

European Commission
against Racism and Intolerance

ECRI
Commission européenne
contre le racisme et l'intolérance

COUNCIL OF EUROPE



CRI(2003)8 REV.
Version tchèque
Czech version

**EVROPSKÁ KOMISE
PROTI RASISMU A NESNÁŠENLIVOSTI**

**VŠEOBECNÉ POLITICKÉ
DOPORUČENÍ ECRI Č. 7**

**DOPORUČENÍ PRO NÁRODNÍ LEGISLATIVU
K BOJI PROTI RASISMU
A RASOVÉ DISKRIMINACI**

**PRIJATO 13 PROSINEC 2002
A POZMĚNĚNO DNE 7. PROSINCE 2017**

Pro další informace o ECRI a jejích aktivitách laskavě kontaktujte:

Secretariat of the European Commission against Racism and Intolerance
Council of Europe
F-67075 Strasbourg cedex
Tel: +33(0)3 90 21 46 62
E-mail: ecri@coe.int

Website: www.coe.int/ecri

Evropská komise proti rasismu a intoleranci (ECRI),

připomínajíc Deklaraci, kterou přijaly hlavy států a vlád členských zemí Rady Evropy na svém Prvním summitu, konaném ve Vídni ve dnech 8. – 9. října 1993;

připomínajíc, že Akční plán pro boj proti rasismu, xenofobii, antisemitismu a nesnášenlivosti tvořící součást této Deklarace vyzývá Výbor ministrů, aby ustavil Evropskou komisi proti rasismu a intoleranci, jejímž mandátem mj. bude formulovat pro členské státy doporučení pro všeobecnou politiku v této oblasti;

rovněž připomínajíc Závěrečnou deklaraci a Akční plán, které přijaly hlavy států a vlád členských států Rady Evropy na svém Druhém summitu, konaném ve Štrasburku ve dnech 10. – 11. října 1997;

připomínajíc, že se v článku 1 Všeobecné deklarace lidských práv vyhláší, že se všichni lidé rodí svobodní a rovní ve své důstojnosti a právech;

s přihlédnutím k Mezinárodní úmluvě o vyloučení všech forem rasové diskriminace;

s přihlédnutím k Úmluvě Mezinárodní organizace práce č. 111 o diskriminaci (v zaměstnání a povolání);

s přihlédnutím k článku 14 Evropské úmluvy o lidských právech;

s přihlédnutím k Protokolu č. 12 k Evropské úmluvě o lidských právech, obsahujícímu obecné ustanovení zakazující diskriminaci;

s přihlédnutím k precedenčnímu právu Evropského soudu pro lidská práva;

s ohledem na Chartu základních práv Evropské unie;

s ohledem na směrnici Rady Evropské unie č. 2000/43/EC, kterou se realizuje zásada rovného zacházení s lidmi bez ohledu na jejich rasový nebo etnický původ, a na směrnici Rady Evropské unie č. 2000/78/EC, kterou se vytváří obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání;

s přihlédnutím k Úmluvě o prevenci a trestání zločinu genocidy;

připomínajíc Doporučení ECRI pro všeobecnou politiku č. 1 k boji proti rasismu, xenofobii, antisemitismu a nesnášenlivosti a Doporučení ECRI pro všeobecnou politiku č. 2 k orgánům podporujícím rovnost a bojujícím proti rasismu a nesnášenlivosti na národní úrovni;

zdůrazňujíc, že ve svých zprávách o jednotlivých zemích ECRI pravidelně členským státům doporučuje přijmout účinná legislativní opatření k boji proti rasismu a rasové diskriminaci;

připomínajíc, že se Politickou deklarací Evropské konference proti rasismu, přijatou na závěrečném zasedání Konference dne 13. 10. 2000, vlády členských států Rady Evropy zavázaly, že všude tam, kde je to zapotřebí, přijmou a uvedou v život národní legislativu a administrativní opatření, kterými se bude výslovně a konkrétně čelit rasismu a zakáže se rasová diskriminace ve všech oblastech veřejného života;

rovněž připomínajíc Deklaraci a Akční program přijaté Světovou konferencí proti rasismu, rasové diskriminaci, xenofobii a intoleranci, jež se konala ve dnech 31. 8. – 8. 9. 2001 jihoafrickém Durbanu;

s vědomím, že k vymýcení rasismu a rasové diskriminace samotné zákony nestačí, avšak přesvědčena, že v boji proti rasismu a rasové diskriminaci hrají zákony zásadní úlohu;

zdůrazňujíc základní důležitost odpovídajících legislativních opatření, má-li se proti rasismu a rasové diskriminaci bojovat účinně a způsobem, který má odrazující účinek a jenž je pokud možno obětí vnímán jako uspokojivý;

přesvědčena, že akce zákonodárce proti rasismu a rasové diskriminaci má ve společnosti také výchovnou úlohu, neboť přináší jasné sdělení, že ve společnosti, kde vládne zákon, nebudou tolerovány žádné pokusy o legitimizaci rasismu a rasové diskriminace,

snažíc se – souběžně s dalšími činnostmi probíhajícími na mezinárodní a evropské úrovni – pomáhat členským státům v jejich boji proti rasismu a rasové diskriminaci, a to tím, že stanoví stručně a přesně klíčové elementy, jež by měly být v příslušné národní legislativě obsaženy;

doporučuje vládám členských států:

- a. uzákonit legislativu proti rasismu a rasové diskriminaci, pokud tato legislativa ještě neexistuje nebo je nedokonalá,
- b. zajistit, aby byly v této legislativě zahrnuty klíčové komponenty vyložené níže.

Klíčové elementy národní legislativy proti rasismu a rasové diskriminaci

I. Definice

1. Pro účely tohoto Doporučení platí následující definice:
 - a) „Rasismem“ se rozumí přesvědčení, že rasa¹, barva [pleti], jazyk, náboženské vyznání, státní příslušnost, národnost nebo etnický původ představuje důvod opravňující k pohrdání určitým člověkem nebo skupinou lidí nebo k pocitu nadřazenosti určitého člověka nebo skupiny lidí.
 - b) „Přímou rasovou diskriminací“ se rozumí každé rozdílné zacházení z důvodu, jakým je rasa, barva [pleti], jazyk, náboženské vyznání, státní příslušnost, národnost nebo etnický původ, které nemá žádné objektivní a rozumné ospravedlnění. Rozdílné zacházení nemá žádné objektivní a rozumné ospravedlnění tehdy, pokud nesleduje nějaký legitimní cíl nebo neexistuje-li přiměřený vztah nebo úměrnost mezi použitým prostředkem a cílem, kterého se má dosáhnout.
 - c) „Nepřímou rasovou diskriminací“ se rozumí případ, kdy nějakému zdánlivě neutrálnímu faktoru, jako je opatření, kritérium nebo praxe, nemohou osoby z důvodu své příslušnosti k určité skupině rozlišující se rasou, barvou [pleti], jazykem, náboženským vyznáním, státní příslušností, národností nebo etnickým původem vyhovět nebo kdy jsou v tomto ohledu tyto osoby znevýhodněny, ledaže má tento faktor objektivní a rozumné ospravedlnění. Toto ospravedlnění nastává, sleduje-li se legitimní cíl a mezi použitým prostředkem a cílem, jehož se má dosáhnout, existuje přiměřený vztah úměrnosti.

II. Ústavní zákon

2. V ústavě by měla být zakotvena zásada rovného zacházení, závazek státu podporovat rovnost a právo jednotlivce nebyt diskriminován z důvodu, jakým je rasa, barva [pleti], jazyk, náboženské vyznání, státní příslušnost, národnost nebo etnický původ. Ústava může stanovit, že výjimky ze zásady rovného zacházení mohou být stanoveny zákonem, ovšem za předpokladu, že se přitom nebude jednat o diskriminaci.
3. Ústava by měla stanovit, že za účelem boje proti rasismu je možno omezit svobodu projevu, shromažďování a sdružování. Každé takové omezení by ovšem mělo být v souladu s Evropskou úmluvou o lidských právech.

¹ Jelikož všichni lidé přináležejí k témuž biologickému druhu, odmítá ECRI teorie hlásající existenci různých „ras“. Přesto se v tomto Doporučení ECRI tento výraz používá, aby se zajistilo, že osoby, které jsou obecně a chybně vnímány jako patřící k „jiné rase“, nebudou z ochrany, již legislativa poskytuje, vyloučeny.

III. Občanské a správní právo

4. Přímá a nepřímá rasová diskriminace by měla být zákonem jasně definována a zakázána.
5. Zákonem by mělo být stanoveno, že zákaz rasové diskriminace nebrání zachování nebo zavedení zvláštních dočasných opatření, jejichž účelem je předcházet nebo kompenzovat znevýhodnění osob vyznačujících se důvody vyjmenovanými v odst. 1 bod b) (nadále pouze „vyjmenované důvody“) či usnadnit plné zapojení těchto osob do všech oblastí života. Tato opatření by však neměla přetrvávat po tom, co bude zamýšlených cílů dosaženo.
6. Zákonem by mělo být stanoveno, že se za formy diskriminace považují mimo jiné segregace, diskriminace sdružování, oznámený úmysl diskriminovat, pokyny jiným k diskriminování, podněcování jiných k diskriminování, napomáhání jiným při diskriminování.
7. Zákonem by mělo být stanoveno, že zákaz diskriminace platí pro všechny veřejné orgány i pro všechny fyzické i právnické osoby, a to ve veřejném i soukromém sektoru a ve všech oblastech, zvláště pak v oblasti zaměstnání, členství v profesních organizacích, vzdělání, školení, bydlení, zdravotnictví, sociální ochrany, zboží a služeb pro veřejnost a veřejná místa, výkonu ekonomické činnosti, veřejných služeb.
8. Veřejným orgánům by měla být zákonem uložena povinnost podporovat při výkonu svých funkcí rovnost a bránit diskriminaci.
9. Veřejným orgánům by měla být zákonem uložena povinnost zajistit, aby osoby, jimž zadávají kontrakty a poskytují půjčky, granty nebo jiné příspěvky či výhody, respektovaly a prosazovaly politiku nediskriminace. Konkrétně by měl zákon stanovit, že veřejné orgány podmíní zadání kontraktu nebo poskytnutí půjčky, grantu nebo jiného příspěvku či výhody tím, že druhá osoba bude respektovat a prosazovat politiku nediskriminace. Zákon by přitom měl stanovit, že důsledkem porušení této podmínky může být vypovězení kontraktu nebo odnětí grantu nebo jiného příspěvku či výhody.
10. Zákonem by mělo být zajištěno, že se všechny oběti diskriminace budou moci snadno domoci soudního resp. administrativního projednání, včetně postupů pro vyrovnání. V naléhavých případech by oběti diskriminace měly mít možnost využít postupů urychleného řízení vedoucích k předběžnému opatření.
11. Zákonem by mělo být stanoveno, že pokud osoby, jež se cítí poškozeny diskriminačním jednáním, předloží soudu nebo jinému kompetentnímu orgánu skutečnosti, z nichž lze vyvodit, že došlo k přímé nebo nepřímé diskriminaci, bude na protistraně, aby prokázala, že k diskriminaci nedošlo.
12. Zákonem by měly být za diskriminaci stanoveny účinné, úměrné a odrazující sankce. K nim by měla patřit finanční náhrada pro oběť za její hmotnou i morální újmu.

13. Zákonem by se měly vytvořit potřebné legislativní nástroje k průběžné kontrole, že jsou všechny zákony, předpisy a administrativní opatření na národní i místní úrovni v souladu se zákazem diskriminace. Pokud bude zjištěno, že některé zákony, předpisy nebo administrativní opatření se zákazem v souladu nejsou, bylo by třeba je upravit nebo zrušit.
14. Zákonem by mělo být stanoveno, že diskriminační opatření v individuálních nebo kolektivních smlouvách, dohodách, podnikových interních předpisech a předpisech platných pro výdělečná či nezisková sdružení, nezávislá povolání a zaměstnanecké a zaměstnavatelské organizace je třeba upravit nebo prohlásit za neplatná a nulitní.
15. Zákonem by mělo být stanoveno, že obtěžování z kteréhokoliv z vyjmenovaných důvodů je zakázáno.
16. Zákonem by měla být stanovena povinnost utlumit veřejné financování organizací propagujících rasismus. Tam, kde jsou z veřejných zdrojů financovány politické strany, by se tato povinnost utlumit veřejné financování měla vztahovat i na politické strany, jež propagují rasismus.
17. Zákon by měl umožnit rozpustit organizaci, která propaguje rasismus.

IV. Trestní právo

18. Ze zákona by měly být trestné tyto činy, pokud jsou spáchány úmyslně:
 - a) veřejné podněcování k násilí, nenávisti nebo diskriminaci,
 - b) veřejné urážky a urážky na cti nebo
 - c) hrozbyvůči osobě nebo uskupení osob pro jejich rasu, barvu [pleti], jazyk, náboženské vyznání, státní příslušnost, národnost nebo etnický původ;
 - d) veřejné projevy ideologie, která hlásá nadřazenost nebo podceňuje nebo očeřňuje skupinu osob pro jejich rasu, barvu [pleti], jazyk, náboženské vyznání, státní příslušnost, národnost nebo etnický původ, pokud jsou prováděny s rasistickým cílem;
 - e) veřejné popírání, trivializace, ospravedlňování nebo promíjení zločinů genocidy, zločinů proti lidskosti nebo válečných zločinů, pokud je prováděno s rasistickým cílem;
 - f) veřejné šíření nebo veřejná distribuce písemných, obrazových nebo jiných materiálů obsahujících vyjádření charakterizovaná v bodech a) až e) tohoto odstavce nebo jejich výroba či skladování za účelem veřejného šíření nebo veřejné distribuce, pokud jsou prováděny s rasistickým cílem;
 - g) vytvoření nebo vedení skupiny propagující rasismus, podpora takové skupiny nebo účast na jejích aktivitách s úmyslem podílet se na trestných činech charakterizovaných v bodech a) až f) tohoto odstavce;

- h) rasová diskriminace při výkonu veřejného úřadu nebo veřejného povolání.
- 19. Ze zákona by měla být trestná genocida.
- 20. Zákonem by měla být stanovena trestnost úmyslného podněcování, napomáhání, podporování či pokusu o spáchání kteréhokoliv z trestných činů vyjmenovaných v odstavcích 18 a 19.
- 21. Zákonem by mělo být stanoveno, že v případě trestných činů, jež nejsou v odstavcích 18 a 19 specifikovány, představuje rasistická motivace přitěžující okolnost.
- 22. Zákonem by mělo být stanoveno, že za trestné činy uvedené v odstavcích 18 až 21 nesou trestní odpovědnost i právnické osoby.
- 23. Zákon by měl za trestné činy uvedené v odstavcích 18 až 21 uložit účinné, úměrné a odrazující sankce. Rovněž by měl stanovit sankce vedlejší nebo alternativní.

V. Společná ustanovení

- 24. Zákonem by měl být zřízen jeden orgán nebo více orgánů na podporu rovnosti a pro boj proti rasismu a nesnášenlivosti, jak je stanoveno v Doporučení ECRI pro všeobecnou politiku č. 2.
- 25. Zákonem by mělo být zajištěno, aby organizace, jako jsou sdružení, odborové organizace a další právní subjekty, jež mají podle kritérií stanovených národní legislativou legitimní zájem na boji proti rasismu a rasové diskriminaci, měly právo předkládat případy občanskoprávnímu soudu, intervenovat v administrativních řízeních a podávat žaloby ve věcech trestních, a to i když není specifikována žádná konkrétní oběť. Pokud se o konkrétní oběť jedná, mělo by být třeba získat její souhlas.
- 26. Obětem, které chtějí předstoupit před soud jako žadatelé nebo žalobci a nemají k tomu dostatečné prostředky, by měl zákon zaručit bezplatnou právní pomoc a v případě potřeby i soudem přiděleného advokáta. V případě nutnosti by měl být zdarma zajištěn tlumočnick.
- 27. Osobám, které se prohlašují za oběti rasového trestného činu nebo diskriminace, osobám, které tyto skutky nahlásí a osobám poskytujícím svědectví by měl zákon zajistit ochranu před případnými odvetnými opatřeními.
- 28. Zákonem by měl být zřízen jeden nebo několik nezávislých orgánů pověřených vyšetřováním údajného diskriminačního jednání ze strany příslušníků policie, pracovníků pohraniční kontroly a příslušníků armády a vězeňské služby.

Všeobecná politika ECRI

Vysvětlující memorandum k doporučení č. 7 pro národní legislativu k boji proti rasismu a rasové diskriminaci

Úvod

1. Toto doporučení v rámci všeobecné politiky (nadále pouze „Doporučení“) se zaměřuje na klíčové elementy národní legislativy v boji proti rasismu a rasové diskriminaci. ECRI si je sice vědoma toho, že zákonná opatření sama o sobě v tomto směru nepostačují, je však přesvědčena, že k tomu, aby byl tento boj účinný, je národní legislativa proti rasismu a rasové diskriminaci nutná.
2. V rámci svého přístupu zaměřeného na jednotlivé země doporučuje ECRI pravidelně členským státům Rady Evropy, aby zavedly účinná legislativní opatření na boj proti rasismu a rasové diskriminaci. Cílem Doporučení je podat přehled takových opatření a objasnit a doplnit doporučení, jež jsou formulována ve zprávách ECRI o jednotlivých zemích. Doporučení se také snaží reflektovat obecné zásady obsažené v mezinárodních právních dokumentech, jež jsou uvedeny v preambuli.
3. ECRI soudí, že příslušná legislativa pro boj proti rasismu a rasové diskriminaci má zahrnovat opatření ve všech oblastech práva, tj. v právu ústavním, občanském, správním i trestním. Pouze takto integrovaný přístup umožní, aby členské státy řešily tyto problémy způsobem, který bude z hlediska obětí vyčerpávající, co neúčinnější a maximálně uspokojivý. Na poli boje proti rasismu a rasové diskriminaci poskytuje občanské a správní právo často flexibilní právní prostředky, jež mohou obětem pomoci obracet se k soudu. Trestní právo má symbolický efekt, který zvyšuje povědomí společnosti o závažnosti rasismu a rasové diskriminace, a pokud je implementováno efektivně, má silný odrazující účinek. ECRI bere v úvahu skutečnost, že možnosti, které jednotlivé oblasti práva skýtají, se vzájemně doplňují. Pokud jde konkrétně o boj proti rasismu a rasové diskriminaci, ECRI členským státům Rady Evropy doporučuje, aby přijaly opatření v rámci ústavního, občanského a správního práva a v určitých případech i opatření práva trestního.
4. Zákonná opatření potřebná pro boj proti rasismu a rasové diskriminaci na národní úrovni jsou předložena ve formě klíčových komponent, které by měly být v národní legislativě členských států obsaženy. ECRI zdůrazňuje, že opatření, která doporučuje, jsou kompatibilní s různými právními soustavami, ať již se jedná o právo obecné nebo občanské nebo smíšené. Dále, ty komponenty, které ECRI považuje pro efektivní právní rámec v boji proti rasismu a rasové diskriminaci za klíčové, mohou být upraveny podle specifických podmínek té které země. Je možno je zakotvit do jednoho speciálního zákona, nebo mohou být obsaženy v různých oblastech národní legislativy (právo občanské, správní a trestní). Také je možno zahrnout tyto klíčové komponenty do širší legislativy týkající se boje proti rasismu a rasové diskriminaci. Například při zavádění právních opatření proti diskriminaci mohou

členské státy zakázat vedle rasové diskriminace i další formy diskriminace, jako je diskriminace podle pohlaví, sexuální orientace, změněné pracovní schopnosti, politického nebo jiného přesvědčení, společenského původu, majetku, místa narození nebo jiného hlediska. Konečně v řadě oblastí mohou členské státy prostě uplatnit obecná pravidla, která proto není třeba v tomto Doporučení uvést. Tak je tomu například v občanském právu, jedná-li se například o společnou odpovědnost, zástupnou odpovědnost nebo o stanovení jednotlivých úrovní újmy; v trestním právu, pokud jde o podmínky odpovědnosti a strukturu trestů; v procedurálních otázkách, pokud jde o organizaci a jurisdikci soudů.

5. V každém případě představují tyto klíčové komponenty pouze minimální standard; to znamená, že jsou kompatibilní s případnými právními opatřeními, jež poskytují vyšší ochranu, pokud je některý členský stát již zavedl nebo je zavede v budoucnu, a že v žádném případě nemohou být důvodem ke snížení úrovně ochrany vůči rasismu a rasové diskriminaci, kterou již členský stát poskytuje.

I. Definice

Odstavec 1 Doporučení

6. V Doporučení je třeba výraz „rasismus“ chápat v širokém smyslu, kam spadají jevy jako je xenofobie, antisemitismus a nesnášenlivost. Pokud jde o důvody uvedené v definicích rasismu a nepřímé rasové diskriminace (odst. 1 Doporučení), pak vedle důvodů, jež příslušné právní instrumenty na poli boje proti rasismu a rasové diskriminaci obvykle zahrnují, jako je rasa, barva [pleti] a národnost nebo etnický původ, vyjmenovává Doporučení i jazyk, náboženské vyznání a státní příslušnost². To, že jsou tyto důvody do definice rasismu a rasové diskriminace zahrnuty, vyplývá z mandátu ECRI, kterým je bojovat proti rasismu, antisemitismu, xenofobii a nesnášenlivosti. ECRI soudí, že tyto pojmy, jež se s časem mění, v současnosti zahrnují projevy zaměřené na osoby nebo skupiny osob z důvodů, jako je jejich rasa, barva [pleti], náboženské vyznání, jazyk, státní příslušnost, národnost a etnický původ. Proto zahrnují výrazy „rasismus“ a „rasová diskriminace“ v tomto Doporučení všechny jevy, jež pod mandát ECRI spadají. Někdy se národnost [national origin] interpretuje tak, že zahrnuje i pojem státní příslušnosti [nationality]. Aby se však zajistilo, že bude tento pojem skutečně zahrnut, je v seznamu důvodů výslovně uveden. Důvodem pro to, že se v definicích rasismu a přímé a nepřímé rasové diskriminaci používá spojení „důvody, jako je ...“, je to, aby tento seznam zůstal otevřený a mohl se se společností rozvíjet. V trestním právu ovšem je možno vyjmenovat taxativní seznam důvodů, aby tak byl respektován princip předvídatelnosti, jenž má pro tuto větev práva zásadní význam.
7. Na rozdíl od definice rasové diskriminace (odst. 1 body b) a c) Doporučení), která by měla být do zákona převzata, je definice rasismu uvedena pro účely Doporučení a členské státy se mohou rozhodnout, zda rasismus ve svém právu definují nebo ne. Pokud se rozhodnou, že ano, pak mohou pro účely trestního práva zavést přesnější definici, než je ta, která je uvedena v odst. 1 bod a) Doporučení, aby byly

² ECRI chápe pojem státní příslušnosti [v angl. originále „nationality“] tak, jak je definován v článku 2 odst. a) Evropské úmluvy o národnosti: „státní příslušností [nationality]“ se rozumí právní vazba mezi osobou a státem a nijak neoznačuje etnický původ osoby“.

respektovány základní principy této právní oblasti. K tomu, aby došlo k rasismu, není nutné, aby jediným určujícím faktorem vedoucím k pohrdání nebo k pocitu nadřazenosti byl jeden nebo několik z vyjmenovaných důvodů; stačí, když tyto důvody mezi faktory vedoucí k pohrdání nebo k pocitu nadřazenosti patří.

8. Definice přímé a nepřímé rasové diskriminace v odst. 1 body b) a c) Doporučení čerpají inspiraci v definicích směrnice Rady Evropské unie č. 2000/43/EC, kterou se zavádí zásada rovného zacházení mezi osobami bez ohledu na rasový nebo etnický původ, a ve směrnici Rady Evropské unie č. 2000/78/EC, která stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání, a rovněž z precedenčního práva Evropského soudu pro lidská práva, podle něhož představuje diferencované zacházení diskriminací, neexistuje-li pro ně objektivní a rozumné ospravedlnění. Tato zásada platí pro každé diferencované zacházení z kteréhokoliv z důvodů vyjmenovaných v definici rasové diskriminace. Ovšem diferencované zacházení na základě rasy, barvy [pleti] nebo etnického původu může mít objektivní a rozumné ospravedlnění pouze v mimořádně nízkém počtu případů. Například v zaměstnání, kde barva [pleti] představuje pro dané povolání opravdový a rozhodující požadavek z důvodu povahy příslušných činností daného povolání nebo z důvodu kontextu, ve které probíhají, může diferencované zacházení z tohoto důvodu mít objektivní a rozumné ospravedlnění. Obecněji vzato je třeba pojem objektivního a rozumného ospravedlnění interpretovat vůči diferencovanému zacházení z kteréhokoliv z vyjmenovaných důvodů co nejrestriktivněji.

II. Ústavní právo

9. V Doporučení je třeba výraz „ústava“ chápat v širokém smyslu s tím, že do něj spadají základní zákony a psaná i nepsaná základní pravidla. V odst. 2 a 3 předkládá Doporučení určité zásady, které by měly být v ústavě obsaženy; ty pak jsou implementovány statutárními a regulatorními opatřeními.

Odstavec 2 Doporučení

10. V odst. 2 připouští Doporučení možnost zavést do zákona výjimky ze zásady rovného zacházení, pokud nepředstavují diskriminaci. K tomu, aby byla tato podmínka – podle definic diskriminace navrhovaných v odst. 1 body b) a c) Doporučení – splněna, musí mít výjimka objektivní a rozumné ospravedlnění. Tato zásada platí pro všechny výjimky, včetně těch, které vytvářejí diferencované zacházení na podkladě státní příslušnosti.

Odstavec 3 Doporučení

11. Podle odst. 3 Doporučení by měla ústava obsahovat ustanovení o tom, že za účelem boje proti rasismu je možno omezit svobodu projevu, shromažďování a sdružování. V článku 10 odst. (2) a článku 11 odst. (2) Evropské úmluvy o lidských právech jsou vyjmenovány cíle, jež mohou omezení těchto svobod ospravedlnit. Boj proti rasismu sice mezi nimi jmenován není, ale podle precedenčního práva Evropského soudu pro lidská práva se soudí, že mezi ně patří. Podle článků zmíněné úmluvy musí tato omezení v demokratické společnosti stanovit zákon a musejí být nezbytná.

III. Občanské a správní právo

Odstavec 4 Doporučení

12. Podle odst. 4 Doporučení by měl zákon přímou i nepřímou rasovou diskriminaci jasně definovat a zakázat. V odst. 1 body b) a c) je definice přímé a nepřímé rasové diskriminace předložena. Význam pojmu „rozdílné (diferencované) zacházení“ je široký a patří do něj každé rozlišování, vyloučení, omezení, preferování nebo zanedbání, ať již v minulosti nebo v současnosti, faktické nebo jenom potenciální. Výraz „důvod“ musí zahrnovat důvody jak skutečně existující, tak předpokládané. Jestliže se například někomu dostává nepříznivého zacházení proto, že se předpokládá, že je to muslim, ačkoliv jím ve skutečnosti není, jedná se i zde o diskriminaci z důvodu náboženského vyznání.
13. Diskriminační chování vychází jen zřídka pouze z jednoho nebo několika vyjmenovaných důvodů; častěji se jedná o kombinaci těchto důvodů s dalšími faktory. K tomu, aby došlo k diskriminaci, proto stačí, aby jeden nebo několik vyjmenovaných důvodů patřily mezi faktory vedoucí k diferencovanému zacházení. Proto je třeba se vyhnout restriktivním výrazům, jako například „rozíl v zacházení založený *pouze* nebo *výhradně* na důvodech, jako je ...“.

Odstavec 5 Doporučení

14. V odstavci 5 připouští Doporučení možnost dočasných zvláštních opatření, jejichž účelem je buď zabránit či kompenzovat znevýhodnění osob vyznačujících se vyjmenovanými důvody nebo usnadnit jejich plné zapojení do všech oblastí života. Uvedme příklad takového dočasného zvláštního opatření k tomu, aby se zabránilo znevýhodnění pro vyjmenované důvody nebo aby se toto znevýhodnění kompenzovalo: v továrně, kde je na montážní lince mnoho černošských dělníků, ale kde nejsou žádní černošští pracovníci ve vedoucích funkcích, může majitel uspořádat školicí kurz pro černošské zaměstnance, kteří by chtěli povýšit. Příklad dočasných zvláštních opatření, jejichž účelem je usnadnit osobám vyznačujícím se vyjmenovanými důvody plné zapojení do všech oblastí života, představuje případ, kdy policie pořádá nábor způsobem, který k tomu, aby se přihlásili, pobízí zvláště příslušníky určitých etnických skupin, jejichž zastoupení v řadách policie je neúměrně nízké.

Odstavec 6 Doporučení

15. V odst. 6 uvádí Doporučení konkrétně určité činy, které by měly být podle zákona považovány za formu diskriminace. Teoreticky by k tomu mělo stačit, aby byly uplatňovány obecné právní principy a uznána definice diskriminace. V praxi se však ukazuje, že tyto činy bývají často přehlíženy a vylučovány z rámce uplatňování legislativy. Z důvodu efektivnosti proto může být užitečné, aby se v zákoně výslovně pravilo, že se tyto činy považují za formu diskriminace.
16. Mezi akty, jež Doporučení uvádí konkrétně jako formy diskriminace, si následující zasluhují stručný výklad:

- Segregace je akt, kdy (fyzická nebo právnická) osoba bez objektivního a rozumného ospravedlnění separuje jiné osoby na základě některého z vyjmenovaných důvodů; to je v souladu s navrhovanou definicí diskriminace. Platí tedy, že dobrovolný akt, kterým se osoba sama z některého z vyjmenovaných důvodů separuje od ostatních osob, segregací není.
- K diskriminaci pro sdružování dochází, když je někdo diskriminován na základě toho, že se sdružuje nebo je ve styku s jednou nebo více osobami vyznačujícími se jedním nebo několika vyjmenovanými důvody. Tak by tomu bylo například tehdy, bylo-li by odmítnuto zaměstnání osobě z toho důvodu, že je v manželském svazku s osobou příslušející k určité etnické skupině.
- Za diskriminaci by se měl považovat i oznámený úmysl diskriminovat, a to i v případě, že zde není žádná konkrétní oběť. Sem by spadal například inzerát o volném pracovním místě, ve kterém by se uvádělo, že Romové/Cikáni se hlásit nemusí, a to i v případě, že by se žádný Rom/Cikán vůbec na místo nepřihlásil.

Odstavec 7 Doporučení

17. Podle odst. 7 Doporučení by měl zákaz diskriminace platit ve všech oblastech. Pokud jde o zaměstnání, měl by se zákaz diskriminace vztahovat na přístup k zaměstnání, povolání a samostatné výdělečné činnosti a rovněž na pracovní podmínky, odměnu za práci, povyšování a propouštění ze zaměstnání.
18. Pokud jde o členství v profesních organizacích, měl by zákaz diskriminace zahrnovat: členství v organizaci pracujících nebo zaměstnavatelů a v kterékoliv organizaci, jejíž členové se věnují určitému povolání; zapojení do těchto organizací; a výhody, které tyto organizace poskytují.
19. Pokud jde o vzdělání, měl by se zákaz diskriminace týkat předškolní výchovy a vzdělání na základních, středních a vyšších školách, a to veřejných i soukromých. Dále by přístup ke vzdělání neměl záviset na imigrační situaci dětí nebo jejich rodičů.
20. Pokud jde o školení, měl by se zákaz diskriminace týkat vstupního a průběžného pracovního školení či výcviku, všech typů a všech úrovní poradenství v povolání, dalšího odborného školení a rekvalifikace, včetně nabývání praktických pracovních zkušeností.
21. Pokud jde o bydlení, měl by se zákaz diskriminace týkat zvláště přístupu k bydlení, podmínek bydlení a vypovídání nájemních smluv.
22. Pokud jde o zdravotnictví, měla by být diskriminace zakázána zvláště v přístupu ke zdravotní péči a léčbě a ve způsobu, jakým je péče poskytována a jakým jsou pacienti ošetřováni a léčeni.
23. Pokud jde o sociální ochranu, měl by se zákaz diskriminace týkat sociálního zabezpečení, sociálních příspěvků, sociální pomoci (příspěvky na bydlení, příspěvky pro mládež apod.) a způsobu, jakým je s příjemci sociální ochrany zacházeno.

24. Pokud jde o zboží a služby určené pro veřejnost a na veřejná místa, měla by být diskriminace zakázána například při nákupu zboží v obchodě, při podávání žádosti o bankovní půjčku a v přístupu na diskotéky, do kaváren a restaurací. Zákaz diskriminace by měl platit nejenom pro ty, kdo zboží a služby dávají ostatním k dispozici, ale i pro ty, kdo zboží a služby od jiných dostávají, jak je tomu například v případě společnosti, která si vybírá poskytovatele určitého zboží nebo služby na základě některého z vyjmenovaných důvodů.
25. Pokud jde o výkon ekonomické aktivity, jedná se o zákon konkurence, vztahy mezi podniky navzájem a vztahy mezi podniky a státem.
26. Oblast veřejných služeb zahrnuje aktivity policie a příslušníků dalších orgánů vymáhání zákona, pracovníků pohraniční kontroly a příslušníků armády a vězeňské služby.

Odstavec 8 Doporučení

27. Podle odst. 8 Doporučení by měl zákon uložit veřejným orgánům povinnost prosazovat při výkonu svých funkcí rovnost a bránit diskriminaci. Povinnosti těmto orgánům uložené by měly být v zákoně formulovány co nejjasněji. Za tímto účelem je možné uložit veřejným orgánům povinnost vytvořit a zavést „programy rovnosti“, jež by byly vypracovány za pomoci orgánu podporujícího rovnost, o kterém se hovoří v odst. 24 Doporučení. Zákon by měl u těchto programů vyžadovat jejich pravidelné hodnocení a sledování jejich účinků a rovněž efektivní realizační mechanismy a měl by obsahovat možnost právního vynucování těchto programů, konkrétně prostřednictvím národního specializovaného orgánu. Program rovnosti by mohl například obsahovat ustavení kontaktní osoby, která by se zabývala problematikou rasové diskriminace a obtěžování nebo pořádáním školení o diskriminaci pro pracovníky organizací. Pokud jde o povinnost prosazovat rovnost a bránit diskriminaci, týká se Doporučení pouze veřejných orgánů; bylo by ovšem žádoucí, kdyby byla tato povinnost uložena také soukromému sektoru.

Odstavec 10 Doporučení

28. Podle odst. 10 Doporučení by v naléhavých případech měly mít oběti diskriminace možnost využít postupů urychleného řízení vedoucích k předběžnému opatření. Tyto postupy jsou důležité tehdy, když jsou bezprostřední důsledky údajného diskriminačního jednání zvláště závažné nebo dokonce nenapravitelné. Tak například obětem diskriminační výpovědi z bytu by měla být poskytnuta možnost, aby bylo toto opatření předběžným soudním opatřením pozastaveno až do doby, kdy o věci rozhodne soud.

Odstavec 11 Doporučení

29. Vzhledem k obtížím, se kterými se stěžovatelé při shromažďování potřebných důkazů v případech diskriminace setkávají, by měl zákon důkaz diskriminace usnadnit. Z tohoto důvodu by podle odst. 11 Doporučení měl zákon zajistit, aby bylo důkazní břemeno v takových případech sdílené. Sdílené důkazní břemeno značí, že stěžovatel má předložit skutečnosti dovolující presumpci diskriminace, načež se břemeno přesouvá na odpůrce, aby prokázal, že k diskriminaci nedošlo.

Tak v případě nařčení z přímé rasové diskriminace musí odpůrce prokázat, že diferencované zacházení má objektivní a rozumné ospravedlnění. Jestliže je například romským/cikánským dětem zapovězen vstup do plaveckého bazénu, stačí, aby stěžovatel prokázal, že těmto dětem byl přístup zapovězen, zatímco neromským/necikánským dětem byl povolen. Pak je na odpůrci, aby dokázal, že toto odepření vstupu mělo objektivní a přiměřený důvod, například, že tyto děti neměly koupací čepice, jak je při vstupu do bazénu požadováno. Týž princip by se měl uplatňovat i v případech údajné nepřímé rasové diskriminace.

30. Pokud jde o pravomoc získávat potřebné důkazy a informace, měly by být soudy v tomto směru nadány všemi odpovídajícími pravomocemi. Tyto pravomoci by měly být rovněž uděleny jakémukoli orgánu podporujícímu rovné zacházení, kterému přísluší rozhodovat o jednotlivých žalobách na diskriminaci (viz odst. 21 Doporučení pro všeobecnou politiku č. 2)..

Odstavec 12 Doporučení

31. Podle odst. 12 Doporučení by měl zákon případy diskriminace postihovat účinnými, úměrnými a odrazujícími sankcemi. Vedle finanční náhrady za hmotnou i morální újmu by k sankcím měla patřit opatření, jako je restituce ztracených práv. Například by měl zákon umožnit, aby soud nařídil opětovné přijetí do firmy nebo do bytu, za předpokladu, že jsou respektována práva třetích stran. V případě diskriminačního odmítnutí přijmout osobu do zaměstnání by mělo být zákonem zajištěno, aby podle okolností mohl soud zaměstnavateli nařídít, aby diskriminované osobě zaměstnání nabídl.
32. V případě diskriminace ze strany soukromé školy by měl zákon umožňovat odebrat škole akreditaci nebo neuznávat diplomy, které vydává. V případě diskriminace ze strany zařízení otevřeného veřejnosti by měla být zákonem zajištěna možnost odejmout licenci a zařízení uzavřít. Kdyby se například diskriminace dopustila diskotéka, mělo by být možno jí odejmout licenci na prodej alkoholu.
33. Pro nastolení spravedlnosti v případech diskriminace mohou být důležité i nefinanční formy reparační, jako je zveřejnění soudního rozhodnutí nebo jeho části.
34. Zákon by měl pamatovat na možnost uložit diskriminátorovi provést program pozitivních opatření. To je významný typ nápravného opatření, má-li se napomoci dlouhodobé změně v organizaci. Například by mohlo být diskriminátorovi nařízeno, aby pro své pracovníky uspořádal speciální školicí program zaměřený na boj proti rasismu a rasové diskriminaci. Na vypracování těchto programů a dohledu nad nimi by se měl podílet národní orgán podporující rovnost.

Odstavec 15 Doporučení

35. Podle odst. 12 Doporučení by mělo být zákonem zakázáno obtěžování pro některý z vyjmenovaných důvodů. Jako obtěžování se označuje jednání pro některý z vyjmenovaných důvodů, jehož účelem nebo důsledkem je narušení důstojnosti osoby a vytvoření zneklidňujícího, nepřátelského, ponižujícího, pokořujícího, urážlivého nebo útočného

prostředí. Ochrana proti obtěžování pro některý z vyjmenovaných důvodů by se měla pokud možno zaměřovat nejenom na jednání původce obtěžování, ale i na jednání ostatních osob. Například by mělo být umožněno, aby byl zaměstnavatel v oprávněných případech hnán k odpovědnosti za obtěžování ze strany spolupracovníků, ostatních zaměstnanců i třetích stran (jako jsou klienti a dodavatelé).

Odstavec 16 Doporučení

36. Podle odst. 16 Doporučení by měl zákon vyžadovat povinnost utlumit veřejné financování politických stran propagujících rasismus. Takovým politickým stranám by mělo být například zamítnuto veřejné financování volební kampaně.

Odstavec 17 Doporučení

37. Podle odst. 17 Doporučení by mělo být zákonem umožněno rozpustit organizaci, jež propaguje rasismus. V každém případě by ovšem rozpuštění organizace mohlo vyplynout pouze z rozhodnutí soudu. O problematice rozpuštění těchto organizací je pojednáno také v sekci IV – Trestní právo (viz odst. 43 a 49 tohoto vysvětlujícího memoranda).

IV. Trestní právo

Odstavec 18 Doporučení

38. Doporučení omezuje rámec určitých trestných činů uvedených v odst. 18 podmínkou, že musejí být spáchány „na veřejnosti“. Současná praxe ukazuje, že v určitých případech rasistické jednání uniká trestnímu stíhání, protože se nepovažuje za jednání veřejné povahy. Proto by měly členské státy zajistit, aby nebylo příliš obtížné podmínku spáchání „na veřejnosti“ splnit. Například by se tato podmínka měla považovat za splněnou, jsou-li slova pronesena na schůzi neonacistické organizace nebo vyměněna v diskusním fóru na internetu.
39. Některé trestné činy uvedené v odst. 18 Doporučení se týkají jednání zaměřeného na „uskupení osob“. Současná praxe ukazuje, že právní ustanovení, jejichž cílem je sankcionovat rasistické jednání, mnohdy takové jednání nepostihuje, pokud není zaměřeno přímo proti určité osobě nebo skupině osob. Například tato ustanovení často nebývají vztahována na vyjádření vůči většímu uskupení osob, jako jsou žadatelé o azyl nebo cizinci obecně. Z tohoto důvodu se odst. 18 body a) až d) Doporučení nehovoří o „skupině“, nýbrž o „uskupení“.
40. Výraz „urážka na cti“ [defamation] v odst. 18 bod b) je třeba chápat v širokém smyslu, včetně pomluvy.
41. Odst. 18 bod e) Doporučení se týká zločinů genocidy, zločinů proti lidskosti a válečných zločinů. Zločin genocidy je třeba chápat ve smyslu definice uvedené v článku II Úmluvy o prevenci a trestání zločinu genocidy a článku 6 Stanov Mezinárodního trestního soudu (viz odst. 45 tohoto vysvětlujícího memoranda). Zločiny proti lidskosti a válečné zločiny je třeba chápat ve smyslu definice v člancích 7 a 8 Statutu Mezinárodního trestního soudu.

42. Odst. 18 bod f) Doporučení se týká šíření, distribuce, výroby nebo skladování písemných, obrazových nebo jiných materiálů obsahujících rasistické projevy. Sem spadá i šíření těchto materiálů po internetu. Mezi tyto materiály patří hudební prostředky, jako jsou gramofonové desky, magnetofonové pásky a kompaktní disky, počítačové příslušenství (např. diskety, software), videopásky, DVD a hry.
43. Odst. 18 bod g) se týká kriminalizace určitého jednání skupin propagujících rasismus. Pod pojmem „skupiny“ jsou zahrnuty skupiny jako takové, organizace, sdružení a politické strany. Podle Doporučení by mělo být zakázáno vytvořit skupinu, která propaguje rasismus. Tento zákaz se vztahuje také na zachování nebo rekonstituování skupiny, jež byla zakázána. O problematice rozpuštění skupiny, které propaguje rasismus, je pojednáno také v sekci III – Občanské a správní právo (viz odst. 37 tohoto vysvětlujícího memoranda) a níže (viz odst. 49 tohoto vysvětlujícího memoranda). Mimoto pojem „podpory“ zahrnuje činy, jako je financování skupiny, zajišťování dalších materiálních potřeb nebo výroba či obstarávání dokumentů.
44. Podle odst. 18 bod h) Doporučení by měl zákon trestat rasovou diskriminaci při výkonu veřejného úřadu nebo povolání. Pro tento bod platí definice v odst. 1 body b) a c) Doporučení *mutatis mutandis*. Rasová diskriminace při výkonu veřejného úřadu nebo povolání zahrnuje zejména diskriminační odmítnutí služby určené pro veřejnost, například diskriminační odmítnutí nemocnice poskytnout dané osobě péči nebo diskriminační odmítnutí prodat výrobek, poskytnout bankovní půjčku nebo povolit vstup na diskotéku, do kavárny nebo do restaurace.

Odstavec 19 Doporučení

45. Podle odst. 19 Doporučení by měla být zákonem trestána genocida. V této souvislosti je třeba genocidu chápat tak, jak je definována v článku II Úmluvy o prevenci a trestání zločinu genocidy a článku 6 Stanov Mezinárodního trestního soudu, tedy jako „kterýkoliv z následujících činů spáchaných s úmyslem zcela nebo zčásti zničit nějakou národ[nost]ní, etnickou, rasovou nebo náboženskou skupinu, například: zabíjení příslušníků oné skupiny, způsobování vážné tělesné nebo duševní újmy příslušníkům oné skupiny, záměrné uvrhnutí oné skupiny do životních podmínek, kde se počítá s tím, že povedou k jejímu úplnému nebo částečnému zničení, uplatnění opatření, jejichž účelem je zabránit v oné skupině rození [dětí], násilný převod dětí oné skupiny do skupiny jiné“. Doporučení uvádějí pouze trestání genocidy, nikoli válečných zločinů a zločinů proti lidskosti, protože ty nemají nutně rasový podtext. Pokud ovšem tento podtext mají, je to nutno považovat za přitěžující okolnost, jak o tom pojednává odst. 21 Doporučení.

Odstavec 20 Doporučení

46. Podle odst. 20 Doporučení by měla být zákonem stanovena trestnost úmyslného podněcování, napomáhání, podporování či pokusu o spáchání kteréhokoliv z trestných činů vyjmenovaných v odstavcích 18 a 19. Toto doporučení se vztahuje pouze na trestné činy, u kterých je podněcování, napomáhání, podporování či pokus o jejich spáchání možný.

Odstavec 21 Doporučení

47. Podle odst. 21 Doporučení by měla rasistická motivace pachatele trestného činu jiného než takového, jehož se týkají odstavce 18 a 19, představovat přitěžující okolnost. Dále by zákon mohl postihovat obecné trestné činy, jež však jsou rasisticky motivovány, jako trestné činy specifické.

Odstavec 22 Doporučení

48. Podle odst. 22 Doporučení by zákon měl pamatovat na trestní odpovědnost právnických osob. Tato odpovědnost by měla nastat, byli-li trestný čin spáchán jménem právnické osoby kteroukoliv osobou, zvláště osobou jednajícím jako orgán (například prezident či ředitel) nebo představitel oné právnické osoby. Trestní odpovědností právnické osoby se nevylučuje trestní odpovědnost osob fyzických. Z trestní odpovědnosti právnických osob je možno vyjmout veřejné orgány.

Odstavec 23 Doporučení

49. Podle odst. 23 Doporučení by měl zákon pamatovat na vedlejší nebo alternativní sankce. Sem patří například obecně prospěšné práce, účast na školení, zbavení určitých občanských nebo politických práv (např. právo vykonávat určité povolání nebo funkci, aktivní a pasivní volební právo) nebo zveřejnění rozsudku nebo jeho části. Pokud jde o právnické osoby, patří mezi možné sankce vedle pokuty také zamítnutí nebo ukončení veřejného příspěvku nebo pomoci, diskvalifikace z vykonávání komerčních aktivit, uložení soudního dohledu, uzavření zařízení sloužícího k páčání onoho trestného činu, zabavení materiálů sloužících k páčání trestného činu a rozpuštění právnické osoby (k tomuto poslednímu bodu viz odst. 37 a 43 tohoto vysvětlujícího memoranda).

V. Společná ustanovení

Odstavec 24 Doporučení

50. Podrobnosti týkající se zřízení orgánů podporujících rovné zacházení jsou uvedeny v Doporučení ECRI pro všeobecnou politiku č. 2.

Odstavce 51 - 55 byly zrušeny Doporučeními pro všeobecnou politiku č. 2 přijatými dne 7. prosince 2017.

Odstavec 25 Doporučení

56. V odstavci 25 se doporučuje, aby organizace, jako jsou sdružení, odbory a jiné právní subjekty o legitimních zájmech, měly právo předkládat stížnosti. Toto opatření je důležité například v případech, kdy se oběť obává odvety. Dále je možnost, aby tyto organizace předkládaly soudu případy rasové diskriminace bez uvedení konkrétní oběti, důležitá k tomu, aby se řešily případy diskriminace, kde je identifikace obětí obtížná nebo kde je počet dotčených obětí neurčitý.

Odstavec 27 Doporučení

57. Podle odst. 27 Doporučení by měla být zákonem zajištěna ochrana před odvetou. Tato ochrana by měla být poskytnuta nejenom osobě, která řízení iniciovala nebo žalobu či stížnost předložila, ale měla by se vztahovat i na osoby, které v rámci soudního projednávání žaloby poskytují důkazy, informace nebo jinou pomoc. Tato ochrana má zásadní důležitost jako pobídka obětem rasistických činů a rasové diskriminace, aby své stížnosti uplatňovaly u příslušných orgánů, a svědkům, aby předkládali důkazy. Mají-li být právní opatření na ochranu před odvetou efektivní, musejí zahrnovat odpovídající a jasné sankce. Sem může patřit možnost vydat soudní příkaz k zastavení odvetného jednání, popřípadě poskytnout obětem tohoto jednání kompenzaci.

