povećava svoju

sposobnost upoznavanja, komuniciranja i unapređenja položaja grupa izloženih diskriminaciji i netoleranciji. Raznolikost vodstva tijela za jednakost mogla bi se postići uspostavljanjem upravljačkog tijela i savjetodavnog odbora u čijem sastavu će biti predstavnici grupa i organizacija iz tačke 114. Obrazloženja. Raznolikost među rukovodiocima i uposlenicima mogla bi se postići primjenom postupka zapošljavanja zasnovanog na sistemima jednakosti i raznolikosti, uključujući afirmativnu akciju u cilju zapošljavanja osoblja iz nedovoljno zastupljenih grupa izloženih diskriminaciji i netoleranciji.

116. Tijela za jednakost bi trebala raditi na ostvarivanju ravnopravne rodne zastupljenosti u svojim strukturama i među svojim osobljem i koristiti afirmativnu akciju za ostvarivanje ovog cilja, tamo gdje je to prikladno.
117. Tijela za jednakost imaju širok spektar nadležnosti (vidi tačku 13. do 18. GPR) i bave se pitanjima jednakosti, diskriminacije i netolerancije u raznim oblastima. Da bi obavljali sve potrebne aktivnosti, uposlenici moraju biti iz različitih profesija (na primjer pedagozi, društvene nauke, pravnici) i imati različite kompetencije (na primjer komunikacija, savjetovanje, istraživanje, prikupljanje podataka, izrada nacrt, pravne i upravljačke vještine).
118. Obuka osoblja u tijelima za jednakost je važna kako bi se osiguralo da osoblje usavršava i održava savremena znanja i vještine, te svijest koja je neophodna da bi svoje uloge mogli izvršavati na najbolji mogući način.

IX. Pristupačnost

Tačka 40. Preporuke

119. Pošto se članovi grupa izloženih diskriminaciji i netoleranciji često suočavaju sa višestrukim problemima i preprekama (vidi tačku 71. Obrazloženja), tijela za jednakost trebaju posebno voditi računa da im budu lako dostupna.
120. U cilju olakšavanja inicijalnog kontakta, tijela za jednakost bi trebala članovima grupa izloženih diskriminaciji i netoleranciji ponuditi različite i jednostavne načine pristupa informacijama i uspostavljanja kontakata. Ustupanje prostorija, internetske usluge, usluge e-pošte i telefona ključni su resursi u ovom kontekstu.
121. Jednako je važno uspostaviti, po potrebi, lokalne i/ili regionalne urede kako bi se osiguralo trajno prisustvo i/ili uvođenje lokalne i/ili regionalnih terenskih inicijativa u cilju osiguravanja redovnog privremenog prisustva u grupama izloženim diskriminaciji i netoleranciji u cijeloj zemlji. To je naročito važno tamo gdje takve grupe žive u udaljenim područjima i u državama članicama sa velikom teritorijom. Te aktivnosti bi omogućile poklanjanje posebne pažnje regijama i opštinama u kojima postoji veliki broj grupa izloženih diskriminaciji i netoleranciji ili visok stepen diskriminacije i netolerancije. Također je važno da članovi takvih grupa koji ne žive u blizini sjedišta, regionalnog ili lokalnog ureda tijela za jednakost imati mogućnost da tijelo za jednakost kontaktiraju putem interneta i da koriste tehnologije poput videorazgovora.
122. Osobe koje se suočavaju sa (višestrukom) diskriminacijom i netolerancijom dolaze iz različitih grupa koje imaju svoje specifične potrebe i karakteristike. Neki možda ne poznaju jezik/jezike u službenoj upotrebi u državi, možda su nepismeni, možda se plaše da kontaktiraju organe ili možda nisu u mogućnosti da tijelo za jednakost kontaktiraju tokom uobičajenog radnog vremena. Ključni element da bi se odgovorilo na ove različite potrebe je fleksibilnost u postupcima i praksi tijela za jednakost. Tijela za jednakost bi trebala redovno analizirati različite potrebe različitih grupa izloženih

diskriminaciji i netoleranciji te razviti postupak za primjereno prilagođavanje tim potrebama od prvog kontakta. Neki od primjera tog prilagođavanja su omogućavanje komunikacije sa tijelom za jednakost na različitim jezicima, lični kontakt i usmena komunikacija, susreti sa tijelom za jednakost u ambijentu koji uliva povjerenje, određena dostupnost izvan uobičajenog radnog vremena i osiguravanje staranja o djeci tokom razgovora sa roditeljima. Osoblje treba biti svjesno takvih prepreka i karakteristika, biti spremno da se upozna sa specifičnim potrebama svakog pojedinca izloženog diskriminaciji i netoleranciji te biti spremno na određeno prilagođavanje već od prvog kontakta.

123. Drugi ključni element za osiguravanje pristupačnosti je postavljanje minimalnih zahtjeva osobama prilikom njihovog prvog obraćanja tijelu za jednakost. Trebalo bi omogućiti usmeno podnošenje pritužbi i minimalne uslove prihvatljivosti.
124. Izraz „invaliditet“ treba tumačiti u skladu sa članom 1.2 Konvencije UN o pravima osoba sa invaliditetom.
125. Pripadnici grupa izloženih diskriminaciji i netoleranciji često se boje da bi mogli pretrpjeti dodatnu štetu ako potraže pomoć tijela za jednakost. Stoga bi trebalo omogućiti povjerljivo kontaktiranje tijela za jednakost kako bi se taj rizik sveo na najmanju moguću mjeru. Tijela za jednakost bi trebala nastojati da spriječe svaki vid viktimizacije osoba izloženih diskriminaciji i netoleranciji u toku postupka i podzimati odgovarajuće mjere u skladu sa zakonskim odredbama kojima se zabranjuju svi vidovi odmazde (vidi tačku 27. GPR br. 7 ECRI-ja).

