

European Commission  
against Racism and Intolerance

**ECRI**  
Commission européenne  
contre le racisme et l'intolérance

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

CRI(2018)16  
Version russe  
Russian version

# ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ПО БОРЬБЕ С РАСИЗМОМ И НЕТЕРПИМОСТЬЮ

# СБОРНИК ОБЩЕПОЛИТИЧЕСКИХ РЕКОМЕНДАЦИЙ ЕКРП

Страсбург, март 2018

Secretariat of ECRI  
Directorate General of Democracy  
Council of Europe  
F - 67075 STRASBOURG Cedex  
Tel.: +33 (0) 3 90 21 46 62  
Fax: +33 (0) 3 88 41 39 87  
E-mail: [ecri@coe.int](mailto:ecri@coe.int)

Посетите нашу страничку в WEB: [www.coe.int/ecri](http://www.coe.int/ecri)

# Введение

Европейская комиссия против расизма и нетерпимости (ЕКРН) была учреждена Советом Европы в 1993 году. Это – независимый орган мониторинга в области прав человека, который специализируется на вопросах, связанных с борьбой против расизма и нетерпимости. Он состоит из независимых и беспристрастных членов, которые назначаются с учетом их морального авторитета и которые обладают признанной экспертизой по вопросам расизма, ксенофобии, антисемитизма и нетерпимости.

Одна из основ уставной деятельности ЕКРН – это подготовка общеполитических рекомендаций, адресованных всем государствам-членам и содержащих руководящие принципы, которым предлагается следовать политическим руководителям при разработке национальных стратегий и политики в различных сферах.

До настоящего времени ЕКРН приняла следующие 16 Общеполитических рекомендаций, которые представлены в данной публикации.

Общеполитическая рекомендация № 1 содержит ряд руководящих принципов для принятия национальных мер, направленных на юридические и политические аспекты борьбы с расизмом и нетерпимостью.

Общеполитическая рекомендация № 2 касается органов по вопросам равенства для борьбы с расизмом и нетерпимостью на национальном уровне. Новое издание датируется 2017 годом. ЕКРН рекомендует государствам-членам создать независимые и эффективные органы по обеспечению равенства. Органы по обеспечению равенства должны иметь две ключевые функции: (I) продвигать равенство и предотвращать дискриминацию и (II) оказывать поддержку людям, подвергающимся дискриминации и нетерпимости, и вести судебные процессы от их имени. Кроме того, им может быть предоставлена третья функция для принятия решений по жалобам на дискриминацию. Органы по вопросам равенства должны обладать необходимыми компетенциями, полномочиями и ресурсами для эффективного выполнения своих задач и быть доступными для всех. Общеполитическая рекомендация № 3 о борьбе с расизмом и нетерпимостью в отношении рома/цыган исходит из того, что рома/цыгане страдают по всей Европе от сохраняющихся предрассудков, являются жертвами расизма, который глубоко укоренился в обществе, подвергаются иногда проявлениям расизма и нетерпимости с актами насилия, и при этом их основные права систематически нарушаются или ставятся под угрозу. Данный текст направлен на то, чтобы поощрять принятие ряда мер по борьбе с проявлениями расизма и нетерпимости, а также дискриминационной практикой в отношении рома/цыган.

В Общеполитической рекомендации ЕКРН № 4 о национальных исследованиях по вопросам восприятия проблем расизма и дискриминации их потенциальными жертвами отмечается, что результаты таких опросов могут использоваться разными способами для того, чтобы выявить проблемы и улучшить ситуацию. В данной Рекомендации предлагаются руководящие принципы для проведения таких опросов и прежде всего касающиеся их практической организации, содержания и последующих шагов.

Общеполитическая рекомендация № 5 посвящена борьбе с нетерпимостью и дискриминацией в отношении мусульман. Эта Рекомендация выступает за принятие ряда конкретных мер по борьбе с нетерпимостью и дискриминацией,

направленных против мусульман. В Рекомендации ЕКРН выражает также сожаление о том, что ислам иногда изображается неадекватно, исходя из враждебных стереотипов, что может привести к тому, что эта религия рассматривается как угроза.

Общеполитическая рекомендация ЕКРН № 6 касается противодействия распространению материалов расистского, ксенофобского и антисемитского характера через Интернет. В этой Рекомендации содержится призыв к правительствам принимать необходимые меры на национальном и международном уровне, для того чтобы эффективно противодействовать использованию Интернета в расистских, ксенофобских и антисемитских целях.

Общая политическая рекомендация № 7 ЕКРН устанавливает ключевые элементы, которые должны быть включены во всеобъемлющее национальное законодательство для эффективной борьбы с расизмом и расовой дискриминацией. Сфера действия этой Рекомендации весьма широка и охватывает все отрасли права: конституционное, уголовное, гражданское и административное. Рекомендация касается не только прямой и косвенной дискриминации, но и других юридических аспектов борьбы с расизмом, в том числе призывы к расизму, расистские организации и преступления на почве расизма.

Общеполитическая рекомендация № 8 посвящена тому как обеспечить борьбу с терроризмом, при этом не нарушая права лиц на не подверженное расизму и расовой дискриминации. Данная Общеполитическая рекомендация является частью более общих усилий, предпринимаемых Советом Европы для обеспечения соблюдения прав человека при борьбе с терроризмом.

Общеполитическая рекомендация ЕКРН № 9 связана с борьбой с антисемитизмом. В ней излагается комплексный набор правовых и политических мер, призванных помочь государствам-членам Совета Европы в борьбе с антисемитизмом, что должно на систематической основе включаться в более широкую политику противодействия всем формам расизма. Такие меры включают, помимо прочего, укрепление положений уголовного права, наращивание информационно-просветительских усилий в школах, а также систематический сбор информации о преступлениях антисемитского характера.

Общеполитическая рекомендация ЕКРН № 10 о борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в области школьного образования предлагает государствам-членам конкретные меры для обеспечения обязательного, свободного и качественного образования для всех; меры по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в школе; и меры по подготовке специалистов-преподавателей для работы в мультикультурном обществе. В этих целях ЕКРН рекомендует создать систему мониторинга расистских инцидентов, а также принимать воспитательные и дисциплинарные меры по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в школе.

Общеполитическая рекомендация ЕКРН № 11 о борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в работе правоохранительных органов призвана помочь полиции обеспечивать безопасность и права человека для всех благодаря адекватной деятельности полиции, при этом данная Рекомендация охватывает расизм и расовую дискриминацию в контексте борьбы со всеми преступлениями, включая терроризм. Особое внимание в ней уделяется расовому профилированию; расовой дискриминацией и расово мотивированным нарушениям со стороны полиции; роли полиции в борьбе с преступлениями на

почве расизма и в мониторинге инцидентов расистского характера; а также речь идет об отношениях между полицией и членами групп меньшинств.

В Общеполитической рекомендации ЕКРН № 12 о борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в области спорта предлагается широкий круг мер, которые рекомендуются принять правительствам государств-членов для того, чтобы успешно бороться с расизмом и расовой дискриминацией в сфере спорта. Предложение ЕКРН о том, как этого можно достичь, охватывает, помимо прочего, обеспечение того, чтобы принимались должные юридические положения о борьбе с расовой дискриминацией и о наказании расистских актов, а также проводилась соответствующая подготовка для полиции, которая позволит ее сотрудникам выявлять, реагировать и предупреждать расистское поведение на спортивных мероприятиях.

Общеполитическая рекомендация ЕКРН № 13 о борьбе с антицыганскими настроениями и дискриминацией в отношении рома/цыган усиливает Общеполитическую рекомендацию Комиссии № 3, принимая во внимание ухудшение положения населения рома/цыган в Европе. В этой Рекомендации ЕКРН призывает государства-члены принять не менее чем 90 мер: с одной стороны, обеспечивать доступ рома/цыган к образованию, занятости и другим товарам и услугам; а с другой – бороться с языком ненависти, расистскими преступлениями и насилием в отношении рома/цыган, как благодаря применению положений уголовного права, так и профилактическим и информационно-просветительским мерам. Наконец, в Рекомендации подчеркивается, что только комплексный и мультидисциплинарный подход к вопросам рома/цыган с привлечением представителей самих рома/цыган на всех уровнях принятия политических решений (разработки, развития, реализации и оценки) может укрепить взаимное доверие и содействовать борьбе с антицыганскими настроениями.

В Общеполитической рекомендации ЕКРН № 14 о борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в сфере занятости государства-члены призываются укреплять законодательство и развивать наилучшую практику в сфере занятости для обеспечения защиты от расизма и дискриминации в этой сфере. Рекомендуются, чтобы правительства активно содействовали равенству, особенно при найме и продвижении по службе, а также предлагаются различные стимулы, которые они могут принимать для поощрения предпринимателей в том, чтобы искоренять дискриминацию и продвигать многообразие на рабочих местах.

В соответствии с Общеполитической рекомендацией № 15 ЕКРН, разжигание ненависти основано на неоправданном мнении, что человек или группа людей имеют превосходство над другими; оно подстрекает к актам насилия или дискриминации, что подрывает уважение к группам меньшинств и наносит ущерб социальной сплоченности. В этой рекомендации ЕКРН призывает к молниеносным реакциям общественных деятелей на случаи разжигания ненависти; содействие саморегулированию СМИ; повышение осведомленности об опасных последствиях языка ненависти; прекращение финансовой и иной поддержки политических партий, которые активно используют язык ненависти; и криминализация его самых крайних проявлений, при соблюдении свободы слова. Меры против языка ненависти должны быть обоснованными, соразмерными, недискриминационными и не должны быть использованы для ограничения прав на свободу слова или свободу собраний, а также для подавления критики государственной политики, политической оппозиции и религиозных убеждений.

Общеполитическая рекомендация № 16 о защите нерегулярно присутствующих мигрантов от дискриминации направлена на то, чтобы обеспечить всем лицам в этой особо уязвимой группе (женщинам, мужчинам и детям) доступ к тем правам человека, которые гарантированы им международным правом, в частности, праву касающегося образования, здравоохранения, жилья, социального обеспечения и охраны труда, пока они находятся под юрисдикцией государства-члена. Она призывает к созданию эффективных мер («брандмауэров»), для запрета передачи персональных данных подозреваемых нерегулярных мигрантов поставщиками социальных услуг миграционной службе.

# СОДЕРЖАНИЕ

Общеполитическая рекомендация ЕКРН № 1: Борьба с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью .....	9
Общеполитическая рекомендация ЕКРН № 2: Органы по вопросам равенства в борьбе с расизмом и нетерпимостью на национальном уровне .....	17
Общеполитическая рекомендация ЕКРН № 3: Борьба с расизмом и нетерпимостью в отношении рома/цыган .....	51
Общеполитическая рекомендация ЕКРН № 4: Национальные исследования по вопросам восприятия проблем расизма и дискриминации их потенциальными жертвами .....	57
Общеполитическая рекомендация ЕКРН № 5: Борьба с нетерпимостью и дискриминацией в отношении мусульман .....	63
Общеполитическая рекомендация ЕКРН № 6: О противодействии распространению материалов расистского, ксенофобского и антисемитского Характера через Интернет .....	69
Общеполитическая рекомендация ЕКРН № 7: О национальном законодательстве по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией .....	75
Общеполитическая рекомендация ЕКРН № 8: По борьбе с расизмом в процессе противодействия терроризму ..	99
Общеполитическая рекомендация ЕКРН № 9: О борьбе с антисемитизмом .....	107
Общеполитическая рекомендация ЕКРН № 10: О борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в области школьного образования и на его основе .....	115
Общеполитическая рекомендация ЕКРН № 11: Борьба с расизмом и расовой дискриминацией в работе правоохранительных органов .....	123
Общеполитическая рекомендация ЕКРН № 12: борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в области спорта .....	153

Общеполитическая рекомендация ЕКРН № 13: борьбе с антицыганскими настроениями и дискриминацией в отношении рома/цыган .....	179
Общеполитическая рекомендация ЕКРН № 14: Борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в сфере занятости .....	191
Общеполитическая рекомендация ЕКРН № 15: О борьбе с языком ненависти.....	223
Общеполитическая рекомендация ЕКРН № 16: О защите нерегулярных мигрантов от дискриминации .....	299





**Общеполитическая  
рекомендация ЕКРН № 1:**

**Борьба с расизмом,  
ксенофобией, антисемитизмом  
и нетерпимостью**

Принята 4 октября 1996



Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью:

Напоминая о Декларации, принятой главами государств и правительств стран-членов Совета Европы во время встречи в верхах в Вене 8-9 октября 1993 года;

Напоминая, что в принятом в дополнение к этой Декларации Плана действий по борьбе с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью Комитету Министров Совета Европы предлагалось создать Европейскую комиссию по борьбе с расизмом и нетерпимостью, поручив ей, в частности, подготовку общеполитических рекомендаций для государств-членов;

Учитывая предложения, содержащиеся в Рекомендации № 1275 по борьбе с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью, принятой Парламентской ассамблеей Совета Европы 28 июня 1995 года;

Будучи убежденной в том, что для эффективной борьбы с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью необходим глобальный подход, который должен претворяться в жизнь в широком спектре взаимодополняющих и взаимоукрепляющих мер, охватывающих все сферы жизни;

Признавая социальное, экономическое и правовое разнообразие государств-членов, а также необходимость принятия в этой области мер с учетом данного разнообразия;

Осознавая, что одних только правовых средств не достаточно для борьбы с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью, хотя они и имеют первостепенное значение, и что неприменение соответствующих законов дискредитирует и остальные меры борьбы с расизмом и нетерпимостью;

Напоминая, что решающее значение для искоренения различных проявлений расизма, ксенофобии, антисемитизма и нетерпимости имеют превентивные среднесрочные и долгосрочные стратегии, основанные на воспитательных и других мерах, и выражая в связи с этим свою поддержку инициативам Совета Европы, в частности, в области преподавания истории, и Рекомендации (84) 18 по подготовке специалистов по вопросам воспитания межкультурного взаимопонимания, особенно в условиях миграции, а также Рекомендации R (85) 7 о преподавании и изучении прав человека в школах;

Признавая ту активную роль, которую могут играть средства массовой информации в деле распространения культуры терпимости и взаимопонимания;

Желая с помощью этой первой общеполитической рекомендации, дополняющей другие принимаемые на международной арене усилия, помочь государствам-членам эффективно бороться с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью, предлагая им конкретные меры в сферах, где подобные проблемы стоят особо остро;

рекомендует правительствам государств-членов нижеследующее:

**А. О НАЦИОНАЛЬНОМ ПРАВЕ, ПРИМЕНЕНИИ ЗАКОНОВ И СРЕДСТВАХ ОБЖАЛОВАНИЯ**

- Закрепить в национальном законодательстве на высоком уровне, например, в Конституции или Основном законе, обязательство по обеспечению равенства обращения государства в отношении всех лиц и ведение борьбы с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью;
- Подписать и ратифицировать соответствующие международные правовые документы, перечисленные в приложении;
- Принять соответствующие меры с тем, чтобы в национальном уголовном, гражданском и административном праве специально и прямо была предусмотрена борьба с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью, в частности:
  - признать незаконной дискриминацию при приеме на работу и поставке товаров и услуг населению;
  - строго наказывать акты расизма и ксенофобии, для чего, в частности:
    - квалифицировать как особое правонарушение общие правонарушения с признаками расизма или ксенофобии;
    - специально учитывать мотивы расизма или ксенофобии правонарушителей;
  - преследовать в бесспорном порядке уголовные правонарушения с признаками расизма и ксенофобии;
  - согласно взятым государствами обязательствам, вытекающим из соответствующих международно-правовых актов, и, в частности, из статей 10 и 11 Европейской конвенции по правам человека,

с правовой точки зрения, рассматривать как уголовное правонарушение все устные, письменные, аудиовизуальные и иные формы выражения (в том числе и передаваемые средствами массовой информации на электронных носителях), призывающие к ненависти, дискриминации или насилию против расовых, этнических, национальных или религиозных групп или против их членов в связи с их принадлежностью к этим группам, а также производство, распространение и хранение с целью распространения соответствующих материалов;

- В соответствии с вышеуказанными международными обязательствами, и осознавая, что расистские организации могут нести угрозу для прав меньшинств, принять меры, в том числе, в случае необходимости, и правового характера, для борьбы с такими организациями, вплоть до их запрещения, если будет признано, что это способствует борьбе с расизмом;
- Привлекать внимание широкой общественности к законодательству, направленному против расизма, ксенофобии, антисемитизма и нетерпимости;
- Считать приоритетными уголовные преследования правонарушений с признаками расизма и ксенофобии, осуществлять их энергично и последовательно;
- Сбирать и публиковать информацию и поступающие в полицию конкретные статистические данные о количестве правонарушений с признаками расизма и ксенофобии, о количестве возбужденных дел и их результатах, а также причинах их не возбуждения;
- Предоставлять жертвам дискриминации соответствующие законные средства защиты, регулируемые либо уголовным правом, либо гражданским или административным правом, которые могли бы им обеспечить денежные или иные компенсации;
- Предоставлять в распоряжение жертв дискриминации соответствующую судебную помощь в случае их намерения использовать законные средства защиты;
- Информировать о законных средствах защиты и способах их использования.

## **Б. О ПОЛИТИКЕ В РЯДЕ ОБЛАСТЕЙ**

- Принимать меры в области воспитания и информирования с целью усиления борьбы с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью;
- Проводить соответствующую политику заинтересованности в культурном обогащении общества за счет многообразия культур;
- Проводить исследования характера, причин и проявлений расизма, ксенофобии, антисемитизма и нетерпимости на местном, региональном и национальном уровнях;
- Следить за тем, чтобы в школьных программах, например, по истории, обращалось большее внимание на положительные моменты разнообразия культур;
- Организовывать и поддерживать учебные курсы по развитию чуткости к особенностям других культур, осознанию предрассудков и ознакомлению с правовыми аспектами дискриминации для сотрудников кадровых служб, для лиц, непосредственно контактирующих с населением, а также для сотрудников организаций, ответственных за соблюдение норм и политики не дискриминации и равенства шансов;

- Следить, в частности, за тем, чтобы подобное обучение вводилось и проводилось для работников полиции, органов уголовной системы, пенитенциарных заведений, а также для тех, кто работает с лицами, не являющимися гражданами страны, в частности, с беженцами и обратившимися за политическим убежищем;
- Поощрять осознание работниками государственной службы необходимости распространения терпимости в их публичных заявлениях;
- Следить за тем, чтобы полиция проявляла одинаковое обращение со всеми членами общества и воздерживалась от каких бы то ни было актов расизма, ксенофобии, антисемитизма и нетерпимости;
- Развивать формальные и неформальные структуры для осуществления диалога между полицией и общинами меньшинств и обеспечить механизм для независимого расследования инцидентов и конфликтов между полицией и группами меньшинств;
- Способствовать приему на работу членов меньшинств в государственные органы всех уровней и, в частности, в полицию и ее аппарат;
- Следить за тем, чтобы государственные органы здравоохранения, социальной помощи и образования были доступны для всех без исключения;
- Принимать специальные меры, такие как передача целевой информации, с тем чтобы лица, имеющие право на такого рода услуги, могли их использовать *de facto* на равноправной основе;
- С целью развития и укрепления действительного равенства шансов облегчить доступ меньшинств на рынок труда с помощью особых мер в области образования;
- Организовать исследование дискриминационной практики и барьеров в жилищном вопросе по государственному и частному секторам;
- Обеспечить, чтобы жилье в государственном секторе предоставлялось на основании публикуемых и обоснованных критериев, и гарантировать, таким образом, равенство доступа к нему для всех тех, кто на это имеет право, независимо от их этнического происхождения,
- В связи с тем что без соответствующей информации трудно разработать и эффективно осуществить политику в вышеуказанных областях, собирать, в соответствии с европейским законодательством, регламентирующими актами и рекомендациями по охране данных и защите частной жизни, информацию, необходимую для оценки положения и опыта групп, особенно уязвимых в связи с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью.

## ПРИЛОЖЕНИЕ

### СПИСОК СООТВЕТСТВУЮЩИХ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫХ ДОКУМЕНТОВ

- Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Европейская конвенция по правам человека) (1950 г.) и дополнительные Протоколы
- Конвенция Организации Объединенных Наций о статусе беженцев (1951 г.)
- Конвенция Международной организации труда относительно дискриминации в области труда и занятости (1958 г.)
- Европейская социальная хартия (1961 г.) и дополнительные протоколы
- Конвенция ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования (1960 г.)
- Конвенция Организации Объединенных Наций о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1965 г.)
- Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966 г.)
- Международный пакт о гражданских и политических правах (1966 г.) и первый дополнительный протокол к нему
- Европейская хартия региональных языков и языков меньшинств (1992 г.)
- Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств (1995 г.)







**Общеполитическая  
рекомендация ЕКРН № 2:**

**Органы по вопросам равенства  
в борьбе с расизмом и  
нетерпимостью на  
национальном уровне**

Принята, 7 декабря 2017



Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью:

Напоминая о том значении, которое придается праву на равенство и борьбе против расизма и нетерпимости в многочисленных международных документах Организации Объединенных Наций, Совета Европы, Европейского Союза, Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе и других международных организаций, а также в конституциях и законодательстве стран-членов;

Выражая убежденность в том, что достижение равенства и борьба с расизмом и нетерпимостью необходимы для обеспечения устойчивого развития демократических обществ и что обусловленная этим социальная сплоченность является важной гарантией безопасности и мира в странах-членах Совета Европы и между ними;

Подчеркивая, основываясь на результатах своего мониторинга положения в странах, что органы по борьбе с расизмом и нетерпимостью играют важную роль в достижении равенства и в борьбе с дискриминацией и нетерпимостью;

Приветствуя тот факт, что в большинстве стран-членов Совета Европы в настоящее время созданы и действуют органы по вопросам равенства и признавая важность работы, проделанной с этой целью в Европе;

Признавая, что институциональная форма и виды деятельности таких органов в различных странах-членах различаются и продолжают меняться, адаптироваться и развиваться;

Понимая те трудности и давление, с которыми сталкиваются эти органы в стремлении выполнить свою задачу и подчеркивая в этой связи необходимость независимости и эффективности работы органов по вопросам равенства;

Выражая убежденность в том, что масштабы неравенства, расизма и нетерпимости в Европе и странах-членах требуют дальнейших инвестиций и укрепления органов по вопросам равенства для борьбы с расизмом и нетерпимостью;

Понимая необходимость пересмотра предыдущего варианта общеполитической рекомендации, принятой 13 июня 1997 года, с тем чтобы учесть опыт и передовую практику, накопленные в странах-членах за прошедшие 20 лет;

Опираясь на другие стандарты, разработанные в этой области, и, частности, на Парижские принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека, и директивы Европейского Союза по вопросам равногo обращения;

Желая оказать содействие странам-членам в дальнейшем укреплении органов по вопросам равенства, а также работе стран-членов и этих органов в целях достижения равенства и социальной сплоченности;

Рекомендует правительствам стран-членов следующее:

## **I. Создание органов по вопросам равенства**

1. Странам-членам посредством конституционных положений или законодательных актов парламентов следует создать у себя один или несколько независимых органов по вопросам равенства для борьбы с расизмом и нетерпимостью (орган по вопросам равенства).
2. В тексте этих положений или актов должно быть четко указано, что органы по вопросам равенства независимы, а также должны быть прописаны условия для обеспечения такой независимости. Органы по вопросам равенства должны обладать как юридической, так и фактической независимостью, являться самостоятельными юридическими лицами, не относящимися к исполнительной или законодательной ветвям власти, и обладать необходимыми компетенциями, полномочиями и ресурсами с тем, чтобы добиваться реального результата. Различные элементы, необходимые для обеспечения фактической независимости и эффективности, изложены в пп. 22-39 настоящей Общеполитической рекомендации (ОПР).
3. Мандат, институциональная структура, функции, компетенции и полномочия, процедуры назначения и увольнения, гарантии и сроки полномочий руководящих лиц, а также механизмы финансирования и отчетности органов по вопросам равенства должны быть установлены законом таким образом, чтобы обеспечивать их независимость и эффективность.
4. Мандаты этих органов, индивидуально или коллективно, должны охватывать следующее:
  - a. Поощрение и достижение равенства, предупреждение и ликвидация дискриминации и нетерпимости включая структурную дискриминацию и разжигание ненависти, а также поощрение разнообразия и добрых отношений между людьми, принадлежащими к различным группам общества (мандат по обеспечению равенства).
  - b. Мотивы дискриминации, охватываемые мандатом ЕКРН, а именно «раса»<sup>1</sup>, цвет кожи, язык, религия, гражданство, национальное или этническое происхождение, сексуальная ориентация и гендерная идентичность, а также множественная и межсекторальная дискриминация по этим и любым другим признакам, предусмотренным статьей 14 Европейской конвенции о правах человека, с учетом гендерной проблематики. Мандаты органов по вопросам равенства могут также охватывать такие дополнительные мотивы дискриминации как пол, гендер, возраст и инвалидность.
  - c. Все сферы жизни в государственном и частном секторе, в частности: трудоустройство, членство в профессиональных организациях, образование, профессиональная подготовка, жилье, здравоохранение, социальная защита и социальные льготы, общественные и культурные мероприятия, товары и услуги для населения, предоставляемые как на коммерческой основе, так и бесплатно, общественные места, осуществление хозяйственной деятельности, а также государственных услуг и функций, включая правоохранительную функцию.

---

<sup>1</sup> Поскольку все люди принадлежат к одному биологическому виду, ЕКРН отвергает теории, основанные на существовании различных «рас». Однако в настоящей рекомендации ЕКРН использует этот термин для обеспечения того, чтобы лица, которые ошибочно часто считаются принадлежащими к «другой расе», не были исключены из сферы защиты, предусмотренной данной рекомендацией.

d. Всю территорию соответствующего страны-члена.

## II. Организационная структура

5. Конкретные формы органов по вопросам равенства могут быть самими разнообразными, в соответствии с правовыми и административными традициями той или иной страны-члена.
6. Органы по вопросам равенства могут охватывать как одно из оснований, так и несколько оснований дискриминации. В последнем случае необходимо обеспечить четкий и надлежащий акцент на каждом из охватываемых оснований, а также и на их взаимном наложении.
7. Органы по вопросам равенства могут быть как самостоятельными, так и входить в состав многомандатных институтов, включающих мандат омбудсмена или уполномоченного по правам человека. В последнем случае должны соблюдаться следующие условия:
  - a. Законодательством должен быть четко определен мандат данного института в отношении вопросов равенства.
  - b. По каждому мандату должны быть в наличии необходимые людские и финансовые ресурсы так, чтобы гарантировать надлежащее обеспечение в том числе и мандату по вопросам равенства.
  - c. Руководящие, консультативные и управленческие структуры должны быть организованы таким образом, чтобы обеспечивать четкое руководство, продвижение и значимость мандата по обеспечению равенства.
  - d. Системы отчетности должны уделять надлежащее внимание проблемам и работе, проводимой в рамках мандата по обеспечению равенства.
8. В тех случаях, когда органы по вопросам равенства входят в состав многомандатных институтов, настоящая Общеполитическая рекомендация должна применяться к этим институтам и их деятельности в области обеспечения равенства. Компетенции и полномочия, которыми наделены различные мандаты в таких институтах, должны быть согласованы таким образом, чтобы каждый мандат, насколько это возможно, обладал теми же компетенциями и полномочиями, которыми обладают другие мандаты.
9. Там, где существуют различные органы по вопросам равенства, их компетенции и полномочия должны быть равными, а также должна быть обеспечена координация между ними во избежание дублирования и для создания возможностей для совместных действий и оптимизации использования ресурсов. Органы по вопросам равенства должны выработать единое толкование антидискриминационного законодательства и согласованно использовать свои компетенции и полномочия.

## III. Функции

10. В обязанности органов по вопросам равенства должны входить следующие функции:
  - a. Функция содействия равенству и предотвращения дискриминации (функция содействия и предупреждения), подробно описанная в п. 13;
  - b. Функция поддержки лиц, страдающих от проявлений дискриминации и нетерпимости, и обращения от их имени в суд (функция поддержки и судебного разбирательства), подробно описанная в п. 14;

а также, в некоторых случаях:

- с. Функция принятия решений по жалобам (функция принятия решений), подробно описанная в п. 17.

Функции принятия решений могут осуществляться совместно органами по вопросам равенства и судебными органами или же полностью возлагаться на судебные органы.

- 11. Если функция поддержки и судебного разбирательства, а также функция принятия решений объединены в одном органе, необходимо обеспечить, чтобы этими функциями занимались различные подразделения или разные сотрудники. Все функции должны быть обеспечены надлежащими людскими и финансовыми ресурсами, и орган по вопросам равенства должен обеспечивать всестороннюю правовую и персональную поддержку лицам, страдающим от проявлений дискриминации или нетерпимости.
- 12. Органы по вопросам равенства должны иметь право решать, каким компетенциям, целям и действиям они будут уделять основное внимание в любой данный момент и какое их сочетание использовать.

#### **IV. Компетенции по содействию и предупреждению**

- 13. Функция содействия и предупреждения должна включать в себя следующие компетенции органов по вопросам равенства:
  - а. Содействовать и добиваться равенства, предотвращать и ликвидировать проявления дискриминации и нетерпимости, а также поощрять разнообразие и добрые отношения между различными группами общества.
  - б. Налаживать постоянный диалог с группами, сталкивающимися с дискриминацией и нетерпимостью, и их представительными организациями, а также с организациями, занимающимися в более общем плане вопросами прав человека и равенства.
  - с. Проводить по собственной инициативе расследования по всем вопросам, подпадающим под их мандат, в целях борьбы как с индивидуальной, так и структурной дискриминацией, а также составлять и публиковать рекомендации.
  - д. Проводить и заказывать проведение исследований по любому вопросу, подпадающему под их мандат.
  - е. Повышать в обществе понимание, уважение и осознание важности равенства, разнообразия, недискриминации, взаимопонимания и законов о равном обращении.
  - ф. Формировать в группах, страдающих от дискриминации и нетерпимости, знания о правах и средствах правовой защиты, предусмотренных законодательством о равном обращении, способность осуществлять эти права и доверие к органам по вопросам равенства.
  - г. Разрабатывать стандарты и предоставлять информацию, консультации, руководство и поддержку отдельным лицам и организациям государственного и частного сектора в отношении надлежащей практики поощрения и достижения равенства и предупреждения дискриминации и нетерпимости.
  - h. Поощрять и поддерживать использование позитивных действий для устранения неравенства в государственном и частном секторе.
  - i. Содействовать выполнению общей обязанности всех органов власти поощрять равенство и предотвращать дискриминацию при исполнении своих функций в соответствии с Общеполитической рекомендацией № 7 ЕКРН, устанавливающей

стандарты по осуществлению этой рекомендации и, где необходимо, обеспечивать их соблюдение.

- j. Принимать участие в процедурах консультаций по новым стратегиям, законодательным и исполнительным актам, мониторинг существующих стратегий, законодательных и исполнительных актов и представлять рекомендации по изменению или принятию новых стратегий, законодательных и исполнительных актов.
- k. Поощрять и содействовать проведению обучения ключевых групп по вопросам равенства и недискриминации.
- l. Следить за выполнением своих рекомендаций.
- m. Отслеживать решения судов и других органов по принятию решений.
- n. Поощрять и поддерживать ратификацию соответствующих международных договоров, а также осуществление и распространение таких договоров и соответствующих стандартов, судебной практики и докладов межправительственных организаций; принимать участие в работе, проводимой соответствующими межправительственными организациями и при их участии, учитывать их рекомендации и контролировать их осуществление.
- o. Сотрудничать и поддерживать организации, цели которых аналогичны целям органов по вопросам равенства. Развивать единый подход по ключевым вопросам равенства и заключать соглашения о сотрудничестве с такими организациями.

#### **V. Компетенции по поддержке и судебному разбирательству**

- 14. Функция поддержки и судебного разбирательства должна включать в себя следующие компетенции органов по вопросам равенства:
  - a. Получать жалобы и предоставлять персональную поддержку, юридические консультации и помощь в соответствующих организациях и судебных органах лицам, подвергающимся проявлениям дискриминации или нетерпимости, в целях обеспечения их прав.
  - b. При необходимости прибегать к согласительным процедурам.
  - c. Представлять, с их согласия, лиц, подвергающихся проявлениям дискриминации или нетерпимости, в соответствующих учреждениях и судебных органах.
  - d. Возбуждать от своего имени дела по случаям проявления индивидуальной и структурной дискриминации или нетерпимости в соответствующих учреждениях и судебных органах.
  - e. Участвовать в качестве консультанта, третьей стороны или эксперта при разборе дел в соответствующих учреждениях и судебных органах.
  - f. Осуществлять контроль за исполнением решений соответствующих учреждений и судебных органов, по делам, связанным с вопросами равенства, дискриминации и нетерпимости.
- 15. Органы по вопросам равенства должны быть вправе сами выбирать на основе установленных и опубликованных ими критериев принципиально важные дела, по которым они будут осуществлять представительство в судебных разбирательствах, и те области, в которых они будут работать над обеспечением прав людей, подвергающихся индивидуальной и структурной дискриминации.

16. Странам-членам следует создать систему, обеспечивающую, чтобы лица, подвергающиеся проявлениям дискриминации или нетерпимости, не были вынуждены нести судебные и административные издержки и оплачивать гонорары за представительство, особенно в делах, связанных со структурной дискриминацией, и в тех, которые органы по вопросам равенства считают принципиально важными.

## **VI. Компетенции по принятию решений**

17. Функция принятия решений в тех случаях, когда она возложена на органы по вопросам равенства, должна включать в себя следующие компетенции:

- a. Получать, рассматривать, заслушивать и урегулировать индивидуальные и коллективные жалобы на дискриминацию и принимать решения по этим жалобам на основе соответствующего законодательства, включающего положения об обоюдном бремени доказывания.
- b. Принимать решения о том, имело ли место нарушение гражданского или административного антидискриминационного законодательства.
- c. Выносить имеющие обязательную юридическую силу решения, требующие принятия мер для прекращения дискриминации, достижения полного равенства и предотвращения дискриминации в дальнейшем, а также налагать эффективные, соразмерные и сдерживающие санкции включая выплату компенсаций как за материальный, так и за моральный ущерб, наложение штрафов, а также публиковать свои решения с указанием имен нарушителей.
- d. Обеспечивать исполнение и претворение в жизнь своих решений, а также публиковать свои решения и рекомендации.

18. Если органы по вопросам равенства, принимающие решения по жалобам, не наделены полномочиями по принятию юридически обязательных решений и наложению санкций, как это предусмотрено в пунктах 17 c) и d), то орган по вопросам равенства должен быть наделен компетенцией:

- a. Выносить не имеющие обязательной силы рекомендации с требованием принятия мер для прекращения дискриминации, достижения полного равенства и предотвращения дискриминации в дальнейшем.
- b. Обеспечивать выполнение своих рекомендаций и, при необходимости, публиковать свои решения и рекомендации.

19. Законодательство должно предусматривать возможность обжалования в судах имеющих обязательную юридическую силу окончательных решений органа по вопросам равенства.

20. В законодательстве необходимо предусмотреть право заявителя выбирать, возбуждать ли разбирательство в органе по вопросам равенства или сразу обращаться в суд. На время рассмотрения дела в органах по вопросам равенства исчисление предельного срока для возбуждения судебного разбирательства должно быть приостановлено.

## **VII. Полномочия по сбору доказательств и информации**

21. Органы по вопросам равенства, особенно при проведении расследований и принятии решений по жалобам, должны обладать полномочиями по сбору доказательств и информации. Эти полномочия должны позволять:

- a. требовать представления дел, документов и других материалов для их проверки, изучения и копирования;



- b. проводить инспекции на местах;
- c. опрашивать людей;
- d. обращаться за обязательным к исполнению постановлением суда или налагать административные штрафы, если физическое или юридическое лицо не выполняет вышеуказанные требования.

### **VIII. Независимость и эффективность**

- 22. Органы по вопросам равенства должны функционировать без какого-либо вмешательства со стороны государства, политических партий или других субъектов и не должны получать от них указаний; они должны быть полностью независимы на институциональном и оперативном уровне.
- 23. Лица, занимающие руководящие должности в органах по вопросам равенства, должны отбираться и назначаться в рамках прозрачных демократических процедур на основе их профессиональных качеств. Исполнительная власть не должна оказывать решающего влияния ни на одном из этапов процесса отбора.
- 24. Лица, занимающие руководящие должности, должны обладать служебным иммунитетом, быть защищены от угроз и принуждения и иметь надлежащие гарантии от произвольного увольнения или произвольного невозобновления в должности, если таковое возобновление предусмотрено.
- 25. В законе должны быть изложены любые виды деятельности и членства, несовместимые с занятием руководящих должностей.
- 26. Лица, занимающие руководящие должности, должны иметь четко определенные обязанности, получать достойную оплату и назначаться на определенный срок.
- 27. Органы по вопросам равенства должны самостоятельно принимать решения о своей внутренней структуре и способах управления ресурсами, иметь полномочия нанимать и назначать своих сотрудников и иметь собственные помещения, отвечающие их потребностям.
- 28. Органы по вопросам равенства должны быть обеспечены достаточным персоналом и средствами для осуществления всех своих функций и полномочий с реальной отдачей. Они должны иметь отдельный бюджет или бюджетную статью, и их финансирование должно ежегодно подлежать утверждению парламентом. Не должно производиться произвольное или несоразмерное сокращение бюджета органа по вопросам равенства. В случаях, если мандат, функции или полномочия органа по вопросам равенства расширяются, это должно происходить в соответствии с его мандатом в области обеспечения равенства и сопровождаться соответствующим дополнительным финансированием.
- 29. Органы по вопросам равенства должны иметь право открытым и прозрачным образом привлекать дополнительные средства для выполнения своих функций из других источников, помимо государства, как внутри страны, так и за ее пределами, но так, чтобы это не ставило под угрозу их независимость.
- 30. Органы по вопросам равенства должны иметь право выступать с публичными заявлениями, проводить и публиковать исследования и доклады без предварительного разрешения, одобрения или уведомления правительства или любого другого учреждения или третьей стороны.
- 31. Деятельность органов по вопросам равенства должна основываться на соответствующих международных и национальных правовых нормах, стандартах и практике. Их доклады и рекомендации должны быть экспертными и основываться на доказательствах с использованием результатов исследований, расследований,

документации и беспристрастной независимой информации.

32. Органы по вопросам равенства должны подчиняться законодательству о государственной службе и правилам финансовой отчетности и расходования средств, которые применяются к государственным органам.
33. Органы по вопросам равенства должны на регулярной основе заниматься стратегическим планированием, разрабатывать и отслеживать показатели результативности и отдачи для анализа своего прогресса, а также в установленные сроки проводить оценки.
34. Органам по вопросам равенства следует выработать информационную стратегию для формирования и проведения своей информационно-пропагандистской деятельности.
35. Органы по вопросам равенства должны публиковать ежегодные доклады, которые должны обсуждаться парламентом или его соответствующими комитетами, а также правительством, но не должны подлежать их утверждению.
36. Органы власти и органы по вопросам равенства должны вести постоянный диалог в отношении прогресса в области обеспечения равенства и недискриминации. Правительство и другие органы власти должны консультироваться и сотрудничать с органами по вопросам равенства и учитывать их рекомендации по вопросам законодательства, политики, процедур, программ и практик. Закон должен предусматривать обязанность правительства и других органов власти реагировать на рекомендации органа по вопросам равенства или принимать меры по их реализации в определенные сроки.
37. Органы по вопросам равенства должны создавать структуры для постоянного участия заинтересованных сторон и, в первую очередь, организаций гражданского общества в планировании и работе органа по вопросам равенства.
38. Состав руководства, консультативных органов и персонала органов по вопросам равенства должен, насколько это возможно, отражать многообразие общества в целом и быть гендерно сбалансированным.
39. Сотрудники органов по вопросам равенства должны обладать всем набором навыков, необходимых для выполнения всех функций и полномочий, возложенных на орган по вопросам равенства.

## **IX. Доступность**

40. Органы по вопросам равенства должны быть доступны для тех, чьи права они призваны защищать. Для обеспечения доступности необходимо следующее:
  - a. Легкодоступные помещения, онлайн-услуги, электронные и телефонные услуги, а также гибкий график работы, соответствующий потребностям тех, кто хотел бы воспользоваться услугами органа.
  - b. Осуществление пропагандистских мероприятий на местах и наличие региональных отделений для проведения работы органа.
  - c. Проведение в нужные моменты работы с группами, подвергающимися проявлениям дискриминации и нетерпимости, и налаживание устойчивых связей с ними, как указано в п. 12b.
  - d. Возможность для лиц, подвергающихся проявлениям дискриминации или нетерпимости, конфиденциально связаться с органом по вопросам равенства на том языке, которым они владеют, вступить в личный контакт с ним, а также подавать жалобы в устной, электронной или письменной форме при минимальных ограничениях приемлемости.

- e. Приспособленность помещений, услуг, процедур и практики к потребностям лиц с любыми формами инвалидности.
- f. Использование понятного языка в публикациях, в частности, в тех, которые содержат информацию о правах и средствах правовой защиты, и перевод отдельных публикаций на все языки, широко используемые в стране.
- g. Бесплатность функций и услуг органа по вопросам равенства для заявителей и респондентов.
- h. Принятие мер по пропаганде и распространению вышеперечисленных требований по обеспечению доступности.

#### **X. Мониторинг**

- 41. Мониторинг выполнения данной общеполитической рекомендации станет частью мониторинга стран и конструктивного диалога между ЕКРН и странами-членами Совета Европы.



## Пояснительный меморандум

### Введение

1. Настоящая общеполитическая рекомендация (ОПР) сосредоточена на основных моментах формирования и функционирования органов по вопросам равенства, способных давать реальный результат. Эти органы крайне важны для обеспечения равенства и для последовательной ликвидации расизма и нетерпимости. Органы по вопросам равенства играют ключевую роль в доведении до населения и организаций информации о важном значении равенства и в содействии их усилиям по претворению равенства в жизнь.
2. Спустя двадцать лет после принятия в 1997 году первоначального варианта ОПР № 2 ЕКРН приняла решение пересмотреть ее текст, с тем чтобы включить в него опыт и многочисленные примеры передовой практики, накопленные за это время. Термин «специальные национальные органы», который использовался в первоначальном тексте, был заменен термином, который в настоящее время широко используется для обозначения таких органов: «органы по вопросам равенства».
3. Движущей силой развития органов по вопросам равенства, наряду с первоначальной версией ОПР № 2 от 1997 года, стали Директивы ЕС о равном обращении (статья 13 Директивы 2000/43/ЕС, касающаяся дискриминации по признаку расового или этнического происхождения, а также статья 12 Директивы 2004/113/ЕС, статья 20 Директивы 2006/54/ЕС и статья 11 Директивы 2010/41/ЕС, касающиеся дискриминации по признаку пола). С принятием этих директив страны-члены ЕС взяли на себя обязательство создать органы по вопросам равенства.
4. Почти все страны-члены Совета Европы ратифицировали Конвенцию ООН о правах инвалидов (КПИ), статья 33, пункт 2 которой предусматривает аналогичное обязательство.
5. Дурбанская декларация 2001 года, Программа действий Всемирной конференции ООН против расизма и Комиссар Совета Европы по правам человека (заключение *CommDH* (2011)2) также призвали к созданию и укреплению таких институтов. Парижские принципы, касающиеся национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека, принятые 20 декабря 1993 года Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций, а также Замечания общего порядка в отношении их толкования и осуществления послужили важным ориентиром для создания органов по вопросам равенства. Существенную дополнительную работу в этой области проделал также Комитет Организации Объединенных Наций по ликвидации расовой дискриминации.
6. Указания, содержащиеся в настоящей ОПР, основаны на этих документах и направлены на дальнейшее укрепление усилий, предпринимаемых как странами-членами, так и органами по вопросам равенства, по достижению равенства и социальной сплоченности. Они никоим образом не должны использоваться для ограничения или ослабления существующих органов по вопросам равенства или уже имеющихся гарантий их независимости и эффективности.

### I. Создание органов по вопросам равенства

#### Пункт 1 рекомендации

7. Странам-членам следует создать сильные органы по вопросам равенства. Некоторые страны-члены создают несколько органов по вопросам равенства для борьбы с различными видами дискриминации (п. 4d ОПР), действий во всех сферах государственного и частного сектора п. 4с ОПР), по всей территории страны-члена п. 4d ОПР) и для выполнения различных функций, изложенных в

настоящей ОПР (п. 10 ОПР).

8. Однако создание чрезмерно сложной системы, состоящей из большого числа органов, сопряжено с рядом рисков: ограниченные людские и финансовые ресурсы могут быть распылены, может пострадать наглядность деятельности этих органов, люди могут не знать, в какой из органов обращаться, много сил будет затрачено на обеспечение координации между этими органами, а не на работу по существу их мандата. Если создано более одного органа по вопросам равенства и если это доказало свою эффективность, власти должны обеспечить согласованность и тесное сотрудничество между этими органами.
9. Создание органов по вопросам равенства на основе конституционных положений обеспечивает сильные дополнительные гарантии, поскольку это затрудняет упразднение или существенное ослабление таких органов. Поэтому ЕКРН считает предпочтительным прибегать для этого к конституционным положениям. Организационная структура такого органа может быть подробно описана в отдельном законе. Если органы по вопросам равенства учреждаются не на основе конституционных положений, это должно быть сделано на базе основного или обычного закона, принятого парламентом.
10. Еще одной необходимой основой для функционирования и эффективности органов по вопросам равенства является наличие всеобъемлющего и четкого антидискриминационного законодательства. Руководящие принципы в отношении такого законодательства изложены в Общеполитической рекомендации ЕКРН № 7 о национальном законодательстве по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией.

#### *Пункт 2 рекомендации*

11. Органы по вопросам равенства должны быть независимыми, в первую очередь от правительства, так чтобы они могли решать проблемы в сфере равенства, дискриминации и нетерпимости по своему усмотрению и без какого-либо вмешательства. Это также предоставляет им необходимую свободу для поиска и нахождения новых путей в деле поощрения и достижения равенства. Таким образом, независимость является необходимым условием эффективности и результативности деятельности органов по вопросам равенства. Особенно важна независимость в тех случаях, когда органы по вопросам равенства занимаются проблемами (структурной) дискриминации, исходящей от властей, а также если на них возложена функция принятия решений по жалобам (п. 10с ОПР).
12. Органы по вопросам равенства должны обладать как юридической, так и фактической независимостью. Необходимые юридические гарантии независимости должны содержаться в конституционных и правовых положениях, учреждающих орган по вопросам равенства (см. п. 3 ОПР). Подход к решению этой задачи рассматривается, в частности, в пп. 22-39 ОПР.
13. Органы по вопросам равенства должны быть самостоятельными субъектами права и самостоятельными юридическими лицами в соответствии с правовой системой страны-члена. Рекомендация вывести их за пределы исполнительной и законодательной власти не исключает их взаимодействия с этими органами. Наоборот, органы исполнительной и законодательной власти должны консультироваться и обмениваться мнениями с органом по вопросам равенства по всем сферам, входящим в его мандат. В то же время исполнительная или законодательная власть не должна быть вправе давать указания органу по вопросам равенства в отношении его стратегического планирования и работы.
14. Фактическая независимость означает, что исполнительная и законодательная власть не должна пытаться прямо или косвенно давать указания или оказывать ненадлежащее влияние на орган по вопросам равенства. Способы осуществления такого влияния включают непропорциональное урезание бюджета или сокращение

компетенций и полномочий, угрозы органу по вопросам равенства, его руководителям или сотрудникам и использование средств массовой информации или других государственных или частных институтов для оказания давления на орган по вопросам равенства. Для защиты независимости и эффективности органа по вопросам равенства от такого ненадлежащего влияния закон, кроме всего прочего, должен содержать гарантии в отношении компетенций, полномочий и ресурсов органа по вопросам равенства (см. пп. 3 и 28 ОПР).

15. Лица, занимающие руководящие должности в органе по вопросам равенства, действуя от имени этого органа, должны подчеркивать и отстаивать свою независимость. Дополнительная гарантия заключается в том, чтобы сделать коммуникации между органами исполнительной и законодательной власти и органом по вопросам равенства максимально открытыми и прозрачными.
16. Для результативной работы органа по вопросам равенства необходимо, чтобы его независимость сочеталась с эффективностью. Эффективность означает, что орган по вопросам равенства осуществляет свои функции и полномочия таким образом, в таких масштабах и на таком уровне, которые оказывают существенное воздействие на достижение равенства и ликвидацию дискриминации и нетерпимости. Для того чтобы органы по вопросам равенства могли эффективно работать, им необходимы, в частности, соответствующие компетенции, полномочия и ресурсы, как это предусмотрено в п. 13 ОПР и далее.

#### *Пункт 3 рекомендации*

17. В нижеследующих пунктах ОПР дается подробная информация об основных моментах, которые должны регулироваться документом об учреждении органа по вопросам равенства или (если такой орган учреждается на основе конституционного положения) в дополнительном более подробном законе об органе по вопросам равенства.

#### *Пункт 4 рекомендации*

18. Мандат органа по вопросам равенства должен быть широким и всеобъемлющим и включать в себя все действия, направленные на поощрение и достижение равенства. Достижение равенства включает в себя как равный доступ к правам и их осуществление всеми людьми, испытывающими дискриминацию и нетерпимость, так и улучшение их индивидуального и коллективного положения в различных сферах жизни. Эти сферы включают, в частности, образование, занятость, жилье и здравоохранение; политическое представительство, полномочия и влияние на решения; признание, статус и положение; а также взаимоотношения с другими группами и институтами, основанные на бережном отношении, уважении и солидарности.
19. Предупреждение и ликвидация дискриминации и нетерпимости являются краеугольным камнем достижения равенства и включают борьбу со всеми формами расизма (включая ксенофобию, исламофобию, антисемитизм и антицыганские настроения), гомофобией, трансфобией и их проявлениями, такими как ненавистнические высказывания и кибер-ненависть. В документе об учреждении органа по вопросам равенства или в антидискриминационном законодательстве должно быть четко определено, что ненавистнические высказывания являются одной из форм дискриминации, и что мандат органа по вопросам равенства предусматривает борьбу с такими высказываниями, как минимум, в рамках гражданского и административного права в соответствии с п. 8 ОПР ЕКРН № 15 о борьбе с разжиганием ненависти. Если полиция и прокуратура являются органами, в первую очередь призванными бороться с преступлениями на почве ненависти, то органы по вопросам равенства должны быть способными оказывать персональную поддержку и предоставлять юридические консультации лицам, подвергающимся преступлениям на почве ненависти, а также направлять в компетентные органы материалы по таким преступлениям (см. пп. 72 и 81

Пояснительного меморандума).

20. Под структурной дискриминацией понимаются такие правила, нормы, процедуры, модели отношения и поведения в учреждениях и других общественных структурах, которые сознательно или неосознанно создают препятствия для каких-либо групп или отдельных лиц в плане доступа к тем же правам и возможностям, что и другие граждане, ставя их в менее благоприятное положение по сравнению с большинством населения. Органам по вопросам равенства следует уделять особое внимание борьбе со структурной дискриминацией, поскольку (I) лица, участвующие в структурной дискриминации часто не осознают дискриминационных последствий своих действий, (II) структурная дискриминация постоянно затрагивает большое число людей и (III) отдельные граждане часто не в состоянии противостоять структурной дискриминации, укоренившейся в мощных общественных институтах.
21. Поощрение разнообразия означает осознание ценности многообразия и той пользы, которую оно дает обществу и организациям. Это предусматривает внесение разумных коррективов с учетом практического значения разнообразия. Поощрение добрых отношений между различными группами общества предполагает укрепление взаимного уважения, взаимопонимания и интеграции при одновременном продолжении борьбы с дискриминацией и нетерпимостью.
22. Мандат ЕКРН ограничивается основаниями для дискриминации, конкретно перечисленными в пункте 4b ОПР, а также множественной и межсекторальной дискриминацией по этим и другим основаниям, подпадающим под действие статьи 14 Европейской конвенции о правах человека и статьи 1 протокола № 12 к Конвенции. Мандаты некоторых органов по вопросам равенства охватывают также другие основания, упомянутые в этих положениях, но не охватываемые ЕКРН. Указания данной ОПР могут, с необходимыми изменениями, применяться к органам по вопросам равенства, ответственным за основания дискриминации, не подпадающие под мандат ЕКРН.
23. Гендерная проблематика должна быть неотъемлемой частью работы органов по вопросам равенства. Это предполагает анализ того, учтены ли в планах и деятельности органа по вопросам равенства в равной степени потребности, положение и опыт женщин и мужчин.
24. В то же время следует учитывать положение трансгендерных и интерсексуальных лиц в рамках анализа, отвергающего бинарную гендерную категоризацию (Комиссар Совета Европы по правам человека (2015), Права человека и интерсексуальные лица, стр. 37 и далее).
25. Множественная дискриминация означает дискриминацию по двум признакам или более. Под межсекторальной дискриминацией понимается ситуация, когда несколько признаков дискриминации одновременно взаимодействуют друг с другом таким образом, что они становятся неразрывными, а их сочетание само по себе создает новое основание для дискриминации (п. 1с и Пояснительный меморандум а ОПР ЕКРН № 14 о борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в сфере занятости). Поскольку множественная и межсекторальная дискриминация часто затрагивают своих жертв особенно сильно, и поскольку идентичность и опыт таких людей весьма и весьма разнообразны, органы по вопросам равенства должны уделять повышенное внимание этим вопросам. Аналогичным образом органы по вопросам равенства должны учитывать потребности детей, подвергающихся проявлениям дискриминации и нетерпимости.
26. Определения различных оснований для дискриминации можно найти в п. 7 Пояснительного меморандума к ОПР ЕКРН № 15 о борьбе с разжиганием ненависти.



27. Органы по вопросам равенства должны охватывать весь частный и государственный сектор включая правоохранительные органы (см. п. 7 ОПР ЕКРН № 7). Однако многие органы по вопросам равенства, в частности, созданные в соответствии с директивами ЕС по вопросам равенства, не полностью охватывают государственный сектор и не уполномочены для работы в сфере охраны общественного порядка (см. ОПР ЕКРН № 11 о борьбе с расизмом и расовой дискриминации в сфере охраны общественного порядка), исправительных учреждений и армии. Мандат таких органов должен быть расширен или же мандат по обеспечению равенства в этих областях следует поручить другому независимому органу, такому как национальный правозащитный орган или институт омбудсмена.
28. Необходимо обеспечить полный и согласованный охват всех регионов страны-члена, особенно в странах, имеющих федеральную структуру. Не должно существовать ни одной территории, не охваченной каким-либо органом по вопросам равенства. При необходимости мандат органа по вопросам равенства должен также распространяться на некоторых лиц за пределами страны, таких как граждане страны, проживающие за границей или ищущие убежища за пределами страны.

## **II. Организационная структура**

### *Пункты рекомендации с 5 по 9*

29. За последние десятилетия во всех 47 странах-членах сложилась обширная и разнообразная система органов по вопросам равенства. Подробная информация об этом задокументирована в страновых отчетах мониторинга ЕКРН.
30. Некоторые страны-члены создали у себя один орган по вопросам равенства, охватывающий различные виды дискриминации, другие – несколько органов, каждый из которых охватывает один или несколько видов дискриминации. Во всех случаях важно избегать любого предпочтения, отдаваемого тому или иному виду дискриминации, и обеспечивать уделение должного внимания и выделение надлежащих ресурсов борьбе с каждым из видов включая их взаимные пересечения.
31. Органы по вопросам равенства, являющиеся отдельными организациями, имеют преимущество в том, что они могут сосредоточиться на своем мандате в области равенства, имеют целевой бюджет, способны накапливать опыт работы в этой сфере и добиваться наглядности своей деятельности.
32. В некоторых странах-членах мандат по обеспечению равенства возложен на многомандатные институты, которые одновременно осуществляют мандат в области прав человека и/или омбудсмена. В других странах-членах органы по вопросам равенства, отвечающие за какое-либо одно или за несколько оснований дискриминации, были объединены с национальными правозащитными институтами и институтами омбудсмена.
33. Включение мандата по обеспечению равенства в состав многомандатного института может иметь позитивный потенциал в плане более всеобъемлющего и эффективного решения проблем равенства, дискриминации и нетерпимости на основе использования всех мандатов такого института. Однако реализация этого потенциала требует решительного и творческого руководства для достижения эффективной координации и интеграции между различными мандатами.
34. В рамках таких многомандатных институтов может возникать напряженность, особенно непосредственно после слияния. Каждый мандат имеет свои традиции, подходы и цели. Чтобы повысить отдачу от деятельности такого института важно, с одной стороны, уважать и поддерживать это разнообразие, а с другой – добиваться интеграции объединенных мандатов.

35. Пункт 7 ОПР содержит указания по обеспечению надлежащего внимания мандату равенства в таких институтах. Четкая структура руководства в рамках мандата по обеспечению равенства поможет обеспечить ответственность за выполнение этого мандата. Кроме того, должен быть разработан стратегический план осуществления мандата в области обеспечения равенства (см. п. 33 ОПР), а мероприятия по вопросам равенства должны быть организованы таким образом, чтобы обеспечить наглядность осуществления этого мандата. Консультативный комитет (см. п. 114 Пояснительного меморандума) может помочь повысить отдачу в рамках мандата по обеспечению равенства. Хорошо также, если слово «равенство» будет присутствовать в названии такого института.
36. Объединение или включение органов по вопросам равенства в многомандатные институты следует проводить только там, где это не приведет к ослаблению мандата по обеспечению равенства, и при условии, что будет обеспечен надлежащий акцент на этом мандате и выделение соответствующих ресурсов. В противном случае предпочтительно создать или сохранить самостоятельный орган по вопросам равенства.
37. В тех случаях, когда мандат многомандатного института ограничивается только государственным сектором, его мандат по обеспечению равенства должен быть распространен также и на частный сектор (и наоборот – если имеющийся мандат охватывает только частный сектор). Это лучше, чем создавать еще один орган по вопросам равенства с дополнительным мандатом.
38. Если органы по вопросам равенства входят в состав многомандатного института, указания данной ОПР должны, насколько это возможно, применяться ко всему институту в целом. Если некоторые из указаний ОПР будут применяться только к деятельности института в области равенства, то другие, такие как рекомендации в отношении независимости органа по вопросам равенства, должны применяться ко всему институту в целом.
39. В многомандатных институтах страны-члены должны, насколько это возможно, уравнивать компетенции и полномочия всех мандатов. В некоторых случаях многомандатным институтам предоставляются определенные компетенции и полномочия лишь в отношении какого-то одного из мандатов. В других случаях для различных мандатов существуют различные условия осуществления таких компетенций и полномочий. В целях обеспечения реальной защиты и эффективности всех мандатов такие различия должны быть устранены, и уравнивание должно проводиться, насколько это возможно, по нормам того мандата, которому предоставлены наивысшие полномочия («уравнивание по наивысшему показателю»).
40. Органы по вопросам равенства должны координировать свою деятельность и сотрудничать друг с другом в тех случаях, когда таких органов несколько, а также с другими правозащитными институтами, включая национальные правозащитные институты и институты омбудсмена. Такая координация и сотрудничество должны быть нацелены на максимальное повышение результативности их общей деятельности по мандату обеспечения равенства. Следует также обеспечить, чтобы вопросы равенства охватывались как можно более широко, чтобы должным образом решались вопросы межсекторального характера, чтобы производился обмен делами и не происходило дублирования усилий. Такая координация и сотрудничество требуют диалога в процессе планирования, совместных инициатив и устойчивой постоянной связи между различными организациями.

### III. Функции

#### Пункты рекомендации с 10 по 12

41. Органы по вопросам равенства выполняют различные функции. Можно выделить три основные функции, для которых в настоящей ОПР используются следующие термины: I) содействие равенству и предупреждение дискриминации (функция содействия и предупреждения), II) поддержка лиц, страдающих от проявлений дискриминации и нетерпимости, и обращение от их имени в суд (функция поддержки и судебного разбирательства) и III) принятие решений по жалобам (функция принятия решений).
42. Как отмечается в отчетах ЕКРН по страновому мониторингу, ситуация в различных странах-членах различна в том числе и в отношении этих функций: в некоторых странах-членах все три функции возложены на органы по вопросам равенства, в других – только одна или две из них. Если некоторые страны-члены возлагают все функции на один и тот же орган, то другие распределяют их между различными органами по вопросам равенства. В нескольких странах-членах функции принятия решений возложены полностью на судебные органы; в других – функция поддержки и судебного разбирательства, а также функция содействия и предупреждения частично или полностью делегированы общественным организациям или другим институтам. Правительство и органы власти также как правило вносят значительный вклад в осуществление функции содействия и предупреждения.
43. ЕКРН считает, как она уже рекомендовала в п. 24 своей ОПР № 7, что все страны-члены должны возложить на органы по вопросам равенства две функции: I) содействие и предотвращение и II) поддержка и судебное разбирательство. Организации гражданского общества, наряду с органом по вопросам равенства, могут и должны играть определенную роль и вносить существенный вклад в осуществление этих двух функций. Люди, подвергающиеся проявлениям дискриминации и нетерпимости, часто сначала обращаются в организации гражданского общества, которые впоследствии помогают им связаться с органом по вопросам равенства. Органы по вопросам равенства и организации гражданского общества должны сотрудничать в этой сфере в целях нахождения наилучшего решения для обеспечения соблюдения прав лиц, подвергающихся проявлениям дискриминации и нетерпимости, и для координации своих усилий в этом направлении.
44. Страны-члены также могут поручить органу по вопросам равенства функцию принятия решений, или же полностью возложить эту функцию на судебные органы. Органы по вопросам равенства, наделенные функцией принятия решений, могут обеспечить более доступное, менее состязательное и более специализированное рассмотрение дел о дискриминации, нежели судебные органы. Концентрация дел о дискриминации в одном органе позволяет накапливать опыт и последовательную судебную практику и тем самым способствует осуществлению и соблюдению антидискриминационного законодательства. В рамках судебной системы аналогичная специализация может быть достигнута за счет концентрации дел о дискриминации в небольшом числе судов, судебных палат или отделов, специализирующихся в этой области.
45. Желательно, чтобы функция поддержки и судебного разбирательства и функция принятия решений были возложены на различные органы. При осуществлении функции принятия решений органы по вопросам равенства должны быть беспристрастны, в то время как при осуществлении функции поддержки и судебных разбирательств они выступают на стороне истца в качестве его адвокатов. Возложение обеих функций на один и тот же орган может повредить доверию к его беспристрастности, которая необходима для надежного осуществления функции принятия решений.

46. Если все же обе функции будут возложены на один и тот же орган, каждая из этих функций должна осуществляться разными подразделениями или разными сотрудниками, и это должно быть четко понятно общественности.
47. Органы, на которые возложены как функции принятия решений, так функции содействия и предупреждения и/или поддержки и судебных разбирательств, часто вынуждены направлять большую часть своих ресурсов на деятельность по принятию решений, поскольку им необходимо обеспечить своевременное и качественное принятие решений по большому числу дел. Поскольку существует опасность, что такие органы могут оказаться не в состоянии надлежащим образом осуществлять функции поддержки и судебного разбирательства, а также содействия и предотвращения, важно обеспечить, чтобы они располагали надлежащими ресурсами для выполнения также и этих двух функций.
48. Органы по вопросам равенства должны быть свободны выбирать, в том числе при своем стратегическом планировании (см. п. 33 ОПР), на каких составляющих их мандата, функций и компетенций они сосредоточатся в тот или иной момент. Это позволяет им адаптировать свою стратегию и деятельность к конкретным ситуациям и дает возможность гибко приспосабливаться к постоянно меняющимся условиям. Такая гибкость также необходима для оптимального использования ограниченных ресурсов.

#### **IV. Компетенции по содействию и предупреждению**

##### *Пункт 13 рекомендации*

49. Для осуществления функции содействия и предупреждения органы по вопросам равенства нуждаются в целом ряде компетенций. Первая компетенция, описанная в п. 13а ОПР, заключается в проведении ими полного спектра мероприятий по содействию и предупреждению в рамках своего широкого мандата, определенного в п. 4 ОПР. Следующие подпункты пункта 13 ОПР более подробно описывают наиболее важные элементы этих компетенций.
50. Диалог между органами по вопросам равенства и лицами и группами, подвергающимися проявлениям дискриминации и нетерпимости, закладывает основу для планирования и успешного осуществления деятельности по содействию и предупреждению. Проведение регулярного углубленного диалога с группами, подвергающимися проявлениям дискриминации и нетерпимости, и их представительными организациями обеспечивает знание всего спектра проявлений дискриминации и нетерпимости, с которыми они сталкиваются, а также первоочередных вопросов, которые необходимо решить для улучшения их положения. Это также позволяет находить успешные пути решения проблем в типичных случаях индивидуальной и структурной дискриминации.
51. Такой диалог должен быть направлен на осмысление ситуации и проблем групп, подвергающихся проявлениям дискриминации и нетерпимости; вовлечение этих групп и их организаций в деятельность и структуры органов по вопросам равноправия (см. п. 37 ОПР); инициирование процесса взаимного обучения на основе обмена опытом и знаниями; и на обеспечение постоянного присутствия органов по вопросам равенства в этих сообществах в целях создания доверия и для своевременного сообщения о случаях проявления дискриминации и нетерпимости.
52. Такой диалог должен охватывать широкий круг общественных групп с привлечением самых различных организаций включая, например, низовые организации в этих общинах, консультативные органы по вопросам меньшинств, религиозные общины, организации гражданского общества и другие заинтересованные стороны, работающие с группами, подвергающимися проявлениям дискриминации и нетерпимости, такие как профсоюзы и различные профессиональные организации.

53. Органы по вопросам равенства должны быть вправе рассматривать по собственной инициативе все вопросы, подпадающие под их мандат. Поскольку люди, подвергающиеся проявлениям дискриминации и нетерпимости, часто находятся в уязвимом положении и не способны сами противостоять структурной дискриминации, важно, чтобы органы по вопросам равенства могли проводить выяснение фактов (в некоторых странах-членах используется термин «расследования») и по собственной инициативе собирать доказательства с целью выявить, обнажить и устранить те часто невидимые нормы и процессы внутри общественных институтов, которые в конечном итоге приводят к созданию неравноправных условий для тех или иных групп. Такие расследования имеют важное значение для выявления и установления фактов дискриминации или нетерпимости, что в конечном счете способствует их устранению. В делах и расследованиях, касающихся конкретных лиц, орган по вопросам равенства должен действовать только с их согласия.
54. Важным средством получения информации и достижения понимания, необходимого для выявления, анализа и решения проблем, с которыми сталкиваются группы, подвергающиеся проявлениям дискриминации и нетерпимости, является проведение исследований. Наличие надежных количественных и качественных данных по проблемам равенства, дискриминации и нетерпимости имеет первостепенное значение для информирования широкой общественности, а также лиц определяющих и осуществляющих политику, о характере и масштабах дискриминации и нетерпимости. Это также помогает в определении средств достижения равенства и стимулирует политиков к принятию мер по исправлению положения. Исследования и данные также помогают органу по вопросам равенства в планировании, осуществлении, мониторинге и оценке своей деятельности.
55. Исследования включают в себя широкий круг мероприятий, таких как осуществление опросов, научных работ и сбора данных самим органом, а также анализ результатов опросов, научных работ и данных по вопросам равенства, получаемых из других источников. Также весьма полезен сбор и систематизация судебной практики по делам, связанным с вопросами равенства, дискриминации и нетерпимости.
56. В рамках своей информационно-просветительской работы органы по вопросам равенства должны формировать понимание того, как действует явная и скрытая дискриминация, а также распространять знания о том, что необходимо для укрепления равенства. Органы по вопросам равенства должны предоставлять информацию о правах, средствах правовой защиты и обязанностях, которые предусматривает законодательство о равном обращении, и способствовать признанию в обществе и его институтах важного значения равенства и разнообразия.
57. Эти мероприятия должны быть ориентированы на самую широкую аудиторию включая общественность, политиков, руководителей и других лиц, принимающих решения, работодателей, профсоюзы, специалистов в области управления людскими ресурсами, поставщиков услуг, работников государственного и частного сектора, педагогов, религиозные общины, организации гражданского общества, работников судебных органов и юриспруденции, сотрудников полиции и средств массовой информации.
58. Органам по вопросам равенства следует разработать конкретные мероприятия по информационно-просветительской работе среди лиц и групп, подвергающихся проявлениям дискриминации или нетерпимости. Расширение возможностей этих людей и групп и оказание им помощи в принятии необходимых мер по борьбе с дискриминацией и нетерпимостью представляет собой важный вклад в улучшение их положения. Первым шагом является распространение информации о законах о равном обращении, о разжигании ненависти и о преступлениях на почве ненависти, а также опровержение представлений о том, что подвергаться проявлениям дискриминации и нетерпимости – это нормально, и что ничего нельзя сделать,

чтобы это изменить. Кроме того, органы по вопросам равенства должны укреплять индивидуальные и коллективные навыки членов групп, подвергающихся проявлениям дискриминации и нетерпимости, путем обучения их имеющимся у них правам, существующим средствам правовой защиты и методам их осуществления и применения. Помимо этого, органы по вопросам равенства должны облегчать доступ таких людей и групп к другим органам, уполномоченным обеспечивать их защиту, таким как полиция, прокуратура, регулирующие органы в области СМИ и инспекторы по вопросам образования и труда. Вместе с этими учреждениями органы по вопросам равенства должны анализировать глубинные причины замалчивания случаев проявления дискриминации и нетерпимости и принимать необходимые меры для обеспечения того, чтобы все такие случаи регулярно доводились до сведения компетентных органов.

59. Органы по вопросам равенства должны содействовать развитию, обмену и применению передовой практики в сфере обеспечения равенства и борьбы с дискриминацией и нетерпимостью. Особое внимание следует уделять политикам, руководителям, другим лицам, принимающим решения, а также учреждениям государственного и частного сектора. Органы по вопросам равенства должны обеспечивать руководство и поддержку для обеспечения учета проблематики равенства при разработке политики и законодательства, а также создавать в стране системы, обеспечивающие гарантии равенства и разнообразия. Надлежащая практика в области обеспечения равенства включает разработку и осуществление политики обеспечения равенства в рамках своей организации и сферы ответственности, учреждение должности ответственного за обеспечение равенства, подготовку персонала, консультации с людьми, страдающими от проявлений неравенства, сбор данных по вопросам равенства и оценку воздействия ключевых решений на обеспечение равенства и предупреждение дискриминации и нетерпимости. Такая практика может также включать использование анонимных процедур при приеме на работу или облегчение доступа к получению удостоверений личности или к школьному образованию для членов групп, подвергающихся проявлениям дискриминации и нетерпимости.
60. Позитивные действия, предусмотренные в п. 5 ОПР № 7 ЕКРН, включают меры по предотвращению или компенсации неблагоприятного положения групп, подвергающихся дискриминации и нетерпимости, а также меры по содействию их полноценному участию во всех сферах жизни. Органы по вопросам равенства должны поощрять использование позитивных действий, особенно в тех областях, где необходима борьба с давней и укоренившейся структурной дискриминацией. В качестве примеров можно привести оказание специальной поддержки в дошкольном и школьном образовании членам групп, подвергающихся проявлениям дискриминации и нетерпимости, а также целевое трудоустройство членов таких групп в государственном и частном секторе.
61. В соответствии с пп. 2 и 8 ОПР № 7 ЕКРН, национальное антидискриминационное законодательство должно возлагать на государственные органы обязанность поощрять равенство и предотвращать дискриминацию при выполнении ими своих функций. В странах-членах, где такая обязанность еще не определена законодательно, органы по вопросам равенства должны содействовать осуществлению этой рекомендации.
62. Там, где такая обязанность предусмотрена законодательством, органы по вопросам равенства должны повышать осведомленность об этой общей обязанности по учету вопросов равенства во всех видах деятельности государственных органов, а также поддерживать и контролировать ее исполнение. С этой целью органам по вопросам равенства следует разработать соответствующие стандарты, что могло бы, например, включать разработку и осуществление руководящих принципов по оценке положения в сфере равенства, а также программ по обеспечению равенства (см. в этой связи п. 27 Пояснительного меморандума к ОПР № 7 ЕКРН, а также Пояснительный меморандум к п. 1 ОПР № 14 ЕКРН, а для секторов полиции и

образования – указания, содержащиеся в ОПР № 11 ЕКРН и разделе II.1 ОПР № 10 ЕКРН). Кроме того, органам по вопросам равенства следует оказывать содействие органам власти в соблюдении таких стандартов посредством подготовки учебных материалов и руководящих указаний, а также участвовать в регулярной оценке их соблюдения посредством мониторинга и анализа результатов. При необходимости органы по вопросам равенства должны обеспечивать соблюдение таких стандартов или добиваться их соблюдения путем обращения в компетентные органы или суды.

63. Компетенция осуществления мониторинга законодательных и исполнительных актов на федеральном, региональном и местном уровнях должна дополняться компетенцией оспаривания их в судебном порядке, как это предусмотрено в п. 14 ОПР.
64. Органы по вопросам равенства должны стимулировать и оказывать помощь организациям, отвечающим за подготовку кадров, в разработке и проведении начальной и текущей подготовки по вопросам равенства и недискриминации. Ключевые целевые группы должны быть следующими: политики, руководители и другие лица, принимающие решения, работодатели, специалисты в области людских ресурсов, профсоюзы, судебные органы, прочие юристы, полиция, работники средств массовой информации, педагоги, компании и поставщики услуг. Органы по вопросам равенства могут и сами обеспечивать такую подготовку, особенно в случае, если этого не делают другие организации.
65. Для того чтобы приносить реальные результаты, работа органов по вопросам равенства не должна прекращаться после выдачи соответствующих рекомендаций. Необходимо также следить за их выполнением. Часто будет полезно вступить в диалог с теми, кому эти рекомендации адресованы. В рамках такого диалога органы по вопросам равенства могли бы разъяснять свои рекомендации, показывать, как они могут осуществляться, и побуждать ответственных лиц принимать необходимые меры. Органы по вопросам равенства должны следить за ходом осуществления своих рекомендаций и регулярно публиковать обзор процесса их осуществления.
66. Органы по вопросам равенства должны также участвовать в отслеживании и мониторинге выполнения соответствующих рекомендаций, вынесенных другими аналогичными органами (см. пп. 13n и 13o ОПР).
67. Ряд межправительственных организаций, таких как Организация Объединенных Наций, Совет Европы и Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, а также связанные с ними суды, комиссии и комитеты имеют мандат, который включает поощрение равенства, предупреждение дискриминации и нетерпимости и борьбу с ними. Органам по вопросам равенства было бы весьма полезно тесно сотрудничать с такими межправительственными организациями. Органам по вопросам равенства следует содействовать ратификации и осуществлению соответствующих международных договоров и распространять информацию о стандартах, судебной практике, докладах и рекомендациях этих межправительственных организаций. Легитимность и результативность работы органов по вопросам равенства повысится, если они будут увязывать свою деятельность с деятельностью международных структур. При необходимости органы по вопросам равенства должны содействовать переводу документов этих организаций на языки, используемые в их стране.
68. Органы по вопросам равенства должны принимать участие в деятельности межправительственных организаций по мониторингу, консультированию и сотрудничеству. В рамках этой работы они должны предоставлять информацию и предложения по рекомендациям. Это позволит межправительственным организациям учитывать соответствующие проблемы и использовать экспертные знания органов по вопросам равенства, вырабатывать свои рекомендации на основании существующих проблем и экспертных знаний, придавать дополнительную легитимность позиции органов по вопросам равенства и способствовать поддержке и укреплению их независимости и эффективности. Органы по

вопросам равенства должны, в свою очередь, поощрять и контролировать осуществление рекомендаций межправительственных организаций в своей стране.

69. Работа органов по вопросам равенства вписывается в более широкий контекст деятельности прочих организаций и институтов, занимающихся проблемами равенства, дискриминации и нетерпимости. Построение взаимосвязей между такими организациями, изучение их проблем и содействие координации их деятельности в рамках этих взаимосвязей способствует повышению результативности их работы по достижению общей цели. Таким образом, органы по вопросам равенства могут служить центром, вокруг которого объединяются и обмениваются информацией такие организации. Эти взаимосвязи должны использоваться для формирования общего понимания целей в области равенства и для осуществления совместных мероприятий. Кроме того, сотрудничество с юристами, готовыми работать на общественных началах, может быть особенно полезным для осуществления функции содействия и предупреждения, а также поддержки и судебного разбирательства.
70. Сотрудничество с органами по вопросам равенства из других стран-членов является важным источником взаимного обучения, постоянного совершенствования и укрепления органов по вопросам равенства. В этом отношении важную роль играет, в частности, Европейская сеть органов по вопросам равенства «Эквинет».

## **V. Компетенции в сфере поддержки и судебного разбирательства**

### *Пункт 14 рекомендации*

71. Люди, подвергающиеся проявлениям дискриминации и нетерпимости, сталкиваются с многочисленными проблемами и препятствиями в своей борьбе с неравенством. Многие из них не располагают ни возможностями, ни средствами для обеспечения соблюдения своих прав. Органы по вопросам равенства играют важную роль в оказании им помощи в этом деле.
72. Органы по вопросам равенства должны иметь право принимать и реагировать на жалобы на проявления дискриминации и нетерпимости включая высказывания, разжигающие ненависть. Для облегчения подачи таких жалоб они должны обеспечить свою легкодоступность для лиц, подвергающихся проявлениям дискриминации и нетерпимости (см. п. 40 ОПР). В качестве первого шага такие лица часто нуждаются в личной и эмоциональной поддержке в их борьбе с проявлениями дискриминации или нетерпимости. На следующем этапе им необходимы юридические консультации для разъяснения их прав и возможных путей обеспечения этих прав. Затем им нужна правовая помощь при обращении в государственные и частные организации, органы власти и суды с целью реализации своих прав.
73. Термин «организации» в данном контексте обозначает все учреждения частного и государственного сектора, играющие ту или иную роль в рассмотрении или урегулировании жалоб на проявления дискриминации или нетерпимости. Термин «судебные органы» включает в себя любые органы вне рамок судебной системы, которые обладают правом выносить решения, например, органы по вопросам равенства, наделенные функцией принятия решений.
74. Примирение может стать быстрым процессом соглашения, направленного на прекращение дискриминации или нетерпимости. Использование согласительной процедуры может быть особенно выгодным в тех случаях, когда дискриминация или нетерпимость проявляются в текущих отношениях, таких как трудовые или лизинговые отношения. Согласительная процедура должна быть поручена нейтральному лицу или подразделению в рамках органа по вопросам равенства или вне его.



75. Органы по вопросам равенства должны иметь право представлять интересы лиц, подвергающихся проявлениям дискриминации и нетерпимости, используя для этого своих сотрудников или нанимая и оплачивая услуги адвоката для представления интересов соответствующего лица в организациях, судебных органах и судах.
76. В случаях дискриминации существуют многочисленные средства правовой защиты, из которых органы по вопросам равенства должны выбирать наиболее эффективные для обеспечения прав заявителя. Например, в случае проблем зачисления в школы или принудительного выселения цыган орган по вопросам равенства может возбудить административное разбирательство в компетентном органе или в суде по вопросам равенства, или же в суде общей юрисдикции. В других случаях можно прибегнуть к разбирательству в учреждении частного сектора, например, в совете по делам печати. Важно также предоставить органам по вопросам равенства право обращаться в конституционный суд в случаях, когда речь идет о несовместимости законодательных или административных актов с основным правом на равное обращение. На международном уровне органы по вопросам равенства должны иметь право обращаться в международные или региональные суды, а также в комитеты, занимающиеся индивидуальными или коллективными жалобами, такие как Комитет по социальным правам Совета Европы или Комитет Организации Объединенных Наций по ликвидации расовой дискриминации.
77. Органы по вопросам равенства должны обладать компетенцией возбуждать дела от своего имени, когда дискриминации подвергается целая категория лиц и, следовательно, нет конкретных заявителей. Примером может служить разжигание ненависти политиком ко всем лицам нетрадиционной сексуальной ориентации. Такая же компетенция необходима в тех случаях, когда лицо, подвергающееся проявлениям дискриминации и нетерпимости, не может возбудить дело от своего имени, например, в таких регионах, где люди опасаются виктимизации. Странам-членам следует изучить все возможности с тем, чтобы наделить органы по вопросам равенства такой компетенцией.
78. Организации, судебные органы и суды должны использовать опыт органов по вопросам равенства в ходе своих разбирательств. Органы по вопросам равенства, со своей стороны, должны иметь право вмешиваться в такие разбирательства, если они считают, что их опыт может помочь в рассмотрении дела.
79. Процедуры исполнения решений судов, судебных органов и учреждений определяются законодательством. В то же время существуют возможности для проведения органами по вопросам равенства дополнительной деятельности по содействию исполнению таких решений. Она может включать переписку с лицами, органами или учреждениями, которым адресованы решения, консультации с этими лицами, органами и учреждениями, выезды на места и совместные действия по обеспечению исполнения решений с другими соответствующими органами, например, с инспекциями. Последующая деятельность по таким решениям должна осуществляться своевременно и систематически.

#### *Пункт 15 рекомендации*

80. Оказывая помощь отдельным заявителям, органы по вопросам равенства должны также разрабатывать и осуществлять стратегию судебных разбирательств по принципиально важным делам. Такая стратегия заключается в выявлении и тщательном отборе дел для судебного разбирательства в целях разъяснения, поощрения и защиты прав целой группы лиц, находящихся в аналогичной ситуации, в обеспечении широкой гласности в таких делах, а также в распространении их результатов, в том числе через средства массовой информации. В сфере обеспечения равенства целью такой стратегии является: (I) накопление судебной практики, уточняющей толкование законодательства о равном обращении, (II) накопление критической массы судебных дел по различным признакам

дискриминации, (III) накопление судебной практики по проблемам структурной дискриминации, (IV) обеспечение широкого освещения таких дел для привлечения внимания лиц и организаций к их обязанностям по законодательству о равных правах и (V) содействие тому, чтобы отдельные лица и учреждения выполняли эти обязанности, что в конечном итоге приведет к позитивным социальным изменениям. Благодаря такой стратегии в сфере судебных разбирательств и ее освещению в средствах массовой информации органы по вопросам равенства могут существенно улучшить положение групп, подвергающихся проявлениям дискриминации и нетерпимости, а также повысить эффективность своей деятельности по их поддержке.

81. Поскольку число жалоб, получаемых органами по вопросам равенства, постоянно растет, эти органы не могут обеспечить представительство всех лиц, обращающихся к ним. И хотя первоначальную поддержку следует оказывать всем заявителям и, в соответствующих случаях, направлять их в другие компетентные учреждения, органы по вопросам равенства должны быть вправе выделять приоритетные дела и обеспечивать представительство по ним. Это позволит им наиболее эффективно использовать свои ресурсы и осуществлять стратегию судебных разбирательств по принципиально важным делам. В целях прозрачности и последовательности своей деятельности органам по вопросам равенства следует сделать достоянием общественности те критерии, на которых они основывают свой выбор.

#### *Пункт 0 рекомендации*

82. Люди, подвергающиеся проявлениям дискриминации и нетерпимости, зачастую не в состоянии нести расходы и финансовые риски, связанные с возбуждением дел для обеспечения своих прав. Часто требуется рассмотрение дел в нескольких инстанциях, особенно это относится к делам по структурной дискриминации, а также к делам, отобранным в качестве принципиально важных. Расходы и финансовые риски включают: (I) судебные и административные сборы; (II) расходы на юридическое представительство заявителя и (III) риск того, что в случае проигрыша дела заявителю придется оплатить судебные издержки другой стороны.
83. В частности, в делах по структурной дискриминации, а также в делах, отобранных в качестве принципиально важных, должна существовать система, обеспечивающая, чтобы люди, подвергающиеся проявлениям дискриминации и нетерпимости, не были вынуждены оплачивать такие сборы или расходы. Страны-члены могли бы использовать существующие примеры надлежащей практики и применить один из следующих подходов к решению данной проблемы: (I) освободить лиц, подвергающихся дискриминации, от уплаты судебных сборов; (II) предоставлять правовую помощь в случаях дискриминации, покрывая 100% сборов и расходов; (III) уполномочить органы по вопросам равенства рекомендовать судам рассмотрение дел «бесплатно», с тем чтобы люди, подвергающиеся проявлениям дискриминации и нетерпимости, не были вынуждены оплачивать судебные издержки, и получали бы юридическую защиту своих интересов за счет государства; (IV) обеспечить порядок, когда заявитель, в случае проигрыша дела, не несет ответственности за издержки другой стороны, если в деле были подняты важные вопросы, нуждающиеся в разъяснении, или представляющие общественный интерес; (V) обеспечить возможность коллективных исков, когда некоторое число заявителей может подать совместную жалобу, тем самым уменьшая расходы каждого из них, или (VI) предоставить органам по вопросам равенства достаточное количество ресурсов, с тем чтобы они могли обеспечить представительство лиц, подвергающихся проявлениям дискриминации и нетерпимости, своими сотрудниками или оплачивать работу адвоката, представляющего таких лиц, как это уже указывалось в п. 75 настоящего Пояснительного меморандума.

## VI. Компетенции по принятию решений

### Пункты 17 и 18 рекомендации

84. Многие из стран-членов наделили свои органы по вопросам равенства компетенцией принимать решения по жалобам на случаи проявления дискриминации и нетерпимости. Среди таких органов по вопросам равенства можно выделить две группы: первая группа органов по вопросам равенства может принимать решения, имеющие обязательную силу, а некоторые из них могут также налагать санкции (п. 17 ОПР). Вторая группа органов по вопросам равенства выносит рекомендации, которые на практике могут иметь значительное воздействие, несмотря на то, что они не носят обязательного характера и не налагают санкций (п. 18 ОПР). К этой второй группе часто относятся институты, сочетающие в себе мандат омбудсмена с мандатом по обеспечению равенства.
85. Органы по вопросам равенства, принимающие решения по жалобам, могут действовать аналогично судам и выносить решения или постановления, или же, как независимые административные органы, издавать административные акты или решения.
86. Такие органы должны быть вправе принимать жалобы на дискриминацию включая высказывания, разжигающие ненависть. В законе должно быть четко указано, что к разбирательствам в этих органах по вопросам равенства применяются правила о совместном бремени доказывания в делах о дискриминации (статья 11 ОПР ЕКРП № 7). Необходимы также дополнительные положения о процедуре в таких органах, в которых должны быть закреплены основные процессуальные гарантии и которые могут быть разработаны на основе существующих гражданских и административных процессуальных кодексов. Подробное изложение таких положений не входит в рамки настоящей ОПР.
87. Если страны-члены учреждают орган по вопросам равенства, наделенный функцией принятия решений, они должны наделить его еще и соответствующими полномочиями в области принятия решений и последующих действий. Желательно, чтобы орган по вопросам равенства обладал полномочиями принятия юридически обязательных решений (первая модель п. 17), нежели рекомендаций, не носящих обязательного характера (вторая модель п. 18). В рамках обеих моделей органы по вопросам равенства, принимающие решения по жалобам, должны предоставлять мотивировку своих решений и публиковать эти решения, а также обладать компетенцией выносить решения, направленные на прекращение дискриминации (например, требование равномерного распределения детей-цыган во всех классах школы), на достижение полного равенства (например, требование выплаты равной заработной платы заявителю) и на предотвращение дискриминации в будущем (например, принятие правила о равномерном распределении учащихся во всех школьных классах). Кроме того, желательно, чтобы они обладали дополнительной компетенцией налагать эффективные, соразмерные и сдерживающие санкции в случаях дискриминации включая выплату компенсаций как за материальный, так и за моральный ущерб (п. 12 ОПР ЕКРП № 7), а также штрафы и публиковать свои решения с указанием имен нарушителей (первая модель п. 17). Имя заявителя может быть опубликовано только с его согласия.
88. В случае использования первой модели странам-членам следует создать систему исполнения решений органа по вопросам равенства. Она может быть основана на законодательстве об исполнении судебных или административных решений.

*Пункты 19 и 20 рекомендации*

89. Должна существовать возможность обжалования юридически обязательных решений в суде, однако это должно касаться лишь окончательных решений по существу дела. Рекомендации, не имеющие обязательной силы, обжалованию не подлежат.
90. Если заявитель изначально решил обратиться в суд, он не должен быть вправе возбуждать последующее разбирательство по тому же вопросу в органе по вопросам равенства, принимающем решения.

**VII. Полномочия по сбору доказательств и информации**

*Пункт 21 рекомендации*

91. Органам по вопросам равенства необходимы соответствующие полномочия для сбора доказательств и информации в соответствии со всеми тремя функциями, описанными в настоящей ОПР. Полномочия органов по вопросам равенства, принимающих решения, могут быть гораздо шире, чем у органов, наделенных лишь функциями по содействию и предупреждению и по поддержке и судебному разбирательству.

**VIII. Независимость и эффективность**

*Пункт 22 рекомендации*

92. Для достижения наилучшего воздействия и результатов в области равенства странам-членам следует принять ряд мер для обеспечения независимости и эффективности органа по вопросам равенства (см. также пп. 2 и 3 ОПР).

*Пункты рекомендации с 23 по 26*

93. Высокое качество и добросовестность руководства имеют важнейшее значение для независимости и эффективности органов по вопросам равенства. В этой связи в ОПР содержится ряд рекомендаций, касающихся руководства органов по вопросам равенства.
94. Как отмечается в докладах ЕКРП по страновому мониторингу, модели руководства органами по вопросам равенства в различных странах-членах существенно различаются. Орган по вопросам равенства может возглавлять штатный или внештатный исполнительный президент или председатель правления, назначенный руководитель (например, омбудсмен) с заместителями, отвечающими за разные направления работы (например, заместителями омбудсмена), либо менеджер (например, человек, нанятый возглавлять орган по вопросам равенства и, как правило, подотчетный правлению).
95. Основной гарантией обеспечения независимого руководства органами по вопросам равенства является прозрачный и основанный на деловых качествах процесс отбора лиц на руководящие должности с гарантиями недопущения какого-либо решающего влияния со стороны исполнительной власти на любом этапе процесса отбора, особенно на этапе выдвижения или (предварительного) отбора кандидатов, а также на этапе принятия решения. Этот процесс должен быть коллективным, то есть в нем должны участвовать организации, представляющие группы, подвергающиеся проявлениям дискриминации и нетерпимости, или работающие с такими группами. Одним из способов удовлетворения этим условиям является избрание руководителя парламентом в рамках открытого и прозрачного процесса.

96. Лица, занимающие руководящие должности, должны пользоваться таким же уровнем защиты от угроз и принуждения, как государственные служащие, занимающие сопоставимые должности. В законодательстве должны содержаться положения об условиях, при которых лица, занимающие руководящие должности, могут в исключительных обстоятельствах быть уволены или исключены из процесса отбора, который может привести к продлению их мандата. Изменения в мандате или реструктуризация органа не должны вести к увольнению лиц, занимающих руководящие должности. Дополнительной гарантией независимости является предоставление этим лицам соответствующего уровня иммунитета при выполнении ими своих функций. Подробности и стандарты этого можно найти в докладе Венецианской комиссии Совета Европы о сфере охвата и отмене парламентских иммунитетов, CDL-AD(2014)011.
97. Лица, занимающие руководящие должности, не должны участвовать в деятельности или входить в состав других органов или институтов, если это может подорвать независимость органа по вопросам равенства или иным образом поставить под угрозу его роль. Например, они не должны быть министрами правительства, занимать другие высокопоставленные должности или руководить профессиональными организациями.
98. Сильное и стабильное руководство имеет решающее значение для эффективности работы органов по вопросам равенства. Руководители органов по вопросам равенства должны добиваться прогресса и результатов в различных областях, предусмотренных мандатом, ведя переговоры в постоянно меняющемся политическом контексте и отстаивая мандат и независимость этих органов. Им также необходимо сформировать профессиональный и преданный своему делу штат сотрудников, которые будут сосредоточены на стратегических приоритетах организации, а также наладить разнообразные взаимоотношения с самыми разными заинтересованными сторонами.
99. Для обеспечения эффективного руководства необходимо четко определить обязанности лиц, занимающих руководящие должности. Должен иметься как минимум один оплачиваемый руководитель, работающий в штате или по совместительству, непосредственно осуществляющий управление и руководство органом по вопросам равенства и получающий достойную оплату. Продолжительность мандата руководителя должна быть достаточной для того, чтобы позволить ему добиться результата в работе и обеспечить независимость органа. Продолжительность мандата может быть, к примеру, в пределах четырех - пяти лет с возможностью продления или охватывать более длительный срок без возможности продления.

*Пункты рекомендации с 27 по 29*

100. Другой важной гарантией независимости органов по вопросам равенства является право самостоятельно определять свою внутреннюю структуру, управлять своим бюджетом, финансовыми и людскими ресурсами и нанимать персонал, а также иметь и занимать свое собственное отдельное помещение. Эти помещения должны по своим размерам и назначению соответствовать потребностям органа по вопросам равенства. Прикомандирование для работы сотрудников госучреждений должно быть ограничено, поскольку это может подорвать независимость органа по вопросам равенства и повлиять на доверие общественности к его независимости.
101. Адекватное финансирование и укомплектование штатов органов по вопросам равенства является ключевым фактором их эффективности и должны рассчитываться на основе объективных показателей. Эти показатели могут включать: (I) размер государства и численность его населения, (II) уровень и характер зарегистрированных и незарегистрированных случаев проявления дискриминации и нетерпимости включая разжигание ненависти, (III) количество,

потенциал и вклад других органов, занимающихся проблемами равенства, дискриминации и нетерпимости, (IV) расходы органа по вопросам равенства на осуществление своих функций и полномочий в тех масштабах и с таким качеством, которое необходимо для достижения результата, и (V) размер национального бюджета страны-члена. При определении необходимого уровня ресурсов для органа по вопросам равенства может быть полезным проведение коллегиального анализа с участием других стран-членов.

102. Прозрачность в отношении использования средств должна обеспечиваться на основе ежегодных отчетов органа по вопросам равенства, либо иным надлежащим образом.
103. Право привлекать дополнительные средства из других источников, помимо государства, например, из ЕС, Совета Европы или частных благотворительных организаций может способствовать повышению эффективности деятельности органов по вопросам равенства, если это не ставит под угрозу их независимость.

*Пункт 30 рекомендации*

104. Важным элементом независимости является право делать публичные заявления, готовить и публиковать документы включая ежегодные отчеты, тематические доклады, специальные доклады и отчеты о расследованиях без предварительного одобрения или уведомления является. Доклады и отчеты не должны подлежать утверждению парламентом или правительством.

*Пункт 31 рекомендации*

105. В целях укрепления своей независимости и авторитета органы по вопросам равенства должны основывать свою работу на соответствующих международных и национальных правовых нормах, стандартах, рекомендациях и практике. Их работа должна основываться на фактических данных с учетом и изучением точек зрения соответствующих институтов и лиц.

*Пункт 32 рекомендации*

106. Независимости органов по вопросам равенства не должен мешать тот факт, что они подчиняются законодательству о государственной службе и правилам финансовой отчетности. Это, однако, не должно использоваться для того, чтобы препятствовать деятельности органа по вопросам равенства. Там, где это возможно, нормы, применимые в этом отношении к судебной системе, могут также применяться и к органам по вопросам равенства.

*Пункты 33 и 34 рекомендации*

107. Стратегическое планирование и работа в рамках регулярных циклов планирования и управления имеют важное значение для приоритизации основных вопросов, максимального повышения отдачи, улучшения качества работы, эффективного использования ресурсов и обеспечения непрерывного обучения и совершенствования персонала органа по вопросам равенства. Такие циклы планирования и управления обычно включают анализ нерешенных проблем, определение целей и задач, планирование и разработку мероприятий, осуществление мероприятий, оценку их воздействия, а также анализ проделанной работы и достигнутого прогресса. Эти циклы должны способствовать обеспечению того, чтобы органы по вопросам равенства осуществляли стратегический комплекс мероприятий в рамках всех своих функций, тем самым помогая достижению их целей и обеспечению максимального результата (см. п. 12 ОНР).
108. Органы по вопросам равенства должны определить показатели, исходные условия и цели по основным задачам и мероприятиям, позволяющие им оценивать вклад ресурсов в мероприятия, результаты этих мероприятий, а также воздействие

отдельных мероприятий и общее воздействие органа по вопросам равенства. Они должны регулярно сами оценивать свою работу, время от времени прибегая к внешней оценке, а также организовать внутренние процессы и информационные потоки таким образом, чтобы вовлекать всех сотрудников в коллективное обучение в целях постоянного совершенствования. Эти процессы планирования и управления должны быть простыми, но эффективными и не требовать чрезмерного отвлечения ресурсов.

109. Учитывая сложность информационных задач, стоящих перед органами по вопросам равенства, им следует разработать собственную информационную стратегию. В этой стратегии должны быть определены цели в области информации, приоритетные целевые аудитории, основные идеи, подлежащие распространению, различные средства коммуникации и эффективное использование имеющихся ресурсов.
110. Основные аудитории и идеи, как правило, включают: (I) широкую общественность, с тем чтобы поддержать высокую оценку и позитивное отношение в обществе к равенству, разнообразию и недискриминации, улучшить понимание этих вопросов и повысить мотивацию для поощрения равенства; (II) весь спектр учреждений в государственном и частном секторе, с тем чтобы обеспечить знание и понимание ими их обязанностей по законодательству о равном обращении, а также поощрять и развивать их желание и способность выполнять и выходить за рамки этих обязанностей путем внедрения эффективных систем по обеспечению равенства и разнообразия; (III) группы, подвергающиеся проявлениям дискриминации и нетерпимости, с тем чтобы информировать их об их правах, а также для формирования у них необходимого уровня доверия, уверенности в своих силах и потенциала, позволяющего им осуществлять свои права.

#### *Пункты 35 и 36 рекомендации*

111. Органы по вопросам равенства, органы исполнительной и законодательной власти – все они играют важную роль в поощрении и достижении равенства, а также в предупреждении дискриминации и нетерпимости и борьбе с ними. Для максимального прогресса в достижении этих общих целей органам по вопросам равенства следует регулярно обсуждать ключевые вопросы и вопросы осуществления рекомендаций с директивными органами самого высокого уровня в законодательной и исполнительной ветвях власти. Ежегодные, тематические и другие доклады и содержащиеся в них рекомендации служат прекрасной основой для такого регулярного обмена мнениями. Закрепление в законодательстве проведения по крайней мере раз в год такого диалога с законодательной и исполнительной властью на основе ежегодного доклада помогло бы установить необходимые институциональные рамки для такого сотрудничества.
112. В ежегодных докладах следует обозначить основные проблемы в сфере равенства, дискриминации и нетерпимости и дать рекомендации по проблемам достижения равенства. В них также необходимо представить отчет о деятельности органа по вопросам равенства и ее результатах включая детализированную информацию по жалобам на дискриминацию и результатам работы с ними.
113. Органы власти в целом, а не только директивные органы высшего уровня, упомянутые в п. 111 настоящего меморандума, должны вести регулярный диалог с органами по вопросам равенства. С этой целью им следует направлять проекты законов, стратегий и исполнительных актов органам по вопросам равенства для оценки их воздействия на положение в сфере равенства и недискриминации. Органы по вопросам равенства должны, со своей стороны, обращаться к властям с замечаниями и рекомендациями. Все органы власти должны быть открыты для такого диалога.

*Пункт 37 рекомендации*

114. Органы по вопросам равенства должны не только устанавливать связи и сотрудничать с заинтересованными сторонами (см. п. 12b ОПР), но и вовлекать заинтересованные стороны, в частности, группы, подвергающиеся проявлениям дискриминации и нетерпимости, и их представительные организации в свои собственные структуры и работу. Полезным инструментом такого участия является создание консультативного комитета, состоящего из представителей таких групп и организаций. Этот комитет может участвовать в стратегическом планировании и контроле за работой органа по вопросам равенства. В состав этого комитета или отдельного комитета можно было бы также включить более широкий круг заинтересованных сторон включая гражданское общество, научные круги, ассоциации работодателей и работников, а также средства массовой информации. Кроме того, органы по вопросам равенства могут создавать временные рабочие и проектные группы с участием заинтересованных сторон для конкретных направлений работы, а также для организации и осуществления совместных мероприятий и проектов.

*Пункты 38 и 39 рекомендации*

115. Органы по вопросам равенства должны служить образцом многообразия и гендерного баланса во всех сферах своей деятельности. Набор руководителей и сотрудников, имеющих самое различное происхождение и личный опыт, повысит способность органа по вопросам равенства понимать, взаимодействовать и улучшать положение групп, подвергающихся проявлениям дискриминации и нетерпимости. Многообразие в руководстве органа по вопросам равенства может быть достигнуто путем создания руководящего органа и консультативного комитета в составе групп и организаций, упомянутых в п. 114 Пояснительного меморандума. Многообразие в руководстве и штате сотрудников может быть достигнуто с использованием процесса найма на основе систем равенства и многообразия, включающего позитивные меры по набору сотрудников из недостаточно представленных групп, подвергающихся проявлениям дискриминации и нетерпимости.
116. Органы по вопросам равенства должны стремиться к достижению гендерного баланса в своих структурах и штате сотрудников и, в соответствующих случаях, принимать позитивные меры для достижения этой цели.
117. Органы по вопросам равенства обладают широким кругом компетенций (см. пп. 13-18 ОПР) и занимаются проблемами равенства, дискриминации и нетерпимости в самых различных областях. Для осуществления всех необходимых мероприятий их сотрудники должны представлять различные профессии (например, педагоги, социологи, юристы) и обладать различными компетенциями (например, в области коммуникации, консультирования, научных исследований, сбора данных, составления проектов, а также юридическими и управленческими навыками).
118. Подготовка персонала в рамках органов по вопросам равенства имеет важное значение для обеспечения того, чтобы сотрудники накапливали и сохраняли весь спектр современных знаний, навыков и понимания, необходимых для выполнения их функций с максимальной эффективностью.

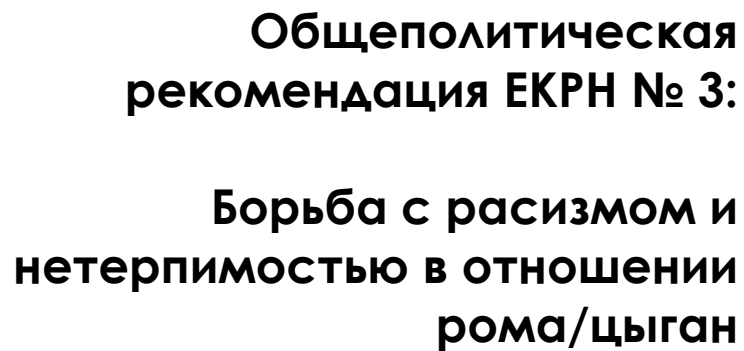


## **IX. Доступность**

### *Пункт 40 рекомендации*

119. Поскольку члены групп, подвергающихся проявлениям дискриминации и нетерпимости, часто сталкиваются с многочисленными проблемами и препятствиями (см. п. 71 Пояснительного меморандума), органам по вопросам равенства следует уделять особое внимание обеспечению своей легкодоступности для таких лиц.
120. Для облегчения установления первоначального контакта органы по вопросам равенства должны предлагать членам групп, подвергающимся проявлениям дискриминации и нетерпимости, самые разные и простые способы доступа к информации и к установлению контакта. В этом контексте важнейшими ресурсами являются легкодоступные помещения, интернет, почта и телефон.
121. Не менее важна организация, где это необходимо, местных и/или региональных отделений для постоянного присутствия и/или развития местных и/или региональных инициатив с целью регулярного периодического контакта с группами, подвергающимися проявлениям дискриминации и нетерпимости по всей территории страны. Это особенно важно в тех случаях, когда такие группы проживают в отдаленных районах или в государствах с большой территорией. В рамках таких мероприятий особое внимание следует уделить регионам и муниципалитетам, в которых широко представлены группы, подвергающиеся проявлениям дискриминации и нетерпимости, или территориям с высоким уровнем дискриминации и нетерпимости. Для членов таких групп, проживающих вдали от центральных, региональных или местных отделений органа по вопросам равенства, также важно иметь возможность связаться с органом по вопросам равенства в режиме онлайн или с использованием других технологий, таких как видеосвязь.
122. Люди, подвергающиеся проявлениям (множественной) дискриминации и нетерпимости, являются выходцами из различных групп со своими специфическими потребностями и особенностями. Некоторые из них могут не в достаточной степени владеть официальным языком (языками) страны, могут быть неграмотными, опасаться контактов с властями или не иметь возможности связаться с органом по вопросам равенства в обычные рабочие часы. Ключевым элементом учета такого разнообразия потребностей является гибкость процедур и практики органа по вопросам равенства. В этой связи органы по вопросам равенства должны регулярно анализировать разнообразные потребности различных групп, подвергающихся проявлениям дискриминации и нетерпимости, и разрабатывать процедуру разумной адаптации к их потребностям с момента первого контакта. В целях такой адаптации можно, например, предусмотреть возможность взаимодействия с органом по вопросам равенства на различных языках, возможность личных контактов и устного общения, встреч с представителями органа в обстановке, вызывающей доверие, до известной степени обеспечить свою доступность в нерабочее время и присмотр за детьми во время бесед с их родителями. Сотрудники должны быть осведомлены о таких проблемах и особенностях, быть готовыми изучить конкретные потребности каждого лица, подвергающегося проявлениям дискриминации и нетерпимости, а также быть готовыми для необходимой адаптации своей деятельности с момента первого контакта.
123. Другим ключевым элементом обеспечения легкого доступа является установление минимальных требований к людям при их первом контакте с органом по вопросам равенства. Должна быть обеспечена возможность подачи жалоб в устной форме и при минимальных условиях приемлемости.
124. Термин "инвалидность" следует понимать в соответствии со статьей 1.2 Конвенции ООН о правах инвалидов.

125. Члены групп, подвергающихся проявлениям дискриминации и нетерпимости, часто опасаются, что им может быть нанесен дополнительный ущерб, если они обратятся за помощью в орган по вопросам равенства. В целях сведения к минимуму такого риска должна быть обеспечена возможность конфиденциального контакта с органами по вопросам равенства. В ходе своей работы органы по вопросам равенства должны стремиться предотвращать и принимать меры против любой подобной виктимизации лиц, подвергающихся проявлениям дискриминации и нетерпимости, используя правовые положения, запрещающие любые такие репрессивные меры (см. п. 27 ОПР ЕКРН № 7).



**Общеполитическая  
рекомендация ЕКРН № 3:  
Борьба с расизмом и  
нетерпимостью в отношении  
рома/цыган**

Принята, 6 март 1998



Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью:

Напоминая о Декларации, принятой главами государств и правительств Совета Европы на их первом саммите в Вене 8-9 октября 1993 года;

Напоминая, что в принятом в дополнение к этой Декларации Плана действий по борьбе с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью Комитету министров Совета Европы предлагалось создать Европейскую комиссию по борьбе с расизмом и нетерпимостью, поручив ей, в частности, подготовку общеполитических рекомендаций для государств-членов;

Напоминая также об Итоговой декларации и Плана действий, принятых главами государств и правительств Совета Европы на их втором саммите в Страсбурге 10-11 октября 1997 года;

Подчеркивая, что данная Итоговая декларация подтверждает цель государств-членов Совета Европы - построение более свободного, терпимого и справедливого европейского общества - и призывает к усилению борьбы с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью;

Отмечая существование предложения о назначении Европейского посредника по делам рома/цыган в Рекомендации № 1203 (1993) Парламентской ассамблеи Совета Европы;

Принимая во внимание результаты проведенного 20-23 сентября 1994 года Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) совместно с Советом Европы семинара по вопросам, связанным с жизнью рома/цыган на территории государств - членов ОБСЕ, а также

учитывая продолжающееся сотрудничество двух Организаций в этой области;

Приветствуя назначение Генеральным секретарем Совета Европы в 1994 году Координатора деятельности Совета Европы в отношении рома/цыган;

Принимая во внимание деятельность Группы специалистов Совета Европы по проблемам рома/цыган (MG-S-ROM);

Напоминая о Рекомендации № R (97) 21 Комитета министров Совета Европы государствам-членам о средствах массовой информации и развитии атмосферы терпимости;

Напоминая положения общеполитической рекомендации ЕКРН № 1, направленной на содействие эффективной борьбе государств-членов с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью и предлагающей принятие конкретных мер в сферах, где подобные проблемы стоят особо остро;

Будучи глубоко убежденной в том, что Европа является пространством общих ценностей, включая признание равного достоинства всех людей, и что уважение этого равного достоинства является основой любого демократического общества; Напоминая о том, что наследие европейской истории обязывает помнить прошлое, быть бдительным и активно противодействовать любым проявлениям расизма, ксенофобии, антисемитизма и нетерпимости;

Отдавая дань памяти всем жертвам политики расизма и истребления во время Второй мировой войны и помня о том, что большое число рома/цыган погибло в результате подобной политики;

Подчеркивая в этой связи, что Совет Европы является воплощением и хранителем основополагающих ценностей, в частности таких, как защита и развитие прав человека, на базе которых после ужасов Второй мировой войны была восстановлена Европа;

Напоминая о том, что борьба с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью является составной частью процесса защиты и развития прав человека, что эти права являются всеобщими и неделимыми и что они принадлежат всем людям без каких-либо ограничений;

Подчеркивая, что борьба с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью служит прежде всего делу защиты прав наиболее незащищенных членов общества;

Будучи убежденной в том, что в любой деятельности, направленной на борьбу с расизмом и дискриминацией, акцент должен быть сделан на защите пострадавших и улучшении их положения;

Отмечая, что рома/цыгане страдают по всей Европе в результате укоренившихся здесь предрассудков и являются жертвами глубоко укрепившегося в обществе расизма, что против них нередко направлены насильственные расистские акции и акции нетерпимости и что их основополагающие права постоянно нарушаются или находятся под угрозой;

Отмечая также, что стойкое предубеждение в отношении рома/цыган ведет к их дискриминации в различных областях социальной и экономической жизни и что подобная дискриминация является главной причиной социального отторжения многих рома/цыган;

Будучи убежденной в том, что содействие реализации принципов терпимости является гарантией сохранения открытого и плюралистического общества, обеспечивающего мирное сосуществование;

рекомендует правительствам государств-членов Совета Европы:

- подписать и ратифицировать соответствующие международные правовые документы в сфере борьбы с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью, в частности, Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств и Европейскую хартию региональных языков и языков меньшинств;
- обеспечить положение, при котором название, официально используемое для обозначения цыганских общин, было бы такое, которое выберет себе сама община;
- принимая во внимание проявления расизма и нетерпимости, жертвами которых становятся рома/цыгане, считать приоритетным эффективное выполнение положений общеполитической рекомендации ЕКРН № 1,

- которая призывает к принятию необходимых мер для обеспечения эффективной действенности национального уголовного, гражданского и административного законодательства непосредственно против расизма, ксенофобии, антисемитизма и нетерпимости;
- обеспечить противодействие проявлениям дискриминации как таковой, а также дискриминационной практике через адекватные правовые инструменты и ввести для этих целей в национальное гражданское законодательство специальные положения, в частности, в отношении вопросов занятости, проживания и образования;
  - квалифицировать как незаконную любую дискриминационную деятельность органов государственной власти;
  - обеспечить предоставление соответствующей юридической помощи цыганам, пострадавшим от дискриминации и решившим обратиться за правовой защитой;
  - принять надлежащие меры для обеспечения незамедлительного правосудия в полном объеме в случаях нарушения основополагающих прав рома/цыган;
  - обеспечить, в частности, такое положение, при котором ни одно преступление против рома/цыган не осталось бы безнаказанным, и этот факт был бы хорошо известен широкой общественности;
  - организовать и поддерживать специальные образовательные программы для сотрудников органов юстиции всех уровней в целях создания атмосферы культурного взаимопонимания и содействия, способствующей изживанию предрассудков;
  - способствовать развитию соответствующей базы для диалога между полицией, местными органами власти и цыганскими общинами;
  - способствовать осознанию специалистами аудиовизуальных и печатных средств массовой информации своей особой ответственности в процессе осуществления профессиональной деятельности путем отказа от распространения предрассудков, в частности, такого освещения инцидентов с участием представителей цыганской общины, которое обвиняет все цыганское сообщество в целом;
  - принять необходимые меры, направленные на обеспечение разработки и применения регламентирующих документов по вопросам получения гражданства де-факто и де-юре и права на убежище, таким образом, чтобы они не приводили к дискриминации рома/цыган;
  - обеспечить положение, при котором вопросы, связанные с "передвижением" внутри страны, в частности, с правилами, касающимися местожительства и городского планирования, решались таким образом, чтобы не служить помехой образу жизни соответствующих лиц;

- развивать институциональные структуры для усиления роли и участия цыганских общин в процессе принятия решений на национальном, региональном и местном уровнях с учетом приоритетности принципа равноправного партнерства;
- принять специальные меры, направленные на содействие обучению рома/цыган, на обеспечение полного знания и реализации ими своих прав и функционирования правовой системы;
- уделить особое внимание положению женщин-рома/цыган, которые зачастую становятся объектом двойной дискриминации и как женщины, и как рома/цыгане;
- энергично бороться с любыми формами сегрегации цыганских детей в школах и реально обеспечить им равный доступ к образованию;
- ввести в учебные программы всех школ информацию по истории и культуре рома/цыган и предусмотреть программы профессиональной подготовки для учителей соответствующих предметов;
- поддерживать деятельность неправительственных организаций, которые играют важную роль в борьбе с расизмом и нетерпимостью в отношении рома/цыган и которые оказывают им, в частности, соответствующую юридическую помощь;
- способствовать активизации роли цыганских организаций с целью укрепления гражданского общества;
- разработать меры доверия, направленные на сохранение и укрепление открытого и плюралистического общества, обеспечивающего мирное сосуществование.



**Общеполитическая  
рекомендация ЕКРН № 4:**

**Национальные исследования по  
вопросам восприятия проблем  
расизма и дискриминации их  
потенциальными жертвами**

Принята, 6 март 1998



Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью:

Напоминая о Декларации, принятой главами государств и правительств Совета Европы на их саммите в Вене 8-9 октября 1993 года;

Напоминая, что в принятом в дополнение к этой Декларации Плане действий по борьбе с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью Комитету министров Совета Европы предлагалось создать Европейскую комиссию по борьбе с расизмом и нетерпимостью, поручив ей, в частности, подготовку общеполитических рекомендаций для государств-членов;

Напоминая также об Итоговой декларации и Плане действий, принятых главами государств и правительств Совета Европы на их втором саммите в Страсбурге 10-11 октября 1997 года;

Подчеркивая, что данная Итоговая декларация подтверждает цель государств-членов Совета Европы - построение более свободного, терпимого и справедливого европейского общества - и призывает к усилению борьбы с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью;

Напоминая, что в общеполитической рекомендации № 1 ЕКРН призвала государства, по мере необходимости и опираясь на европейское законодательство и регламентирующие документы, а также рекомендации по вопросам защиты данных и частной жизни, создать базы данных, которые помогут в оценке ситуации вокруг групп, особо подверженных проявлениям расизма, ксенофобии, антисемитизма и нетерпимости;

Рекомендует правительствам государств-членов, руководствуясь прилагаемыми к настоящей рекомендации основными принципами, принять меры по обеспечению организации национальных исследований по вопросам восприятия проблем расизма и дискриминации их потенциальными жертвами.

Подчеркивая, что статистические данные по проблемам расизма и дискриминационных действий, а также относительно положения групп меньшинств во всех сферах жизни абсолютно необходимы для выявления соответствующих проблем и определения линии действий;

Будучи убеждена в том, что такого рода статистические данные следует дополнить данными об отношении и восприятии рассматриваемых проблем их потенциальными жертвами;

Считая в этой связи, что, наряду с обзорами данных, собранных среди общего населения, новым ценным источником информации являются целевые исследования по вопросам восприятия расизма и дискриминации их потенциальными жертвами;

Считая, что такие целевые исследования могут быть различным образом использованы для выявления проблем и улучшения ситуации;

Считая также, что признание большого значения факта восприятия проблем дискриминации их потенциальными жертвами является важным сигналом как для населения в целом, так и для наиболее незащищенных его групп;

Приветствуя тот факт, что такие исследования уже проведены в некоторых государствах-членах;

Отмечая, что проведение таких исследований по всей Европе позволило бы получить более точную информацию о расизме и дискриминации как на национальном, так и на общеевропейском уровне;

## Приложение

### **ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ ИССЛЕДОВАНИЙ ПО ВОПРОСАМ ВОСПРИЯТИЯ ПРОБЛЕМ РАСИЗМА И НЕТЕРПИМОСТИ ИХ ПОТЕНЦИАЛЬНЫМИ ЖЕРТВАМИ**

#### **I. Общие цели исследований**

1. Целью такого рода исследований является сбор информации о проблемах расизма и нетерпимости с точки зрения восприятия этих проблем теми, кто подвергся или может подвергнуться их проявлениям. Этот новый подход включает в себя проведение исследований среди представителей различных групп, подверженных проявлениям расизма, ксенофобии, антисемитизма и нетерпимости, по направлениям, позволяющим выявить, каким образом они сталкивались с проблемами расизма и дискриминации и как в этой связи они воспринимают различные стороны того общества, в котором живут. Собранные таким образом данные касаются восприятия и опыта представителей наиболее уязвимых групп населения. Такие данные могут дополнить и обогатить чисто количественную информацию об инцидентах, связанных с проявлениями расизма, и степени дискриминации, а также информацию о позиции и отношении преобладающего в стране населения к меньшинствам и проблемам расизма и нетерпимости.

#### **II. Практическая организация исследований**

2. Составление схемы и осуществление исследований может быть поручено исследователям или организациям, имеющим опыт работы по проблемам расизма и нетерпимости, при проведении работы на местах соответствующими исследовательскими органами.
3. Выбор определенной “категории” меньшинств для исследования должен обуславливаться ситуацией внутри страны и предполагать включение таких категорий меньшинств, как, например, иммигранты, национальные меньшинства и/или представители наиболее подверженных проявлениям нетерпимости групп населения.
4. В процессе выбора определенных “категорий” меньшинств необходимо учитывать такие факторы, как численность исследуемого населения и степень дискриминации каждой “категории” (на основании уже имеющихся сведений, например, статистических данных о занятости, о жалобах, связанных с проблемами дискриминации).
5. Охват исследованиями “показательных” или “контрастных” групп населения мог бы обеспечить проведение базового сравнения. Исследования могли бы быть проведены, например, в отношении меньшинств, для которых проблемы дискриминации и расизма в целом не стоят.
6. Организацию исследований облегчают достоверные статистические данные о населении, включая информацию о месте рождения, этническом происхождении, конфессиональной принадлежности, родном языке, гражданстве и т.д. Если такие данные отсутствуют, то должны быть

найлены альтернативные способы определения и опроса необходимых респондентов.

7. Следует иметь в виду, что среди ряда категорий меньшинств, которые более других рискуют быть подверженными проявлениям расизма и дискриминации (например, нелегальные иммигранты), бывает весьма сложно провести соответствующие опросы.

### III. Составление схемы исследования

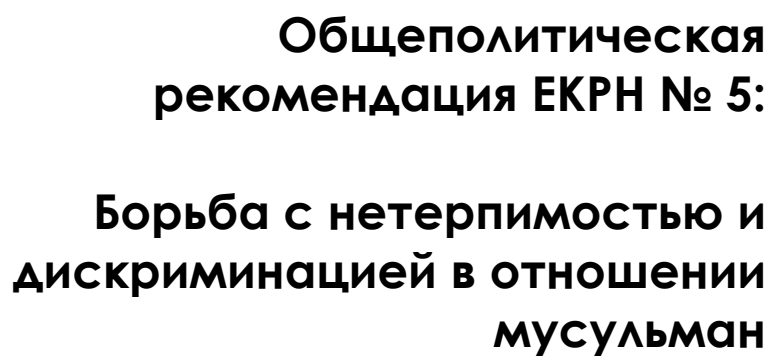
8. Наряду с социально-экономическими данными и другой фактической информацией исследование может охватывать следующие основные группы вопросов:

- отношение с различными учреждениями (полицией, учреждениями здравоохранения, социальной сферы, образования), а также с банками, агентствами по недвижимости, работодателями, предприятиями питания, учреждениями культуры и отдыха, предприятиями торговли; респондентам предлагаются вопросы о том, подвергались ли они несправедливому обращению в связи с их принадлежностью к какому-либо меньшинству, и, если да, то как часто за определенный период времени (например, за прошлый год или последние пять лет) и каким образом;
- восприятие возможностей равноправного участия в жизни общества, представление о конкретных мерах, предпринимаемых по улучшению положения меньшинств, а также о том, в какой степени эти меры удалось претворить в жизнь (равные возможности в области образования, профессиональной подготовки, занятости);
- восприятие проблем дискриминации и позиция по вопросам, связанным с этими проблемами: степень доверия различным учреждениям; позиция по вопросам иммиграционной политики и политики в отношении меньшинств; оценка страны как имеющей или нет проблемы расизма и ксенофобии; вопросы, связанные с религией; отношение к другим категориям меньшинств; сложности при контактах с преобладающим в стране населением; отождествление с принимающей страной и со страной происхождения; планы остаться или возвратиться туда, где больше чувствуешь себя "как дома" и т.д. Включение в исследование таких вопросов позволяет обнаружить интересную взаимосвязь между степенью дискриминации и отношением к ней.

9. Необходимо отметить, что с помощью таких вопросов собираются главным образом данные о *субъективном восприятии* проблем дискриминации. Изучить акты дискриминации объективно и "вживую" крайне сложно, так как они действительно происходят в различных областях общественной жизни. Материалы о субъективно воспринимаемых актах дискриминации ценны как индикатор, особенно если они используются на фоне другого рода данных, например, статистических данных о безработице, полицейских сводок, картотеки по жалобам и т.д.

#### **IV. Мероприятия в развитие исследований**

10. Через определенный период можно провести новые исследования, с тем чтобы проследить изменения факторов дискриминации и расизма во времени или включить в исследование другие категории меньшинств.
11. Результаты исследований могут быть использованы по-разному, например: для определения области, где принятие мер особенно необходимо; для оценки и разработки политики, учитывающей опыт и озабоченности представителей соответствующих категорий меньшинств; для содействия пониманию общественностью проблем дискриминации такими, как их видят сами жертвы; для повышения уровня ответственности полицейских, работодателей, представителей сферы услуг и т.д. за имидж своих организаций и за свои действия в отношении различных категорий меньшинств.



**Общеполитическая  
рекомендация ЕКРП № 5:  
Борьба с нетерпимостью и  
дискриминацией в отношении  
мусульман**

Принята, 6 март 2000





Европейская Комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью:

Напоминая о Декларации, принятой главами государств и правительств стран-членов Совета Европы на их первом саммите в Вене 8-9 октября 1993 года;

Напоминая, что в принятом в дополнение к этой Декларации Плане действий по борьбе с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью Комитету министров Совета Европы предлагалось создать Европейскую комиссию по борьбе с расизмом и нетерпимостью, поручив ей, в частности, подготовку общеполитических рекомендаций для государств-членов;

Напоминая также об Итоговой декларации и Плане действий, принятых главами государств и правительств Совета Европы на их втором саммите в Страсбурге 10-11 октября 1997 года;

Подчеркивая, что данная Итоговая декларация подтверждает цель государств-членов Совета Европы - построение более свободного, терпимого и справедливого европейского общества - и призывает к усилению борьбы с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью;

Напоминая, что Статья 9 Европейской конвенции о правах человека защищает право на свободу мысли, совести и религии;

Напоминая также о принципе недискриминации, закрепленном в Статье 14 Европейской конвенции о правах человека;

Принимая во внимание предложения, содержащиеся в Рекомендации № 1162 о вкладе исламской цивилизации в европейскую культуру, принятой

Парламентской ассамблеей 19 сентября 1991 года;

Учитывая выводы Семинара по вопросам религии и интеграции иммигрантов, организованного Европейским комитетом по миграции в Страсбурге 24-26 ноября 1998 года;

Подчеркивая, что институциональные механизмы, регулирующие отношения между государством и церковью в государствах-членах Совета Европы, значительно различаются между собой;

Будучи убежденной, что мирное сосуществование религий в плюралистическом обществе основывается на уважении равенства и на недискриминации религий в демократическом государстве с четким разделением между государственными законами и религиозными канонами;

Напоминая, что иудаизм, христианство и ислам взаимно влияли друг на друга и на европейскую цивилизацию на протяжении веков, и напоминая в этом контексте о положительном вкладе ислама в продолжение развития европейских обществ, составной частью которых он является;

Обеспокоенная возрастающим проявлением признаков религиозной нетерпимости по отношению к исламу и мусульманским общинам в странах, где эта религия не исповедуется большинством населения;

Весьма сожалеея о том, что иногда ислам неверно изображается на основе стереотипов, которые в итоге формируют представление об этой религии как о несущей угрозу;

Отвергая все детерминистские точки зрения на ислам и признавая большое разнообразие, присущее на практике этой религии;

Будучи твердо убежденной в том, что необходимо бороться с предвзятым отношением к исламским общинам, и подчеркивая, что это предвзятое отношение может проявляться различными способами, в частности, через общее негативное отношение, но также и, в различной степени, через дискриминационные действия и через насилие и преследование;

Напоминая, что, несмотря на вышеупомянутые проявления религиозной нетерпимости одной из характеристик сегодняшней Европы является тенденция к многообразию вероисповеданий в рамках плюралистических обществ;

Отвергая любые проявления религиозного экстремизма;

Подчеркивая, что принцип мультиконфессионального и мультикультурного общества идет бок о бок со стремлением религий сосуществовать в рамках того общества, частью которого они являются;

рекомендует правительствам государств-членов, в которых мусульманские общины существуют, составляя меньшинство населения своей страны:

- обеспечить, чтобы мусульманские общины не подвергались дискриминации в связи с теми обстоятельствами, при которых они организуют и практикуют свою религию;
- применять в соответствии с национальным контекстом соответствующие санкции в случаях дискриминации на религиозной почве;
- предпринять необходимые меры для обеспечения полной гарантии свободы религиозной практики; в этой связи особое внимание следует уделить устранению ненужных законодательных или административных препятствий как для создания достаточного количества молитвенных мест в соответствии с практикой ислама, так и для его похоронных обрядов;
- обеспечить, чтобы публичные институты были информированы о необходимости учитывать в своей ежедневной работе законные культурные и другие требования, вытекающие из мультиконфессиональной природы общества;
- убедиться, не имеет ли место дискриминация на религиозной почве в связи с получением гражданства, и, если да, принять необходимые меры для того, чтобы положить этому конец;
- принять необходимые меры по устранению любых проявлений дискриминации на религиозной почве при доступе к получению образования;
- принять меры, в том числе при необходимости законодательные, по борьбе с религиозной дискриминацией при трудоустройстве и на рабочих местах;

- поощрять работодателей разрабатывать и применять на практике "кодексы поведения" по борьбе с религиозной дискриминацией при трудоустройстве и на рабочих местах и, где это необходимо, стремиться к тому, чтобы представленность работников на рабочих местах отражало многообразие соответствующего общества;
- оценить, не страдают ли члены мусульманских общин от дискриминации, связанной с исключением из социальной жизни и, если да, предпринять все необходимые шаги по борьбе с этим явлением;
- уделить особое внимание положению женщин-мусульманок, которые могут страдать как от дискриминации женщин в целом, так и от дискриминации мусульман;
- обеспечить, чтобы программы в школах и высших учебных заведениях - особенно в области преподавания истории - не представляли собой искаженную интерпретацию религиозной и культурной истории и не описывали бы ислам, основываясь на представлениях вражды и угрозы;
- обеспечить, чтобы в религиозных предписаниях в школах соблюдалось уважение культурного многообразия и чтобы учителя получали соответствующую профессиональную подготовку;
- проводить обмен мнениями с местными мусульманскими общинами о путях облегчения отбора и обучения имамов со знанием и, если возможно, опытом общества, в котором они будут работать.
- поддерживать добровольный диалог на местном и национальном уровнях, что поможет воспитанию населения тех районов, которым необходимо уделить особое внимание во избежание социальных и культурных конфликтов;
- поощрять в средствах информации и среди рекламодателей дискуссию по имиджу ислама и мусульманских общин, который они формируют, и об их ответственности в этой связи во избежание сохранения предвзятого мнения и тенденциозности информации;
- обеспечить мониторинг и оценку эффективности всех мер, принятых для борьбы с нетерпимостью и дискриминацией в отношении мусульман.



**Общеполитическая  
рекомендация ЕКРН № 6:**

**О противодействии  
распространению материалов  
расистского, ксенофобского  
и антисемитского Характера  
через Интернет**

Принята, 15 декабря 2000



Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью:

Напоминая о Декларации, принятой главами государств и правительств государств – членом Совета Европы на их первой встрече в верхах в Вене 8-9 октября 1993 года;

Напоминая, что в принятом в дополнение к этой Декларации Плана действий по борьбе с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью Комитету министров Совета Европы было предложено создать Европейскую комиссию по борьбе с расизмом и нетерпимостью, поручив ей, в частности, подготовку общеполитических рекомендаций для государств-членов;

Напоминая также об Итоговой декларации и Плана действий, принятых главами государств и правительств государств – членом Совета Европы на их второй встрече в верхах в Страсбурге 10-11 октября 1997 года;

Напоминая о статье 4 Международной конвенции об ликвидации всех форм расовой дискриминации;

Напоминая о Рекомендации №R(92)19 Комитета министров государствам-членам о видеоиграх с расистским содержанием и о Рекомендации № R(97)20 Комитета министров государствам-членам о возбуждающей ненависть пропаганде;

Напоминая о том, что в своей общеполитической рекомендации № 1 ЕКРН призвала правительства государств-членом Совета Европы обеспечить, чтобы в национальном уголовном, гражданском и административном праве специально и прямо была предусмотрена борьба с расизмом,

ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью;

Подчеркивая, что в той же рекомендации ЕКРН рекомендует, чтобы в вышеперечисленных сферах законодательства было предусмотрено, в частности, чтобы устные, письменные, аудиовизуальные и иные формы выражения, в том числе и передаваемые средствами информации на электронных носителях, призывающие к ненависти, дискриминации или насилию против расовых, этнических, национальных или религиозных групп или против их членом в связи с их принадлежностью к этим группам, а также производство, распространение и хранение с целью распространения соответствующих материалов рассматривались с правовой точки зрения как уголовное правонарушение;

Полностью принимая во внимание Общие заключения Европейской конференции против расизма, состоявшейся в Страсбурге 11-13 октября 2000 года в качестве европейского регионального вклада во Всемирную конференцию против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и нетерпимости, которая пройдет 31 августа–7 сентября 2001 года в Дурбане, Южная Африка;

Отмечая, что Европейская конференция против расизма призвала государства-участники приложить все усилия к тому, чтобы привлечь к ответственности виновных в разжигании расовой ненависти через Интернет и их соучастников;

Приветствуя тот факт, что в Политической декларации, принятой 13 октября 2000 года на заключительном заседании Европейской конференции, государства - члены Совета Европы взяли на себя обязательство бороться со всеми формами выражения, разжигающими расовую ненависть, а также принять меры против распространения подобного рода материалов в средствах информации в целом и в Интернете в частности;

Помня о действиях и инициативах, предпринятых в этой сфере Организацией Объединенных Наций, ОЭСР, Советом Европы и Европейским союзом;

Приветствуя прогресс, достигнутый Советом Европы в борьбе с киберпреступностью, особенно его работу над проектом Конвенции о борьбе с преступлениями в киберпространстве, и надеясь, что в ближайшее время разработка этого первого международного договора по борьбе с киберпреступностью будет завершена;

Сожалея, тем не менее, о том, что в настоящее время проект Конвенции не включает положений о преступлениях на почве расизма, ксенофобии или антисемитизма, совершаемых через Интернет;

Осознавая положительный вклад, который может внести Интернет в дело борьбы с расизмом и нетерпимостью в мировом масштабе;

Признавая, что Интернет предоставляет беспрецедентные возможности для облегчения трансграничного обмена информацией по проблемам прав человека, связанных с противодействием дискриминации;

Подчеркивая, что использование Интернета для открытия образовательных и ознакомительных информационных сетей в области борьбы с расизмом и нетерпимостью является положительным опытом, который следует поддерживать и дальше развивать;

Глубоко обеспокоенная тем фактом, что Интернет используется также для распространения материалов расистского, ксенофобского и антисемитского характера отдельными лицами и группами лиц, целью которых является разжечь нетерпимость или расовую и этническую ненависть;

Убежденная в решимости государств-членов Совета Европы вести борьбу с такими явлениями, как расизм, ксенофобия, антисемитизм и нетерпимость, подрывающими демократию, а следовательно и эффективно действовать против использования Интернета в расистских, ксенофобских и антисемитских целях;

Осознавая, что сама природа Интернета требует поиска решений данной проблемы на международном уровне, а следовательно и готовности всех государств бороться с разжиганием расовой ненависти, утверждая тем самым верховенство основополагающего принципа – уважения человеческого достоинства;



Рекомендует Правительствам государств-членов:

- включать вопрос о борьбе с расизмом, ксенофобией и антисемитизмом во всю текущую и будущую работу на международном уровне, нацеленную на пресечение противозаконных материалов в Интернете;
- подумать в этой связи над подготовкой специального протокола к будущей Конвенции о борьбе с преступлениями в киберпространстве - по борьбе с расистскими, ксенофобскими и антисемитскими правонарушениями, совершаемыми через Интернет;
- принять необходимые меры для укрепления международного сотрудничества и взаимной помощи между правоохранительными органами в международном масштабе, как, например, меры по более эффективной борьбе с распространением расистских, ксенофобских и антисемитских материалов через Интернет;
- обеспечить, чтобы соответствующее национальное законодательство касалось также расистских, ксенофобских и антисемитских правонарушений, совершаемых через Интернет, и привлекать к ответственности виновных в этих правонарушениях;
- принять последовательные усилия по обучению правоохранительных органов подходам к проблеме распространения расистских, ксенофобских и антисемитских материалов через Интернет;
- подумать в этой связи над учреждением национального консультативного органа, который мог бы действовать как постоянный центр мониторинга, посреднический институт и партнер в выработке кодексов поведения;
- оказать поддержку существующим антирасистским инициативам в Интернете, а также развитию новых сайтов, посвященных борьбе с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью;
- выяснить на основе их соответствующих технических функций степень ответственности приемщиков информации, поставщиков информации и тех, кто размещает информацию на сайтах, под углом распространения расистских, ксенофобских или антисемитских сообщений;
- поддерживать меры саморегулирования, принимаемые представителями индустрии Интернета в борьбе с расизмом, ксенофобией и антисемитизмом в сети, такие, как создание антирасистских горячих линий, кодексов поведения и фильтрация компьютерных программ, а также поощрять дальнейшие исследования в этой области;
- повысить информированность общественности по проблемам распространения расистских, ксенофобских и антисемитских материалов через Интернет, уделяя особое внимание молодым пользователям сети Интернета – особенно детям – в связи с возможным получением ими информации, размещенной на расистских, ксенофобских и антисемитских сайтах, и потенциальным риском, который представляют для них такие сайты.



**Общеполитическая  
рекомендация ЕКРН № 7:**

**О национальном  
законодательстве по борьбе с  
расизмом и расовой  
дискриминацией**

Принята 13 декабря 2002  
И с изменениями от 7 декабря 2017



Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью (ЕКРН),

Напоминая о Декларации, принятой главами государств и правительств стран-членов Совета Европы во время их первой встречи в верхах в Вене 8-9 октября 1993 года;

Напоминая, что в принятом в дополнение к этой Декларации Плана действий по борьбе с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью Комитету Министров Совета Европы предлагалось создать Европейскую комиссию по борьбе с расизмом и нетерпимостью, поручив ей, в частности, подготовку общеполитических рекомендаций для государств-членов;

Напоминая также об Итоговой декларации и Плана действий, принятых главами государств и правительств Совета Европы на их втором саммите в Страсбурге 10-11 октября 1997 года;

Напоминая, что статья 1 Всеобщей декларации прав человека провозглашает, что все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах;

Учитывая положения Конвенции Организации Объединенных Наций о ликвидации всех форм расовой дискриминации;

Учитывая положения Конвенции № 111 Международной организации труда относительно дискриминации в области труда и занятости;

Учитывая положения статьи 14 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод;

Учитывая Протокол №12 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, содержащий статью об общем запрещении дискриминации;

Учитывая судебную практику Европейского суда по правам человека;

Учитывая положения Хартии фундаментальных прав Европейского союза;

Принимая во внимание Директиву 2000/43/ЕС Совета Европейского союза "о внедрении принципа равного обращения независимо от расовой или этнической принадлежности человека" и Директиву 2000/78/ЕС Совета Европейского союза "об общем подходе к вопросам равного обращения в области труда и занятости";

Учитывая положения Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него;

Напоминая положения Общеполитической рекомендации ЕКРН № 1 о борьбе с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью и Общую политическую рекомендацию ЕКРН № 2 Об органах по вопросам равенства для борьбы с расизмом и нетерпимостью на национальном уровне;

Подчеркивая, что в докладах о положении дел в отдельных государствах-членах Совета Европы ЕКРН постоянно рекомендует государствам-членам принятие эффективных мер правового характера, направленных на борьбу с расизмом и расовой дискриминацией;

Напоминая, что в Политической декларации, принятой 13 октября 2000 года на заключительном заседании Европейской конференции против расизма, правительства государств - членов Совета Европы взяли на себя обязательства принять и выполнять при любых обстоятельствах национальное законодательство, ясно и определенно противодействующее расизму и

запрещающее расовую дискриминацию во всех сферах жизни общества;

Напоминая также о Декларации и Программе действий, принятых Всемирной конференцией против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и нетерпимости, состоявшейся с 31 августа по 8 сентября 2001 года в Дурбане, Южная Африка;

Осознавая, что одних только законов не недостаточно для искоренения расизма и расовой дискриминации, однако, будучи убежденной в том, что законы являются важнейшим средством борьбы с расизмом и расовой дискриминацией;

Подчеркивая жизненно важное значение использования надлежащих правовых средств для эффективной борьбы с расизмом и расовой дискриминацией с помощью методов, которые являлись бы сдерживающим средством и

одновременно, насколько это возможно, воспринимались бы жертвой как удовлетворительные;

Будучи убежденной в том, что действия государственного законодателя, направленные на борьбу с расизмом и расовой дискриминацией, играют также и воспитательную роль внутри общества, поскольку его члены получают действенное свидетельство того, что общество, управляемое по закону, не допустит попыток легализовать расизм и расовую дискриминацию;

Желая, наряду с осуществлением иных действий на международном и европейском уровне, оказать помощь государствам - членам в их борьбе с расизмом и расовой дискриминацией путем разработки лаконичных, точных и конкретных ключевых положений для включения их в соответствующие национальные законодательства,

Рекомендует правительствам государств-членов нижеследующее:

- а. принять законодательство против расизма и расовой дискриминации, если такое законодательство еще не принято или является неполным;
- б. гарантировать включение в это законодательство приведенных ниже ключевых положений.

## **Ключевые положения национального законодательства против расизма и расовой дискриминации**

### **I. Определение понятий**

1. Для целей настоящей Рекомендации будут применены следующие определения:
  - а) "расизм" означает убежденность в том, что такие основания, как раса<sup>11</sup>, цвет кожи, язык, религия, гражданство и национальное или этническое происхождение оправдывают неуважение к лицу или к группе лиц или чувство превосходства у лица или у группы лиц.
  - б) "прямая расовая дискриминация" означает любое неодинаковое обращение по таким основаниям, как раса, цвет кожи, язык, религия, гражданство и национальное или этническое происхождение, не имеющее объективного и разумного оправдания. Неодинаковое обращение лишено объективного и разумного оправдания, если оно не преследует легитимную цель или если отсутствует разумная соразмерность между используемыми средствами и поставленной целью.
  - в) "косвенная расовая дискриминация" имеет место тогда, когда совершенно нейтральный фактор, например, норма, критерий или порядок, не может быть легко соблюден лицами, принадлежащими к группе, определяемой признаками расы, цвета кожи, языка, религии, гражданства и национального или этнического происхождения, или когда этот фактор ставит данную категорию лиц в невыгодное положение, кроме случаев, когда он имеет объективное и разумное оправдание. Последнее возможно, если он преследует легитимную цель и если существует разумная соразмерность между используемыми средствами и поставленной целью.

### **II. Конституционное законодательство**

2. Конституция должна содержать принцип равенства обращения, обязательство государства по обеспечению равенства, а также право индивидуума на недопущение в отношении его дискриминации по таким основаниям, как раса, цвет кожи, язык, религия, гражданство и национальное или этническое происхождение. Конституция может предусматривать, что законодательство вправе устанавливать исключения из принципа равенства обращения при условии, что эти исключения не носят дискриминационный характер.

---

<sup>11</sup> Поскольку все люди принадлежат к одному биологическому виду, ЕКРН отвергает теории, основанные на существовании различных "рас". Тем не менее, в своей настоящей Рекомендации ЕКРН использует этот термин для того, чтобы гарантировать, что лица, повсеместно и ошибочно причисляемые к "другой расе", не будут лишены защиты, предусмотренной законодательством.

3. Конституция должна предусматривать, что право на свободу выражения своего мнения, свободу собраний и ассоциации с другими может быть ограничено с учетом необходимости борьбы с расизмом. Любые такие ограничения должны находиться в соответствии с положениями Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

### III. Гражданское и административное законодательство

4. Закон должен дать ясное определение прямой и косвенной расовой дискриминации и запретить их.
5. Закон должен предусматривать, чтобы факт запрещения расовой дискриминации не препятствовал осуществлению или принятию специальных временных мер, имеющих целью исключить или компенсировать неудобства, испытываемые лицами по основаниям, перечисленным в пункте 1б Рекомендации (далее: по вышеперечисленным основаниям), или облегчить полноценное участие этих лиц во всех сферах жизни общества. Осуществление этих мер должно быть приостановлено сразу же после достижения намеченных целей.
6. Закон должен предусматривать, чтобы нижеследующие действия рассматривались, *inter alia*, как формы дискриминации: сегрегация, дискриминация по ассоциации, объявление о намерении совершить акт дискриминации, приказ другому лицу совершить акт дискриминации, подстрекательство другого лица к дискриминации, оказание помощи другому лицу в совершении акта дискриминации.
7. Закон должен предусматривать запрещение дискриминации в деятельности органов государственной власти, всех физических и юридических лиц в государственном и частном секторах, во всех сферах жизни общества и, особенно, в области труда и занятости, в вопросах членства в профессиональных организациях, в области образования и профессиональной подготовки, в жилищной сфере, в здравоохранении, в сфере социальной защиты, в вопросах обеспечения населения и общественных заведений товарами и услугами, в экономической деятельности и работе государственных служб.
8. Закон должен вменить в обязанность органам государственной власти обеспечение равенства и недопущение дискриминации.
9. Закон должен вменить в обязанность органам государственной власти следить за тем, чтобы стороны, с которыми они заключают контракты и которым они предоставляют займы, субсидии или иного рода привилегии с уважением относились к политике недискриминации и способствовали её реализации. В частности, закон должен предусматривать, что органы государственной власти должны обуславливать заключение контрактов, предоставление займов, субсидий и иного рода привилегий обязательствами другой стороны уважать политику недискриминации и способствовать её проведению в жизнь. Закон должен предусматривать, что нарушение таких обязательств может привести к расторжению контрактов, прекращению субсидирования или предоставления



других льгот.

10. Закон должен предусматривать, чтобы всем жертвам дискриминации был предоставлен свободный и легкий доступ к судебному и/или административному разбирательству, в том числе к процедурам примирения сторон. В экстренных случаях жертвам дискриминации должны быть доступны процедуры, позволяющие оперативно и быстро принимать временные решения.
11. Закон должен предусматривать, что если лицо, считающее себя жертвой дискриминации, представит суду или любому другому компетентному органу власти факты, дающие основание полагать, что в отношении данного лица имела место прямая или косвенная дискриминация, то бремя доказывания отсутствия дискриминации лежит на ответчике.
12. Закон должен предусматривать эффективные, соразмерные и превентивные санкции по делам о дискриминации. Санкции должны включать выплату компенсаций жертвам дискриминации за причиненный им материальный и моральный ущерб.
13. Закон должен создать необходимые правовые инструменты для непрерывного отслеживания соответствия всех существующих законодательных актов, постановлений, административных норм и правил на национальном и местном уровнях положению о запрещении дискриминации. Законодательные акты, постановления, административные нормы и правила, в которых обнаружено несоответствие положению о запрещении дискриминации, должны быть изменены или упразднены.
14. Закон должен предусматривать возможность изменения или упразднения любых условий и норм дискриминационного характера, содержащихся в индивидуальных или коллективных контрактах и соглашениях, правилах внутреннего распорядка предприятий, положениях о коммерческих и некоммерческих организациях, положениях о независимых профессиональных организациях и положениях об ассоциациях наемных работников и работодателей.
15. Закон должен предусматривать запрет на преследование по любому из вышеперечисленных оснований.
16. Закон должен содержать обязательство прекратить государственное финансирование организаций, поощряющих и поддерживающих расизм. Там, где практикуется система государственного финансирования политических партий, данное обязательство должно включать в себя прекращение государственного финансирования политических партий, поощряющих и поддерживающих расизм.
17. Закон должен предусматривать возможность роспуска организаций, поощряющих и поддерживающих расизм.

#### IV. Уголовное законодательство

18. Закон должен предусматривать наказание за нижеследующие действия, если они совершены преднамеренно:
- а) публичное подстрекательство к насилию, ненависти или дискриминации,
  - б) публичные оскорбления и диффамация,
  - в) угрозы
- в отношении лица или категории лиц по основаниям их расы, цвета кожи, языка, религии, гражданства и национального или этнического происхождения;
- г) публичное распространение с расистскими целями идеологии, которая провозглашает превосходство или порочит и преуменьшает достоинства определенной категории лиц по основаниям их расы, цвета кожи, языка, религии, гражданства и национального или этнического происхождения;
  - д) публичное отрицание, представление в упрощенном и искаженном виде или оправдание с расистскими целями преступлений геноцида, преступлений против человечности или военных преступлений;
  - е) публичная раздача или публичное распространение, производство или хранение для публичной раздачи или публичного распространения с расистскими целями печатных, иллюстрированных или иных материалов с признаками, содержащимися в подпунктах а, б, в, г, д пункта 18;
  - ж) создание группы лиц, поощряющей и поддерживающей расизм, руководство такой группой, помощь и поддержка такой группы, участие в её деятельности с намерением способствовать совершению правонарушений, перечисленных в подпунктах а, б, в, г, д, е пункта 18;
  - з) расовая дискриминация в общественных учреждениях, местах общественного обслуживания и общественного пользования.
19. Закон должен предусматривать наказание за геноцид.
20. Закон должен предусматривать, что наказанию подлежат намеренное подстрекательство к совершению любого из правонарушений, перечисленных в пунктах 18 и 19, содействие в их совершении, соучастие в них или попытка их совершения.
21. Закон должен предусматривать, что наличие расистской мотивировки в любом из уголовных правонарушений, не перечисленных в пунктах 18 и 19 Рекомендации, является отягчающим обстоятельством.

22. Закон должен предусматривать, что юридические лица должны нести уголовную ответственность за правонарушения, перечисленные в пунктах 18, 19, 20 и 21.
23. Закон должен предусматривать эффективные, пропорциональные и превентивные санкции за правонарушения, перечисленные в пунктах 18, 19, 20 и 21. Закон должен предусмотреть также дополнительные или альтернативные санкции.

#### **V. Общие положения**

24. Закон должен предусматривать создание одного или нескольких органов по вопросам равенства для борьбы с расизмом и нетерпимостью, предусмотренных Общей политической рекомендацией ЕКПР № 2.
25. Закон должен предусматривать, что такие организации, как ассоциации, профессиональные союзы и другие юридические лица, которые в соответствии с положениями национального законодательства обладают законными интересами в отношении борьбы с расизмом и расовой дискриминацией, должны иметь право инициировать гражданские дела, участвовать в административных делах, выдвигать обвинение в совершении уголовных правонарушений без упоминания о конкретных жертвах правонарушений. При необходимости назвать потерпевших, следует получить на это их согласие.
26. Закон должен гарантировать бесплатную правовую помощь, а при необходимости, и назначение судом адвокатов для потерпевших, желающих предстать перед судом в качестве заявителей или истцов, но не располагающих требуемыми для этого материальными средствами. В случае необходимости услуги переводчика также должны быть предоставлены бесплатно.
27. Закон должен гарантировать защиту от любых репрессивных действий для лиц, заявляющих, что они являются жертвами правонарушений на расовой почве или жертвами расовой дискриминации, для лиц, сообщивших о подобных деяниях, и для лиц, располагающих доказательствами о совершении правонарушений.
28. Закон должен предусматривать создание одного или нескольких независимых органов для расследования предполагаемых актов дискриминационного характера, совершенных сотрудниками полиции, персоналом службы погранконтроля, военнослужащими и сотрудниками пенитенциарных заведений.



## **Пояснительный меморандум к Общеполитической рекомендации ЕКРН № 7: О национальном законодательстве по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией.**

### **Вступление**

1. Настоящая Общеполитическая рекомендация (*далее*: Рекомендация) сосредотачивает свое внимание на ключевых положениях национального законодательства по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией. И хотя ЕКРН понимает, что для достижения этой цели не достаточно одних только правовых средств, она убеждена в необходимости соответствующего национального законодательства для эффективной борьбы с этим явлением.
2. С учетом осуществляемого Комиссией анализа положения дел в каждом отдельном государстве-члене Совета Европы, ЕКРН постоянно рекомендует странам - членам принимать эффективные меры правового характера для борьбы с расизмом и расовой дискриминацией. Настоящая Рекомендация ставит перед собой задачу дать краткий обзор этих мер, разъяснить и дополнить некоторые рекомендации по данному вопросу, включенные в доклады ЕКРН о положении дел в каждом государстве -члене. Рекомендация стремится также учесть общие принципы, содержащиеся в международно-правовых актах, которые перечислены в её преамбуле.
3. ЕКРН полагает, что законодательство по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией должно содержать соответствующие нормы во всех отраслях права, а именно в конституционном, гражданском, административном и уголовном законодательстве. Только такой комплексный подход даст возможность государствам - членам решать эти проблемы наиболее исчерпывающим, эффективным и удовлетворительным способом с точки зрения их восприятия жертвами расизма и расовой дискриминации. В сфере борьбы с расизмом и расовой дискриминацией, гражданское и административное законодательство нередко предоставляет потерпевшим гибкие правовые средства, позволяющие облегчить для них процедуру обращения в судебные органы. Включение соответствующих правовых норм в уголовное законодательство свидетельствует о росте осознания обществом серьезности проблемы расизма и расовой дискриминации и обладает сильным превентивным действием в отношении подобных нарушений при условии надлежащего применения этих норм права. Комиссия принимает во внимание тот факт, что возможности, предлагаемые различными отраслями права, носят дополняющий характер. Что касается конкретной борьбы с расовой дискриминацией, то по этому вопросу ЕКРН рекомендует государствам - членам Совета Европы принять конституционные, гражданские и административные положения, а в отдельных случаях - и дополнительные положения в сфере уголовного законодательства.

4. Меры правового характера, необходимые для борьбы с расизмом и расовой дискриминацией на национальном уровне, представлены в Рекомендации в форме ключевых положений, которые должны быть включены в национальное законодательство государств - членов. При этом ЕКРН подчеркивает, что меры, которые она рекомендует, совместимы с различными правовыми системами, будь то общее право, гражданское право или смешанные системы. Более того, правовые положения, которые ЕКРН считает ключевыми в деле эффективной борьбы с расизмом и расовой дискриминацией, могут быть приспособлены к конкретным условиям каждой страны. Иными словами, они могут быть изложены в виде отдельного нормативного акта или включены в различные разделы национального законодательства (гражданское, административное и уголовное). Указанные ключевые положения могут стать частью более широкого законодательства, касающегося борьбы с расизмом и расовой дискриминацией. Так, при принятии мер правового характера против дискриминации, государства - члены могли бы запретить, наряду с расовой дискриминацией, также и другие формы дискриминации основанные, например, на принадлежности к определенному полу, сексуальной ориентации, степени трудоспособности, политических или иных убеждениях, социальном происхождении, имущественном положении, месте рождения или на другом статусе того или иного лица. И, наконец, во многих случаях, государства - члены могли бы прибегнуть к нормам и положениям общего характера. Например, речь могла бы идти о таких категориях, как многократная ответственность, ответственность за действия других лиц и порядок возмещения ущерба (гражданское право), условия наступления ответственности и порядок вынесения приговора (уголовное право), организация и юрисдикция судов (процессуальные вопросы).
5. В любом случае, содержащиеся в Рекомендации ключевые положения – это лишь минимальный набор правовых норм. Данный факт означает, что указанные ключевые положения полностью совместимы с принятыми или подлежащими принятию правовыми нормами государств – членов, предоставляющими потерпевшим более высокую степень правовой защиты. При этом ни при каких обстоятельствах приведенные в Рекомендации ключевые положения не должны служить основанием для уменьшения степени защиты от расизма и расовой дискриминации, которой располагают государства – члены на данный момент.

## **I. Определение понятий**

### *Пункт 1 Рекомендации*

6. Содержащийся в Рекомендации термин "расизм" следует понимать в широком смысле как включающий ксенофобию, антисемитизм и нетерпимость. Что касается оснований для определения понятия расизма, а также понятия прямой и косвенной расовой дискриминации (пункт 1 Рекомендации), то дополнительно к основаниям, которые обычно содержатся в соответствующих правовых документах о борьбе с расизмом и расовой дискриминацией (например, цвет кожи, национальное или этническое происхождение), в Рекомендации

говорится также о языке, религии и гражданстве<sup>1</sup>. Включение этих оснований в определение понятия расизма и расовой дискриминации основывается на мандате ЕКРН, целью которого является борьба с расизмом, антисемитизмом, ксенофобией и нетерпимостью. ЕКРН полагает, что эти понятия, изменяющиеся с течением времени, на данном этапе включают в себя явления, затрагивающие интересы лица или группы лиц по основаниям их расы, цвета кожи, религии, языка, гражданства и национального и этнического происхождения. Именно поэтому содержащиеся в Рекомендации термины "расизм" и "расовая дискриминация" охватывают все явления, относящиеся к мандату ЕКРН. Национальное происхождение трактуется иногда как понятие, включающее в себя гражданство. Вместе с тем во избежание исключения понятия "гражданство" из сферы действия Рекомендации, оно включено в перечень оснований наряду с понятием "национальное происхождение". Использование выражения "по таким основаниям, как" при определении понятий расизма и прямой (косвенной) расовой дискриминации допускает дальнейшее расширение перечня указанных оснований, который может изменяться вместе с изменениями, происходящими в обществе. Вместе с тем, в разделе, посвященном уголовному законодательству, приведен полный перечень оснований для наступления уголовной ответственности, имея в виду соблюдение принципа предсказуемости наказания, являющегося ключевым для этой отрасли права.

7. В отличие от определения понятия "расовая дискриминация" (пункты 1б и 1в Рекомендации), которое должно быть включено в законодательство, определение понятия "расизм" дается для целей Рекомендации. Государства - члены могут решить включать или не включать определение понятия расизма в свое национальное законодательство. Если они решат это сделать, то в части уголовного законодательства они смогут дать более точное определение этому понятию, чем то, которое приведено в пункте 1а, имея в виду соблюдение фундаментальных принципов этой отрасли права. Для того чтобы факт расизма имел место, нет необходимости в том, чтобы один или большее число вышеперечисленных оснований создавали один единственный или определяющий фактор, следствием которого является неуважение или чувство превосходства. Достаточно, чтобы эти основания находились в числе факторов, приводящих к неуважению или к чувству превосходства.
8. Определения понятий прямой и косвенной расовой дискриминации, приведенные в пунктах 1б и 1в Рекомендации, сделаны с учетом их определений, содержащихся в Директиве 2000/43/ЕС Совета Европейского союз "о внедрении принципа равного обращения независимо от расовой или этнической принадлежности человека" и в Директиве 2000/78/ЕС Совета Европейского союза "об общем подходе к вопросам равного обращения в области труда и занятости", а также с учетом судебной практики Европейского суда по правам человека. В соответствии с этой судебной практикой, неодинаковое обращение является дискриминацией, если оно лишено объективного и разумного оправдания. Данный подход применяется к неодинаковому обращению, основанному на любом из оснований, перечисленных при

<sup>1</sup> ЕКРН понимает термин "гражданство" так, как он определен в пункте "а" статьи 2 Европейской Конвенции о гражданстве: "гражданство" означает правовую связь между отдельным лицом и государством без указания этнического происхождения этого лица".

определении понятия расовой дискриминации. При этом неодинаковое обращение, основанное на принадлежности к той или иной расе, цвету кожи или на этническом происхождении может иметь объективное и разумное оправдание лишь в чрезвычайно ограниченном числе случаев. Например, в сфере занятости цвет кожи может быть фактическим и определяющим профессиональным требованием по причине характера конкретной деятельности или контекста, в котором она осуществляется. Неодинаковое обращение по данному основанию может иметь объективное и разумное оправдание. Общий подход в данном вопросе состоит в том, чтобы концепция объективного и разумного оправдания применялась настолько ограничено, насколько это возможно, если речь идет о неодинаковом обращении, основанном на любом из вышеперечисленных оснований.

## **II. Конституционное право**

9. В Рекомендации, термин "конституция" следует понимать в широком смысле, включающем основные законы, а также писанные и неписанные базовые нормы и правила. В пунктах 2 и 3 рекомендации приведены некоторые принципы, которые должны содержаться в конституции. Эти принципы должны претворяться в жизнь через законодательные акты и регулятивные положения.

### *Пункт 2 Рекомендации*

10. Пункт 2 Рекомендации предусматривает, что законодательство может устанавливать исключения из принципа равенства обращения при условии, что эти исключения не носят дискриминационного характера. Для соблюдения этого условия, в соответствии с определениями понятия дискриминации, предложенными в статьях 1б и 1в Рекомендации, для таких исключений должно быть объективное и разумное оправдание. Этот принцип применяется ко всем исключениям, в том числе и к тем из них, которые устанавливают возможность неодинакового обращения на основании гражданства.

### *Пункт 3 Рекомендации*

11. Согласно пункту 3 Рекомендации, конституция должна устанавливать, что осуществление права на свободу выражения своего мнения, свободу собраний и ассоциации может быть ограничено с учетом необходимости борьбы с расизмом. В пункте 2 статьи 10 и пункте 2 статьи 11 Европейской конвенция о защите прав человека и основных свобод перечислены цели, которыми могут быть оправданы ограничения этих свобод. И хотя борьба с расизмом среди этих целей не упоминается, тем не менее, в своей судебной практике Европейский суд по правам человека рассматривает её как содержащуюся в перечне таких целей. В соответствии с положениями Конвенции о защите прав человека, указанные ограничения должны быть предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе.



### III. Гражданское и административное законодательство

#### Пункт 4 Рекомендации

12. В пункте 4 Рекомендации сказано, что закон должен дать ясное определение прямой и косвенной расовой дискриминации и запретить их. Понятие прямой и косвенной расовой дискриминации определено в пунктах 1б и 1в Рекомендации. Понятие "неодинаковое обращение" имеет широкий смысл и включает любое различие в обращении, исключение, ограничение, предпочтение или упущение в прошлом, настоящем или будущем. Термин "основание" должен включить в себя основания для дискриминации как фактические, так и предполагаемые. Так, например, если враждебное обращение с лицом имеет место вследствие предположения, что это лицо является мусульманином, хотя на самом деле это не так, то такое деяние является, тем не менее, дискриминацией на религиозной почве.
13. Дискриминационные действия редко базируются только на одном или на большем количестве вышеперечисленных оснований дискриминационного характера, но, в значительной степени, - на комбинации этих оснований с другим факторами. Поэтому для наличия факта дискриминации достаточно, чтобы одно из вышеперечисленных оснований создавало один из факторов, приводящих к неодинаковому обращению. То есть следует избегать использования ограничительных конструкций типа: "различие в обращении основано *только* или *исключительно* на таких основаниях как ...".

#### Пункт 5 Рекомендации

14. В пункте 5 Рекомендации предусмотрена возможность принятия специальных мер, имеющих целью исключить или компенсировать неудобства для лиц, затронутых перечисленными основаниями, или облегчить их полноценное участие во всех сферах жизни. Вот пример мер, направленных на недопущение или компенсацию неудобств для лиц, затронутых этими основаниями. Владелец предприятия, на котором нет чернокожих служащих среди руководящего персонала, но много чернокожих рабочих на сборочной линии, мог бы организовать курсы профессиональной подготовки для своих рабочих, желающих получить продвижение по службе. А вот пример временных специальных мер с целью облегчения полноценного участия во всех сферах жизни лиц, затронутых перечисленными основаниями. В рамках кампании по приему на работу сотрудников полиция могла бы поощрять подачу заявлений членами некоторых этнических групп, недостаточно представленных среди персонала полиции.

### *Пункт 6 Рекомендации*

15. В пункте 6 Рекомендации особо упоминаются некоторые действия, которые должны рассматриваться законодательством как формы дискриминации. Теоретически, с учетом общих принципов права, данные действия должны подпадать под понятие дискриминации. Однако практика показывает, что часто они игнорируются или исключаются из сферы применения законодательства. В этой связи, для увеличения эффективности борьбы с дискриминацией целесообразно, чтобы национальное законодательство государств-членов прямо и определенно признавало эти действия формами дискриминации.
16. Из действий, особо упомянутых в Рекомендации в качестве форм дискриминации, нижеследующие заслуживают краткого пояснения:
  - Сегрегация - это акт, в соответствии с которым (физическое или юридическое) лицо без объективного и разумного оправдания осуществляет отделение одних индивидуумов от других, руководствуясь при этом одним из оснований, перечисленных в предложенном выше определении понятия дискриминации. Акт добровольного отделения индивидуума от других индивидуумов по одному из вышеперечисленных оснований не является сегрегацией.
  - Дискриминация по ассоциации имеет место тогда, когда дискриминация в отношении индивидуума осуществляется по причине его ассоциации или контакта с лицом или лицами, подпадающими под одно из вышеперечисленных оснований. Например, отказ в приеме на работу индивидуума по причине его брака с лицом, принадлежащим к определенной этнической группе.
  - Объявление о намерении совершить акт дискриминации должно рассматриваться как дискриминация, даже при отсутствии конкретной жертвы такого акта. Так, реклама о приеме на работу, где сказано, что рома/цыганам не следует подавать соответствующие заявления, подпадает под действие антидискриминационного законодательства, даже если ни один рома/цыган фактически не обратился с заявлением о приеме на работу.

### *Пункт 7 Рекомендации*

17. Согласно пункту 7, дискриминация должна быть запрещена во всех сферах жизни. Что касается сферы труда и занятости, то запрет дискриминации должен распространяться на доступ к работе, наемный труд и предпринимательскую деятельность, а также на вопросы, связанные с условиями и оплатой труда, продвижением по службе и увольнением.
18. Что касается членства в профессиональных организациях, то запрет дискриминации должен распространяться на членство в организациях работников и организациях работодателей, на организации, члены которых владеют конкретными профессиями, на вопросы приема в эти

организации и на любые выгоды от членства в них.

19. Что касается сферы образования, то запрет дискриминации должен распространяться на дошкольное, начальное, среднее и высшее образование в государственных и в частных учебных заведениях. Доступ к образованию также не должен зависеть от иммиграционного статуса детей и их родителей.
20. Что касается профессиональной подготовки, то запрет дискриминации должен распространяться на начальный и последующие этапы профессионального обучения, на все виды и уровни профессиональной ориентации, на продвинутые этапы профессионального обучения и профессиональной переподготовки, в том числе на обучение практическим приемам и методам труда.
21. Что касается жилищной сферы, то дискриминация должна быть запрещена, в частности, в отношении доступа к жилью, создания надлежащих жилищных условий, процедуры прекращения договоров на аренду жилья.
22. Что касается здравоохранения, то дискриминация должна быть запрещена, в частности, в вопросах доступа к медицинской помощи, процедуры её предоставления, а также в отношении методов лечения больных.
23. Что касается сферы социальной защиты, то запрет дискриминации должен распространяться на социальное обеспечение, социальные пенсии и пособия, социальную помощь (жилищные пособия, пособия для молодежи и т.д.) а также на методы обращения с лицами, которым предоставляется социальная защита.
24. Что касается сферы обеспечения населения и общественных мест товарами и услугами, то дискриминация должна быть запрещена, например, при покупке товаров в магазине, при обращении за получением банковского кредита, при посещении дискотек, кафе и ресторанов. Дискриминация должна быть запрещена не только в сфере обеспечения населения товарами и услугами, но также и при получении товаров и услуг от других лиц. Примером подобной дискриминации может служить деятельность компании, которая выбирает для себя поставщиков товаров и услуг, основываясь на одном из вышеперечисленных оснований.
25. Что касается экономической деятельности, то данная сфера включает в себя законы о конкуренции, взаимоотношения между предприятиями и взаимоотношения между предприятиями и государством.
26. Что касается упомянутых государственных служб, то речь идет о работе сотрудников полиции и других правоохранительных органов, персонала службы погранконтроля, военнослужащих и сотрудников пенитенциарных заведений.

### *Пункт 8 Рекомендации*

27. Согласно пункту 8 Рекомендации, закон должен вменить в обязанность органам государственной власти обеспечение равноправия и недопущение дискриминации. Обязанности, возлагаемые на органы государственной власти, должны быть прописаны в законодательстве с максимальной ясностью и четкостью. С этой целью государственным органам может быть вменено в обязанность создавать и осуществлять «программы по обеспечению равенства», разрабатываемые при содействии органа по вопросам равенства, упомянутого в пункте 24 Рекомендации. Закон должен обеспечить регулярную оценку программ равноправия, контроль за их эффективностью, создание действенных механизмов их реализации, а также возможность использования правовых рычагов для принудительного выполнения таких программ, особенно, через национальный специализированный орган. Программа равноправия могла бы, например, предусматривать назначение контактного лица для решения вопросов, связанных с недопущением расовой дискриминации и преследованиями на расовой почве, или организацию обучения персонала методам борьбы с дискриминацией. Что касается обязанности гарантировать равноправие и не допускать случаев дискриминации, то речь в Рекомендации идет только об обязанностях органов государственной власти. Тем не менее, представляется целесообразным, чтобы аналогичные функции были возложены и на частные структуры.

### *Пункт 10 Рекомендации*

28. Согласно пункту 10 Рекомендации, в неотложных случаях жертвам дискриминации должны быть доступны процедуры, позволяющие оперативно и быстро принимать временные решения. Такие процедуры важны в ситуациях, когда текущие последствия предполагаемого дискриминационного акта крайне серьезны или даже непоправимы. Например, лицо, подвергающееся дискриминационному выселению из квартиры, должно иметь возможность приостановить эту акцию путем принятия судом временного решения (до окончательного решения вопроса).

### *Пункт 11 Рекомендации*

29. Учитывая трудности, которые возникают у потерпевших в процессе сбора необходимых доказательств по делам о дискриминации, закон должен облегчить процедуру доказывания фактов дискриминации. В связи с этим, согласно пункту 11 Рекомендации, закон должен предусматривать разделение бремени доказывания по такого рода делам. Это означает, что вначале потерпевший должен представить факты, позволяющие предположить, что в отношении его имел место акт дискриминации. После этого бремя доказывания отсутствия дискриминации переходит на ответчика. Так, в случае предполагаемого акта прямой расовой дискриминации, ответчик должен доказать, что неодинаковое обращение с его стороны имело объективное и разумное оправдание. Например, если детям рома/цыган было отказано в доступе в плавательный бассейн, то для истца достаточно доказать, что доступ в бассейн был запрещен только этим детям, однако, разрешен детям не рома/цыган. После этого

ответчик должен доказать, что его отказ допустить детей рома/цыган в бассейн основан на объективном и разумном оправдании, например, на том факте, у детей рома/цыган не было купальных шапочек, необходимых для посещения плавательного бассейна. Аналогичный принцип должен применяться также и к делам о предполагаемых фактах косвенной расовой дискриминации.

30. Суды должны обладать всеми необходимыми полномочиями для получения требующихся им доказательств, данных и информации. Такими полномочиями следует также наделять органы по вопросам равенства, занимающиеся рассмотрением индивидуальных жалоб на дискриминацию (см. пункт 21 Общей политической рекомендации № 2).

#### *Пункт 12 Рекомендации*

31. Пункт 12 Рекомендации определяет, что закон должен предусматривать эффективные, соразмерные и превентивные санкции по делам о дискриминации. Кроме выплаты компенсаций жертвам дискриминации за причиненный им материальный и моральный ущерб, эти санкции должны включать в себя такие меры, как восстановление лиц в ранее утраченных ими правах. Так, закон должен дать возможность судам выносить решения по делам о восстановлении на работе или о повторном вселении в жилище при условии уважения прав третьих лиц. По делам о дискриминации при приеме на работу судам должны быть предоставлены полномочия выносить, сообразуясь с обстоятельствами, решения о приеме на работу лиц, которым ранее было в этом отказано по основаниям дискриминационного характера.
32. Если факты дискриминации имеют место в частной школе, закон должен предусматривать возможность лишения этой школы аккредитации или непризнания её дипломов. В случае дискриминации, осуществляемой общественным заведением, закон должен предусматривать отзыв лицензии и закрытие заведения. Так, следствием дискриминации на дискотеке, должна стать возможность отзыва у неё лицензии на продажу спиртных напитков.
33. Такие формы возмещения морального ущерба, как, например, опубликование в печати полного текста судебного решения или его части, также могут иметь значение в вопросах обеспечения справедливости в связи с делами о дискриминации.
34. Закон должен предусматривать возможность обязать организацию, допустившую акты дискриминации, разработать и осуществить план мероприятий по борьбе с этим явлением. Такой подход является действенным средством для изменения стиля и методов работы организации в долгосрочном плане. Так, юридическому лицу, виновному в дискриминации, может быть вменено в обязанность организовать подготовку своего персонала по специальным программам борьбы с расизмом и расовой дискриминацией. Специализированное подразделение национального органа по вопросам равенства должно участвовать в разработке и надзоре за выполнением таких программ.

#### *Пункт 15 Рекомендации*

35. Согласно пункту 15 Рекомендации, закон должен предусматривать запрет на преследование лица по любому из вышеперечисленных оснований. Преследование - это вид поведения, связанного с любым из этих оснований, целью (или результатом) которого является пограние достоинства индивидуума, создание обстановки запугивания, враждебности, унижения, обиды и оскорбления. Защита от преследования по одному из вышеперечисленных оснований, должна, насколько это возможно, быть направлена не только против инициатора преследования, но и против действий других лиц. Так, в некоторых случаях должна существовать возможность признания работодателя ответственным за акты преследования со стороны его коллег, персонала или третьих сторон (например, его клиентов и поставщиков).

#### *Пункт 16 Рекомендации*

36. Пункт 16 Рекомендации устанавливает, что закон должен содержать обязательство прекратить государственное финансирование политических партий, поощряющих и поддерживающих расизм. Например, таким политическим партиям должно быть отказано в государственном финансировании своих избирательных кампаний.

#### *Пункт 17 Рекомендации*

37. Пункт 17 Рекомендации устанавливает, что закон должен предусматривать возможность роспуска организаций, поощряющих и поддерживающих расизм. В любом случае, роспуск организаций может быть осуществлен только по решению суда. Вопросы, связанные с роспуском таких организаций, освещены также в разделе IV - Уголовное законодательство (см. пункты 43 и 49 настоящего Меморандума).

### **IV. Уголовное законодательство**

#### *Пункт 18 Рекомендации*

38. Рекомендация ограничивает возможность наказания за некоторые уголовные правонарушения, перечисленные в пункте 18, тем условием, что они должны быть совершены "публично". Однако существующая практика показывает, что в ряде случаев, лицам, совершившим акты расистского характера, удается избежать судебного преследования, поскольку их действия не рассматриваются как совершенные публично. С учетом этого, законодательства государств – членов должны определять понятие "публичности" в отношении расистских деяний таким образом, чтобы можно было без труда доказать, что они совершены публично. Так, например, соответствующие речи, произнесенные на собраниях неонацистских организаций или во время дискуссии в сети Интернет, должны рассматриваться как произнесенные публично.

39. Некоторые из правонарушений, перечисленных в пункте 18 Рекомендации, касаются деяний по отношению к определенной "категории лиц". Существующая практика показывает, что правовые акты, предусматривающие санкции за расистские акции, часто не квалифицируют эти деяния, как расистские, если только они не направлены против конкретного лица или группы лиц. В результате, акции в отношении целых категорий лиц, например, лиц, ищущих убежище или иностранцев вообще, зачастую не регулируются этими правовыми актами. По этой причине в подпунктах а, б, в, г пункта 18 Рекомендации говорится не о "группах", а о "категориях" лиц.
40. Содержащийся в пункте 18 б термин "диффамация" следует понимать в широком смысле, в том числе как клеветнические измышления и клевету в печати
41. В пункте 18д Рекомендации сказано о преступлениях геноцида, преступлениях против человечности и военных преступлениях. Преступление геноцида следует понимать так, как оно определено в статье II Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него и в статье 6 Статута Международного уголовного суда (см. пункт 45 настоящего Меморандума). Преступления против человечности и военные преступления следует понимать так, как они как определены в статьях 7 и 8 Статута Международного уголовного суда.
42. Пункт 18е Рекомендации касается раздачи, распространения, производства и хранения печатных, иллюстрированных или иных материалов, содержащих признаки расизма. В это понятие включается также и распространение подобных материалов через Интернет. К таким материалам относятся музыкальные записи (например, пластинки, ленты, компакт-диски), компьютерные аксессуары (например, дискеты, программные средства), видеоленты, цифровые видеодиски (DVD) и игры.
43. В пункте 18ж Рекомендации говорится об уголовном характере некоторых деяний, совершаемых группами лиц, поощряющих расизм. Понятие группа включает в себя фактически существующие группы, организации, ассоциации и политические партии. В рекомендации сказано о необходимости запрета на создание групп, поощряющих расизм. Запрет распространяется также на поддержку и воссоздание ранее запрещенных групп. Вопрос о роспуске организаций, поощряющих расизм, содержится также в разделе III – Гражданское и административное законодательство (пункт 37 настоящего Меморандума) и ниже в пункте 49 Меморандума. Понятие "поддержка" включает в себя такие действия, как финансирование группы, удовлетворение её других материальных потребностей, подготовка и получение документов, необходимых для функционирования группы.
44. В пункте 18з Рекомендации говорится о том, что закон должен предусматривать наказание за расовую дискриминацию в общественных учреждениях, местах общественного обслуживания и общественного пользования. В этом случае положения пунктов 1б, 1в и пункта 5 Рекомендации применяются *mutatis mutandis*. Расовая дискриминация в общественных учреждениях, местах общественного обслуживания и пользования включает, в том числе,

дискриминационный отказ в обслуживании заведением общественного назначения, например, дискриминационный отказ больницы принять пациента, дискриминационный отказ продать товар, предоставить банковский кредит, допустить на дискотеку, кафе или ресторан.

#### *Пункт 19 Рекомендации*

45. В пункте 19 Рекомендации говорится о том, что закон должен предусматривать наказание за геноцид. В этой связи, преступление геноцида следует понимать так, как оно определено в статье II Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него и в статье 6 Статута Международного уголовного суда, а именно "любое из следующих деяний, совершаемых с намерением уничтожить полностью или частично, какую-либо национальную, этническую, расовую или религиозную группу как таковую: убийство членов такой группы, причинение серьезных телесных повреждений или умственного расстройства членам такой группы, предумышленное создание для какой-либо группы таких жизненных условий, которые рассчитаны на полное или частичное физическое уничтожение её, меры, рассчитанные на предотвращение деторождения в среде такой группы, насильственная передача детей из одной человеческой группы в другую". Настоящая Рекомендация относится только к наказанию за геноцид, а не за военные преступления и преступления против человечности, поскольку в последних совершенно не обязательно должны содержаться признаки расизма. Однако если такие признаки присутствуют, следует учитывать пункт 21 Рекомендации относительно наличия отягчающих обстоятельств.

#### *Пункт 20 Рекомендации*

46. Пункт 20 Рекомендации устанавливает, что наказанию подлежат намеренное подстрекательство к совершению любого из правонарушений, перечисленных в пунктах 18 и 19, содействие в их совершении, соучастие в них или попытка их совершения. Эта рекомендация применима только к тем правонарушениям, где подстрекательство, содействие, соучастие или попытка являются возможными.

#### *Пункт 21 Рекомендации*

47. Согласно пункту 21 Рекомендации, наличие расистской мотивировки в любом из уголовных правонарушений, не перечисленных в пунктах 18 и 19 Рекомендации, является отягчающим обстоятельством. Более того, закон может ужесточать наказание за общие правонарушения с расистской мотивировкой.

#### *Пункт 22 Рекомендации*

48. Согласно пункту 22 Рекомендации, закон должен предусматривать уголовную ответственность для юридических лиц. Такая ответственность должна наступать, если правонарушение совершено любым физическим лицом, действующим от имени юридического лица, особенно его руководителем (например, президентом или директором) или его представителем. При этом уголовная ответственность юридического лица не исключает уголовную ответственность



физических лиц. Органы государственной власти могут быть исключены из сферы уголовной ответственности, предусмотренной для юридических лиц.

#### *Пункт 23 Рекомендации*

49. Согласно пункту 23 Рекомендации, закон должен предусматривать некоторые дополнительные или альтернативные санкции. Примерами таких санкций могут быть общественные работы, посещение занятий и курсов, лишение некоторых гражданских или политических прав (например, права заниматься определенным видом деятельности, права избирать и быть избранным), опубликование в печати полного текста приговора суда или его части. Что касается юридических лиц, то в перечень возможных санкций могут быть включены, помимо штрафов, отказ юридическому лицу в предоставлении финансовой помощи или прекращение выплаты ему некоторых пособий, лишение его права заниматься коммерческой деятельностью, помещение под судебный надзор, закрытие учреждения, допустившего правонарушения, конфискация материалов, используемых для совершения правонарушения и ликвидация юридического лица (по последнему вопросу см. пункты 37 и 43 настоящего Меморандума).

### **V. Общие положения**

#### *Пункт 24 Рекомендации*

50. Подробная информация о создании органов по обеспечению равенства изложена в Общей рекомендации ЕКПН № 2.

Пункты 51-55 удалены ОПР № 2, принятой 7 декабря 2017 года

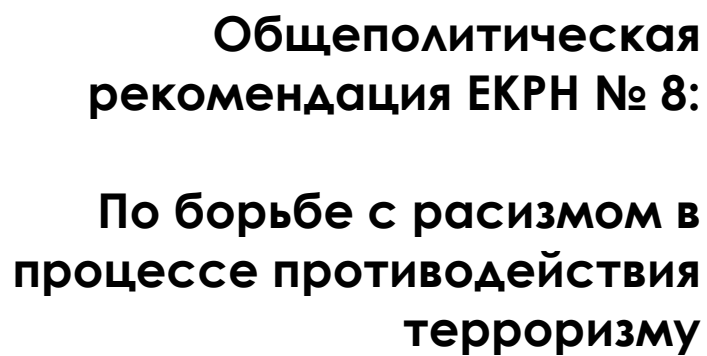
#### *Пункт 25 Рекомендации*

56. В пункте 25 Рекомендации содержится положение о том, что такие организации, как ассоциации, профессиональные союзы и другие юридические лица, обладающие законными интересами в отношении борьбы с расизмом и расовой дискриминацией, должны иметь право подавать судебные иски и жалобы. Данная норма имеет большое значение, если жертва преступления боится репрессий со стороны правонарушителей. Более того, право указанных организаций инициировать дела о расовой дискриминации без упоминания о конкретных жертвах является существенным в тех случаях, когда потерпевших трудно установить или когда дело затрагивает интересы неопределенного числа потерпевших.

#### *Пункт 27 Рекомендации*

57. В соответствии с пунктом 27 Рекомендации, закон должен гарантировать защиту потерпевших от репрессий со стороны правонарушителей. Такая защита должна представляться не только лицам, инициирующим судебные разбирательства или подающим жалобы и иски, но также и тем, кто располагает доказательствами, информацией, данными или оказывает помощь властям в связи с судебными разбирательствами или жалобами. Эта защита крайне необходима для того, чтобы побудить жертв правонарушений на

расовой почве и актов дискриминации обращаться с жалобами к властям, а также побудить свидетелей давать показания. Для обеспечения эффективной защиты от репрессий соответствующие правовые положения должны предусматривать четкие и ясные санкции, в том числе возможность выдачи судебных предписаний о защите указанных лиц и/или принятия решений о предоставлении компенсации жертвам дискриминации.



**Общеполитическая  
рекомендация ЕКРН № 8:  
По борьбе с расизмом в  
процессе противодействия  
терроризму**

Принята, 17 март 2004



Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью:

Исходя из Европейской конвенции о защите прав человека, и в частности, ее Статьи 14;

Принимая во внимание Протокол № 12 к Европейской конвенции о защите прав человека;

Принимая во внимание Международный пакт о гражданских и политических правах, и в частности, его Статьи 2, 4 (1), 20 (2) и 26;

Принимая во внимание Конвенцию о статусе беженцев и Протокол о статусе беженцев;

С учетом Основных принципов, принятых Комитетом министров, в области прав человека и борьбы с терроризмом;

Напоминая о Декларации, принятой ЕКПН на своем 26-ом пленарном заседании (Страсбург, 11-14 декабря 2001 года);

Напоминая о Рекомендации No.7 в области общей политики ЕКПН в отношении национального законодательства в сфере борьбы с расизмом и расовой дискриминацией, а также Рекомендацию No.5 в области общей политики ЕКПН в сфере борьбы с нетерпимостью и дискриминацией в отношении мусульман;

Напоминая о Конвенции о борьбе с киберпреступностью и о дополнительном Протоколе в отношении уголовного преследования актов расистского и ксенофобного характера, совершаемых через компьютерные системы, а также о Рекомендации № 6 в области общей политики ЕКПН в отношении борьбы с распространением расистских, ксенофобных и антисемитских материалов через Интернет;

Напоминая об Европейской конвенции о ликвидации терроризма, о Протоколе к Европейской конвенции о ликвидации терроризма и о других международных документах, направленных на борьбу с терроризмом, в частности о тех, которые приняты в рамках ООН;

Решительно осуждая терроризм, который является крайней формой нетерпимости;

Подчеркивая, что терроризм несовместим с ценностями свободы, демократии, правосудия, верховенства права и прав человека, и, прежде всего, права на жизнь, и что он угрожает этим ценностям;

Полагая, что в силу этого государства обязаны бороться с терроризмом;

Подчеркивая, что реагирование на угрозу терроризма не должно в свою очередь подрывать ценности свободы, демократии, правосудия, верховенства права и прав человека и гуманитарного права, поскольку такие усилия направлены на то, чтобы защитить эти ценности, а также, что это не должно ни в коей мере не подрывать защиту и развитие этих ценностей;

Подчеркивая, в частности, что борьба с терроризмом не должна становиться предлогом, который способствует процветанию расизма, расовой дискриминации и нетерпимости;

Подчеркивая в этой связи ответственность государств не только воздерживаться от таких прямых или косвенных действий, которые могут привести к расизму, расовой дискриминации и нетерпимости, но также обеспечивать твердое реагирование государственных институтов, в том числе путем принятия как превентивных мер, так и мер

наказания в тех случаях, когда расизм, расовая дискриминация и нетерпимость исходят от отдельных лиц и организаций;

Отмечая, что борьба с терроризмом, ведущаяся в государствах-членах Совета Европы после событий 11 сентября 2001 года в некоторых случаях привела к законодательству или нормам, имеющим прямо или косвенно дискриминационный характер, в частности по признаку гражданства, этнической или религиозной принадлежности, а также в еще большем числе случаев к дискриминационной практике со стороны государственных органов;

Отмечая, что террористические акты, а в некоторых случаях и борьба с терроризмом, привела и к распространению расистских предрассудков и расовой дискриминации со стороны отдельных лиц и организаций;

Подчеркивая в этой связи особую ответственность политических партий, видных общественных деятелей и СМИ в том, чтобы не прибегать к расистским или дискриминационным действиям или выражениям расового характера;

Отмечая, что в результате борьбы с терроризмом, которая ведется после событий 11 сентября 2001 года, некоторые группы лиц, в первую очередь арабы, евреи, мусульмане, некоторые лица, ищущие убежище, беженцы и иммигранты, отдельные меньшинства и лица, которые воспринимаются, как принадлежащие к таким группам, стали особо уязвимыми перед лицом расизма и/или расовой дискриминации во многих областях жизни общества, в том числе в сфере образования, занятости, жилья, доступа к товарам и услугам, доступа к общественным местам и в отношении свободы передвижения;

Отмечая усиление трудностей, с которыми сталкиваются лица, ищущие убежище, в доступе к процедурам получения убежища в государствах-членах Совета Европы, а также постепенное ослабление защиты беженцев в результате ограничительных законодательных мер и практики, связанных с борьбой с терроризмом;

Подчеркивая ответственность государств-членов Совета Европы по обеспечению того, чтобы борьба с терроризмом не сказывалась негативно на группах меньшинств;

Напоминая о насущной необходимости для государств содействовать интеграции разных групп населения в качестве общего процесса, который может помочь предупредить расизм или расовую дискриминацию, как реакцию общества на ту атмосферу, которая порождается борьбой с терроризмом;

Будучи убеждена в том, что диалог, в том числе и в сфере культуры и религии, между различными слоями общества, а также обучение принципам разнообразия, способствуют борьбе с расизмом в процессе противодействия терроризму;

Будучи убеждена в том, что строгое соблюдение прав человека, включая права на свободу от расизма и расовой дискриминации, может предупреждать такие ситуации, которые способствуют распространению терроризма;

Рекомендует правительствам государств-членов:

- принять все соответствующие меры, особенно через международное сотрудничество, для борьбы с терроризмом как крайней формы проявления нетерпимости в полном соответствии с международными нормами в сфере прав человека, а также поддерживать жертв терроризма и проявлять солидарность в отношении тех государств, которые стали целями терроризма;
- анализировать законодательство и нормы, принятые в связи с борьбой с терроризмом, для того, чтобы обеспечить, чтобы они не были дискриминационными, как прямо, так и косвенно, в отношении лиц или групп лиц, в частности, на основе признаков «расы», цвета кожи, языка, религии, гражданства или национальной или этнической принадлежности, и отменять любое подобное дискриминационное законодательство;
- воздерживаться от принятия нового законодательства и норм в связи с борьбой с терроризмом, которые прямо или косвенно носили дискриминационный характер в отношении лиц или групп лиц, в частности, на основе признаков «расы», цвета кожи, языка, религии, гражданства или национальной или этнической принадлежности;
- обеспечивать, чтобы законодательство и нормы, в том числе и законодательство и нормы, принимаемые в связи с борьбой с терроризмом, выполнялись на национальном и местном уровнях таким образом, чтобы это не носило дискриминационный характер в отношении лиц или групп лиц, в частности, на основе существующих или предполагаемых признаков «расы», цвета кожи, языка, религии, гражданства или национальной или этнической принадлежности;
- уделять особое внимание обеспечению на недискриминационной основе свободы ассоциаций, свободы слова, религии и передвижения, а также обеспечивать, чтобы не было дискриминации, вытекающей из законодательства и норм – или из их выполнения – в частности в следующих областях:
  - в отношении контроля, осуществляемого сотрудниками правоохранительных органов в странах и сотрудниками пограничных служб
  - административного задержания и предварительного заключения
  - условий содержания под стражей
  - справедливого судебного разбирательства и расследования уголовных дел
  - защиты личных данных
  - защиты частной и семейной жизни
  - высылки, экстрадиции, депортации и принципа отказа от высылки при пересечении границы
  - выдачи виз
  - проживания и разрешений на работу и воссоединения семей
  - приобретения и аннулирования гражданства;

- обеспечивать, чтобы в законодательстве стран-членов право не подвергаться расовой дискриминации было конкретно включено в те права, в отношении которых не допускаются исключения даже в случаях чрезвычайных обстоятельств;
- обеспечивать, чтобы право на поиск убежища и принцип отказа от высылки при пересечении границы полностью соблюдались во всех случаях и без дискриминации, в частности независимо от страны происхождения;
- уделять особое внимание в этом отношении необходимости обеспечения доступа к процедуре предоставления убежища и такого справедливого подхода к рассмотрению жалоб, при котором соблюдались бы основополагающие процессуальные права;
- обеспечивать разработку соответствующего национального законодательства по борьбе с расизмом и дискриминацией и его реальное выполнение, особенно в таких областях как образование, занятость, жилье, доступ к товарам и услугам, доступ к общественным местам и свобода передвижения;
- обеспечивать разработку соответствующего национального законодательства по борьбе с расовыми преступлениями, расистскими заявлениями и расистскими организациями, а также реально выполнять такое законодательство;
- основываться при выполнении законодательства в вышеуказанных областях на Рекомендации в области общей политики ЕКРП No.7 о борьбе с расизмом и расовой дискриминацией;
- обеспечивать, чтобы соответствующее национальное законодательство применялось также к актам расистского характера, совершаемым через Интернет, и преследовать тех, кто несет ответственность за совершение подобных действий;
- обеспечить создание и работу независимого специализированного органа по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией, который имел бы полномочия, помимо прочего, оказывать помощь жертвам в отношении их жалоб на факты расизма и расовой дискриминации, которые могут возникнуть в процессе борьбы с терроризмом;
- поощрять обсуждения среди сотрудников СМИ того образа, который они создают в отношении групп меньшинств в связи с борьбой с терроризмом, а также той особой ответственности работников СМИ в этой связи, для того чтобы препятствовать сохранению предрассудков и распространению предвзятой информации;
- поддерживать ту положительную роль, которую могут сыграть СМИ в содействии взаимного уважения и в борьбе с расистскими стереотипами и предрассудками;
- способствовать интеграции различных групп населения в качестве общего процесса, а также обеспечивать равные права и возможности для всех;



- включить в школьную программу на всех уровнях обучение принципам разнообразия и необходимости бороться с нетерпимостью, расистскими стереотипами и предрассудками, а также повышать информированность работников публичных органов и общественности в отношении этих тем;
- поддерживать диалог и содействовать совместным мерам, в том числе и в сфере культуры и религии, в различных группах общества на местном и национальном уровнях для противодействия расистским стереотипам и предрассудкам.





**Общеполитическая  
рекомендация ЕКРП № 9:  
О борьбе с антисемитизмом**

Принята, 25 июня 2004



Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью:

Исходя из Статьи 14 Европейской конвенции о защите прав человека;

Принимая во внимание Протокол № 12 к Европейской конвенции о защите прав человека, в которой содержится общее положение о запрещении дискриминации;

Принимая во внимание практику Европейского суда по правам человека и напоминая о том, что Суд постановил, что оспаривание преступлений против человечества, совершенных при режиме национал-социалистов представляет собой одну из самых тяжелых форм расовой клеветы и призыв к ненависти к евреям, и что непозволительно допускать отрицание подобных преступлений против человечества и оправдывать пронацистскую политику, поскольку это означало бы невозможность пользоваться защитой, предоставленной Статьей 10 Европейской конвенции о защите прав человека;

Принимая во внимание Дополнительный протокол к Конвенции о киберпреступности, касающийся уголовного преследования действий расистского или ксенофобного характера, совершаемых через компьютерные системы;

Напоминая о Рекомендации ЕКРН в области общей политики № 1 о борьбе с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью, а также о Рекомендации ЕКРН в области общей политики № 2 о специализированных органах по борьбе с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью на национальном уровне;

Напоминая также о Рекомендации ЕКРН в области общей политики № 7 о национальном законодательстве по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией, в которой содержатся основные элементы для соответствующих юридических мер по эффективной борьбе с расизмом и расовой дискриминацией;

Принимая во внимание декларацию об озабоченности и намерениях по проблеме «Антисемитизм в Европе в наши дни», принятую 27 марта 2000 года участниками «Консультаций по антисемитизму в Европе в наши дни», состоявшихся в Страсбурге по инициативе Генерального секретаря Совета Европы;

Принимая во внимание Рекомендацию (2001) 15 Комитета Министров государствам-членам о преподавании истории в Европе XXI века, которая была подтверждена министрами образования на семинаре на уровне министров, состоявшемся в Страсбурге в октябре 2002 года;

Напоминая о принципах, содержащихся в Хартии европейских политических партий в поддержку общества без расизма;

Принимая во внимание выводы конференций ОБСЕ по антисемитизму, состоявшихся в Вене 19-20 июня 2003 года и в Берлине 28-29 апреля 2004 года;

Напоминая о работе Европейского Союза в области борьбы с расизмом и дискриминацией и принимая во внимание выводы семинара «Европа против антисемитизма, за единство в разнообразии», организованного в Брюсселе 19 февраля 2004 года;

Напоминая о том, что наследие европейской истории заключается в необходимости помнить о прошлом, оставаясь при этом бдительными и активно выступая против любых проявлений расизма, ксенофобии, антисемитизма и нетерпимости;

Отдавая долг памяти жертвам систематических преследований и уничтожения евреев во время шоа (холокоста), а также другим жертвам политики расистских преследований и уничтожения во время второй мировой войны;

Отдавая долг памяти евреям – жертвам систематического преследования и убийств при тоталитарных режимах после второй мировой войны, а также другим жертвам этой политики;

Подчеркивая в этой связи, что Совет Европы был создан именно для того, чтобы защищать и развивать общие и справедливые ценности – в первую очередь защиту и поощрение прав человека – вокруг которых Европа и была восстановлена после ужасов второй мировой войны;

Напоминая о том, что борьба с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью проистекает из защиты и развития прав человека и является их частью;

Будучи глубоко убеждена в том, что борьба с антисемитизмом, которая требует действий, учитывающих особый характер такой борьбы, является при этом неотъемлемой и необходимой частью борьбы с расизмом;

Подчеркивая, что антисемитизм сохранялся в Европе на протяжении столетий;

Наблюдая существующий рост антисемитизма во многих европейских странах, и подчеркивая, что этот рост отличается также и новыми проявлениями антисемитизма;

Отмечая, что эти проявления зачастую тесно связаны с событиями в мире, такими как положение на Ближнем Востоке;

Подчеркивая, что эти проявления не являются исключительно действиями маргинальных или радикальных групп, но зачастую представляют собой распространенное явление, в том числе в школах, и воспринимаются все чаще как нечто обычное;

Отмечая частое использование символики нацистской эпохи и ссылок на шоа (холокост) в нынешних проявлениях антисемитизма;

Подчеркивая, что эти проявления отмечаются в различных социальных группах и в различных слоях общества;

Отмечая, что жертвы расизма и отчуждения в некоторых европейских обществах сами иногда совершают антисемитские акты;

Отмечая, что в ряде стран антисемитизм, в том числе и в своих новых формах, по-прежнему поощряется, как открыто, так и в завуалированной форме, некоторыми политическими партиями и руководителями, включая не только экстремистские партии, но и некоторые основные политические партии;

Полагая, что необходимое реагирование на эти явления может быть обеспечено только через скоординированные усилия всех участников общественной жизни в Европе, включая представителей различных общин, религиозных лидеров, организаций гражданского общества и других основных организаций;

Подчеркивая, что усилия по борьбе с антисемитизмом должны включать тщательное выполнение положений по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в отношении всех авторов таких актов и в поддержку всех жертв этих актов, при этом особое внимание должно уделяться положениям по борьбе с призывами

к расовому насилию, ненависти и дискриминации;

Будучи также убеждена в том, что эти усилия должны также включать содействие диалогу и сотрудничеству между различными группами общества на местном и национальном уровне, в том числе диалог и сотрудничество между разными культурными, этническими и религиозными общинами;

Особо подчеркивая роль образования в поощрении терпимости и соблюдения прав человека, и тем самым в противодействии антисемитизму;

Рекомендует правительствам государств-членов:

- уделять приоритетное внимание противодействию антисемитизму, принимая при этом все необходимые меры по борьбе со всеми его проявлениями независимо от их происхождения;
- обеспечивать, чтобы шаги по борьбе с антисемитизмом, постоянно занимали должное место в действиях, направленных на борьбу с расизмом;
- обеспечивать, чтобы борьба с антисемитизмом велась на всех административных уровнях (национальном, региональном и местном) и содействовать вовлечению в эти усилия широкого круга участников из различных сфер общества (политической, юридической, экономической, социальной, религиозной и образовательной);
- применять на практике законодательство, направленное на борьбу с антисемитизмом с учетом предложений ЕКРН, содержащихся в его Рекомендации в области общей политики No 7 о национальном законодательстве по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией;
- обеспечивать, чтобы в законодательстве предусматривалось, что в отношении всех уголовных правонарушений расистские побуждения представляют собой отягчающее обстоятельство, и что такие побуждения охватывает также и антисемитские побуждения;

- обеспечивать, чтобы уголовное право в области борьбы с расизмом охватывало антисемитизм и предусматривало наказание за следующие антисемитские акты, если они были совершены намеренно:
  - a. публичный призыв к насилию, ненависти или дискриминации в отношении лица или группы лиц на основании их еврейской национальности или происхождения;
  - b. публичное оскорбление или клевета в отношении лица или группы лиц на основании их действительной или предполагаемой еврейской национальности или происхождения;
  - c. угрозы в отношении лица или группы лиц на основании их действительной или предполагаемой еврейской национальности или происхождения;
  - d. публичное выражение, с антисемитскими целями идеологии, которая унижает или содержит клевету в отношении групп лиц, на основании их еврейской национальности или происхождения;
  - e. публичное отрицание, банализация, оправдание шоа (холокоста) или примирение с ним;
  - f. публичное отрицание, банализация, оправдание с антисемитскими целями преступлений геноцида, преступлений против человечества или примирение с ними, а также с военными преступлениями, совершенными в отношении лиц на основании их еврейской национальности или происхождения;
  - g. публичное распространение или публичная раздача, производство или хранение для публичного распространения или публичной раздачи с антисемитскими целями печатных, изобразительных или иных материалов, содержащих проявления, упомянутые выше в пунктах a), b), c), d), e) и f);
  - h. надругательство и профанация с антисемитскими целями еврейской собственности и памятников;
  - i. создание или руководство группой, пропагандирующей антисемитизм; поддержка такой группы (в том числе финансирование, обеспечение других материальных потребностей, производство или получение документов); участие в деятельности группы, предполагающей правонарушения, предусмотренные выше в пунктах a), b), c), d), e), f), g) и h);
- обеспечивать, чтобы уголовное законодательство охватывало антисемитские преступления, совершаемые через Интернет, спутниковое телевидение и другие современные средства информации и коммуникации;
- обеспечивать, чтобы в законодательстве предусматривалось обязательство лишать финансирования со стороны публичных органов те организации, которые содействуют антисемитизму, в том числе и политические партии;
- обеспечивать, чтобы в законодательстве предусматривалась возможность роспуска тех организаций, которые содействуют антисемитизму;



- принимать соответствующие меры для обеспечения того, чтобы законодательство, направленное на предупреждение и наказание за антисемитизм, эффективно применялось;
- обеспечивать целенаправленную подготовку лиц, занимающихся этими проблемами на всех уровнях системы уголовного правосудия - правоохранительных органов, прокуроров, судей – с целью расширения знаний об антисемитских преступлениях и эффективного преследования таких актов;
- предпринимать шаги для того, чтобы помогать жертвам антисемитских преступлений обращаться с жалобами на такие действия, и создать эффективную систему сбора данных для того, чтобы осуществлять тщательный контроль за тем, какие меры принимаются по этим жалобам;
- создать и поддерживать работу независимого специализированного органа в соответствии с направлениями, изложенными в Рекомендации ЕКРН в области общей политики No 2 о специализированных органах по борьбе с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью на национальном уровне, и обеспечивать, чтобы деятельность такого органа охватывала бы все формы антисемитизма;
- включать обучение в области борьбы с расизмом в школьные программы на всех уровнях и комплексно, в том числе рассматривая вопросы, которые позволяют осознать, что такое антисемитизм, его проявления на протяжении столетий и важность борьбы с его различными формами, обеспечивая при этом необходимую подготовку учителей;
- содействовать изучению истории евреев, а также позитивного вклада лиц еврейской национальности, общин и культур в европейское общество;
- содействовать распространению в школах информации о шоа (холокосте) и о тех событиях, которые привели к нему, а также обеспечивать, чтобы учителя были должным образом подготовлены к рассмотрению этого вопроса таким образом, чтобы дети также могли задуматься о существующих опасностях и о том, как можно предупредить повторение таких событий;
- поощрять распространение информации и исследования относительно уничтожения и систематических преследований евреев и других лиц при тоталитарных режимах после второй мировой войны;
- в случаях, когда антисемитские акты имеют место в школьных учреждениях, обеспечивать, чтобы благодаря тематической подготовке и материалам директора школ, преподаватели и другие сотрудники были должным образом подготовлены к тому, чтобы эффективно решать такие проблемы;
- поощрять дискуссии с сотрудниками СМИ относительно их роли в борьбе с антисемитизмом, а также в отношении особой ответственности сотрудников СМИ в том, чтобы освещать события в мире, избегая укоренения предрассудков;
- оказывать поддержку той позитивной роли, которую могут играть СМИ в развитии взаимного уважения и противодействия антисемитским стереотипам и предрассудкам;

- поддерживать и поощрять исследовательские проекты и независимый мониторинг проявлений антисемитизма;
- поддерживать деятельность неправительственных организаций, играющих важную роль в борьбе с антисемитизмом, поощрять позитивное отношение к многообразию, развивать диалог и совместные действия различных культурных, этнических и религиозных общин в борьбе с расизмом;
- принимать необходимые меры по обеспечению полных гарантий свободы религии, а также того, чтобы публичные органы власти в своей повседневной практике принимали меры по разумному удовлетворению религиозных и иных запросов;
- поддерживать диалог между различными религиозными общинами на местном и национальном уровнях для противодействия расистским стереотипам и предрассудкам, в том числе через предоставление финансирования и создание институциональных форумов для межрелигиозного диалога;
- обеспечивать, чтобы религиозные лидеры на всех уровнях избегали поощрения антисемитизма, а также призывать религиозных лидеров к ответственности в вопросах распространения религиозных учений среди населения;
- содействовать тому, чтобы участники политических процессов и видные представители общественного мнения публично твердо высказывались против антисемитизма, регулярно осуждали его различные проявления, в том числе во всех его современных формах, а также ясно заявляли о недопустимости антисемитизма.



**Общеполитическая  
рекомендация ЕКРП № 10:**

**О борьбе с расизмом и расовой  
дискриминацией в области  
школьного образования и на его  
основе**

Принята, 15 декабря 2006



Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью (ЕКРН):

Напомятая о статье 26 Всемирной декларации прав человека;

Напомятая о международной Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации;

Напомятая о Конвенции ООН о правах ребенка;

Напомятая о Конвенции ЮНЕСКО о дискриминации в области образования;

Напомятая о Европейской конвенции о правах человека, и в частности, о ее статье 14 и статье 2 Протокола No. 1 к Конвенции;

Напомятая о Протоколе No. 12 к Европейской конвенции о правах человека, в котором содержится общее положение о запрете дискриминации;

Напомятая о Европейской социальной хартии (пересмотренной) и в частности, о ее статье 17;

Напомятая о дополнительном Протоколе к Конвенции, касающемся установления уголовной ответственности за акты расизма и ксенофобии, совершенные при помощи компьютерных систем;

Напомятая о Рекомендации Комитета Министров (2000) 4 государствам-членам об образовании детей рома/цыган в Европе;

Напомятая о Рекомендации Комитета Министров (2001) 15 государствам-членам о преподавании истории в Европе в XXI-м веке;

Напомятая о Рекомендации Комитета Министров (2002) 12 государствам-членам о воспитании демократической гражданственности;

Напомятая о Рекомендации Парламентской Ассамблеи 1093 (1989) об образовании для детей мигрантов;

Напомятая о Рекомендации Парламентской Ассамблеи 1346 (1997) об образовании в области прав человека;

Напомятая о Рекомендации Парламентской Ассамблеи 1720 (2005) об образовании и религии;

Учитывая общие выводы, принятые на Европейской конференции против расизма 13 октября 2000 года, в частности, касающиеся образования и просвещения в целях борьбы с расизмом и связанных с ним дискриминацией и экстремизмом на субнациональном, национальном, региональном и международном уровнях;

Учитывая Комментарий об образовании в связи с Рамочной Конвенцией о защите национальных меньшинств, принятый Консультативным комитетом Рамочной Конвенции;

Напомятая об Общеполитической рекомендации ЕКРН No.3 о борьбе с расизмом и нетерпимостью в отношении рома/цыган; об Общеполитической рекомендации ЕКРН No. 5 о борьбе с нетерпимостью и дискриминацией в отношении мусульман; об Общеполитической рекомендации ЕКРН No.9 о борьбе с антисемитизмом;

Напомятая об Общеполитической рекомендации ЕКРН No.7 о национальном законодательстве по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией;

Напомятая о том, что на ЕКРН возложена задача вести борьбу с расизмом и расовой дискриминацией, а именно бороться с насилием, дискриминацией и предрассудками, с которыми сталкиваются отдельные люди или группы лиц по таким признакам как

раса, цвет кожи, язык, религия, гражданство, национальная или этническая принадлежность;

Подчеркивая, что сфера действия данной Рекомендации ограничивается дошкольным, начальным и средним образованием;

Сознавая при этом, что борьба с расизмом и расовой дискриминацией имеет столь же важное значение и в области высшего образования;

Сознавая также, что значительную роль в этой области может играть неформальное образование;

Сознавая, что организации гражданского общества осуществляют эффективные программы для молодежи в системе школьного образования, направленные против дискриминации и на уважение многообразия;

Напоминая о том, что образование является важным инструментом в борьбе с расизмом и нетерпимостью, и сознавая при этом, что расизм и расовая дискриминация могут существовать и в этой области, вызывая негативные последствия для детей и общества в целом;

Отвергая все формы прямой и косвенной дискриминации в доступе к школьному образованию;

Напоминая о том, что национальное законодательство по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией должно распространяться, помимо прочего, и на сферу образования и что запрет на дискриминацию должен применяться ко всем публичным органам власти, а также ко всем физическим и юридическим лицам, как в государственном, так и в частном секторе;

Напоминая о том, что школьное образование является правом и что доступ к нему должен быть предоставлен всем детям, находящимся на территории государств-членов, независимо от их юридического статуса или статуса их родителей и от законодательства в области убежища, иммиграции и предоставления гражданства;

Будучи убеждена в том, что образование высокого качества включает также многообразие;

Будучи убеждена в том, что школы должны признавать и уважать многообразие;

Выражая сожаление в связи с тем, что иногда в системе школьного образования де факто существует сегрегация, связанная с историческими или внешними факторами, такими как проблема жилья;

Подчеркивая, что меры по обеспечению интеграции детей из групп меньшинств в школьную систему не должны на практике приводить к насильственной ассимиляции;

Подчеркивая, что специальные меры могут улучшить доступ детей из групп меньшинств к школьному образованию и к высокому уровню обучения;

Напоминая о том, что образование в области прав человека, основанное на принципах равенства, недискриминации, терпимости и уважения к многообразию может играть ключевую роль в борьбе с расизмом и нетерпимостью в целом;

Будучи убеждена в необходимости добиться того, чтобы все школы соблюдали удовлетворительные стандарты в образовании в этих областях;

Напоминая о важности обеспечения того, чтобы школьные учебники и другие учебные материалы не распространяли предрассудков и стереотипов;

Сознавая растущую роль современных технологий, в том числе Интернета, в школьном образовании, а также необходимость учета этого в вопросах борьбы с расизмом и расовой дискриминацией;

Будучи убеждена в том, что все преподаватели должны проходить

подготовку в области преподавания в мультикультурном контексте;

Будучи убеждена в важности базовой подготовки и переподготовки преподавателей по вопросам, связанным с правами человека и борьбой с расовой дискриминацией;

Призывая к тому, чтобы на все школьные административные органы была возложена обязанность поощрять равенство и чтобы ход выполнения этого обязательства подвергался соответствующему мониторингу;

Рекомендует правительствам государств-членов:

**I. Обеспечить обязательное, бесплатное и качественное образование для всех и в этих целях:**

1. провести совместно с организациями гражданского общества исследования о положении детей из групп меньшинств в системе школьного образования, анализируя статистические данные об их посещаемости, завершении учебы, уровне отсева, достигнутых результатах и прогрессе;
2. собирать необходимую информацию о тех проблемах, с которыми сталкиваются ученики из групп меньшинств в рамках школы, с тем чтобы принимать меры по решению этих проблем;
3. разрабатывать на национальном и региональном уровнях, в сотрудничестве с заинтересованными группами меньшинств, политику по повышению уровня посещаемости, полноправного и равного участия учеников из групп меньшинств в системе школьного образования:
  - a) обеспечивая обязательное повышение качества образования в школах;
  - b) разрабатывая политику, направленную на то, с учетом при этом высших интересов детей, чтобы избегать чрезмерного представительства учеников из групп меньшинств в некоторых школах, консультируясь при этом со всеми заинтересованными сторонами и принимая во внимание социально-экономические условия (занятость и жилье);
  - c) организуя, в отдельных случаях и в течение ограниченного периода времени, подготовительные классы для детей из групп меньшинств, с тем чтобы они могли бы изучить, помимо прочего, язык, на котором ведется образование, если это оправдано объективными и разумными критериями и отвечает высшим интересам ребенка;
  - d) обеспечивая такую политику, которая позволяла бы избегать распределения детей из групп меньшинств в отдельные классы;

- e) обеспечивая, чтобы политика содействия большему многообразию в школе сопровождалась мерами просвещения, воздействующими на учеников, родителей учеников и преподавательский состав;
- f) обеспечивая, чтобы преподаватели из групп меньшинств работали на всех уровнях и чтобы они не подвергались расовой дискриминации в системе школьного образования;
- g) обеспечивая, чтобы родители учеников из групп меньшинств были достаточно осведомлены о последствиях любых специальных мер в отношении их детей, для того чтобы получить их осознанное согласие;
- h) предоставляя родителям учеников из групп меньшинств, которые не говорят на языке большинства населения, необходимые ресурсы, такие как услуги устного переводчика и/или языковые курсы, с тем чтобы они могли общаться с преподавателями;
- i) обеспечивая, чтобы родители учеников из групп меньшинств могли в полной мере участвовать в решениях и в деятельности школы;
- j) привлекая в случае необходимости уполномоченных по делам школьного образования или любые службы региональных и национальных уполномоченных и НПО для содействия интеграции в школу детей из групп меньшинств и обеспечивая эффективное общение между родителями и администрацией школы;

## **II. Борьба с расизмом и расовой дискриминацией в школе, и в этих целях:**

1. обеспечивать, чтобы школы были обязаны включать в систему образования борьбу с расизмом и расовой дискриминацией, а также уважение к многообразию:
  - a) обеспечивая, чтобы борьба с такими явлениями в школах была частью постоянной политики, независимо от того, связано ли это с учениками, или с преподавательским составом,;
  - b) создавая систему мониторинга актов расизма в школах и собирая данные об этих явлениях, с тем чтобы разрабатывать долгосрочную политику для борьбы с ними;
  - c) принимая воспитательные меры, например, неформальное обучение в организациях, занимающихся жертвами расизма и расовой дискриминации, для борьбы с актами расизма или дискриминации, которые не приводят к физическому ущербу;
  - d) рассматривая призывы к ненависти на почве расизма в школах, а также другие серьезные акты расизма, в том числе и использование насилия, угроз и нанесения ущерба собственности, как действия, которые могут повлечь наказание в виде временного или постоянного исключения из школы или других соответствующих мер;



- e) поощряя принятие в школах кодекса поведения сотрудников, направленного против расизма и расовой дискриминации;
  - f) содействуя мерам (таким как специальные дни или недели, посвященные борьбе с расизмом, кампании или конкурсы) с тем, чтобы углубить осознание проблем расизма и расовой дискриминации у учеников и родителей, и для проведения соответствующей политики в школе;
2. обеспечивать, чтобы школьное образование играло ключевую роль в борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в обществе:
- a) обеспечивая, чтобы образование в области прав человека стало неотъемлемой частью школьной программы на всех уровнях и во всех дисциплинах, от детского сада и до более высоких ступеней обучения;
  - b) обеспечивая, чтобы ученики изучали религию в форме, соответствующей научной нейтральности, необходимой в любом подходе к образованию;
  - c) добиваясь того, чтобы в случаях, когда в школах в процессе преподавания доминирует определенная религия, предусматривались бы простые процедуры освобождения от этих занятий для тех детей, в отношении которых поступает соответствующая просьба;
  - d) исключая из учебников любой расистский материал или материал, который способствует стереотипам, нетерпимости или предрассудкам в отношении любой группы меньшинства;
  - e) развивая критическое мышление среди учащихся и прививая им необходимые навыки для выявления и реагирования на стереотипы или аспекты, связанные с нетерпимостью, в используемых ими материалах;
  - f) пересматривая школьные учебники с тем, чтобы они точнее отражали многообразие и плюрализм общества, и включали в этих целях вклад групп меньшинств в общество;
  - g) обеспечивая, чтобы высокое качество школьных учебников гарантировалось постоянным мониторингом в сотрудничестве со всеми заинтересованными участниками, с тем чтобы исключать из этих учебников любые аспекты расизма или дискриминации;
  - h) обучая учеников использованию Интернета как средства обучения борьбе с расизмом и расовой дискриминацией, предоставляя для этого необходимые ресурсы, такие как программы-фильтры, для защиты учеников от какой-либо информации расистского содержания;
  - i) обеспечивая, чтобы органы, занимающиеся мониторингом качества образования, такие как министерства образования и/или школьные инспекции, включали в свою работу мониторинг в отношении расизма и расовой дискриминации на постоянной основе;

**III. Проводить подготовку всех преподавателей для работы в мультикультурных условиях, и в этих целях:**

1. обеспечивать для них на всех уровнях базовую подготовку и переподготовку, с тем чтобы подготовить их для обучения и удовлетворения потребностей учеников из разных слоев общества;
2. обеспечивать для них базовую подготовку и переподготовку, с тем чтобы углублять осознание вопросов, связанных с расизмом и расовой дискриминацией, и того ущерба, который последствия этих явлений могут оказать на успеваемость в школе пострадавших детей;
3. обеспечивать, чтобы преподаватели получали подготовку по антидискриминационному законодательству на национальном уровне;
4. добиваться того, чтобы они получали подготовку с тем, чтобы предотвращать в школе любые проявления расизма и расовой дискриминации, в том числе и косвенной и структурной дискриминации, а также быстро и эффективно реагировать на такие проблемы;
5. обеспечивать для них базовую подготовку и переподготовку по вопросам прав человека и расовой дискриминации, что включает, в частности, следующее:
  - a) международные и европейские стандарты;
  - b) использование учебных материалов, которые посвящены конкретной тематике образования в области прав человека, в том числе и праву на равное обращение; и
  - c) использование интерактивных методов обучения, основанных на участии учеников;
6. создавать условия, в которых члены преподавательского состава могут регулярно обмениваться опытом и обновлять методы, используемые для обучения в области прав человека, в том числе и в отношении права на равенство;

**IV. Обеспечивать, чтобы все направления политики, изложенные выше, были подкреплены необходимыми финансовыми средствами, и чтобы в отношении этих направлений политики проводился регулярный мониторинг для оценки ее эффективности и, в случае необходимости, для ее совершенствования.**



**Общеполитическая  
рекомендация ЕКРП № 11:**

**Борьба с расизмом и расовой  
дискриминацией в работе  
правоохранительных органов**

Принята, 29 июня 2007



Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью (ЕКРН):

Напоминая о статье 14 Европейской конвенции о защите прав человека, Протоколе № 12 к этой Конвенции и правовой практике Европейского суда по правам человека;

Напоминая о международной Конвенции об искоренении всех форм расовой дискриминации;

Напоминая об Общеполитической рекомендации ЕКРН № 7 о национальном законодательстве по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией;

Напоминая об Общеполитической рекомендации ЕКРН № 8 о борьбе с расизмом в процессе противодействия терроризму;

Напоминая о Рекомендации Rec (2001) 10 Комитета Министров государствам-членам о европейском кодексе этики в правоохранительных органах, принятой Комитетом Министров Совета Европы 19 сентября 2001 года;

Напоминая о Руководящих принципах, утвержденных Комитетом Министров Совета Европы, в области прав человека и борьбы с терроризмом;

Напоминая о нормах, принятых Европейским комитетом по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего человеческого достоинства обращения или наказания;

Напоминая об Общей рекомендации XXXI о предупреждении расовой дискриминации в процессе отправления и функционирования системы уголовного правосудия, принятой Комитетом по предупреждению расовой дискриминации 17 августа 2005 года;

Напоминая о принятых в феврале 2006 года рекомендациях Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств относительно полиции в мультиэтничном обществе;

Подчеркивая, что в своих докладах по странам ЕКРН регулярно рекомендует государствам-членам принимать эффективные меры, направленные на борьбу с расизмом и расовой дискриминацией в работе правоохранительных органов;

Подчеркивая ту позитивную роль, которую должны играть правоохранительные органы в борьбе с расизмом и расовой дискриминацией и в содействии правам человека, демократии и верховенству закону;

Подчеркивая необходимость предоставить полиции все необходимые человеческие, финансовые и другие ресурсы для полного выполнения этой роли;

Сознавая, что борьба с преступностью, включая терроризм, представляет собой серьезную задачу для правоохранительных органов;

Подчеркивая, что для того, чтобы в полной мере выполнять эти задачи, правоохранительные органы должны обеспечивать, чтобы права и безопасность всех лиц были защищены и гарантированы;

Рекомендует правительствам государств-членов:

**I. В отношении использования оперативных ориентировок, указывающих на расовую принадлежность (racial profiling)**

1. Чётко определить и запретить законодательным путем использование оперативных ориентировок, указывающих на расовую принадлежность;

В целях настоящей Рекомендации, использование оперативных ориентировок, указывающих на расовую принадлежность (racial profiling) означает:

“Использование правоохранными органами, без объективных и разумных обоснований, таких признаков как раса, цвет кожи, язык, религия, гражданство или национальное или этническое происхождение при контроле, слежении или проведении расследований”;

2. Проводить исследования в области использования оперативных ориентировок, указывающих на расовую принадлежность, и осуществлять контроль за деятельностью правоохранных органов для выявления подобного рода практики, включая сбор данных, классифицированных по таким признакам как национальное или этническое происхождение, язык, религия и гражданство в соответствующей деятельности правоохранных органов;
3. Ввести разумные нормы в отношении подозрений, на основании которых полномочия, связанные с контролем, слежением или проведением расследований могут осуществляться только на основе таких подозрений, которые определяются объективными критериями;
4. Обеспечивать подготовку сотрудников правоохранных органов по вопросам использования оперативных ориентировок, указывающих на расовую принадлежность, а также в области использования нормы о разумных подозрениях;

**II. В отношении всех форм расовой дискриминации и неправомерных действий сотрудников правоохранных органов на почве расизма**

5. Обеспечивать, чтобы законодательство, запрещающее прямую и косвенную расовую дискриминацию, распространялось на деятельность правоохранных органов;
6. Осуществлять подготовку сотрудников правоохранных органов по вопросам прав человека, включая право на свободу от расизма и расовой дискриминации, а также в отношении действующих юридических норм против расизма и расовой дискриминации;
7. Принимать меры с тем, чтобы сотрудники полиции осознавали, что акты расовой дискриминации и неправомерные действия сотрудников правоохранных органов на почве расизма не будут терпимы;
8. Предоставлять поддержку и создавать механизмы консультаций для жертв расовой дискриминации или неправомерных действий правоохранных органов на почве расизма;

9. Обеспечивать эффективное расследование заявлений о расовой дискриминации или неправомерных действий полиции на почве расизма, а также обеспечивать должным образом соответствующее наказание лиц, совершивших такие деяния;
10. Создать орган, независимый от полиции и прокуратуры, которому было бы поручено расследовать заявления о расовой дискриминации и неправомерных действиях полиции на почве расизма;

**III. В отношении роли правоохранительных органов в борьбе с правонарушениями на почве расизма и выявлении инцидентов расистского характера**

11. Обеспечивать, чтобы полиция тщательно расследовала преступления на почве расизма, в том числе в полной мере учитывая расистские мотивы в обычных преступлениях;
12. Создать и задействовать систему учёта и контроля в отношении инцидентов на почве расизма, а также учета того, в какой мере такие инциденты рассматриваются прокуратурой и возможно квалифицируются как преступления на почве расизма;
13. Способствовать тому, чтобы жертвы и свидетели инцидентов на почве расизма сообщали о таких инцидентах;
14. С этой целью принять широкое определение инцидентов, связанных с расизмом;

В целях данной Рекомендации инциденты, связанные с расизмом, означают:

“любой инцидент, который воспринимается как расистский со стороны жертвы или любого иного лица”;

**IV. Что касается отношений между сотрудниками правоохранительных органов и членами групп меньшинств**

15. Предусмотреть должностные обязанности сотрудников правоохранительных органов по содействию равенству и предупреждению расовой дискриминации при выполнении полицией своих обязанностей;
16. Готовить сотрудников правоохранительных органов к осуществлению ими своих обязанностей в многообразном обществе;
17. Набирать в правоохранительные органы членов недопредставленных групп меньшинств и обеспечивать, чтобы у них были равные возможности для продвижения по службе;
18. Создавать рамки для диалога и сотрудничества между правоохранительными органами и членами групп меньшинств;
19. Предоставлять в максимально возможной степени тем, кто находится в контакте с правоохранительными органами и не понимает официальный язык, доступ к услугам профессиональных переводчиков;

20. Обеспечивать, чтобы правоохранительные органы поддерживали контакты со СМИ и в целом с общественностью таким образом, чтобы это не закрепляло враждебности или предрассудков в отношении членов групп меньшинств.



## ПОЯСНИТЕЛЬНЫЙ МЕМОРАНДУМ

### Введение

21. В данной Общеполитической рекомендации (далее: Рекомендация) главное внимание уделяется борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в работе правоохранительных органов. Однако в Рекомендации не ставится задача охватить одинаково подробно все аспекты, связанные с борьбой с расизмом и расовой дискриминацией в работе правоохранительных органов. Борьба с расизмом и расовой дискриминацией в работе правоохранительных органов уже достаточно внимательно рассматривалась национальными и международными органами на основании разных подходов, и другие международные организации разрабатывали свои рекомендации на этот счет. Поэтому, стремясь охватить этот вопрос как можно более полно, ЕКПН решила особо сосредоточиться на тех аспектах борьбы с расизмом и расовой дискриминацией в работе правоохранительных органов, в отношении которых она может внести свой дополнительный вклад как независимый орган мониторинга Совета Европы в сфере прав человека, специализирующийся на борьбе с расизмом и расовой дискриминацией.
22. В целях данной Рекомендации, термин "правоохранительные органы" относится к тем органам, которые осуществляют (или имеют на основании закона) полномочия использовать силу для поддержания закона и порядка в обществе, что обычно включает профилактику преступлений и их выявление. Данная Рекомендация применяется независимо от того, как организованы эти правоохранительные органы (полиция): централизованные они или местные, имеющие гражданскую или военную структуру, называются ли они службами или силами, подчиняются ли они государству, международным, региональным или местным властям, или более широкой общественности. Это включает секретные службы безопасности и разведки, а также сотрудников пограничных служб. Сюда входят также и частные компании, осуществляющие такие правоохранительные функции, как это определено выше.
23. Избегая расизма и расовой дискриминации, правоохранительные органы выполняют две свои важные задачи. Во-первых, они решают проблемы, возникающие в связи с необходимостью бороться с преступностью, включая терроризм, таким образом, чтобы это одновременно усиливало безопасность людей и осуществлялось при соблюдении прав всего населения. Во-вторых, эти органы укрепляют демократию и верховенство закона. Поэтому целью данной Рекомендации является отнюдь не критика плохой работы правоохранительных органов или обвинения в их адрес, а оказание им помощи в деле укрепления безопасности и содействия правам человека для всех благодаря соответствующей работе правоохранительных органов.
24. В Рекомендации рассматривается расизм и расовая дискриминация в контексте борьбы со всеми видами преступлений, включая терроризм. В своих докладах о мониторинге по странам ЕКПН регулярно анализирует проблемы, связанные с расизмом и расовой дискриминацией в правоохранительных органах в контексте борьбы с преступностью и обращается с рекомендациями к государствам-членам о том, как бороться с данными явлениями. В последнее время ЕКПН выражала в своих докладах обеспокоенность той информацией, что количество случаев расизма и расовой дискриминации в правоохранительных органах,

включая использование оперативных ориентировок, указывающих на расовую принадлежность, увеличилось или приобрело новое измерение, в частности, в связи с борьбой с террористической преступностью.

25. ЕКРН осознает, что правоохранные органы зачастую работают в сложных условиях и что реальность повседневной борьбы с преступностью, включая терроризм, создает такие проблемы, которые требуют решения. Однако при этом ЕКРН убеждена, что расизм и расовая дискриминация, включая использование оперативных ориентировок, указывающих на расовую принадлежность, не могут быть ответом на такие вызовы. Во-первых, поскольку это нарушает права человека. Во-вторых, поскольку это усиливает предрассудки и стереотипы в отношении некоторых групп меньшинств, а также узаконивает расизм и расовую дискриминацию в отношении этих групп среди населения. В-третьих, поскольку использование подобных оперативных ориентировок является неэффективным и приводит к созданию такого общества, которое становится не более, а менее гуманным. ЕКРН полагает, что именно доверие к правоохранным органам со стороны всех слоев общества повышает общую безопасность. Правоохранные органы не смогут работать эффективно, в том числе и в области особых проблем безопасности, не опираясь на сотрудничество со всеми представителями общества, как с большинством, так и меньшинством.
26. Чрезвычайно важно обеспечить гарантии того, чтобы правоохранные органы не совершали действий на почве расизма. Эти органы не могут пользоваться доверием, если их сотрудникам дозволено безнаказанно злоупотреблять полномочиями, необходимыми для выполнения ими своих задач.

**I. В отношении использования оперативных ориентировок, указывающих на расовую принадлежность:**

*Пункт 1 Рекомендации:*

*“Чётко определить и запретить законодательным путем использование оперативных ориентировок, указывающих на расовую принадлежность;*

*В целях настоящей Рекомендации, использование оперативных ориентировок, указывающих на расовую принадлежность (racial profiling) означает:*

*“Использование правоохранными органами, без объективных и разумных обоснований, таких признаков как раса, цвет кожи, язык, религия, гражданство или национальное или этническое происхождение при контроле, слежении или проведении расследований”*

27. В Рекомендации содержится определение использования оперативных ориентировок, указывающих на расовую принадлежность. Поскольку это является особой формой расовой дискриминации, то такое определение, принятое ЕКРН, было инспирировано определением расовой дискриминации, содержащейся в ее Общеполитической рекомендации № 7 о национальном законодательстве по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией (далее: ОПР 7) и определением дискриминации, используемым Европейским судом по правам человека в своей правовой практике.

28. Использование оперативных ориентировок, указывающих на расовую принадлежность, представляет собой применение правоохранительными органами определённых мотивировок при контроле, слежении или расследовании дел без на то объективных и разумных обоснований. Использование этих мотивировок не имеет объективных и разумных обоснований, если это не преследует законную цель или если нет обоснованной соразмерной связи между используемыми средствами и преследуемой целью.
29. ЕКРН подчеркивает, что даже тогда, когда теоритически существует законная цель (например, для предотвращения беспорядков или преступления), использование таких мотивировок при контроле, слежении или проведении расследований вряд ли может быть оправдано, за исключением тех случаев, когда правоохранительные органы действуют на основании конкретного описания подозреваемого с соблюдением определенных сроков, то есть, когда эти органы действуют на основании соответствующих характеристик лица, участвующего в конкретной преступной деятельности. Для того чтобы правоохранительные органы не использовали оперативные ориентировки, указывающих на расовую принадлежность, контроль, слежение или расследование должны быть строго основаны на индивидуальном поведении и/или собранных оперативных данных.
30. В отношении различного обращения в зависимости от этнического происхождения Европейский суд по правам человека указывает, что "в любом случае, [Суд] считает, что никакое различие в обращении, которое основано исключительно или в значительной степени на этническом происхождении лица, не может быть объективно оправдано в современном демократическом обществе, строящемся на принципах плюрализма и уважения к разным культурам" (ЕКПЧ, 13 декабря 2005 года, *Тимишев (Timishev) против России*, § 58). Что касается различий в обращении по причине гражданства, то Европейский суд по правам человека включает данную мотивировку среди тех, для которых нужны "весьма весомые основания" с тем, чтобы оправдать различия в обращении (ЕКПЧ, 16 сентября 1996 года, *Гайгусуз (Gaygusuz) против Австрии*, § 42). В более широком плане, как это уже было подчеркнуто в ОПР 7, ЕКРН настаивает на том, что понятие объективных и разумных оснований должно толковаться как можно более узко, когда речь идет о различиях в обращении, основанных на одной из вышеперечисленных причин.
31. Исходя из этих принципов, для того, чтобы оценить, насколько соразмерны были использованные средства и преследуемые цели, в контексте использования оперативных ориентировок, указывающих на расовую принадлежность, можно принять во внимание ряд соображений. Эти соображения следующие:
32. i) критерий эффективности: насколько эти конкретные меры могут обеспечить достижение тех целей, ради которых они были разработаны. Критерий эффективности включает необходимость рассмотрения следующего: в какой мере данные средства привели к выявлению преступников; в какой мере данные средства повлияли на возможности правоохранительных органов взаимодействовать с группами меньшинств для выявления преступников; в какой мере данные средства могут отвлечь правоохранительные органы от выявления подлинно преступной деятельности.

33. ii) критерий необходимости: наличие иных, менее жёстких, мер для достижения той же цели.
34. iii) критерий ненанесения ущерба: в какой мере данные средства нарушают права лиц, (право на уважение частной и семейной жизни, право на свободу и безопасность, право на то, чтобы не подвергаться дискриминации, и т.д.). Помимо соображений, связанных с нанесением ущерба правам лиц, критерий ненанесения ущерба следует понимать более широко, как включающий предположения в отношении того, как данные средства закрепляют предрассудки и узаконивают дискриминационное поведение населения в отношении членов некоторых групп. Исследования показали, что использование оперативных ориентировок, указывающих на расовую принадлежность, имеет значительные негативные последствия. Оно порождает чувство унижения и несправедливости среди определенных групп людей и приводит к тому, что их обособляют и отчуждают, а это ухудшает отношения между такими группами и правоохранительными органами, поскольку доверие к последним подрывается. В этом контексте важно проверять, имея в виду критерий ненанесения ущерба, поведение сотрудников правоохранительных органов в их деятельности по контролю, слежению или расследованию. Так, например, когда кого-либо останавливают для проверки, вежливость и разъяснение оснований для этого имеют важнейшее значение в отношении того, как данное лицо воспринимает сам факт такой остановки для проверки. Важно также оценить, в какой степени некоторые группы подвергаются обособлению в результате решения сосредоточить усилия правоохранительных органов на конкретных преступлениях или в определенных географических районах.
35. Определение использования оперативных ориентировок, указывающих на расовую принадлежность, которые было предложено ЕКРН, содержит перечень оснований, который не является исчерпывающим. Помимо тех оснований, которые были приведены, могут быть и другие основания для использования таких оперативных ориентировок, например, страна происхождения человека. Примером этого являются некоторые проверки, осуществляемые в отношении пассажиров на борту самолетов, прибывающих из определенных стран. Относительно признака "расы" ЕКРН подчеркивает, что хотя Комиссия отвергает теории, основанные на существовании различных "рас", она всё же решила использовать этот термин в данной Рекомендации, стремясь обеспечить, чтобы лица, обычно ошибочно воспринимаемые как принадлежащие к "другой расе", оставались под защитой, которую ставит целью предоставить данная Рекомендация. Термин "основание", используемый в определении оперативных ориентировок, указывающих на расовую принадлежность, должен включать те основания, которые являются действительными или предполагаемыми. Например, если лицо подвергается допросу на основании предположения о том, что он или она принадлежат к мусульманской вере, хотя в действительности это и не так, то это по-прежнему представляет собой использование оперативных ориентировок, указывающих на расовую принадлежность, по признаку религии.

36. Определение использования оперативных ориентировок, указывающих на расовую принадлежность, относится к деятельности в области контроля, слежения или расследований. Действия, которые подпадают под это определение, включают: остановку и обыски; проверки с целью установления личности; досмотр автомобиля; личный досмотр; обыск домов и иных помещений; массовые проверки с целью установления личности и обыски; облавы; слежение (включая прослушивание телефонных переговоров); выявление и сбор данных. При том, что этот список не является исчерпывающим, действия полиции, осуществляемые в иных целях, помимо контроля, слежения и расследований (например, обращение с лицами, находящимися под стражей) не подпадают под определение ЕКРН использования оперативных ориентировок, указывающих на расовую принадлежность. При этом такие действия могут нарушать запрет на расовую дискриминацию (см. Раздел II).
37. Использование оперативных ориентировок, указывающих на расовую принадлежность, является, в основном, результатом стереотипов, существующих в правоохранительных органах, в соответствии с которыми некоторые группы лиц, отличающиеся по таким признакам, как раса, цвет кожи, язык, религия, гражданство или национальное или этническое происхождение, рассматриваются как более склонные, чем другие, к совершению преступлений или некоторых типов преступлений. При этом запрет на использование оперативных ориентировок, указывающих на расовую принадлежность, должен также охватывать и другие ситуации, когда связь между стереотипами и таким использованием установить более трудно.
38. Так же, как и расовая дискриминация, использование оперативных ориентировок, указывающих на расовую принадлежность, может принимать формы косвенной расовой дискриминации (см. ниже в пункте 49-b определение косвенной расовой дискриминации). Иными словами, правоохранительные органы могут использовать (без объективных и разумных оснований) такие критерии, которые на первый взгляд представляются нейтральными, но имеют несоразмерно большие последствия для группы лиц, выделенной по признаку расы, цвета кожи, языка, религии, гражданства или национального или этнического происхождения. Так, например, оперативная ориентировка, которая дает указание правоохранительным органам останавливать всех женщин, которые носят платок на голове, представляет собой использование оперативных ориентировок, указывающих на расовую принадлежность, поскольку это имеет несоразмерно большие последствия для женщин-мусульманок и не имеет объективных и разумных оснований. Запрет на использование оперативных ориентировок, указывающих на расовую принадлежность, также охватывает подобные косвенные формы использования этих оперативных ориентировок. Более того, также как и расовая дискриминация, использование оперативных ориентировок, указывающих на расовую принадлежность, может принимать формы дискриминации по ассоциации. Это происходит тогда, когда лицо подвергается дискриминации на основании его или ее связи или контактов с лицами, выделяемыми по одному из вышеизложенных признаков.
39. В данной Рекомендации говорится о необходимости "запретить использование оперативных ориентировок, указывающих на расовую принадлежность, законодательным путем". Что касается наказаний за нарушение такого запрета, поскольку использование оперативных

ориентировок, указывающих на расовую принадлежность, является определенной формой расовой дискриминации, то в этом случае должны применяться наказания, предусмотренные в отношении расовой дискриминации в ОПР 7. Помимо юридических наказаний и средств правовой защиты, предусмотренных, в основном, для отдельных поступков сотрудников правоохранительных органов, следует предусмотреть более гибкие механизмы обжалования для того, чтобы можно было рассматривать такой тип использования оперативных ориентировок, указывающих на расовую принадлежность, который связан с проводимой политикой и практикой. Например, после получения заслуживающих доверия сообщений об использовании оперативных ориентировок, указывающих на расовую принадлежность, со стороны правоохранительных органов, соответствующие органы власти должны иметь возможность проводить проверку осуществляемой политики для рассмотрения данного вопроса с целью пересмотра такой политики, подготовки, оперативных протоколов или других факторов, существующих в данной службе. Особо важно, чтобы в тех случаях, когда существующие административные механизмы не обеспечивают возможности для проверки такой политики, эта проверка может проводиться независимым органом. Такому независимому органу может быть доверено расследование заявлений об актах расовой дискриминации и неправомерных действий правоохранительных органов на почве расизма (создание такого органа рекомендуется в пункте 10). Или это может быть специализированный орган, который ЕКРН рекомендует создать в своей общеполитической Рекомендации № 2 о специализированных органах по борьбе с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью на национальном уровне.

*Пункт 2 Рекомендации:*

*“Проводить исследования в области использования оперативных ориентировок, указывающих на расовую принадлежность, и осуществлять контроль за деятельностью правоохранительных органов для выявления подобного рода практики, включая сбор данных, классифицированных по таким признакам как национальное или этническое происхождение, язык, религия и гражданство в соответствующей деятельности правоохранительных органов”*

40. В государствах-членах Совета Европы было проведено мало исследований и мониторинга в отношении использования оперативных ориентировок, указывающих на расовую принадлежность. Существуют серьезные пробелы в том, что касается исследований, методов, направленных на выявление и оценку масштабов использования таких оперативных ориентировок, а также в отношении тех исследований, которые бы позволили проанализировать аспекты, связанные с определением использования оперативных ориентировок, указывающих на расовую принадлежность, в частности эффективности, необходимости и ущерба, наносимого таким использованием. ЕКРН полагает, что такие проблемы действительно позволяют беспрепятственно использовать практику оперативных ориентировок, указывающих на расовую принадлежность, причем это усиливается в определенных условиях, связанных с безопасностью.

41. Что касается мониторинга действий правоохранительных органов для выявления практики использования оперативных ориентировок, указывающих на расовую принадлежность, то одной из основных причин пробелов относительно такого использования является отсутствие в подавляющем большинстве государств-членов Совета Европы данных, сгруппированных по таким признакам как национальное или этническое происхождение, язык, религия и гражданство. В своих докладах о мониторинге по странам ЕКРП настоятельно рекомендует, чтобы государства-члены собирали такие данные для того, чтобы осуществлять мониторинг положения групп меньшинств и вскрывать возможные проявления прямой или косвенной дискриминации, с которыми эти группы могут сталкиваться в разных областях жизни. Работа правоохранительных органов и, в целом, системы уголовного правосудия являются ключевыми областями, в отношении которых ЕКРП призвала собирать такого рода данные для повышения уровня подотчетности и создания общих основ для сбора информации с целью проведения соответствующей политики. ЕКРП постоянно подчеркивала, что такие данные следует собирать с должным учетом принципов конфиденциальности, информированного согласия и добровольной самоидентификации лиц, принадлежащих к определенной группе, а также в тесном сотрудничестве со всеми заинтересованными лицами, включая организации гражданского общества.
42. Что касается данных, сгруппированных по таким признакам как национальное или этническое происхождение, язык, религия и гражданство, для использования с целью выявления и оценки масштабов использования оперативных ориентировок, указывающих на расовую принадлежность, то такие данные следует собирать в отношении соответствующей деятельности правоохранительных органов, включая проверки с целью установления личности, досмотр автомобилей, личный досмотр, обыски в домах или помещениях и при облавах. Следует также собирать данные об итоговых результатах таких действий (с учетом возбуждаемых дел и приговоров с тем, чтобы иметь возможность оценить отличается ли соотношение между проводимыми проверками и действительными приговорами для членов групп меньшинств по сравнению с остальным населением). Для того чтобы быть эффективными, исследования и мониторинг использования оперативных ориентировок, указывающих на расовую принадлежность, должны также отвечать высоким стандартам научных исследований, которые следует закреплять в используемой методологии. Для сбора фактических данных и анализа масштабов использования оперативных ориентировок, указывающих на расовую принадлежность, в Европе и за ее пределами уже разработана эффективная практика. Например, при мониторинге возможного использования оперативных ориентировок, указывающих на расовую принадлежность, при остановке людей для проверки и досмотре в определенном районе на определенное время, следует анализировать состав населения этого района на данное время с тем, чтобы определить, не останавливают ли сотрудники правоохранительных органов несоразмерно больше членов групп меньшинств в данных конкретных условиях.

43. ЕКРН подчеркивает, что благодаря сбору такого типа данных, правоохранные органы демонстрируют добрую волю и готовность выслушать жалобы от групп меньшинств. Если не установлено фактов использования оперативных ориентировок, указывающих на расовую принадлежность, то это может помочь восстановить или укрепить доверие и снизить риск того, что сотрудники правоохранительных органов могут стать объектом агрессивного поведения. ЕКРН также подчеркивает, что сама идея, что правоохранные органы могут прибегать к использованию оперативных ориентировок, указывающих на расовую принадлежность, может наносить такой же вред, как само такое использование.

*Пункт 3 Рекомендации:*

*“Ввести разумные нормы в отношении подозрений, на основании которых полномочия, связанные с контролем, наблюдением или проведением расследований могут осуществляться только на основе таких подозрений, которые определяются объективными критериями”*

44. В пункте 47 Европейского кодекса этики в правоохранительных органах предусматривается, что "расследования, проводимые правоохранительными органами, должны основываться, по крайней мере, на разумных подозрениях в отношении действительного или возможного правонарушения или преступления". Как разъясняется в Пояснительном меморандуме к Кодексу, это означает, что должно существовать подозрение в совершении правонарушения или преступления, которое обосновывается некоторыми объективными критериями, до того как правоохранные органы могут начать расследование. ЕКРН полагает, что введение нормы о разумном подозрении при осуществлении полномочий правоохранительных органов по проведению расследований и при исполнении ими своих обязанностей в связи с контролем и слежением является особо важным инструментом в борьбе с использованием оперативных ориентировок, указывающих на расовую принадлежность. Исходя из этого, Комиссия рекомендует, чтобы такая норма была включена в юридические или нормативные рамки, которые в разных государствах-членах регулируют осуществление этих полномочий правоохранительных органов.

*Пункт 4 Рекомендации:*

*“Обеспечивать профессиональную подготовку сотрудников правоохранительных органов по вопросам использования оперативных ориентировок, указывающих на расовую принадлежность, а также в области использования нормы о разумных подозрениях”*

45. Такая подготовка должна включать разъяснение незаконности использования оперативных ориентировок, указывающих на расовую принадлежность, а также их неэффективности и вреда, как это описано выше.
46. Профессиональная подготовка в использовании нормы о разумных подозрениях должна включать практические примеры оперативных ситуаций, показывающие, какое поведение ожидается от сотрудников правоохранительных органов при исполнении ими своих обязанностей. Она также должна включать практические принципы, которые будут использоваться сотрудниками правоохранительных органов в конкретных



ситуациях для того, чтобы оценить, соответствуют ли их действия норме о разумных подозрениях. Одним из таких принципов могло бы быть, например, то, что конкретные основания, на которых сотрудник строит свои подозрения, должны быть достаточны для того, чтобы такие же подозрения могли возникнуть на разумной основе в отношении третьего лица. Еще одним принципом могло бы быть то, что не может быть разумного подозрения в том случае, когда сотрудник заранее знает, что осуществление его полномочий едва ли приведет или точно не приведет к выявлению правонарушения. В то же время, когда сотрудник имеет разумные подозрения, что правонарушение было совершено или могло быть совершено в четко определенном географическом районе, то он может осуществлять свои полномочия в отношении всех лиц в данном районе, при условии что это делается без дискриминации.

47. Для того, чтобы такая особая подготовка была эффективной, она должна сопровождаться более общей подготовкой, повышающей информированность сотрудников правоохранительных органов в вопросах прав человека и борьбы с расизмом и расовой дискриминацией (в этой связи см. другие части Рекомендации, касающиеся подготовки и информирования).

## **II. В отношении всех форм расовой дискриминации и неправомерных действий сотрудников правоохранительных органов на почве расизма**

48. Рекомендации, содержащиеся в этом разделе, относятся ко всем формам расовой дискриминации (включая использование оперативных ориентировок, указывающих на расовую принадлежность) и неправомерных действий сотрудников правоохранительных органов на почве расизма.

### *Пункт 5 Рекомендации:*

*“Обеспечивать, чтобы законодательство, запрещающее прямую и косвенную расовую дискриминацию, распространялось на деятельность правоохранительных органов”*

49. Благодаря этой рекомендации, ЕКРН вновь обращается с призывом к государствам-членам, как это уже было сделано в ее ОПР 7, ввести деятельность правоохранительных органов в сферу действия антидискриминационного законодательства. В ОПР 7 ЕКРН дает следующие определения прямой и косвенной расовой дискриминации:

“прямая расовая дискриминация” означает любое неодинаковое обращение по таким основаниям, как раса, цвет кожи, язык, религия, гражданство и национальное или этническое происхождение, не имеющее объективного и разумного оправдания. Неодинаковое обращение лишено объективного и разумного оправдания, если оно не преследует легитимную цель или если отсутствует разумная соразмерность между используемыми средствами и поставленной целью.

“косвенная расовая дискриминация” имеет место тогда, когда совершенно нейтральный фактор, например, норма, критерий или порядок, не может быть легко соблюден лицами, принадлежащими к группе, определяемой признаками расы, цвета кожи, языка, религии, гражданства и национального или этнического происхождения, или когда этот фактор ставит данную категорию лиц в невыгодное положение, кроме случаев,

когда он имеет объективное и разумное оправдание. Последнее возможно, если он преследует легитимную цель и если существует разумная соразмерность между используемыми средствами и поставленной целью.

50. Помимо этих определений, в ОПР 7 перечисляются те ключевые аспекты, которые должны содержаться в эффективном антидискриминационном законодательстве, включая такие как бремя доказательств в делах, связанных с дискриминацией; наказания, которые должны быть предусмотрены по таким делам, а также определение конкретных действий, которые необходимо рассматривать в качестве дискриминационных актов. Поэтому все эти ключевые аспекты должны применяться и к работе правоохранительных органов. ЕКРН повторяет в данной Рекомендации, что эти ключевые компоненты могут быть также включены в более широкое законодательство, касающееся борьбы с расизмом и расовой дискриминацией в работе правоохранительных органов. Например, при принятии юридических мер, направленных на борьбу с дискриминацией в работе правоохранительных органов, государства-члены могут запретить, наряду с расовой дискриминацией, другие формы дискриминации, в частности, по признаку пола, сексуальной ориентации, инвалидности, политическим или иным взглядам, по социальному происхождению, собственности, факту рождения или иному статусу.

*Пункт 8 Рекомендации:*

*“Предоставлять поддержку и создавать механизмы консультаций для жертв расовой дискриминации или неправомерных действий правоохранительных органов на почве расизма”*

51. Жертвы расовой дискриминации или неправомерных действий сотрудников правоохранительных органов на почве расизма находятся в особо уязвимом положении, поскольку правоохранительные органы в принципе являются теми, кто естественно должен заниматься жертвами подобных деяний, когда они совершаются другими лицами. Поэтому необходимо обеспечивать юридические консультации и соответствующую психологическую поддержку, как в самих правоохранительных органах, так и вне их рамок, с тем чтобы поощрять жертвы обращаться с заявлениями для защиты своих прав. Следует также гарантировать им доступ к юридической и медицинской помощи. Кроме того, жертвы должны быть защищены от ответных действий со стороны сотрудников правоохранительных органов, в том числе и от необоснованных контробвинений.
52. Должны также существовать механизмы поддержки жертвам расовой дискриминации или действий на почве расизма, когда такие действия совершаются лицами, не являющимися сотрудниками правоохранительных органов. В этих случаях, правоохранительные органы должны играть еще более активную роль, оказывая поддержку и консультации жертвам, направляя их в те структуры, которые лучше всего отвечают конкретной ситуации
53. Примером такого механизма поддержки является создание бесплатной телефонной линии помощи, по которой пострадавшие могли бы получить юридические консультации и/или психологическую поддержку на разных языках круглосуточно. Тем, кто жалуется на расовую дискриминацию или

неправомерные действия сотрудников правоохранительных органов на почве расизма, следует информировать о социальных службах и организациях гражданского общества, которые предоставляют поддержку и консультации пострадавшим. Например, можно распространять информационные листки, содержащие информацию для пострадавших от расовой дискриминации или неправомерных действий сотрудников правоохранительных органов на почве расизма.

*Пункт 9 Рекомендации:*

*“Обеспечивать эффективное расследование заявлений о расовой дискриминации или неправомерных действий правоохранительных органов на почве расизма, а также обеспечивать должным образом соответствующее наказание лиц, совершивших такие деяния”*

54. Под "эффективным расследованием" ЕКРН понимает такое расследование, которое отвечает критериям, установленным как Европейским судом по правам человека, так и Европейским комитетом по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего человеческого достоинства обращения или наказания (КПП). Для того чтобы расследование было эффективным, оно должно быть адекватным, полным, тщательным, незамедлительным, быстрым и независимым. См. правовую практику Европейского суда по правам человека (например, ЕСПЧ, 26 января 2006 года, *Михеев (Mikheyev) против России*) и нормы КПП (*Нормы КПП*, октябрь 2006 года, п. 81 и далее, выдержки из 14 Общего доклада [СРТ/Inf (2004) 28]). Необходимо принять меры для информирования пострадавших о расследованиях и их результатах.
55. Что касается расследований неправомерных действий сотрудников правоохранительных органов на почве расизма, то по делу *Начова (Nachova) против Болгарии* 6 июля 2005 года и по другим последующим делам, Европейский суд по правам человека подчеркнул, что национальные органы власти обязаны проводить расследование в отношении возможных расистских мотивов поведения сотрудников правоохранительных органов, когда имеются указания на наличие таких мотивов. Государство, не обеспечивающее удовлетворительного расследования на этот счёт, несёт ответственность за нарушение статьи 14 Конвенции (запрет на дискриминацию) в сочетании с другой статьёй (например, статьёй 2 – право на жизнь, или статьёй 3 – запрет на пытки или бесчеловечное или унижающее человеческое достоинство общение или наказание) согласно процессуальной практики.
56. Относительно обеспечения того, чтобы сотрудники правоохранительных органов, виновные в расовой дискриминации или в неправомерных действиях на почве расизма, были соответствующим образом наказаны, то ЕКРН напоминает об основных аспектах эффективного уголовного законодательства в отношении расизма и расовой дискриминации, как это изложено в ее ОПР 7. В частности, Комиссия напоминает, что, как должно быть предусмотрено в законе, правонарушение на почве расизма должно рассматриваться при вынесении приговора как особо отягчающее обстоятельство. Пострадавшие от расовой дискриминации и неправомерных действий сотрудников правоохранительных органов на почве расизма должны также получать соответствующую компенсацию за любой материальный и моральный ущерб, который им был нанесен.

57. Правоохранительные органы должны создавать внутренние механизмы проверки качества работы правоохранительных органов, включая и вопросы, связанные со случаями расовой дискриминации или неправомерных действий на почве расизма. Руководители правоохранительных органов должны уделять приоритетное внимание этим вопросам и добиваться того, чтобы подчиненные также рассматривали их в качестве приоритетных.

*Пункт 10 Рекомендации:*

*“Создать орган, независимый от правоохранительных органов и прокуратуры, которому было бы поручено расследовать заявления о расовой дискриминации и неправомерных действиях правоохранительных органов на почве расизма”*

58. Наряду с другими компетентными структурами, для рассмотрения жалоб на неправомерные действия сотрудников правоохранительных органов должен существовать орган, которому поручено расследование предполагаемых случаев расовой дискриминации и неправомерных действий на почве расизма со стороны сотрудников правоохранительных органов. Это могут быть, например, внутренние дисциплинарные механизмы (инспекции правоохранительных органов, департамент министерства внутренних дел и т.д.) и прокуратура. Как свидетельствует опыт, пострадавшие от неправомерных действий сотрудников правоохранительных органов, как правило, не доверяют механизмам рассмотрения жалоб, связанных с самими этими органами. Пострадавшие часто не желают обращаться в те учреждения, которые тесно и повседневно работают с правоохранительными органами, например, в прокуратуру. Поэтому необходимо создать такую систему, благодаря которой пострадавший мог бы обращаться с жалобой в условиях полного доверия к независимому органу, главной задачей которого было бы контролировать работу правоохранительных органов. См. также по этому пункту раздел, посвященный подотчетности и транспарентности правоохранительных органов, в *Руководстве по вопросам демократической полиции*, подготовленном старшим советником по правоохранительным органам при Генеральном секретаре ОБСЕ, декабрь 2006, стр. 33 и далее.

59. Этому органу, который будет заниматься расследованием заявлений о расовой дискриминации и неправомерных действиях сотрудников правоохранительных органов на почве расизма, должны быть предоставлены все необходимые полномочия для эффективного осуществления своих задач. Исходя из этого, он должен иметь такие полномочия, как направление запросов о передаче документов и других оснований для инспекции и рассмотрения, изъятие документов и других материалов с целью снятия копий и использования выдержек, а также проведение допросов. Если факты, доведенные до сведения этого органа, будут иметь уголовный характер, то этот орган должен иметь полномочия направить такое дело в прокуратуру.

60. Орган, которому поручено проведение расследований заявлений о расовой дискриминации и неправомерных действиях сотрудников правоохранительных органов на почве расизма, может создаваться в разных формах. Это может быть национальное учреждение по защите и продвижению прав человека, специальный уполномоченный по делам правоохранительных органов, гражданская комиссия по контролю за работой правоохранительных органов или специализированный орган,

который ЕКРН рекомендует создать в своей Общеполитической рекомендации № 2 о специализированных органах по борьбе с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью на национальном уровне.

61. Помимо полномочий по расследованию дел, такому органу можно предоставить следующие полномочия по делам, которые не влекут за собой уголовную ответственность: дружественное урегулирование споров, мониторинг в отношении работы правоохранительных органов и подготовка рекомендаций по совершенствованию законодательства, норм и практики для борьбы с расизмом и расовой дискриминацией в правоохранительных органах, а также разработку кодекса поведения. Такой орган призван активно сотрудничать с организациями, работающими в области борьбы с расизмом и расовой дискриминацией. Крайне важно, чтобы этот орган был легко доступен для тех, права которых он призван защищать. В случае необходимости следует создавать местные отделения, облегчающие доступ к этому органу.

### **III. В отношении роли правоохранительных органов в борьбе с правонарушениями на почве расизма и выявлении инцидентов расистского характера**

62. В Рекомендации проводятся различия между правонарушениями на почве расизма и инцидентами расистского характера. В отличие от правонарушений на почве расизма (что относится к понятиям уголовного права), инциденты расистского характера представляют собой любые инциденты, которые рассматриваются как расистские со стороны пострадавшего или любого иного лица. Поэтому все правонарушения на почве расизма сначала могут быть квалифицированы как инциденты расистского характера. Однако не все инциденты расистского характера, в конце концов, составляют правонарушения на почве расизма. Следствие и в итоге суд определяют, было ли совершено правонарушение и были ли, например, мотивы правонарушения связаны с расизмом.
63. Под правонарушениями на почве расизма ЕКРН понимает обычные правонарушения (такие как убийства, нападение и избиение, поджог или оскорбление), совершенные на почве расизма (правонарушения, связанные с расизмом), и другие правонарушения, где в самом правонарушении есть аспект расизма (например, возбуждение расовой ненависти или участие в расистской организации).
64. Что касается оснований, охватываемых понятиями инцидента *расистского характера* и правонарушения *на почве расизма*, то в своей ОПР 7 ЕКРН уже разъяснила, что расизм означает поведение, связанное с такими признаками как раса, цвет кожи, язык, религия, гражданство или национальное или этническое происхождение.

#### **Пункт 11 Рекомендации:**

*“Обеспечивать, чтобы правоохранительные органы тщательно расследовали преступления на почве расизма, в том числе в полной мере учитывая расистские мотивы в обычных преступлениях”*

65. В деле *Шечич (Šečić) против Хорватии* от 31 мая 2007 года, которое касалось расследования полицией нападения на почве расизма на лицо цыганского происхождения со стороны лиц, подозреваемых в принадлежности к группе скинхедов, Европейский суд по правам человека подчеркнул, что "одинаковое отношение к насилию и жестокости,

порожденным расизмом, как и к делам, где нет признаков расизма, означало бы, что власти закрывают глаза на особый характер таких актов, которые наносят особый ущерб основным правам". Исходя из этого, Суд счел неприемлемым, что акт насилия, который, скорее всего, был связан с расизмом, не был расследован серьезно и незамедлительно для выявления и преследования лиц, его совершивших (См. *Шечич (Šečić) против Хорватии*, § 67-69).

66. Одна из практических мер, которая могла бы обеспечить, чтобы правоохранительные органы тщательно расследовали все правонарушения на почве расизма, и особенно чтобы они не закрывали глаза на расистский характер обычных правонарушений во время расследований, состоит в принятии широкого определения инцидента расистского характера, как это предлагается в данной Рекомендации (пункт 14). Как только становится известным об инциденте расистского характера в соответствии с данным определением, правоохранительные органы должны в соответствии с этой линией к тщательному расследованию. Для этого вслед за сообщением об инциденте расистского характера сотрудникам правоохранительных органов должны быть даны конкретные руководящие принципы относительно тех шагов, которые следует предпринять в том числе по следующим аспектам: внимание к пострадавшему; меры, которые должны быть приняты на месте для обеспечения доказательств; установление местонахождения и допрос свидетелей; поиски подозреваемого; рассмотрение возможных связей с организованными расистскими, в том числе неонацистскими группами и скинхедами; составление протокола с подробным заявлением пострадавшего.
67. Другие меры, которые могут быть предприняты с тем, чтобы правоохранительные органы тщательным образом расследовали расистские правонарушения (в том числе мотивированные расистскими побуждениями) включают создание специальных групп в каждом подразделении правоохранительных органов. Такие группы специализировались бы на рассмотрении этих правонарушений, а также на подготовке циркулярных писем с инструкциями по министерству и других документов, информирующих правоохранительные органы о необходимости усиления борьбы с правонарушениями на почве расизма (включая и инциденты расистского характера).

*Пункт 12 Рекомендации:*

*“Создать и задействовать систему учета и контроля в отношении инцидентов на почве расизма, а также учета того, в какой мере такие инциденты рассматриваются прокуратурой и возможно квалифицируются как преступления на почве расизма”*

68. Для того чтобы получить как можно более точный обзор проявлений расизма в обществе, а также проводить мониторинг того, как органы уголовного правосудия реагируют на такие проявления, необходимо разработать надежную систему учёта и мониторинга расистских инцидентов. Принятие широкого определения расистского инцидента, предусмотренного в данной Резолюции (пункт 14) является ключевым аспектом такой системы. Данное определение направлено на то, чтобы проводить единообразный мониторинг этих инцидентов, обеспечивая, чтобы все подразделения полиции и все учреждения, получающие отчеты

о такого рода инцидентах, руководствовались одинаковыми представлениями.

69. Кроме того, правоохранительные органы (и те органы, которые получают отчеты об инцидентах расистского характера), должны собирать подробную информацию по каждому такому сообщению. Это может быть сделано, например, путем заполнения формуляра доклада об инциденте расистского характера, который мог бы содержать информацию относительно различных аспектов, включая личность пострадавшего, подозреваемого или лица, совершившего такое правонарушение, характер инцидента, место, где он имел место, а также связанные с этим обстоятельства. Пример отчета об инцидентах, связанном с преступлениями на почве ненависти в целом, содержится в публикации *"Борьба с преступлениями на почве ненависти в регионе ОБСЕ"*, ОБСЕ/БДИПЧ, 2005 год, приложение D. См. также по этому вопросу *"Действия полиции в отношении преступлений и насилия на почве расизма, сравнительный анализ"*, EUMC, сентябрь 2005 года.
70. Сбор правоохранительными органами подробной и точной информации об инцидентах расистского характера на этом этапе является условием для осуществления эффективного контроля за тем, как в целом система уголовного правосудия рассматривает инциденты расистского характера и правонарушения на почве расизма. Однако, чтобы иметь такую общую картину, органам прокуратуры и судам также необходимо разработать или усовершенствовать свою систему мониторинга. Такая система должна включать собранную информацию о проведенных расследованиях, выдвинутых обвинениях и приговорах, вынесенных по этим делам.
71. Учёт инцидентов расистского характера также помогает правоохранительным органам усовершенствовать свои расследования правонарушений на почве расизма (как рекомендуется в пункте 11). В рамках такого учёта содержится полезная справочная информация, позволяющая прояснить условия, в которых совершались аналогичные правонарушения.

*Пункт 13 Рекомендации:*

*"Способствовать тому, чтобы жертвы и свидетели инцидентов на почве расизма сообщали о таких инцидентах"*

72. Есть разные способы содействия тому, чтобы пострадавшие и свидетели инцидентов расистского характера сообщали о них. В целом все меры, направленные на повышение уровня доверия со стороны групп меньшинств к правоохранительным органам, такие как перечисленные в части II и части IV данной Рекомендации, могут в значительной мере способствовать сообщениям об инцидентах расистского характера. Если говорить более конкретно, то примерами мер, которые содействовали бы сообщениям об инцидентах расистского характера, являются следующие: создание системы, благодаря которой пострадавшие и свидетели могут сообщать об инцидентах расистского характера различным местным учреждениям (помимо правоохранительных органов, эти учреждения могут включать как местные органы власти, так и организации гражданского общества), которые призваны действовать скоординировано. Во всех учреждениях, например, могла бы, быть проведена подготовка к использованию одинакового определения инцидента расистского характера, а также к тому, что нужно делать при обращении со стороны

пострадавших или свидетелей. Получающие жалобы учреждения, не относящиеся к правоохранительным органам, могли бы поэтому действовать как посредники и передавать, по мере необходимости, такую информацию в правоохранительные органы. Эта роль посредников может иметь особое значение для особо уязвимых лиц, таких как лица без юридического статуса. Последние могут сдержанно относиться к тому, чтобы сообщать об инцидентах расистского характера в правоохранительные органы. Еще одной конкретной мерой было бы проведение специализированной подготовки сотрудников правоохранительных органов к тому, чтобы рассматривать жалобы на проявления расизма и расовой дискриминации.

73. Жертвы и свидетели инцидентов расистского характера должны быть защищены от дальнейших страданий, то есть любого негативного обращения с ними или последствий, как реакции на сообщение об инциденте или на подачу жалобы.

*Пункт 14 Рекомендации:*

*“С этой целью принять широкое определение инцидентов, связанных с расизмом;*

*В целях данной Рекомендации инциденты, связанные с расизмом, означают:*

*‘любой инцидент, который воспринимается как расистский со стороны жертвы или любого иного лица’”*

74. В Рекомендации предусматривается, что инцидент расистского характера является таким инцидентом, который воспринимается как расистский пострадавшим или любым другим лицом. Принятие такого широкого определения инцидента расистского характера имеет то преимущество, что пострадавшие знают, что их голос будет услышан. Это определение взято из доклада о расследовании Стефена Лоуренса в 1999 году, подготовленного сэром Вильямом Макферсоном оф Ключни (Ст 4262, глава 47, пункт 12).
75. Как указывалось выше, цель принятия определения инцидента расистского характера двойная: во-первых, улучшить учёт и мониторинг такого рода инцидентов, а во-вторых, обеспечить, чтобы расследование со стороны правоохранительных органов всех правонарушений на почве расизма было тщательным и в нём учитывались расистские мотивы обычных правонарушений.

#### **IV. Что касается отношений между сотрудниками правоохранительных органов и членами групп меньшинств**

76. В Частях I, II и III данной Рекомендации ЕКРН в основном рассмотрела те обстоятельства, при которых члены групп меньшинств – то есть в целях данной рекомендации те группы, которые отличаются такими признаками как расовая принадлежность, цвет кожи, язык, религия, гражданство или национальное или этническое происхождение – становятся жертвами расовой дискриминации, включая использование оперативных ориентировок, указывающих на расовую принадлежность, и поведение расистского характера, независимо от того, происходит ли это в правоохранительных органах или со стороны частных лиц. Однако необходимо также обеспечить, чтобы сотрудники правоохранительных органов вели себя профессионально и беспристрастно при рассмотрении



тех правонарушений, которые не имеют расистского характера, и, тем не менее, связаны с членами групп меньшинств либо как с пострадавшими, либо совершившими эти акты свидетелями и т.д. Доклады о мониторинге ЕКРН по странам указывают на то, что ущерб на основании расовой принадлежности, цвета кожи, языка, религии, гражданства или национального или этнического происхождения наносится также и тем, каким образом сотрудники правоохранительных органов обращаются членами групп меньшинств в связи с такими правонарушениями. Например, в отношении членов групп меньшинств скорее возникают подозрения в том, что они совершили определенные правонарушения. С другой стороны, сотрудники правоохранительных органов меньше доверяют членам групп меньшинств, которые являются свидетелями или жертвами обычных преступлений. Трудности в этой связи связаны и с тем, что сотрудники правоохранительных органов не подготовлены к работе в многообразном обществе. Рекомендации ЕКРН в части IV хотя и носят более общий характер, направлены на решение этих проблем.

*Пункт 15 Рекомендации:*

*“Предусмотреть должностные обязанности сотрудников правоохранительных органов по содействию равенству и предупреждению расовой дискриминации при выполнении правоохранительными органами своих обязанностей”*

77. В своей ОПР 7 ЕКРН уже рекомендовала, чтобы на государственные органы возлагались уставные обязанности по содействию равенству и предупреждению расовой дискриминации при выполнении ими своих задач. На основании этой Рекомендации ЕКРН подчеркивает важность того, чтобы такая обязанность возлагалась на правоохранительные органы. Для того чтобы выполнить такую обязанность, от правоохранительных органов можно потребовать разрабатывать и осуществлять конкретные программы, направленные на поощрение равенства и предупреждение дискриминации. Эти программы могли бы включать широкий круг мероприятий, от подготовки и информирования до мониторинга и определения целей по обеспечению равенства. В качестве примера тех инициатив, которые могли бы быть включены в эти программы, можно привести разработку внутренних кодексов поведения, направленного против расизма и расовой дискриминации. В более общем плане, программы правоохранительных органов, направленные на содействие равенству и предупреждение дискриминации, должны включать инициативы и обязательства во всех областях, рассматриваемых в данном разделе (разнообразие, представительство групп меньшинств в правоохранительных органах и отношения с группами меньшинств и СМИ). Как ЕКРН рекомендовала в своей ОПР 7, выполнение правоохранительными органами своей уставной обязанности по содействию равенству и предупреждению расовой дискриминации может подвергаться мониторингу и совершенствоваться с помощью независимого специализированного органа по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией на национальном уровне.

*Пункт 16 Рекомендации:*

*“Готовить сотрудников правоохранительных органов к осуществлению ими своих обязанностей в многообразном обществе;”*

78. Подготовка к работе в правоохранительных органах в многообразном обществе включает особую подготовку для сотрудников правоохранительных органов, находящихся в контакте с членами групп меньшинств, как гражданами, так и негражданами. Это может также включать подготовку, направленную на обучение сотрудников правоохранительных органов из группы большинства языку, на котором говорит группа меньшинства. Это может включать и подготовку в области культурного и религиозного плюрализма, а также мероприятия, направленные на поощрение взаимодействия и уважения между коллегами разного происхождения. Вышеупомянутая подготовка должна быть как можно более практичной, например, через проигрывание реальных ситуаций и взаимодействие с членами групп меньшинств.

*Пункт 17 Рекомендации:*

*“Набирать в правоохранительные органы членов недопредставленных групп меньшинств и обеспечивать, чтобы у них были равные возможности для продвижения по службе”*

79. Обеспечение того, чтобы состав правоохранительных органов отражал разнообразие населения, имеет важное значение для содействия такому обществу, члены которого чувствовали бы, что у них существуют равные возможности независимо от их этнической, гражданской, религиозной, языковой или иной принадлежности. Это также важно для того, чтобы сотрудники правоохранительных органов приобрели новые знания и навыки, в том числе и языковые, а также для повышения эффективности правоохранительных органов благодаря общению с группами меньшинств и повышению уровня доверия с их стороны.

80. Для привлечения членов групп меньшинств к работе в правоохранительных органах могут приниматься меры различного рода. В их числе такие позитивные меры как: (i) распространение информации и иная разъяснительная работа, направленная на то, чтобы члены групп меньшинств подавали заявки на работу в правоохранительных органах; (ii) предоставление членам групп меньшинств, не обладающим необходимыми навыками, через подготовительные курсы для приобретения этих навыков возможностей сдавать экзамены на работу в правоохранительных органах; (iii) выявление и устранение такой практики, которая прямо или косвенно является дискриминационной в отношении групп меньшинств (например, проведение подготовки по вопросам недискриминации для тех, кто несет ответственность за набор кадров, пересмотр критериев отбора и т.д.); (iv) разработка целей по набору членов групп меньшинств и контроль за достижением этих целей. Меры по поощрению набора членов групп меньшинств в правоохранительные органы не должны приводить к снижению профессионального уровня.

81. Для того, чтобы обеспечить равные возможности для членов групп меньшинств в продвижении по должности в правоохранительных органах, могут приниматься меры различного рода. Это включает такие меры как: (i) запрет на преследования на расовой почве внутри правоохранительных органов; (ii) разработка и осуществление политики, направленной на

исключение расизма внутри правоохранительных органов; (iii) создание и применение эффективных механизмов рассмотрения внутриведомственных жалоб; (iv) принятие юридических мер против тех сотрудников, которые оскорбляют, унижают или преследуют своих коллег на расовой почве; (v) осуществление контроля за продвижением по службе членов групп меньшинств; (vi) наставничество для членов групп меньшинств для оказания им поддержки и для расширения их возможностей должностного роста.

*Пункт 18 Рекомендации:*

*“Создавать рамки для диалога и сотрудничества между правоохранительными органами и членами групп меньшинств”*

82. Создание условий для диалога и сотрудничества между правоохранительными органами и членами групп меньшинств является важнейшим условием для успеха в борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в правоохранительных органах. Это способствует также повышению эффективности всей работы этих органов. Правоохранительные органы не смогут эффективно выполнять свои задачи без сотрудничества с членами общества, включая группы меньшинств. Это требует установление доверия. Установление диалога помогает правоохранительным органам и членам общества, и это благоприятно влияет на все общество в целом. Для того чтобы условия диалога и сотрудничества были эффективными, это должно сопровождаться мерами по обеспечению мониторинга и повышению ответственности за поддержание диалога и сотрудничества.
83. Диалог между правоохранительными органами и членами групп меньшинств является средством для предотвращения использования оперативных ориентировок, указывающих на расовую принадлежность. Диалог есть также и средство для того, чтобы члены групп меньшинств не чувствовали себя жертвами использования таких ориентировок тогда, когда на самом деле они не используются. В этой связи см. вышеизложенные соображения относительно использования оперативных ориентировок, указывающих на расовую принадлежность.
84. Правоохранительные органы должны сотрудничать не только с группами меньшинств и гражданским обществом в целом, но и с государственными властями. Правоохранительные органы должны также тесно сотрудничать со специализированным органом, который ЕКРН рекомендует создать на основании своей Общеполитической рекомендации № 2 о специализированных органах по борьбе с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью на национальном уровне. Такой орган мог бы играть роль посредника или примирителя, но также и сотрудничать в разработке вышеупомянутых программ, составляющих часть обязанности правоохранительных органов содействовать равенству и предупреждать дискриминацию.
85. Средства диалога и сотрудничества между правоохранительными органами и членами групп меньшинств включают проведение регулярных консультативных встреч с представителями групп меньшинств и создание консультативных комитетов, включающих представителей групп меньшинств. Можно также создавать подразделения правоохранительных органов на местах и определить контактные пункты или контактных лиц (сотрудников по связям) в полицейских участках, на которых была бы

возложена конкретная задача поддерживать связи с группами меньшинств. В пояснительной записке к рекомендациям Верховного комиссара ОБСЕ по национальным меньшинствам о правоохранных органах в мультиэтнических обществах приводятся многочисленные подробные примеры механизмов, которые могут укрепить связи и сотрудничество между правоохранными органами и членами мультиэтнического общества.

86. Одним из путей укрепления диалога и сотрудничества является назначение уполномоченных (посредников). Посредники, при условии, что они владеют необходимыми навыками, включая знание языков, и пользуются доверием как со стороны соответствующих групп меньшинств, так и сотрудников правоохранных органов, могут играть важную роль в установлении контактов, позволяя тем самым избегать конфликтов между правоохранными органами и соответствующими группами меньшинств.

*Пункт 19 Рекомендации:*

*“Предоставлять в максимально возможной степени тем, кто находится в контакте с правоохранными органами и не понимает официальный язык, доступ к услугам профессиональных переводчиков”*

87. В соответствии с Европейской конвенцией о защите прав человека, те, кто подвергается аресту и/или обвиняются в совершении уголовного преступления, имеют право на получение информации на понятном ему или ей языке о причинах его или ее ареста и/или о характере предъявленного ему или ей обвинения. Что касается лиц, которые находятся в контакте с правоохранными органами, но при этом не являются подозреваемыми или обвиняемыми в совершении уголовного преступления, например, пострадавшие и свидетели, то следует предпринять усилия для того, чтобы им были предоставлены услуги переводчика, например, по телефону, когда невозможно найти переводчика на месте. В качестве дополнительных мер, правоохранные органы могли бы обеспечивать присутствие сотрудников, владеющих одним или несколькими языками, помимо официального языка, для того, чтобы облегчить общение с лицами, не говорящими на официальном языке. В тех странах, которые ратифицировали Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств, следует также принимать во внимание требования этой Конвенции в отношении языка общения между государственными органами и группами меньшинств.

*Пункт 20 Рекомендации:*

*“Обеспечивать, чтобы правоохранные органы поддерживали контакты со СМИ и в целом с общественностью, таким образом, чтобы это не закрепляло враждебности или предрассудков в отношении членов групп меньшинств”*

88. Правоохранные органы не должны сообщать в СМИ или распространять публично информацию о расовой принадлежности, цвете кожи, языке, религии, гражданстве или национальном или этническом происхождении лица, подозреваемого в совершении преступления. Правоохранным органам следует позволять раскрывать такого рода информацию только в том случае, когда она строго необходима и

преследует законные цели, как, например, в случае объявления о розыске подозреваемого.

89. При публикации статистической информации правоохранительные органы должны особо внимательно относиться к тому, чтобы не способствовать распространению и закреплению ложных представлений, связывающих преступность с этническим происхождением или увеличение иммиграции с ростом преступности. Правоохранительные органы должны обеспечивать распространение объективной информации таким образом, чтобы это отражало многообразие общества и способствовало равенству.



## ГЛОССАРИЙ

### *Правоохранительные органы:*

Такие органы, которые осуществляют (или имеют на основании закона) полномочия по использованию силы для обеспечения закона и поддержания порядка в обществе, как правило, включая профилактику и выявление преступлений. Это включает секретные службы безопасности и разведки, а также сотрудников пограничных служб. Это включает также частные компании, которые осуществляют полномочия правоохранительных органов, как это определено выше.

### *Использование оперативных ориентировок, указывающих на расовую принадлежность (Racial profiling):*

Использование правоохранительными органами, без объективных и разумных оснований, таких признаков как расовая принадлежность, цвет кожи, язык, религия, гражданство или национальное или этническое происхождение при контроле, слежении или расследованиях.

### *Разумные подозрения:*

Подозрение в совершении правонарушения, которое обосновано некоторыми объективными критериями до того, как правоохранительные органы могут начать расследование или осуществлять контроль, слежение или расследования.

### *Инцидент расистского характера:*

Любой инцидент, который воспринимается как расистский со стороны пострадавшего или любого другого лица.

### *Преступления на почве расизма:*

Обычное правонарушение (такое как убийство, нападение и избиение, поджог или оскорбление), совершенные на почве расизма (правонарушение, связанное с расизмом), и другие правонарушения, где в самом правонарушении есть аспект расизма (например, возбуждение расовой ненависти или участие в расистской организации).

### *Прямая расовая дискриминация:*

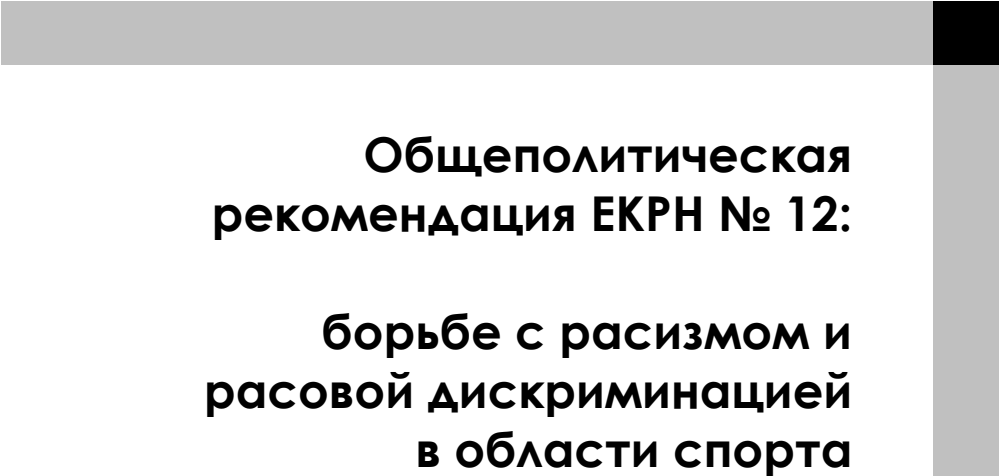
Любое неодинаковое обращение по таким основаниям, как раса, цвет кожи, язык, религия, гражданство и национальное или этническое происхождение, не имеющее объективного и разумного оправдания. Неодинаковое обращение лишено объективного и разумного оправдания, если оно не преследует легитимную цель или если отсутствует разумная соразмерность между используемыми средствами и поставленной целью.

### *Косвенная расовая дискриминация:*

Косвенная расовая дискриминация имеет место тогда, когда совершенно нейтральный фактор, например, норма, критерий или порядок, не может быть легко соблюден лицами, принадлежащими к группе, определяемой признаками расы, цвета кожи, языка, религии, гражданства и национального или этнического происхождения, или когда этот фактор ставит данную категорию лиц в невыгодное положение, кроме случаев, когда он имеет объективное и разумное оправдание. Последнее возможно, если он преследует легитимную цель и если существует разумная соразмерность между используемыми средствами и поставленной целью.







**Общеполитическая  
рекомендация ЕКРН № 12:  
борьбе с расизмом и  
расовой дискриминацией  
в области спорта**

Принята, 19 декабря 2008



Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью (ЕКРН):

Напоминая о Статье 14 Европейской конвенции о защите прав человека, Протоколе № 12 к этой Конвенции и прецедентном праве Европейского суда по правам человека;

Напоминая о Дополнительном протоколе к Конвенции о преступлениях в сфере компьютерной информации, касающейся инкриминирования актов расистского или ксенофобского характера, совершённых при помощи компьютерных систем;

Напоминая о пересмотренной Европейской спортивной хартии;

Напоминая о Рекомендации (2001)6 Комитета министров государствам-участникам о предотвращении расизма, ксенофобии и расовой нетерпимости в спорте;

Учитывая Общеполитическую рекомендацию ЕКРН №2 о специализированных органах по борьбе с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью на национальном уровне;

Учитывая Общеполитическую рекомендацию ЕКРН № 7 о национальном законодательстве по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией;

Учитывая Общеполитическую рекомендацию ЕКРН № 11 о борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в правоохранительных органах;

Принимая во внимание Декларацию ЕКРН по случаю чемпионата Европы по футболу 2008 г. «Объединимся против расизма»;

Подчеркивая, что фундаментальные ценности спорта, включающие честную игру, дружеское соревнование, взаимное уважение и толерантность, должны лежать в основе любого спортивного мероприятия;

Подчеркивая, что защита от расизма и расовой дискриминации является правом человека, которое также должно быть гарантировано в области спорта;

Будучи убежденной в том, что широкая общественность должна участвовать в борьбе с расизмом и нетерпимостью в спорте в духе международной солидарности и дружбы;

Осознавая, что спорт не только играет важную роль в образовании и социализации, но и может помочь в совершенствовании и укреплении многообразия;

Глубоко сожалеея о существовании расизма и расовой дискриминации в спорте и отмечая, что это явление затрагивает многие виды спорта и может проявляться на всех уровнях;

Решительно осуждая проявления расизма, ксенофобии, антисемитизма и нетерпимости, которые имеют место во время и в связи со спортивными мероприятиями, и напоминая о том, что эти проявления представляют серьезную угрозу для спорта и спортивной этики;

Осуждая любые попытки банализации расистских акций, совершенных во время спортивных мероприятий;

Стремясь содействовать осуществлению международных и европейских стандартов защиты прав человека в области спорта;

**Рекомендует правительствам государств-участников:**

**I. Обеспечить всем равные возможности для получения доступа к спорту и для достижения этой цели:**

1. собирать информацию о положении и представительстве групп меньшинств в спорте, включая сбор примеров передовой практики в этой области;
2. разработать адекватные и эффективные меры правового и политического характера, в частности:
  - a) принять адекватное законодательство по борьбе с расизмом, чтобы исключить дискриминацию в предоставлении доступа к спорту;
  - b) поощрять проведение политики равных возможностей в целях достижения более сбалансированного представительства групп меньшинства в спорте на всех уровнях;
  - c) устранить правовые и административные барьеры для участия лиц, не являющихся гражданами, в местных и национальных спортивных соревнованиях, когда это необходимо;
  - d) поощрять всеобщее физическое воспитание в школе;
  - e) принять программы интеграции с особым упором на поощрении доступа к спорту для детей, принадлежащих к меньшинствам;
3. призвать местные органы власти:
  - a) оказывать поддержку и содействовать участию групп меньшинств в спорте, в том числе в работе местных спортивных структур;
  - b) давать рекомендации и оказывать поддержку местным спортивным клубам и партнерам в связи с программами предоставления равных возможностей;
  - c) организовать связанные со спортом просветительские мероприятия, объединяющие людей разного происхождения;
4. призвать спортивные федерации и спортивные клубы:
  - a) принять политику укрепления многообразия и равных возможностей, чтобы обеспечить сбалансированное представительство групп меньшинств в спорте на всех уровнях;
  - b) принять меры по привлечению болельщиков, представляющих разные меньшинства, к спортивным мероприятиям;

**II. Бороться с расизмом и расовой дискриминацией в спорте и для достижения этой цели:**

5. обеспечить принятие общего и, при необходимости, специального законодательства против расизма и расовой дискриминации в спорте. В частности, законодательный орган должен обеспечить:
  - a) четкое определение расизма и расовой дискриминации;

- b) определение и запрещение, в случае необходимости, конкретных форм расизма и расовой дискриминации;
  - c) адекватное и всеобъемлющее законодательство по борьбе с дискриминацией;
  - d) положения законодательства о преследовании в уголовном порядке актов расизма;
  - e) запрет на распространение материалов расистского характера через Интернет;
  - f) средства защиты прав жертв расизма и расовой дискриминации в спорте;
  - g) инструкции по обеспечению мер безопасности, позволяющих сотрудникам полиции и органов безопасности пресекать расистское поведение, сообщать о нем и документировать такие факты;
  - h) привлечение спортивных клубов и федераций к ответственности за расистские акты во время спортивных мероприятий;
6. обеспечить эффективное применение законодательства, направленного на предотвращение расистских правонарушений в области спорта и применение в их отношении соответствующих санкций. Для достижения этой цели:
- a) разработать чёткие категории и установки в целях идентификации расистских актов;
  - b) иметь в распоряжении чёткие механизмы информирования о расистском поведении и принятия мер;
  - c) создать системы мониторинга и сбора данных;
  - d) проводить адресные программы обучения лиц, работающих на всех уровнях системы правосудия;
  - e) принять меры для поощрения подачи жалоб со стороны жертв расистских действий и мониторинга их последующего рассмотрения;
  - f) обеспечить создание и эффективное функционирование независимого органа по борьбе с дискриминацией, компетентного, помимо прочего, в том, чтобы оказывать содействие жертвам в подаче жалоб в связи с расизмом и расовой дискриминацией;
7. организовывать и финансировать широкомасштабные кампании повышения информированности общественности о борьбе с расизмом в спорте на всех уровнях, привлекая всех соответствующих участников;
8. предложить местным органам власти:
- a) уделять первостепенное внимание борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в своей повседневной деятельности, в частности в их работе с органами, занимающимися вопросами спорта;
  - b) поддерживать движения и инициативы для поощрения спортивной честности и толерантности, а также образовательных и социальных проектов в этой области;

- c) осуществлять для местных сил полиции адекватные учебные программы по урегулированию расистских инцидентов на спортивных площадках и за их пределами;
9. потребовать, чтобы полиция:
- a) прошла курс подготовки по методам пресечения расистских инцидентов во время спортивных мероприятий и способам выявления виновных;
  - b) совместно с сотрудниками служб безопасности тех, кто организует спортивные мероприятия, принять стратегию предотвращения расистских инцидентов;
  - c) выявлять и изымать листовки, символы и плакаты расистского, антисемитского или дискриминационного характера;
  - d) осуществлять оперативное вмешательство в целях пресечения расистского поведения;
10. призвать спортивные федерации и спортивные клубы:
- a) признать, что расизм является актуальной проблемой в области спорта на всех уровнях, и публично продемонстрировать свою готовность бороться с ним;
  - b) создать внутренние механизмы для рассмотрения дел, связанных с расизмом и расовой дискриминацией;
  - c) принять и осуществлять меры саморегулирования, дисциплинарной ответственности и повышения информированности;
  - d) провести обучение сотрудников служб безопасности методам предотвращения и надлежащего пресечения расистских инцидентов на спортивных площадках;
  - e) отказать в предоставлении доступа на спортивные площадки лицам, которые распространяют или имеют при себе расистские, антисемитские или дискриминационные листовки, символы или плакаты;
  - f) оказывать поддержку движениям и инициативам, направленным на поощрение спортивной честности и толерантности, а также образовательным и социальным проектам в этой области;
11. напоминать спортсменам и тренерам о необходимости:
- a) воздерживаться от расистского поведения при любых обстоятельствах;
  - b) сообщать о расистском поведении, когда оно имеет место;
12. напоминать судьям о необходимости:
- a) надлежащим образом реагировать в тех случаях, когда спортсмены, технический персонал и/или болельщики принимают участие в расистских актах или проявлениях, применяя в отношении них адекватные меры и санкции;
  - b) упоминать в судейских отчетах о расистских инцидентах, имевших место во время спортивных мероприятий;

13. поощрять организации болельщиков:
  - a) принимать хартии болельщиков, содержащие положения о борьбе с расизмом;
  - b) организовывать мероприятия для привлечения в свои ряды представителей меньшинств;
  - c) проявлять бдительность по отношению к возможному размещению материалов расистского характера на своих веб-сайтах и в журналах для болельщиков;
14. поощрять политических деятелей и авторитетных лидеров к тому, чтобы они заняли твердую позицию в вопросе борьбы с расизмом в спорте;
15. поощрять СМИ:
  - a) воздерживаться от использования расистских стереотипов в своих информационных материалах;
  - b) уделять необходимое внимание имиджу, который создают группам меньшинств в спорте;
  - c) сообщать о расистских инцидентах, происходящих во время спортивных мероприятий, и публично информировать о санкциях, примененных в отношении виновных;
16. поощрять спонсорские организации и рекламную отрасль:
  - a) избегать стереотипного изображения спортсменов, принадлежащих к меньшинствам;
  - b) избегать проявления дискриминации по отношению к спортсменам, принадлежащим к меньшинствам;

### **III. Создать коалицию по борьбе с расизмом и для достижения этой цели:**

17. содействовать сотрудничеству между всеми соответствующими участниками, в частности, с помощью:
  - a) создания и поощрения механизмов консультаций;
  - b) принятия национального рамочного договора, определяющего задачи и обязанности каждого участника;
18. содействовать обмену опытом в области передовой практики, в частности:
  - a) учреждая премии за использование передовой практики в борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в спорте;
  - b) уполномочивая национальный орган по борьбе с расизмом создавать базы данных о передовой практике борьбы с расизмом и расовой дискриминацией в области спорта;
19. выделять финансирование на социальную, образовательную и информационную деятельность неправительственным организациям, активно работающим в области борьбы с расизмом и расовой дискриминацией в спорте.





## ПОЯСНИТЕЛЬНЫЙ МЕМОРАНДУМ К ОБЩЕПОЛИТИЧЕСКОЙ РЕКОМЕНДАЦИИ ЕКРН №12 О БОРЬБЕ С РАСИЗМОМ В ОБЛАСТИ СПОРТА

### Введение

1. Настоящая Общеполитическая рекомендация (далее: Рекомендация) посвящена главным образом борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в области спорта. Она направлена на то, чтобы охватить все виды спорта, в том числе профессиональный и любительский спорт, индивидуальные и командные виды спорта, а также любую деятельность, связанную со спортом на спортивных площадках и за их пределами.
2. В настоящей Рекомендации ЕКРН использует определение понятия «спорт» в соответствии с положениями пересмотренной Европейской спортивной хартией<sup>1</sup>, согласно которой:

*«Спорт» означает все формы физической активности, которые, через эпизодическое или организованное участие, нацелены на выражение или совершенствование физического и умственного состояния, формирование социальных отношений или достижение результатов в соревнованиях всех уровней».*

3. Спорт может быть мощным инструментом укрепления социальной сплоченности и сохранения таких важных ценностей, как честная игра, взаимное уважение и терпимость. Но иногда спорт является также ареной, где может процветать расизм и расовая дискриминация, извращающие суть этих ценностей.
4. В Общеполитической рекомендации № 7 о национальном законодательстве по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией, ЕКРН дает следующее определение понятия «расизм»:

*«Расизм» означает убежденность в том, что такие основания, как раса<sup>2</sup>, цвет кожи, язык, религия, гражданство и национальное или этническое происхождение оправдывают неуважение к лицу или к группе лиц или чувство превосходства у лица или у групп».*

5. В соответствии со своим мандатом, ЕКРН в настоящей Рекомендации концентрирует внимание на случаях нетерпимости и дискриминации на основании расы, цвета кожи, языка, религии, гражданства и национального или этнического происхождения. Вместе с тем, ЕКРН осознает, что нетерпимость и дискриминация в области спорта также возникают на других основаниях или сочетании разных оснований, включая гендерную и сексуальную ориентацию. Необходимо уделить внимание тому факту, что многие рекомендации, включенные в настоящий текст, могут применяться *mutatis mutandis* по отношению к этим другим основаниям.

<sup>1</sup> Рекомендация №1 R(92)13 REV о пересмотренной Европейской спортивной хартии, принятой Комитетом министров Совета Европы 24 сентября 1992 г. и пересмотренной 16 мая 2001.

<sup>2</sup> «Поскольку все люди принадлежат к одному биологическому виду, ЕКРН отвергает теории, основанные на существовании различных "рас". Тем не менее, в настоящей Рекомендации ЕКРН использует этот термин для того, чтобы гарантировать, что лица, повсеместно и ошибочно причисляемые к "другой расе", не будут лишены защиты, предусмотренной законодательством».

6. В рамках своей работы по мониторингу стран ЕКРН отмечала, что расизм и расовая дискриминация в спорте проявляются в самых разных формах, и, как правило, лишь самые грубые формы расовых оскорблений в самых популярных видах спорта привлекают внимание широкой общественности. Кроме того, наблюдается тенденция к тому, чтобы представлять в упрощенном виде расистские действия во время спортивных мероприятий. Таким образом, настоящая рекомендация также обращает внимание на более скрытые формы расизма и расовой дискриминации в спорте и приводит конкретные примеры неприемлемой практики и поведения<sup>3</sup>. Существуют также убедительные доказательства того, что расизм и расовая дискриминация в спорте выходят за рамки индивидуального или коллективного поведения болельщиков или отдельных случаев расистских актов или высказываний, допущенных, например, спортсменами, тренерами или менеджерами клубов. На деле, институциональный расизм<sup>4</sup> проявляется и в области спорта. Исходя из этого, настоящая Рекомендация также делает акцент на вопросе о том, как обеспечить равные возможности для доступа к спорту всем лицам, независимо от их расы, цвета кожи, языка, религии, гражданства и национального или этнического происхождения.
7. В соответствии с мандатом ЕКРН, настоящая Рекомендация адресована правительствам всех государств-участников Совета Европы. Они отвечают за установление эффективных политических и правовых рамок для борьбы с расизмом и расовой дискриминацией в обществе в целом и в области спорта в частности. Их обязанность заключается в том, чтобы все соответствующие участники процесса в этой области, в том числе органы государственной власти и государственные ведомства (в числе прочих, законодательные органы, судебные органы, институты прав человека, включая национальные органы по борьбе с дискриминацией, полицию, правительственные спортивные ведомства, учебные заведения и органы местного самоуправления) и неправительственные организации (в том числе профессиональные и любительские спортивные федерации, спортивные клубы, местные спортивные ассоциации, союзы спортсменов, ассоциации тренеров, союзы судей, организации болельщиков, спонсоры и СМИ) принимали эффективное участие в борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в области спорта.

**I. Обеспечить равные возможности доступа к спорту для всех и для достижения этой цели:**

*Пункт 1 Рекомендации:*

*«Собирать информацию о положении и представленности групп меньшинств в спорте, включая сбор примеров положительной практики в этой области».*

8. Необходимо отметить, что спортсмены, принадлежащие к группам меньшинств, хорошо или даже чрезмерно представлены в определенных спортивных дисциплинах, но, как правило, недостаточно представлены среди управленческого, административного и тренерского персонала. Это, отчасти, объясняется расистскими стереотипами, касающимися спортивных

---

<sup>3</sup> См. Пункты 12, 27 и 40 Пояснительного меморандума.

<sup>4</sup> По данным Отчета Следственной комиссии Стивена Лоуренса, подготовленного Сэром Вильямом Макферсоном, «институциональный расизм» - это «коллективная неспособность [государственной] организации предоставить людям адекватные и профессиональные услуги из-за их цвета кожи, культуры или этнического происхождения. Это прослеживается или выявляется в процессах, подходах и поведении, которые равнозначны дискриминации на основе неписанных предрассудков, невежества, опрометчивых суждений и расистских стереотипов, которые наносят ущерб людям, принадлежащим к этническим меньшинствам.

возможностей и профессиональной компетенции спортсменов, принадлежащих к меньшинствам. Кроме того, у спортсменов, представляющих меньшинства, иногда возникают проблемы карьерного роста, поскольку им трудно получить доступ к неформальным сетям, включающим, в основном, представителей большинства населения.

9. При проведении мониторинга в странах ЕКРН, тем не менее, сталкивается с тем фактом, что в большинстве стран и в большинстве спортивных дисциплин отсутствует достоверная информация о положении и представленности групп меньшинств в спорте. Это затрудняет деятельность правительств по разработке адекватных мер реагирования правового и политического характера, чтобы обеспечить всем членам общества равные возможности для доступа к спорту. В связи с этим, ЕКРН поощряет организацию исследований в следующих областях:
  - Изучение условий участия/доступа в сфере организованной спортивной практики и физической активности и представительства групп меньшинств в различных спортивных дисциплинах;
  - Исследования в области карьерного роста спортсменов, принадлежащих к меньшинствам;
  - Исследование качественного и количественного положения спортивных менеджеров, принадлежащих к меньшинствам;
  - Социально-демографический анализ в целом населения, которое следит за спортивными мероприятиями.
10. Вместе с тем, необходимые количественные данные для проведения подобных исследований, как правило, нелегко получить. Это объясняется тем, что огромное большинство государств-участников Совета Европы не собирают данные по таким категориям, как национальное или этническое происхождение, язык, религия и гражданство. Именно поэтому ЕКРН в своих отчетах о мониторинге по странам постоянно рекомендует государствам-участникам собирать эти данные для проведения мониторинга положения групп меньшинств и выявления вероятных моделей прямой или косвенной дискриминации, с которой они могут сталкиваться в различных сферах жизни. ЕКРН подчеркивает, что спорт должен быть включен в эти сферы жизни.
11. Кроме того, следует приложить особые усилия для выявления существующих примеров передовой практики в целях расширения равных возможностей для доступа к спорту, исходя из принципа их применения в широком масштабе.

*Пункт 2 Рекомендации:*

*«Разработать адекватные меры правового и политического характера»*

12. Исходя из собранной информации, ЕКРН призывает правительства разработать и принять адекватные меры правового и политического характера, чтобы обеспечить равные возможности для доступа к спорту. В их числе особое место должно занимать принятие всеобъемлющего законодательства по борьбе с дискриминацией. Общеполитическая рекомендация ЕКРН № 7 служит важным руководством в этой области и дает определения прямой и косвенной расовой дискриминации. Помимо этих определений в ней перечислены ключевые положения, которые должно содержать эффективное законодательство по борьбе с дискриминацией, в том числе запрещение дискриминации во всех сферах жизни как в государственном, так и в частном секторе, а также возможность принятия

специальных временных мер, чтобы компенсировать неудобства, которые испытывают представители групп меньшинств.

13. Запрещение расовой дискриминации должно охватывать условия принятия в спортивные клубы; поиск и набор спортсменов; набор управленческого, административного и тренерского персонала; карьерный рост спортсменов и управленческого, административного и тренерского персонала. Запрещение расовой дискриминации следует применять как в любительском, так и в профессиональном спорте. Не менее важно проявлять бдительность в вопросах, касающихся торговли людьми и их эксплуатации, в частности, в отношении молодых спортсменов.
14. В целях активного противодействия любой расистской или дискриминационной практике в предоставлении доступа к спорту, ЕКРН рекомендует государствам-участникам оказывать содействие руководящим спортивным органам и спортивным организациям в принятии политики, направленной на обеспечение равных возможностей. На органы государственной власти, отвечающие за положение в области спорта (например, министерства спорта, учебные заведения, местные органы самоуправления) должна быть возложена общественная обязанность поощрять равенство, в том числе в предоставлении доступа к спорту. Необходимо оказывать содействие частным спортивным организациям в разработке политики по обеспечению равных возможностей, предоставив им инструкции и информацию о передовой практике в этой области, которые, например, могли бы подготовить и собрать национальные органы по борьбе с дискриминацией<sup>5</sup>.
15. Физическое воспитание в школах следует использовать как для повышения интереса к спорту, так и для расширения знаний о расизме и расовой дискриминации во всех их проявлениях. Этого можно добиться, например, за счет включения в программу физического воспитания положений, подчеркивающих важность укрепления толерантности и отказа от дискриминации. Или поощряя преподавателей физкультуры и тренеров к тому, чтобы они способствовали привлечению к спорту детей из групп меньшинств.
16. В некоторых странах существуют определенные правовые и административные барьеры для участия в местных или национальных спортивных соревнованиях лиц, которые не являются гражданами страны. В результате этого, профессиональные и любительские спортивные клубы иногда неохотно принимают лиц, которые не имеют гражданства в данной стране. ЕКРН обеспокоена тем, что это может создать проблемы для молодых иммигрантов, у которых чувства, вызванные отказом, могут существенно мешать их интеграции в жизнь общества принимающей страны.
17. Учитывая то, что спорт может быть мощным инструментом стимулирования интеграции, ЕКРН способствует тому, чтобы правительства принимали программы интеграции, включающие положения о спорте. Особый упор следует сделать на привлечении детей из меньшинств к участию в спортивных мероприятиях, как в школе, так и в профессиональных и любительских спортивных клубах. В частности, что касается командных видов спорта, то ЕКРН выступает скорее за создание смешанных команд, чем команд, состоящих исключительно из представителей одной конкретной группы населения, чтобы предотвратить изоляцию и сегрегацию.

---

<sup>5</sup> Задачи и обязанности национальных органов по борьбе с дискриминацией более подробно изложены в пункте 47 Пояснительного меморандума.

*Пункт 3 Рекомендации:*

*Роль местных органов власти в обеспечении равных возможностей для доступа к спорту*

18. Близость местных органов власти к их сообществам позволяет им играть ключевую роль в обеспечении равных возможностей для доступа к спорту. Поощрение равенства в спорте, несомненно, может дополнять их усилия, направленные на оказание содействия социальной и культурной интеграции в их сообщества.
19. Местные органы власти располагают всеми возможностями для выявления проблем и потребностей групп меньшинств и поощрения и поддержки их участия в спорте. Для этого они должны установить тесные связи с группами меньшинств, проводя для них консультации на регулярной основе и привлекая их к участию в работе местных спортивных советов. С этой точки зрения следует подходить к устранению существующих барьеров для участия групп меньшинств в спорте.
20. Помимо обеспечения участия групп меньшинств в формальных механизмах проведения консультаций, местные органы власти должны стремиться к развитию диалога и партнерства с более широким кругом участников процесса, в том числе со спортивными клубами, ассоциациями мигрантов, организациями и СМИ меньшинств. В идеальном варианте, эти мероприятия по привлечению к участию должны приводить к конкретным проектам на местном уровне, содействующим участию групп меньшинств в спорте.
21. Говоря более конкретно, местные органы власти должны поощрять и развивать спортивную практику в тех областях, в которых существует напряженность в сообществе. Этого можно добиться, например, за счет улучшения доступности и привлекательности спортивных сооружений в конкретной местности и поощрения совместного участия в спортивных мероприятиях людей с разными национальными корнями.
22. Местные органы власти также должны играть важную роль в проведении консультаций и оказании поддержки местным спортивным организациям-партнерам и спортивным клубам в использовании методов разработки и реализации программ, направленных на обеспечение равных возможностей. В частности, это необходимо делать за счет проведения учебных программ по вопросам обеспечения равенства для своего персонала и предоставления ему информации о программах набора, предусматривающих приобщение к участию в них групп меньшинств.
23. Местные органы власти также призваны организовывать спортивные и культурные мероприятия с участием представителей различных этнических групп, а также повышать интерес к практическим занятиям спортом.

*Пункт 4 Рекомендации:*

*Роль спортивных федераций и спортивных клубов в обеспечении равных возможностей для доступа к спорту*

24. Спортивные федерации и клубы могут выполнять важную функцию примера, если в своих рядах они демонстрируют реальную готовность бороться с расизмом и обеспечивать равные возможности доступа. На практике, они в значительной мере формируют те условия, в которых практически существует спорт. Они набирают спортсменов, спортивный персонал и неотступно сопровождают их в течение всей их карьеры в профессиональном или любительском спорте. Именно поэтому крайне важно, чтобы спортивные

федерации и клубы включали в свои уставы и правила политику укрепления многообразия и предоставления равных возможностей. Такая политика не должна оставаться лишь на уровне намерений, а воплощаться в конкретные действия.

25. Меры, принимаемые в этой связи, должны включать предоставление информации спортивным агентствам, занимающихся поиском и набором кадров, о политике укрепления многообразия и предоставления равных возможностей. Они должны позволять следить за тем, чтобы кадровые структуры, насколько это возможно, обеспечивали этнический баланс. Они должны обеспечивать возможность проводить для персонала регулярные учебные мероприятия по вопросам равенства; уделять первоочередное внимание политике укрепления многообразия и предоставления равных возможностей в инструкциях для своего персонала; проводить специальные учебные мероприятия для спортивного персонала из групп меньшинств, недостаточно представленных в конкретной спортивной дисциплине; проводить программы наставничества для лиц, принадлежащих к группам меньшинств; а также выделять средства и/или подавать заявки на получение грантов на подготовку и организацию мероприятий совместно с группами меньшинств.
26. В то же время, спортивные федерации и клубы также должны способствовать укреплению принципов многообразия среди зрителей и болельщиков. Поскольку в определенных спортивных дисциплинах наблюдается разрыв между большим количеством спортсменов, представляющих группы меньшинств, и отсутствием представителей меньшинств в аудитории, ЕКРН содействует принятию мер для привлечения на спортивные мероприятия болельщиков из разных групп меньшинств.

## **II. Борьба с расизмом и расовой дискриминацией в спорте и для достижения этой цели:**

*Пункт 5 Рекомендации:*

*«Обеспечить наличие общего и специального законодательства по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в спорте»*

27. У большинства государств-участников Совета Европы имеются законодательные положения о борьбе с расизмом и расовой дискриминацией. Эти законодательные положения, как правило, представлены в форме общих статей о борьбе с дискриминацией в текстах конституционных актов или являются частью свода законов по борьбе с дискриминацией или других юридических текстов, охватывающих многие сферы жизни. Тем не менее, этих положений не всегда достаточно для успешной борьбы с расизмом и расовой дискриминацией в спорте, поскольку соответствующие участники процесса нередко не знают об их существовании и не имеют представления о том, как эти документы соотносятся с их повседневной работой. Таким образом, в случае необходимости важно иметь специальные положения о борьбе с расизмом и расовой дискриминацией во всех соответствующих нормативных актах и законах, касающихся спорта.
28. Важнее всего то, что закон должен давать четкое определение расизма и расовой дискриминации, которое необходимо применять в области спорта. Соответствующие нормативные акты и законы, касающиеся спорта, также должны, в случае необходимости, запрещать конкретные формы расизма и расовой дискриминации. В данном случае следует применять определения, изложенные в Общеполитической рекомендации ЕКРН № 7 о национальном законодательстве по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией. Эти

определения согласованы с положениями прецедентного права Европейского суда по правам человека, согласно которым дискриминация является дифференцированным обращением, которое не имеет объективного или разумного обоснования. С точки зрения их применения в области спорта следует запрещать поведение, включающее неоправданное дифференцированное обращение в таких вопросах, как оплата труда, условия приема на работу и карьерный рост, дискриминация при отборе спортсменов на спортивные соревнования, «задвигание» спортсменов (дискриминационная практика в командных видах спорта, когда спортсмены из меньшинств редко попадают на решающие или контролирующие позиции в игре).<sup>6</sup>

29. Учитывая то, что эти случаи расовой дискриминации в спорте, как правило, пользуются ограниченным вниманием национальных законодательных органов и правительственных структур, ЕКРН хочет привлечь их внимание к таким явлениям. Это отсутствие внимания в определенной степени объясняется тем, что в большинстве государств-участников Совета Европы отсутствуют всесторонние исследования расовой дискриминации в спорте.
30. Несколько иная ситуация складывается в отношении инцидентов расового насилия и расистских высказываний на спортивных мероприятиях, которые совсем недавно привлекли более широкое внимание, в частности, на футбольных матчах. В этом контексте, ЕКРН хочет привлечь внимание к тому факту, что расизм проявляется и в других спортивных дисциплинах, но во многих из них информированность по этим вопросам по-прежнему остается недостаточной. Это особенно справедливо в отношении любительского спорта, а также в отношении низших лиг профессионального спорта.
31. В тех случаях, когда эти проблемы рассматривались, инициативы по борьбе с расизмом в спорте в основном были сконцентрированы на поведении болельщиков. В частности, на хулиганстве, даже если не все хулиганы или члены радикальных клубов болельщиков обязательно являлись расистки настроенными. Необходимо признать, что расистские действия также совершают спортсмены, тренеры и другой спортивный персонал, а также обычные болельщики. Вместе с тем, особое внимание следует уделять действиям экстремистских неонацистских и правых групп, которые иногда используют спортивные мероприятия для вербовки новых членов.
32. Что касается расистского поведения со стороны болельщиков, которые не являются членами организованных групп, то ЕКРН отмечает определенное нежелание полиции и сотрудников других служб безопасности, в том числе представителей клубов болельщиков, вмешиваться в эти дела. ЕКРН глубоко обеспокоена этим фактом, поскольку он подает негативный сигнал обществу в целом и создает опасность того, что общество начнет считать расизм в спорте и, таким образом, расизм в целом банальным и нормальным явлением. В связи с этим ЕКРН решительно отвергает любые попытки оправдания или представления в упрощенном виде этих действий под тем предлогом, что мероприятия, на которых они возникают, носят крайне эмоциональный характер. Всем должно быть ясно, что «то, что считается противозаконным за пределами стадиона, также является противозаконным на стадионе».

---

<sup>6</sup> Дискриминация в предоставлении доступа к спорту рассматривается в пункте 2 настоящей Рекомендации.

33. Таким образом, ЕКРН хотела бы привлечь внимание правительств к руководящим принципам, содержащимся в Общеполитической рекомендации №7. В этом документе ЕКРН рекомендует правительствам, что закон должен предусматривать наказание за нижеследующие действия, если они совершены преднамеренно:

- a) публичное подстрекательство к насилию, ненависти или дискриминации,
- b) публичные оскорбления и диффамация,
- c) угрозы  
*в отношении лица или категории лиц по причине их расы, цвета кожи, языка, религии, гражданства и национального или этнического происхождения;*
- d) публичное распространение с расистскими целями идеологии, которая провозглашает превосходство или порочит и преуменьшает достоинства определенной категории лиц на основании их расы, цвета кожи, языка, религии, гражданства и национального или этнического происхождения;
- e) публичное отрицание, представление в упрощенном и искаженном виде или оправдание с расистскими целями преступлений геноцида, преступлений против человечности или военных преступлений;
- f) публичная раздача или публичное распространение, производство или хранение для публичной раздачи или публичного распространения с расистскими целями печатных, иллюстрированных или иных материалов с признаками, содержащимися в подпунктах а, б, в, г, д пункта 33;
- g) создание группы лиц, поощряющей и поддерживающей расизм, руководство такой группой, помощь такой группе и её поддержка, участие в её деятельности с намерением способствовать совершению правонарушений, перечисленных в подпунктах а, б, в, г, д, е пункта 33;
- h) расовая дискриминация в общественных учреждениях, местах общественного обслуживания и общественного пользования.

34. ЕКРН осознает, что закон может не предотвращать распространение расистских идей на спортивных площадках и за их пределами более скрытыми, хитроумными способами. Тем не менее, ЕКРН считает, что специальная подготовка сотрудников полиции и других служб безопасности, включая представителей клубов болельщиков, поможет им в выявлении и борьбе с более завуалированными формами расизма.

35. В некоторых популярных спортивных дисциплинах насилие со стороны зрителей представляет собой серьезную проблему. ЕКРН решительно поддерживает инструменты и механизмы сотрудничества, разработанные в целях противодействия насилию во время спортивных мероприятий,



например, Европейскую конвенцию о предотвращении насилия и недостойного поведения зрителей во время спортивных мероприятий,<sup>7</sup> и ее Постоянный комитет, поскольку эти полезные инструменты можно также использовать для противодействия насилию, мотивированного расистскими настроениями, на спортивных площадках. Вместе с тем, всегда следует проводить четкую грань между поведением с использованием актов насилия, которое мотивировано расизмом и которое не мотивировано расизмом. Это различие играет важную роль, поскольку ЕКРН считает, что во всех случаях уголовных правонарушений, совершенных на спортивном поле, расистская мотивировка должна служитьотягчающим обстоятельством при рассмотрении дела в суде.

36. Помимо спортивных площадок, существует еще один форум, на котором может процветать расизм, связанный со спортом, а именно Интернет. В связи с этим ЕКРН рекомендует, что законодательство также должно охватывать преступления расистского характера, совершенные с помощью Интернета. В этой области весьма полезным руководством служат Общеполитическая рекомендация ЕКРН № 6<sup>8</sup> и Дополнительный протокол к Конвенции о киберпреступности<sup>9</sup>.
37. ЕКРН считает, что наличие эффективных средств правовой защиты жертв расизма и расовой дискриминации в спорте играет центральную роль. Они должны включать гражданские и уголовные средства защиты в судах, а также возможность подачи жалоб в дисциплинарные комитеты или комиссии руководящих спортивных ведомств или в национальные органы по борьбе с дискриминацией. Меры наказания и штрафные санкции, наложенные в результате таких разбирательств, должны оказывать достаточное сдерживающее воздействие, а также носить воспитательный характер.
38. В связи с этим, ЕКРН хотела бы также подчеркнуть, что спортивные организации и клубы, а также владельцы спортивных площадок и органы государственной власти несут особую ответственность за то, чтобы спортивное пространство оставалось свободным от расизма и расовой дискриминации. Исходя из этого, законодательный орган должен предусмотреть санкции и/или другие адекватные средства, если они не предпринимают необходимых мер для предотвращения и подавления насилия или недостойного поведения расистского характера во время спортивных мероприятий и в связи с их проведением.
39. Эффективными мерами предотвращения и сдерживания такого поведения является установка на спортивных площадках аудиовизуальных видеокамер и систем телевизионного наблюдения. Инструкции по мерам обеспечения безопасности, таким образом, должны предусматривать возможность их использования для документального подтверждения правонарушений расистского характера.

---

<sup>7</sup> Европейская конвенция о предотвращении насилия и недостойного поведения зрителей во время спортивных мероприятий, и в частности футбольных матчей – Серия Европейских договоров № 120, принята Комитетом министров Совета Европы 19 августа 1985 г.

<sup>8</sup> Общеполитическая рекомендация ЕКРН №6 о противодействии распространению материалов расистского, ксенофобского и антисемитского характера через Интернет.

<sup>9</sup> Дополнительный протокол к Конвенции о киберпреступности, об инкриминировании расистских актов и совершенного ксенофоба при помощи информационных систем, Серия Европейских договоров №189, принята Комитетом министров Совета Европы 28 января 2003 г.

**Пункт 6 Рекомендации:**

*«Обеспечить эффективное применение законодательства, направленного на предотвращение правонарушений расистского характера в области спорта и применение в их отношении соответствующих санкций»*

40. Всеобъемлющее законодательство по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией играет важную роль, но останется «мертвой буквой», если не будет обеспечено его эффективное применение.
41. Законы и нормативные акты в области спорта должны, таким образом, включать четкие и исчерпывающие инструкции о том, как выявлять расистские действия. Согласно ЕКРН, расистское поведение, подлежащее запрещению, включает расистские оскорбления и лозунги, демонстрацию расистских плакатов и символов и ношение, распространение и продажу плакатов, символов, флагов, листовок или изображений расистского, антисемитского и дискриминационного характера.
42. В то же время, правила и нормативные акты в области спорта должны предусматривать введение механизмов информирования и борьбы с расистскими инцидентами во время спортивных мероприятий и в связи с их проведением. Например, можно было бы принять специальные протоколы, предусматривающие конкретные обязанности судей, сотрудников служб безопасности, представителей клубов болельщиков и полиции при возникновении расистских инцидентов.
43. Как уже упоминалось в других разделах настоящей Рекомендации, исчерпывающая информация о количестве расистских инцидентов в области спорта отсутствует. Это отсутствие информации касается всех спортивных дисциплин практически во всех государствах-участниках Совета Европы. Это крайне затрудняет получение реальной картины существующей ситуации. Исходя из этого, необходимо внедрить системы мониторинга расизма, соответствующие требованиям национального законодательства, которые должны использовать правоохранительные органы, например, в сотрудничестве со спортивными организациями, клубами и специализированными НПО.
44. Чтобы обеспечить эффективный учёт и мониторинг расистских инцидентов, а также для того, чтобы полицейские расследования были тщательными и удовлетворительными и чтобы сотрудники правоохранительных органов не упускали из виду расистскую мотивировку обычных правонарушений, ЕКРН выступает за широкое определение понятия «расистский инцидент», которое дано в ее Общеполитической рекомендации №11: *«это любой инцидент, который воспринимается как расистский со стороны жертвы или любого иного лица»*<sup>10</sup>.
45. Расистский инцидент следует четко отличать от преступления расистского характера. Он может служить только точкой отсчета для последующего расследования заинтересованными правоохранительными органами.
46. Последующий контроль за актами расизма и расовой дискриминации в области спорта можно усовершенствовать с помощью проведения адресных программ обучения для всех лиц, работающих в системе правосудия, включая полицию, следователей и судей, чтобы повысить их уровень знаний о расизме

---

<sup>10</sup> Настоящее определение, содержащееся в Общеполитической рекомендации №11, взято из Отчета Следственной комиссии Стивена Лоуренса, подготовленного Сэром Вильямом Макферсоном (раздел 4262, Глава 47, пункт 12).

в спорте и о том, как можно осуществлять преследование в судебном порядке. Эти программы подготовки должны также включать меры по оказанию содействия жертвам расистских акций в подаче соответствующих жалоб.

47. В соответствии с положениями Общеполитической рекомендации ЕКРН №2 о специализированных органах по борьбе с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью на национальном уровне, национальные органы по борьбе с дискриминацией также могут играть очень важную роль. В зависимости от их полномочий, они могут предоставлять жертвам информацию об их правах, оказывать им юридическую помощь, проводить расследования, вести переговоры об урегулировании конфликтов и выступать в качестве посредников, принимать официальные решения или оказывать им содействие в ходе обычных судебных разбирательств.

*Пункт 7 Рекомендации:*

*«Организовывать и финансировать широкомасштабные кампании повышения информированности общественности о борьбе с расизмом»*

48. Одной из основных проблем борьбы с расизмом и расовой дискриминацией в спорте является неинформированность о существовании этих явлений и об их серьезности. Действительно, эту проблему признают и рассматривают лишь в немногих странах и в немногих спортивных дисциплинах, и даже если это происходит, меры по повышению информированности касаются в основном расистского поведения болельщиков. Как об этом говорилось в предыдущих разделах настоящей Рекомендации, ЕКРН, напротив, убеждена, что кампании против расизма должны охватывать все разнообразные формы расизма и расовой дискриминации в спорте.
49. Правительства должны либо организовывать и координировать эти кампании по повышению информированности, либо выделять достаточное финансирование на их проведение другими соответствующими участниками процесса в этой области, в том числе международным спортивным федерациям, европейским организациям, национальным спортивным федерациям и клубам, национальным органам по борьбе с дискриминацией, организациям меньшинств и НПО, борющимся с расизмом.

*Пункт 8 Рекомендации:*

*Местные органы власти*

50. Местные органы власти должны принять планы действий по обеспечению равенства или борьбе с расизмом, определяющие стратегию и конкретные меры, направленные на включение борьбы с расизмом и расовой дискриминацией во все сферы их деятельности.
51. Что касается области спорта, то конкретные меры следует сначала обсудить с местными органами, ведающими спортом, собрав вместе соответствующих политических деятелей, государственных служащих, спортивные организации, спортивные клубы, владельцев спортивных площадок, а также представителей гражданского общества, в том числе групп меньшинств.
52. Особый акцент следует делать на стимулировании и поддержке движений и инициатив по поощрению толерантности и спортивной честности, а также на образовательных и социальных проектах.

53. Местные органы власти также должны нести ответственность за то, чтобы местные силы полиции получали адекватную подготовку по методам подавления расистских инцидентов на спортивных площадках и за их пределами.

*Пункт 9 Рекомендации:*

*Полиция*

54. Полиция играет исключительно важную роль в предотвращении расистских инцидентов и принятии ответных мер в связи с этими инцидентами на спортивных площадках и за их пределами. Таким образом, сотрудники полиции должны регулярно проходить подготовку по использованию максимально эффективных методов подавления расистских инцидентов и выявления их зачинщиков.

55. В целях успешного предотвращения расистских инцидентов, связанных со спортивными мероприятиями, и принятия соответствующих мер, полиция должна тесно сотрудничать с сотрудниками служб безопасности организаторов этих мероприятий. Практические условия этого сотрудничества могли бы быть предусмотрены в специальных договорах между полицией и организаторами.

56. Кроме того, полиция должна оказывать содействие организаторам спортивных мероприятий в борьбе с расизмом и расовой дискриминацией, заблаговременно предоставляя им всю информацию по вопросам обеспечения безопасности, выявляя исполнителей расистских актов и внося расистские инциденты в полицейское досье.

*Пункт 10 Рекомендации:*

*Спортивные федерации и спортивные клубы*

57. В ходе проведения мониторинга в странах, ЕКРН обратила внимание на то, что определенные спортивные федерации и клубы отрицают существование расизма и расовой дискриминации по их конкретной спортивной дисциплине. Несомненно, существуют известные исключения, но средний уровень готовности общественности бороться с этими явлениями остается достаточно низким среди ключевых действующих лиц в области спорта. Это объясняется многими причинами, среди которых значительную роль играет боязнь подорвать позитивный образ спорта. ЕКРН может понять эти опасения, но хотела бы подчеркнуть, что в случае отказа от рассмотрения этих проблем, расизм способен повсеместно распространить свое разрушительное влияние, тем самым пороча образ спорта и подрывая его основные ценности.

58. Спортивные федерации и клубы должны, таким образом, избрать превентивный подход к противодействию этому опасному явлению и, в частности, создать внутренние механизмы для рассмотрения дел о расизме и расовой дискриминации, а также использовать меры саморегулирования, дисциплинарного воздействия и повышения информированности.

59. Что касается внутренних механизмов рассмотрения дел о расизме и расовой дискриминации, то спортивные федерации и клубы должны в своих внутренних структурах назначать ответственного за борьбу с расизмом и расовой дискриминацией. Кроме того, они должны разработать процедуры и заключить договоры для стимулирования обмена информацией, касающейся расистских инцидентов.

60. Что касается мер саморегулирования, то спортивные клубы и федерации должны включать положения о борьбе с расизмом и обеспечении равенства в свои нормативные акты. Они должны составлять такие кодексы поведения, в которых четко говорится об их готовности способствовать укреплению равенства и противодействовать дискриминации, а также распространять эти кодексы среди всего своего персонала, добровольцев, тренеров и должностных лиц спортивных ведомств. Они должны регулярно организовывать программы обучения и занятия по повышению информированности для ключевого персонала, добровольцев, тренеров и должностных лиц спортивных ведомств. Кроме того, они должны представить тренерам и судьям четкие инструкции о действиях в отношении поведения расистского или дискриминационного характера.
61. Они, что касается мер дисциплинарного воздействия, должны выдворять со стадионов лиц, совершающих расистские правонарушения, аннулировать их сезонные абонементы, ввести запрет на допуск на стадионы постоянных правонарушителей и информировать об этом полицию. В случае серьезных расистских действий, совершенных спортсменами, тренерами или болельщиками, судьи должны иметь возможность прервать спортивное мероприятие, а спортивные федерации должны иметь возможность наложить штраф или снять очки со спортсмена или спортивного клуба и/или принять решение о том, что будущие спортивные соревнования будут проводиться при закрытых дверях.
62. Что касается мер повышения информированности, то спортивные клубы и федерации должны публиковать в программах спортивных соревнований заявления о том, что они проявляют нетерпимость к расизму, осуждают выкрикивание расистских лозунгов и демонстрацию крайне правых символов и приветствий и будут принимать соответствующие меры. Кроме того, они должны делать на стадионах регулярные заявления против расизма и ксенофобии на табло или по радио, вывешивать транспаранты против расизма во время спортивных мероприятий и, по возможности, организовывать специальные дни борьбы против расизма. И, наконец, они должны включить призывы к борьбе с расизмом в свою коммуникационную стратегию (например, размещение их на веб-сайтах, в игровых программах, журналах болельщиков, на рекламных щитах).
63. Помимо этих мер саморегулирования дисциплинарного воздействия и повышения информированности, они должны обучить сотрудников своей службы безопасности, включая представителей клубов болельщиков, тому, как предотвращать и адекватно пресекать расистские инциденты на спортивной площадке. Частью этих программ подготовки должны стать методы выявления расистского поведения, в том числе более завуалированных форм расизма (например, неонацистской символики).
64. Сотрудники служб безопасности должны быть проинструктированы о том, что им не следует допускать на спортивную площадку лиц, которые демонстрируют или несут с собой листовки, символы или плакаты расистского, антисемитского или дискриминационного характера. Они также должны предотвращать распространение и продажу материалов расистского характера на спортивной площадке или в непосредственной близости от нее.
65. И, наконец, информация о расистских инцидентах во время спортивных мероприятий должна быть доведена до сведения руководителя службы безопасности и/или полиции, который должен дать соответствующий дальнейший ход рассмотрению этих инцидентов и вести учет расистских инцидентов по каждому спортивному мероприятию.

*Пункт 11 Рекомендации:*

*Спортсмены и тренеры*

66. Спортсмены и тренеры часто находятся в центре внимания общественности. Они служат примером для подражания для молодежи и взрослого населения и, исходя из этого, должны при любых обстоятельствах воздерживаться от расистского поведения. В то же время, они должны сообщать о таком поведении, если оно имеет место, и доводить это до сведения руководящих спортивных органов, чтобы обеспечить возможность принятия надлежащих мер.
67. В данном контексте ЕКРН хотела бы признать и приветствовать личную приверженность определенных спортсменов делу борьбы с расизмом и расовой дискриминацией в области спорта.

*Пункт 12 Рекомендации:*

*Судьи*

68. На судей возложены особые обязанности в случае расистских инцидентов, возникающих на спортивной площадке. В их обязанности входит защита спортсменов от расистских оскорблений на спортивной площадке во время соревнований. Чтобы иметь возможность надлежащим образом отреагировать на случаи, когда спортсмены и/или болельщики участвуют в расистских актах или выступлениях, судьи должны уметь выявлять расистское поведение в соответствии с положениями, изложенными в пункте 40 Пояснительного меморандума. Для этого они должны пройти специальный курс подготовки, чтобы повысить уровень своих знаний по проблеме расизма и расовой дискриминации. Кроме того, они должны быть в курсе политики борьбы с расизмом и укрепления равенства, проводимой соответствующими руководящими спортивными органами и клубами, участвующими в конкретном соревновании.
69. В случае инцидента расистского или дискриминационного характера, судьи должны оперативно реагировать и принимать все необходимые меры для того, чтобы положить конец этим проявлениям. Если говорить более конкретно о расистских выкриках или скандировании лозунгов болельщиками во время спортивного мероприятия, то крайне полезным руководством может служить циркуляр Общего директората Бельгии по вопросам безопасности и политики предотвращения инцидентов<sup>11</sup>, в котором судей просят реагировать на эти инциденты следующим образом:
- a. Они должны вызвать капитанов двух команд;
  - b. Они должны проинформировать их о своем намерении сделать обращение по радио на стадионе;
  - c. Они должны попросить капитанов помочь им успокоить болельщиков;
  - d. Они должны вызвать лиц, ответственных за спортивную площадку, и попросить их обратиться к болельщикам по радио стадиона;
  - e. Они должны принять решение о возобновлении игры.

---

<sup>11</sup> Циркуляр ООР 40 от 14 декабря 2006 г. о директивах в отношении высказываний и лозунгов оскорбительного, расистского и дискриминационного характера во время футбольных матчей.

Если, несмотря на эти меры, расистское поведение повторяется, согласно Циркуляру, судьи должны действовать следующим образом:

- a. Они должны принять решение незамедлительно прервать игру;
- b. Они должны попросить команды уйти в свои раздевалки;
- c. Они должны попросить лиц, ответственных за спортивную площадку, сделать последнее обращение по радио стадиона;
- d. Они должны возобновить игру через десять минут;
- e. Они, проконсультировавшись с сотрудниками службы безопасности и полиции, должны обязательно прекратить матч, если такое поведение повторяется, несмотря на первый кратковременный перерыв в игре.

70. Судья также должен применить адекватные санкции в отношении расистских инцидентов, возникающих между спортсменами. Например, во время футбольного матча показать игроку желтую или красную карточку.

71. Все расистские инциденты и реакция на них судей должны быть упомянуты в судейских отчетах. Эти отчеты, которые, как правило, централизованно собирают в соответствующем союзе судей, следует также использовать для мониторинга инцидентов на спортивной площадке.

*Пункт 13 Рекомендации:*

*Организации болельщиков*

72. Спортивные организации и клубы должны высоко ценить контакты со своими болельщиками. Их любовь к спорту и энтузиазм превращает многие спортивные мероприятия в уникальные зрелища. Но не следует забывать, что на таких мероприятиях некоторые болельщики могут демонстрировать расистское поведение. Эффективные меры противодействия такому поведению должны в уставах болельщиков включать положения о борьбе с расизмом, устанавливающие обязательства клуба перед своими болельщиками и обязательства болельщиков перед клубом, а также четко определяющие права и обязанности каждой стороны.

73. В связи с этим организации болельщиков следует поощрять к тому, чтобы они принимали меры по привлечению в свои ряды участников, принадлежащих к меньшинствам, и проявляли бдительность в отношении возможного размещения контента расистского характера на веб-сайтах и в журналах болельщиков.

74. И, наконец, их внутренние правила должны также предусматривать процедуры исключения из членства в их организациях тех лиц, которые участвовали в расистских или дискриминационных действиях.

*Пункт 14 Рекомендации:*

*Политические деятели и авторитетные лидеры*

75. ЕКРН также считает крайне важным, чтобы политические деятели и авторитетные лидеры публично занимали твердую позицию против расизма в спорте. В частности, ЕКРН хотела бы напомнить политическим деятелям о том, что они не должны пытаться упрощать проблему и даже не пробовать добиваться преимуществ в ходе избирательных кампаний с помощью расистских высказываний в адрес групп меньшинств.

*Пункт 15 Рекомендации:*

*СМИ*

76. СМИ занимают уникальное положение в обществе и оказывают значительное влияние на взгляды людей. Учитывая то, что СМИ представляют разные группы людей в обществе, методы, которые используют журналисты для отображения взаимоотношений между этими группами и для освещения событий, могут, в некоторых случаях, способствовать появлению стереотипов и предрассудков. Это особенно справедливо в отношении спорта.
77. Таким образом, национальные органы власти должны, не затрагивая редакторской независимости, содействовать тому, чтобы СМИ обращали внимание на тот образ групп меньшинств, который они создают в области спорта.
78. В частности, СМИ должны избегать распространения таких сообщений о поведении спортсменов или болельщиков, которые могли бы способствовать конфронтации. В то же время, спортивные журналисты должны уделять особое внимание тому, чтобы избегать разжигания ксенофобских или расистских настроений в своих спортивных комментариях.
79. ЕКРН осознает, что СМИ могут играть весьма позитивную роль в борьбе с расизмом в спорте, например, когда они привлекают внимание к расистским инцидентам, возникающим на спортивных площадках, помещают их в правильный контекст и затем публично сообщают о санкциях, принятых в отношении расистских правонарушителей. ЕКРН признает и приветствует позитивную роль, которую играют определенные СМИ и журналисты в борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в области спорта.

*Пункт 16 Рекомендации:*

*Спонсорские организации и рекламная отрасль*

80. ЕКРН проявляет озабоченность в связи с отдельными случаями крайне стереотипного изображения спортсменов из групп меньшинств в рекламной отрасли. Имеются также некоторые свидетельства того, что спортсмены, принадлежащие к группам меньшинств, вызывают меньший интерес у спонсорских организаций и/или при заключении сделок о спонсорстве, которые включают менее выгодные условия, чем те условия, которые предоставляются их коллегам из групп, представляющих большинство населения.

**III. Создать коалицию против расизма и для достижения этой цели:**

*Пункт 17 Рекомендации:*

*«Содействовать укреплению сотрудничества между всеми соответствующими участниками»*

81. Правительства должны поощрять сотрудничество между всеми участниками процесса в этой области, в том числе между министерствами образования и спорта, национальными и международными спортивными федерациями, спортивными клубами, спортивными союзами тренеров и судей, организациями болельщиков, местными органами власти, национальными органами по борьбе с расизмом, организациями меньшинств, спортивными НПО и НПО, борющимися против расизма, спонсорскими организациями и СМИ.



82. Действительно, для этих целей в некоторых государствах-членах Совета Европы уже были приняты национальные планы действий по поощрению толерантности, справедливости и искоренению дискриминации. ЕКРН приветствует эти усилия и призывает другие государства-члены последовать их примеру.
83. Эти планы действий должны дополнять национальные рамочные договоры, определяющие обязанности и задачи каждого партнера в деле сотрудничества. Эти договоры придают обязательству бороться с расизмом и расовой дискриминацией более неукоснительный характер, а также обеспечивают финансирование проектов борьбы с расизмом в долгосрочной перспективе.

*Пункт 18 Рекомендации:*

*«Поощрять обмен в области передовой практики»*

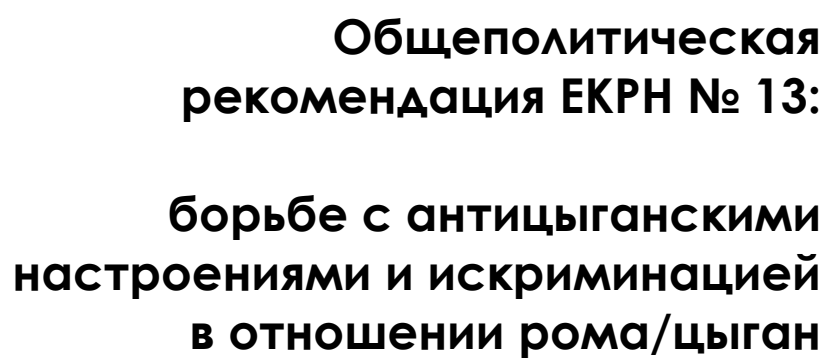
84. Особый упор следует сделать на поощрении обмена опытом передовой практики в области спорта. Меры, которые следует принять в данном контексте, включают учреждение премии за передовой опыт в борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в спорте, что могли бы организовать, например, международные или национальные спортивные федерации при финансовой поддержке правительств и/или частных спонсорских организаций.
85. ЕКРН также хотела бы привлечь внимание правительств к тому факту, что национальные органы по борьбе с дискриминацией нередко имеют наилучшие возможности для создания и поддержания базы данных о передовой практике в борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в области спорта.

*Пункт 19 Рекомендации:*

*«Выделить финансирование на социальную, образовательную и информационную деятельность»*

86. ЕКРН также отметила, что существует серьезная проблема недостаточного финансирования инициатив, направленных на борьбу с расизмом и расовой дискриминацией в области спорта. Как подчеркивалось в других разделах настоящей Рекомендации, имеется широкий набор мер, которые следует принять в этой области, и все они нуждаются в устойчивых финансовых обязательствах со стороны правительств.





**Общеполитическая  
рекомендация ЕКРП № 13:  
борьбе с антицыганскими  
настроениями и дискриминацией  
в отношении рома/цыган**

Принята, 24 июня 2011



Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью (ЕКРН):

Принимая во внимание Европейскую конвенцию о правах человека;

Учитывая Рекомендацию CM/Rec(2009)4 Комитета министров государствам-членам об образовании рома/цыган и странствующих в Европе (принятую 17 июня 2009 года);

Учитывая Рекомендацию CM/Rec(2008)5 Комитета министров государствам-членам о политике в поддержку рома/цыган и/или странствующих в Европе (принятую 20 февраля 2008 года);

Учитывая Рекомендацию Rec(2006)10 Комитета министров государствам-членам об улучшении доступа к здравоохранению для рома/цыган и странствующих в Европе (принятую 12 июля 2006 года);

Учитывая Рекомендацию Rec(2005)4 Комитета министров государствам-членам об улучшении жилищных условий рома/цыган и странствующих в Европе (принятую 23 февраля 2005 года);

Учитывая Рекомендацию Rec(2004)14 Комитета министров государствам-членам о передвижении и стоянках странствующих в Европе (принятую 1 декабря 2004 года);

Учитывая Рекомендацию Rec(2001)17 Комитета министров государствам-членам об улучшении экономического положения и занятости рома/цыган и странствующих в Европе (принятую 27 ноября 2001 года);

Принимая во внимание работу Комитета экспертов по вопросам рома/цыган и странствующих (MG-S-ROM);

Учитывая работу Европейского комитета по социальным правам;

Принимая во внимание работу Консультативного комитета по Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств;

Напоминая об Общеполитической Рекомендации ЕКРН № 3 о борьбе с расизмом и нетерпимостью в отношении рома/цыган, направленной на оказание помощи государствам-членам в том, чтобы осуществлять эффективные действия по борьбе с дискриминацией, с которой они сталкиваются;

Напоминая об Общеполитической Рекомендации ЕКРН № 10 о борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в области школьного образования и на его основе, а также о своей Общеполитической Рекомендации №11 о борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в работе правоохранительных органов;

Подчеркивая, что в своих постранных докладах ЕКРН на протяжении многих лет регулярно рекомендовала, чтобы государства-члены принимали меры по борьбе с предрассудками, дискриминацией, насилием и социальным отчуждением, с которыми сталкиваются рома/цыгане, и предоставляли бы подлинные возможности дальнейшего существования самобытности рома/цыган;

Подчеркивая, что на протяжении ряда лет Европейский суд по правам человека разработал правовую практику в отношении той дискриминации, с которой сталкиваются рома/цыгане в различных областях, и при этом рассматривал их как меньшинство, находящееся в особо неблагоприятном и уязвимом положении, и поэтому как требующее особого внимания;

Напоминая о том, что антицыганские настроения являются особой формой расизма, как идеологии, основанной на расовом

превосходстве, и формой дегуманизации и институционализированного расизма, подпитываемого исторической дискриминацией, которая выражается, помимо прочего, в таких формах как насилие, возбуждение ненависти, эксплуатация, остракизм и в наиболее очевидных проявлениях дискриминации;

Подчеркивая, что антицыганские настроения являются особо устойчивой, связанной с насилием, повторяющейся и широко распространенной формой расизма, и будучи убеждена в необходимости бороться с этим явлением на всех уровнях и всеми средствами;

Напоминая о том, что дискриминация в отношении рома/цыган в основном основана на их этническом происхождении и образе жизни;

Будучи глубоко обеспокоена ростом количества актов насилия по отношению к большому числу рома/цыган, а также тем, что лица, совершающие такие акты, слишком часто остаются безнаказанными;

Напоминая о том, что сохранение особой идентичности некоторых общин рома/цыган, к которой их члены остаются приверженными, находится под угрозой как в результате экономического развития, так и из-за неудачных попыток интеграции;

Отмечая, что для многих рома/цыган – граждан Европейского Союза – осуществление их права на свободное передвижение затрудняется из-за административных препятствий, и что они становятся жертвами нетерпимости и злоупотреблений;

Признавая при этом, что многие государства-члены приняли такие политические решения, которые направлены, с одной стороны, на улучшение положения рома/цыган в таких областях, как образование, занятость, жилье, здравоохранение и

культура, а с другой стороны, направленные на борьбу с дискриминацией, с которой сталкиваются рома/цыгане, что в целом свидетельствует о наличии политической воли решать те проблемы, с которыми сталкиваются рома/цыгане;

Полагая, что местные и региональные органы власти призваны сыграть особо важную роль в борьбе с антицыганскими настроениями;

Учитывая, кроме того, многочисленные инициативы, предпринятые Советом Европы – в том числе со стороны Комиссара по правам человека – ООН, ОБСЕ и Европейским Союзом для улучшения судьбы рома/цыган, и принимая во внимание результаты, полученные благодаря такого рода инициативам;

Отмечая, что несмотря на принимаемые меры, положение рома/цыган в большинстве государств-членов по-прежнему вызывает тревогу и что признаки антицыганских настроений постоянно распространяются и усугубляются;

С беспокойством отмечая, что политические заявления во многих государствах-членах направлены на стигматизацию рома/цыган и возбуждение ненависти к ним;

С тревогой отмечая, что общественное мнение во многих государствах-членах по-прежнему явно враждебно настроено по отношению к рома/цыганам;

С озабоченностью отмечая, что некоторые СМИ распространяют негативный образ рома/цыган;

Подчеркивая, что для того, чтобы обеспечить эффективность борьбы с антицыганскими настроениями, требуются достаточные человеческие и финансовые ресурсы;

Полагая, что меры по оказанию помощи сохранению идентичности рома/цыган являются одним из инструментов борьбы с антицыганскими настроениями;

Осознавая, что любая политика, призванная улучшить положение рома/цыган, требует не только долгосрочных инвестиций, но и ясной политической воли, а также участия самих рома/цыган и гражданского общества в целом;

Подчеркивая, что для сообщества рома/цыган необходимо осознать ту роль, которую оно само может сыграть в борьбе с антицыганскими настроениями;

Напоминая, что Европа осознает, исходя из уроков своей истории, обязанность сохранять память, проявлять бдительность и оказывать сопротивление распространению расистских, ксенофобных, антисемитских явлений и проявлениям нетерпимости;

Напоминая, что борьба против расизма, ксенофобии, антисемитизма и нетерпимости является неотъемлемой частью защиты и продвижения всеобщих и неделимых прав человека, когда права каждой человеческой личности защищаются без каких-либо различий;

А также констатируя, что сохраняющиеся предрассудки в отношении рома/цыган приводят к дискриминации в отношении их во многих областях социальной и экономической жизни, и что это в значительной мере подпитывает процесс социального отчуждения, затрагивающий рома/цыган;

И,

исходя из того, что в данной Рекомендации термин "рома/цыгане" включает не только рома, но и синти, кали, ашкали, "египтян", манушей и родственные группы населения в Европе, наряду со странствующими, для того, чтобы охватить огромное многообразие соответствующих групп;

Рекомендует, чтобы правительства государств-членов:

1. **ратифицировали, если они еще этого не сделали, Протокол № 12 к Европейской конвенции о правах человека, а также Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств;**
2. **исходили, на основе национального плана, из комплексного, мультидисциплинарного подхода к вопросам, связанным с рома/цыганами, привлекая их представителей к разработке, изложению, выполнению и оценке политики, касающейся рома/цыган;**
3. **укрепляли взаимное доверие между рома/цыганами и государственными органами власти, в частности, благодаря подготовке посредников, в том числе из сообщества самих рома/цыган;**
4. **боролись с антицыганскими настроениями в области образования, и в соответствии с этим:**
  - a. **в приоритетном порядке выполняли Общеполитическую Рекомендацию ЕКРП № 10 о борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в области школьного образования и на его основе;**
  - b. **принимали меры по предупреждению и борьбе со стереотипами, предрассудками и дискриминацией, с которыми сталкиваются дети**

- рома/цыган в школах, распространяя соответствующую информацию среди родителей детей, не являющихся цыганами, а также на основе подготовки преподавательского состава, в частности, в области межкультурного образования;
- c. включали преподавание истории геноцида рома/цыган ("Параимос") в школьные учебные программы;
  - d. принимали срочные меры, в том числе правовые и политические, для того чтобы положить конец сегрегации в школе, которой подвергаются дети рома/цыган, и интегрировали их в те школы, которые посещают ученики, принадлежащие к большинству населения;
  - e. отказались от практики частого помещения детей рома/цыган в специальные школы, добиваясь того, чтобы ученики из числа рома/цыган, не страдающие от психических расстройств, не направлялись в такие школы, а те из них, которые были в них помещены, в срочном порядке были бы направлены в обычные школы;
  - f. боролись, применяя соответствующие санкции, с преследованиями учеников из числа рома/цыган в школе;
  - g. принимали все необходимые меры для борьбы с абсентеизмом и досрочным уходом из системы образования среди детей рома/цыган;
  - h. осуществляли действия, направленные на повышение уровня осознания со стороны родителей рома/цыган важности того, чтобы их дети посещали детские сады, чтобы предупреждать уход детей из системы школьного образования и уделять приоритетное внимание образованию своих детей;
  - i. ликвидировали любые финансовые и административные препятствия на пути к доступу детей рома/цыган к образованию;
  - j. обеспечивали, чтобы каждый ребенок из числа рома/цыган имел действительный доступ к детскому саду;
  - k. набирали посредников по делам школы, в том числе и из цыган, для обеспечения связи между школой и родителями из числа рома/цыган;
  - l. обеспечивали, чтобы многие рома/цыгане становились учителями для оказания помощи в интеграции детей рома/цыган в школе;
  - m. предоставляли тем ученикам из числа рома/цыган, которые в этом нуждаются, подготовительную и дополнительную подготовку на официальном языке (языках);
  - n. предоставляли ученикам из числа рома/цыган обучение на их родном языке, по просьбе родителей;
  - o. принимали меры для обеспечения непрерывного школьного образования для детей из странствующих общин;
  - p. содействовали доступу к образованию на протяжении всей жизни для взрослых рома/цыган, которые этого желают;



- q. обеспечивали, чтобы в школьных учебниках не распространялись стереотипы в отношении рома/цыган, а содержалась информация о языке, культуре и истории рома/цыган, а также освещался тот вклад, который рома/цыгане вносят в жизнь общества;
- r. обеспечивали, чтобы случаи дискриминации в отношении рома/цыган в сфере образования расследовались и наказывались;

**5. боролись с антицыганскими настроениями в сфере занятости, и в соответствии с этим:**

- a. обеспечивали, чтобы национальное законодательство предоставляло подлинную защиту от дискриминации в сфере занятости и чтобы это законодательство действительно выполнялось;
- b. с этой целью предоставляли необходимую подготовку для государственных служащих;
- c. принимали позитивные меры в поддержку рома/цыган в отношении занятости, в частности, в том, что касается приема на работу и профессиональной подготовки;
- d. поощряли занятость рома/цыган на всех уровнях государственного сектора;
- e. принимали меры по искоренению дискриминации в отношении рома/цыган при приеме на работу и продвижении по службе;
- f. помогали рома/цыганам, страдающим от дискриминации в сфере занятости, защищать свои права в соответствующих гражданских или административных органах;
- g. проводили информационно-пропагандистские кампании в частном и государственном секторе для распространения информации о соответствующем законодательстве и о совершенствовании его соблюдения в отношении рома/цыган;
- h. ликвидировали любые препятствия, в том числе бюрократические, при занятиях традиционными ремеслами;
- i. при консультациях с рома/цыганами находили альтернативы для замены исчезнувших ремесел, которыми они традиционно занимались, например, предоставляя рома/цыганам выгодные кредиты для создания своего собственного бизнеса и/или предлагая налоговые льготы;
- j. обеспечивали, чтобы случаи дискриминации в отношении рома/цыган в сфере занятости преследовались и наказывались;

**6. боролись с антицыганскими настроениями в отношении жилья и за право на уважение к жилищу, и соответственно:**

- a. предоставляли рома/цыганам доступ к нормальному жилью;
- b. боролись с существующей де-факто или насильственной сегрегацией в отношении жилья;
- c. обеспечивали, чтобы предоставление нового социального жилья для цыган помогало их интеграции и не закрепляло их сегрегацию;

- d. обеспечивали, чтобы рома/цыгане не выселялись без уведомления и без предоставления возможности получить другое жилье в нормальных условиях;
- e. осуществляли шаги по узакониванию размещения рома/цыган на площадках или в зданиях, построенных в нарушение норм градостроительства, после того как в течение длительного периода времени публичные органы власти терпели подобную ситуацию;
- f. поощряли сосуществование и взаимопонимание между лицами из разных культур в тех кварталах, в которых проживают рома/цыгане и люди, которые не относятся к этой группе населения;
- g. боролись с предрассудками и стереотипами в отношении рома/цыган и странствующих в связи с доступом к жилью;
- h. противодействовали любому акту дискриминации в отношении рома/цыган в области жилья, в частности, добиваясь того, чтобы законодательство, в том числе и антидискриминационное законодательство, должным образом соблюдалось;
- i. принимали эффективные меры против отказа внести рома/цыган в реестр жителей, если они хотят поселиться на постоянной или временной основе;
- j. обеспечивали, чтобы градостроительные нормы не создавали систематических препятствий традиционной жизни странствующих;
- k. обеспечивали, чтобы соответствующие места для размещения, как для постоянного проживания, так и транзита, предоставлялись странствующим в достаточном количестве на подходящих и должным образом обслуживаемых площадках;
- l. поощряли консультации между всеми местными представителями и странствующими о месте расположения районов проживания, предназначенных для странствующих;
- m. обеспечивали, чтобы акты дискриминации в отношении рома/цыган в связи с жильем преследовались и наказывались;

**7. боролись с антицыганскими настроениями в сфере здравоохранения, и в соответствии с этим:**

- a. принимали меры для обеспечения равного доступа ко всей качественной медицинской помощи для рома/цыган;
- b. набирали посредников в сфере медицины, в частности, из сообщества рома/цыган, для обеспечения связи между медицинскими персоналом и администрацией и рома/цыганами;
- c. осуществляли позитивные меры для обеспечения того, чтобы никакие финансовые или административные препятствия не мешали доступу рома/цыган к здравоохранению и медицинскому обслуживанию;
- d. предоставляли подготовку для медицинских работников, направленную на борьбу со стереотипами, предрассудками и дискриминацией в отношении рома;
- e. обеспечивали, чтобы акты дискриминации в отношении рома/цыган в сфере здравоохранения преследовались и наказывались;

- f. особо запрещали любую практику насильственной стерилизации женщин из числа рома/цыган;
- g. предупреждали и боролись с любой сегрегацией в больницах и, особенно, в родильных отделениях;

**8. боролись с насилием и преступлениями расистского характера в отношении рома/цыган, и соответствующим образом:**

- a. уделяли особое внимание выполнению Общеполитической Рекомендации ЕКПН № 11 о борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в работе правоохранительных органов, и особенно Главы III этой Рекомендации о роли правоохранительных органов в борьбе с правонарушениями на почве расизма и выявлении инцидентов расистского характера;
- b. создавали комплексную систему для регистрации актов насилия в отношении рома/цыган;
- c. принимали меры для содействия тому, чтобы рома/цыгане, ставшие жертвами насилия и преступлений расистского характера, подавали жалобы, в частности, информируя рома/цыган о соответствующих органах, и обеспечивая, чтобы они получали, если потребуется, необходимую помощь;
- d. обеспечивали полицию, органам правосудия и судьям специальную подготовку в отношении законодательства по наказанию преступлений расистского характера и исполнению постановлений в отношении пострадавших из числа рома/цыган;
- e. обеспечивали, чтобы полиция и органы прокуратуры проводили необходимые расследования преступлений расистского характера и актов насилия в отношении рома/цыган, таким образом, чтобы лица, совершающие такие преступления, не оставались безнаказанными;

**9. боролись с проявлениями антицыганских настроений, которые могут исходить от полиции, и в соответствии с этим:**

- a. уделяли особое внимание выполнению Общеполитической Рекомендации ЕКПН № 11 о борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в работе правоохранительных органов;
- b. содействовали тому, чтобы рома/цыгане, пострадавшие от неправомерных действий со стороны полиции, подавали жалобы, получая при этом необходимую поддержку;
- c. обеспечивали, чтобы в случае заявлений о неправомерных действиях полиции в отношении рома/цыган проводились расследования, и чтобы лица, совершившие такие действия, подвергались судебному преследованию и наказанию;
- d. проводили подготовку сотрудников полиции в сфере прав человека и соответствующего законодательства, в частности, для того чтобы улучшить их отношения с общинами рома;
- e. информировали сотрудников полиции о тех проблемах, с которыми сталкиваются рома/цыгане, и проводили подготовку сотрудников полиции в отношении проблем, от которых страдают рома/цыгане, в частности, связанных с насилием и преступлениями расистского

характера, для того чтобы лучше предупреждать и бороться с этими явлениями;

- f. принимали меры по поощрению набора рома/цыган в сотрудники полиции, проводя для этого информационные кампании в общинах рома/цыган;
- g. обеспечивали, чтобы рома/цыгане пользовались равными возможностями для продвижения по службе в полиции;
- h. набирали и проводили подготовку необходимого количества посредников, в частности, из группы рома/цыган для обеспечения связи между рома/цыганами и полицией;
- i. обеспечивали, в соответствии с пунктом 10 Общеполитической Рекомендации ЕКРН № 11, создание независимого органа по расследованию жалоб на полицию, в частности, со стороны рома/цыган;

**10. боролись с антицыганскими настроениями, распространяемыми в СМИ, признавая при этом принцип их редакторской независимости, и соответствующим образом:**

- a. обеспечивали, чтобы законодательство действительно применялось к тем СМИ, которые призывают к дискриминации, ненависти или насилию в отношении рома/цыган;
- b. поощряли СМИ в том, чтобы не упоминать этническое происхождение лиц, упомянутых в статьях и репортажах, когда в этом нет необходимости для нормального понимания событий;
- c. поощряли СМИ в том, чтобы они принимали кодексы поведения в том числе для предупреждения любой публикации информации, которая содержит предрассудки или может вызвать дискриминацию, ненависть или насилие в отношении рома/цыган;
- d. поощряли СМИ в том, чтобы они воздерживались от распространения любой информации, способной усугубить дискриминацию и нетерпимость в отношении рома/цыган;
- e. поддерживали все инициативы, принимаемые для разъяснения опасностей антицыганских настроений, среди специалистов СМИ и их организаций;
- f. поощряли профессиональные органы СМИ в том, чтобы они проводили для журналистов особую подготовку по вопросам, связанным с рома/цыганами и антицыганскими настроениями;
- g. содействовали участию рома/цыган в секторе СМИ в целом, принимая меры для набора и подготовки журналистов и ведущих программ из общин рома/цыган;

11. **боролись с антицыганскими настроениями в отношении доступа к местам, открытым для публичного посещения, и в соответствии с этим:**
  - a. обеспечивали, чтобы антидискриминационное законодательство применялось к собственникам или к лицам, ответственным за места, открытые для публичного посещения, которые отказывают в доступе рома/цыган;
  - b. принимали меры по поощрению частных охранных компаний в том, чтобы они информировали свой персонал и готовили его в отношении того, чтобы избегать любого отношения и поведения дискриминационного характера в отношении рома/цыган;
12. **боролись с антицыганскими настроениями в отношении доступа к публичным услугам, и в соответствии с этим:**
  - a. обеспечивали, чтобы рома/цыгане имели доступ к социальным пособиям на тех же условиях, что и остальное население, и чтобы в случае необходимости применялось законодательство по борьбе с дискриминацией;
  - b. обеспечивали, чтобы общины рома/цыган, компактно проживающие в некоторых кварталах или деревнях, не находились в неблагоприятном положении в отношении публичных услуг, таких как водоснабжение, водоотведение, электричество, сбор мусора, транспорт, доступ к дорожной системе и ремонт дорог;
  - c. обеспечивали подготовку государственных служащих в области предупреждения расизма и дискриминации в отношении рома/цыган и в области соответствующего законодательства;
  - d. поощряли рома/цыган в том, чтобы они подавали жалобы в том случае, если они считают себя пострадавшими от дискриминации со стороны государственных служащих;
  - e. преследовали и наказывали тех государственных служащих, которые осуществляют дискриминацию в отношении рома/цыган;
  - f. обеспечивали, чтобы рома/цыгане имели такой же тип и качество услуг, как и остальное население;
13. **боролись с антицыганскими настроениями в связи с доступом к товарам и услугам, в частности, в банковском и страховом секторах;**
14. **для лучшего анализа проблем, с целью более эффективной борьбы с ними и адаптации планируемой политики, собирали статистические данные о рома/цыганах, в частности, в сфере образования, занятости, жилья и здравоохранения, обеспечивая при этом принципы конфиденциальности, добровольной самоидентификации и информированного согласия;**
15. **осуждали любые публичные заявления, которые публично возбуждают прямую или косвенную дискриминацию, ненависть или насилие в отношении рома/цыган;**
16. **поощряли систему мониторинга выражений антицыганских настроений в Интернете и обеспечивали эффективное преследование, в соответствии с принципами, изложенными в Дополнительном протоколе к Конвенции о преступности в**

киберпространстве, касающемся установления уголовной ответственности за акты расизма и ксенофобии, совершенные при помощи компьютерных систем;

17. в целом, для борьбы с антицыганскими настроениями и дискриминацией в отношении рома/цыган, обеспечивали:
- a. чтобы название, официально используемое для различных общин рома/цыган, было тем названием, под которым хотела бы быть известна данная община;
  - b. продвижение и защиту культуры рома/цыган, поощряя распространение среди остального населения знаний об общинах рома/цыган, а также содействуя межкультурному диалогу;
  - c. продвижение женщин из числа рома/цыган и укрепление их прав, а также борьбу с множественной дискриминацией, с которой эти женщины могут сталкиваться;
  - d. чтобы все дети из числа рома/цыган получали регистрацию при рождении;
  - e. чтобы все рома/цыгане получали документы, удостоверяющие личность;
  - f. чтобы законодательство о гражданстве не было дискриминационным в отношении рома/цыган;
  - g. чтобы гражданство для рома/цыган устраняло любые случаи статуса лиц без гражданства;
  - h. чтобы законодательство и его выполнение в отношении свободы передвижения лиц не было дискриминационным в отношении рома/цыган;
  - i. соответствующее политическое представительство, позволяющее рома/цыганам добиваться того, чтобы их голоса были услышаны;
  - j. доступ рома/цыган к бесплатной правовой помощи, для того чтобы они могли защитить свои права при всех обстоятельствах;
  - k. продвижение спорта в той мере, в какой он содействует уважению к многообразию и способствует интеграции рома/цыган.



**Общеполитическая  
рекомендация ЕКРН № 14:**

**Борьбе с расизмом  
и расовой дискриминацией  
в сфере занятости**

Принята, 22 июня 2012





Европейская комиссия против расизма и нетерпимости (ЕКРН):

Напоминая о том, что в статье 1 Всеобщей декларации прав человека провозглашается, что все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах;

Принимая во внимание Европейскую конвенцию о защите прав человека, и в частности статью 14 Конвенции, в которой содержится положение о недискриминации, касающееся соблюдения прав, изложенных в этой Конвенции и в Протоколе № 12 к ней, который содержит общие положения о запрещении дискриминации;

Учитывая прецедентную практику Европейского суда по правам человека;

Принимая во внимание Европейскую социальную хартию (пересмотренную) и, в частности, ее статьи 1, 19 и E;

Принимая во внимание прецедентную практику Европейского комитета по социальным правам;

Принимая во внимание Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств и, в частности, ее статьи 4 и 15;

Учитывая работу Консультативного комитета Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств;

Учитывая Конвенцию о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных и связанные с ней инструменты;

Учитывая Конвенцию ООН о защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей;

Учитывая Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации и, в частности, ее статьи 1 и 5;

Учитывая Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, в частности, его статьи 6, 7 и 8;

Учитывая Конвенцию Международной организации труда о дискриминации (№ 111) и Конвенцию о домашних работниках (№ 189);

Принимая во внимание Хартию Европейского Союза об основных правах;

Принимая во внимание Директиву 2000/43/ЕС Совета Европейского Союза о соблюдении принципа равного обращения между лицами независимо от расового или этнического происхождения и Директиву 2000/78/ЕС Совета Европейского Союза, устанавливающую общие рамки равного обращения в сфере занятости и профессиональной деятельности;

Напоминая о том, что ЕКРН поручена задача бороться с расизмом, расовой дискриминацией, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью в Большой Европе в контексте защиты прав человека;

Напоминая об Общеполитической рекомендации ЕКРН № 1 о борьбе с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью, Общеполитической рекомендации ЕКРН № 2 о специализированных органах по борьбе с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью на национальном уровне, Общеполитической рекомендации ЕКРН № 7 о национальном законодательстве по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией, а также об Общеполитической рекомендации ЕКРН № 13 о борьбе с антицыганскими настроениями и дискриминацией в отношении рома/цыган;

Подчеркивая, что в своих докладах о странах ЕКРП регулярно рекомендует государствам-членам принимать эффективные юридические меры, направленные на борьбу с расизмом и расовой дискриминацией в сфере занятости;

Напоминая о Рекомендациях Комитета министров Rec(89) 2 о защите личных данных, используемых для целей занятости, Rec(2001)17 об улучшении экономического положения и положения в сфере занятости рома/цыган и странствующих в Европе, Rec(2004) 2 о доступе неграждан к занятости в государственном секторе и CM/Rec(2008)10 об улучшении доступа мигрантов и лиц иммигрантского происхождения к занятости;

Учитывая так называемые Парижские принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека, единогласно принятые Генеральной ассамблеей ООН в 1993 году;

Учитывая Конвенцию ООН о статусе беженцев 1951 года и, в частности, ее статью 3;

Учитывая права меньшинств на эффективное участие в экономической жизни, защищаемых Декларацией ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, в частности, ее статью 2(2) и рекомендации Совета по правам человека ООН и, в частности, A/HRC/16/46 "Рекомендации третьей сессии Форума по вопросам меньшинств «О меньшинствах и эффективном участии в экономической жизни» 14 и 15 декабря 2010 года;

Напоминая о том, что борьба с расизмом, расовой дискриминацией, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью является неотъемлемой частью защиты и продвижения всеобщих и неделимых прав человека для каждого, без каких-либо различий;

Сознавая наличие множественных форм дискриминации в отношении групп, которыми занимается ЕКРП, в том числе на основании возраста, инвалидности, пола, гендерной идентичности или сексуальной ориентации, а также то, что этнические меньшинства, мигранты, лица в поисках убежища и женщины-беженцы сталкиваются с дополнительными барьерами в отношении доступа к занятости, участия в ней и карьеры;

Сознавая, что только законы недостаточны для того, чтобы искоренить расизм и расовую дискриминацию, но исходя из убеждения, что законы играют важнейшую роль в борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в сфере занятости;

Подчеркивая, что для того, чтобы быть эффективной, деятельность по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в сфере занятости требует достаточных человеческих и финансовых ресурсов;

Подчеркивая важность роли местных и региональных властей в сфере занятости и предоставления услуг членам групп, которыми занимается ЕКРП;

Сознавая, что искоренение расовой дискриминации, достижение равенства в сфере занятости и создание интегрированной рабочей силы требуют от государств-членов сотрудничества с социальными партнерами, в частности, с работодателями, профсоюзами и организациями гражданского общества;

Подчеркивая важность для успешного предпринимательства создания таких условий на рабочих местах, в которых трудящиеся уважались бы и их вклад ценился бы, независимо от их "расы"<sup>1</sup>, цвета кожи, языка, религии, гражданства или национального или этнического происхождения;

Подчеркивая, что искоренение расовой дискриминации и обеспечение равенства доступа к занятости и к продвижению по работе может привести к созданию многообразной рабочей силы, которая представляет собой неограниченный источник талантов для работодателей, и подчеркивая при этом, что инклюзивная рабочая среда, которая способствует многообразию и соблюдает его, дает преимущества для работодателей, трудящихся и всего общества;

Подчеркивая, что содействие недискриминации является корпоративной социальной ответственностью и эффективным инструментом маркетинга для работодателей, и что репутация, отмеченная дискриминацией, могла бы негативно сказываться на доходах компаний;

Подчеркивая, что найм людей со знанием культуры, языка и контактов в странах иностранных торговых партнеров является преимуществом для работодателей;

Сознавая, что знание права на равенство и на защиту от незаконной дискриминации, а также знание о наличии специализированных органов или механизмов подачи жалоб находятся в государствах-членах Совета Европы на низком уровне, и что такое отсутствие информированности является особо характерным для крайне малообеспеченных групп;

Подчеркивая важность обеспечения того, чтобы лица, жалующиеся на дискриминацию, или те люди, которые предоставляют им поддержку в подаче жалоб или же те, кто выступают как свидетели случаев дискриминации, должны быть защищены и иметь право на юридическую защиту от любого негативного обращения, которое может последовать в результате их действий;

---

<sup>1</sup> Поскольку все люди принадлежат к одному и тому же виду, ЕКРН отвергает теории, основанные на существовании разных рас. Однако в этой Рекомендации ЕКРН использует термин "раса" для того, чтобы те люди, которые в целом и ошибочно рассматриваются как принадлежащие к другой расе, не исключались бы из сферы защиты, предусмотренной на основании данной Рекомендации.

Рекомендует, чтобы правительства государств-членов:

1. Принимали все необходимые меры для искоренения де-юре и де-факто расизма, расовой дискриминации и расовых преследований по таким признакам, как "раса", цвет кожи, язык, религия, гражданство или национальное или этническое происхождение (нижеименуемые: расизм, расовая дискриминация и расовые преследования) в сфере занятости, как в государственном, так и частном секторах, и принимать национальное законодательство и механизмы исполнения, которые обеспечивали бы неукоснительное исполнение прав и полное равенство на практике.
2. Принимали, на основе национального плана комплексную мультидисциплинарную стратегию для содействия равенству и искоренению и предупреждению расизма, расовой дискриминации и расовых преследований в сфере занятости, включая стратегию по улучшению интеграции групп, которыми занимается ЕКРН, и их равного участия в сфере занятости и экономической деятельности.
3. Учитывали положения Директивы о расовом равенстве (2000/43/ЕС) и Директивы о равенстве в сфере занятости 2000/78/ЕС, в частности:
  - a. требования о распространении информации о законодательстве в области борьбы с дискриминацией и
  - b. продвижение диалога с социальными партнерами с целью укрепления равного обращения.
4. Приняли национальный план для всех правительственных учреждений, региональных и местных властей, а также государственных учреждений страны для обеспечения того, чтобы социальные партнеры и организации гражданского общества, выражающие интересы групп, сталкивающихся с неравенством и неблагоприятным положением в том, чтобы они могли бы консультироваться, а также предоставлять экспертизу по наиболее эффективным методам содействия равенству и искоренению расовой дискриминации и расовых преследований в сфере занятости.
5. С целью обеспечения полного равенства на практике, принимали законодательство, предоставляющее возможность осуществления позитивных действий, поощряли и предоставляли четкие рекомендации о мерах по принятию позитивных действий в сфере занятости, предупреждающих или предоставляющих компенсацию уязвимости в связи с перечисленными основаниями.
6. Ратифицировали Протокол № 12 к Европейской конвенции о защите прав человека, Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств, (пересмотренную) Европейскую социальную хартию (с принятием системы коллективных жалоб), Конвенцию ООН о защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей, а также Конвенцию Международной организации труда о достойном труде домашних работников.

## 1) ЮРИДИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА

Необходимо обеспечивать, чтобы национальное законодательство предоставляло подлинную защиту против прямой и косвенной дискриминации в сфере занятости, и чтобы оно осуществлялось на практике, в том числе благодаря поощрению саморегулирования частного сектора, и, соответственно:

- a) Обеспечивать, чтобы национальное законодательство в отношении борьбы с дискриминацией в сфере занятости распространялось на всех работодателей, включая государственные органы, физических и юридических лиц, и гарантировало бы равенство во всех областях государственной и частной сферы занятости и профессиональной деятельности.
- b) Обеспечивать, чтобы в сферу действия национального антидискриминационного законодательства в области занятости включалось членство и участие в профессиональных организациях и профсоюзах и доступ ко всем преимуществам, обеспечиваемым этими организациями, коллективным трудовым договорам, зарплатам, профессиональной подготовке и ориентации, социальной защите и осуществлению экономической деятельности.
- c) Принимать законодательство, направленное против дискриминации по более чем одному признаку, для того чтобы обеспечивать защиту от множественных форм дискриминации.
- d) Обеспечивать, чтобы дискриминационные положения, которые включены в индивидуальные или коллективные договоры или соглашения, внутреннее регулирование компаний, а также правила, регулирующие независимые профессии, доступ к кредиту и займам, в организациях трудящихся и работодателей были исправлены или отменены.
- e) Основываясь на регулярном мониторинге данных о равенстве, связанных со сферой занятости, обеспечивать необходимые правовые инструменты для проведения обзора соблюдения всех законов, нормативных актов и административных положений на национальном и местном уровне, запрещающих расовую дискриминацию в сфере занятости. Законы, нормы и административные положения, в том числе и препятствия на пути найма трудящихся из групп, которыми занимается ЕКРН, и в отношении которых установлено, что они не соответствуют запрету на дискриминацию, должны быть исправлены или отменены.

### Государственные закупки

- f) Принимать законодательство, разрешающее органам, заключающим договоры, предусматривать дополнительные возможности установления санкций в процессе проведения государственных закупок в отношении тех участников экономической деятельности, которые нарушили международные обязательства в отношении недискриминации, в том числе стандарты ЕС в области социального и трудового права или международного социального права.

### **Юридические обязанности органов власти**

- g) Принимать законодательство, требующее от органов власти, при исполнении ими своих обязанностей, в том числе и в качестве работодателя, содействовать равенству и предупреждать и искоренять расизм, расовую дискриминацию и преследование по вышеперечисленным основаниям.

### **Юридические обязанности работодателей**

- h) Принимать законодательство, требующее от всех работодателей содействовать равенству, предупреждать и искоренять расизм, расовую дискриминацию и расовые преследования в сфере занятости.
- i) Принимать законодательство, обеспечивающее запрет преследований в сфере занятости, с требованием от всех работодателей обеспечения отсутствия на рабочих местах расовых преследований или нетерпимости.
- j) Принимать законодательство, которое возлагало бы на работодателя ответственность за акты незаконной расовой дискриминации или расовых преследований, совершенных в процессе работы. Законодатель несет ответственность, за исключением тех случаев, если он или она могут доказать, что он или она предпринимали такие шаги, которые были разумно практичными, для предупреждения незаконных актов.
- k) Укреплять работу существующих служб трудовой инспекции и предоставлять им достаточные ресурсы для эффективного осуществления искоренения и предупреждения расизма, расовой дискриминации и расовых преследований в сфере занятости.

### **Меры наказания**

- l) Принимать законодательство, предусматривающее защиту от увольнения или иных ответных действий, в отношении тех трудящихся, которые жалуются на расовую дискриминацию или расовые преследования, и обеспечивать свидетелям или поддерживающим их лицам, в том числе работникам или иным лицам, сообщающим о таких актах или предоставляющим свидетельства, защиту от любого возможного негативного обращения в результате их действий.

## **2) ЗНАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

Принимать шаги по улучшению знания прав в сфере равенства и наличие специализированных органов и механизмов обжалования, включая положения о медиации, примирении и арбитраже, среди групп, которыми занимается ЕКРН, и улучшать знания антидискриминационного законодательства и практики среди судей и адвокатов и, соответствующим образом:

- a) Поощрять участие групп гражданского общества, представляющих интересы тех, кто сталкивается с расовым неравенством, в национальной стратегии по искоренению расовой дискриминации.

- b) Развивать стратегию в области национального образования и расширения возможностей для укрепления потенциала членов групп, которыми занимается ЕКРН, в противодействии расизму, расовой дискриминации и расовым преследованиям в сфере занятости.
- c) Защищать и поддерживать правозащитную деятельность организаций гражданского общества, направленную на искоренение расовой дискриминации и на продвижение равенства.
- d) Обеспечивать профессиональную подготовку для судей, прокуроров, адвокатов, а также всех соответствующих государственных служащих в области антидискриминационного законодательства и практики.
- e) Обеспечивать подготовку для работодателей в отношении их обязанностей и ответственности на основании антидискриминационного законодательства, в том числе и в области прав трудящихся на то, чтобы с ними обращались с уважением и чтобы они были свободны от расовой дискриминации или расовых преследований в сфере занятости.

### 3) ДОСТУП К ПРАВОСУДИЮ

Улучшать доступ жертв дискриминации к правосудию и обеспечивать, чтобы им предоставлялись доступные юридические или административные каналы, гарантирующие незамедлительные и эффективные средства правовой защиты, и для этого:

- a) Провести обзор доступа к судебным и/или административным процедурам, связанным с жалобами на дискриминацию в сфере занятости, обеспечивая, чтобы эти процедуры были легкодоступны для групп, которыми занимается ЕКРН, в том числе в отношении сроков рассмотрения.
- b) Принимать законодательство, требующее распределения бремени доказательств между заявителями и работодателями-ответчиками, и предоставлять практические рекомендации и подготовку для судей и адвокатов по соблюдению этого законодательства.
- c) Создавать процедуры, требующие от работодателя предоставить заявителю разъяснение фактов в отношении спора, связанного с жалобой на возможную или действительную дискриминацию.
- d) Предусматривать, чтобы законодательство гарантировало бесплатную юридическую помощь<sup>1</sup> в связи с делами о расовой дискриминации и расовых преследованиях в области занятости в компетентном суде, и, когда это необходимо, предоставлять адвоката, назначенного судом, для жертв, которые хотят обратиться в суд как заявители или истцы и которые не имеют для этого необходимых средств. Если необходимо, следует бесплатно предоставлять переводчика.

---

<sup>1</sup> В соответствии с Общеполитической рекомендацией № 7 и согласно национальным критериям предоставления права на такую помощь.

- e) Обеспечивать, чтобы национальное антидискриминационное законодательство позволяло специализированным органам или иным аналогичным учреждениям, профсоюзам, ассоциациям и неправительственным органам, которые могут, в соответствии с критериями, содержащимися в национальном законодательстве, проявлять законный интерес к борьбе с расизмом и расовой дискриминацией, выносить дела о дискриминации в сфере занятости на рассмотрение соответствующего суда. Закон должен позволять таким органам обращаться с такими делами либо от имени жертвы, либо в ее поддержку, при условии, что соответствующая жертва даст свое согласие в письменном виде.
- f) Создавать доступные процедуры для урегулирования жалоб на дискриминацию в сфере занятости через процессы альтернативного урегулирования споров, такие как медиация, примирение и арбитраж.
- g) Предоставлять возможность компетентным судебным органам рассматривать свидетельства, полученные в результате проверки ситуации, в соответствии с национальной правовой системой.

#### **4) НАЙМ**

Принимать меры по искоренению расовой дискриминации из всех процедур найма и отбора, и обеспечивать, чтобы такие процедуры гарантировали равные возможности для всех заявителей, и, соответствующим образом:

- a) Обеспечивать, чтобы работодатели проверяли и анализировали свои процедуры найма и отбора с целью искоренения расизма и прямой и косвенной расовой дискриминации, в том числе анализируя свои условия доступа к занятости, критерии отбора, процессы найма, а также отбор при продвижении по службе или при предоставлении доступа к возможностям подготовки и к опыту практической работы.
- b) Поощрять работодателей в обеспечении того, чтобы их критерии найма и отбора были сосредоточены на опыте, квалификациях и компетенциях, требующихся для каждой должности.
- c) Принимать законодательство, которое ставит вне закона публикацию или приводит к публикации объявлений, которые имеют дискриминирующую цель или последствия.
- d) Предоставлять специализированному органу полномочия в проведении мониторинга и принятия мер по предупреждению дискриминирующих объявлений.

#### **5) РАВЕНСТВО ВОЗМОЖНОСТЕЙ**

Принимать меры по ликвидации препятствий в отношении занятости членов групп, которыми занимается ЕКРН, связанных с расизмом и расовой дискриминацией, и работать над созданием интегрированной рабочей силы и, соответственно:

- a) Обеспечивать, чтобы лица трудового возраста, которым законом разрешено пребывать в государстве-члене, имели право на получение разрешения на работу в разумные сроки.



- b) Содействовать развитию наставничества и программ параллельной помощи для поощрения установления контактов между работодателями и членами групп, которыми занимается ЕКРН.
- c) Принимать законодательство по созданию национальных прозрачных механизмов для проведения оценки, сертификации и признания квалификаций, в том числе предварительного обучения и предварительного опыта, независимо от стран, в которых это было получено, и независимо от того, было ли это получено в формальных или неформальных рамках, при этом избегая чрезмерной стоимости переводов или нотариальных расходов.
- d) Через кампании и иными средствами содействовать принятию и реализации эффективной антидискриминационной практики и соблюдению стандартов равенства и многообразия во всех сферах занятости, включая создание преимуществ для работодателей, связанных с многообразной и многокультурной рабочей силой.
- e) Организовывать языковые курсы для членов групп, которыми занимается ЕКРН, когда возможно бесплатно, и поощрять кампании для содействия их интеграции на рабочем месте.
- f) Обеспечивать равный доступ к возможностям самозанятости, таким как доступ к финансовым средствам и кредитам, для тех групп, которыми занимается ЕКРН.
- g) Обеспечивать, чтобы все работодатели предоставляли равные возможности продвижения по службе для всех членов групп, которыми занимается ЕКРН, и для этого предоставлять им необходимую подготовку без отрыва от производства и иную профессиональную подготовку.
- h) Обеспечивать, чтобы персонал, занимающийся менеджментом и человеческими ресурсами, получал необходимую первичную подготовку и профессиональную поддержку для того, чтобы взаимодействовать с этнически, религиозно и лингвистически разнообразными трудящимися и искоренять и предупреждать расовую дискриминацию и расовые преследования.

## **6) РАСОВАЯ ДИСКРИМИНАЦИЯ**

Принимать меры по искоренению расовой дискриминации на рабочем месте. В частности, осуществлять конкретные шаги по ликвидации расовых преследований в сфере занятости и для этого проводить кампании против расовых преследований в сфере занятости и поощрять работодателей создавать механизмы по предупреждению таких преследований, расизма и нетерпимости на рабочем месте, в том числе в том, чтобы принимать и осуществлять политику, противодействующую преследованиям, и назначать соответствующих сотрудников и создавать процедуры, в том числе медиацию, для внимательного и быстрого рассмотрения жалоб на преследования.

## 7) ПОЗИТИВНЫЕ ДЕЙСТВИЯ

В полной мере использовать положения о мерах по позитивным действиям, предусмотренным в международном и европейском антидискриминационном праве, и для этого:

- a) Поощрять такой рынок труда, который должным образом отражает многообразие населения, и принимать все необходимые шаги по преодолению препятствий на пути к доступу к занятости, с которыми сталкиваются группы, которыми занимается ЕКРН, например, благодаря инвестированию в программы, позволяющие укрепить навыки для получения рабочего места для членов таких групп.
- b) Принимать законодательство, позволяющее работодателям принимать временные специальные меры, направленные либо на снижение последствий, либо на возмещение в связи с неблагоприятными условиями, с которыми сталкивались лица в силу вышеуказанных причин, или для того, чтобы содействовать их полному участию в сфере занятости. Эти меры не следует продлевать, если поставленные задачи были уже достигнуты.
- c) Предоставлять четкие рекомендации, включая практические примеры, в отношении возможностей работодателей принимать конкретные позитивные меры в сфере занятости.

## 8) САНКЦИИ

Обеспечивать, чтобы в законе жертвам дискриминации предоставлялись эффективные средства правовой защиты, и чтобы санкции за незаконную расовую дискриминацию и расовые преследования в сфере занятости и при найме были эффективными, соразмерными и действенными, и, соответствующим образом:

- a) Анализировать санкции, имеющиеся у соответствующих судов и иных судебных органов, для обеспечения того, чтобы у них были полномочия, помимо прочего:
  - i. делать заявления о правах истца и работодателя;
  - ii. давать указания работодателю о выплате компенсации за материальный и моральный ущерб, нанесенный истцу;
  - iii. последовательно наказывать работодателей-нарушителей путем наложения дополнительных штрафов;
  - iv. в случае целесообразности отдавать указания о восстановлении незаконно уволенного истца на рабочем месте у работодателя;
  - v. предоставлять работодателям рекомендации и/или давать указания об изменении с указанием конкретных сроков, в будущей практике работодателя и наказывать тех работодателей, которые не выполняют такое решение.
- b) Предоставлять государственным органам полномочия приостанавливать лицензии и разрешения, делать заявления о несоблюдении антидискриминационного законодательства и исключать работодателей из тендеров на государственные заказы.

## **9) УКРЕПЛЯТЬ ПОЛНОМОЧИЯ И РОЛЬ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫХ ОРГАНОВ**

Обеспечивать, чтобы специализированные органы и другие национальные учреждения, которые борются с расизмом и расовой дискриминацией, имели соответствующие организационные структуры, механизмы отчетности, руководство и адекватные ресурсы, для того чтобы быть независимыми и эффективно осуществлять свои функции, и использовать свои ресурсы стратегически, в соответствии со стандартами, содержащимися в Общеполитических рекомендациях ЕКРН № 2 и № 7; для этого: проанализировать полномочия этих учреждений, для того чтобы они могли работать более эффективно в области занятости с целью борьбы с расовой дискриминацией и расовыми преследованиями и содействовать равенству возможностей, в том числе предоставляя полномочия органам обращаться с делами в суды и участвовать в разбирательствах в качестве экспертов.

## **10) ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

Обеспечивать, чтобы национальная стратегия по содействию равенству и искоренению и предупреждению расизма, расовой дискриминации и расовых преследований в сфере занятости осуществлялась на всех уровнях государственного управления и опиралась на данные о равенстве и достаточные выделяемые ресурсы, и соответственно:

### **Сбор данных**

- a) Осуществлять эффективный мониторинг и подотчетность национальной антидискриминационной стратегии путем разработки индикаторов и принятия стандартов, сбора и мониторинга данных о равенстве, создания критериев по измерению и оценке влияния принимаемых мер и, соответственно:
  - i. вкладывать средства и создавать инициативы для сбора и анализа данных о равенстве в сфере занятости в соответствии с правилами защиты данных и при соблюдении принципов конфиденциальности, информированного согласия и добровольной самоидентификации людей как членов отдельной группы и при консультациях с соответствующими группами;
  - ii. требовать от публичных органов власти проводить мониторинг состава их рабочей силы и предоставлять отчеты по запросу со стороны специализированного органа;
  - iii. предоставлять специализированному органу возможность публиковать на регулярной основе дезагрегированные данные о занятости, которые отвечают установленным стандартам и дезагрегированы, помимо прочего, по критерию "расы", цвета кожи, языка, религии, гражданства или национального или этнического происхождения.

### **Национальный договор в сфере занятости**

- b) Развивать и содействовать принятию всеми работодателями национальной модели трудового договора, которая требовала бы от работодателей соблюдать минимальные правовые стандарты трудового права и антидискриминации и поощряла бы равенство и многообразие в сфере занятости.

### **Кодексы поведения и планы в области равенства**

- c) Разрабатывать и продвигать кодексы поведения на основе эффективной практики в сфере занятости и планы в области

равенства для создания многообразной трудовой среды, которая поощряет уважение ко всем. Это будет поддерживать работодателей в продвижении равенства и искоренении и предупреждении расовой дискриминации и расовых преследований на рабочем месте, в том числе, помимо прочего, при найме и отборе, в доступе к возможностям подготовки и продвижении по службе, а также при завершении трудовой деятельности.

- d) Давать возможность специализированным органам осуществлять мониторинг соблюдения таких кодексов и планов и предоставлять практическую поддержку работодателям через обеспечение подготовки и на основании материалов, практических рекомендаций по вопросам равенства, таких как государственные закупки, позитивные действия и найм, а также благодаря поощрению работодателей создавать равные возможности и осуществлять политику, направленную на борьбу с преследованиями.

### **Стимулы**

- e) Развивать стимулы для поощрения работодателей в том, чтобы использовать эффективную практику в сфере занятости, например, путем вручения официальных премий за заслуги, сокращения налогов для предпринимателей с многокультурной рабочей силой или для тех, кто принимает согласованные позитивные меры, такие как найм членов групп, которыми занимается ЕКРН.

## ПОЯСНИТЕЛЬНЫЙ МЕМОРАНДУМ

### Введение

Данная Общеполитическая рекомендация (нижеименуемая: Рекомендация) посвящена борьбе с расизмом, расовой дискриминацией и расовым преследованием в области занятости. Она направлена на то, чтобы развить и укрепить Общеполитическую рекомендацию ЕКРН № 7, в которой излагаются те аспекты, которые необходимо включить для обеспечения того, чтобы национальное законодательство по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией было как можно более полным. В частности, данная Рекомендация направлена на обеспечение того, чтобы в странах принималось соответствующее законодательство по борьбе с расовой дискриминацией и продвижением равенства в сфере занятости. ЕКРН полагает, что как соответствующее законодательство, так и активное продвижение равенства являются важнейшими факторами для того, чтобы группы, которыми занимается ЕКРН, могли преодолеть препятствия в сфере занятости и достичь полного участия на рынке труда. В ней признается важная роль государственных органов, работодателей и социальных партнеров в партнерстве с национальными властями в достижении этой цели благодаря, помимо прочего, программам по интеграции, эффективной практике и позитивным действиям.

Притом что в сфере занятости отмечаются позитивные результаты принятия законодательства, ставящего вне закона дискриминацию, в рамках работы ЕКРН по мониторингу стран наблюдаются препятствия на пути соблюдения такого законодательства и в отношении его эффективности в большинстве государств-членов Совета Европы. Напоминая о том, что неисполнение соответствующего уже имеющегося законодательства подрывает действия против расизма и нетерпимости в целом, данная Рекомендация также содержит основные принципы обеспечения того, чтобы средства правовой защиты были доступными и использовались на практике.

ЕКРН также отмечает, что расизм и расовая дискриминация в сфере занятости проявляются в самых разных формах, в том числе в виде преследований, виктимизации, дискриминации по ассоциации, распространяемой дискриминации, множественной дискриминации, указаний о дискриминации, поощрения и разжигания дискриминации, а также в виде сегрегации. Исходя из этого, данная Рекомендация подчеркивает важность обеспечения равных возможностей в сфере занятости для всех на практике, независимо от той конкретной формы, в которой проявляются расизм и расовая дискриминация.

Рекомендация охватывает следующие этапы занятости: условия доступа к занятости, самозанятость и профессиональная деятельность, в том числе критерии отбора, а также условия найма и продвижения по службе, независимо от сферы деятельности, и на всех уровнях профессиональных взаимоотношений; профессиональная ориентация и подготовка; условия занятости, включая оплату труда; членство в профсоюзах и получение льгот в результате коллективных трудовых договоров; условия труда; развитие карьеры и повышение по службе, а также завершение трудовых отношений.

Рекомендация обращена к правительствам всех государств-членов Совета Европы, которые несут ответственность за создание эффективных правовых и политических рамок для борьбы с расизмом, расовой дискриминацией и расовым преследованием в обществе в целом и в сфере занятости, в частности. Именно они обязаны обеспечивать, чтобы все соответствующие участники в этой сфере, в том числе государственные власти и органы (в том числе специализированные

органы, которым поручено бороться с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью на национальном уровне), социальные партнеры (в том числе профсоюзы и ассоциации работодателей), НПО и государственные и частные работодатели осуществляли эффективные действия против расизма, расовой дискриминации и расовых преследований в сфере занятости.

В соответствии с полномочиями ЕКРН данная Рекомендация сосредоточена на случаях проявления расизма и расовой дискриминации на основании "расы", цвета кожи, языка, религии, гражданства или национального или этнического происхождения (далее - перечисленные основания). При этом ЕКРН сознает, что дискриминация, а также преследования в сфере занятости существуют и по другим признакам, таким как возраст, инвалидность, пол, гендерная идентичность или сексуальная ориентация. Необходимо привлечь внимание к тому, что многие рекомендации, содержащиеся в данном тексте, могут применяться с учетом конкретных условий и к этим другим основаниям.

## **Определения**

### ***"Расизм и расовая дискриминация"***

В своей Общеполитической рекомендации № 7 о национальном законодательстве по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией ЕКРН дает следующее определение расизму и расовой дискриминации:

*а) "расизм" означает убежденность в том, что такие основания, как раса, цвет кожи, язык, религия, гражданство и национальное или этническое происхождение оправдывают неуважение к лицу или к группе лиц или чувство превосходства у лица или у группы лиц.*

*б) "прямая расовая дискриминация" означает любое неодинаковое обращение по таким основаниям, как раса, цвет кожи, язык, религия, гражданство и национальное или этническое происхождение, не имеющее объективного и разумного оправдания. Неодинаковое обращение лишено объективного и разумного оправдания, если оно не преследует легитимную цель или если отсутствует разумная соразмерность между используемыми средствами и поставленной целью.*

*с) "косвенная расовая дискриминация" имеет место тогда, когда совершенно нейтральный фактор, например, норма, критерий или порядок, не может быть легко соблюден лицами, принадлежащими к группе, определяемой признаками расы, цвета кожи, языка, религии, гражданства и национального или этнического происхождения, или когда этот фактор ставит данную категорию лиц в невыгодное положение, кроме случаев, когда он имеет объективное и разумное оправдание. Последнее возможно, если он преследует легитимную цель и если существует разумная соразмерность между используемыми средствами и поставленной целью.*

### ***"Группы, которыми занимается ЕКРН"***

В своей работе по мониторингу стран, а также по общим темам ЕКРН рассматривает положение многочисленных групп, которые особо уязвимы для актов расизма, ксенофобии, антисемитизма и нетерпимости. В Общеполитической рекомендации № 4 о национальных исследованиях по вопросу восприятия проблем расизма и дискриминации их потенциальными жертвами отмечается, что определение таких категорий *"будет зависеть соответствующим образом от обстоятельств в стране и может включать, например, группы иммигрантов, национальных меньшинств и/или иные уязвимые группы"*. В ежегодных докладах ЕКРН к категории "уязвимых групп"

относятся рома/цыгане<sup>1</sup>, мигранты, мусульмане, беженцы и лица в поиске убежища, члены чернокожих и еврейских сообществ, а также другие религиозные меньшинства.

### **Пункт 1 Рекомендации (юридическая экспертиза)**

В пункте 1(а) Рекомендации подчеркивается, что запрет расовой дискриминации в сфере занятости применяется ко всем работодателям, независимо от размера компании, как в государственном, так и в частном секторе. В своей работе по мониторингу стран ЕКРН отмечает, что некоторые национальные антидискриминационные законы не уточняют, что работодатели, являющиеся физическими или юридическими лицами, несут ответственность за акты незаконной дискриминации. В Рекомендации подчеркивается, что запрет на дискриминацию распространяется на работодателей, которые являются либо физическими, либо юридическими лицами.

Гарантия равенства и защита от расизма, расовой дискриминации и расовых преследований в пункте 1(а) призвана применяться ко всем трудящимся, при этом это должно определяться национальным законодательством. Исходя из своего мониторинга стран, ЕКРН сознает, что национальное антидискриминационное законодательство в некоторых государствах-членах не предусматривает адекватной защиты от дискриминации или преследований для трудящихся, таких как работников по договору, сезонных работников, работников, занимающихся посредничеством, сельскохозяйственных работников, моряков, военнослужащих и другие категории внештатного персонала. Помимо этого, трудящиеся в некоторых секторах не пользуются защитой закона, например, помощники по хозяйству, работающие в частных домах. Во многих странах домашние работники не имеют защиты со стороны национального трудового законодательства и, в результате этого, они особо уязвимы в отношении расовой дискриминации и расовых преследований в контексте условий занятости и труда.

В пункте (b) государствам-членам рекомендуется обеспечивать, чтобы сфера действия национального антидискриминационного законодательства в сфере занятости предусматривала широкое применение. Осуществление экономической деятельности включает, помимо прочего, выдачу разрешений на торговлю, например торговлю на улице.

### **Множественная дискриминация**

В пункте 1(с) содержится рекомендация государствам-членам обеспечивать юридическую защиту от множественных форм дискриминации. Некоторые люди находятся в неблагоприятном положении, поскольку подвергаются дискриминации по ряду перечисленных причин. Например, члены этнического меньшинства могут подвергаться дискриминации не только из-за своего расового или этнического происхождения, но и потому, что они являются женщинами или инвалидами, или же ЛГБТ, или же пожилыми людьми, а также в силу сочетания этих факторов. "Множественная дискриминация" относится к дискриминации, с которой сталкиваются по двум или более вышеперечисленным причинам, например, по признаку религии и пола, с чем сталкиваются женщины-мусульманки.

---

<sup>1</sup> В своей Общеполитической рекомендации № 13 о борьбе с антицыганскими настроениями и дискриминацией в отношении рома/цыган ЕКРН заявляет, что термин "рома" включает не только рома/цыган, но также и синти, кали, ашкали, "египтян", манушей и родственные группы населения в Европе, наряду со странствующими, для того чтобы отразить большое многообразие соответствующих групп. Термин "рома/цыгане", используемый в данной Рекомендации, также подпадает под это определение.

"Пересекающаяся дискриминация", которая является другой концепцией и была признана лишь недавно, по крайней мере на международных форумах, относится к ситуации, когда ряд причин взаимодействуют друг с другом одновременно таким образом, что они становятся неразделимыми и их сочетание создает новую основу для дискриминации. Например, работодатель продвигает по должности и чернокожих мужчин, и белых женщин, но никогда не продвигает чернокожих женщин. Этот работодатель не осуществляет дискриминацию по признаку "расы" или пола, но может делать это на основании сочетания "расы" и пола. Концепция множественной или пересекающейся дискриминации редко рассматривается в национальном законодательстве в сфере дискриминации, которое скорее сосредотачивается на одном признаке дискриминации в каждом данном случае.

### **Данные о равенстве**

В пункте 1(е) государствам-членам рекомендуется, основываясь на данных о равенстве, предоставлять необходимые юридические инструменты для анализа соблюдения всех законов, норм и административных положений, а также политики по запрещению дискриминации. ЕКРН отмечала, что соответствующие данные, разбитые по разным категориям, таким как "раса", цвет кожи, язык, религия, гражданство или национальное или этническое происхождение, могут предоставить важную исходную информацию о положении уязвимых групп для информированного использования в социальной политике, направленной на обеспечение равенства в сфере занятости, а также для оценки такой политики для того, чтобы осуществлять любые необходимые изменения и корректировки.

Сбор таких данных должен проводиться систематически и в соответствии с принципами конфиденциальности, информированного согласия и добровольной самоидентификации людей как членов конкретной группы и при полном соблюдении принципа защиты данных, содержащихся в Конвенции Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных, в которой содержатся принципы, регулирующие обработку личных данных, и учитываются рекомендации, принятые Комитетом министров, уточняющие руководящие принципы применения Конвенции к конкретным секторам или обстоятельствам.

### **Государственные закупки**

Рекомендация в пункте 1(f) ставит целью обеспечить, чтобы государственные закупки проводились согласно соответствующим положениям ВТО или стандартам ЕС, требующим, чтобы все соображения государственных закупок, в том числе и социальные факторы, увязывались с предметом договора. Помимо применения санкций, от государственных органов может потребоваться проводить мониторинг и содействовать реализации этих положений договоров. От подрядчиков может также требоваться предоставлять органу-заказчику качественный план, в котором должно быть определено, как подрядчик содействует равенству и недискриминации в сфере занятости и в предоставлении своих услуг. К процессу оценки и анализа этих планов в сфере равенства могут привлекаться органы, занимающиеся вопросами конкуренции, или национальные специализированные органы. Государственные органы могут также принимать критерии исключения, позволяющие им учитывать предыдущие результаты подрядчика в области недискриминации, например, итоговое постановление по правонарушению, связанным с дискриминацией, или с равным обращением с трудящимися.



## **Юридические обязанности государственных органов**

В пункте 1(g) рекомендуется, чтобы закон требовал от государственных органов при исполнении ими своих обязанностей, в том числе и своих функций как работодателя, содействовать равенству и предупреждать и искоренять расизм, расовую дискриминацию и расовые преследования. Данная Рекомендация направлена на то, чтобы возложить на государственные органы обязанность активно содействовать равенству в сфере занятости, а не просто избегать дискриминации.

ЕКРН признает, что государственные органы, в том числе местные и региональные органы, во многих государствах-членах действуют как крупные работодатели и как таковые должны искоренять дискриминацию и содействовать равенству в своей практике в области занятости. Они также должны играть важную роль в обеспечении модели эффективной практики занятости в государственном и частном секторах.

Обязанность государственных органов продвигать равенство требует от них создавать и реализовывать "программы в области равенства", разрабатываемые при содействии специализированного органа. Такие программы в области равенства должны включать функции государственных органов как работодателя и требовать проведения оценки результатов всей политики и решений государственных органов в области занятости, направленных на продвижение равенства и искоренение расизма, расовой дискриминации и расовых преследований. Понимание потенциального воздействия политики и принятие решений в сфере занятости в отношении различных групп в обществе поможет государственным органам принимать информированные решения и искоренять любую дискриминацию по перечисленным признакам.

Проведение оценки воздействия политики или принятия решений в области занятости на вопросы равенства может потребовать проведения оценки или анализа надлежащих данных о равенстве, собираемых с помощью многообразных средств, в том числе и проведение консультаций с затрагиваемыми группами. Результаты такой оценки должны учитываться и помогать совершенствовать процессы принятия решений государственными органами.

Например, когда государственный орган подозревает, что доля этнических, религиозных или лингвистических меньшинств среди его работников находится на низком уровне, по сравнению с этническими, религиозными или культурными характеристиками того общества, в котором он действует, ему необходимо провести оценку своими сотрудниками, благодаря сбору данных о равенстве в отношении "расы", цвета кожи, языка, религии, гражданства и национального и этнического происхождения его действующих работников. На основе этой информации орган мог бы выявить ряд пробелов, таких как недопредставленность уязвимых групп в его рабочей силе в целом или же недопредставленность на определенных постах или уровнях руководителей в самом органе. Затем он должен провести анализ своей политики и практики в сфере занятости и определить цели, с указанием конкретных сроков, для преодоления выявленных пробелов, создавая системы мониторинга и оценки данных о равенстве в конкретных областях, таких как уровень принятых на работу заявителей, использование возможностей подготовки, рассмотрение заявлений о продвижении по службе и уровне успеха, заявления и жалобы, увольнения, избыток рабочей силы, уход на пенсию и продолжительность службы или время, проведенное на постах с разным уровнем оплаты. Наконец, орган должен в течение определенного периода времени проводить мониторинг и оценку своего продвижения вперед по достижению задач обеспечения равенства.

### **Юридические обязанности работодателей**

В пункте 1(h) рекомендуется, чтобы законодательство требовало от работодателей содействовать равенству, предупреждать и искоренять расизм, расовую дискриминацию и расовые преследования в сфере занятости. Работодатель может осуществлять эту обязанность путем выполнения плана действий в области равенства, в котором устанавливается график, в рамках которого, помимо прочего, предусматриваются разработка и обзор политики и процедур в сфере равенства и противодействия преследованиям, анализ найма, процедур отбора и увольнения, развитие соответствующих мер в области позитивных действий и разработка и реализация программы подготовки в области равных возможностей и преследований для всех сотрудников. Планы действий в области равенства должны предусматривать цели для достижения этих задач и для мониторинга и оценки проделанного прогресса.

Содействие равенству и предупреждению и искоренению расовой дискриминации в сфере занятости может включать действия по преодолению или сведению к минимуму неблагоприятного положения, в котором находятся группы, которыми занимается ЕКРН. Это может включать выявление и устранение барьеров, которые мешают лицам из групп, сталкивающимся с неравенством, получить доступ к рабочим местам, например, когда критерии отбора на работу включают знание языка страны, что не является необходимым для эффективной работы именно на данном месте и что является препятствием для трудящихся-мигрантов или религиозных или этнических меньшинств. Другие примеры включают принятие мер, в разумные сроки, по удовлетворению конкретных потребностей религиозных меньшинств, таких как предоставление сотрудникам помещения для молитвы или же, если работодатель обеспечивает напитки или питание для сотрудников, соблюдение требований определенной диеты. Принятие мер по соблюдению отдельных потребностей лингвистических меньшинств может включать предоставление или перевод главных документов работодателя на соответствующие языки меньшинств. Другие шаги могут включать обеспечение того, чтобы правило ношения одежды на рабочем месте не дискриминировало бы косвенно уязвимые группы и чтобы любые ограничения на одежду, в том числе и прически, были обоснованы.

### **Преследования**

В пункте 1(i) Рекомендации на работодателя возлагается ответственность за обеспечение того, чтобы рабочие места были свободны от расовых преследований. Преследования являются одной из основных форм дискриминации и их трудно доказать. Расовые преследования имеют место тогда, когда отмечается нежелательное поведение, связанное с перечисленными признаками, с целью или имеющее последствия нанесения ущерба достоинству лица, или создание запугивающей, враждебной, унижающей достоинство, оскорбительной или устрашающей атмосферы. Например, если работодатель надсмехается над религиозной практикой и верованиями своих работников и унижительно высказывается об их вере, то такие высказывания могут составлять преследование по признаку религии.

Преследования могут осуществляться со стороны работодателя, его или ее работников, агентов, клиентов, пользователей услуг или посетителей. Преследования со стороны клиентов, пользователей услуг или посетителей часто имеют место на многих рабочих местах, где оказывают услуги гражданам; например, медицинские сотрудники особо уязвимы в отношении преследований, когда они предоставляют услуги срочной медицинской помощи или иной медицинской помощи. Закон должен обеспечивать, чтобы все трудящиеся были защищены от незаконного преследования, независимо от того, исходит ли оно от

работодателя, его или ее работников, агентов или граждан, которые являются клиентами, пользователями услуг или посетителями.

### **Субсидиарная ответственность**

В пункте 1(j) Рекомендации предусматривается, что будет приниматься законодательство, которое призвано устанавливать ответственность работодателей за незаконную расовую дискриминацию или расовые преследования, имеющие место в рамках трудовой деятельности. Работодатель будет нести юридическую ответственность, за исключением тех случаев, когда он или она могут доказать, что он или она предприняли такие шаги, какие были разумно осуществимы для предупреждения незаконных актов.

Цель субсидиарной ответственности состоит в том, чтобы возложить на работодателей, не принимающих необходимые меры, юридическую ответственность за акты незаконной расовой дискриминации или расовых преследований, осуществляемые работниками, агентами, клиентами, пользователями услуг или заказчиками.

Например, если владелец магазина уходит в отпуск и сотрудник, который остается ответственным за магазин, незаконным образом преследует коллегу, например шутками или оскорблениями расового характера, то владелец магазина будет юридически ответственен за действия своего работника.

Работодатели, которые используют кадровые агентства или аналогичные службы, несут ответственность за действия других лиц, поэтому они должны обеспечивать, чтобы эти службы действовали соответствующим образом и согласно принципам равенства и политики многообразия. Исходя из этого, субсидиарная ответственность работодателей должна применяться и к агентам за их незаконные действия в виде расовой дискриминации или расового преследования в отношении работников агентства, работающих на работодателя.

При этом работодатель не будет нести юридической ответственности, если он или она могут продемонстрировать, что они приняли все разумные меры для предупреждения незаконных актов расовой дискриминации или расовых преследований. Разумные меры требуют от работодателя знать то, что делают работники, агенты, клиенты, пользователи услуг или заказчики, и принимать активные меры для выполнения обязанностей работодателя в сфере равенства, например, в том что касается наличия и реализации политики в сфере равенства или предоставления подготовки в сфере равенства для работников.

### **Службы трудовой инспекции**

В пункте 1(k) Рекомендации предусматривается необходимость укрепления и предоставления достаточных ресурсов в отношении деятельности существующих служб трудовой инспекции, для того чтобы они могли эффективным образом устранять и предупреждать расизм, расовую дискриминацию и расовые преследования в сфере занятости. Благодаря регулярному посещению рабочих мест, трудовые инспекторы могут осуществлять мониторинг и содействовать юридическому соблюдению законодательства в области трудовых прав. Они могут предоставлять беспристрастную информацию по широкому кругу законодательства в области трудовых прав работникам, работодателям и широкой общественности благодаря информационно-просветительским программам. Они могут осуществлять мониторинг прав в сфере занятости в отношении всех работников и стремиться предоставлять средства правовой защиты. В Рекомендации также предусматривается, что государства-члены, когда это необходимо, призваны анализировать и укреплять существующие службы трудовой инспекции, придавая большее значение их службам по

исполнению решений и по предоставлению консультаций. Эти полномочия играют важнейшую роль, если работники не раскрывают дискриминационную практику в силу опасений потерять свои рабочие места. Эффективные службы трудовой инспекции могут ограничить необходимость для жертв обращаться с заявлениями в суд или даже давать свидетельства.

### **Ответные меры**

В пункте 1(l) рекомендуется, чтобы законодательство содержало положения о защите от увольнения или иных мер мести в отношении тех работников, которые жалуются на расовую дискриминацию или расовые преследования. Защита от виктимизации, как следствие жалобы или выступления в качестве свидетеля или иным образом оказание поддержки лицу, которое столкнулось с дискриминацией, имеет важнейшее значение для искоренения дискриминации на рабочих местах.

### **Пункт 2 Рекомендации (Знание законодательства)**

В пункте 2 содержится рекомендация государствам-членам принимать меры по совершенствованию знания прав в сфере равенства и наличия специализированных органов и механизмов подачи жалоб среди тех групп, которыми занимается ЕКРН. В ходе мониторинга ЕКРН стран часто выявлялось отсутствие осознания среди уязвимых групп того, как подавать жалобу на дискриминацию, а также незнание источников помощи для того, чтобы добиться исправления ситуации, притом что такое отсутствие информированности мешает подаче жалоб на дискриминацию и препятствует эффективности юридической защиты. Эта позиция поддерживается исследованиями других международных организаций, свидетельствующими о том, что лица, принадлежащие к этническому меньшинству или иммигрантскому происхождению, часто либо не знают об антидискриминационном законодательстве, либо не уверены в его существовании, в том числе в сфере занятости, и это же касается организаций, которые могли бы оказать поддержку жертвам дискриминации – независимо от того, являются ли они правительственными или независимыми учреждениями, такими как специализированный орган или неправительственная организация.

Для преодоления препятствий в доступе к правосудию ЕКРН часто рекомендовала, чтобы национальные власти проводили соответствующие целевые информационные и просветительские кампании в частном и государственном секторах для того, чтобы распространять знания о соответствующем антидискриминационном законодательстве и существующих средствах правовой защиты, особенно среди наиболее уязвимых групп, а также совершенствовать соблюдение этих положений. Это может включать проведение национальных и местных информационных кампаний и других просветительских мероприятий, посвященных соответствующим положениям национального антидискриминационного законодательства, среди трудящихся, особенно среди тех групп, которыми занимается ЕКРН, а также среди работодателей, кадровых агентств, национальных и децентрализованных государственных органов. Для преодоления отсутствия знания своих права на защиту, подготовка должна охватывать и уязвимые группы, в том числе мигрантов и иных трудящихся, и проводиться в партнерстве со специализированными органами и профсоюзами. Информация о соответствующем законодательстве должна быть доступна на многих языках для того, чтобы охватить как можно более широкую аудиторию и для обеспечения того, чтобы о своих правах знали также группы этнических меньшинств и мигранты.

Судьям, прокурорам и адвокатам необходимо предоставлять подготовку для углубленного понимания европейских антидискриминационных стандартов и для развития профессионального, беспристрастного и независимого рассмотрения

жалоб в соответствии со справедливыми процедурами и должным образом квалифицированным персоналом.

Специализированные и иные органы должны предоставлять работодателям поддержку в отношении их нормативных обязанностей, юридической ответственности, позитивных действий и участия в госзаказах. Следует принимать меры по поощрению работодателей в том, чтобы распространять информацию о правах трудящихся на равенство и защиту от дискриминации и об имеющихся средствах правовой защиты в случае дискриминации.

Следует также предоставлять подготовку национальным, региональным и местным должностным лицам, а также государственным служащим в отношении равенства и недискриминации, связанную с их конкретными должностными обязанностями. Признавая важную роль СМИ в том, чтобы влиять на общественное мнение, ЕКРН рекомендует, чтобы и журналисты проходили подготовку для того, чтобы, помимо прочего, противодействовать негативным и стереотипным мнениям о цыганах и других уязвимых группах, публикуемым в СМИ.

### **Пункт 3 Рекомендации (Доступ к правосудию)**

В пункте 3(а) предусматривается, чтобы государства-члены анализировали доступ к судебным и/или административным процедурам, связанным с жалобами на дискриминацию в сфере занятости, с целью обеспечения того, чтобы эти процедуры были доступны для групп, которыми занимается ЕКРН, в том числе и в отношении сроков рассмотрения, с целью обеспечения того, чтобы заявители имели доступ к правосудию.

ЕКРН считает, что государства-члены должны обеспечивать, чтобы на практике члены таких групп имели возможность обращаться с жалобами и чтобы судебные или административные механизмы были бесплатными, доступными и быстрыми. Для жертв дискриминации должна существовать дешевая государственная служба консультаций, со специалистами-советниками, а также, в срочных случаях, ускоренные процедуры, благодаря которым можно принимать промежуточные решения для жертв дискриминации. ЕКРН полагает, что учитывая сложность антидискриминационного законодательства, отсутствие должного представительства и финансовых ресурсов у заявителей и отсутствие финансируемой государством юридической помощи, сроки подачи жалоб должны позволять заявителям получать соответствующие консультации специалиста, до того, как они направят жалобы в соответствующий трибунал.

### **Бремя доказательств**

В пункте 3(б) Рекомендации предусматривается принятие закона, который требовал бы распределения бремени доказательств между заявителями и работодателями-ответчиками.

Распределение бремени доказательств означает, что заявитель должен установить факты, из которых может быть сделан вывод о том, что имела место прямая или косвенная дискриминация, и в этом случае на ответчика возлагается бремя доказывать, что дискриминации не было. Работодатель должен доказать, что он или она не действовали незаконно и что любое дифференцированное обращение было объективно и разумно основано на причинах, не связанных с изложенными признаками.

Например, в ситуации, когда владелец небольшой производственной компании разрешает сотрудникам брать ежегодный отпуск лишь в определенные периоды остановки производства в августе и декабре, работник-мусульманин, которому было отказано в отпуске для совершения хаджа, считает, что он был подвергнут

незаконной косвенной дискриминации по признаку религии. Работник должен установить факты, свидетельствующие о том, что политика работодателя в отношении отпусков негативно затрагивает работников-мусульман. В этом случае на работодателя возлагается бремя доказательств того, что политика ежегодных отпусков имеет объективное и разумное обоснование, такое как законные потребности в ведении бизнеса. Национальный суд призван проверить, установлены ли заявляемые факты, а также оценить достаточность свидетельств, приведенных в поддержку позиции работодателя, а именно в отношении того, что он или она не нарушали принципы недискриминации.

Государства-члены должны предоставлять практические рекомендации и проводить подготовку по применению принципа совместного бремени доказательств для судей и адвокатов.

### **Процедуры, касающиеся разьяснения фактов**

В пункте 3(с) Рекомендации предусматривается, что государства-члены должны создать процедуры, которые требовали бы от работодателя предоставлять заявителю разьяснение фактов в споре в отношении будущей или существующей жалобы на дискриминацию. Исходя из своего мониторинга стран, ЕКРП знает, что заявители сталкиваются с трудностями при сборе необходимых свидетельств для обоснования жалоб на дискриминацию. Требование от заявителя в жалобе на дискриминацию предоставлять, до обращения с жалобой, разьяснение о том обращении, на которое составлена жалоба, позволило бы сократить эти трудности и улучшить доступ к правосудию. Эта процедура могла бы включать и полномочия требовать от работодателя-заявителя ответить на вопросы об обращении, на которые направлена жалоба, и полномочия соответствующего суда принимать решение о том, что если ответчик намеренно и без разумного объяснения не ответил в течение разумного периода или что его или ее ответ был уклончивым или двусмысленным, то суд мог бы делать любые выводы из этого факта, которые он считает справедливыми и честными, в том числе вывод о том, что работодатель совершил незаконный акт.

Например, законодательство некоторых государств-членов позволяет кандидатам на рабочее место, которые обоснованно заявляют, что они подверглись дискриминации в процессе найма, запрашивать, чтобы работодатели представили в письменном виде информацию об образовании, трудовом опыте и других четко определенных видах квалификации лица, которое было назначено на соответствующий пост. При этом Суд Европейского Союза по делу, которое было рассмотрено Немецким федеральным судом по трудовым вопросам<sup>2</sup>, сделал вывод о том, что антидискриминационное законодательство ЕС не предоставляет работнику, который обоснованно заявляет, что он или она отвечает требованиям, перечисленным в объявлении о работе и чье заявление было отклонено, право получить доступ к информации, указывающей, нанял ли работодатель другого заявителя. При этом Суд пришел к выводу, что отказ работодателя раскрыть такую информацию может быть одним из оснований, которые следует учитывать при установлении презумпции переноса бремени доказательств (см. выше о бремени доказательств).

### **НПО**

В пункте 3(е) Рекомендации предусматривается, чтобы национальное законодательство предоставляло возможность профсоюзам, ассоциациям и НПО ставить вопрос о дискриминации в сфере занятости в тех случаях, когда имело место нарушение закона о недискриминации. Общественным интересам отвечала бы возможность опротестовать такие нарушения даже в тех случаях,

---

<sup>2</sup> Дело Галина Майстер (Galina Meister) (C-415-10).

когда незаконное поведение не привело к конкретным пострадавшим; например, речь может идти о публикации работодателем такого объявления о рабочем месте, которое отбивает у "иммигрантов" желание направить свою кандидатуру.

В делах, связанных с рабочими местами, жертвы дискриминации находятся в уязвимом положении, поскольку отношения занятости характеризуются неравной властью. Исследования показывают, что жертвы также обеспокоены в отношении негативных последствий подачи жалоб, они не знают, как обращаться с жалобами, и иногда не представляют, какие у них есть права, или же их отталкивает сама процедура жалоб. Бесплатная юридическая помощь и поддержка со стороны групп гражданского общества могут иметь важнейшее значение в обеспечении "состязательности" между жертвами и работодателями. В некоторых государствах-членах как профсоюзы, так и НПО, действующие в интересах общественности, инициируют дела о дискриминации в форме "народной жалобы" ("actio popularis"), что позволяет им сосредоточиться на институциональной и структурной дискриминации, когда затрагиваются права многих людей.

### ***СМИ и примирение***

В пункте 3(f) рекомендуется создать доступные процедуры для урегулирования жалоб на дискриминацию в сфере занятости через альтернативные процессы урегулирования споров, такие как медиация, примирение или арбитраж. Цель состоит в том, чтобы регулировать споры без обращения к юридическим процедурам, тем самым избегая издержек, отсрочек и нарушений в отношениях в сфере занятости. В процессе медиации используется нейтральный медиатор, который оказывает помощь сторонам, вовлеченным в трудовой спор, для достижения удовлетворительного решения, с которым будут согласны обе стороны. Медиация может включать личные встречи между сторонами при поддержке медиатора. Процесс примирения включает независимого примирителя, который работает со сторонами в споре для нахождения решения, приемлемого для обеих сторон. Арбитраж включает назначение независимого арбитра, который принимает решение о том, как может быть урегулирован тот или иной спор.

### ***Проверка ситуации***

В пункте 3(g) государствам-членам рекомендуется предоставлять возможность компетентным судам рассматривать свидетельства, полученные в результате проверки ситуации, в соответствии с национальной правовой системой. Проверка ситуации является экспериментальным методом, цель которого – установить свидетельство дискриминации на практике. Он состоит в том, чтобы создать искусственно аналогичное свидетельство фактов, которое основано на обстоятельствах, аналогичных тем, с которыми столкнулась действительная жертва. В процессе проверяется действие лица, предположительно осуществлявшего дискриминацию, путем анализа реагирования работодателя на личностные характеристики работника.

Например, в одном государстве-члене, в дискриминации в отношении рома-цыган подозревалась аптека: женщина-цыганка ответила на объявление о рабочем месте, которое было размещено аптекой. Ей было сказано, что место уже занято. Женщине-нецыганке того же возраста, которая действовала в качестве "теста" и имела на себе скрытый кассетный магнитофон, было предложено пройти собеседование спустя лишь несколько минут позднее, и даже хотя она и сказала, что у нее не было ни подготовки, ни опыта, работодатель заявил, что она может быть принята на работу. Женщина-цыганка обратилась с заявлением в суд при поддержке НПО. Свидетельство в виде данного теста было объявлено

приемлемым и она выиграла дело. В соответствии с постановлением, ответчик должен был принести свои извинения и выплатить ущерб заявителю.

Проверка ситуации может быть полезным инструментом для того, чтобы опровергнуть отрицание в отношении дискриминации. Свидетельство, полученное в результате теста, может быть принято в суде для обоснования жалобы заявителя на то, что работодатель вел себя дискриминационно. Это может быть также полезным инструментом для специализированных органов, НПО или исследователей в порядке информации или как контроль качества в отношении действующей антидискриминационной практики.

#### **Пункт 4 Рекомендации (Найм)**

В пункте 4 Рекомендации рассматриваются процедуры найма и отбора для обеспечения того, чтобы они гарантировали равные возможности для всех заявителей и чтобы работодатели использовали справедливую и объективную процедуру для найма и отбора работников. В частности, пункт 4(b) призывает работодателей обеспечивать, чтобы их критерии найма и отбора были сосредоточены на опыте, квалификациях и компетенциях, необходимых для каждого рабочего места. Компетенция – это способности, навыки, знания или характеристики, необходимые для успешного выполнения работы, и их часто описывают в терминах поведения, например, это навыки общения. Цель заключается в том, чтобы обеспечить, чтобы работодатель использовал обоснованные критерии при подборе работников объективно, основываясь на способности заявителя эффективно выполнять требуемые от него задачи.

В пункте 4(c) содержится рекомендация государствам-членам принимать законодательство, которое признавало бы незаконными публикацию или основания для публикации объявления, имеющего дискриминационную цель или последствия. То, что работодатели широко публикуют объявления о рабочих местах, является эффективной практикой, ибо таким образом они могут привлечь и отобрать сотрудников из широкой и многообразной группы талантливых людей. Практика найма из существующей рабочей силы или на основе рекомендаций со стороны уже принятых на работу сотрудников, а не через объявления, может приводить к дискриминации. Например, когда рабочая сила в основном черпается из одной этнической группы, то такая практика может привести к постоянному исключению других этнических групп. Объявление может включать уведомление или общую информацию, публичную или нет, в любой публикации, по радио, телевидению или в кино, через Интернет или на выставке. Объявления не должны содержать каких-либо формулировок, которые подразумевают, что работодатель может осуществлять прямую или косвенную дискриминацию, например, когда включаются такие слова, которые подразумевают критерии, наносящие ущерб членам тех групп, которыми занимается ЕКРН, за исключением тех случаев, когда такие критерии могут быть объективно обоснованы.

#### **Пункт 5 Рекомендации (Равенство возможностей)**

В пункте 5 содержится рекомендация государствам-членам принимать действия для устранения барьеров в сфере занятости, а в пункте 5(b) к ним обращается призыв, в частности, содействовать развитию наставничества и параллельных программ поддержки.

Наставничество на рабочем месте – это партнерство в целях обучения между работниками для того, чтобы обмениваться технической информацией, институциональными знаниями и помогать углубиться в определенную профессию. Официальные программы наставничества позволяют организациям создавать и укреплять эти взаимоотношения благодаря выделению более опытных сотрудников (наставников) для менее опытных сотрудников для того,



чтобы реализовывать конкретные профессиональные задачи, при этом помогая лицам в рамках наставничества выявлять и развивать свои собственные таланты. Наставничество может быть адаптировано для создания интегрированной рабочей силы.

Например, для того чтобы преодолевать недостаточное представительство лиц с черной кожей и иных групп этнического меньшинства на руководящих уровнях промышленности и вещательных СМИ, была создана схема наставничества на высоких должностях с целью предоставления членам этих групп поддержки, стимулирования и рекомендаций, необходимых для того, чтобы занять самые высокие должности в этой отрасли промышленности. Участников разбили на группы с наставником на 12 месяцев, в течение которых они неоднократно встречались со своим наставником для обсуждения того, где они работали, где они хотели бы работать и как достичь этого. Данная схема была ориентирована на талантливых сотрудников, и главное в ней состояло в том, чтобы преодолеть препятствия на пути развития, укрепления доверия, расширения навыков и нахождения путей для продвижения карьеры участников, а также для образовательного и профессионального развития.

Параллельная программа поддержки – это процесс сопровождения и наблюдения за человеком во время работы для проведения профессиональной подготовки или же анализа конкретной сферы деятельности. Предложение о параллельной поддержке или наставничества для лиц из особо уязвимой группы направлено на то, чтобы повысить уровень ожиданий и расширить круг знаний и укрепить доверие среди членов этой группы при поступлении на работу или в отношении возможностей продвижения, поскольку они будут больше знать о том, с чем это связано.

Например, судебная параллельная поддержка позволит молодым адвокатам ознакомиться с реальностью судебной работы, так как у них будет возможность получить параллельное сопровождение со стороны действующего судьи. Опыт даст им возможность обрести лучшее понимание роли и ответственности судей и раскроет потенциал при подаче заявки на место судьи для тех лиц, которые в ином случае не рассматривали бы это как свой выбор карьеры.

### ***Механизм признания квалификаций***

В пункте 5(с) рекомендуется, чтобы государства-члены приняли законодательство о создании национальных транспарентных механизмов для оценки, сертификации и признания квалификаций. В сфере занятости группы, которыми занимается ЕКРН, сталкиваются с дополнительной дискриминацией в отношении признания квалификаций, полученных за границей. Как правило, члены этих групп получают рабочие места, которые не отвечают их квалификации, и сталкиваются с препятствиями в продвижении на рабочем месте. И хотя занятость в низкооплачиваемых секторах может рассматриваться как стартовая площадка для достижения более высокооплачиваемых уровней, на практике это случается редко. Работодатели оправдывают такое предоставление работы, как не соответствующее квалификации, указывая на то, что у иммигрантов нет достаточных навыков владения языком страны, хотя многие возможности получения работы, в которых отказывают иммигрантам, не требуют совершенного знания языка. Из-за трудностей, с которыми сталкиваются члены групп, которыми занимается ЕКРН, в ходе поиска рабочего места, они могут быть вынуждены согласиться на менее высокую зарплату. ЕКРН считает, что недостаточное использование навыков, квалификаций и опыта этих работников является разбазариванием талантов и экспертизы. В некоторых странах были созданы проекты по оказанию помощи мигрантам в оценке их навыков и в предоставлении им рекомендаций экспертов и ориентирования в отношении

признания их квалификаций. В то же время специализированные государственные учреждения могут обмениваться информацией на международном уровне и помогать в создании должных и соответствующих стандартов для признания равных квалификаций и навыков в других национальных контекстах. Например, сфера действия национальных информационных центров по признанию ученых степеней<sup>3</sup> могла бы быть распространена на то, чтобы признавать не только научные квалификации, но и квалификации, не связанные с наукой, в том числе и те, которые получены вне Европейского Союза. У таких центров должен быть соответствующий персонал и необходимое финансирование.

### **Эффективная антидискриминационная практика и стандарты равенства и многообразия**

В пункте 5(d) рекомендуется содействовать принятию и реализации эффективной антидискриминационной практики и стандартов равенства и многообразия во всех сферах равенства.

Реализация эффективной практики равенства на рабочих местах во многом снижает вероятность того, что работодатели будут осуществлять незаконную дискриминацию и тем самым вызывать правовые претензии. Эффективная практика может также помочь работодателю лучше вести свой основной бизнес. Организации выяснили, что принятие позитивных шагов по содействию равенству и многообразию имеет такие преимущества, как:

- повышение уровня удовлетворенности работников, что помогает привлечь новых сотрудников и сохранить уже имеющихся, снизить издержки на найм и повысить производительность;
- повышение уровня понимания опыта существующих или потенциальных клиентов, заказчиков или пользователей услуг;
- преодоление дефицита навыков.

Государства-члены могут содействовать работодателям в том, чтобы обеспечивать равенство в рабочей силе, на рабочих местах и в работе с клиентами и поставщиками, предоставляя финансирование для реализации многообразия на рабочих местах, в том числе и подготовку и проведение информационных мероприятий по вопросам недискриминации, равенства и управления многообразием и благодаря предоставлению льгот работодателям, имеющим многообразную и мультикультурную рабочую силу.

### **Пункт 6 Рекомендации (Дискриминация в сфере занятости)**

В пункте 6 излагается рекомендация государствам-членам принимать шаги по ликвидации дискриминации в сфере занятости. Расизм и расовая дискриминация не ограничиваются отдельными слоями общества и имеют много лиц: в частности, расовые преследования на рабочем месте. Члены групп, которыми занимается ЕКРП, могут стать "козлами отпущения" в контексте экономических проблем. Для того чтобы полностью искоренить расизм, необходимо бороться и с такими его проявлениями, как оскорбления на этнической почве или словесные оскорбления на рабочем месте.

---

<sup>3</sup> Национальные информационные центры по признанию ученых степеней и национальные информационные центры по признанию ученых степеней и по вопросам мобильности были созданы Европейской комиссией, Советом Европы и ЮНЕСКО/CEPES для содействия признанию иностранных дипломов, степеней и иных квалификаций.

Преследования негативно влияют не только на жертву, которая станет не способной развиваться и должным образом работать, но и иметь негативное влияние на всю атмосферу работы. Работодатели должны четко доводить до всех работников – в письменной форме или через иные соответствующие механизмы, что преследования, такие как этнические оскорбления или иные словесные или физические оскорбления, связанные с вышеперечисленными признаками, запрещаются. Работодатель должен также проводить эффективную и ясную политику в сфере коммуникаций и применять процедуры рассмотрения жалоб на преследования, а также готовить менеджеров в том, как выявлять и эффективным образом реагировать на преследования.

#### **Пункт 7 Рекомендации (Позитивные действия)**

Пункт 7 содержит рекомендацию государствам-членам в полной мере использовать положение о мерах по позитивным действиям в международном и европейском антидискриминационном праве. Позитивные действия включают временные и соразмерные меры или стратегии по противодействию последствиям дискриминации, имевшей место в прошлом, для устранения существующей дискриминации и для содействия равенству возможностей. Пункт 7(а) содержит рекомендацию государствам-членам принимать законодательство, позволяющее работодателям принимать специальные временные позитивные меры. Позитивные действия могут иметь важнейшее значение для того, чтобы поощрять членов групп, которыми занимается ЕКРН, участвовать в занятости или в экономической жизни, в частности, в тех областях, где их участие непропорционально низко. Примеры позитивных действий со стороны государств-членов включают разработку программ, которые создают навыки для получения рабочего места, такие как ученичество и стажерство для уязвимых групп; предоставление образования для взрослых в тех районах, где проживают такие группы, в том числе профессиональную подготовку и квалификации для секторов, в которых требуются более высокие навыки; целевые стипендии и гранты на исследования в сфере высшего образования; бесплатный доступ к изучению языка и грамотности; обеспечение равного доступа к равным технологиям или учебным программам (с предоставлением ухода за детьми), ориентированным на женщин и уязвимые группы. Позитивные действия, направленные на расширение участия рома-цыган в сфере занятости, включают разработку проектов занятости, имеющих весьма практическое значение, и в которых предоставляется гибкое обучение, адаптированное к их образу жизни и конкретным потребностям. Существующие навыки рома/цыган, которые были обретены неофициально через жизненный опыт и семью, также должны учитываться и признаваться.

Позитивные действия для работодателей включают, например, распространение объявлений или иную работу по распространению информации, направленные на поощрение заявок на рабочие места со стороны членов групп, которыми занимается ЕКРН, а также для установления целей найма и мониторинга достижения этих целей.

#### **Пункт 8 Рекомендации (Санкции)**

В пункте 8 содержится рекомендация государствам-членам обеспечивать, чтобы на основании закона жертвам дискриминации предоставлялись эффективные, соразмерные и действенные средства правовой защиты. В то же время до всех работодателей и трудящихся необходимо доводить информацию о том, что с дискриминацией мериться не будут. Эти средства правовой защиты включают предоставление компетентным судам полномочий обращаться с рекомендацией к работодателям и/или менять порядок, в течение конкретного периода времени, в практике работодателя в будущем. Такие рекомендации могут включать

рекомендацию или приказ работодателю принимать политику в сфере равенства, положить конец дискриминационной практике или организовать подготовку сотрудников по антидискриминационному законодательству и эффективной практике в сфере занятости.

### **Пункт 9 Рекомендации (Специализированные органы)**

В пункте 9 Рекомендации основное внимание уделяется укреплению полномочий и роли специализированных органов, как это предусмотрено в Общеполитических рекомендациях ЕКРН № 2 и № 7. Специализированные органы в разных государствах-членах используют широкий спектр полномочий в борьбе с дискриминацией. Это включает полномочия по проведению расследований в связи с жалобами на дискриминацию и обеспечение выполнения решений по результатам таких расследований. Некоторые специализированные органы имеют полномочия выступать с юридической инициативой в общественных интересах или же выдвигать "народные жалобы" ("actio popularis") для защиты прав групп или отдельных лиц, чьи права были или могли быть нарушены определенными действиями. Среди других примеров можно привести возможность доводить жалобы до соответствующего суда или трибунала в связи с дискриминационными заявлениями, дискриминационными коллективными трудовыми договорами, свидетельствами о дискриминации, постоянным нарушением законодательства, запрещающего дискриминацию, и отказом от выполнения согласованной программы в сфере занятости или же от соблюдения соответствующей обязанности по обеспечению равенства в организационном контексте.

В своей Общеполитической рекомендации № 2 ЕКРН признала, что *"В соответствии с национальными правовыми и административными традициями специализированные органы могут принимать разные формы. Роль и функции должны быть реализованы органами в форме, например, национальных комиссий за расовое равенство, омбудсменов против этнической дискриминации, центров/бюро борьбы с расизмом и за равенство возможностей или в иных формах, как, например, органы с более широкой сферой деятельности в области прав человека"*. Тем не менее, в последнее время ЕКРН испытывает озабоченность в связи с несоизмеримыми сокращениями бюджетов национальных специализированных органов. ЕКРН, при оценке потребностей этих органов в финансировании, необходимо помнить о той важнейшей роли, которую они призваны играть, особенно в период экономических трудностей. Исходя из этого, следует особо внимательно относиться к тому, чтобы не помешать их усилиям и не подорвать их авторитет из-за сокращения их расходов на персонал и сокращения общего уровня финансирования. Напротив, главной задачей должно быть сохранение их эффективности.

В связи с этой обязанностью обеспечивать равенство, которое возлагается на государственные органы, ЕКРН рекомендовала, чтобы в законе предусматривались эффективные механизмы реализации, в том числе и такая возможность, как придание обязательного юридического характера программам в сфере равенства, в частности, через национальный специализированный орган.

Что касается дискриминации в сфере занятости, то специализированные органы или иные аналогичные учреждения должны иметь юридические средства для проведения независимых опросов, в том числе и опросов общественного мнения, о восприятии населением в целом расовой дискриминации в сфере занятости; эти структуры должны обеспечивать соответствующий мониторинг положения всех групп, которыми занимается ЕКРН, в сфере занятости. Кроме того, эти институты должны иметь возможность проводить собственные

расследования или расследования по запросу для установления того, нарушаются ли обязательства о равном обращении в сфере занятости по таким признакам, как "раса", цвет кожи, язык, религия, гражданство или национальное или этническое происхождение, а также иметь возможность принимать соответствующее решение на основе этих расследований.

В организации должен быть назначен уполномоченный по вопросам равенства, к которому люди могли бы обращаться за советом и поддержкой в случае дискриминации. Это должен быть хорошо подготовленный и информированный человек, знающий права граждан и возможности обеспечения защиты.

Роль специализированных органов должна быть известна трудящимся, жертвам расовой дискриминации и иным заинтересованным сторонам благодаря соответствующей информационной деятельности. Специализированные органы должны иметь возможность проводить широкую информационную работу и обеспечивать независимую помощь жертвам расовой дискриминации или расовых преследований для того, чтобы они могли обращаться с жалобами, получая при этом юридические консультации, поддержку в обращениях в суд и юридическое представительство.

Специализированные органы должны иметь полномочия обращаться с рекомендациями к национальным, региональным и местным органам власти, в государственные органы и к работодателям. Они должны осуществлять практику СМИ, оказывать поддержку национальным ассоциациям, профсоюзам, представителям гражданского общества, которые борются с дискриминацией в сфере занятости, взаимодействовать со СМИ, профессиональными и регулирующими органами журналистов, а также способствовать распространению эффективной практики в подготовке журналистов, в том числе и в написании репортажей о "расовых" вопросах.

Специализированные органы должны иметь достаточные ресурсы для того, чтобы консультировать и давать рекомендации государственным органам и работодателям об их юридических обязанностях в сфере равенства и принимать юридические меры по выполнению этих обязанностей. Эти институты должны создавать диалог с группами, которыми занимается ЕКРН, для того чтобы учиться на их опыте строить взаимное доверие и развивать эффективные методы работы.

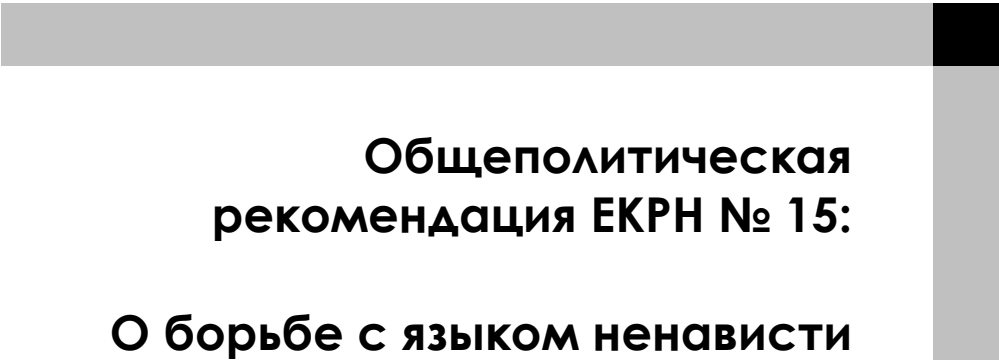
#### **Пункт 10 Рекомендации (Общие положения)**

В пункте 10 Рекомендации рассматриваются различные меры по содействию недискриминации в сфере занятости. Национальный трудовой договор может быть моделью трудового договора, который требует от работодателей соблюдать минимальные юридические стандарты в сфере труда и антидискриминации, а также способствовать равенству и многообразию в сфере занятости. Его можно разрабатывать на основе консультаций с представителями деловых кругов и профсоюзов. Кодексы поведения дают практические рекомендации в отношении того, как применять антидискриминационные стандарты и способствовать равенству и многообразию в сфере занятости. После того как они принимаются работодателями, они свидетельствуют о приверженности со стороны работодателей принципу недискриминации. Они содействуют саморегулированию и позволяют привлекать многообразную рабочую силу.

Помимо систем квот или штрафов правительства могут развивать позитивные стимулы для поощрения работодателей в том, чтобы исключать дискриминацию в сфере занятости. Такие стимулы могут быть финансовыми, например, налоговые скидки или сокращение страховых взносов для работодателей, имеющих многокультурную рабочую силу, или же финансирование программ

подготовки. Они могут быть и не финансовыми, например, в виде премий или дипломов.

Правительства могут также публиковать исследования конкретных примеров того, как трудящиеся иностранного происхождения могут представлять ценность для компании, ведущую торговлю с данной страной. Это поможет выявить преимущества найма людей, знающих культуру, язык и сети в странах иностранных торговых партнеров.



**Общеполитическая  
рекомендация ЕКРП № 15:  
О борьбе с языком ненависти**

Принята 8 декабря 2015

Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью (ЕКРН):

Подтверждая основополагающую важность свободы убеждений и их свободного выражения, толерантности и уважения равного достоинства всех людей для демократического и плюралистического общества;

Напоминая, однако, что свобода убеждений и их свободного выражения не является безоговорочным правом, и что его осуществление не должно нарушать права других людей;

Напоминая, кроме того, что, основываясь на своей истории, Европа определяет обязанность помнить, сохранять бдительность и бороться с ростом расизма, расовой дискриминации, гендерной дискриминации, сексизма, гомофобии, трансфобии, ксенофобии, антисемитизма, исламофобии, антицыганизма и нетерпимости, а также с преступлениями геноцида, преступлениями против человечности или с военными преступлениями, а также с публичным отрицанием, тривиализацией, оправданием таких преступлений или терпимостью к ним;

Напоминая, что такая обязанность помнить, сохранять бдительность и бороться является неотъемлемой частью защиты и поощрения всеобщих и неделимых прав человека, отстаивания прав каждого человека;

Учитывая, что язык ненависти по-разному определяется и понимается на национальном и международном уровне, а также, что он может принимать различные формы;

Принимая во внимание, что применительно к настоящей Общеполитической рекомендации язык ненависти следует понимать как защиту, поощрение или подстрекательство, в любой форме, к унижению, вражде или поношению какого-либо лица или группы лиц, а также как любое проявление притеснений, оскорблений, создания негативных стереотипов, стигматизации или угроз в отношении такого лица или лиц и любое оправдание всех перечисленных форм выражения по признаку расы<sup>1</sup>, происхождения, национальной или этнической принадлежности, возраста, инвалидности, языка, религии или убеждений, пола, гендера, гендерной идентичности, сексуальной ориентации и других личных характеристик или статуса;

Признавая, что язык ненависти может приобретать форму публичного отрицания, тривиализации, обоснования или оправдания преступлений геноцида, преступлений против человечности или военных преступлений, в отношении которых суды признали, что они имели место, и героизации лиц, осужденных за совершение таких преступлений;

---

<sup>1</sup> Поскольку все люди принадлежат к одному и тому же виду, ЕКРН отвергает теории, основанные на существовании разных рас. Однако в этой Рекомендации ЕКРН использует термин "раса" для того, чтобы те люди, которые в целом и ошибочно рассматриваются как принадлежащие к другой расе, не исключались бы из сферы защиты, предусмотренной на основании данной Рекомендации.



Признавая также, что формы выражения мнения, которые оскорбляют, шокируют или беспокоят, не должны только на этом основании приравняться к языку ненависти, и что действия против использования языка ненависти должны служить делу защиты лиц и групп лиц, а не конкретным убеждениям, идеологиям или религиям;

Признавая, что использование языка ненависти может отражать или поощрять необоснованное предположение, что лицо, использующее этот язык, в каком-либо отношении превосходит другое лицо или группу лиц, на которых направлен язык ненависти;

Признавая, что язык ненависти может использоваться с намерением к подстрекательству или обоснованно способен привести к подстрекательству других на совершение актов насилия, запугивания, вражды или дискриминации против тех, на кого нацелен язык ненависти, и что это является особенно тяжелой формой такого языка;

Осознавая исключительную опасность языка ненависти для сплоченности демократического общества, защиты прав человека и верховенства права, но сознавая потребность в обеспечении того, чтобы ограничения на язык ненависти не использовались недолжным образом с целью заставить замолчать меньшинства и подавить критику официальной политики, политическую оппозицию или религиозные убеждения;

Осознавая особую проблему и тяжесть языка ненависти в адрес женщин, как по причине их половой принадлежности, гендера и/или гендерной идентичности, и когда это дополняется их другой характеристикой или характеристиками;

Признавая, что использование языка ненависти, по-видимому, нарастает, особенно через электронные средства коммуникации, что усиливает его воздействие, но что его действительный охват остается неясным из-за отсутствия систематических отчетов и сбора данных о случаях использования языка ненависти, и что эту ситуацию необходимо исправлять, в частности, через предоставление надлежащей поддержки тем, на кого нацелен такой язык, или кого он затронул;

Осознавая, что невежество и недостаточная медиаграмотность, а также отчужденность, дискриминация, воздействие на умы и маргинализация могут применяться для поощрения использования языка ненависти без полного понимания реальной природы и последствий такого языка;

Подчеркивая важность образования для противодействия ошибочным представлениям и недостоверной информации, формирующим основу для языка ненависти, и необходимость того, чтобы такое образование было нацелено, в частности, на молодежь;

Признавая, что важным средством борьбы с языком ненависти является прямое противодействие и осуждение такого языка путем ответной риторики, ясно показывающей его деструктивную и недопустимую природу;

Признавая, что на политиков, религиозных и общественных лидеров и других публичных лиц возлагается особая ответственность в этом отношении из-за их способности оказывать влияние на широкую аудиторию;

Осознавая особый вклад, которые все формы СМИ, сетевые и традиционные, могут внести как в распространение языка ненависти, так и в борьбу с ним;

Осознавая пагубные последствия для тех, кто пострадал из-за языка ненависти, риск отчуждения и радикализации, проистекающий из его использования, и вред сплоченности общества от неспособности бороться с таким языком;

Признавая, что саморегулирование и добровольные кодексы поведения могут стать эффективными средствами предупреждения и осуждения использования языка ненависти, и что применение таких средств следует поощрять;

Подчеркивая важность того, чтобы лица, на которых направлен язык ненависти, имели возможность самостоятельно ответить на него через ответную риторику и осуждение, а также через возбуждение дел в компетентных судах и органах власти;

Признавая, что одних только уголовных запретов недостаточно для искоренения языка ненависти, и что они не всегда являются наиболее подходящими средствами, но, тем не менее, будучи убежденными, что использование языка ненависти в определенных обстоятельствах должно влечь за собой уголовную ответственность;

Принимая во внимание шестикомпонентный пороговый тест из Рабатского плана действий по запрещению пропаганды национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию и будучи убежденными, что уголовные запреты необходимы в обстоятельствах, когда язык ненависти направлен на подстрекательство к актам насилия, запугивания, вражды или дискриминации в отношении тех, на кого эти акты направлены, или когда имеются веские основания полагать, что язык ненависти приведет к таким последствиям;

Подчеркивая важность отказа от поддержки организаций, которые способствуют использованию языка ненависти, и необходимость запрещать организации, которые это делают, или в отношении которых имеются основания считать, что они это делают с целью подстрекать к актам насилия, запугивания, вражды или дискриминации в отношении тех, на кого эти акты направлены;

Подчеркивая необходимость проводить незамедлительные и эффективные расследования по жалобам на язык ненависти и избегать чрезмерно ограничительных интерпретаций положений, касающихся использования языка ненависти;

Напоминая, что обязанность по международному праву предусматривать уголовную ответственность за определенные формы языка ненависти, хотя и применима ко всем, но была установлена для защиты членов уязвимых групп, и с озабоченностью

отмечая, что они могут непропорционально подвергаться преследованиям или что созданные правонарушения могут использоваться против них не из лучших побуждений;

Напоминая, что работа ЕКРН сосредоточена на языке ненависти по признаку расы, цвета кожи, языка, религии, гражданства, национального или этнического происхождения, гендерной идентичности или сексуальной ориентации, но признавая, что язык ненависти также может основываться на всех других уже упомянутых соображениях, и что содержащиеся в данном тексте рекомендации следует применять к ним *mutatis mutandis*;

Рекомендует правительствам стран-членов:

1. **ратифицировать Дополнительный протокол к Конвенции о киберпреступности, касающийся криминализации актов расистского и ксенофобского характера, совершенных с помощью компьютерных систем, Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств и Протокол № 12 к Европейской конвенции о правах человека, если они еще этого не сделали этого;**
2. **снять любые оговорки к статье 4 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации и к статье 20 Международного пакта о гражданских и политических правах и признать компетенцию Комитета по ликвидации расовой дискриминации принимать и рассматривать сообщения от отдельных лиц или групп лиц в соответствии со статьей 14;**
3. **провести работу по выявлению условий, способствующих использованию языка ненависти как феномена и различных форм, которые он принимает, а также оценить его масштаб и наносимый им вред с целью ограничения и предотвращения его использования и сокращения и возмещения причиненного им вреда:**
  - a. разработать для этой цели надежные инструменты;
  - b. обеспечить назначение государственных органов, ответственных за использование этих инструментов, так же как и должное исполнение этой работы;
  - c. обеспечить, чтобы сбор данных по языку ненависти не ограничивался сектором уголовного правосудия;

- d. обеспечить, чтобы сбор данных осуществлялся с разбивкой по позициям;
  - e. поддерживать мониторинг языка ненависти со стороны гражданского общества, органов по обеспечению равноправия и национальных учреждений по правам человека, а также содействовать развитию сотрудничества в выполнении этой задачи между ними и государственными органами;
  - f. поддерживать исследования по анализу условий, способствующих использованию языка ненависти и его форм;
  - g. распространять на регулярной основе данные об использовании языка ненависти, о его формах и об условиях, способствующих его использованию, как для ответственных государственных органов, так и для общественности; а также
  - h. разработать стратегию борьбы с использованием языка ненависти, опираясь на результаты мониторинга и исследований;
- 4. Предпринять энергичные усилия не только для повышения осведомленности общества о важности соблюдения плюрализма и об опасности, которую представляет собой пропаганда ненависти, но и для демонстрации ошибочности основ, на которых она базируется, и ее неприемлемость, чтобы тем самым ограничить и предотвратить использование языка ненависти, для чего следует:**
- a. содействовать лучшему пониманию необходимости разнообразия и диалога в рамках демократии, прав человека и верховенства закона;
  - b. поощрять взаимное уважение и понимание в обществе и приводить такие примеры;
  - c. содействовать межкультурному диалогу и приводить примеры для подражания; и
  - d. бороться с дезинформацией, негативными стереотипами и стигматизацией;
  - e. разработать специальные образовательные программы для детей, молодежи, государственных служащих и широкой общественности и повысить компетентность учителей и воспитателей, чтобы они могли осуществить работу по этим программам;
  - f. предоставить поддержку неправительственным организациям, органам по обеспечению равноправия и национальным учреждениям по правам человека в борьбе с пропагандой ненависти; и

- g. призвать общественных деятелей, в частности, политиков, религиозных и общественных лидеров, быстро реагировать на язык ненависти, не просто осуждая его, а укрепляя те ценности, которым он угрожает;
  - h. убедить нарушителей отвергнуть язык ненависти и отказаться от его использования и помочь им покинуть группы, которые пропагандируют ненависть;
  - i. координировать все эти усилия при необходимости с действиями, проводимыми другими государствами и международными организациями;
- 5. оказать поддержку тем, на кого направлена пропаганда ненависти как индивидуально, так и коллективно, для чего:**
- a. стремиться помочь им, через консультирование и руководство, справиться с травмой и пережитым чувством стыда;
  - b. удостовериться, чтобы они проинформированы о своих правах на правовую защиту в рамках административного, гражданского и уголовного разбирательства, и чтобы страх, незнание, физические или эмоциональные барьеры или отсутствие средств не стали препятствием на этом пути;
  - c. поощрять их и других лиц, ставших свидетелями таких инцидентов, сообщать об использовании языка ненависти и поддерживать их в этом;
  - d. наказывать негативное обращение или притеснение любого лица, подавшего жалобу или заявление об использовании языка ненависти; и
  - e. проявить солидарность и обеспечить долгосрочную поддержку лицам, пострадавшим от пропаганды ненависти;
- 6. поддерживать саморегулирование в государственных и частных учреждениях (в том числе в выборных органах, политических партиях, в учебных заведениях и в культурных и спортивных организациях) в качестве средства борьбы с использованием языка ненависти, и для чего:**
- a. поощрять принятие кодексов поведения, которые предусматривают временное отстранение от должности и другие санкции за нарушение их положений, а также действенных механизмов подачи заявлений;
  - b. призвать политические партии подписать Хартию европейских политических партий за нерасистское общество;
  - c. содействовать проведению мониторинга ложной информации, негативных стереотипов и стигматизации;

- d. поощрять решительное осуждение нарушений этих кодексов;
  - e. оказывать поддержку обучению значениям и негативным последствиям языка ненависти, а также методам противодействия ему; и
  - f. поощрять создание механизмов рассмотрения жалоб и содействовать им;
- 7. использовать полномочия регулятора в отношении средств массовой информации (в том числе интернет-провайдеров, интернет-посредников и социальных медиа) для поддержки действий по борьбе с использованием языка ненависти и опровержению его аргументации, не нарушая при этом права на свободу слова и выражения, для чего:**
- a. обеспечить эффективное использование имеющихся полномочий, пригодных для этой цели, полагаясь при этом также на механизмы саморегулирования;
  - b. поощрять принятие и применение соответствующих кодексов поведения, имеющих положения о языке ненависти, а также действенных механизмов подачи заявлений;
  - c. поощрять проведение мониторинга и осуждение использования и распространения языка ненависти;
  - d. поощрять использование, в случае необходимости, ограничения контента, фильтрацию по нежелательным словам и другие подобные методы;
  - e. поощрять соответствующую подготовку редакторов, журналистов и других сотрудников СМИ по вопросам языка ненависти и способах контраргументации;
  - f. поощрять создание механизмов рассмотрения жалоб и содействовать им; и
  - g. поощрять работников средств массовой информации соблюдать этические нормы в журналистике;
- 8. уточнить сферу и ответственность по гражданскому и административному праву за использование языка ненависти, который предназначен или обоснованно может служить для подстрекательства к актам насилия, запугивания, враждебности или дискриминации в отношении тех, кто стал его мишенью, при соблюдении права на свободу слова и выражения мнений, для чего следует:**

- a. определить конкретную ответственность авторов высказываний, интернет-провайдеров, веб-форумов и хостов, интернет-посредников, социальных сетей, модераторов блогов и других, выполняющих аналогичные функции;
  - b. обеспечить наличие полномочий, при условии судебного разрешения или одобрения, требовать удаления разжигающих ненависть высказываний из доступных в сети материалов и блокировать сайты, пропагандирующих ненависть;
  - c. обеспечить наличие полномочий, при условии судебного разрешения или одобрения, требовать от медийных компаний (в том числе интернет-провайдеров, интернет-посредников и социальных сетей) публикации подтверждения, что напечатанное ими ранее представляло собой пропаганду ненависти;
  - d. обеспечить наличие полномочий, при условии судебного разрешения или одобрения, по запрету распространения пропаганды ненависти и на раскрытие личностей тех, кто к ней прибегает;
  - e. предоставить поддержку тем, на кого нацелено разжигание ненависти, органам по обеспечению равноправия, национальным учреждениям по правам человека и заинтересованным неправительственным организациям в деле возбуждения разбирательств с целью удаления таких высказываний, требования подтверждения, что напечатанное представляло собой пропаганду ненависти, запрета на ее распространение и обязательства раскрыть личности тех, кто к ней прибегает; и
  - f. обеспечить надлежащую подготовку и способствовать обмену передовым опытом между судьями, адвокатами и должностными лицами, которые занимаются делами, связанными с пропагандой ненависти;
- 9. полностью прекратить финансовую и любую другую форму поддержки со стороны государственных органов политическим партиям и другим организациям, использующим язык ненависти или неспособным применить санкции за его использование их членами, и предусмотреть, уважая право на свободу ассоциаций, возможность запрещения или роспуска таких организаций, независимо от того, получают ли они поддержку в какой бы то ни было форме от государственных органов, если они используют язык ненависти с намерением к подстрекательству или его использование обоснованно может привести к подстрекательству других на совершение актов насилия, запугивания, вражды или дискриминации в отношении тех, на кого эти акты направлены;**

**10. принять надлежащие и действенные меры против публичного использования языка ненависти, который предназначен или обоснованно может служить к подстрекательству или его использование обоснованно может привести к подстрекательству других на совершение актов насилия, запугивания, вражды или дискриминации в отношении тех, на кого он заправлен, в рамках уголовного законодательства при условии, что ни одна другая менее ограничительная мера не будет эффективной и уважается право на свободу выражения, для чего следует:**

- a. обеспечить наличие четкого определения состава преступления, и должно быть предусмотрено уголовное наказание;
- b. проследить, чтобы охват этих преступлений определяется таким образом, чтобы позволить его применять независимо от развития технологий;
- c. обеспечить, чтобы преследование за эти преступления осуществлялось на недискриминационной основе и не использовалось для подавления критики официального курса, политической оппозиции или религиозных убеждений;
- d. обеспечить активное участие лиц, пострадавших от языка ненависти, в ходе соответствующих разбирательств;
- e. предусмотреть наказание за эти преступления, которые учитывают и серьезные последствия разжигания ненависти, и необходимость пропорционального ответа;
- f. осуществлять мониторинг за эффективностью расследования жалоб и за судебным преследованием правонарушителей с целью укрепления этих механизмов;
- g. обеспечить эффективное сотрудничество/ координацию между полицией и органами прокуратуры;
- h. обеспечить надлежащую подготовку и способствовать обмену передовым опытом между сотрудниками правоохранительных органов, прокурорами и судьями, которые занимаются делами, связанными с разжиганием ненависти; и
- i. сотрудничать с другими государствами в борьбе с трансграничным распространением языка ненависти, в физическом или электронном формате.



# Пояснительный меморандум

## Содержание

<b>A.</b>	<b>Введение</b> .....	<b>235</b>
<b>B.</b>	<b>Определения</b> .....	<b>236</b>
	Терминология.....	236
	Определение языка ненависти .....	239
<b>C.</b>	<b>Контекст</b> .....	<b>243</b>
	Данные.....	243
	Результаты проводимого ЕКРН мониторинга стран .....	243
	Уроки прошлого.....	245
	Международные договоры ООН .....	245
	Европейская конвенция о защите прав человека .....	248
	Другие европейские договоры.....	250
	Другие европейские и международные стандарты .....	250
	Стандарты ЕКРН .....	256
	Опасения по поводу применения .....	257
	Заключение .....	258
<b>D.</b>	<b>Ратификации, оговорки и средства обжалования</b> .....	<b>258</b>
	Рекомендация 1 .....	258
	Рекомендация 2 .....	259
<b>E.</b>	<b>Причины и охват</b> .....	<b>259</b>
	Рекомендация 3 .....	259
<b>F.</b>	<b>Повышение осведомленности и ответная риторика</b> .....	<b>262</b>
	Рекомендация 4 .....	262
<b>G.</b>	<b>Поддержка целевой группы</b> .....	<b>267</b>
	Рекомендация 5 .....	267
<b>H.</b>	<b>Саморегулирование</b> .....	<b>269</b>
	Рекомендация 6 .....	269
<b>I.</b>	<b>Медиа и Интернет</b> .....	<b>273</b>
	Рекомендация 7 .....	273
<b>J.</b>	<b>Административная и гражданско-правовая ответственность</b> .....	<b>278</b>
	Рекомендация 8 .....	278
<b>K.</b>	<b>Административные и другие санкции против организаций..</b>	<b>282</b>
	Рекомендация 9 .....	282

<b>L. Уголовная ответственность и санкции .....</b>	<b>287</b>
Рекомендация 10 .....	287
<b>Приложение .....</b>	<b>296</b>

## **А. Введение**

1. В настоящей Общеполитической рекомендации (далее – Рекомендация) рассматривается такое явление как пропаганда ненависти и её пагубные последствия для отдельных лиц, определенных групп и общества в целом. Эти последствия отмечались, в частности в ходе проводившегося ЕКРН мониторинга стран, однако понимаются в более широком смысле. Поэтому в настоящей Рекомендации объясняется, что ЕКРН понимает под пропагандой ненависти и определяются возможные и необходимые меры для борьбы с этим явлением. При этом ЕКРН берет за основу и укрепляет определенные аспекты общеполитических рекомендаций (ОПР) №№ 5, 6, 9 10 и 13, но особенно ОПР № 7.
2. Отправной точкой для Рекомендации является признание фундаментальной важности свободы выражения мнения, терпимости и уважения равного достоинства, все эти права гарантируются многочисленными международными инструментами, принятыми государствами-членами Совета Европы. ЕКРН сознает, в частности, что любые усилия по борьбе с пропагандой ненависти никогда не должны превышать ограничений, которым может законно подвергаться право на свободу выражения мнений, как квалифицированное (ограниченное) право. Комиссия также признает, что в некоторых случаях можно эффективно реагировать на пропаганду ненависти без ограничения свободы выражения мнений. Поэтому в Рекомендации приводится дифференцированный подход к необходимым мерам. В частности, мнение о том, что применение уголовных санкций не должно быть первым и главным вариантом действий против пропаганды ненависти отражает не только важность уважения прав на свободу выражения мнений и свободу ассоциаций, но также понимание, что устранение условий, благоприятствующих пропаганде ненависти и решительное противодействие языку ненависти с большей вероятностью окажутся эффективными для окончательного искоренения этого явления.
3. Определение пропаганды ненависти в целях настоящей Рекомендации приводится в преамбуле. В рабочей части Рекомендации сначала рассматривается необходимость ратификации определенных договоров, если этого еще не произошло, а также отмены ряда оговорок к двум другим договорам. В обоих случаях это необходимо для укрепления приверженности принятию надлежащих мер против использования языка ненависти и для обеспечения того, чтобы такие меры не подлежали каким-либо правовым запретам. Затем в Рекомендации подчеркивается необходимость различных шагов для углубления понимания условий, благоприятствующих использованию пропаганды ненависти, и различных форм этой пропаганды, так как признается, что это необходимое условие для эффективности каких бы то ни было мер по борьбе с пропагандой ненависти.
4. К конкретным мерам против использования пропаганды ненависти, которые ЕКРН считает необходимыми, относятся усилия, направленные на: повышение осведомленности населения; противодействие любым проявлениям пропаганды ненависти; поддержка лицам, в адрес которых направлена пропаганда ненависти; содействие саморегулированию; принятие регулятивных мер; введение административной и гражданско-правовой ответственности; отказ в поддержке определенным организациям и запрещение других организаций; и привлечение к уголовной ответственности в ограниченном числе случаев при особых обстоятельствах.

5. Рекомендация адресована правительствам государств-членов Совета Европы. Однако ясно что для ее эффективной имплементации потребуется участие и заинтересованность не только государственных должностных лиц, но и широкого круга частных и неправительственных участников. Поэтому необходимо обеспечить, чтобы были сделаны надлежащие шаги по обеспечению их активного участия в процессе имплементации.
6. Хотя в Рекомендации особое внимание уделяется использованию пропаганды ненависти в контексте работы ЕКРН, предусматривается, что положения Рекомендации будут применимы ко всем формам такой пропаганды, т.е. по признакам, дополняющим «расовую принадлежность», цвет кожи, язык, религиозные убеждения, национальность, национальное или этническое происхождение, гендерную идентичность или сексуальную ориентацию.

## **В. Определения**

### ***Терминология***

7. В настоящей Рекомендации применяются следующие определения:
  - a. **«выступление в пользу» “advocacy”** в связи с унижением, ненавистью или очернением означает явную, преднамеренную и активную поддержку такого поведения и отношения к конкретной группе лиц;
  - b. **“alienation” «отчуждение»** означает отстранение лица от общества, в котором он или она живет и от его или ее приверженности ценностям этого общества;
  - c. **“anti-Gypsyism” «антицыганизм»<sup>1</sup>** означает расизм, направленный против рома/цыган;
  - d. **“antisemitism” «антисемитизм»** означает предубеждение, ненависть или дискриминацию по отношению к евреям как к этнической или религиозной группе;
  - e. **“condonation” «оправдание»** означает извинение, прощение или игнорирование определенного поведения;
  - f. **“crimes against humanity” «преступления против человечности»** означают любое деяние из перечисленных в статье 7 Римского статута Международного уголовного суда, когда оно совершается в рамках широкомасштабного или систематического нападения на любых гражданских лиц, и если такое нападение совершается сознательно;
  - g. **“denigration” «унижение»** означает нападение на способности, характер или репутацию одного или нескольких лиц в связи с их принадлежностью к определенной группе;
  - h. **“discrimination” «дискриминация»** означает любое дифференцированное отношение по признакам расы, цвета кожи, языка, религии, гражданства, национальной или этнической принадлежности, а также происхождения, вероисповедания, пола, гендера, гендерной идентичности, сексуальной ориентации или других

---

<sup>1</sup> В ОПР ЕКРН № 13 антицыганизм определяется как конкретная форма расизма, идеология, основанная на расовом превосходстве, форма дегуманизации и институционального расизма, возвращенного исторической дискриминацией, которая выражается, помимо прочего, через насилие, пропаганду ненависти, эксплуатацию, стигматизацию и вопиющую дискриминацию.

личных характеристик либо статуса, которые не имеют объективного и обоснованного оправдания<sup>2</sup>;

- i. **“gender” «гендер»** означает социально-закрепленные роли, нормы поведения, виды деятельности и характеристики, которые определенное общество рассматривает как соответствующие женщинам и мужчинам<sup>3</sup>;
- j. **“gender identity” «гендерная идентичность»** означает глубокое осознание тем или иным лицом внутренних и индивидуальных особенностей гендерной принадлежности, которая может как совпадать, так и не совпадать с полом по рождению, включая индивидуальное ощущение своего тела (при наличии свободной воли может сопровождаться изменением внешности или физиологических функций медицинскими, хирургическими или иными средствами) и другие проявления, такие как одежда, речь и особенности поведения<sup>4</sup>;
- k. **“genocide” «геноцид»** означает любое из деяний, перечисленных в статье 6 Римского статута Международного уголовного суда, совершенное с намерением уничтожить, полностью или частично, национальную, этническую, расовую или религиозную группу;
- l. **“glorification” «прославление»** означает прославление или восхваление кого-либо за совершенное действие;
- m. **“hatred” «ненависть»** означает состояние души, характеризующееся интенсивными и иррациональными эмоциями презрения, неприязни и враждебности по отношению к целевой группе<sup>5</sup>;
- n. **“Holocaust denial” «отрицание Холокоста»** означает действие по отрицанию, высказыванию сомнений или возможности сомнений, полностью или частично, в отношении исторического факта геноцида евреев во время Второй мировой войны;
- o. **“homophobia” «гомофобия»** означает предвзятость, ненависть или страх по отношению к гомосексуальности или к людям, которые идентифицированы или воспринимаются как бисексуалы, геи, лесбиянки или трансгендерные люди;
- p. **“hostility” «вражда»** означает проявление ненависти за рамками одного лишь душевного состояния<sup>6</sup>;
- q. **“incitement” «подстрекательство»** означает заявления в отношении групп лиц, создающих непосредственный риск дискриминации, вражды или насилия против лиц, принадлежащих к этим группам;
- r. **“Islamophobia” «исламофобия»** означает предвзятость, ненависть или страх по отношению к исламу как религии или к мусульманам;

<sup>2</sup> ОПР № 7. Это явно не охватывает дискриминацию по признаку происхождения, убеждений, пола, гендера, гендерной идентичности и сексуальной ориентации, однако список перечисленных признаков не является исчерпывающим, и положения ОПР могут применяться *mutatis mutandis* [с учетом необходимых изменений] к дискриминации по признаку других личных характеристик или статуса.

<sup>3</sup> Статья 3 Конвенции Совета Европы о предупреждении и борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием.

<sup>4</sup> Джокьякартские *принципы* применения международно-правовых норм о правах человека в отношении сексуальной ориентации и гендерной идентичности.

<sup>5</sup> Принцип 12.1 Кемденских принципов свободы выражения мнения и равенства.

<sup>6</sup> Доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, A/67/357, 7 сентября 2012, п. 44.

- s. **“marginalisation” «маргинализация»** означает внушение группе лиц чувства изолированности и малозначительности или реальную изоляцию такой группы, что ограничивает возможности группы участвовать в жизни общества;
- t. **“media literacy” «медиаграмотность»** означает знания, навыки и свойства, необходимые для контактов со всеми видами СМИ, включая, в частности, понимание роли и функций СМИ в демократических обществах и способность критически оценивать содержание СМИ, а также контактировать со СМИ в целях самовыражения и участия в демократических процессах;
- u. **“negative stereotyping” «создание негативных стереотипов»** означает применение к представителю или представителям группы лиц обобщенного представления о характеристиках лиц, принадлежащих к этой группе, связанного с рассмотрением их всех в неприглядном свете, независимо от конкретных характеристиках члена или членов группы, которых это непосредственно касается;
- v. **“radicalisation” «радикализация»** означает процесс, в ходе которого кто-либо принимает экстремальные политические, религиозные или социальные ценности, несовместимые с ценностями демократического общества;
- w. **“racism” «расизм»** означает убеждение, что такой признак как раса, цвет кожи, язык, религия, гражданство, национальное или этническое происхождение, оправдывает презрение к лицу или группе лиц, или идею превосходства над лицом или группой лиц<sup>7</sup>;
- x. **“Roma” «рома»** означает не только рома, но также синти, кали, ашкали, цыган, манушей и родственные группы населения в Европе<sup>8</sup>;
- y. **“sex” «пол»** означает биологический статус человека;
- z. **“sexual orientation” «сексуальная ориентация»** означает способность каждого индивида проявлять эмоциональное, романтическое, сексуальное, эротическое или чувственное влечение к индивидам определенного пола или разных полов<sup>9</sup>;
- aa. **“status” «статус»** означает правовую или фактическую ситуацию лица, охватывающую не только конкретный семейный статус, статус мигранта или профессиональный статус, но также такие факторы как рождение вне брака, ограниченные возможности (инвалидность), финансовое положение, состояние здоровья, судимость, членство в профсоюзе или в другом органе, место проживания;
- bb. **“stigmatisation” «стигматизация»** означает навешивание негативного ярлыка на группу лиц;

---

<sup>7</sup> ОПР № 7. Хотя религия не включена в определение расовой дискриминации из статьи 1 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Комитет по ликвидации расовой дискриминации признает, с учетом принципа междисциплинарности, что к расистским высказываниям, представляющим собой язык ненависти, относятся высказывания «в отношении лиц, принадлежащих к определенным этническим группам, исповедующим или практикующим религию, отличную от той, которой придерживается большинство населения, включая проявления исламофобии, антисемитизма и другие подобные формы выражения ненависти по отношению к этнической религиозной группе, а также такие крайние проявления нетерпимости, как подстрекательство к геноциду и терроризму». *Общая рекомендация № 35 о борьбе с ненавистническими высказываниями расистского толка*, CERD/C/GC/35, 26 сентября 2013, п. 6.

<sup>8</sup> ОПР № 13.

<sup>9</sup> Джокьякартские принципы.

- cc. “**transphobia**” «**трансфобия**» означает предвзятость, ненависть или страх по отношению к транссексуальности и транссексуальным или трансгендерным людям, на основе выражения их внутренней гендерной идентичности;
- dd. “**trivialisation**” «**тривиализация**» означает представление чего-либо как неважного или несущественного;
- ee. “**vilification**” «**поношение**» означает оскорбительную критику одного или более лиц в связи с их принадлежностью к определенной группе;
- ff. “**violence**” «**насилие**» означает применение физической силы или власти в отношении другого лица, группы или сообщества, результатом которого либо является, либо с большой вероятностью может стать ранение, смерть, психологический ущерб, аномалии развития или обездоленность<sup>10</sup>;
- gg. “**vulnerable groups**” «**уязвимые группы**» означает такие группы, которые становятся объектами языка ненависти, эти группы варьируются в зависимости от национальных обстоятельств, но с большой вероятностью включают беженцев и претендентов на получение убежища, других иммигрантов и мигрантов, сообщества чернокожих и евреев, мусульман, рома/цыган, а также другие религиозные исторические, этнические и лингвистические меньшинства и ЛГБТ сообщества; в частности к уязвимым группам следует отнести детей и молодых людей, входящих в такие группы;;
- hh. “**war crimes**” «**военные преступления**» означают любое из деяний, перечисленных в статье 8 Римского статута Международного уголовного суда;
- ii. “**xenophobia**” «**ксенофобия**» означает предвзятость, ненависть или страх по отношению к людям из других стран или к представителям других культур.

#### **Определение языка ненависти**

8. Как уже отмечалось, понимание языка ненависти в целях настоящей Рекомендации приводится в преамбуле. Оно отражает разные контексты, цели и последствия использования языка ненависти и соотносится с **различными вариантами реагирования** на язык ненависти. Это отражает понимание, что **государства-члены могут реагировать, применяя комбинацию уже существующих и новых мер.**
9. Применительно к настоящей Рекомендации язык ненависти следует понимать как использование одной или нескольких форм выражения – а именно, защиту, поощрение или подстрекательство к унижению, вражде или поношению лица или группы лиц, а также как любое проявление притеснений, оскорблений, создания негативных стереотипов, стигматизации или угроз в отношении такого лица или лиц и любое оправдание всех этих форм выражения – которое базируется на неполном списке личных характеристик или статусов, включающем расу, цвет кожи, язык, религию или убеждения, гражданство, национальную или этническую принадлежность, а также происхождение, возраст, пол, гендер, гендерную идентичность и сексуальную ориентацию.

<sup>10</sup> Доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, A/67/357, 7 сентября 2012, п. 44.

10. Важными элементами того, как в Рекомендации понимается язык ненависти и чем такое понимание отличается от многих других документов, является применение Рекомендации к следующему:
  - защита, поощрение или подстрекательство, в любой форме, к унижению, вражде или поношению, а также любое проявление притеснений, оскорблений, создания негативных стереотипов, стигматизации или угроз;
  - использование, которое не только имеет намерением подстрекать к совершению актов насилия, запугивания, вражды или дискриминации, но в отношении которого можно обоснованно считать, что оно приведет к такому эффекту; и
  - основания, выходящие за рамки расы, цвета кожи, языка, религии или убеждений, гражданства, национальной или этнической принадлежности и происхождения.
11. “**Выражение**” в настоящей Рекомендации понимается как речь и публикации в любой форме, в том числе в электронных СМИ, а также как их распространение и хранение. Язык ненависти может принимать форму письменных или высказанных слов или другие формы, такие как рисунки, знаки, символы, живопись, музыка, пьесы или видео. Он также включает использование определенных видов поведения, таких как жесты, чтобы передать идею, сообщение или мнение.
12. Кроме того, формы выражения, подпадающие под действие Рекомендации, также могут включать публичное отрицание, тривиализацию, обоснование или оправдание преступлений геноцида, преступлений против человечности или военных преступлений, признанных таковыми по решению суда, и глорификацию лиц, совершивших такие преступления. Условие, что факт совершения таких преступлений должен быть признан судом, применяется для того, чтобы пространные обвинения относительно определенного поведения затем не становились основанием для исков о том, что конкретные заявления равносильны языку ненависти. Более того, глорификация лиц, совершивших такие преступления, приравнивается к языку ненависти только тогда, когда это конкретно касается лиц, совершивших такие преступления, и не распространяется на позитивные оценки каких-либо других, не связанных видов деятельности лиц, о которых идет речь.
13. В то же время, из приведенного в Рекомендации определения языка ненависти исключается любая форма выражения – такая как **сатира или объективная информационная и аналитическая журналистика** – которые вызывают только раздражение, боль или тревогу. При этом в Рекомендации отражена защита таких видов выражения, в отношении которых Европейский суд по правам человека признал защиту необходимой по статье 10 Европейской конвенции о правах человека<sup>11</sup>. Тем не менее, в Рекомендации напоминает, что Европейский суд также признал, что подстрекательство к ненависти может стать результатом оскорблений, высмеивания или поношения определенных групп населения, когда такие формы выражения применяются безответственно – что может повлечь за собой неоправданно оскорбительное поведение, защиту дискриминации или

---

<sup>11</sup> См., например, *Jersild v. Denmark* [GC], № 15890/89, 23 сентября 1994, *Sürek and Özdemir v. Turkey* [GC], № 23927/94, 8 июля 1999, *Giniewski v. France*, № 64016/00, 31 января 2006, *Alves da Silva v. Portugal*, №41665/07, 20 октября 2009 и *Fáber v. Hungary*, № 40721/06, 24 июля 2012.



использование сутяжнического или издевательского языка, или может быть связано с неизбежным обманом аудитории<sup>12</sup> – и эти формы также будут подпадать под определение из Рекомендации.

14. Далее в Рекомендации признается, что в некоторых случаях отличительной чертой использования языка ненависти является то, что он может быть направлен на подстрекательство или обоснованно можно ожидать, что он будет иметь эффект подстрекательства других к совершению актов насилия, запугивания, вражды или дискриминации тех, на кого он нацелен. Как ясно из приведенного выше определения, **элемент подстрекательства** подразумевает либо наличие ясного намерения совершить акты насилия, запугивания, вражды или дискриминации, либо неизбежный риск таких актов, происходящих вследствие использования определенного языка ненависти.
15. Намерение подстрекать можно установить, если лицо, использующее язык ненависти, однозначно призывает других лиц совершать соответствующие акты, или если можно сделать вывод о таком намерении по силе используемых выражений или с учетом других относящихся к делу обстоятельств, таких как предыдущее поведение лица, использующего язык ненависти. Однако наличие намерения не всегда можно легко продемонстрировать, особенно когда замечания якобы касаются предположительных фактов или когда используется эзопов язык.
16. С другой стороны, для оценки того, имеется или не имеется риск совершения соответствующих действий, необходимо учитывать конкретные обстоятельства использования языка ненависти. В частности, следует рассмотреть (а) контекст, в котором используется рассматриваемый язык ненависти (в частности, существует ли уже в обществе серьезная напряженность, с которой связан язык ненависти); (b) способность лица, использующего язык ненависти, оказать влияние на других лиц (например, в силу того, что эти лица являются политическими, религиозными или общественными деятелями); (c) природа и сила используемого языка (например, является ли он провокационным и прямым, используется ли ложная информация, создание негативных стереотипов и стигматизация или способен ли используемый язык побуждать к актам насилия, запугивания, вражды или дискриминации); (d) контекст конкретных замечаний (являются ли они единственным случаем или высказывались несколько раз, и можно ли считать, что они уравниваются другими заявлениями того же или другого лица, особенно в ходе дебатов); (e) используемая среда или средство информации (возможен ли немедленный ответ аудитории, например, на интерактивном мероприятии); и (f) качества аудитории (имеются ли средства и склонность или восприимчивость к участию в актах насилия, запугивания, вражды или дискриминации).
17. Разные обстоятельства, относящиеся к этой оценке риска отражают многие аспекты текста Рабатского плана действий в отношении высказываний, которые следует рассматривать как уголовные преступления<sup>13</sup>. Однако они выходят за рамки этих аспектов – а также за рамки рекомендации из пункта 18 ОПР № 7 по отношению к

<sup>12</sup> См., например, *Féret v. Belgium*, № 15615/07, 16 июля 2007 и *Vejdeland and Others v. Sweden*, № 1813/07, 9 февраля 2012.

<sup>13</sup> Информацию о Рабатском плане действий см. ниже в п. 59.

уголовному праву<sup>14</sup> – в одном отношении, а именно, в признании, что намерение подстрекать к совершению актов насилия, запугивания, вражды или дискриминации не является обязательным условием для этой особенно тяжелой формы языка ненависти. Считается, скорее, что оно также может использоваться, когда обоснованно можно ожидать, что совершение таких актов стало результатом использования языка ненависти. Если обоснованно можно ожидать такого результата от конкретного использования языка ненависти, тогда его использование было бы безрассудным.

18. Это подход согласуется с решениями Европейского суда по правам человека, который признает совместимость со статьей 10 Европейской конвенции о правах человека относительно наложения уголовных санкций за высказывания, сделанные в условиях, когда следовало понимать, что это, с большой вероятностью, усугубит уже сложившуюся взрывоопасную ситуацию<sup>15</sup>.
19. Тем не менее, наложение ограничений, отличных от уголовных санкций, когда имеются обоснованные ожидания, что конкретное использование языка ненависти будет иметь эффект подстрекательства других к совершению актов насилия, запугивания, вражды или дискриминации в отношении тех, на кого эти акты направлены, может, в определенных обстоятельствах быть более пропорциональным ответом на настоятельную социальную потребность, создаваемую таким использованием.
20. Определение языка вражды не ограничивается **публичными** высказываниями. Однако использование языка ненависти в этом контексте является фактором, особенно характерным для определенных его форм, таких как отрицание, тривиализация, обоснование или оправдание преступлений геноцида, преступлений против человечности или военных преступлений. Более того, это также может быть важным фактором при определении, можно ли ожидать, что результатом конкретного использования языка ненависти станет подстрекательство других к совершению актов насилия, запугивания, вражды или дискриминации в отношении тех, на кого эти акты направлены. Кроме того, наличие публичного контекста является существенным требованием, когда рекомендуется налагать уголовные санкции за определенные виды использования языка ненависти, так как это ограничивает степень вмешательства в осуществление права на свободу выражения мнения. Высказывание следует считать публичным, когда это происходит в каком-либо физическом месте или с использованием какой-либо электронной формы коммуникации с открытым доступом для неограниченного круга лиц.
21. Язык ненависти, как ясно из вышесказанного, связан с разными формами выражения, направленными против лица или группы лиц по признаку личных характеристик или статуса лица или группы лиц, и действие против языка ненависти не обязательно влечет за собой наложение уголовных санкций. Однако когда язык ненависти принимает

---

<sup>14</sup> “Закон должен предусматривать наказание за нижеследующие действия, если они совершены преднамеренно: а) публичное подстрекательство к насилию, ненависти или дискриминации, б) публичные оскорбления или диффамация, или с) угрозы в отношении лица или категории лиц по основаниям и расы, цвета кожи, языка, религии, гражданства или национального или этнического происхождения”.

<sup>15</sup> См., например, *Zana v. Turkey* [GC], № 18954/91, 25 November 1997 and *Sürek v. Turkey (№ 1)* [GC], № 26682/95, 8 July 1999.

форму поведения, которое, само по себе, является уголовным преступлением – например, оскорбления, притеснения или надругательство – это можно назвать преступлением на почве ненависти<sup>16</sup>.

### С. Контекст

22. Рекомендация принята в то время, когда в государствах-членах, Совете Европы и других организациях нарастает озабоченность в связи с использованием языка ненависти в многонациональном европейском обществе, а также в связи с его ролью по подрыву самоуважения среди представителей уязвимых групп, дискредитации сплоченности и подстрекательству других лиц к совершению актов насилия, запугивания, вражды или дискриминации. Эта озабоченность усугубляется многими инцидентами, в ходе которых отдельные лица, институты, мемориалы и собственность подвергаются реальным насильственным нападениям вследствие вражды, основанной на одном или более из перечисленных выше оснований. Поэтому на язык ненависти следует реагировать незамедлительно – используя большой спектр предлагаемых в Рекомендации мер – чтобы не допускать развития негативного отношения к, в частности, группам меньшинств, приводящего к утрате ими чувства собственного достоинства и угрожающего их интеграции в общество в целом.

#### **Данные**

23. Фактическая степень использования языка ненависти остается неопределенной, несмотря на впечатление, как отмечается в Рекомендации, что он становится все более обычным явлением. Эта неопределенность связана с **отсутствием полных и сравнимых данных** о жалобах на использование языка ненависти в результате того, что либо жалобы не регистрируются, либо государства-члены используют разные критерии для определения факта использования языка ненависти. Более того, очевидно, что те, на кого направлен язык ненависти, не всегда об этом сообщают, часто из-за недоверия к системе правосудия или из страха, что против них будут предприняты какие-либо действия. Кроме того, нет уверенности в том, что все жалобы на использование языка ненависти расследуются. Помимо этого, отсутствует систематический мониторинг всех форумов, где такой язык может использоваться. Тем не менее, нет сомнений, что использование языка ненависти является более заметным и легко распространяется вследствие повсеместной доступности электронных форм коммуникации. Более того, использование языка ненависти стало характерной особенностью ситуации, существующей во многих государствах-членах, что было установлено в ходе четвертого и пятого циклов мониторинга ЕКРН.

#### **Результаты проводимого ЕКРН мониторинга стран**

24. Таким образом, среди результатов этих двух раундов проведенного ЕКРН мониторинга стран оказались откровенные публикации в определенных СМИ с явно расистским содержанием, восхвалением нацизма и отрицанием Холокоста, использование оскорбительного языка и стереотипов в отношении конкретных меньшинств и высказывание унижительных комментариев в адрес людей из этих меньшинств на улицах, в школах и магазинах, а также фактические

<sup>16</sup> Преступление на почве ненависти – это уголовное деяние, мотивированное предубеждением или предвзятостью по отношению к конкретной группе людей; <http://hatecrime.osce.org/what-hate-crime>.

призывы к использованию против них насилия, и отдельные кампании против использования языков меньшинств. Хотя, несомненно, наблюдались случаи, когда политические партии и другие группы и организации культивировали и распространяли расистские, ксенофобские и неонацистские идеи, использование языка ненависти не ограничивалось теми, что являлись экстремистскими или находились на периферии политического спектра. Таким образом, было установлено, что **использование резкого тона высказываний во многих парламентах и государственными должностными лицами** способствовало тому, что в публичном дискурсе все чаще наблюдались высказывания, характеризующиеся агрессией и нетерпимостью. Такой дискурс усугублялся тем, что некоторым высокопоставленным политикам не запрещалось использовать язык ненависти в своих выступлениях. Более того, отмечались попытки публичных лиц оправдать существование предубеждений и нетерпимости в отношении определенных групп, что только закрепляет и повышает степень враждебности к этим группам.

25. Не все проявления языка ненависти очевидны, в некоторых публикациях для распространения предубеждений и ненависти используется **ззопов язык**. Например, когда целью является определенное меньшинство, делается ссылка на неработающих людей, живущих на государственные пособия, и протестующих против такого меньшинства называют «хорошими гражданами» страны, в то время, когда на самом деле протесты проводит группа неонацистов. Кроме того, отмечалось, что сенсационное или частичное освещение конкретных событий может вводить в заблуждение и вызывать страх, создавать предубеждения по отношению к представителям меньшинства, которое причастно к событию.
26. Отмечалось, что использование языка ненависти является отличительной чертой некоторых электронных форм коммуникации, когда это становится главной целью веб-страниц, форумов и контактов в социальных сетях, а некоторые используют такой язык даже когда они пользуются интернет-адресами местных органов власти<sup>17</sup>.
27. Отмечалось много случаев, когда против использования языка ненависти не принималось никаких мер, иногда из-за ограниченной сферы действия национального законодательства, но также и из-за его узкой интерпретации, из-за нежелания принимать меры без соответствующей жалобы, отсутствия тщательного расследования, и из-за того, что решения об отказах в возбуждении дел против предполагаемых нарушителей принимались очень легко. Когда такие дела возбуждались, вменяемые наказания, чаще всего, не имели значительного эффекта сдерживания от повторения или подражания. Механизмы саморегулирования также не всегда оказывались эффективными.
28. Более того, использование языка ненависти и неспособность положить ему конец приводит к **негативным последствиям** как для тех, на кого такой язык направлен, так и для общества в целом.
29. Первые, как видно из результатов проведенного ЕКРП мониторинга стран, испытывают не только страдания, обиду, унижение достоинства и уязвленное самолюбие. Помимо этого, использование языка ненависти

---

<sup>17</sup> См., например, С. Bakalis, *Cyberhate: An issue of continued concern for the Council of Europe's Anti-Racism Commission* (Council of Europe, 2015).

также способствует тому, что те, в адрес кого используется такой язык, подвергаются дискриминации, притеснениям, угрозам и насилию вследствие направленных против них антипатии, вражды и неприязни, которые могут возникать или усиливаться благодаря использованию языка ненависти. Такое отношение и поведение затем может приводить к чувству страха, опасности и запуганности. В конечном счете, использование языка ненависти может привести к тому, что те, на кого он направлен, могут отстраняться от общества, в котором они живут, и даже отказываться от ценностей этого общества. Особую озабоченность вызывает, в частности, использование языка ненависти, приводящее к тому, что ученики прекращают посещать школы, а затем у них возникают проблемы с доступом к рынку труда, а это, в свою очередь, еще больше усиливает их отрыв от общества.

30. Использование языка ненависти также наносит вред обществу в целом. Оно не только отрицательно сказывается на характере публичного дискурса. Более важным последствием становится атмосфера ненависти и нетерпимости, вместе с готовностью принять или простить дискриминацию и насилие, что способствует расколу, подрывает взаимное уважение и угрожает мирному сосуществованию. Таким образом возникает угроза плюрализму – существенному условию существования демократического общества.
31. По данным проведенного ЕКРН мониторинга стран, к группам, особенно подверженным использованию языка ненависти, относятся иммигранты, евреи, мусульмане и рома/цыгане, но список не ограничивается этими группами. ЕКРН отмечает также случаи, когда язык ненависти направлен на людей из-за их пола, гендерной идентичности или сексуальной ориентации. Более того, в адрес женщин может использоваться язык ненависти в более циничной форме, связанной не только с их расой, религией или другими личными характеристиками или статусом, но также с их полом и/или гендерной идентичностью.

#### **Уроки прошлого**

32. Использование языка ненависти ни в коем случае нельзя считать только сегодняшней проблемой. Такой язык был важным элементом преступлений геноцида, преступлений против человечности и военных преступлений, ставших отличительной чертой недавней истории Европы. То, что случилось в прошлом, остается суровым предупреждением об опасностях беспрепятственного расцвета нетерпимости, ненависти и предубежденности. Более того, это привело к учреждению различных памятных дней, таких как **Международный день памяти о Холокосте**, провозглашенный на Генеральной ассамблее ООН в резолюции 60/7 1 ноября 2005 года. Цели таких дней не ограничиваются только воспоминаниями, но направлены также на то, чтобы уроки прошлого применялись к настоящему. Более того, как в резолюции 60/7, так и в Рекомендации признается, что опасность заключается не в одной конкретной форме нетерпимости, но в любой форме, подвергающей сомнению возможность каждого человека без всяких различий пользоваться правами человека и основными свободами.

#### **Международные договоры ООН**

33. В то время как моральный долг поминовения является поводом для принятия мер против использования языка ненависти, более конкретные требования таких мер содержатся в пункте 2 статьи 20 **Международного пакта о гражданских и политических правах** («Всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти,

представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, должно быть запрещено законом») и в статье 4 **Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации** («Государства-участники ... (а) объявляют караемым по закону преступлением всякое распространение идей, основанных на расовом превосходстве или ненависти, всякое подстрекательство к расовой дискриминации, а также все акты насилия или подстрекательство к таким актам, направленным против любой расы или группы лиц другого цвета кожи или этнического происхождения, а также предоставление любой помощи для проведения расистской деятельности, включая ее финансирование; (b) объявляют противозаконными и запрещают организации, а также организованную и всякую другую пропагандистскую деятельность, которые поощряют расовую дискриминацию и подстрекают к ней, и признают участие в таких организациях или в такой деятельности преступлением, караемым законом; (с) не разрешают национальным или местным органам государственной власти или государственным учреждениям поощрять расовую дискриминацию или подстрекать к ней»).

34. Неспособность ввести в действие эти требования или неэффективное их исполнение стали предметом критических комментариев Комитета ООН по правам человека и Комитета по ликвидации расовой дискриминации в их заключительных замечаниях по периодическим докладам, подаваемым в эти комитеты государствами-участниками упомянутых международных договоров.
35. Однако, несмотря на то, что в отношении конкретных форм выражения, перечисленных в статье 20 Международного пакта о гражданских и политических правах, предусмотрены правовые запреты, Комитет по правам человека подчеркивает, что они должны быть сопоставимы с ограничениями на свободу выражения мнения, санкционированными пунктом 3 статьи 19 (*Замечание общего порядка № 34 Статья 19: Свобода мнений и их выражения*, ССРП/С/СР/34, 12 сентября 2011, пп. 50-52).
36. В то же время Комитет по ликвидации расовой дискриминации, отмечая, что «как минимальное требование и без ущерба для дальнейших мер, всестороннее законодательство против расовой дискриминации, включая гражданское, административное, а также уголовное право, является абсолютно необходимым для эффективной борьбы с ненавистническими высказываниями расистского толка», подчеркнул, что «запрещение ненавистнических высказываний расистского толка и обеспечение свободы выражения мнений должны носить взаимодополняющий характер, а не рассматриваться как противодействующие факторы, когда предпочтение одного из них автоматически означает умаление другого. Право на равенство и свободу от дискриминации и право на свободное выражение мнений должны быть полностью отражены в законодательстве, политике и практике как взаимно подкрепляющие права человека» (*Общая рекомендация № 35 Борьба с ненавистническими высказываниями расистского толка CERD/C/GC/35*, 26 сентября 2013, пп. 9 и 45). Это повторяет более раннее заявление Комитета о том, что «запрещение распространения любых идей, основанных на расовом превосходстве или ненависти, не противоречит праву на свободу убеждений и их свободное выражение» и что «на любом гражданине, осуществляющем это право, лежат особые обязательства и ответственность, предусмотренные пунктом 2 статьи 29 Всеобщей декларации, среди

которых особенно важное значение имеет обязательство не распространять расистские идеи» (*Общая рекомендация XV по статье 4 Конвенции*, п. 4).

37. В своей судебной практике Комитет ООН по правам человека поддержал, как согласующееся с правом на свободу выражения мнений, осуждение за оспаривание выводов и вердикта Международного военного трибунала в Нюрнберге в обстоятельствах, когда соответствующие заявления, прочитанные с учетом полного контекста, носили характер таких, которые вызывают или подкрепляют антисемитские чувства<sup>18</sup>. Подобным образом Комитет посчитал, что увольнение школьного учителя за высказывания, порочащие веру и религию евреев и за призывы к христианам презрительно относиться к еврейскому народу и его вере, было допустимым ограничением свободы выражения с целью, помимо прочего, защиты права на образование в системе государственных школ без предвзятости, предубеждений и нетерпимости<sup>19</sup>. Однако жалобу на предполагаемую неспособность принять эффективные меры в случае с языком ненависти в адрес мусульман Комитет посчитал неприемлемой, так как автор не установил, что ненавистнические заявления привели к конкретным последствиям для него или что такие последствия были неизбежны, поэтому его нельзя было считать жертвой нарушения пункта 2 статьи 20 Международного пакта о гражданских и политических правах<sup>20</sup>.
38. Комитет по ликвидации расовой дискриминации установил нарушения статьи 4 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации в случае неспособности обеспечить, что заявления в публичном выступлении, содержавшие идеи, основанные на расовом превосходстве или ненависти и которые, как минимум, подстрекали к расовой дискриминации, не были защищены правом на свободу выражения<sup>21</sup>. Комитет также установил нарушение этого положения, когда не было проведено расследование с целью установить, приравнивались ли определенные заявления, сделанные в радиопередаче – в которых делались общие негативные выводы о целой группе людей исключительно по признаку их этнического или национального происхождения и без учета их личных мнений, взглядов или действий относительно темы женского обрезания – к расовой дискриминации<sup>22</sup>. Кроме того, Комитет установил нарушение статьи 4 в

<sup>18</sup> *Faurisson v. France*, Сообщение № 550/1993, Соображения от 8 ноября 1996. Ссылаясь на это дело, Комитет по правам человека, однако, заявил, что «Законы, объявляющие уголовно наказуемым деянием выражение мнения об исторических фактах, несовместимы с обязательствами, налагаемыми Пактом на государства-участников в том, что касается уважения права на свободу мнений и их выражения. В Пакте не предусмотрено широкого запрета на высказывание ошибочных мнений или некорректной интерпретации событий прошлого. Ограничения на свободу мнений не должны навязываться ни при каких условиях, а ограничения в отношении права на свободное выражение мнений не должны выходить за рамки требований, предусмотренных пунктом 3 статьи 19 или статьей 20» (*Замечание общего порядка № 34, Статья 19: Свободы мнений и их выражения*, п. 49).

<sup>19</sup> *Ross v. Canada*, Сообщение № 736/1997, Соображения от 18 октября 2000.

<sup>20</sup> *A W P v. Denmark*, Сообщение № 1879/2009, Решение от 1 ноября 2013. Комитет также посчитал, что автор не смог подтвердить факты в отношении предполагаемого нарушения пункта 2 статьи 20 в *Vassilari v. Greece*, Сообщение № 1570/2007, Соображения от 19 марта 2009, однако Абдельфатта Амор, Ахмад Амин Фатхалла и Бузид Лазари высказали несопадающее мнение по этому вопросу.

<sup>21</sup> *The Jewish Community of Oslo et al. v. Norway*, Сообщение № 30/2003, Заключение от 15 августа 2005.

<sup>22</sup> *Adan v. Denmark*, Сообщение № 43/2008, Заключение от 13 августа 2010. Неспособность провести расследование получили подобную оценку в *Gelle v. Denmark*, Сообщение № 34/2004,

связи с неспособностью провести эффективное расследование в отношении высказываний с описанием обобщенных негативных характеристик турецкого населения в Германии и призывов к отказу в доступе такого населения к социальному обеспечению и к общему запрету притока иммигрантов, так как Комитет посчитал, что в первом случае речь шла об идеях расового превосходства, а во втором – о подстрекательстве к расовой дискриминации<sup>23</sup>.

### **Европейская конвенция о защите прав человека**

39. **Европейская конвенция о защите прав человека** в статье 10 гарантирует право на выражение своего мнения, и запрещает дискриминацию – в статье 14 по отношению к другим правам, и в более общем смысле по статье 1 Протокола № 12 – но в Конвенции отсутствуют положения, направленные конкретно на использование языка ненависти. Тем не менее, Европейский суд по правам человека (а ранее – Европейская комиссия по правам человека) был вынужден рассматривать эту проблему при рассмотрении жалоб о наложении уголовных санкций и других ограничений на определенные высказывания. При этом Суд либо считал рассматриваемые высказывания находящимися полностью за рамками защиты, предоставляемой правом на свободу выражения мнения по статье 10 – опираясь на запрещение в статье 17 деятельности или действий, направленных на уничтожение любых прав и свобод, изложенных в Европейской конвенции – либо Суд стремился определить, являлись ли рассматриваемые меры таким ограничением прав или свобод, которые служили законной цели – например, защите прав других людей – и были необходимыми в демократическом обществе.
40. Первый подход можно наблюдать в отношении ожесточенных нападок на конкретные этнические или религиозные группы<sup>24</sup>, антисемитских высказываний<sup>25</sup>, распространения дискриминационных в расовом отношении заявлений<sup>26</sup> и отрицания Холокоста<sup>27</sup>. Второй подход прослеживается в делах о высказываниях, возбуждающих или оправдывающих жестокость, ненависть или нетерпимость. В таких делах особое внимание уделялось таким факторам как напряженный политический или социальный фон, прямой или косвенный призыв к насилию или оправдание насилия, ненависти или нетерпимости (особенно когда имели место голословные утверждения с

---

Заключение от 6 марта 2006, что означало нарушение статьи 4.

<sup>23</sup> *TBB-Turkish Union in Berlin/Brandenburg v. Germany*, Сообщение № 48/2010, Заключение от 26 февраля 2013.

<sup>24</sup> См., например, *Pavel Ivanov v. Russia* (dec.), № 35222/04, 20 февраля 2007 and *Norwood v. United Kingdom* (dec.), № 23131/03, 16 ноября 2004.

<sup>25</sup> См., например, *W P v. Poland* (dec.), № 42264/98, 2 сентября 2004 и *M'Bala M'Bala v. France* (dec.), № 25239/13, 20 октября 2015

<sup>26</sup> См., например, *Glimmerveen and Hagenbeek v Netherlands* (dec.), no 8438/78, 11 октября 1979. См. также *Jersild v. Denmark* [GC], № 15890/89, 23 сентября 1994, в п. 35.

<sup>27</sup> См., например, *Honsik v. Austria* (dec.), № 25062/94, 18 октября 1995, *Marais v. France* (dec.), № 31159/96, 24 июня 1996, *Lehideux and Isorni v. France* [GC], № 24662/94, 23 сентября 1998, в п. 47, *Garaudy v. France* (dec.), № 65831/01, 24 июня 2003, *Witzsch v. Germany* (dec.), № 7485/03, 13 декабря 2005 и *M'Bala M'Bala v. France* (dec.), № 25239/13, 20 октября 2015. Cf. *Perinçek v. Switzerland* [GC], № 27510/08, 15 октября 2015, в котором Европейский суд по правам человека определил, что не было международного обязательства запрещать отрицание геноцида как таковое, и что осуждение по уголовному делу за такое отрицание не было оправданным при отсутствии призыва к ненависти или нетерпимости, контекста повышенного напряжения или особого исторического подтекста, или значительного воздействия на достоинство затронутого сообщества (п. 280).



представлением в негативном свете целых этнических, религиозных или других групп или нападка на такие группы), манера, в которой делались заявления и их способность – прямо или косвенно – привести к пагубным последствиям. Во всех таких делах Европейский суд всегда рассматривал, скорее, взаимосвязи между разными факторами, чем каждый фактор в отдельности. Не менее важным соображением для Суда является определение того, были ли меры, принятые в отношении рассматриваемых высказываний непропорциональными, и можно ли было использовать гражданско-правовые или другие средства правовой защиты<sup>28</sup>.

41. Кроме того, Европейский суд признал наличие позитивного обязательства государств-членов защищать тех, кто стал объектом использования языка ненависти, от какого бы то ни было насилия или других посягательств на их права, что может быть следствием использования языка ненависти для подстрекательства других к таким попыткам<sup>29</sup>. Более того, дискриминационное поведение может приравниваться к нарушению запрещения на бесчеловечное и унижающее достоинство обращение по статье 3, и такое поведение может считаться следствием пассивности – в том числе неспособности эффективно применить нормы уголовного права – в случае посягательств на права и свободы, защищаемые Европейской конвенцией<sup>30</sup>. Более того, Европейский суд также признал, что неспособность предоставить возмещение за оскорбительные высказывания, в частности, в форме создания негативных стереотипов, направленных на конкретную группу лиц, может повлечь за собой нарушение позитивного обязательства по статье 8 по обеспечению эффективного уважения права на личную жизнь члена такой группы в силу того, что такое высказывание равносильно нападению на его или ее идентичность<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> См. дела, цитируемые в сносках 11-13, а также *Hennicke v. Germany* (dec.), № 34889/97, 21 мая 1997, *Incal v. Turkey* [GC], № 22678/93, 9 июня 1998, *Lehideux and Isorni v. France* [GC], № 24662/94, 23 сентября 1998, *Witzsch v. Germany* (dec.), № 41448/98, 20 апреля 1999, *Karataş v. Turkey* [GC], № 23168/94, 8 июля 1999, *Erdođdu and İnce v. Turkey* [GC], № 25067/94, 8 июля 1999, *Özgür Gündem v. Turkey*, № 23144/93, 16 марта 2000, *Şener v. Turkey*, № 26680/95, 18 июля 2000, *Le Pen v. France* (dec.), № 55173/00, 10 мая 2001, *Osmani v. "the former Yugoslav Republic of Macedonia"*, № 50841/99, 11 октября 2001, *Gunduz v. Turkey* (dec.), № 59745/97, 13 ноября 2003, *Gunduz v. Turkey*, № 35071/97, 4 декабря 2003, *Seurot v. France* (dec.), № 57383/00, 18 мая 2004, *Maraşlı v. Turkey*, № 40077/98, 9 ноября 2004, *Dicle v. Turkey*, № 34685/97, 10 ноября 2004, *Gumus and Others v. Turkey*, № 40303/98, 15 марта 2005, *Alinak v. Turkey*, № 40287/98, 29 марта 2005, *İ A v. Turkey*, № 42571/98, 13 сентября 2005, *Han v. Turkey*, № 50997/99, 13 сентября 2005, *Koç and Tambaş v. Turkey*, № 50934/99, 21 марта 2006, *Aydın Tatlav v. Turkey*, № 50692/99, 2 мая 2006, *Erbakan v. Turkey*, № 59405/00, 6 июля 2006, *Güzel v. Turkey* (№ 2), № 65849/01, 27 июля 2006, *Düzgören v. Turkey*, № 56827/00, 9 ноября 2006, *Yarar v. Turkey*, № 57258/00, 19 декабря 2006, *Üstün v. Turkey*, № 37685/02, 10 мая 2007, *Birdal v. Turkey*, № 53047/99, 2 октября 2007, *Nur Radyo Ve Televizyon Yayıncılığı A Ş v. Turkey* (dec.), № 6587/03, 27 ноября 2007, *Demirel and Ateş v. Turkey*, № 10037/03, 29 ноября 2007, *Özgür Radyo-Ses Radyo Televizyon Yayın Yapım Ve Tanıtım A.Ş. v. Turkey*, № 11369/03, 14 декабря 2007, *Soulas, and Others v. France*, № 15958/03, 10 июля 2008, *Balsytė-Lideikienė v. Lithuania*, № 72596/01, 4 ноября 2008, *Leroy v. France*, № 36109/03, 2 октября 2008, *Özer v. Turkey*, № 871/08, 26 января 2010, *Willem v. France*, № 10883/05, 16 июля 2009, *Dink v. Turkey*, № 2668/07, 14 сентября 2010 and *Perinçek v. Switzerland* [GC], № 27510/08, 15 октября 2015.

<sup>29</sup> См., например, *Ouranio Toxo and Others v. Greece*, № 74989/01, 20 октября 2005, *Begheluri and Others v. Georgia*, № 28490/02, 7 октября 2014, *Karahmed v. Bulgaria*, № 30587/13, 24 февраля 2015 и *Identoba and Others v. Georgia*, № 73235/12, 12 мая 2015.

<sup>30</sup> См., например, *Opuz v. Turkey*, № 33401/02, 9 июня 2009.

<sup>31</sup> *Aksu v. Turkey* [GC], № 4149/04, 15 марта 2012. См. также *Church of Scientology v. Sweden* (dec.), № 8282/78, 14 июля 1980.

### **Другие европейские договоры**

42. Три других **договора Совета Европы** посвящены непосредственно использованию языка ненависти.
43. Так, в **Дополнительном протоколе к Конвенции о киберпреступности**, касающемся уголовной ответственности за акты расистского и ксенофобского характера, совершаемые через компьютерные системы, от государств-участников требуется принять законодательные и другие меры, необходимые для того, чтобы установить уголовную ответственность за распространение расистских и ксенофобских материалов через компьютерные системы и за использование компьютерных систем для высказывания угроз и оскорблений на почве расизма и ксенофобии и для отрицания, сильного преуменьшения или оправдания геноцида или преступлений против человечности.
44. Более того, в **Европейской конвенции о трансграничном телевидении** требуется, чтобы программные услуги нельзя было использовать для подстрекательства к расовой ненависти. В дополнение к этому, в **Конвенции Совета Европы о предупреждении и борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием** перечислены формы насилия в отношении женщин, которые также могут быть проявлениями онлайн/оффлайн сексистского языка ненависти: сексуальные домогательства (статья 40) и преследования (статья 34), и содержатся требование к государствам-участникам принять необходимые законодательные или иные меры.

### **Другие европейские и международные стандарты**

45. В дополнение к этим конкретным договорным обязательствам, требующим или санкционирующим принятие мер за использование языка ненависти определенного характера или в определенных контекстах, существуют различные другие **европейские и международные стандарты**, касающиеся принятия таких мер. К ним относятся рекомендации Комитета министров Совета Европы, рекомендации и резолюции Парламентской ассамблеи Совета Европы, доклад Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия), два документа Европейского Союза, *Дурбанская декларация и программа действий от сентября 2001 года*, *Итоговый документ Конференции по обзору Дурбанского процесса от апреля 2009 года* и Рабатский план действий по запрещению пропаганды национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, от 5 октября 2012 года, а также доклады Генеральной ассамблеи ООН и Совета по правам человека, Специальных докладчиков ООН по современным формам расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, по вопросам меньшинств и по вопросу права на свободу убеждений и их свободное выражение, а также Верховного комиссара ООН по правам человека.
46. Во многих **рекомендациях Комитета министров Совета Европы и рекомендациях и резолюциях Парламентской ассамблеи Совета Европы** рассматривались разные формы языка ненависти, такие как агрессивный национализм, экстремизм, неонацизм, этноцентризм и расовая ненависть. В других основное внимание уделялось тем формам, которые нацелены на определенные группы лиц и касаются таких проявлений как антицыганизм, антисемитизм, ксенофобия,

исламофобия, гомо/трансфобия, статус мигранта и религиозная принадлежность. Если в некоторых документах рассматривалось использование языка ненависти в конкретных контекстах, в частности, в киберпространстве, в онлайн-СМИ, в политических дебатах и видеоиграх.

47. А Рекомендации № R (97) 20 Комитета министров государствам-членам о «языке ненависти» этот термин определяется как охватывающий «все формы выражения, которые распространяют, подстрекают, поощряют или оправдывают расовую ненависть, ксенофобию, антисемитизм или другие формы вражды на основе нетерпимости, включая нетерпимость, выражаемую агрессивным национализмом и этно-центризмом, дискриминацией и враждебностью по отношению к меньшинствам, мигрантам и людьми иммигрантского происхождения». В ней рекомендуется, чтобы законодательство и практика государств-членов руководствовались рядом принципов для борьбы с языком ненависти. Подобным же образом в других рекомендациях и резолюциях содержатся призывы к введению в действие различных административных, гражданско-правовых и уголовных мер для борьбы с языком ненависти, в то же время с соблюдением права на свободу выражения мнения. Кроме того, в них высказывается стремление поощрять культуру толерантности, в этом отношении подчеркивается роль различных средств массовой информации<sup>32</sup>.
48. В **Докладе Венецианской комиссии** особая озабоченность высказывалась в связи с подстрекательством к религиозной ненависти<sup>33</sup>. В докладе исследуется европейское законодательство о богохульстве, религиозных оскорблениях и подстрекательстве к религиозной ненависти, и делается вывод о том, что подстрекательство к ненависти, в том числе к религиозной ненависти, должно быть предметом уголовных санкций, и что целесообразно наличие ясного требования намерения или преступной небрежности. В докладе также делается вывод о том, что не является необходимым или желательным вводить понятие такого правонарушения как религиозное оскорбление, т.е. лишь оскорбление религиозных чувств без элемента подстрекательства к ненависти как существенного компонента. Более того, в докладе сделан вывод о том, что правонарушение богохульства следует отменить и не вводить заново.
49. Два документа Европейского Союза в отношении языка ненависти – это Рамочное решение Совета Европейского Союза 2008/913/JHA от 28 ноября 2008 о борьбе с определенными формами и проявлениями расизма и ксенофобии средствами уголовного права (Рамочное решение) и Директива 2010/13/EU Европейского Парламента и Совета ЕС от 10 марта 2010 года о координации некоторых законодательных, регламентарных и административных положений, действующих в государствах-членах ЕС относительно оказания аудиовизуальных медиа-услуг (Директива об оказании аудиовизуальных медиа-услуг).
50. В **Рамочном решении** отмечается, что «расизм и ксенофобия – это прямые нарушения принципов свободы, демократии, уважения прав человека и основных свобод, верховенства права, принципов, на которых основан Европейский Союз и которые являются общими для

<sup>32</sup> См. Приложение, список различных рекомендаций и резолюций.

<sup>33</sup> Доклад об отношениях между свободой выражения мнения и свободой религии: проблема регулирования и привлечения к ответственности за богохульство, религиозные оскорбления и подстрекательство к религиозной ненависти, CDL-AD(2008)026, 23 октября 2008.

государств-членов». Несмотря на признание того, что борьба с расизмом и ксенофобией требует разных мер в рамках всесторонней платформы и может не ограничиваться уголовными делами, те меры, которые государства-члены должны принимать согласно Рамочному решению, ограничиваются борьбой с особенно тяжкими формами расизма и ксенофобии путем применения уголовных санкций. Таким образом в Рамочном решении требуется, чтобы публичное подстрекательство к насилию или ненависти против группы лиц или члена такой группы по признаку расы, цвета кожи, религии, происхождения, национальной или этнической принадлежности, преследовалось по закону, когда такое поведение является преднамеренным. Таким же образом в законе должно быть предусмотрено наказание за любое преднамеренное оправдание, отрицание или вопиющую тривиализацию преступлений геноцида, преступлений против человечности и военных преступлений, направленных против такой группы лиц или члена такой группы, когда это делается таким образом, что с высокой долей вероятности может побудить к насилию или ненависти по отношению к группе или члену группы. В то же время, в Рамочном решении разъясняется, что в нем не содержится требования принимать меры, противоречащие фундаментальным принципам, относящимся к свободе ассоциаций и свободе выражения мнения.

51. В **Директиве об оказании аудиовизуальных медиа-услуг** содержится требование к государствам-членам обеспечивать, чтобы такие услуги, предоставляемые поставщиками медиа-услуг, не содержали какого бы то ни было подстрекательства к ненависти по признаку расы, пола, религии или национальности. Кроме того, государства-члены должны обеспечить, чтобы поставщики медиа-услуг исполняли требование о том, что аудио-визуальные коммерческие коммуникации не ставили под сомнение уважение человеческого достоинства и не включали или поощряли какую-либо дискриминацию по признаку пола, расового или этнического происхождения, гражданства, религии или убеждений, инвалидности, возраста или сексуальной ориентации.
52. На Всемирной конференции по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, которая была созвана Генеральной ассамблеей ООН<sup>34</sup> в 2001 году, была принята **Дурбанская декларация и программа действий**. В ней утверждается, что расизм, расовая дискриминация, ксенофобия и связанная с ними нетерпимость представляют собой отрицание целей и принципов Устава ООН, и признается, что неспособность бороться и осуждать все эти формы нетерпимости всеми, особенно должностными лицами и политиками всех уровней, является фактором, способствующим их сохранению. В Декларации содержится настоятельный призыв принять широкомасштабные меры, законодательные, судебные, регуляторные и административные, а также и саморегуляторные, для предупреждения и защиты от расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, и поощрять уважение и терпимость. В частности, в Декларации содержится призыв к государствам «ввести правовые санкции, руководствуясь соответствующим международным правом в области защиты прав человека, в отношении подстрекательства к расовой ненависти через новые информационные и коммуникационные

---

<sup>34</sup> Согласно Резолюции 52/111, 18 февраля 1998.

технологии, включая Интернет»<sup>35</sup>, и поощряется осуждение и активное противодействие передаче расистских и ксенофобских сообщений через все средства массовой коммуникации<sup>36</sup>.

53. **Конференция по обзору Дурбанского процесса** была организована Генеральной ассамблеей ООН<sup>37</sup> для проверки прогресса в достижении целей, поставленных на Всемирной конференции. В **Итоговом документе** Конференции высказывается озабоченность ростом числа актов подстрекательства к ненависти, нацеленных на расовые и религиозные сообщества и лиц, принадлежащих к расовым и религиозным меньшинствам, и приведших к тяжким последствиям для таких групп и отдельных лиц, путем использования печатных, аудио-визуальных или электронных СМИ, либо любых других средств, и проистекающих из самых разнообразных источников. В Итоговом документе определено, что «как предусмотрено в статье 20 Международного пакта о гражданских и политических правах, следует полностью и эффективно запретить всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, и реализовать такой запрет через все необходимые законодательные, политические и судебные меры»<sup>38</sup>. Кроме того, в Итоговом документе содержится призыв к государствам бороться с устоявшимся ксенофобским отношением к негражданам и созданием их негативных стереотипов, в том числе со стороны политиков, представителей правоохранительных и иммиграционных органов, а также в СМИ<sup>39</sup>. Более того, государства призываются наказывать за насильственные, расистские и ксенофобские виды деятельности групп, базирующихся на неонацистской, неонацистской и других насильственных национальных идеологиях, объявлять их незаконными и запрещать все организации, основанные на идеях или теориях превосходства одной расы или группы лиц одного цвета кожи или этнического происхождения, или которые пытаются оправдывать или поощрять национальную, расовую и религиозную ненависть и дискриминацию в любой форме, и ввести в действие немедленные и позитивные меры по искоренению любых попыток подстрекательства к действиям или действиям, таких как дискриминация<sup>40</sup>.
54. **Специальный докладчик ООН по современным формам расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости** подчеркнул, что в любой стратегии по борьбе и предупреждению расизма, этнической и ксенофобской ненависти в Интернете и социальных сетях должны занимать законодательные меры, поэтому он призвал государства, которые еще не ввели в действие соответствующее законодательство, подумать о таком шаге. В то же время Специальный докладчик также подчеркнул важную роль частного сектора и образования для решения проблем расизма и подстрекательства к расовой ненависти. Кроме того Специальный докладчик подчеркнул необходимость в противодействии экстремистским политическим партиям, движениям и группам, и в

<sup>35</sup> Пункт 145.

<sup>36</sup> Пункт 147(d).

<sup>37</sup> Согласно Резолюции 61/149, 19 December 2006.

<sup>38</sup> 24 апреля 2009, п. 69.

<sup>39</sup> Там же, п. 75.

<sup>40</sup> Там же, пп. 60 и 99.

укреплении мер по предупреждению расистских и ксенофобских инцидентов на спортивных мероприятиях<sup>41</sup>.

55. Кроме того, **Специальный докладчик по вопросам меньшинств** издал доклад, посвященный распространяемому в СМИ языку ненависти и подстрекательству к ненависти, направленной на меньшинства. В этом докладе признается, что необходимо лучше понять коренные причины ненависти, при этом подчеркивается важность привлечения сообществ большинства, чтобы они присоединялись к маргинальным и обездоленным меньшинствам в требованиях прав человека, равенства и человеческого достоинства для всех. Специальный докладчик призвал принимать законы, запрещающие всякие выступления в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющие собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, но при этом обеспечивать полное уважение права на свободу выражения мнения. Кроме того, Специальный докладчик призвал принимать Рабатский план действий<sup>42</sup> при имплементации или пересмотре национальных правовых систем в том, что касается языка ненависти. В докладе подчеркивается, что демократические политические партии должны находить эффективные инструменты и стратегии широкого охвата населения в противовес распространению посланий ненависти, распространяемых экстремистскими силами и партиями.
56. Специальный докладчик подчеркнул важность СМИ, поддерживающих наивысшие стандарты этического журнализма, избегающих создания негативных стереотипов для отдельных лиц и групп, и беспристрастно представляющих фактическую информацию. В докладе поощряется создание независимых национальных регулятивных органов, включая представителей меньшинств, с возможностями проводить мониторинг языка ненависти в СМИ, получать от общественности доклады по вопросу о языке ненависти, получать и поддерживать жалобы и давать рекомендации. В докладе также утверждается, что поставщики Интернет-услуг должны разработать и внедрить подробные условия обслуживания, инструкции и процедуры удаления запрещенного контента с предварительным уведомлением в отношении языка ненависти и подстрекательства, в соответствии с национальным законодательством и международными стандартами, и обеспечивать прозрачную реализацию этих стратегий. Более того, в докладе подчеркивается необходимость образования и обучения, в частности, отмечается, что главные функции медиаграмотности должны быть включены в школьные программы на всех этапах, с особым вниманием к интернет-пространству. Это рассматривалось как необходимое условие предоставления молодежи и взрослым людям надлежащих инструментов и ресурсов для развития критического мышления, чтобы они могли подвергать сомнению точность, объективность и воздействие предоставляемой СМИ информации<sup>43</sup>.
57. Озабоченность проблемой языка ненависти также была в центре внимания соответствующего доклада **Специального докладчика по вопросу поощрения и защиты права на свободу убеждений и их**

---

<sup>41</sup> См., например, следующие доклады: A/HRC/26/50, 10 апреля 2014, A/HRC/26/49, 6 мая 2014 и A/HRC /29/47, 13 апреля 2015.

<sup>42</sup> См. ниже п. 59.

<sup>43</sup> См. A/HRC/28/64, 5 января 2015.

**свободное выражение**<sup>44</sup>. В этом докладе признается, что право на свободу убеждений и их свободное выражение может и должно ограничиваться в экстремальных случаях, таких как подстрекательство к геноциду и подстрекательство к ненависти, в соответствии с международными нормами и принципами, однако в докладе также подчеркивается, что это право способствует разоблачению вреда вследствие предвзятости, борьбе с созданием негативных стереотипов, высказыванию альтернативных точек зрения и контраргументов, и созданию атмосферы уважения и взаимопонимания между людьми и сообществами по всему миру. Таким образом, Специальный докладчик подчеркнул, что судебные органы должны тщательно толковать и осторожно применять законы о борьбе с языком ненависти, чтобы их применение не приводило к чрезмерному урезанию права на свободное выражение мнений<sup>45</sup>. Кроме того, Специальный докладчик подчеркнул, что необходимость в таких законах следует дополнять широким набором политических мер, направленных на реальные изменения в образе мыслей, восприятии и риторике. Для предупреждения какого-либо злоумышленного использования законов о языке ненависти Специальный докладчик рекомендует, чтобы только серьезные и экстремальные случаи подстрекательства к ненависти, которые характеризуются тяжестью, наличием намерения, содержанием, охватом, вероятностью причинения вреда, неотвратимостью и контекстом, были запрещены как уголовные преступления<sup>46</sup>.

58. В докладе о дискриминации и насилии по признаку сексуальной ориентации и гендерной идентичности **Управления Верховного комиссара ООН по правам человека** перечислены различные меры, которые Верховный комиссар рекомендует государствам для противодействия такому насилию. Одной из рекомендаций является запрещение подстрекательства к ненависти и насилию по признаку сексуальной ориентации и гендерной идентичности и привлечение к ответственности лиц, использующих соответствующий язык ненависти<sup>47</sup>.
59. Принятие **Рабатского плана действий** было кульминацией мероприятий под эгидой Управления Верховного комиссара ООН по правам человека «по проведению всесторонней оценки имплементации законодательства, судебной практики и стратегий в отношении выступлений в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющих собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию на национальном и региональном уровне с одновременным поощрением полноценного уважения свободы выражения мнения, защищаемого международным правом в области прав человека»<sup>48</sup>. В Рабатском плане рекомендуется проводить четкое разграничение между (а) высказыванием, представляющим собой уголовное правонарушение, (b) высказыванием, которое не влечет уголовного наказания, но может повлечь за собой гражданский иск или административные санкции и (с) высказыванием, которое не может обоснованно повлечь за собой какую-либо из этих санкций, но все же

<sup>44</sup> A/67/357, 7 сентября 2012.

<sup>45</sup> Там же, п. 76.

<sup>46</sup> Там же.

<sup>47</sup> A/HRC/29/23, 4 мая 2015, п. 78.

<sup>48</sup> Доклад Верховного комиссара ООН по правам человека на практикумах экспертов по запрещению подстрекательства к национальной, расовой или религиозной ненависти, A/HRC/22/17/Add.4, 11 января 2013, п. 6.

вызывает озабоченность в плане толерантности, цивилизованности и уважения прав других людей<sup>49</sup>. В этом отношении в Плате обращается внимание на шестикомпонентный пороговый тест для высказываний, которые следует считать уголовными правонарушениями, а именно, рассмотрение высказываний с учетом конкретного контекста, высказывающегося лица, намерения, содержания и формы, степени распространения акта речи и вероятности (включая неотвратимость)<sup>50</sup>. Кроме того, среди других рекомендаций упоминаются усилия по борьбе с созданием негативных стереотипов и дискриминацией, поощрение межкультурного взаимопонимания, рассмотрение жалоб на подстрекательство к ненависти и гарантирование систематического сбора данных<sup>51</sup>.

### **Стандарты ЕКРП**

60. **Предыдущие общие политические рекомендации ЕКРП**, относящиеся к языку ненависти, включают следующее:

- поощрение дискуссий в средствах массовой информации и среди представителей рекламных профессий о том, в каком свете они представляют ислам и мусульманские общины, и об их ответственности в этом отношении, чтобы избежать дальнейшего распространения предрассудков и предвзятой информации<sup>52</sup>;
- принятие мер против использования Интернета для распространения расизма, ксенофобии и антисемитизма<sup>53</sup>;
- принятие всех необходимых мер по борьбе с антисемитизмом во всех его проявлениях, в том числе обеспечения того, чтобы уголовное законодательство в области борьбы с расизмом охватывало антисемитизм<sup>54</sup>;
- принятие мер по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в школе<sup>55</sup>;
- принятие мер по борьбе с антицыганскими настроениями и дискриминацией в отношении рома/цыган<sup>56</sup>; и
- криминализация некоторых форм языка ненависти<sup>57</sup>.

61. ОПР № 7 рекомендует объявить следующие деяния уголовным преступлением:

- умышленное публичное подстрекательство к насилию, ненависти или дискриминации в отношении лица или группы лиц на основании их «расы», цвета кожи, национального/ этнического происхождения, гражданства, религии или языка;

---

<sup>49</sup> Там же, п. 12.

<sup>50</sup> Там же, Приложение, п. 29.

<sup>51</sup> Там же, Приложение, пп. 42-47.

<sup>52</sup> ОПР № 5. *Борьба с нетерпимостью и дискриминацией в отношении мусульман.*

<sup>53</sup> ОПР № 6. *О противодействии распространению материалов расистского, ксенофобского и антисемитского характера через Интернет.*

<sup>54</sup> ОПР № 9. *Борьба с антисемитизмом.*

<sup>55</sup> ОПР № 10. *Борьба с расизмом и расовой дискриминацией в области школьного образования и на его основе.*

<sup>56</sup> ОПР № 13. *Борьба с антицыганскими настроениями и дискриминацией в отношении рома/цыган.*

<sup>57</sup> ОПР № 7, *О национальном законодательстве в борьбе с расизмом и расовой дискриминацией.*



- умышленные публичные оскорбления и клевету в отношении такого лица или группы; преднамеренные угрозы этим лицам; публичное выражение, с расистскими целями, идеологии, которая претендует на превосходство или унижает или порочит группу лиц по признаку, среди прочего, «расы», цвета кожи, национального/ этнического происхождения, гражданства, религии или языка; и
- публичное отрицание, тривиализацию, оправдание или попустительство, с расистскими целями, преступлений геноцида, преступлений против человечности и военных преступлений<sup>58</sup>.

### **Опасения по поводу применения**

62. Таким образом, у международного и национального законодательства по правам человека имеется явное обоснование для введения ограничений на использование языка ненависти. Однако органы, осуществляющие контроль над выполнением обязательств государств в этой области, выражают обеспокоенность тем, что такие ограничения могут быть неправомерно использованы, чтобы **заставить замолчать меньшинства и подавить критику, политическую оппозицию и религиозные убеждения.**
63. Так Комитет по ликвидации расовой дискриминации при рассмотрении докладов государств-участников Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации рекомендует внесение изменений в определения в законодательстве, направленном на борьбу с «экстремизмом», чтобы гарантировать, что они четко и ясно сформулированы, включают только акты насилия, подстрекательство к таким актам, а также участие в организациях, поощряющих и разжигающих расовую дискриминацию, в соответствии со статьей 4 этой Конвенции. Аналогичным образом, Комитет по правам человека ООН выразил обеспокоенность тем, что такое законодательство может быть истолковано и применяться чрезмерно широко, тем самым ставя под удар или в невыгодное положение правозащитников, работающих над ликвидацией расовой дискриминации, и отказывая в предоставлении защиты лицам и объединениям от произвола при его применении. Опасения по поводу того, что ограничения на использование языка ненависти могут быть применены, чтобы заставить замолчать критиков и легитимную политическую критику, были озвучены ЕКПН, а также Специальным докладчиком по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их выражения и Консультативным комитетом Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств.
64. С этим опасением связано другое, а именно, что **запрет на язык ненависти** может быть **непропорционально или неправомерно использоваться** против тех, для чьей защиты он предназначен, также как и важность предотвращения любых возможных злоупотреблений. Основание для такого беспокойства может лежать скорее в сфере

<sup>58</sup> Эта формулировка по существу соблюдалась в ОПР № 9 за исключением того, что она относится к «еврейской национальности или происхождению», а не «расе» или «цвету кожи» и т.д., а также включает в себя публичное отрицание, тривиализацию и оправдание Холокоста и надругательство и профанацию с антисемитскими целями еврейской собственности и памятников. Кроме того обе ОПР рекомендуют объявить преступлениями публичное распространение или публичную раздачу, производство или хранение для публичного распространения или публичной раздачи письменных, изобразительных или иных материалов, содержащих проявления правонарушений, отмеченных в тексте выше, а также создание или руководство группой, пропагандирующей расизм или антисемитизм, поддержку такой группы и участие в ее деятельности с целью содействия правонарушениям, перечисленным выше по тексту.

ощущений, а не фактов – по той причине, что особое внимание уделяется освещению только определенных дел, в то время как полная информация отсутствует. Тем не менее, хотя важно удостовериться, что все действия против использования языка ненависти являются обоснованными и что такие действия не будут проводиться на выборочной или произвольной основе, Рекомендация ясно гласит, что любое уголовное запрещение пропаганды ненависти должно иметь общее применение и не быть направлено только на определенные типы нарушителей.

### **Заключение**

65. Различные меры, предусмотренные в Рекомендации, требуются либо в соответствии с международным правом, либо могут быть приняты в целях защиты универсальности прав человека.

## **D. Ратификации, оговорки и средства обжалования**

### **Рекомендация 1**

#### **Ратификация договоров**

66. Три договора, которые рекомендация 1 предлагает ратифицировать, если государства-члены еще не этого сделали, что ранее также было рекомендовано ОПП №№ 13 и 14, влекут за собой обязательства по принятию различных мер, имеющих решающее значение для выполнения целей, поставленных в Рекомендациях.
67. Меры, предусмотренные **Дополнительным протоколом к Конвенции о киберпреступности**, относятся к криминализации действий расистского и ксенофобского характера, совершаемые через компьютерные системы. О них уже говорилось выше,<sup>59</sup> и они имеют важное значение из-за особого внимания к языку ненависти. Не менее важными являются и те меры, которые требуются по двум другим договорам - **Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств** (Рамочная конвенция) и **Протоколу № 12 к Европейской конвенции о правах человека** (Протокол № 12).
68. Таким образом, Рамочная конвенция требует не только гарантии права на равенство перед законом и равную юридическую защиту лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, но также требует (а) развития толерантности и межкультурного диалога, (б) поощрения взаимного уважения, взаимопонимания и сотрудничества и (с) защиты лиц, которые могут подвергаться угрозам или актам дискриминации, враждебному отношению или насилию вследствие своей этнической, культурной, языковой или религиозной принадлежности. Кроме того, протокол № 12 усиливает запрет на дискриминацию в соответствии с Европейской конвенцией по правам человека, требуя, чтобы реализация любого предусмотренного законом права, а не только конкретных прав и свобод, гарантированных Конвенцией, обеспечивалась без дискриминации.
69. Однако Рекомендация 1 не включает в список договоров, требующих ратификации, Европейскую конвенцию о трансграничном телевидении, так как это требует обновления протокола, принимая во внимание широкое развитие информационных средств с момента его принятия. Ратификация договора в его неизменном виде будет бесполезной.

---

<sup>59</sup> См. п.43 выше.

## **Рекомендация 2**

### **Снятие оговорок**

70. Первый пункт этой рекомендации, а именно, снятие **оговорок** в пользу защиты прав на свободу собраний, ассоциаций и выражения к статье 4 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации и к статье 20 Международного пакта о гражданских и политических правах, сделан из-за обеспокоенности, что сохранение их в силе может помешать реализации мер по запрету организаций, продвигающих или поощряющих расизм и расовую дискриминацию, пропаганду войны и национальной, расовой или религиозной ненависти.

### **Средства обжалования**

71. Второй пункт в рекомендации 2 - признание **компетенции Комитета по ликвидации расовой дискриминации** по принятию и рассмотрению обращений отдельных лиц или групп лиц, ставших жертвами нарушений прав по Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации — был написан в качестве предохранительной меры на случай неудач в борьбе с пропагандой ненависти на национальном уровне, так как такое признание позволит оспорить такие инциденты на международном уровне.

## **Е. Причины и охват**

### **Рекомендация 3**

72. Конкретным предметом этой рекомендации является принятие соответствующих шагов для выявления круга обстоятельств, которые могут привести к использованию языка ненависти и его конкретных форм, а также для измерения степени такого использования и его воздействия. Исключительно важно углубить ограниченное в настоящий момент понимание этого явления и определить его масштабы и последствия. Без такого понимания невозможно предпринять эффективные действия, чтобы воспрепятствовать и предотвратить использование языка ненависти и уменьшить и устранить вред, который наносится таким использованием. Однако углубление понимания и прояснение неопределенности требуют разработки и использования различных инструментов.
73. Вполне возможно, что некоторые условия могут создавать особо благоприятную среду для использования языка ненависти в его конкретных формах. Сюда может входить целый ряд экономических, политических и социальных факторов, а также некритическая передача негативных стереотипов и предрассудков от одного поколения к другому. Тем не менее, наличие этих условий – либо по отдельности, либо в определенных комбинациях – не всегда приводит к использованию языка ненависти.

### **Проведение исследований**

74. Для того чтобы лучше понять как необходимые условия, так и конкретные способы их воздействия, требуются **соответствующие исследовательские проекты**, которые будут направлены, в частности, на изучение текущих обстоятельств и факторов, которые приводят к различным реакциям на конкретные условия. Такие исследования должны проводиться в форме обследований и изучения на местах и, при возможности, должны носить сравнительный характер.

75. Изучение условий, способствующих формированию языка ненависти и его различных форм, не обязательно должно осуществляться самими государственными органами. Тем не менее важно, чтобы они не только обеспечивали необходимую поддержку проведению таких исследований, но и их наличию. Также следует отметить, что было бы предпочтительно, чтобы сравнительные исследования проводились совместно научно-исследовательскими организациями в различных государствах-членах. Следует поощрять и поддерживать их сотрудничество по этим темам.

#### **Недостатки в сборе данных**

76. Хотя конкретные примеры использования языка ненависти были отмечены в ходе мониторинга ЕКРН и в других исследованиях, и иногда складывалось впечатление, что его использование растет, реальная картина масштабов такого использования до сих пор остается неясной. В мониторинге отмечаются различные причины, в первую очередь: различные способы определения языка ненависти (указываются лишь некоторые из личностных характеристик и статуса, которыми можно объяснить его использование); различные подходы к классификации у различных ответственных органов; сбор данных только по тем случаям, когда использование языка ненависти потенциально представляет собой уголовное преступление; отсутствие регистрации конкретных случаев, когда был использован язык ненависти, и недонесение о них властям; и в некоторых случаях полностью отсутствует сбор данных по пропаганде ненависти, либо собранные данные не публикуются.
77. В некоторых случаях отказ от сбора данных отражает опасения по поводу его несовместимости с обязательствами по защите данных. Также не все собранные данные надлежащим образом учитываются. Это особенно актуально в отношении результатов мониторинга со стороны гражданского общества. Кроме того, не всегда проводится анализ собранных данных, чтобы сделать выводы в отношении необходимого ответа на выявленные факты языка ненависти. Наконец, важно проследить, чтобы собранные данные включали в себя не только градус использования языка ненависти, но и определяли воздействие на тех, на кого он заправлен.

#### **Требования к сбору данных**

78. Таким образом, **сбор и анализ данных** о фактическом использовании языка ненависти должен осуществляться на гораздо более последовательной, систематической и комплексной основе.
79. Это означает, во-первых, что во всех случаях данные должны собираться со ссылкой на определение языка ненависти для целей настоящей рекомендации.
80. Во-вторых, гарантии защиты данных не должны использоваться для ограничения или воспрепятствования сбору данных по языку ненависти. Конечно, эти гарантии не запрещают сбор и обработку данных, позволяющих установить личность, если это осуществляется для законных целей; если эти данные достаточны и не чрезмерны для этой цели; являются точными и постоянно обновляются; и не хранятся дольше, чем это необходимо. К тому же гарантии защиты данных не применимы к любым анонимизированным данным, когда не представляется возможным установить соответствующий круг лиц по пропаганде ненависти, как и должно быть при проведении статистического анализа языка ненависти.

81. В-третьих, собираемые данные не должны ограничиваться теми случаями, когда соответствующее выражение представляет собой или может являться правонарушением, что неизбежно исключает большинство требующих разрешения ситуаций, в которых используется язык ненависти.
82. В-четвертых, соответствующие государственные органы должны иметь четкие обязательства по составлению статистической отчетности по всем жалобам на инциденты, в которых предположительно использовался язык ненависти в нарушение административного, гражданского или уголовного права, а также результаты всех действий, предпринятых в отношении таких жалоб.
83. В-пятых, сбор данных не должен ограничиваться регистрацией жалоб на использование языка ненависти, а должен постараться передать опыт тех, кто пострадал от такого языка и не всегда желает сообщить о таких фактах. Мониторинг – в режиме реального времени или ретроспективно на основе анализа архивных материалов или с применением дискурс- и контент-анализ<sup>60</sup> – может с наибольшей пользой осуществляться гражданским обществом и органами по обеспечению равенства/ национальных учреждений по правам человека, причем последние уполномочены делать это в соответствии со своими целями и приоритетами, если этого еще не произошло.
84. Необходимо, однако, обеспечивать соответствующую поддержку такому мониторингу, которому может потребоваться финансирование для специалистов-аналитиков или для аппаратного или программного обеспечения, необходимого для проведения автоматизированных методов анализа. Органы по обеспечению равноправия/ национальные учреждения по правам человека и другие компетентные органы должны также иметь возможность проводить или заказывать проведение обследований лиц, которые могут стать мишенью языка ненависти, чтобы установить частоту инцидентов, особенно в тех случаях, когда их мониторинг или отчетность по ним затруднены. Хорошими примерами являются общее европейское обследование по проблемам преступности и безопасности,<sup>61</sup> а также обследование, проведенное Агентством Европейского союза по основным правам, в частности в отношении лесбиянок, геев, бисексуалов и транссексуалов<sup>62</sup>. Такие исследования могут быть также полезными для выявления последствий таких инцидентов для лиц из этих групп, особенно для определения возможного чувства страха, изоляции и стыда, прекращения контактов с обществом и нежелания или неспособности жаловаться<sup>63</sup>.
85. В-шестых, важно проводить упорядочивание и надлежащий анализ собранных с помощью различных методов данных, используя для этой цели современные технологии обработки, чтобы оценить общий масштаб рассматриваемого явления. В частности, когда данные были

---

<sup>60</sup> См Б.Лукас «Методы мониторинга и картирования языка ненависти онлайн» (B. Lucas, *Methods for monitoring and mapping online hate speech*, GSDRC Helpdesk Research Report 1121), 2014.

<sup>61</sup> См. J. van Dijk, J. van Kesteren and P. Smit, *Criminal Victimisation in International Perspective: Key Findings from the 2004-2005 Icvts and EU ICS*, 2007.

<sup>62</sup> Были выявлены притеснения в ходе обследования, проведенном Агентством Европейского союза по основным правам «Обзор положения ЛГБТ в ЕС – основные результаты» (*EU LGBT survey - European Union lesbian, gay, bisexual and transgender survey - Main results*), 2014.

<sup>63</sup> «Материалы о субъективно воспринимаемых актах дискриминации ценны как индикатор, особенно если они используются на фоне другого рода данных, например, статистических данных о безработице, полицейских сводок, картотеки по жалобам и т.д.» ОПР № 4, пар.9.

собраны из двух или более источников и сведены вместе или «агрегированы» в анонимный статистический формат для иллюстрации случаев конкретного применения языка ненависти, представляющих нарушение по административному, гражданскому или уголовному праву, должна быть сохранена возможность разбить их позже на малые информационные единицы для выделения аспектов, относящиеся к конкретным группам (как инвалидность, пол, религия или убеждения) и факторам (как тип использующего или место использования). Тем самым появление определенных тенденций и особой уязвимости групп, на которые нацелен язык ненависти, станет более очевидным. Такие соображения могут быть учтены при выработке ответных мер на использование языка ненависти.

86. В-седьмых, следует широко публиковать собранные данные и их анализ. Эти материалы должны предоставляться не только органам и лицам, на которых возлагаются официальные обязанности по противодействию языку ненависти, но политикам, религиозным и общественным лидерам и другим общественным фигурам, которые могут дать понять, что использование языка ненависти является неприемлемым в демократическом обществе. Кроме того, важно, чтобы данные и их анализ были представлены в формате, доступном для дальнейшего распространения через средства массовой информации. Это позволит общественности оценить происходящее и тот вред, который наносит язык ненависти.
87. В заключение, должен быть определен государственный орган, ответственный за контроль проведения более последовательного, систематического и всеобъемлющего сбора и анализа данных различными ответственными органами и учреждениями.

## **Г. Повышение осведомленности и ответная риторика**

### ***Рекомендация 4***

88. Эта рекомендация направлена на противодействие и предотвращение разжигания ненависти посредством демонстрации ее опасности и ответной риторики, т.е. путем утверждения ценностей, которым она угрожает, и критики утверждений, на которые она опирается. Она полагается на поддержку широкого круга лиц, особенно общественных деятелей и должностных лиц, преподавателей и учителей, неправительственных организаций, органов по обеспечению равноправия и национальных учреждений по правам человека. Тем не менее, акцент на необходимости активного взаимодействия по этому вопросу с общественностью отражает тот факт, что соблюдение и обеспечение неотъемлемого достоинства и равных и неотъемлемых прав всего человечества является обязанностью каждого в демократическом обществе.
89. В то же время, рекомендация 4 требует проведения конкретной работы, указывающей на неприемлемость использования языка ненависти и утверждающей ценности, которым угрожает использование такого языка. Эта работа должна быть направлена не только на тех, кто может быть особенно восприимчив к влиянию дезинформации, негативных стереотипов и стигматизации, но и на тех, кто уже поддался этому влиянию или является его проводником. Прошлый опыт показал, что там, где к призывам ограничить права на равенство и достоинство прислушиваются и действуют на их основании, может произойти подрыв демократии и плюрализма и отказ от них.

90. Таким образом, защита плюрализма и демократии может потребовать уступок со стороны отдельных лиц и групп, ограничивая некоторые их свободы, чтобы обеспечить большую стабильность общества в целом.

#### Повышение осведомленности

91. В то же время невозможно защитить эти идеалы и заставить их ценить исключительно путем введения ограничений на то, что можно говорить и делать. Существенно понимание важности **уважения к культурному разнообразию в обществе** и общей приверженности его защите. Необходимо предпринять шаги для устранения барьеров между различными группами в обществе, которые могут стоять на пути развития взаимного уважения и понимания и могут быть использованы разжигания разногласий и враждебности. Имеются разные пути достижения этих целей.
92. В первую очередь, важно сохранить знания о том, что произошло в прошлом. Это может быть достигнуто путем воспоминаний о Холокосте и других наступлений на демократию, плюрализм и права человека, имевших место в Европе и в других регионах в ходе нашей общей истории. Чтобы сохранить память об этих событиях, можно организовать празднование особых дат или юбилеев, а также построить памятники, для увековечивания памяти о них, как и проводить постоянную просветительскую работу, разъясняя происшедшее, и почему размышления об этих событиях остаются актуальными и сегодня. В частности, полезно обратить внимание на сходство между целями и деятельностью организаций, которые в настоящее время распространяют ненависть и нетерпимость, с теми, которые делали это ранее с катастрофическими последствиями.
93. Во-вторых, нужно предпринять усилия для гарантии более широкого признания требований стандартов в области прав человека и понимания, почему их соблюдение является фундаментальным для демократического общества. В частности, такие вопросы – с особым акцентом на характере и влиянии дискриминационной практики – должны быть включены в программу общего образования, которое получает каждый. Учителя и преподаватели должны пройти соответствующую подготовку и получить необходимые учебные материалы, чтобы они могли проводить обучение в таком духе. В школьной среде важно, чтобы это образование применялось также и к тому, как ученики относятся друг к другу<sup>64</sup>. В этой связи, ЕКРН в своем страновом мониторинге рекомендует принятие мер по обеспечению взаимной терпимости и уважения в школах независимо от сексуальной ориентации и гендерной идентичности. Было также отмечено, что обязанности некоторых учреждений по разработке соответствующих учебных программ не всегда выполняются, и в некоторых случаях курсы не проводятся по той причине, что не были заключены практические соглашения по их реализации. Поэтому существует необходимость предоставить необходимую поддержку для разработки и проведения таких курсов, также как и осуществить должный контроль выполнения. Кроме того, информация и повышение осведомленности о правах человека не должны быть только темой формальных образовательных программ. Они должны быть в центре регулярных дискуссий в средствах массовой информации и в обществе в целом.

<sup>64</sup> См. меры предложенные в ОПР № 10, части II and III.

94. В-третьих, следует проводить или поддерживать инициативы по воспитанию уважения к культурному разнообразию путем более глубокого понимания «другого» или «других» в обществе. Эти инициативы могут проводиться в форме художественных и кинофестивалей, концертов, кулинарных мероприятий, театральных постановок и ролевых игр, выставок, лекций и семинаров и специальных проектов с участием школ, а также репортажей и публикаций. Было бы также полезным привлекать людей с иммигрантским происхождением – в том числе занимающих видное место в культуре, экономике и спорте (но не ограничиваясь ими) – принять участие в таких программах, чтобы продемонстрировать их успешную интеграцию при сохранении самобытности. Однако маловероятно, что все эти просветительские мероприятия будут успешными без демонстрации взаимного уважения и понимания со стороны всех государственных органов при выполнении своих функций.

#### Устранение препятствий на пути к взаимопониманию

95. В-четвертых, следует поддерживать проведение межкультурного диалога при открытом и уважительном обмене мнениями между отдельными представителями и группами, принадлежащими к разным культурам, для более глубокого понимания позиций другой стороны. Такой диалог должен учитывать руководящие принципы официального доклада *Совета Европы по межкультурному диалогу «Жить вместе в равном достоинстве»*<sup>65</sup>. В частности, это можно осуществить путем организации совместных культурных мероприятий и исследовательских проектов, языковых курсов, программ студенческого обмена и предоставления стипендий и проведения семинаров для изучения наиболее острых вопросов. Если речь идет об общинах, которые пострадали от конфликтов в прошлом, поддержка диалога между ними должны быть связана с мерами по предотвращению конфликтов, посредничеству и примирению. И в таких случаях все органы государственной власти должны играть активную роль в этом диалоге, чтобы их пример мог послужить образцом для других.
96. В-пятых, можно укрепить связи между различными сообществами за счет «поощрения создания сетей взаимодействия в целях достижения взаимопонимания, развития диалога и стимулирования плодотворной деятельности, направленной на достижение общих политических целей и таких осязаемых результатов, как создание проектов по оказанию услуг в областях образования, здравоохранения, предотвращения конфликтов, занятости, интеграции и медийной грамотности»<sup>66</sup>. Также очень полезным будет создание в структуре правительства надлежащего механизма, который занимался бы, среди прочего, **выявлением и рассмотрением потенциальных источников напряженности между различными религиозными общинами и содействовал бы предотвращению конфликтов и предоставлению посреднических услуг**<sup>67</sup>.

---

<sup>65</sup> Одобрены министрами иностранных дел Совета Европы на 118-й сессии, 7 мая 2008 г.

<sup>66</sup> Как рекомендовано в резолюции Совета по правам человека 16/18 «Борьба с нетерпимостью, формированием негативных стереотипных представлений и стигматизацией, дискриминацией, подстрекательством к насилию и насилием в отношении лиц на основе религии и убеждений» (24 марта 2011 г.), пар. 5(a).

<sup>67</sup> Там же., пар. 5(b).



97. В-шестых, особые усилия должны быть направлены на борьбу с **ложной информацией, негативными стереотипами и стигматизацией**, так как они могут стать основой использования языка ненависти. Например, полиция и судебные органы должны раскрывать этническое происхождение предполагаемых виновников в совершении преступления, только когда это строго необходимо и служит законной цели, так как такая информация может неоправданно усилить предрассудки, в то время как об их последующем оправдании могут не сообщить. Ведь исправления «фактов» и ранее опубликованных характеристик, которые были ошибочно приписаны конкретному человеку или группе лиц недостаточно, так как они могут не получить того же широко освещения или внимания, как начальный репортаж. Необходимо максимально широко распространять альтернативные понятные ясные истории о тех, кто страдает от ложной информации, негативных стереотипов и стигматизации, представляющие их в положительном свете, тем самым убедительно разрушая неблагоприятное изображение отдельных лиц или групп. Это может включать в себя меры по поощрению участия и признания лиц из числа меньшинств в смешанных спортивных командах. Кроме того, должен быть установлен **четкий запрет на использование профилирования** – то есть, использование стереотипных предположений по признаку принадлежности к определенной группе<sup>68</sup> – в качестве основы для антитеррористических, правоохранительных, иммиграционных, таможенных и пограничных мер<sup>69</sup>. Хотя все эти усилия могут не повлиять на взгляды тех, кто распространяет дезинформацию, негативные стереотипы и стигматизацию, но они могут ограничить их влияние на других.

#### **Важность ответной риторики**

98. В довершение эти усилия должны сопровождаться конкретным, незамедлительным и безусловным осуждением использования языка ненависти. Ясное осуждение использования языка ненависти необходимо не просто потому, что он является совершенно неприемлемым в демократическом обществе, но и потому, что это служит укреплению ценностей, на которых основано такое общество. Такая **ответная риторика** не просто должна утверждать, что использование языка ненависти является неправильным, но и объяснять, почему это антидемократично. Важно, чтобы никто не позволял проводить пропаганду ненависти в своем присутствии, не оспаривая ее. Такие задачи хорошо практически осуществимы в онлайн-средствах массовой информации, у которых есть различные способы реагирования на распространяемый материал. Следует поощрять всех пользователей любых средств массовой информации обращать особое внимание на случаи использования языка вражды и ясно дать понять, что они возражают против такого языка. Однако в то время как критика использования языка ненависти является обязанностью каждого, общественные деятели могут внести

<sup>68</sup> В ОПР № 11 (пар.1) дается определение использования оперативных ориентировок, указывающих на расовую принадлежность (racial profiling): «Использование правоохранительными органами, без объективных и разумных обоснований, таких признаков как раса, цвет кожи, язык, религия, гражданство или национальное или этническое происхождение при контроле, слежении или проведении расследований».

<sup>69</sup> О необходимости предотвращения профилирования см., например, «Доклад специального докладчика по вопросу о современных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости» (Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, A/HRC/29/46) 20 апреля 2015 г.

особенно важный вклад в этом отношении, так как их положение в обществе делает их мнение значительно более влиятельным, чем у других. Поэтому крайне важно, чтобы все общественные деятели, в частности, политики, религиозные и общественные деятели, но также и известные представители искусства, бизнеса и спорта выступали, когда они слышат или видят пропаганду ненависти, так как в противном случае их молчание может способствовать ее легитимизации. При проведении мониторинга было отмечено, что органы по обеспечению равноправия, омбудсмены и национальные правозащитные учреждения часто громко осуждали использование языка ненависти. Это, несомненно, очень ценно, но такое осуждение должно получить широкое распространение, чтобы присутствовала общая реакция общественных деятелей, а не просто раздавались несколько разрозненных голосов. Такая ответная риторика может также принимать форму отказа от сотрудничества и выхода из организаций, в которых активно участвуют лица, разжигающие ненависть.

99. Хотя многие из предложенных выше шагов носят общий характер, рекомендация 4 подчеркивает, что они особенно важны в отношении детей, молодых людей и государственных служащих. В случае первых двух случаев причиной является не только то, что они в силу своего возраста могут быть особенно восприимчивыми к языку ненависти, но и потому, что образование может помочь им легко избавиться от предрассудков, которые лежат в основе языка ненависти. В случае государственных должностных лиц предложенные шаги необходимы как из-за возможности положительного влияния на других в связи с их положением, так и потому, что в силу их положения любое использование ими языка ненависти будет особенно серьезным, учитывая очевидную поддержку государства.
100. Рекомендация 4 также предусматривает принятие мер убеждения тех, кто использует язык ненависти, отказаться от этого и помочь им прекратить их связь с группами, разжигающими ненависть. Это непростая задача, не в последнюю очередь из-за укоренившихся предрассудков, когда использование такого языка становится привычным. Тем не менее, такую модель поведения можно изменить, и в ходе проведения мониторинга были отмечены различные проекты, направленные к этой цели. Было бы целесообразно шире заимствовать и поддерживать такой опыт, накопленный программами, проведение которых рекомендует Статья 16 (1) Конвенции Совета Европы о предупреждении и борьбе с насилием в отношении женщин и насилия в семье, чтобы научить лиц, совершающих насилие в семье, ненасильственному поведению в межличностных отношениях.
101. Шаги, предусмотренные в рекомендации 4, направлены не только на отдельных лиц, но и на самые широкие круги. Тем не менее, рекомендация 4 признает, что особый вклад в эту работу может вноситься или уже вносится неправительственными организациями, органами по обеспечению равноправия и национальными институтами по правам человека, работающими самостоятельно или в сотрудничестве друг с другом. В некоторых случаях два последних учреждения должны получить особые полномочия для работы по противодействию разжиганию ненависти, но всем трем необходимо выделение ресурсов, которые позволят им выполнять такую работу.
102. Далее рекомендация 4 делает особый акцент на образовательной деятельности по углублению понимания обществом опасности, которую представляет собой язык ненависти, и по расширению поддержки

плюрализму и демократии. Для этого требуется укрепление потенциала учителей и педагогов, чтобы они могли проводить необходимые образовательные программы<sup>70</sup>. Необходимо также обеспечить поддержку учебных курсов по данной тематике, так как и составление материалов для данных программ.

103. Хотя все эти шаги можно предпринять по отдельности, они возымеют еще более значительное воздействие, если они проводятся на основе более тесного сотрудничества и координации со стороны различных заинтересованных сторон. Это может повлечь за собой, как уже было отмечено в ходе мониторинга, утверждение национальных стратегий и планов действий по борьбе с экстремизмом, расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и связанной с ними нетерпимости, гомофобии и трансфобии. Такие стратегии и планы должны включать в себя конкретные задачи для министерств, муниципалитетов и полиции, они должны ежегодно пересматриваться и оцениваться. Было бы также целесообразно принять планы действий по интеграции общин меньшинств, так чтобы их представители участвовали во всех этапах разработки, мониторинга и оценки. В любом случае, крайне важно, чтобы все эти усилия были постоянными, а не спорадическими, и чтобы они охватывали все формы языка ненависти.

## Г. Поддержка целевой группы

### Рекомендация 5

104. Эта рекомендация направлена на необходимость предоставления различных форм поддержки тем, кто стал мишенью разжигания ненависти. Тем самым не только признается, что использование такого языка может оказать неблагоприятное эмоциональное и психологическое воздействие, но и то, что эти группы могут либо не знать своих прав по противодействию, либо не могут этого сделать по причине такого воздействия или различных форм давления.
105. Разжигание ненависти может привести к тому, что те, на которых оно направлено, будут не только страдать от страха и неуверенности, но и (совершенно без оснований) от чувства вины, стыда и унижения, что приводит к потере уверенности в себе и чувства собственного достоинства. Более того, эти чувства могут вызывать физические симптомы, такие как бессонница или головные боли, а также более серьезные проблемы для психического и физического здоровья. В итоге такие чувства могут повлиять на все аспекты жизни, будь то на работе, в школе или дома, но их влияние особенно серьезно на семейные отношения и готовность участвовать в жизни общества<sup>71</sup>.

### Предоставление консультаций и рекомендаций

106. Необходимо гарантировать предоставление **соответствующей поддержки** тем, кто страдает от последствий языка ненависти или находится в группе риска. В частности, эта поддержка необходима сразу же после столкновения с языком ненависти, а затем на

<sup>70</sup> В этой связи см. подробные рекомендации в части III ОПР № 10.

<sup>71</sup> См., например, обзор литературы в И. Дзелме «Психологическое воздействие преступлений в почте ненависти – индивидуальный опыт и воздействие на сообщество» Латвийский центр по правам человека (I. Dzelme, *Psychological Effects of Hate Crime – Individual Experience and Impact on Community (Attacking Who I am) A qualitative study*, Latvian Center for Human Rights, 2008). Это также признается в положениях Директивы 2012/29/EU Европарламента и Совета от 25 октября 2012 г., устанавливающих минимальные стандарты прав, поддержки и защиты жертвам преступлений, замещающих Рамочное решение Совета 2001/220/JHA.

протяжении официальной реакции на него, в том числе в ходе уголовного процесса. Для оказания такой поддержки необходимы надлежащим образом подготовленные консультанты. В частности, они должны иметь возможность спросить о чувствах и страхах человека, а также установить, есть ли необходимость в медицинской помощи. Кроме того, эти консультанты должны убедить человека, ставшего жертвой разжигания ненависти, в том, что он не виноват, и помочь ему обрести чувство контроля и уверенности в себе. Также необходимо признать, что процесс восстановления может занять некоторое время в зависимости от конкретного опыта и личности пострадавших. Предоставление такой поддержки тем, кто стал мишенью разжигания ненависти, должно быть организовано на систематической основе и быть доступным для всех, независимо от того, какую форму принимает язык ненависти.

### Право на возмещение

107. В то же время, ставшие мишенью языка ненависти имеют право на ответ и осуждение, также как и на судебное разбирательство в компетентных судах и органах. Но этих прав не достаточно. Важно, чтобы они были осведомлены о таких возможностях, и чтобы они не воздерживались от их использования.
108. Можно принять различные меры, чтобы гарантировать, что те, на кого направлен язык ненависти, **знали о своих правах**. Сюда можно отнести просветительские кампании, в которых должно говориться о неприемлемости языка ненависти и где должны перечисляться различные способы, которыми пострадавшие могут отреагировать или получить возмещение. Кроме того, кампании должны разъяснять, что подача жалобы поможет не только разрешить ситуацию заинтересованного лица, но и станет частью общих усилий по противодействию использованию языка ненависти. Такие кампании могут иметь общий характер. Однако в некоторых случаях будет полезным поставить акцент на представителях определенных групп, таких как «видимые меньшинства» или ЛГБТ путем использования НПО или СМИ, к которым они часто обращаются.
109. В дополнение к этому, сведения о различных возможностях действия против использования языка ненависти могут распространяться через приемные центральных и местных правительственных учреждений, консультационные центры, адвокатов и неправительственные организации.

### Устранение препятствий к получению возмещения

110. Однако даже когда пострадавшие осознают свои права, существуют различные факторы, которые могут послужить препятствием на пути их осуществления. Пострадавшие могут считать, что это слишком сложно, слишком дорого или не стоит усилий, особенно, если они полагают, что жалобам могут не поверить или не воспринять их всерьез. Кроме того, свою роль может сыграть страх возмездия со стороны тех, кто использует язык ненависти, а также фактические угрозы с их стороны. Все эти факторы приводят к занижению случаев использования языка ненависти, что было отмечено в ходе мониторинга.
111. Опасения по поводу **сложности и стоимости подачи жалоб** (особенно в случае судебных разбирательств) по разжиганию ненависти лучше всего можно снять путем упрощения требований и процедур их предъявления и предоставления помощи как при их подаче, так и в

ходе рассмотрения. Такая помощь может принимать форму поддержки организаций – НПО, органов по обеспечению равноправия и национальных учреждений по правам человека – в ходе консультирования и представительства в разбирательствах и расширение схем юридической помощи при составлении жалоб, особенно в случаях обращений в суд. Со стороны государственных органов или частных организаций будет неуместно взимать плату за рассмотрение поданных им жалоб по поводу использования языка ненависти. Помимо этого, любая сумма, подлежащая уплате за процессуальные действия в отношении разжигания ненависти, не должна превышать уровень, выше которого подача становится практически невозможной. Также все те, перед кем поставлена задача получения жалоб, будь то в органах государственной власти или в частных организациях, должны иметь соответствующую подготовку, чтобы их отношение не оттолкнуло пострадавших.

112. Несмотря на поддержку при подаче жалоб, маловероятно, что к ним будут прибегать, если распространено мнение, что в результате ничего не изменится для заинтересованного лица или для его группы. Поэтому очень важно продемонстрировать позитивное влияние жалобы – компенсацию подавшему жалобу или меры по предотвращению повторения. Для этого требуется не только проведение тщательного расследования, но и широкая публикация его результатов. Этот шаг может стать одной из полезных мер по повышению осведомленности о своих правах теми, на кого может быть направлен язык ненависти.
113. Жертвы языка ненависти также не должны опасаться преследований после подачи жалоб или дачи свидетельских показаний. То есть, уголовное право должно предусматривать прямой запрет на любые направленные против них ответные действия, такие как увольнение с работы или притеснения. Например, ЕКРН по результатам своего мониторинга рекомендовала странам, чтобы нелегальные мигранты могли иметь возможность пожаловаться на преступления на почве ненависти, не опасаясь немедленной высылки.

## **Н. Саморегулирование**

### ***Рекомендация 6***

114. Эта рекомендация указывает на методы противодействия использованию языка ненависти благодаря усилиям органов, учреждений или других организаций, к которым принадлежат или другим образом связаны те, кто распространяет ненависть. Хотя использование языка ненависти является предметом озабоченности всей общественности и происходит на самых разных площадках, прибегающие к нему часто имеют особые связи, например, являются сотрудниками или пользователями одного или нескольких органов, учреждений или организаций. Они могут быть как государственными, так и частными, это может быть парламент и другие выборные органы на национальном, региональном и местном уровнях, министерства и другие государственные структуры, гражданские или государственные службы, политические партии, профессиональные ассоциации, деловые организации и школы, университеты и другие учебные заведения, а также широкий спектр культурных и спортивных организаций.

### Вопрос ответственности

115. Несмотря на то, что проблемы, связанные использованием языка ненависти, могут и не быть среди приоритетов этих структур, учреждений и организаций, все они несут общую ответственность каждого в демократическом обществе уважать и защищать врожденное достоинство и равные и неотъемлемые права всех членов человеческой семьи. Тем самым, насколько это возможно в пределах их компетенции, эти структуры, учреждения и организации должны ясно выразить свою позицию о полной неприемлемости использования языка ненависти аффилированными с ними лицами, и они должны принять меры по предотвращению или наказанию таких инцидентов. Они также должны принять меры, чтобы любое использование языка ненависти аффилированными с ними лицами доводилось до их сведения. Помимо всего прочего, они должны проводить просветительскую работу, чтобы эти люди поняли, почему использование таких выражений является неприемлемым, и чтобы другие могли выступать против и осудить такой язык.

### Существенные характеристики

116. В данном пункте рекомендации акцент ставится на **саморегулировании**, что отражает необходимость ограничения, насколько это возможно, контроля над свободой выражения. Также там содержится заключение, что компании, учреждения и организации часто лучше сами могут выявлять пропаганду ненависти и останавливать ее путем убеждения или наложения санкции в какой-то форме. Поэтому во многих случаях саморегулирование может быть самым уместным и эффективным способом противодействия разжиганию ненависти. Однако следует также отметить, что **природа этих компаний, учреждений и организаций может существенно различаться, что может оказывать влияние на конкретные шаги по выполнению их обязанности по противодействию разжиганию ненависти**. Это нужно иметь в виду правительствам при предоставлении поддержки для саморегулирования этим органам, учреждениям и организациям. В частности, любая такая поддержка не должна основываться только на одной модели саморегулирования; **по этой причине саморегулирование различных медиа более подробно рассматривается в рекомендации 7**.
117. Тем не менее, рекомендация 6 включает перечень определенных черт, которые могут быть полезны для всех схем саморегуляции, в частности, принятие **кодексов поведения** (или этических кодексов), содержащих меры воздействия за несоблюдение их положений, механизмы мониторинга заявлений и публикаций, чтобы исключить использование негативных стереотипов и ложной информации, организация учебных курсов и создание механизмов рассмотрения жалоб.

### Кодекс поведения

118. Наличие таких кодексов становится особенно важным, когда у говорящего имеется иммунитет - как в случае судей и парламентариев – и тем самым исключаются все другие формы воздействия на данное лицо, использующее язык ненависти.
119. Как видно из мониторинга ЕКРН, различные органы, учреждения и организации уже приняли кодексы поведения (или этики) и аналогичные стандарты, в том числе правила процедуры для борьбы с пропагандой ненависти лицами, аффилированными с этими учреждениями. В

различных государствах-членах были приняты стандарты для судей, министров, членов законодательных органов, членов профессиональных организаций, спортивных организаций и сотрудников и студентов университетов и колледжей. Кроме того, существует целый ряд международных или региональных кодексов или уставов, которые действуют в отношении органов, учреждений и организаций в государствах-членах, таких как дисциплинарный кодекс Международной федерации футбольных ассоциаций (ФИФА), директивы Союза европейских футбольных ассоциаций (УЕФА) и Хартии европейских политических партий за нерасистское общество. В некоторых кодексах охват может быть достаточно широк, в частности, в случае организации спортивных мероприятий. Они могут применяться не только к тем, кто сам занимается спортом или выполняет организаторские функции, но также распространяться на тех, кто посещает или поддерживает такие мероприятия в том месте, где они проводятся, и в других местах (например, в ходе поездки на такое мероприятие). Некоторые кодексы, относящиеся к работе депутатов парламента, также распространяются на те места, в которых были произнесены спорные заявления, и не ограничиваются дебатами в рамках законодательного органа.

120. Однако положения этих кодексов не всегда непосредственно касаются использования языка ненависти. Они регулируют различные формы поведения, как использование уничижительной, угрожающей или оскорбительной лексики, или же только содержат требование уважения достоинства и равенства в самых общих чертах. К сожалению, не все формы языка ненависти включаются в такие формулировки, и как следствие, никаких действий не предпринимается в отношении некоторых разжигателей ненависти, в том числе тех, кто использует расистские, гомофобские и трансфобские высказывания. Использование кодексов для борьбы с языком ненависти может стать более эффективным, если формулировка запрета на определенное поведение будет приведена в соответствии с пониманием языка ненависти в настоящей рекомендации. В частности, следует учесть все формы языка ненависти, а не только те, которые могут повлечь уголовное наказание. Кодексы также должны продемонстрировать уважение их составителей к равенству и достоинству и не должны оставлять сомнений в неприемлемости использования языка ненависти. Основа всех кодексов должна быть четкой и доступной, чтобы не оставалось неопределенности относительно того, какое поведение считается неприемлемым. Это важно как и для тех, кто может подвергнуться санкциям, так и для тех, кто является мишенью пропаганды ненависти. С кодексами также должны ознакомиться не только те, к кому они непосредственно адресованы, но и представители широкой общественности, чтобы любой человек, заинтересованный в соблюдении их требований, мог соответствующим образом действовать.
121. Рекомендация 6 содержит призыв к политическим партиям подписать **Хартию европейских политических партий для нерасистского общества**, так как ее признание не только влечет за собой признание ими своих конкретных обязанностей как субъектов демократического политического процесса, но и послужит примером для подражания для других, продемонстрировав необходимость принятия кодексов для противодействия пропаганде ненависти<sup>72</sup>.

<sup>72</sup> См. также декларацию ЕКРН по использованию расистских, антисемитских и ксенофобских

## Реализация

122. Хотя принятие этических кодексов само по себе отражает приверженность отраженным в них ценностям, их эффективность также требует определенных схем для соблюдения их положений. Лучше всего это может быть достигнуто за счет **сочетания механизмов мониторинга и рассмотрения жалоб**.
123. Методы мониторинга могут варьироваться. В некоторых случаях может проводиться лишь обзор выступлений и публикаций связанных с организацией лиц, а затем следует реакция. Но и в таких случаях следует четко определить ответственного за проведение контроля, даже если другие также могут указать на использование языка ненависти. Кроме того, как указывает рекомендация 6, для проводящих мониторинг особенно важно следить за использованием негативных стереотипов и ложной информации, поскольку первые могут быть одним из видов языка ненависти, а последняя может подкреплять предрассудки, лежащие в основе таких высказываний. На спортивных площадках особое внимание должно быть уделено проверке посетителей, чтобы не допустить распространения или продажи на них любых материалов, пропагандирующих ненависть, а также для отказа в предоставлении доступа лицам, которые распространяют или имеют при себе листовки, символы или плакаты, использующие язык вражды, и следует приостанавливать или даже останавливать соревнования, если зрители прибегают к языку ненависти<sup>73</sup>.
124. Механизм жалобы может послужить средством определения, были ли нарушены положения кодексов, даже если внутренний мониторинг или отчеты других на это не указывали. В случае выявления такого нарушения, может быть принято решение о мерах воздействия. Такие механизмы должны быть открыты не только для тех, кто аффилирован с соответствующим органом, учреждением или организацией, но и для тех, у кого есть основания полагать, что против них велась пропаганда ненависти со стороны таких лиц. Их процедуры должны быть четкими, справедливыми, прозрачными и должны быть доступными, например, по телефонной горячей линии или онлайн. Органы, учреждения и организации, у которых имеются механизмы подачи жалоб, должны всячески поощрять тех, кто стал мишенью пропаганды ненависти, обращаться с жалобами. Они также должны следить за процессом рассмотрения жалоб, чтобы обеспечивалась подлинная защита пострадавших.
125. Большинство существующих кодексов поведения предусматривают различные санкции в случае нарушения их положений. Они различаются по своему характеру, это может быть наложение штрафов, увольнение министра с правительственной должности, лишение поста судьи, приостановление действия депутатского мандата члена законодательного органа, отказ нарушителям в доступе и запрет на посещение спортивных мероприятий, снятие очков в спортивных соревнованиях и требование о проведении спортивных мероприятий за закрытыми дверями. Важно, чтобы любые санкции отражали серьезность использования языка ненависти, в противном случае может создаться впечатление одобрения таких высказываний.

---

элементов в политическом дискурсе (ECRI Declaration on the use of racist, antisemitic and xenophobic elements in political discourse) (принята 17 марта 2005 г.).

<sup>73</sup> См. ОПР № 12 *О борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в области спорта (Combating racism and racial discrimination in the field of sport)*.



Введение уместных и широко опубликованных санкций за использование языка ненависти может стать ясным сигналом неприемлемости такой пропаганды и продемонстрировать, что полная раскрепощенность мнений является неприемлемой. Таким образом, если конкретный факт пропаганды ненависти повлек за собой меры воздействия, то руководству учреждения или организации важно донести это до аффилированных с ними лиц и до широкой общественности, тем самым дополнительно раз подтверждая, что использование языка ненависти совершенно неприемлемо.

126. Эффективное применение кодексов в значительной мере зависит от **соответствующей подготовки** ответственных лиц. В частности важно, чтобы они четко понимали, что представляет собой язык ненависти, включая его использование в закодированном или неочевидном виде, как реагировать на его использование, и как обращаться с теми, кто к нему прибегает, а также как проводить мониторинг и действительно управлять механизмом рассмотрения жалоб. В данном случае поддержка со стороны государства будет весьма полезной, так как не все учреждения и организации, для которых было бы целесообразно принятие кодексов с положениями относительно разжигания ненависти, будут к этому готовы. Такая поддержка может быть предоставлена непосредственно или через организации, у которых есть соответствующие навыки в этой области.
127. Следует отметить, что реализация кодексов будет успешной только в том случае, если имеется **достаточное финансирование** для различных функций мониторинга и рассмотрения жалоб. Этот фактор необходимо учитывать при принятии таких кодексов и при последующих обзорах их использования.
128. Помимо этого, поддерживая принятие и применение кодексов поведения (или этических кодексов) для противодействия языку ненависти, государство может помочь в **обмене информацией** между всеми заинтересованными органами, институтами и организациями по опыту использования уже работающих кодексов, их слабых и сильных сторон.

### Другие формы возмещения

129. Во многих случаях саморегулирование, например, в сфере общих и внутренних жалоб может использоваться для эффективной борьбы с использованием языка ненависти, включая различные формы возмещения пострадавшим от него. Однако так происходит не всегда, особенно в тех случаях, когда пропаганда ненависти такова, что требуется выплата компенсации или уголовное преследование. Таким образом, хотя саморегулируемые механизмы часто исключают необходимость других форм правовой защиты, они не должны становиться препятствием к использованию таких форм возмещения ущерба.

## I. Медиа и Интернет

### Рекомендация 7

130. Разжигание ненависти в подавляющем большинстве случаев происходит через СМИ и Интернет, возможности, сопряженные с последним, позволяют расширить охват и непосредственность такого воздействия. В то же время, средства массовой информации и Интернет являются не только основными средствами передачи и подтверждения ценностей, которые язык ненависти стремится

подорвать, но и осуществления права на свободу выражения, что имеет основополагающее значение для демократического общества. Таким образом, конкретная направленность в этой рекомендации на регулирование и саморегулирование медиа и Интернета отражает признание их особой значимости для языка ненависти – как средства его распространения и ответной риторики – а также необходимости обеспечить, чтобы любой контроль, осуществляемый над свободой выражения, носил ограниченный характер. Хотя некоторое регулирование средств массовой информации и Интернета не противоречит праву на свободу выражения, большая опора на саморегулирование для противодействия пропаганде ненависти будет во многих случаях не только более эффективной, но и более целесообразной.

### **Признание разнообразия**

131. Термин «медиа и Интернет» охватывает многие формы коммуникации с очень разными характеристиками и воздействием. Он охватывает печатные средства массовой информации (например, газеты, журналы и книги, а также брошюры, листовки и плакаты), но также и аудиовизуальные и электронные средства массовой информации (например, радио, телевидение, цифровую запись звука и изображения, веб-сайты, приложения, электронную почту и широкий спектр социальных сетей и видеоигр) и, несомненно, другие формы коммуникации, которые могут быть разработаны в будущем. Более того, некоторые сказанные, опубликованные или иным образом переданные сообщения являются действительно личными инициативами, в то время как другие являются продуктом крупных предприятий. Некоторые из таких сообщений проходят разные степени редакционного контроля, но другие появляются непосредственно из-под пера/ клавиатуры их создателя и размещаются без предварительного уведомления лица, предоставляющего средства связи. Во многих случаях автора сообщения можно идентифицировать, но в других он может остаться неизвестным. Некоторые сообщения могут достичь своей аудитории практически мгновенно, а другие будут зависеть от готовности слушать, читать или иным образом получить доступ к передаваемому сообщению. Некоторые из них будут широко распространяться и окажутся популярными, а другие будут едва замечены и быстро уйдут в прошлое. Все эти различия должны быть приняты во внимание при определении сферы применения регулирующих мер и саморегулирования, а также реалистичности ожиданий относительно того, чего они могут достичь.
132. Помимо требований, применимым к заявлениям и публикациям (в том числе трансляциям) в рамках общего законодательства (обсуждается в следующем разделе), степень конкретного регулирования средств массовой информации и Интернета может различаться в разных государствах-членах. В некоторых случаях требуется получить лицензию или право на деятельность. Может также иметься требование соблюдать определенные стандарты, с введением санкций – в том числе постоянной или временной утраты лицензии или права в случае нарушений. В других случаях могут иметься только требования соблюдать определенные стандарты и некоторые полномочия по запрету публикации конкретных материалов, а также возможность осуществлять косвенное влияние через предоставление субсидий в денежной или натуральной форме при соблюдении определенных условий. Наконец есть страны, в которых нет никаких особых

требований, кроме тех, которые должны соблюдаться в соответствии с действующим законодательством в целом.

### Основные требования

133. Все **меры регулирования** в отношении средств массовой информации и Интернета – в том числе те, которые направлены на использование языка ненависти–должны быть приведены в соответствие с правом на свободу выражения и предоставлять гарантии от злоупотреблений властью, применимые ко всем правовым мерам, затрагивающим осуществление этого права (рассматривается в следующем разделе). Рекомендация 7 не предполагает, что нужно принять новые нормативные полномочия, но указывает, что необходимо эффективно использовать уже существующие – в том числе полный спектр доступных санкций – которые могут помочь решению проблемы пропаганды ненависти. Для этого, однако, важно, как это уже было отмечено, чтобы понимание языка ненависти было бы столь же широким, как указано в Рекомендации. Кроме того, такие имеющиеся полномочия только тогда будут полезными, когда соответствующие органы будут осуществлять активный контроль над теми объектами, которые они призваны регулировать, в том числе возьмут на себя инициативу, чтобы конкретно проанализировать, как преподносятся некоторые группы лиц, и будут оперативно реагировать на случаи использования языка ненависти.
134. Кроме того, общество должно быть осведомлено о работе регулирующих органов, чтобы им присылали информацию о таких инцидентах. К сожалению, при проведении мониторинга было отмечено, что такие органы иногда существуют только на бумаге, так как они на самом деле не были должным образом сформированы, что должно быть исправлено, чтобы они могли на деле выполнять свою регулируемую функцию. Тем не менее, в свете необходимости соблюдения права на свободу слова, регулирующим организациям следует отдать предпочтение использованию такого права, поскольку они должны поощрять эффективное саморегулирование в отношении использования языка ненависти, а не стремиться непосредственно самим вмешиваться в работу средств массовой информации и Интернета.
135. Пояснение в рекомендации 6 по вопросам **саморегулирования** в отношении принятия кодексов поведения (или этических кодексов), мониторинга, механизмов подачи жалоб и обучения в целом применимо к саморегулированию СМИ и Интернета. По этой причине это не будет повторяться в данном разделе, кроме некоторых аспектов, имеющих особенное отношение к средствам массовой информации и Интернету.

### Кодексы поведения

136. Как было отмечено при проведении мониторинга, различные кодексы поведения (или этики), содержащие положения, касающиеся разжигания ненависти, уже приняты многими медиа-профессионалами и средствами массовой информации, в том числе интернет-индустрией<sup>74</sup>. Некоторые из них были приняты самими профессионалами, другие являются внутренними документами отдельных организаций, но многие применимы к целым отраслям. В

<sup>74</sup> Такие как «передовая практика реагирования на кибер-ненависть» (The Best Practices for Responding to Cyberhate) Антидиффамационной лиги (ADL), к которой присоединились Facebook, Google, Microsoft, Soundcloud, Twitter, Yahoo, YouTube и другие социальные сети.

некоторых случаях они являются инициативой тех, кто их принял, но часто они были приняты под давлением регулятора. Тем не менее, хотя эти кодексы часто конкретно предусматривают, что запрещено разжигание ненависти и распространение дискриминации, они, как правило, не охватывают все аспекты языка ненависти, как это понимается в Рекомендации, в том числе ее более скрытых форм. Кроме того, в некоторых государствах-членах существующие кодексы ограничены – официально или на практике – только печатными СМИ, и они даже не применимы для их интернет-версий, на которых может быть размещена пропаганда ненависти.

137. Поэтому существует необходимость поощрять принятие кодексов, которые охватывают максимально широкий спектр средств массовой информации и Интернета. Кроме того, такие кодексы – или условия пользования – должны относиться ко всем, а не только профессиональным журналистам и медийным организациям, хотя невозможно охватить все индивидуальные инициативы (например, самиздат). Это вовсе не означает, что должен быть только один кодекс, так как в таком случае будет практически невозможно учесть все формы коммуникации. Однако запрещенное в этих кодексах поведение должно базироваться на понимании языка ненависти в этой Рекомендации.
138. Учитывая также влияние, которое может быть осуществлено через средства массовой информации и в Интернете, в этих кодексах следует не только запретить использование языка ненависти во всех его формах, но и указать способы представления информации, которые не подкрепляют настроения, способствующие разжиганию ненависти, а также требовать, чтобы было дано слово тем, на кого направлен язык ненависти, и поощрять такое освещение событий, которое бросает вызов негативным представлениям о конкретных группах. Так включение в сводку новостей этнического происхождения предполагаемого преступника, как правило, не имеет отношения к делу, но этот факт может запомниться, несмотря на то, что этот человек может быть впоследствии оправдан. Освещение некоторых событий должно проводиться с осторожностью, особенно связанных с экстремистами или террористами, так как раздувание сенсаций и драмы может непреднамеренно усилить предрассудки и разжечь страсти.
139. Кроме того, следует проанализировать, в какой степени некоторые события с участием стигматизированных групп освещаются только потому, что те, кто о них пишет, также разделяют негативные представления о них, а также не получают ли лица, враждебные к таким группам, привилегированный доступ к определенным медиа. Аналогичным образом, условия пользования на веб-форумах и других подобных услугах могут запрещать анонимные комментарии. Кроме того, можно также закрыть доступ к ним в ночное время, когда легче разместить оскорбительные комментарии. Помимо этого, отчеты о событиях, связанных или относящихся к лицам, на которых направлен язык ненависти – например, освещение их участия в предполагаемых беспорядках или ссорах – часто не представляют их мнение об обстоятельствах дела, и тем самым укрепляют ложные представления и негативные стереотипы. Более того, таким стигматизации и стереотипам может быть противопоставлена публикация репортажей, демонстрирующих в положительном свете лиц, принадлежащих к группам, против которых использовался язык ненависти, например, повествующих об их успешной интеграции или объясняющих ценности, лежащих в основе их традиций. Такую журналистику можно поддержать

разработкой документов, таких как глоссарий для журналистов по интеграции, который объясняет некоторые ключевые термины, которые были получены в ходе мониторинга. Таким образом, кодексы могут поощрять средства массовой информации к написанию прямо противоположной картины, разрушающей основание использования языка ненависти<sup>75</sup>.

### **Мониторинг**

140. Одним из важнейших аспектов саморегулирования является мониторинг сообщений в средствах массовой информации и в Интернете. Это важно в целом, но особенно необходимо, когда отсутствует редакционный контроль. Даже там, где существуют кодексы поведения (или этики), мониторинг не всегда осуществляется на систематической основе. Это, в частности, относится к использованию языка ненависти в Интернете. Тем не менее, уже существуют различные автоматические методы поиска языка ненависти и они могут быть дополнены конкретными механизмами для сообщения о его использовании, и этот материал может быть удален в соответствии с условиями пользования. Такие схемы должны получить распространение, и регулирующие органы, по мере возможности, должны их поощрять. Кроме того, они должны так поощрять исследования о том, как повысить их эффективность. Кроме того, следует поощрять пользователей, чтобы они сообщали об использовании языка ненависти, так же как и неправительственные организации, которые проводят мониторинг или обслуживают контактные точки или горячие линии, чтобы выявить такие инциденты. Мониторинг будет иметь смысл только тогда, когда своевременно удаляется выявленная пропаганда ненависти, и когда некоторые социальные сети уже приняли на себя обязательства удалять такой контент. В отдельных случаях следует также продумать, будет ли уместной блокировка сервисов, на которых постоянно проводится пропаганда ненависти.

### **Механизмы жалоб**

141. Воздействие существующих механизмов рассмотрения жалоб различается. Хотя есть, конечно, случаи, в которых жалобы на использование языка ненависти рассматриваются и удовлетворяются, есть много других, где этого не происходит. Кроме того, как уже отмечалось, некоторые из них ограничены только печатными СМИ, в частности, газетами и журналами. Более того, даже эти механизмы не применимы ко всем подобным изданиям, поскольку они основаны на добровольном членстве, а некоторые к ним не присоединились. Кроме того, некоторые механизмы являются внутренними структурами данного СМИ или интернет-компании. Некоторые же не привлекают много жалоб, несмотря на активное использование языка ненависти, что отчасти связано с тем, что механизмы не очень хорошо известны, а где это не так, с отсутствием уверенности в том, что они будут эффективными. Конечно любые постановления, которые обычно сводятся лишь к публикации конкретного инцидента механизмом – как правило, не являются обязательными и по ним не всегда принимаются действия.

<sup>75</sup> См. Комиссар Совета Европы по правам человека «Этическая журналистика и права человека», (*Ethical journalism and human rights*), (CommDH (2011)40, 8 ноября 2011).

142. Поэтому существует необходимость создания механизмов жалоб, которые применимы к конкретным секторам СМИ и Интернета и являются не только внутренними органами, но и имеют более широкую сферу компетенции, чтобы охватить секторы, которые в настоящее время не покрываются, или создания аналогичных органов для этих секторов. Кроме того, такие механизмы могут функционировать более уверенно, если они будут более известными, независимыми от тех, чье поведение они проверяют, тем самым их роль и постановления получат более широкое признание, чтобы любое осуждение использования языка ненависти было очевидным для всех заинтересованных сторон. Регулирующие органы должны поощрять шаги в этом направлении.

#### **Сохранение свободы выражения**

143. В то же время саморегулирование не должно приводить к неоправданному вмешательству в право на свободу выражения. Таким образом, запрет и удаление материала из социальной сети будет оправдан только тогда, когда действительно речь идет о пропаганде ненависти. Однако вполне возможно, что применение кодексов поведения и условий пользования, которое привело к запрету и удалению материала, на самом деле было ошибочным или толковало понимание языка ненависти слишком расширительно, в результате чего право на свободу выражения было неоправданно ограничено. Поэтому должна существовать возможность апелляции или в крайнем случае обжалования в суде таких решений, которые приводят к запрету или удалению материала. Без таких средств правовой защиты не обеспечивается должная защита права на свободу выражения.

#### **Обучение**

144. Как и в случае других форм саморегулирования, очень важна необходимость **соответствующего обучения** для тех, кто участвует в его организации. В частности, представители СМИ должны не только иметь более глубокое понимание того, что представляет собой язык ненависти, но и оценить, как в своих предназначенных для публикации материалах они могут избежать его использования и противодействовать настроениям, которые приводят к такому использованию, путем поощрения толерантности и более глубокого понимания между культурами.

### **Ж. Административная и гражданско-правовая ответственность**

#### **Рекомендация 8**

145. В этой рекомендации рассматриваются вопросы привлечения к административной и гражданской ответственности за использование языка ненависти. В частности, разъясняются разные виды ответственности, которая может возникнуть в отношении такого использования с учетом различных способов употребления языка ненависти и степени причастности конкретных исполнителей. В дополнение к необходимости возмещения ущерба за конкретный вред, что следует проводить в свете рекомендаций в пунктах 10-13 и 15 ОПР № 7, в рекомендации 8 устанавливается необходимость в конкретных полномочиях требовать удаления определенных ненавистнических высказываний, блокировать сайты, на которых используется язык ненависти, и публиковать уведомления о том, что на ресурсе использовался язык ненависти, а также запрещать распространение ненавистнических высказываний и принуждать к раскрытию личностей лиц, использующих язык ненависти. Эти полномочия предлагаются

только для более серьезных случаев использования языка ненависти, и осуществление таких полномочий должно подлежать судебному подтверждению или утверждению для обеспечения должного соблюдения права на свободу выражения мнения.

146. Чтобы обеспечить принятие надлежащих мер в таких более серьезных случаях использования языка ненависти рекомендуется также, чтобы право на подачу соответствующего иска распространялось не только на тех, против кого направлен язык ненависти, но также на органы по контролю равенства, национальные правозащитные институты и заинтересованные неправительственные организации. Кроме того, признается, что для эффективного применения этих полномочий следует проводить обучение судей, адвокатов и причастных должностных лиц, а также обеспечивать обмен передовым опытом между лицами, участвующими в осуществлении этих полномочий.

#### Разъяснение оснований для ответственности

147. В большинстве случаев использование языка ненависти наносит моральный вред. Однако вполне могут быть случаи, когда те, на кого направлен язык ненависти, способны продемонстрировать, что вследствие этого они понесли и материальные потери, например, когда это может быть связано с отказом в возможности трудоустройства или с утратой способности работать из-за проблем со здоровьем. Поэтому необходимо, чтобы в законе разъяснялись конкретные обстоятельства, в которых **может выплачиваться компенсация**, и основания по административному или гражданскому праву, по которым можно добиваться такой компенсации, будь то, как в некоторых государствах-членах, согласно положениям о защите личности и репутации, либо со ссылкой на какое-либо другое административное или гражданское правонарушение. Более того, использование языка ненависти также может наносить ущерб репутации целого сообщества или группы людей. Однако в то время как во всех таких случаях конкретный индивидуальный ущерб не обязательно будет значительным, возможность добиваться объявления, что был нанесен ущерб репутации лиц, входящих в такое сообщество или группу лиц, и/или назначение какого-либо символического возмещения вреда должны быть предусмотрены законом.
148. Более того, для обеспечения отсутствия неоправданного вмешательства в право на свободу выражения мнения, любая ответственность должна ограничиваться более серьезными случаями использования языка ненависти, а именно, теми, когда имеется намерение или имеются веские основания ожидать, что такой язык используется для подстрекательства к актам насилия, запугивания, вражды или дискриминации в отношении тех, на кого эти акты направлены. Таким образом, для привлечения к ответственности недостаточно продемонстрировать ущерб или потери в результате конкретного случая использования языка ненависти; конкретное использование должно быть настолько тяжким – а именно, характеризоваться намерением подстрекать или влечь за собой неотвратимый риск таких действий – чтобы привлечение к ответственности было оправданным.

### Признание различных видов ответственности

149. В то же время необходимы разъяснения также и в отношении тех, кого фактически можно привлекать таким образом к ответственности за использование языка ненависти. Это имеет решающее значение, так как, согласно рекомендации 8, в использовании языка ненависти могут быть замешаны различные виды организаций и средств коммуникации. Поэтому необходимо установить надлежащую правовую структуру, регулирующую их соответствующие сферы ответственности, если это необходимо, в связи с использованием языка ненависти.
150. В то время как первый автор конкретного использования языка ненависти может за это нести некоторую ответственность, при определении степени, в которой язык ненависти предоставляется в свободный доступ – если это вообще происходит – другими лицами, необходимо учитывать такие факторы как: принимали ли они активное участие в распространении, осознавали ли они, что их оборудование использовалось для этих целей, имели ли они в своем распоряжении и применяли ли технические методы для определения такого использования и лиц, ответственных за это, и действовали ли они без промедления, чтобы прекратить такое распространение сразу же после того, как узнали, что оно происходит. В этом отношении следует отметить, что Европейский суд по правам человека посчитал, что право на свободу выражения мнения не было нарушено, когда компания была признана ответственной перед лицами, на которых были направлены ненавистнические высказывания, опубликованные на новостном интернет-портале этой компании<sup>76</sup>. Суд пришел к такому выводу, приняв во внимание экстремальный характер комментариев, отсутствие средств для идентификации лица, разместившего эти комментарии, чтобы это лицо можно было привлечь к ответственности, неспособность компании предотвратить или незамедлительно удалить комментарии, и тот факт, что экономические последствия ответственности не были существенными для компании, так как присужденная сумма была пропорциональной и не повлияла на предпринимательскую деятельность компании<sup>77</sup>.
151. Более того, в некоторых случаях возможность использовать определенные мощности для языка ненависти может отражать неспособность соблюдать нормативно-правовые требования. В таких случаях при наложении каких-либо последующих **административных санкций**, таких как штраф или отмена лицензии либо франшизы, следует также учитывать конкретные обстоятельства, в том числе делались ли ранее предупреждения о несоблюдении соответствующих нормативно-правовых требований. Неспособность учитывать такие обстоятельства может привести к непропорциональной реакции, что не будет согласовываться с правом на свободу выражения мнения.

### Средства правовой защиты, отличные от компенсации

152. В дополнение к выплате компенсации и наложению административных санкций, в рекомендации 8 предусматривается необходимость в наличии нескольких других **средств правовой защиты** при

---

<sup>76</sup> *Delfi AS v. Estonia* [GC], № 64569/09, 16 июня 2015.

<sup>77</sup> *Ср. Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete and Index.hu Zrt v. Hungary*, № 22947/13, 2 февраля 2016, в котором тот факт, что никакого языка ненависти не использовалось, был фактором при определении, что привлечение компании к ответственности за размещение на ее интернет-портале определенной информации равносильно нарушению права на свободу выражения мнения.



рассмотрении случаев использования языка ненависти. Все эти средства правовой защиты – удаление, блокировка сайтов, публикация уведомлений, запрещение распространения и принуждение к раскрытию информации – влекут за собой серьезные вмешательства в право на свободу выражения мнения. Тем не менее, их применение не обязательно приводит к нарушению статьи 10 Европейской конвенции о правах человека, так как в определенных обстоятельствах Европейский суд по правам человека считает такие меры необходимыми<sup>78</sup>. Таким образом, необходимо обеспечить, чтобы они применялись только когда использованный язык ненависти достигает тяжести, определенной в рекомендации 8, а именно, когда язык ненависти используется с намерением к подстрекательству или обоснованно способен привести к подстрекательству других на совершение актов насилия, запугивания, вражды или дискриминации – и когда это не только фактически требуется для исправления конкретной ситуации, но оказывает не более сильное воздействие, чем требует эта ситуация<sup>79</sup>. Например, нет необходимости требовать удаления публикации или публикации уведомления, если это уже случилось.

### Важность судебного контроля

153. Более того, требование о том, что любое осуществление таких полномочий подлежит судебному подтверждению или утверждению является отражением фундаментальной важности того, чтобы суды могли выполнять контролирующую роль и таким образом обеспечивали гарантию против возможности какого-либо неоправданного вмешательства в право на свободу выражения мнения. В большинстве случаев для осуществления таких полномочий требуется утверждение суда, но признается также, что случаются срочные ситуации, в которых нецелесообразно ждать такого утверждения и бездействовать, и поэтому судебный контроль может произойти только после того как определенное полномочие уже было реализовано.

### Исковая правоспособность

154. Возможность добиваться осуществления этих полномочий, несомненно, должна принадлежать тем, на кого направлен язык ненависти. Действительно, в некоторых государствах-членах уже имеются возможности для тех, чья правосубъектность была нарушена использованием языка ненависти, добиваться прекращения этого незаконного вмешательства и/или устранения его последствий. Более того, учитывая, что судебное разбирательство будет естественной частью процесса, важно, чтобы для таких лиц была доступна **правовая помощь** для обеспечения надлежащих условий их участия в судебном разбирательстве. Однако в рекомендации 8 также предусматривается роль **органов по контролю равенства, национальных правозащитных институтов и заинтересованных неправительственных организаций** по высказыванию требований об осуществлении полномочий, таких как требование об удалении содержания, блокировка сайтов и публикация уведомлений, а также запрещение распространения и принуждение к раскрытию информации. Это отражает признание того, что все эти органы могут играть роль в

<sup>78</sup> См., например, *Andreas Wabl v. Austria*, № 24773/94, 21 марта 2000, *Nordisk Film & TV A/S v. Denmark*, № 40485/02, 8 декабря 2005, *Keller v. Hungary* (dec.), № 33352/02, 4 апреля 2006 и *Peta Deutschland v. Germany*, № 43481/09, 8 ноября 2012.

<sup>79</sup> Ср. Чрезмерно расширенные меры по блокировке установлены в делах *Yildirim v. Turkey*, №3111/10, 18 декабря 2012 и *Cengiz and Others v. Turkey*, № 48226/10, 1 декабря 2015, что нарушает статью 10.

мониторинге использования языка ненависти. В результате эти органы могут находиться в особенно выгодном положении для того, чтобы обосновывать необходимость в осуществлении таких полномочий и чтобы инициировать соответствующий процесс. Если для их действий в этом направлении будут разработаны конкретные положения, это, вероятно, приведет к тому, что эти полномочия будут не просто теоретическими средствами правовой защиты от использования языка ненависти, но станут практическими и эффективными.

#### **Необходимость подготовки**

155. И последнее, как и с другими мерами по борьбе с использованием языка ненависти, необходимо обеспечить, чтобы судьи, адвокаты и должностные лица, причастные к предоставлению различных административных и гражданско-правовых средств защиты от такого использования, получали **надлежащую подготовку**. Это важно, чтобы они могли оценить имело ли место использование языка ненависти, и если да, то достаточно ли такое использование было тяжким, чтобы санкционировать применение этих средств правовой защиты, а также согласуется ли конкретное применение определенного средства правовой защиты с правом на свободу выражения мнения. Помимо такой подготовки, достижению этих целей способствует обмен передовым опытом между теми, кто должен заниматься теми делами, в которых может потребоваться применение административных и гражданско-правовых средств защиты. Такие обмены опытом не должны ограничиваться только кругом судей, адвокатов и должностных лиц в рамках одного государства-члена, но их следует проводить и между коллегами из других государств-членов, чтобы передовой опыт распространялся как можно шире. Государства-члены должны способствовать таким обменам.

### **К. Административные и другие санкции против организаций**

#### **Рекомендация 9**

156. Эта рекомендация посвящена конкретному рассмотрению надлежащей реакции на использование языка ненависти политическими партиями и другими организациями, а также лицами, принадлежащими к ним. В рекомендации предусматривается два вида реагирования на использование ими языка ненависти. Во-первых, государственные органы должны прекращать финансовую и другие виды поддержки, когда они используют какую-либо форму языка ненависти или, в случае их членов, такое использование не санкционировано. Во-вторых, в законе должно быть положение о запрещении или роспуске политических партий и других организаций – независимо от того, получают ли они такую поддержку – если их язык ненависти носит более серьезный характер, а именно, используется с намерением к подстрекательству или обоснованно способен привести к подстрекательству других на совершение актов насилия, запугивания, вражды или дискриминации.
157. Эти два рекомендуемых вида реагирования базируются на подобных мерах, описанных в пунктах 16 и 17 ОПР № 7. В частности, в рекомендации 9 рассматривается использование языка ненависти в общем, а не только поощрение расизма, о котором идет речь в ОПР № 7. Более того, требование о **прекращении государственной поддержки** распространяется на все его формы. Таким образом, охватываются не только гранты, кредиты и другие формы финансирования деятельности политических партий и других

организаций, но также и предоставление им оборудования или помещений, возможности использовать персонал и любые другие формы практической помощи. Хотя меры направлены на прекращение всех видов поддержки, в рекомендации 9 также ясно определено, что никакие виды поддержки не должны предоставляться политическим партиям и другим организациям, если указанные условия удовлетворяются в то время, когда такая поддержка запрашивается. Предусмотренные в рекомендации 9 меры следует принимать как в отношении политических партий, так и организаций, имеющих официальный юридический статус и таких, которые носят более неформальный или *de facto* характер. Однако в рекомендации 9 признается, что все эти меры всегда должны приниматься таким образом, чтобы они согласовывались с правом на свободу ассоциаций.

#### **Обоснование**

158. Использование языка ненависти различными организациями, а также неспособность их членов применить санкции за такое использование, по мнению представителей мониторинговых кругов является проблемой, требующей решения. В частности, это связано с культивированием и распространением идей неонацизма, расизма и ксенофобии. Во многих случаях причастные к этому организации были политическими партиями – в том числе и представленные в законодательных органах – и другие организации, проводящие соответствующие кампании. Однако отмечалось также использование языка ненависти другими организациями, включая студенческие братства и объединения футбольных болельщиков. В ряде случаев организации, использующие язык ненависти, в то же время получали различные виды государственной поддержки, обычно финансовой в случае политических партий и в виде предоставления технической поддержки и оборудования в случае других организаций.

#### **Современная практика**

159. Представители мониторинговых кругов отмечали, что в некоторых государствах-членах уже существуют некоторые элементы рекомендуемых мер. Так, имеется возможность прекратить государственное финансирование политических партий, в отношении которых установлено, что они проявляли враждебность к правам и свободам, гарантированным Европейской конвенцией о правах человека. Кроме того, во многих государствах-членах имеются полномочия запрещать или распускать организации, в частности, те, которые поддерживают расовую или национальную ненависть, подстрекают к насилию и представляют собой угрозу демократии. Однако отмечалось также, что планы по прекращению государственного финансирования политических партий не всегда работают, в частности, из-за трудностей в выполнении процессуальных требований и ограничительного толкования субстантивных положений. Более того, отмечается, что когда имеются полномочия по запрещению или роспуску организаций, поощряющих расизм, в реальности не принимается никаких мер. Это может быть результатом неспособности соответствующих органов власти проявлять активность в сборе доказательств, необходимых для соответствующих судебных разбирательств, или самостоятельно наложенных на себя требований о том, что такие доказательства также должны быть достаточными для обоснования осуждения одного или более членов таких организаций. Кроме того, в ряде государств-членов все еще нет полномочий по запрещению или роспуску организаций, поощряющих расизм.

### Обоснование мер

160. Отмена поддержки политических партий и других организаций несомненно имеет потенциал по нарушению права на свободу ассоциаций учредителей и членов таких партий и организаций. Это тем более важно в случае мер, приводящих к их **запрещению или роспуску**. Однако право на свободу ассоциаций гарантируется по статье 11 Европейской конвенции о защите прав человека и по статье 22 Международного пакта о гражданских и политических правах. Обе эти гарантии указанного права предусматривают, что оно подлежит ограничениям, необходимым в демократическом обществе для защиты различных целей, наиболее важной из них является защита прав и свобод других лиц. Кроме того, в обоих договорах конкретно предусматривается, что «ничто не может толковаться как означающее, что какое-либо государство, какая-либо группа или какое-либо лицо имеет право заниматься какой бы то ни было деятельностью или совершать какие бы то ни было действия, направленные на уничтожение любых прав или свобод, признанных» в соответствующем договоре или на ограничение их в большей мере, чем предусматривается<sup>80</sup>. Более того в пункте 2 статьи 20 Пакта дополнительно предусматривается, что «Всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, должно быть запрещено законом».
161. Более того, в статье 4 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации предусматривается, что государства-участники «осуждают всякую пропаганду и все организации, основанные на идеях или теориях превосходства одной расы или группы лиц определенного цвета кожи или этнического происхождения, или пытающиеся оправдать, или поощряющие расовую ненависть и дискриминацию в какой бы то ни было форме, и обязуются принять немедленные и позитивные меры, направленные на искоренение всякого подстрекательства к такой дискриминации или актов дискриминации, и с этой целью они в соответствии с принципами, содержащимися во Всеобщей декларации прав человека, и правами, ясно изложенными в статье 5 настоящей Конвенции, среди прочего: (a) объявляют караемым по закону преступлением... предоставление любой помощи для проведения расистской деятельности, включая ее финансирование; (b) объявляют противозаконными и запрещают организации, а также организованную и всякую другую пропагандистскую деятельность, которые поощряют расовую дискриминацию и подстрекают к ней, и признают участие в таких организациях или в такой деятельности преступлением, караемым законом; (c) не разрешают национальным или местным органам государственной власти или государственным учреждениям поощрять расовую дискриминацию или подстрекать к ней».
162. В нескольких своих общих рекомендациях Комитет по ликвидации расовой дискриминации подчеркивал, что государствам-участникам необходимо выполнять свои обязательства по пункту b статьи 4 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, а именно, объявлять противозаконными и запрещать организации, которые поощряют расовую дискриминацию и подстрекают к ней. Совсем недавно Комитет это подчеркнул в Общей

---

<sup>80</sup> Соответственно статьи 17 и 5.

рекомендации 35 (Борьба с ненавистническими высказываниями расистского толка), где он также разъяснил, что считает, что ссылка в статье 4 на «организованную... пропагандистскую деятельность» означает различные формы организаций или сетей, а под «всякой другой пропагандистской деятельностью» может подразумеваться неорганизованное или спонтанное поощрение расовой дискриминации и подстрекательство к ней» (CERD/C/GC/35, 26 сентября 2013, п. 21). Этот подход согласуется с точкой зрения о том, что ассоциации, к которым применяется право на свободу ассоциаций, включают как тех, которые имеют, и тех, которые не имеют отдельное от их членов юридическое лицо<sup>81</sup>.

163. Более того, в своих заключительных замечаниях по периодическим докладам, представляемым согласно Международной конвенции о ликвидации расовой дискриминации, Комитет также высказывался о необходимости того, чтобы определенные государства-участники – включая государств-членов – приняли конкретное законодательство, предусматривающее уголовную ответственность за расистские организации и участие в таких организациях, а также наказывали в уголовном порядке организации, пропагандирующие расистские стереотипы и ненависть по отношению к людям, относящимся к меньшинствам. Кроме того Комитет высказывался о необходимости укрепления и применения существующих запретов. В частности, Комитет высказал озабоченность относительно конкретных случаев, когда никакие меры не принимались для запрещения организаций, участвовавших в распространении идей этнического превосходства или ненависти, использовавших клеветнические утверждения или выступавших в пользу насилия на основе таких идей, несмотря на то, что эти случаи широко освещались в национальных медиа.
164. Более того, необходимость введения запрета на расистские ассоциации также была предметом определенных рекомендаций во Всеобщем периодическом обзоре.
165. В контексте упомянутых выше ограничений права на свободу ассоциаций не удивительно, что как Комитет ООН по правам человека, так и Европейский суд по правам человека соответственно приходили к выводу о том, что такие меры, как предусмотренные в рекомендации 9, принимаемые по отношению к политическим партиям и другим организациям – включая такие меры как запрещение или роспуск – не обязательно бывают не согласующимися с правом на свободу ассоциаций. Это, в частности, касалось дел, когда соответствующее объединение поощряло фашизм<sup>82</sup>, выступало в пользу расово мотивированной политики вместе с использованием широкомасштабного скоординированного запугивания<sup>83</sup>, подстрекало к ненависти и дискриминации<sup>84</sup> или иным образом преследовало цели, не совместимые с плюрализмом и подрывающие демократические принципы<sup>85</sup>.

<sup>81</sup> См.: Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) и Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ, *Guidelines on Freedom of Association* (2014), п. 48.

<sup>82</sup> Напр., *M. A. v. Italy*, Сообщение № 117/1981, 10 апреля 1984.

<sup>83</sup> Напр., *Vona v. Hungary*, № 35943/10, 9 июля 2013.

<sup>84</sup> *Association nouvelle des Boulogne Boys v. France (dec.)*, № 6468/09, 22 февраля 2011.

<sup>85</sup> Напр., *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey [GC]*, № 41340/98, 13 февраля 2003 и *Kalifatstaat v. Germany (dec.)*, № 13828/04, 11 декабря 2006.

166. Кроме того, в своих заключительных замечаниях по периодическим докладам, представляемым государствами-участниками Пакта, Комитет ООН по правам человека также призвал принимать специальные законы, предусматривающие уголовную ответственность для расистских организаций, и отмечал, что необходимо принимать эффективные меры для борьбы с ненавистью, насилием и дискриминацией и вменить в обязанность всем политическим силам и деятелям соблюдение правил поведения, совместимых с правами человека, демократией и верховенством права. Подобным же образом в заключительных замечаниях по периодическим докладам, подаваемым в соответствии с Международной конвенцией о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Комитет по ликвидации расовой дискриминации рекомендовал принять юридические и политические меры с целью предупреждения регистрации и, при необходимости, роспуска организаций, которые были причастны к неоднократным нападениям на иностранцев и членов «визуально различных национальных меньшинств».

#### **Условия, требующие соблюдения**

167. Однако Европейский суд по правам человека и два упомянутых комитета также осознают, что меры, предусмотренные в рекомендации 9, потенциально могут повлечь за собой нарушения права на свободу ассоциаций. Так, оба комитета в своих заключительных замечаниях к периодическим докладам высказывали озабоченность в связи с возможностью чрезмерно широкого толкования и применения законодательства, направленного против «экстремизма», что может отрицательно сказаться на правозащитниках, выступающих за ликвидацию расовой дискриминации или не обеспечивать защиту лиц и ассоциаций от произвольного применения такого законодательства. Более того, во многих случаях Европейский суд по правам человека определял, что запрещение образования политических партий и других организаций или их принудительный роспуск были неоправданными<sup>86</sup>. Таким образом, все меры, затрагивающие существование политических партий и других организаций и их возможность осуществлять деятельность, должны подкрепляться реальными и достаточными причинами и быть пропорциональными по своему объему.
168. Отказ государственных органов от различных форм поддержки политических партий и организаций, использующих язык ненависти или неспособных применить санкции к своим членам за такие действия является, в принципе, ограничением сопоставимым с правом на свободу ассоциаций. Однако маловероятно, что такой отказ будет считаться пропорциональной мерой, если только не существует явной институциональной приверженности к использованию языка ненависти. Несомненно, дела обстоят именно так, если это отражено в политических документах и выступлениях лидеров политической партии или организации, но также когда язык ненависти используется отдельными членами без каких-либо возражений против такого поведения. С другой стороны, это будет менее очевидным, если такое использование выражается не более чем в одном случае высказываний отдельного члена.

---

<sup>86</sup> Напр., *Sidiropoulos and Others v. Greece*, № 26695/95, 10 July 1998, *The United Macedonian Organisation Ilinden and Others v. Bulgaria*, № 59491/00, 19 January 2006, *Tourkiki Enosi Xanthis and Others v. Greece*, № 26698/05, 27 March 2008 and *Association of Citizens Radko & Paunkovski v. the former Yugoslav Republic of Macedonia*, № 74651/01, 15 January 2009.

169. Требования о запрещении или роспуске политической партии или другой организации являются еще более суровыми, учитывая тяжесть такой меры<sup>87</sup>. Это отражено в том, что рекомендация 9 ограничивает применение такой меры ситуациями, когда язык ненависти используется с намерением к подстрекательству или обоснованно способен привести к подстрекательству других на совершение актов насилия, запугивания, вражды или дискриминации. Поэтому необходимо определить наличие веских доказательств либо того, что такое намерение существует, либо что была неотвратимая вероятность совершения таких актов. Более того, когда использование языка ненависти выражалось в речах или другом поведении отдельных лиц в отличие от более официальных политических документов или выступлений, необходимо также установить, что это делалось от имени партии или организации, и что они представили ясную картину относительно подхода, который партия или организация поддерживает и отстаивает<sup>88</sup>. Чаще всего это касается речей и поведения лидеров партии или организации. Таким образом, в этом контексте целесообразно обращать меньше внимания на деятельность отдельных членов, включая бывших лидеров, если их мнение не было поддержано явно или косвенно<sup>89</sup>.
170. Отказ от какой-либо формы поддержки политической партии или другой организации всегда должен быть открытым для обжалования в независимом и беспристрастном суде. Более того, приказ о запрещении или роспуске политической партии или организации может издавать только суд, и должна обеспечиваться возможность обжаловать такой приказ незамедлительно. Соблюдение этих требований является важной гарантией права на свободу ассоциаций<sup>90</sup>.

## L. Уголовная ответственность и санкции

### Рекомендация 10

171. В этой рекомендации рассматриваются обстоятельства, при которых за использование языка ненависти должны налагаться уголовные санкции. Применение таких санкций считается уместным в ограниченных обстоятельствах из-за потенциального риска того, что такие санкции могут нарушать право на свободу выражения мнения. Однако даже тогда не следует прибегать к уголовным санкциям, если конкретному использованию языка ненависти можно эффективно противодействовать при помощи меры менее ограничительного характера. Более того, в рекомендации рассматривается и порядок определения соответствующих правонарушений, потому что это важно как для предупреждения риска нарушения права на свободу выражения мнения, так и для обеспечения того, чтобы их предметный охват был на уровне технического прогресса, касающегося использования языка

<sup>87</sup> См. Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) и Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ, *Guidelines on Political Party Regulation* (2011), paras.89-96 and Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) и Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ, *Guidelines on Freedom of Association* (2014), пп. 247-256.

<sup>88</sup> См. *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey* [GC], № 41340/98, 13 февраля 2003, в пп. 101 и 111-115.

<sup>89</sup> См., например, решение по делу *Socialist Party and Others v Turkey* [GC], № 21237/93, 25 мая 1998, о том, что речи бывшего председателя не были доказательством недопустимых задач партии и не стали основанием для ее роспуска.

<sup>90</sup> См., например, пп. 10 и 74 Рекомендации CM/Rec(2007)14 Комитета министров государствам-членам о правовом статусе неправительственных организаций в Европе.

ненависти. Более того, в рекомендации 10 подчеркивается опасность неправильного применения правонарушений в ходе расследований, нацеленных на критику официальной политики, политической оппозиции или религиозных убеждений, а не на фактическое использование языка ненависти. В дополнение в рекомендации признается важность участия в соответствующих расследованиях тех, на кого было нацелено конкретное использование языка ненависти.

172. В рекомендации 10 подчеркивается, что санкции, предусмотренные за такие правонарушения, должны отражать тяжесть последствий, к которым может привести использование языка ненависти. В то же время подчеркивается, что при наложении любой санкции в конкретном деле должен соблюдаться принцип пропорциональности, так как его несоблюдение само по себе может стать основанием для нарушения права на свободу выражения мнения. Хотя в рекомендации 10 наложение уголовных санкций предусматривается как исключительная мера, признается также, что наложение таких санкций в соответствующих обстоятельствах не может зависеть от недостатков при проведении расследования и подготовке обвинения. Таким образом, подчеркивается необходимость мониторинга этих процессов. Эффективность часто зависит от надлежащего сотрудничества и координации между причастными органами власти (включая и такие органы в других государствах) и надлежащей подготовки тех, кто работает в этих органах, поэтому в рекомендации 10 отмечается, что государства-члены должны уделять этим вопросам особое внимание.

#### **Основания для привлечения к уголовной ответственности**

173. Для того чтобы использование языка ненависти достигло **порога, за которым наступает уголовная ответственность**, необходимо учитывать сочетание таких факторов, как наиболее тяжкое проявление языка ненависти, а именно, когда он используется с намерением к подстрекательству или обоснованно способен привести к подстрекательству других на совершение актов насилия, запугивания, вражды или дискриминации – и когда такое использование происходит в публичном контексте. Как ясно из приведенных выше пунктов, в которых рассматривается определение языка ненависти<sup>91</sup>, первый фактор выходит за рамки формулировки из пункта 18 а-f ОПР № 7 в том, что он предусматривает привлечение к ответственности, когда присутствует элемент небрежности относительно насилия, запугивания, вражды или дискриминации вследствие использования языка ненависти, а не просто, что это является преднамеренным. Более того, хотя не требуется, чтобы угрозы, в отличие от других видов поведения, упомянутых в ОПР № 7, высказывались публично для того, чтобы были основания привлечь к уголовной ответственности, в рекомендации 10 требуется наличие публичного контекста для того, чтобы использование языка ненависти влекло за собой такую ответственность.
174. В каждом государстве-члене вопрос о том, как следует привлекать к уголовной ответственности, должен решаться в рамках национального уголовного права. В частности, иногда можно опираться на **нормы более общего характера**, такие как положения об оскорблениях, а не положения, в которых конкретно рассматривается использование языка ненависти. Однако крайне важно, чтобы в дополнение к требованию соблюдения двух упомянутых выше факторов, было положение или

---

<sup>91</sup> См. выше пп. 14-18.



положения, позволяющие привлекать к ответственности за каждый из различных элементов того, что представляет собой язык ненависти в целях Рекомендации. В этой связи в Рекомендации напоминается, что представители мониторинговых кругов показали, что это не всегда происходит в отношении уголовной ответственности за разные акты, рассматриваемые в пункте 18 ОПР № 7. Из-за пробелов в законодательстве были случаи, когда невозможно было привлечь к ответственности лиц, которые, по-видимому, совершали некоторые из таких актов. Более того, важно, что если правонарушения, отличные от связанных конкретно с использованием языка ненависти, являются основанием для преследования в уголовном порядке за такое использование, это не должно приводить к умалению значимости соответствующего поведения как в терминах серьезности его рассмотрения, так и потенциального уровня санкций. Хотя наложение санкций за вопиющие случаи использования языка ненависти желательно само по себе, такая мера обладает и дополнительным преимуществом, так как она подчеркивает недопустимость такого языка в демократическом обществе. Поэтому нельзя упускать это преимущество из-за ненадлежащей квалификации рассматриваемого поведения.

### Разработка правовых норм

175. Крайне важно обеспечить, чтобы соответствующие правовые нормы разрабатывались ясно и точно. Без такой **ясности и точности** может отсутствовать правовая определенность относительно того, какое поведение следует запрещать. А это, в свою очередь, станет поддержкой для заявлений о вмешательстве в свободу выражения мнения, не предусмотренном законом и, таким образом – несмотря на то, что наложение уголовной санкции в противном случае было бы согласованным с правом на свободу выражения мнения – нарушением статьи 10 Европейской конвенции о защите прав человека (а также потенциально запрещения наказания без закона из статьи 7). Таким образом, при разработке соответствующих положений следует уделять должное внимание приведенным выше определениям различных терминов, используемых для понимания того, что составляет язык ненависти в целях настоящей Рекомендации<sup>92</sup>.
176. Более того, при разработке соответствующих положений особое внимание следует уделять ясному определению тех **соображений, которые следует учитывать при наложении уголовной санкции** за конкретное использование языка ненависти. Это следующие соображения: (а) действительно ли существует намерение подстрекать к актам насилия, запугивания, вражды или дискриминации или имеется вероятность такого подстрекательства<sup>93</sup> и (b) имеются ли менее ограничительные, но эффективные средства реагирования на использование языка ненависти (такие как привлечение к ответственности по гражданскому или административному праву<sup>94</sup>).

<sup>92</sup> См. выше пп. 8-21.

<sup>93</sup> См. решение Европейского суда по правам человека по делу *M'Bala M'Bala v. France* (dec.), № 25239/13, 20 октября 2015, о том, что вопиющее проявление ненависти и антисемитизма, замаскированное под художественное представление, было так же опасно, как и прямая и неожиданная атака, и поэтому не заслуживало защиты по статье 10 Европейской конвенции о защите прав человека.

<sup>94</sup> См. решение Европейского суда по правам человека по делу *Lehideux and Isorni v. France* [GC], № 24662/94, 23 сентября 1998 о том, что «учитывая существование других методов вмешательства и опровержения, в частности, путем применения гражданско-правовых средств защиты» (п. 57), осуждение в уголовном порядке было непропорциональным.

177. Более того, при разработке соответствующих положений крайне важно также **воздержаться от введения дополнительных требований** для привлечения к уголовной ответственности к тем, которые уже были описаны, таким как нарушение общественного порядка, размеры аудитории использованного языка ненависти и масштабы распространения этого языка. Эти требования вполне могут быть релевантными для оценки риска того, можно ли обоснованно предвидеть подстрекательство, но представители мониторинговых кругов считают, что их отдельное определение как элемента уголовной ответственности представляет собой дополнительное препятствие для обеспечения осуждений.
178. И последнее, хотя ясность и точность крайне важны, конкретные формулировки, определяющие различные формы выражения, при помощи которых используется язык ненависти, должны быть достаточно открытыми, чтобы включать развитие технологий. Поэтому такие формулировки не должны закрепляться на известных формах выражения мнения (таких как печатные или социальные медиа), но должны больше концентрироваться на сущностном характере выражения и, таким образом, быть способными включать другие формы, которые могут возникнуть.
179. В дополнение к привлечению к уголовной ответственности по указанным выше основаниям, целесообразно также ввести **некоторые дополнительные основания для привлечения к ответственности**. Они перечислены в пунктах 18g и 20 ОПР № 7, а именно, привлечение к ответственности за создание группы лиц, поощряющей или поддерживающей язык ненависти, руководство такой группой, помощь и поддержка такой группы, участие в ее деятельности с намерением способствовать использованию языка ненависти, за что могут быть наложены уголовные санкции, и намеренное подстрекательство, содействие или пособничество использованию языка ненависти или попытка его использования. Привлечение к ответственности в таких случаях должно отражать как широту понимания в целях Рекомендации, так и ответственность за инициацию актов, которая обычно сопровождает создание уголовных правонарушений. Также согласно пункту 22 ОПР № 7 следует разъяснить, что упомянутая выше уголовная ответственность может возникать как в отношении физических, так и юридических лиц. Потенциальная ответственность последних важна, так как корпоративные организации могут служить средством для распространения языка ненависти<sup>95</sup>.

#### **Меры по предупреждению неправомерного привлечения к уголовной ответственности**

180. В рекомендации 10 учитывается уже упомянутая озабоченность относительно риска, что уголовная ответственность может неоправданно **использоваться для подавления критики официальной политики, политической оппозиции и религиозных**

---

<sup>95</sup> Так, напр., в деле *Süreç v. Turkey (№ 1)* [GC], № 26682/95, 8 июля 1999 Европейский суд по правам человека не принял аргумент о том, что с владельца обзора следует снять любую уголовную ответственность за содержание писем, которые он публиковал по той причине того, что он имел к нему лишь коммерческое, а не редакторское отношение. По его мнению, владелец, как таковой, имел полномочия сформировать редакторское направление обзора, и поэтому «опосредованно на него распространялись «обязанности и ответственность», которые были возложены на редакторов и журналистов при сборе и распространении информации, и которые приобретают даже большее значение в ситуациях конфликтов и напряженности» (п. 63).

**убеждений**<sup>96</sup>. Недопустимость такого использования уголовных санкций должна быть очевидной из требований, определенных выше для наложения уголовной ответственности. Однако этот пункт целесообразно усилить путем включения в соответствующие законы ясной оговорки о том, что определения правонарушений не применяются к такой критике, оппозиции или убеждениям. Более того, учитывая озабоченность, что запреты на язык ненависти могут непропорционально использоваться против тех, кого они должны защищать<sup>97</sup>, целесообразно также разработать инструкции для работников правоохранительных органов и прокуроров, в которых обратить внимание на этот потенциальный риск и требовать периодического рассмотрения вопроса о том, имеются ли какие-либо различия в подходе к институту уголовного производства согласно конкретным характеристикам тех, кто обвиняется в использовании языка ненависти. Задачей должно быть обеспечение того, чтобы эти характеристики не имели отношения к институту уголовного производства.

### **Привлечение лиц, на которых направлен язык ненависти**

181. В рекомендации 10 также подчеркивается важность возможности **эффективного участия** тех, на кого направлен язык ненависти, в любых уголовных производствах, возбужденных в отношении использования такого языка. Такое участие должно начинаться со стадии расследования после подачи жалобы и продолжаться до завершения судебных слушаний. Особенно важно, чтобы такие лица получали информацию о ходе следствия и о любых трудностях, возникающих на этом этапе. Кроме того, им следует давать возможность высказывать комментарии до того, как будет принято какое-либо решение о завершении следствия или о снятии обвинений, выдвинутых против кого-либо за использование языка ненависти. Это жизненно важно не только для обеспечения того, чтобы соответствующие власти имели весь информационный материал для такого решения, но также и для того, чтобы у лиц, на которых был направлен язык ненависти, возникло доверие к работе системы правосудия. Более того, лица, на которых направлен язык ненависти, должны быть своевременно уведомлены о каких-либо судебных слушаниях, и когда они дадут свидетельские показания следует обеспечивать уважение их достоинства. Если имеется возможность предъявить частное обвинение, например, за посягательство на честь лица или за клевету, важно также, чтобы было ясно, кто имеет право выдвигать такое обвинение. Более того, правила правоспособности должны применяться единообразно.

### **Наказания**

182. Как при **назначении, так и при наложении** наказания после осуждения за использование языка ненависти, в рекомендации 10 определяются два соображения, которые следует учитывать, а именно, тяжесть последствий использования языка ненависти и принцип пропорциональности.
183. Первое включает не только последствия, от которых страдают лица, ставшие конкретной целью языка ненависти, но и влияние использования такого языка на других из группы лиц, к которой они

<sup>96</sup> См. выше пп. 62-64.

<sup>97</sup> См. выше п. 64.

принадлежат, а также возможное разрушительное воздействие на сплоченность общества в целом. Поэтому доступные конкретные наказания должны отражать важность этих последствий. Таким образом, они должны быть – как определено в пункте 23 ОПР № 7 – **эффективными и превентивными**, чтобы они могли отражать уже нанесенный ущерб и удерживать от повторения. Такие наказания могут включать лишение свободы или наложение штрафа, а также конфискацию и изъятие соответствующих публикаций. Однако на них может более конкретно повлиять поведение, признанное оскорбительным. Так, например, они могут включать временное лишение политических прав, требование посетить один или несколько мемориалов жертвам Холокоста или требование участвовать в какой-либо форме практической компенсации группе лиц, против которых использовался язык ненависти.

184. Тем не менее, при фактическом наложении санкций также следует учитывать риск того, что конкретное наказание – в специфических обстоятельствах дела – может повлечь за собой **неоправданное вмешательство в право на свободу выражения мнения**. Хотя Европейский суд по правам человека в принципе не высказывал никаких возражений против наложения штрафа, лишения свободы, изъятия и лишения политических прав<sup>98</sup>, но наложение, как минимум, первых двух было также основанием для того, чтобы в некоторых делах Суд пришел к выводу, что имело место непропорциональное вмешательство в право на свободу выражения мнения<sup>99</sup>. Ясно, что каждое дело следует рассматривать по существу, но маловероятно, что лишение свободы и значительные штрафы будут считаться совместимыми с правом на свободу выражения мнения по статье 10 Европейской конвенции о защите прав человека, за исключением только наиболее тяжелых случаев использования языка ненависти. И наоборот, относительно небольшие, но не незначительные штрафы и другие наказания, способные изменить отношение – такие как требование выполнить какую-либо работу для тех, против кого использовался язык ненависти – вряд ли будут считаться непропорциональными и, соответственно, спорными, в большинстве дел.

### **Обеспечение эффективного расследования и уголовного преследования**

185. Важность, придаваемая в рекомендации 10 мониторингу эффективности **расследований по жалобам и уголовного преследования правонарушителей**, отражает недостатки, обнаруженные в этой области в ходе проведения мониторингов. Хотя имеются примеры применения правоохранительными органами эффективных мер против лиц, использующих язык ненависти, было также много случаев, когда в возбуждении уголовных дел отказывали с

<sup>98</sup> См., например, *Zana v. Turkey* [GC], № 18954/91, 25 ноября 1997 (один год тюремного заключения), *Hennicke v. Germany* (dec.), № 34889/97, 21 мая 1997, *Sürek v. Turkey (№ 1)* [GC], № 26682/95, 8 июля 1999 («относительно умеренный штраф»; п. 64), *Incal v. Turkey* [GC], № 22678/93, 9 июня 1998 (имущественное наказание, хотя в данном деле это не применялось) и *Féret v. Belgium*, № 15615/07, 16 июля 2007 (лишение права избираться на десять лет, однако судьи, заявившие особое мнение, считали это наказание непропорциональным).

<sup>99</sup> См., например, *Karataş v. Turkey* [GC], № 23168/94, 8 июля 1999 (лишение свободы сроком на один год, один месяц и десять дней, а также штраф в размере TRL 111,111, 110), *Aydın Tatlav v. Turkey*, № 50692/99, 2 мая 2006 (штраф в размере TRL 2 640 000) и *Sürek and Özdemir v. Turkey* [GC], № 23927/94, 8 июля 1999 (конфискация экземпляров обзора, в котором приводились оспариваемые публикации).

чрезмерной легкостью, и в результате лишь небольшое число дел, возбужденных по жалобам в органы власти, доходило до судов. Кроме того, когда дела все же доходили до суда, доля обвинительных приговоров часто оказывалась низкой, а назначенные наказания не всегда были сопоставимы с тяжестью рассматриваемого использования языка ненависти. Такой очевидно ограниченный успех применения уголовного права для борьбы с использованием языка ненависти в случаях, когда это является правильной реакцией, объясняется различными факторами. Они включают: (а) неспособность некоторых полицейских серьезно воспринимать такие правонарушения и действовать без промедления; (б) отсутствие подготовки по сбору и оценке доказательств; (с) чрезмерно расширительное понимание защиты, предоставляемой правом на свободу выражения мнения (что не согласуется с подходом Европейского суда по правам человека и/или чрезмерно строгой интерпретацией того, что составляет элементы правонарушения, например, подстрекательство к ненависти); (d) безуспешные попытки установить требования для осуждения, которые уже неприменимы; (е) неспособность провести надлежащее, системное и эффективное расследование использования языка ненависти; (f) направление ресурсов на расследование в отношении религиозных фундаменталистов, а не экстремистов, мотивированных расизмом и другими аспектами языка ненависти; (g) территориальные споры о том, к сфере ответственности каких органов власти относится конкретное дело; (h) перекалфикация правонарушений как обычных уголовных преступлений, чтобы не портить статистику по числу успешных осуждений; (i) иммунитет, которым пользуются политики; и (j) возможное отсутствие беспристрастности среди присяжных, выносящих решения по делам.

186. Некоторые из этих недостатков также были основой для решений Комитета по ликвидации расовой дискриминации о нарушениях статей 4 и 6 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. В частности, к ним относятся неспособность проводить расследования по жалобам надлежащим образом и без проволочек<sup>100</sup> и неспособность учитывать ограничения права на свободу выражения мнения<sup>101</sup>.
187. Все эти недостатки при рассмотрении жалоб на использование языка ненависти неизбежно посылают общественности сильный сигнал о том, что **язык ненависти не воспринимается серьезно**, и что можно безнаказанно использовать такой язык. Поэтому недостаточно только установить правонарушения в отношении использования языка ненависти. Необходимо также тщательно и постоянно проверять то, как проводятся расследования, преследования в уголовном порядке и суды по жалобам на предполагаемое использование языка ненависти, чтобы можно было внести необходимые изменения в применяемый подход, чтобы обеспечить привлечение к ответственности и осуждение по всем соответствующим делам.

<sup>100</sup> *L K v. Netherlands*, Сообщение № 4/1991, Заключение от 16 марта 1993, *Gelle v. Denmark*, Сообщение № 34/2004, Заключение от 6 марта 2006, *Adan v. Denmark*, Сообщение № 43/2008, Заключение от 13 августа 2010 и *TBB-Turkish Union in Berlin/Brandenburg v. Germany*, Сообщение № 48/2010, Заключение от 26 февраля 2013.

<sup>101</sup> *The Jewish Community of Oslo et al. v. Norway*, Сообщение № 30/2003, Заключение от 15 августа 2005 и *TBB-Turkish Union in Berlin/Brandenburg v. Germany*, Сообщение № 48/2010, Заключение от 26 февраля 2013.

188. **Главной целью любого расследования** должно быть обеспечение эффективной реализации соответствующего закона и привлечения к ответственности тех, кто может быть виновным в совершении преступления. Такое расследование должно проводиться, когда к делу привлечено внимание властей, таким образом, оно не обязательно должно зависеть от формальной подачи жалобы. Это особенно важно в делах, связанных с использованием языка ненависти, так как те, на кого он направлен, могут не проявлять желания подавать жалобу. Любое расследование должно быть полноценным, т.е. способным установить, было ли совершено преступление, и установить личности виновных лиц. Необходимо принять все надлежащие меры для обеспечения сохранности доказательств, включая показания свидетелей и соответствующие документы или электронные материалы. Это следует делать быстро и безотлагательно. Более того, необходимо обеспечить, чтобы расследование и его результаты подлежали контролю общественности, чтобы обеспечить подотчетность и поддерживать доверие населения. Это включает – как отмечалось ранее<sup>102</sup> – информирование любого автора жалобы о ходе расследования и предоставление ему или ей возможности высказать свои замечания до принятия какого-либо решения о закрытии дела или снятии обвинения. И последнее, выводы по результатам расследования и любое решение, связанное с обвинением, должны основываться на тщательном, объективном и беспристрастном анализе всех имеющихся материалов.
189. **Подходы, направленные на повышение эффективности расследования и преследования в уголовном порядке** за использование языка ненависти, включают: (а) внедрение инструмента, позволяющего сообщать в режиме онлайн об использовании языка ненависти; (b) регулярный анализ ситуации с использованием языка ненависти после подачи жалобы и ее регистрации в полиции, чтобы оценить, получили ли авторы жалоб надлежащий ответ; (c) систематическое проведение мониторинга использования языка ненависти в режиме онлайн, чтобы расследования больше не основывались только на жалобах; (d) создание специализированных подразделений, обладающих надлежащими техническими и человеческими ресурсами, в полномочия которых входят расследования и преследования в уголовном порядке по делам, связанным с использованием языка ненависти; (e) а твердая реакция на случаи, когда политики и другие публичные деятели используют язык ненависти, чтобы представители широкой общественности не ощущали поддержки таких действий и не следовали их примеру; (f) отмена какого бы то ни было иммунитета для политиков в отношении использования языка ненависти; и (g) развитие диалога, взаимного доверия и сотрудничества с группами лиц, против которых направлен язык ненависти, чтобы добиться их доверия и повысить их знания о своих правах.
190. В рекомендации 10 также признается, что эффективность уголовных расследований, возбужденных в отношении использования языка ненависти зависит еще от трех других факторов.
191. Во-первых, различные действующие лица – и, в частности, представители полиции и органов прокуратуры – должны иметь хорошие и надлежащие условия для **сотрудничества и координации** деятельности каждой из этих служб. Этого можно достичь разными

---

<sup>102</sup> См. выше п. 179.

способами. Однако таких сотрудничества и координации легче достичь, если будут установлены хорошие каналы коммуникации между этими органами власти. Более того, от руководства должны поступить общие сигналы о том, что совместная работа по противодействию языку ненависти через привлечение к уголовной ответственности – когда это уместно – является делом первоочередной важности для каждой службы.

192. Во-вторых, всем, кто работает в системе уголовного правосудия, должна быть предоставлена **надлежащая подготовка**, чтобы они могли определять, связаны ли конкретные высказывания с использованием языка ненависти, и если да, будет ли надлежащей реакцией – с учетом права на свободу выражения мнения – наложение уголовной санкции. Кроме того, такая подготовка должна обеспечивать более общее понимание воздействия языка ненависти на тех, на кого он направлен, и опасностей, которые использование такого языка несет обществу в целом. Помимо этого, в зависимости от их обязанностей, следует прилагать усилия к тому, чтобы повысить их способность собирать и оценивать любое доказательство, имеющее значение для возбуждения уголовного дела за использование языка ненависти и его успешного завершения. Более того, судьям следует предоставить руководство относительно подхода к определению конкретных наказаний после осуждения. Во всех случаях такая подготовка и развитие потенциала будет усиливаться за счет обмена передовым опытом, особенно когда определенные представители системы уголовного правосудия имеют больше опыта работы с делами, связанными с использованием языка ненависти.
193. В-третьих, распространение языка ненависти не ограничивается государственными границами. В результате процессы по таким делам могут быть сорваны из-за того, что они начались за пределами территории и юрисдикции конкретного государства-члена. Это особенно касается распространения в интернете. Признается, что в таких случаях нет легких решений, особенно если интернет-серверы находятся в странах, где отсутствуют требования, относящиеся к использованию языка ненависти, подобным изложенным в Рекомендации. Тем не менее, сотрудничество с властями таких государств может стимулировать действия по ограничению способности такого **трансграничного распространения**. Кроме того, оно может дать информацию, которая позволит привлечь к уголовной ответственности тех лиц в государстве-члене, которые играли роль в таком распространении. Поэтому крайне важно, чтобы все государства-члены – под руководством некоторых из них – создавали надлежащие условия для содействия сотрудничеству по вопросу о трансграничном использовании языка ненависти, в котором будут участвовать не только каждый из них, но и любые государства, не являющиеся членами Совета Европы, готовые объединить усилия в борьбе с таким распространением.

## Приложение

Ниже приводятся рекомендации, принятые Комитетом министров Совета Европы, а также рекомендации и резолюции, принятые Парламентской Ассамблеей Совета Европы, касающиеся использования языка ненависти:

### *Комитет министров*

Рекомендация № R (92) 19 Совета министров государствам-членам о видеоиграх, содержащих расизм;  
Рекомендация № R (97) 20 Совета министров государствам-членам по вопросам «разжигания ненависти»;  
Рекомендация № R (97) 21 Совета министров государствам-членам о средствах массовой информации и развитии атмосферы терпимости;  
Рекомендация CM/Rec(2010)5 Совета министров государствам-членам о мерах по борьбе с дискриминацией по признаку сексуальной ориентации или гендерной идентичности.

### *Парламентская Ассамблея*

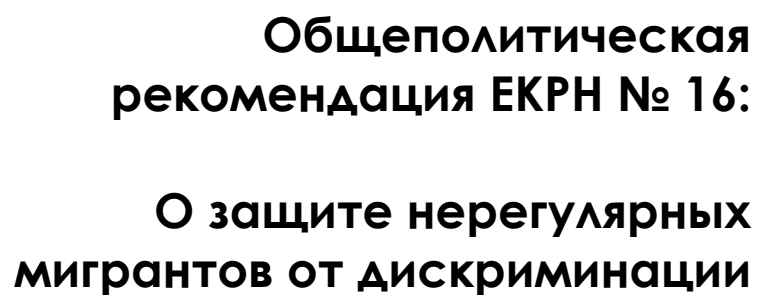
Рекомендация 1277 (1995) Мигранты, этнические меньшинства и СМИ;  
Рекомендация 1543 (2001) Расизм и ксенофобия в киберпространстве;  
Рекомендация 1706 (2005) Средства массовой информации и терроризм;  
Рекомендация 1768 (2006) Образ лиц в поисках убежища, мигрантов и беженцев в СМИ;  
Рекомендация 1805 (2007) Святотатство, религиозные оскорбления и враждебные высказывания в адрес лиц в связи с их религией;  
Рекомендация 2052 (2014) Противодействие проявлениям неонацизма и правого экстремизма.

Резолюция 1345 (2003) О проявлениях расизма, ксенофобии и нетерпимости в политической риторике;  
Резолюция 1510 (2006) Свобода слова и уважение религиозных верований;  
Резолюция 1563 (2007) Борьба с антисемитизмом в Европе;  
Резолюция 1577 (2007) На пути к отмене уголовной ответственности за диффамацию;  
Резолюция 1605 (2008) Европейские мусульманские общины перед лицом экстремизма;  
Резолюция 1728 (2010) Дискриминация по признаку сексуальной ориентации и гендерной идентичности;  
Резолюция 1743 (2010) Ислам, исламизм и исламофобия в Европе;  
Резолюция 1754 (2010) Борьба с экстремизмом: достижения, недостатки и неудачи;  
Резолюция 1760 (2010) Недавнее усиление риторики по проблемам преступности: к вопросу о цыганах;  
Резолюция 1846 (2011) Борьба со всеми формами дискриминации по религиозному признаку;  
Резолюция 1877 (2012) Защита свободы выражения мнений и информации в Интернете и онлайн-информационных ресурсах;  
Резолюция 1928 (2013) Гарантия прав человека в связи с религиозными и иными убеждениями и защита религиозных общин от насилия;  
Резолюция 1948 (2013) Пресечение дискриминации по признаку сексуальной ориентации и гендерной идентичности;  
Резолюция 1967 (2014) Стратегия профилактики расизма и нетерпимости в Европе;



Резолюция 2011 (2014) Противодействие проявлениям неонацизма и правого экстремизма;  
Резолюция 2069 (2015) Распознавание и предупреждение неорасизма.





**Общеполитическая  
рекомендация ЕКРП № 16:  
О защите нерегулярных  
мигрантов от дискриминации**

Принята 16 марта 2016



**Резюме:**

*Для целей настоящей Общеполитической рекомендации (далее: Рекомендация) под понятием «нерегулярные мигранты» следует понимать физических лиц – женщин, мужчин и детей – находящихся на территории государства-члена, не являющегося страной их происхождения, и не выполняющих или переставших выполнять требования национального законодательства по въезду или пребыванию в этом государстве-члене.*

*Цель Рекомендации заключается в решении насущного вопроса дискриминации, причиняющей тяжкие страдания значительному числу мигрантов, находящихся незаконно на территории государства-члена. Она решает исключительно вопрос обеспечения доступа всем лицам этой особо уязвимой группы населения к правам человека, которые гарантированы им в международных документах по правам человека, в частности, в сфере образования, медицинского обслуживания, доступности жилья, социального обеспечения и помощи, охраны труда и правосудия, когда они находятся в пределах юрисдикции какого-либо государства-члена.*

*С этой целью настоящая Рекомендация призывает к созданию эффективных мер («защитных систем»), которые помешают государственному и частному сектору отказывать нерегулярным мигрантам в правах человека, прямо запрещая передавать личные данные или другие сведения о лицах, подозреваемых в нелегальном пребывании или работе, иммиграционным властям с целью применения иммиграционного контроля и надзора.*

*Настоящая Рекомендация не стремится каким-либо образом принимать меры против законодательства и практик государства-члена в отношении высылки нерегулярных мигрантов. Она также не решает вопросы или проблемы возможного доступа к рынку труда или легализации лиц, находящихся на нелегальном положении.*



Европейская комиссия против расизма и нетерпимости (ЕКРН):

Напоминая о том, что в статье 1 Всеобщей декларации прав человека правозглашается, что все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах;

Напоминая, что права человека являются достоянием всех народов, выраженным в международных документах Организации Объединенных Наций, Совета Европы и других международных организаций, а также в национальном законодательстве;

Принимая во внимание широкое определение «нерегулярных мигрантов», означающее физических лиц – женщин, мужчин и детей – находящихся на территории государства-члена, не являющегося страной их происхождения, и не выполняющих или переставших выполнять требования национального законодательства по въезду или пребыванию в этом государстве-члене;

Подчеркивая, что все мигранты, в том числе нерегулярные, обладают правами человека, в том числе гражданскими, политическими, экономическими, социальными и культурными правами; напоминая, что международное право устанавливает в этом отношении минимальные стандарты, которые должны гарантироваться безо всякой дискриминации по подпадающим под мандат ЕКРН признакам;

Признавая полномочия всех государств, как выражение национального суверенитета, контролировать въезд и пребывание иностранных граждан на их территории при условии соблюдения обязательств в области прав человека, в том числе обязательства недопущения дискриминации и принцип равного обращения; а также, национальный суверенитет, влекущий за собой ответственность за защиту

прав человека всех лиц, находящихся под юрисдикцией государства;

Напоминая, что лица, отнесенные государствами к категории нерегулярных мигрантов, в частности дети, являются одной из наиболее уязвимых групп населения среди всех лиц, на которых распространяются правительственные меры и, следовательно, требуют особого внимания при защите их прав человека;

Принимая во внимание Европейскую конвенцию о защите прав человека и Протоколы к ней, а также прецедентную практику Европейского суда по правам человека;

Учитывая Международный пакт о гражданских и политических правах, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Конвенцию о правах ребенка, Конвенцию Совета Европы о предотвращении и борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием, Конвенцию Совета Европы о противодействии торговле людьми, Конвенцию о борьбе с дискриминацией в области образования, Конвенцию об инспекции труда, Конвенцию о миграции в целях трудоустройства (пересмотренную), Конвенцию о трудящихся-мигрантах (дополнительные положения) и Конвенцию о достойном труде домашних работников;

Принимая во внимание конкретное обязательство государств-членов в рамках Конвенции о правах ребенка всегда наилучшим образом обеспечивать интересы ребенка, уделяя им первоочередное внимание при рассмотрении вопроса о статусе детей и их родителей, независимо от их иммиграционного или миграционного статуса;

Принимая во внимание Европейскую социальную хартию (пересмотренную) и прецедентную практику Европейского комитета по социальным правам;

Учитывая Конвенцию о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных и связанные с нею документы;

Напоминая о Резолюции 1509 (2006) Парламентской ассамблеи Совета Европы о правах человека нелегальных мигрантов; Рекомендацию 1985 (2011) – Дети – нелегальные мигранты без документов: реальная причина для беспокойства; Рекомендацию 1917 (2010) – Мигранты и беженцы: постоянный вызов для Совета Европы; Рекомендацию 1975 (2011) – Жить вместе в Европе XXI века: последующие шаги по докладу Группы видных деятелей Совета Европы; Рекомендации CM/Rec(2011)13 Комитета министров о мобильности, миграции и доступе к здравоохранению; и Резолюцию 2059 (2015) Парламентской ассамблеи Совета Европы о криминализации незаконных мигрантов: преступление без потерпевшего;

Напоминая о докладах Специального докладчика ООН по вопросу о правах человека мигрантов, в частности, Региональное исследование: управление внешними границами Европейского Союза и его воздействие на права человека мигрантов, 2013 года, докладах Специальных докладчиков ООН по вопросу о праве каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья и праве на образование;<sup>1</sup> и Доклад Управления

<sup>1</sup> Например, доклад Специального докладчика ООН по вопросам о праве на образование о праве на образование мигрантов, беженцев и лиц в поисках убежища 2010 года (A/HRC/14/25), и доклад Специального докладчика ООН по вопросу о праве каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья 2013 года о праве на здоровье трудящихся-мигрантов (A/HRC/23/41).

Верховного комиссара по правам человека об экономических, социальных и культурных правах мигрантов, не имеющих постоянного статуса, 2014 года;

Напоминая о Замечании общего порядка №2 Комитета по трудящимся-мигрантам о правах трудящихся-мигрантов, не имеющих постоянного статуса, и членов их семей (2013) и доклады Агентства Европейского Союза по основным правам, в частности, его доклад 2015 года о Цене исключения из медицинского обслуживания: дело мигрантов, не имеющих постоянного статуса;

Напоминая о Позициях по правам мигрантов, не имеющих постоянного статуса, Комиссара Совета Европы по правам человека, и в частности, Тематический документ 2007 года о правах человека нерегулярных мигрантов в Европе и Тематический документ 2010 года о криминализации миграции в Европе: последствия для прав человека;

Напоминая о Стратегии Совета Европы по правам ребенка и, в частности, ее внимании к самым уязвимым детям – несовершеннолетним несопровождаемым лицам;

Напоминая, что на ЕКРП возложена миссия борьбы с расизмом,<sup>2</sup> расовой дискриминацией,<sup>3</sup> ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью в

<sup>2</sup> Согласно Общеполитической рекомендации ЕКРП №7 о национальном законодательстве по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией, термин «расизм» означает убежденность в том, что такие основания, как раса, цвет кожи, язык, религия, гражданство и национальное или этническое происхождение оправдывают неуважение к лицу или к группе лиц или чувство превосходства у лица или у группы лиц.

<sup>3</sup> Согласно Общеполитической рекомендации ЕКРП №7, термин «расовая дискриминация» означает любое неодинаковое обращение по таким основаниям, как раса, цвет кожи, язык, религия, гражданство и национальное или этническое происхождение, не имеющее объективного и разумного оправдания.



Большой Европе в контексте защиты прав человека, и в своей работе по мониторингу стран она всегда рассматривала положение лиц, не являющихся гражданами, в том числе нерегулярных мигрантов;

Напоминая об Общеполитической рекомендации ЕКРП №1 о борьбе с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью; № 2 о специализированных органах по борьбе с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью на национальном уровне; № 7 о национальном законодательстве по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией; № 8 о борьбе с расизмом в процессе противодействия терроризму; № 10 о борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в области школьного образования и на его основе; №11 о борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в работе правоохранительных органов; и №14 о борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в сфере занятости;

Напоминая, что борьба против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии, антисемитизма и нетерпимости является неотъемлемой частью защиты и уважения универсальных и неделимых прав человека каждого человеческого существа без каких-либо различий;

Кроме того, признавая, что человеческое достоинство и равенство нерегулярных мигрантов как отдельных людей, вынуждает государственную власть воздерживаться от идеологии, поощряющей или косвенно оправдывающей дискриминацию по признакам, запрещенным мандатом ЕКРП; а также требует отказаться от определения миграции исключительно как вопроса экономики или безопасности, который нивелирует ее человеческий аспект;

Принимая во внимание уязвимость людей – женщин, мужчин и детей – которые, несмотря на обеспечение их правами человека, считают, что из-за

присвоения государствами определенных статусов, связанных с отсутствием гражданства, они оказываются за пределами конкретных национальных норм в области прав и объектом мер, принуждающих их покинуть государство;

Учитывая возрастающий объем прецедентного права Европейского суда по правам человека и Европейского комитета по социальным правам, закрепляющего обязанность государств защищать основные права всех лиц, находящихся под их юрисдикцией, в том числе, права нерегулярных мигрантов, особенно в отношении образования, здравоохранения, жилья, социального обеспечения и помощи, охраны труда и правосудия;

Принимая во внимание, что практическая защита прав человека всех лиц, в том числе лиц, незаконно находящихся в пределах юрисдикции государств-членов, требует строгого разделения деятельности по осуществлению иммиграционного контроля и надзора от других государственных и частных организаций; учитывая, что это также требует создания защитных систем, запрещающих, как в рамках законодательства, так и на практике, государственному и частному сектору официально отказывать нерегулярным мигрантам в правах человека, строго запрещая обмениваться персональными данными или другими сведениями о мигрантах, подозреваемых в нелегальном нахождении или работе, с иммиграционными службами с целью иммиграционного контроля и надзора;

Подчеркивая, что данные защитные системы должны быть обязательными для государственных органов и частного сектора для полного обеспечения защиты прав человека мигрантов, признанных нерегулярными, согласно целям соответствующей Общеполитической рекомендации ЕКРП;

Рекомендует, чтобы правительства государств-членов:

1. Обеспечили полную защиту нерегулярных мигрантов – женщин, мужчин и детей – от дискриминации, в том числе путем принятия законодательства по этому вопросу в соответствии с международными нормами и инструментами, включая соответствующие Общеполитические рекомендации ЕКРН;
2. Уважали основные права человека нерегулярных мигрантов, в частности, в сфере образования, медицинского обслуживания, жилья, социального обеспечения и помощи, охраны труда и правосудия;
3. Отделили иммиграционный контроль и надзор от оказания услуг и обеспечения прав нерегулярных мигрантов, находящихся в пределах их юрисдикции, с тем, чтобы гарантировать эти права таким мигрантам и освободить власти, чья основная ответственность относится к другой сфере (например, к образованию, жилью, социальному обеспечению и помощи, охране труда и правосудию), от влияния со стороны иммиграционной политики и иммиграционных органов;
4. В соответствии с международными обязательствами защитили персональные данные всех людей, в том числе нерегулярных мигрантов, и обеспечили, чтобы все государственные власти получали индивидуальные и особые полномочия, на основании разумных подозрений в осуществлении указанными лицами преступной деятельности, или из соображений национальной безопасности до того, как запрашивать персональные данные, защищенные правом на уважение личной жизни;
5. Признали и подтвердили обязательства в отношении нерегулярных детей-мигрантов в пределах своей юрисдикции и обеспечивали, чтобы любая политика в отношении нерегулярных мигрантов разрабатывалась с учетом обязательства уважать права детей и, в частности, принципа, первоочередной целью которого будут обеспечение интересов ребёнка наилучшим образом;
6. Признали и гарантировали право на уважение семейной жизни, принимая во внимание обеспечение наилучшим образом интересов ребёнка проживать с его или ее родителем (-ями), членом семьи или опекуном, независимо от их иммиграционного или миграционного статуса.
7. Обеспечили нерегулярным мигрантам полный, недискриминационный доступ к соответствующим административным и судебным средствам правовой защиты, в том числе в отношении субъектов частного сектора, например, домовладельцев или работодателей, без риска обмена их персональными данными или другими сведениями с иммиграционными властями для целей иммиграционного контроля и надзора;
8. Соответствовали духу Резолюции Генеральной ассамблеи ООН № 3449 (2433 Пленарного заседания 9 декабря 2015 года) о мерах по обеспечению прав человека и достоинства всех трудящихся-мигрантов, а также Резолюции 2059 (2015) Парламентской ассамблеи Совета Европы о криминализации нелегальных мигрантов: преступление без жертвы, а также воздержались от признания «нелегальными» мигрантов, въехавших или находящихся на территории государства-члена без миграционного разрешения;

## **I. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРАВОВЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ**

9. Если еще не являются участниками, – подписывать и ратифицировать, а также при любых обстоятельствах применять все инструменты, перечисленные в Приложении к настоящей рекомендации;

## **II. ДИСКРИМИНАЦИЯ ПО ПРИЗНАКУ ГРАЖДАНСТВА**

10. В соответствии с Общеполитической рекомендацией ЕКРН №7, запретить все формы дискриминации в рамках мандата ЕКРН, в том числе дискриминацию по гражданству; любое различие в обращении должно быть установлено законом, обосновано разумными доводами и при условии оценки соразмерности;

## **III. ЗАЩИТА НЕРЕГУЛЯРНЫХ МИГРАНТОВ В ОСНОВНЫХ ОБЛАСТЯХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И ЧАСТНЫХ УСЛУГ**

### **а) Общие положения**

11. Обеспечить, чтобы ни одна из государственных или частных организаций, оказывающих услуги в области образования, здравоохранения, жилья, социального обеспечения и помощи, охраны труда и правосудия, не была обязана предоставлять отчетность в целях осуществления иммиграционного контроля и надзора;
12. Разрабатывать законодательство, руководящие принципы политики и другие меры, запрещающие государственным и частным организациям сообщать и обмениваться с иммиграционными властями персональными данными или сведениями о мигрантах, подозреваемых в незаконном нахождении, для любых целей, за исключением особых случаев, предусмотренных законом и подлежащих судебному пересмотру или осуществлению материального права на обжалование;
13. Запретить проведение иммиграционного контроля и надзора внутри или в непосредственной близости от школ, медицинских учреждений, жилищных центров (в том числе учреждений, предоставляющих жилье, приютов и общежитий), центров юридической помощи, благотворительных продовольственных фондов и религиозных учреждений;
14. Предотвратить криминализацию оказания социальной и гуманитарной помощи нерегулярным мигрантам во всех сферах государственных и частных услуг;
15. Призывать компетентные органы совместно с гражданским обществом повышать уровень информированности нерегулярных мигрантов, поставщиков услуг и государственных органов о правах и доступе к услугам (образованию, медицинской помощи, жилью, социальному обеспечению и помощи, охране труда и правосудию) всех людей, независимо от их иммиграционного или миграционного статуса;
16. Обеспечить, чтобы иммиграционный контроль и надзор не привели к чрезмерным ограничениям на право вступать в брак и создавать семью, например, общий запрет на вступление в брак или введение ограничений, выходящих за рамки оценки истинности отношений или дискриминирующих мигрантов или их супругов на основаниях, запрещенных мандатом ЕКРН;

17. Принять необходимые меры, как в законодательстве, так и на практике, чтобы нерегулярные мигранты могли регистрировать рождение и получать свидетельства о рождении для своих детей, рожденных в пределах юрисдикции какого-либо государства-члена без риска обмена их личными данными или другими сведениями с иммиграционными властями с целью осуществления иммиграционного контроля и надзора;

#### **b) Образование**

18. Гарантировать возможность получения дошкольного, начального и среднего образования для детей нерегулярных мигрантов и несовершеннолетних лиц без присмотра наравне с гражданами государства-члена;
19. Принять необходимые меры для того, чтобы при зачислении в школу руководство школ не требовало от нерегулярных мигрантов предъявлять документы, подтверждающие иммиграционный или миграционный статус, которые они не в состоянии предоставить;
20. Обеспечить, чтобы дети нерегулярных мигрантов или нерегулярные несовершеннолетние лица без сопровождения могли получать в государствах-членах аттестаты, подтверждающие уровень завершеного образования;

#### **c) Медицинское обслуживание**

21. Обеспечить, чтобы всем людям, в том числе нерегулярным мигрантам, и особенно лицам без средств к существованию, гарантировалось право на медицинское обслуживание, включая экстренную медицинскую помощь и другие формы необходимой медико-санитарной помощи;
22. Принять необходимые меры для того, чтобы медицинские учреждения не требовали от нерегулярных мигрантов предъявлять документы, подтверждающие иммиграционный или миграционный статус, которые они не в состоянии предоставить;
23. Обеспечивать, чтобы специалисты в области здравоохранения оказывали адекватную и надлежащую медицинскую помощь, следуя правилам, протоколам и кодексам поведения подобно тем, которых придерживаются медицинские и научные профессиональные организации при оказании медицинской помощи другим пациентам;
24. Обеспечивать, чтобы нерегулярные мигранты-дети имели полный доступ к национальным схемам иммунизации и педиатрической помощи, а нерегулярные мигранты-женщины имели доступ ко всем медицинским услугам, относящимся к беременности;

#### **d) Жилье**

25. С целью снижения риска эксплуатации или уничижительного обращения – предотвратить криминализацию сдачи жилья в наем нерегулярным мигрантам только по причине их иммиграционного или миграционного статуса;
26. Создать структуру, которая признает и гарантирует право нерегулярных мигрантов на срочное размещение, том числе и в приютах для бездомных;

27. Признавать конкретное обязательство по обеспечению надлежащего жилья для всех детей, в том числе для тех или чьи родители не имеют постоянного статуса, независимо от того, есть ли у них сопровождение или нет;

**е) Охрана труда**

28. На законодательном уровне обеспечить достойные условия труда для всех людей, независимо от их иммиграционного или миграционного статуса, основываясь на принципе равного обращения и в соответствии с международными трудовыми стандартами, включающими в себя справедливую заработную плату и жалование, часы работы, отпуск, социальное обеспечение, возможность повышения квалификации и права на рабочем месте, право на организацию и на ведение коллективных переговоров, страхование от несчастных случаев, а также доступ к судам государства-члена;
29. Создать эффективную систему контроля и инспекций на рабочем месте, отделяя полномочия и сферу компетенции инспекторов труда от полномочий иммиграционных властей;
30. Создать эффективные механизмы, позволяющие нерегулярным трудящимся-мигрантам подавать жалобы в отношении трудовых норм на работодателей и получать эффективные средства правовой защиты без риска обмена своими личными данными или другими сведениями с иммиграционными властями с целью осуществления иммиграционного контроля и надзора;
31. Обеспечить, чтобы трудящиеся-мигранты, делающие взносы в систему социального обеспечения по месту работы, имели право на получение пособий или компенсаций по этим взносам в случае, когда им придется покинуть страну;

**ф) Деятельность органов правопорядка и уголовного правосудия**

32. Запретить злоупотребление иммиграционным контролем и надзором ради оправдания расового профилирования в целом, и обеспечить эффективный независимый мониторинг всей деятельности служб полиции, национальной безопасности, иммиграционного контроля и надзора;
33. Предусматривать защитные меры для нерегулярных мигрантов-жертв преступлений, чтобы они знали о своих правах и могли обращаться в правоохранительные органы, давать показания в суде, иметь эффективный доступ к правосудию и средствам правовой защиты без риска обмена их личными данными или другими сведениями с иммиграционными властями для осуществления иммиграционного контроля и надзора;

**IV. ОКАЗАНИЕ ПОМОЩИ НЕРЕГУЛЯРНЫМ МИГРАНТАМ:  
СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫЕ ОРГАНЫ И ГРАЖДАНСКОЕ  
ОБЩЕСТВО**

34. Создать эффективные независимые специализированные органы по оказанию помощи мигрантам, в том числе и нерегулярным, утверждающим, что они являются жертвами дискриминации в нарушение настоящей Рекомендации; если такие органы уже существуют – например, в форме органов по обеспечению равенства, национальных институтов по правам человека или омбудсменов – также обеспечить к ним доступ нерегулярных мигрантов без риска обмена их

личными данными или другими сведениями с иммиграционными властями с целью осуществления иммиграционного контроля и надзора;

35. Призывать институты гражданского общества включать в сферу своей деятельности и услуг всех лиц, находящихся под юрисдикцией, поскольку эта деятельность и услуги относятся к предоставлению прав человека.

## Приложение: Правовые инструменты

### Инструменты Совета Европы

- Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Европейская конвенция о правах человека) (1950) и дополнительные протоколы к ней
- Европейская социальная хартия (1961) и дополнительные протоколы к ней
- Европейская социальная хартия (пересмотренная) (1996)
- Европейская конвенция об установлении общих правил обращения с гражданами одного государства-участника на территории других государств-участников (1955)
- Европейская конвенция о защите частных лиц в отношении автоматизированной обработки персональных данных (1981) и связанные с ней инструменты
- Конвенция Совета Европы о предупреждении и борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием (2011)
- Конвенция Совета Европы о противодействии торговле людьми (2005)

### Инструменты Организации Объединенных Наций

- Всеобщая декларация прав человека (1948)<sup>1</sup>
- Международный пакт о гражданских и политических правах (1966)
- Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966)
- Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (1990)
- Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1965)
- Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979)
- Конвенция о правах ребенка (1990)
- Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования (1960)
- Конвенция МОТ об инспекции труда, 1947 (№. 81)
- Конвенция МОТ о трудящихся-мигрантах (пересмотренная), 1949 (№ 97)
- Конвенция МОТ о трудящихся-мигрантах (дополнительные положения), 1975 (№143)
- Конвенция МОТ о достойном труде домашних работников, 2011 (№. 189)

---

<sup>1</sup> Поскольку данный документ является Декларацией, для него не требуется подписи и ратификации.





## Пояснительная записка

Данная Общеполитическая рекомендация (далее, Рекомендация) посвящена насущной проблеме дискриминации, причиняющей тяжкие страдания значительному числу мигрантов, находящихся незаконно на территории государства-члена. Эта проблема заключается в отсутствии возможности для таких мигрантов пользоваться определенными правами, которыми они наделены в соответствии с международным законодательством, ввиду уязвимости их иммиграционного статуса.<sup>1</sup>

В Рекомендации «нерегулярные мигранты» определены как физические лица – женщины, мужчины и дети – находящиеся на территории государства-члена, не являющегося страной их происхождения, и не выполняющие или переставшие выполнять требования национального законодательства по въезду или пребыванию в этом государстве-члене. В Рекомендации признается, что это очень неоднородная группа, состоящая из лиц, не имеющих постоянного статуса по техническим причинам, а также из тех, кто, возможно, намеренно попытался пренебречь или обойти национальные правила легального въезда и пребывания в стране. Учитывая этот факт, Рекомендация решает исключительно вопрос обеспечения для этих лиц эффективного доступа к определенным правам человека в период времени – независимо от его длительности или ограниченности – в течение которого они находятся в пределах юрисдикции одного из государств-членов.

Принятый в Рекомендации подход основан на неоспоримом факте, что государства-члены приняли на себя ряд обязательств – в частности, в области образования, медицинского обслуживания, жилья, социального обеспечения и помощи, охраны труда и правосудия – в соответствии с Европейской конвенцией о правах человека (ЕКПЧ) и протоколам к ней, Европейской социальной хартией (пересмотренной) и другими инструментами, перечисленным в Приложении к Рекомендации. В результате все мигранты, в том числе нерегулярные, получили некоторые из гражданских, политических,<sup>2</sup> экономических, социальных и культурных прав. В то время как основополагающими международно-правовыми обязательствами устанавливаются только минимальные стандарты в области прав человека, они должны гарантироваться без дискриминации по целому ряду причин, включая иммиграционный статус.

Ключевая цель настоящей Рекомендации заключается в создании «защитных систем», не позволяющих некоторым государственным властям, а также частному сектору официально отказывать нерегулярным мигрантам в правах человека посредством ясного запрета обмениваться персональными данными и прочими сведениями о мигрантах, подозреваемых в незаконном нахождении, с иммиграционными властями с целью осуществления иммиграционного контроля и надзора.<sup>3</sup> Такой обмен информацией для нерегулярных мигрантов является непреодолимой преградой для осуществления ими своих прав человека, и любые попытки получить к ним доступ приводят к действиям со стороны иммиграционных властей и другим принудительным мерам, а не к обеспечению этих прав.

---

<sup>1</sup> Признано Европейским судом по правам человека на основании многочисленных случаев (например, «М.С.С. против Бельгии и Греции», жалоба №30696/09, 21 января 2011 года; «Женесс против Нидерландов», жалоба №12738/10, 3 октября 2014 года; «Нунес против Норвегии», жалоба №55597/09, 28 сентября 2011 года; и «Родригес да Сильва и Хоокаммер против Нидерландов», жалоба №50435/99, 3 июля 2006 года).

<sup>2</sup> В настоящую Рекомендацию включены политические права только ввиду того, что они были признаны для всех Международным пактом о гражданских и политических правах и в интерпретации Комитета ООН по правам человека, учрежденным в соответствии с ним.

<sup>3</sup> См. особенно рекомендации 3, 4, 11 и 12 данной Общеполитической Рекомендации.

В задачи настоящей Рекомендации не входит рассмотрение правовых норм и практик государств-членов, касающихся въезда, высылки или задержания нерегулярных мигрантов. Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) уже давно напоминал, что «[ЕСПЧ] не гарантирует право иностранца на въезд или (продолжение) проживания в той или иной стране» («*Бултиф против Швейцарии*»<sup>4</sup>). ЕСПЧ также признал, что при определенных обстоятельствах нерегулярные мигранты могут быть задержаны. Тем не менее, суверенное право контролировать въезд и пребывание мигрантов не может освободить государства-члены от обязательства обеспечивать права человека всем людям в пределах своей юрисдикции, независимо от их иммиграционного или миграционного статуса.

Настоящая Рекомендация охватывает следующие области права и политики: образование, медицинское обслуживание, жилье, социальное обеспечение и помощь, охрану труда и правосудие. Что касается труда, следует отметить, что у нерегулярных мигрантов нет особого права работать без разрешения, и настоящая Рекомендация не освещает вопрос доступа к рынку труда. В данной Рекомендации также не решается вопрос о легализации статуса лиц без постоянного статуса.

Однако следует иметь в виду, что ЕКРН в своих докладах о мониторинге стран часто неоднократно рекомендовала разрабатывать комплексные и долгосрочные стратегии по вопросам миграции с параллельным решением вопросов нерегулярной миграции и использованием необходимых человеческих и финансовых ресурсов, обучением персонала работе с нерегулярными мигрантами, при полном соблюдении международных и европейских стандартов в области прав человека (см, например, четвертый доклад по Греции).

Как отмечается в пятом докладе ЕКРН по Греции, когда нерегулярные мигранты оказываются в бедственном положении, широкая общественность начинает ассоциировать их с разорением и обнищанием некоторых районов, что приводит к росту расизма и нетерпимости.

Цель настоящей Рекомендации заключается в защите основных прав человека вне зависимости от иммиграционного или миграционного статуса. Крайне важно, чтобы всеохватность прав человека, предназначенных для защиты каждого в пределах какой-либо юрисдикции, не была разрушена правилами, основывающимися на гражданстве и иммиграционном статусе как на обязательных условиях осуществления этих прав. В Рекомендации не излагается намерение установить ограничения на законодательство государств-членов в отношении миграции. Она строго ограничивается обеспечением доступа к правам человека всех лиц, находящихся под юрисдикцией, путем ограничения условий, в которых органы государственной власти и субъекты частного сектора могут принуждаться или поощряться к обмену персональными данными или другими сведениями с иммиграционными властями с целью обеспечения иммиграционного контроля или надзора.

### **Рекомендация 1**

Для ликвидации всех форм дискриминации в рамках мандата ЕКРН государствам предлагается ввести в действие законодательство и обеспечить его применение по отношению ко всем лицам, в том числе к нерегулярным мигрантам. Перечень основных международных инструментов представлен в Приложении к настоящей Рекомендации. К данному вопросу относятся следующие Общеполитические рекомендации ЕКРН: Общеполитическая рекомендация ЕКРН № 1: Борьба с

---

<sup>4</sup> Жалоба №54273/00, 2 августа 2001 года.

расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью; Общеполитическая рекомендация ЕКРН № 2: Специализированные органы по борьбе с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью на национальном уровне; Общеполитическая рекомендация ЕКРН №7: О национальном законодательстве по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией; Общеполитическая рекомендация ЕКРН № 8: По борьбе с расизмом в процессе противодействия терроризму; Общеполитическая рекомендация ЕКРН № 10: О борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в области школьного образования и на его основе; Общеполитическая рекомендация ЕКРН № 11: Борьба с расизмом и расовой дискриминацией в работе правоохранительных органов; и Общеполитическая рекомендация ЕКРН № 14: О борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в сфере занятости.

## **Рекомендация 2**

Должны соблюдаться основные права всех лиц, находящихся под юрисдикцией государств-членов.<sup>5</sup> Среди прочих, в Рекомендации 2 рассматриваются вопросы права на образование, медицинское обслуживание, жилье, социальное обеспечение и помощь, охрану труда и правосудие. Выводы о важности этих сфер и их включении в настоящую Общеполитическую рекомендацию сделаны в заключениях ЕКРН к страновым докладам о положении значительной части нерегулярных мигрантов. Больше всего они подвергаются прямой и косвенной дискриминации именно в этих сферах. Исключение нерегулярных мигрантов из образования, медицинского обслуживания, жилья, социального обеспечения и помощи (прямая дискриминация) – распространенное явление в национальных законодательствах. Некоторые национальные законы создают косвенную дискриминацию, делая основные трудовые права недоступными для нерегулярных мигрантов, поскольку любые попытки получения этих прав приводят к передаче персональных данных и сведений иммиграционным властям (косвенная дискриминация). Например, в своих многочисленных докладах четвертого цикла мониторинга ЕКРН порекомендовала государствам предусмотреть в их законодательствах право доступа к медицинскому обслуживанию для каждого индивидуума, находящегося под их юрисдикцией, независимо от его правового статуса (см. доклады по Азербайджану, Греции, Испании и Швеции). В четвертом докладе по Кипру ЕКРН выразила обеспокоенность тем, что в полицию регулярно направлялись контактные данные детей-мигрантов, поступающих в школы. Во многих докладах ЕКРН подчеркивает эксплуатацию, ненадлежащее обращение с нерегулярными трудящимися-мигрантами и унижительные условия труда. ЕКРН также порекомендовала декриминализировать сдачу жилья в аренду нерегулярным мигрантам (см. ее четвертый доклад по Италии и пятый доклад по Греции). В своем четвертом докладе по Испании ЕКРН одобрила положения о регистрации в реестре населения всех людей независимо от их иммиграционного статуса, чтобы они получили доступ к базовой медицинской помощи, социальным услугам и помощи; одновременно она выразила обеспокоенность тем, что регистрация требует предоставления документов, удостоверяющих личность и место жительства. Недопущение к жилищу также противоречит прецедентному праву Европейского комитета по социальным правам, что доказывают следующие его решения: «Международное движение в защиту детей (DCI) против Нидерландов»<sup>6</sup> и «Конференция европейских церквей против Нидерландов»<sup>7</sup> в которых Комитет постановил, что обеспечение временным жильем является обязанностью всех

<sup>5</sup> См. Управление Верховного комиссара по правам человека, Экономические, социальные и культурные права мигрантов в нелегальном положении, HR/PUB/14/1, 2014.

<sup>6</sup> Жалоба №47/2008, 20 октября 2009 года.

<sup>7</sup> Жалоба №90/2013, 1 июля 2014 года.

государств на основании потребности, а не иммиграционного статуса. В более широком смысле эта прецедентная практика может применяться также и к другим социальным правам.

### **Рекомендация 3**

Применение иммиграционных правил не должно помешать правильному применению обязательств государств в области прав человека в отношении всех лиц, находящихся под их юрисдикцией. Легитимные цели министерств юстиции и внутренних дел в отношении иммиграционного контроля и надзора не должны ставить под угрозу выполнение обязательств в области прав человека другими государственными ведомствами по отношению к людям, не имеющим постоянного статуса. Ответственность за тех, кто остался без крова, нуждается в пище и необходимом медицинском обслуживании, или за детей, посещающих школу, несут министерства, а не министерство юстиции или внутренних дел, не имеющие отношение к иммиграционному контролю. Должны быть созданы защитные системы, отделяющие деятельность государственных органов, предоставляющих социальные услуги и, в некоторых случаях, частного сектора, от функции осуществления иммиграционного контроля и надзора. Создание защитных систем является неизбежным следствием миссии государств защищать каждого в пределах своей юрисдикции от дискриминации, как диктуют многочисленные договоры по правам человека и Общеполитические рекомендации ЕКРН.<sup>8</sup>

Все сферы деятельности государственного и частного сектора, затронутые в настоящей Рекомендации, особенно важны для обеспечения всех людей правами человека в пределах юрисдикции. В ряде своих страновых докладах ЕКРН отмечала, что в некоторых сферах министерство юстиции и внутренних дел ведут борьбу с нерегулярной миграцией. Например, в своем пятом докладе по Греции ЕКРН рекомендовала не проводить полицейские проверки НПО, обеспечивающих медицинское обслуживание нерегулярных мигрантов. Человеческие издержки иммиграционного контроля, ставящего под угрозу обеспечение соблюдения прав человека в этих сферах, значительны. Во-первых, это приводит к социальной изоляции и нищете и создает почву для расизма и нетерпимости (см. замечания по Рекомендации 10).<sup>9</sup> В своем пятом докладе по Греции ЕКРН отметила, что ввиду отсутствия социальной защиты, нерегулярные мигранты вынуждены защищаться самостоятельно посредством самовольного заселения покинутых зданий и заброшенных многоквартирных домов, в результате чего местное население ассоциирует их с упадком и обнищанием этих районов. Во-вторых, это навешивает клеймо на всех мигрантов, создавая подозрения и требуя проведения постоянных проверок иммиграционного статуса всех людей из соображений борьбы с нерегулярной миграцией. В-третьих, это отвлекает государственные органы, ответственные за предоставление социальных и государственных услуг, от их основных обязанностей, требуя использовать ценные ресурсы на первоочередные задачи министерства юстиции и внутренних дел. В-четвертых, это порождает подозрения и приводит к разделению среди сотрудников, работающих с теми, кто находится в нужде, а также страх среди людей, не уверенных в своем иммиграционном статусе или не имеющих постоянного статуса, но отчаянно нуждающихся в помощи.

---

<sup>8</sup> См. также Заявление Европейского комитета по социальным правам о толковании вопросов прав беженцев в рамках Европейской социальной хартии, 15 октября 2015 года.

<sup>9</sup> См. также Резолюцию 2059 (2015) Парламентской ассамблеи Совета Европы о криминализации незаконных мигрантов: преступление без потерпевшего.

Необходимо разграничить иммиграционный контроль и обеспечение правами человека нерегулярных мигрантов. Это возможно только при разделении функции иммиграционного контроля и обеспечения правами человека в сферах, охватываемых настоящей Рекомендацией.<sup>10</sup>

Здесь можно привести ряд примеров передовой практики. В Париже Врачи мира обслуживают 21 амбулаторный пункт для нерегулярных мигрантов в сотрудничестве с местными органами власти.<sup>11</sup> Некоторые страны, например Австрия, работают исходя из принципа «функционального невежества», что позволяет нерегулярным мигрантам получить доступ к неотложной медицинской помощи без выяснения их правового статуса.<sup>12</sup> В итальянских городах Флоренция, Турин и Генуя доступ к образованию был увеличен публично путем предоставления всем детям права посещать детский сад независимо от их иммиграционного статуса.<sup>13</sup> Равным образом, в Гессене, федеральной земле Германии, детям разрешено поступать в школу без предъявления местной прописки с 2009 года, а в некоторых городах, в том числе во Франкфурте, Гамбурге и в Мюнхене, отменили обязанность работников образовательного сектора сообщать об обучении в школах нерегулярных детей-мигрантов.<sup>14</sup> Несколько муниципалитетов в Европе расширили оказание юридической помощи и услуг всем лицам независимо от их иммиграционного статуса. Например, в Генте, Бельгия, в сотрудничестве с Информационным миграционным центром, организованным Службой интеграции Гента, при финансовой поддержке местной администрации, предоставляются бесплатные юридические консультации всем мигрантам.<sup>15</sup>

#### **Рекомендация 4**

Право на уважение частной жизни гарантируется в соответствии со статьей 8 ЕКПЧ и применяется ко всем лицам, независимо от их иммиграционного статуса. В соответствии с Европейской конвенцией о защите частных лиц в отношении автоматизированной обработки персональных данных (1981) и инструментов к ней, персональные данные нерегулярных мигрантов также должны защищаться от автоматического обмена государственными органами и частными субъектами совместно с иммиграционными властями государств-членов. Исключения возможны, но на определенных условиях, когда иммиграционные власти получают индивидуальные и специальные разрешения, основанные на разумных подозрениях в осуществлении преступной деятельности указанными лицами или из соображений национальной безопасности. Этот принцип отступления от обязанности защищать персональные данные на вышеуказанных основаниях является частью Регламента и Директивы ЕС о защите данных физических лиц относительно обработки

<sup>10</sup> Агентство по основным правам Европейского Союза, Задержание нелегальных мигрантов – Соображения, касающиеся основных прав.

<sup>11</sup> Франсуа Крепо, «Защита прав мигрантов: Незарегистрированные мигранты как местные жители», издания Франсуа Крепо и Коллина Шеппарда, Права человека и различные общества: вызовы и возможности (Ньюкасл-апон-Тайн, Великобритания: Кембридж Сколарс Паблишинг, 2013 г.), на 208 стр.

<sup>12</sup> Урсула Карл-Труммер, Соня Новак-Зезула и Биргит Метцлер, «Доступ к медицинскому обслуживанию для незарегистрированных мигрантов в ЕС: Первый ландшафт Страны Здесь-и-Сейчас» (2010) 16:1 Евродоровье на 13-15.

<sup>13</sup> Серхио Каррера и Джоанна Паркин, «Защита и Предоставление основных прав нерегулярным мигрантам на местном и региональном уровнях в Европейском Союзе» (Центр европейских политических исследований, 2011) онлайн: <<http://cor.europa.eu/>> на 19.

<sup>14</sup> Серхио Каррера и Джоанна Паркин, «Защита и Предоставление основных прав нерегулярным мигрантам на местном и региональном уровнях в Европейском Союзе» (Центр европейских политических исследований, 2011) онлайн: <<http://cor.europa.eu/>> на 19.

<sup>15</sup> Серхио Каррера и Джоанна Паркин, «Защита и Предоставление основных прав нерегулярным мигрантам на местном и региональном уровнях в Европейском Союзе» (Центр европейских политических исследований, 2011) онлайн: <<http://cor.europa.eu/>> на 22.

персональных данных уполномоченными органами и субъектами частного сектора с целью предотвращения, расследования, обнаружения или судебного преследования уголовных преступлений или исполнения уголовных наказаний, а также свободного перемещения таких данных.<sup>16</sup> Вопросы охраны правопорядка и уголовного правосудия должны оставаться прерогативой соответствующих специализированных органов.

### **Рекомендации 5 и 6**

Защита детей – тех, кто сам является нерегулярными мигрантами или тех, чьи родители нерегулярные мигранты – вызывает особую обеспокоенность в сфере прав человека. Конвенция Организации Объединенных Наций о правах ребенка изложена с точки зрения прав всех детей. Дети являются особо уязвимой группой и не только нуждаются в защите с учетом своего возраста, но и, в некоторых случаях, вследствие их незаконного нахождения, делающего их особенно уязвимыми.<sup>17</sup> Все действия государств-членов должны соответствовать Конвенции о правах ребенка и принципу первоочередности интересов ребенка.

Статья 8 ЕКПЧ требует от государств-членов уважать право на частную и семейную жизнь. ЕСПЧ неизменно признает и поддерживает обязанность государств защищать детей независимо от их иммиграционного статуса или статуса их родителей, в том числе их права на образование<sup>18</sup> и контакты с родителями. И хотя для этого государствам необязательно уважать выбор семей и отдельных лиц в пользу той или иной страны проживания, они обязаны учитывать обстоятельства каждого человека и их семей, решая вопрос о том, позволено ли им проживать в выбранной стране. ЕСПЧ подтвердил первоочередность интересов ребенка в качестве достаточно серьезного основания для выдачи государствами вида на жительство нерегулярным мигрантам с тем, чтобы обеспечить полное осуществление прав детей.<sup>19</sup> Так или иначе, непостоянный иммиграционный статус их родителей не должен служить причиной отказа этим детям в правах человека, в том числе в социальных правах.

### **Рекомендация 7**

Права без средств правовой защиты не имеют большого значения для людей, которым необходимо установить свои права. Право на эффективное средство правовой защиты при нарушении прав, гарантированных в соответствии с этой конвенцией, закреплено в статье 13 ЕКПЧ. Признавая этот факт, для урегулирования споров между отдельными лицами и между отдельными лицами и государством во всех государствах-членах имеются обширные системы административного и судебного надзора и судебного рассмотрения дел. Для урегулирования требований на получение прав эти административные и судебные каналы разрешения споров должны быть доступны всем, в том числе нерегулярным мигрантам на основании принципа недискриминации наравне с гражданами государства. Осуществление права доступа к правосудию не должно представлять сложность для нерегулярных мигрантов, например, из-за автоматического обмена персональными данными и другими сведениями с иммиграционными властями в целях осуществления иммиграционного контроля и надзора.

---

<sup>16</sup> Статус Директивы и Регламента был подтвержден как политически согласованный Советом Европейского Союза 28 января 2016; они должны быть официально приняты в ближайшее время

<sup>17</sup> См. Стратегию Совета Европы по правам ребенка (2012-2015).

<sup>18</sup> «Пономаревы против Болгарии», Жалоба № 5335/05, 28 ноября 2011 года; «D.H. и другие заявители против Чешской Республики», Жалоба № 57325/00, 13 ноября 2007 года.

<sup>19</sup> «Женесс против Нидерландов», Жалоба №12738/10, 3 октября 2014 года; «Нунес против Норвегии», Жалоба №55597/09, 28 сентября 2011 года; и «Родригес да Сильва и Хоогкамер против Нидерландов», Жалоба №50435/99, 3 июля 2006 года.

## **Рекомендация 8**

Язык играет роль как в законодательстве, так и при его исполнении. Крайне важно, чтобы правительства и чиновники избегали употреблять оскорбительные выражения о нелегальности, когда они говорят о мигрантах. Эти слова о нелегальности смущают общественность, намекая на то, что уголовные преступления, представляющие опасность для общества, совершаются теми, кто относится к этой категории. Комиссар Совета Европы по правам человека настоятельно призывает все страны прекратить криминализацию миграции,<sup>20</sup> серьезно препятствующую уважению прав человека и контрпродуктивную с точки зрения социальной политики. Общественность не должна подвергаться давлению и путать нерегулярный миграционный статус с преступной деятельностью, наносящей ущерб обществу. В своей Резолюции 2059 (2015) «Криминализация незаконных мигрантов: преступление без потерпевшего», Парламентская ассамблея Совета Европы подчеркивает, что неправильное использование терминов, связанных с миграцией, в той или иной мере способствует укреплению ксенофобских и расистских настроений и усиливает у мигрантов страх. Она призывает государства-члены продвигать нейтральные термины и заменять в выступлениях и официальных документах слова «нелегальные мигранты» на «мигранты нерегулярные». Аналогичным образом, в своем четвертом докладе по Великобритании ЕКРН призвала власти «не объединять с преступниками лиц, нарушивших закон об иммиграции». Кроме того, ЕКРН часто призывает государства-члены подчеркивать в публичных дебатах положительные аспекты иммиграции и вклад людей с миграционным прошлым в общество и экономику (см., например, ее пятый доклад по Норвегии).

## **I. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРАВОВЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ**

### **Рекомендация 9**

Государства должны серьезно относиться к своим обязательствам в области прав человека в целях предупреждения и борьбы с дискриминацией. Отправной точкой является подписание и ратификация всех основных договоров по правам человека, представляющих прочную основу для защиты прав человека, в том числе и для нерегулярных мигрантов. В перечень международных и договоров Совета Европы, представленный в Приложении, включены все основные инструменты, которые государства должны ратифицировать, если они еще не сделали этого. Особое внимание обращается на Протокол № 12 к ЕКПЧ, который предусматривает общее запрещение дискриминации; ЕКРН постоянно призывает государства-члены, которые еще не сделали этого, его ратифицировать. Однако, самой по себе ратификации недостаточно. Она должна сопровождаться полной и всесторонней реализацией, особенно в отношении к нерегулярным мигрантам.

<sup>20</sup> См. доклад Комиссара Совета Европы по правам человека «Криминализация мигрантов в Европе: последствия для прав человека», 10 февраля 2010 года, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1579605>.

## II. ДИСКРИМИНАЦИЯ ПО ПРИЗНАКУ ГРАЖДАНСТВА

### Рекомендация 10

В рамках своего мандата ЕКРН призывает к запрету всех форм дискриминации, в том числе на основании гражданства.<sup>21</sup> И хотя дискриминация по признаку гражданства запрещена большинством договоров по правам человека, это не относится ко всем из них.

Дифференцированное обращение по признаку гражданства может быть допустимо для целей пограничного контроля, и не должно приводить к косвенной или завуалированной дискриминации по другим признакам – «расе» или этническому происхождению. Этого следует избегать любой ценой. Как уже говорилось выше, в отношении Рекомендации 3, легитимные действия министерств юстиции и внутренних дел государств в сфере иммиграционного контроля и надзора не должны «функционально проникнуть» в другую деятельность государства. Они должны быть строго ограничены конкретной областью, поскольку иначе эти действия, будучи всегда направленными на лиц, классифицируемых иммиграционными властями как Другие (очень часто ассоциируемые в общественном воображении с видимыми различиями), могут создать основу для расизма и нетерпимости.

Эта позиция основывается на принципе ЕСПЧ, как в делах *«Гайгюсюз против Австрии»*<sup>22</sup> и *«Куа Пуаре против Франции»*<sup>23</sup>, в которых он последовательно заключает, что гражданство является сомнительной категорией и не всегда может оправдать различия в обращении, которые в противном случае можно было бы классифицировать как запрещенную дискриминацию. Признак гражданства не является основанием для дискриминации, хотя он может быть оправдан в определенных случаях, например, при пограничном контроле. С одной стороны, дискриминация по признаку гражданства может и не подразумеваться при дискриминации по признаку этнического происхождения и поэтому, несмотря на то что, дискриминация по признаку гражданства является прямой, она фактически представляет собой косвенную дискриминацию по запрещенному признаку. С другой стороны, дискриминация по признаку гражданства является сомнительной, поскольку может стимулировать расистские настроения.

Эта позиция была особенно важна в решениях, касающихся социальных прав, которые следует предоставлять из соображения необходимости, а в недискриминационном порядке, в том числе в отношении гражданства.<sup>24</sup> Следует опираться только на исключения, предусмотренные законом, имеющие разумные обоснования, прошедшие оценку соразмерности.

---

<sup>21</sup> Согласно Общеполитической рекомендации ЕКРН №7 о национальном законодательстве по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией, «расизм» означает убежденность в том, что такие основания, как раса, цвет кожи, язык, религия, гражданство и национальное или этническое происхождение оправдывают неуважение к лицу или к группе лиц или чувство превосходства у лиц или у группы лиц. «Расовая дискриминация» означает любое неодинаковое обращение по таким основаниям, как раса, «цвет кожи, язык, религия, гражданство и национальное или этническое происхождение, не имеющее объективного или разумного обоснования.

<sup>22</sup> Жалоба №17371/90, 16 сентября 1996 года.

<sup>23</sup> Жалоба №40892/98, 30 сентября 2003 года

<sup>24</sup> *«Гайгюсюз против Австрии»*, Жалоба № 17371/90, 16 сентября 1996 г.; *«Куа Пуаре против Франции»*, Жалоба №40892/98, 30 сентября 2003г.; *«Лучак против Польши»*, Жалоба № 77782/01, 27 ноября 2007 года.



### III. ЗАЩИТА НЕРЕГУЛЯРНЫХ МИГРАНТОВ В ОСНОВНЫХ СФЕРАХ ОКАЗАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И ЧАСТНЫХ УСЛУГ

#### а) Общие положения

##### **Рекомендация 11**

Как указано выше в отношении Рекомендации 3, настоящая Общеполитическая рекомендация основывается на создании «защитных систем» между гражданской и административной деятельностью, которые являются частью функции государства в области обеспечения правами человека и осуществления иммиграционного контроля и надзора. По всем соображениям, изложенным в настоящей Рекомендации, единственный способ защитить права человека всех людей в пределах юрисдикции и предоставить возможность каждому осуществлять свои права человека – установить защитные системы между деятельностью государственного и частного секторов, оказывающих социальные услуги, и органами, осуществляющими иммиграционный контроль и надзор. Настоящая Рекомендация дает жизнь этим защитным системам, запрещая сообщать о миграционном статусе лиц, обратившихся в учреждения, оказывающие услуги в сфере образования, медицинского обслуживания, обеспечения жильем, социального обеспечения и помощи, охраны труда, правопорядка и уголовного правосудия.

##### **Рекомендация 12**

Иммиграционный контроль и надзор зачастую начинается с государственного и частного сектора, которые в контексте другой деятельности в области образования, медицинского обслуживания, жилья, социального обеспечения и помощи, охраны труда и правосудия, обязаны отчитываться и обмениваться с иммиграционными властями персональными данными или другими сведениями о подозрительных лицах, в том числе о мигрантах, находящихся незаконно в юрисдикции. Такого рода обмен личной информацией иногда происходит на добровольной основе или может быть требованием по закону. Так или иначе, он приводит к тому, что осуществление прав человека для нерегулярных мигрантов становится весьма проблематичным и, как следует из Рекомендации 4, и служит препятствием для уважения частной жизни. Персональные данные нерегулярных мигрантов должны быть защищены от автоматического обмена с иммиграционными властями. Принцип, согласно которому от обязательства по защите персональных данных можно отступить только по особым причинам, изложен в Директиве и Регламенте ЕС 2016 года о защите данных, как уже упоминалось выше. Эта цель лучше всего достигается в тех случаях, когда законодательство или политические документы недвусмысленно запрещают общий обмен информацией.

Обязанности между государственными органами и субъектами частного сектора следует всегда разделять таким образом, чтобы органы иммиграционного контроля и надзора в первую очередь отвечали за иммиграционный контроль и надзор. Эти обязанности должны передаваться другим государственным органам или субъектам частного сектора только в действительно исключительных обстоятельствах, установленных законом, обоснованных должным образом и при возможности обжалования в суде.

### **Рекомендация 13**

Зарегистрированы случаи проверок личности и иммиграционного контроля в таких общественных местах, как школы, медицинские центры и религиозные учреждения.<sup>25</sup> Так, в своем пятом докладе по Греции, ЕКРН выразила обеспокоенность по поводу частой проверки документов мигрантов сотрудниками полиции вне медицинских центров в Афинах, обслуживаемых НПО, что стало главным препятствием для нерегулярных мигрантов при посещении этих центров из-за страха ареста и возможной депортации. Такие меры иммиграционного контроля сеют страх среди нерегулярных мигрантов и являются препятствием при осуществлении прав человека. Цель настоящей рекомендации заключается в обеспечении доступа для нерегулярных мигрантов к услугам в областях, предусмотренных настоящей Общеполитической рекомендацией, без страха столкновения с органами иммиграционного контроля и надзора в непосредственной близости от тех мест, где помощь становится доступной. Для целей настоящей Общеполитической рекомендации, жилищные центры – это места, в которых лица, остро нуждающиеся в жилье, могут получить помощь при его поиске.

### **Рекомендация 14**

Криминализация социальной и гуманитарной помощи нерегулярным мигрантам сеет нетерпимость и расизм, наказывая людей за помощь другим исходя их иммиграционного статуса. Под социальной и гуманитарной помощью в настоящей Общеполитической рекомендации понимается любая помощь и действия с целью спасения жизней, облегчения страданий и поддержания и защиты человеческого достоинства. В своей Резолюции 2059 (2015) Парламентская ассамблея Совета Европы отметила, что некоторые государства-члены наказывают за гуманитарную помощь, создавая тем самым "преступление солидарности", и призвала положить конец угрозам преследования по обвинению в пособничестве и подстрекательству к нерегулярной миграции людей, помогающих мигрантам.<sup>26</sup> Угрозы гражданам и законным мигрантам уголовными обвинениями, судами и наказаниями за их помощь нерегулярным мигрантам крайне контрпродуктивны при осуществлении прав человека. Поскольку нерегулярными мигрантами неизбежно являются нуждающиеся иностранные граждане, такие меры приводят в общественном сознании к неверному приравниванию нерегулярных мигрантов к опасным. Криминализация тех, кто оказывает помощь нерегулярным мигрантам, также может привести к спекулятивным действиям, когда лица, связанные с нерегулярными мигрантами, например, арендодатели и работодатели, перекалывают риск, связанный с их взаимоотношениями, выдвигают нерегулярным мигрантам неправомерные требования с целью продолжения их найма, аренды жилья и пр. Тем не менее, никогда утверждение об оказании социальной и гуманитарной помощи не должно допускаться в качестве предлога для эксплуатации нерегулярных мигрантов. И, наконец, криминализация помощи нерегулярным мигрантам также усиливает их шаткое положение в обществе.<sup>27</sup> Зачастую это усиливает их страх и колебания при поиске услуг, в которых они могут нуждаться, например, неотложной медицинской помощи.

---

<sup>25</sup> Агентство по основным правам Европейского Союза, Основные права мигрантов, не имеющих постоянного статуса в Европейском Союзе, ноябрь 2011 года.

<sup>26</sup> Резолюция 2059 (2015) Парламентской ассамблеи Совета Европы – Криминализация незаконных мигрантов: преступление без потерпевшего.

<sup>27</sup> См. доклад Комиссара Совета Европы по правам человека – Криминализация мигрантов в Европе: последствия для прав человека, 2010 год.

**Рекомендация 15**

Для того чтобы все люди, в том числе нерегулярные мигранты, а также те, кто оказывает социальные и государственные услуги, знали о своих правах и имели доступ к услугам, которые являются предметом настоящей Общеполитической рекомендации, компетентным органам в этих областях рекомендуется повысить общий уровень осведомленности. ЕКРН сделала акцент на этом также и в некоторых из своих страновых докладов, например, в своем четвертом докладе по Финляндии она рекомендовала властям принять меры по упрощению доступа к медицинскому обслуживанию для нерегулярных мигрантов, в частности, предоставляя им необходимую информацию о реализации их прав. Помощь НПО в этом отношении имеет большое значение, так как они часто находятся в непосредственном контакте с нерегулярными мигрантами.

**Рекомендация 16**

Право на заключение брака является правом человека, определенном в ЕКПЧ (статья 12) и других международных договорах в области прав человека. Оно позволяет всем людям устанавливать супружеский статус в соответствии с национальным законодательством. Оно не обязательно предоставляет право оставаться в юрисдикции государства, где заключается брак. Право на заключение брака предоставляется с учетом законных ограничений, например, с целью предотвращения двоеженства, но не должно быть никаких ограничений, препятствующих праву на вступление в брак, применимых исключительно к нерегулярным мигрантам. К таким ограничениям, например, относится создание специальных удостоверений личности, которые никогда не будут доступны нерегулярным мигрантам: действительных видов на жительство, особых удостоверений личности, выдаваемых на национальном уровне, или разрешений для иностранцев на вступление в брак в пределах юрисдикции государства, также выдаваемых на национальном уровне. Все прочие законные средства для доказательств личности лица, желающего вступить в брак, должны приниматься органами, уполномоченными на проведение таких церемоний.

**Рекомендация 17**

Все дети имеют право на регистрацию сразу же после рождения (статья 7 Конвенции о правах ребенка). Это право должно быть реализовано таким образом, чтобы родителям не препятствовали при регистрации их детей ввиду их незаконного нахождения в юрисдикции из-за автоматического обмена персональными данными и другими сведениями с иммиграционными властями в целях иммиграционного контроля и надзора. Люди должны иметь возможность регистрировать рождение без необходимости предъявления документов, которых они могут не иметь и не в состоянии получить (например, действующий вид на жительство, паспорта, удостоверения личности, выдаваемые на национальном уровне). И хотя для регистрации рождения признается необходимость наличия некоторых документов, следует проявлять гибкость, и требуемые документы не должны включать документы, связанные исключительно с иммиграционным статусом.

## **в) Образование**

### **Рекомендация 18**

Право на образование закреплено в статье 2 Протокола к ЕКПЧ. ЕСПЧ постановил, что право на образование является основной демократической ценностью Совета Европы и в этом качестве представляет собой право, которым наделен каждый человек.<sup>28</sup> Право всех детей на образование должно обеспечиваться независимо от иммиграционного статуса их родителей или самих детей (см. также комментарии к Рекомендациям 5 и 6). Это было подтверждено ЕСПЧ в делах *«Пономаревы против Болгарии»*<sup>29</sup> и *«D.H. и другие заявители против Чешской Республики»*.<sup>30</sup> Доступ к образованию имеет важнейшее значение для реализации человеческого потенциала всех лиц и представляет собой неотъемлемый компонент человеческого достоинства. Право на образование не прекращается в конце начальной школы, а продолжается до конца всего обязательного образования. В своем четвертом докладе по Словении ЕКРН рекомендовала, чтобы все дети имели равный доступ к среднему образованию независимо от их гражданства, этнического происхождения или иммиграционного статуса их самих или их родителей. Дошкольное образование может иметь решающее значение для реализации детского потенциала, заполняя пробелы, вызванные неблагоприятными условиями, и подготавливая детей к обязательному образованию. Оно должно быть предоставлено всем детям на основании равенства, также как и высшее образование. Этот подход повторяется во многих страновых докладах ЕКРН. В своем пятом докладе по Норвегии она призывает власти гарантировать законное право на дошкольное образование (для детей в поисках убежища). В своем пятом докладе по Чешской Республике ЕКРН также настоятельно рекомендует властям внести в свои планы введение хотя бы одного года обязательного и бесплатного дошкольного образования для всех детей до получения основного начального образования. И, наконец, желательно, чтобы в отношении доступа к профессиональному образованию и стажировке применялся тот же подход на основании равенства.

### **Рекомендация 19**

Дети должны иметь возможность регистрироваться в школах на всех уровнях без необходимости предъявлять документы (такие как действительные виды на жительство, национальные удостоверения личности, паспорта), которые они и их семьи не могут получить. Однако в некоторых случаях образовательные учреждения должны знать иммиграционный статус ребенка, например, если ребенок явно страдает от стресса из-за неопределенности ситуации его или ее семьи, и чтобы наилучшим образом учесть образовательные потребности этого ребенка, такая информация должна оставаться конфиденциальной в пределах школы.

### **Рекомендация 20**

Когда семья и дети покидают государство-член, дети должны иметь право получить все документы, подтверждающие уровень образования, полученный в этом государстве с тем, чтобы беспрепятственно продолжить дальнейшее обучение. Это также отражено в Замечании общего порядка №6 Комитета по правам ребенка об

---

<sup>28</sup> *«Тимишев против России»*, Жалобы номер 55762/00 и 55974/00, 13 декабря 2005 г., см. § 64.

<sup>29</sup> Жалоба № 5335/05, 28 ноября 2011 года.

<sup>30</sup> Жалоба № 57325/00, 13 ноября 2007 года.

обращении с несопровождаемыми и разлученными детьми за пределами страны их происхождения.

### с) Медицинское обслуживание

#### **Рекомендация 21**

Право на здоровье гарантируется в соответствии со статьей 21 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, статьей 5(e)(iv) Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, статьей 24 Конвенции о Права ребенка и статьей 11 Европейской социальной хартии (пересмотренной). Последняя также гарантирует право на медицинскую помощь в статье 13.

В деле *«FIDH против Франции»*<sup>31</sup> Европейский комитет по социальным правам подтвердил, что медицинское обслуживание является основным социальным правом. Все люди должны иметь право, как минимум, на любую неотложную медицинскую помощь и прочие формы необходимой медицинской помощи. ЕСПЧ интерпретировал данное обязательство государств как включающее в себя обязанность предоставлять медицинскую помощь всему населению, при этом отказ в доступе к медицинской помощи зачастую подразумевает нарушение статьи 2 ЕКПЧ.<sup>32</sup> ЕКРН обращает внимание на это обязательство во многих своих страновых докладах. Например, в своем четвертом докладе по Финляндии она рекомендует властям принять меры для упрощения доступа к медицинскому обслуживанию для нерегулярных мигрантов, а в своем четвертом докладе по Греции ЕКРН рекомендует властям на законодательном уровне обеспечить доступ к медицинскому обслуживанию для каждого человека, проживающего на территории Греции, независимо от его иммиграционного или миграционного статуса. Определение необходимости медицинской помощи это медицинское обследование, которое следует проводить с полным учетом прецедентного права ЕСПЧ.<sup>33</sup> Право на медицинское обслуживание также имеет центральное значение для принимающего сообщества, которое может понести серьезные последствия в сфере здравоохранения, если люди, нуждающиеся в медицинской помощи, не получают ее (например, лица, страдающие от инфекционных заболеваний). В своем пятом докладе по Греции ЕКРН рекомендовала властям обеспечить адекватную медицинскую помощь мигрантам независимо от их статуса проживания в случае серьезных инфекционных заболеваний или других рисков для здоровья населения.

Одним из главных препятствий для доступа к медицинскому обслуживанию является неспособность заплатить за него. Во многих государствах-членах их жители, в том числе присутствующие незаконно, обязаны оформлять медицинскую страховку. Но на практике многие из них не могут позволить себе такие расходы. В соответствии с настоящей рекомендацией право на получение медицинской помощи гарантируется даже мигрантам, не имеющим средств к существованию. Люди, оказавшиеся без средств к существованию, это те люди, чьи материальные условия ниже порога бесчеловечного и унижающего достоинство обращения, запрещенного Статьей 3 ЕКПЧ

<sup>31</sup> Жалоба № 14/2003, 3 ноября 2004г.

<sup>32</sup> *«Кипр против Турции»* (GC), Жалоба №25781/94, 10 мая 2001г.; *«Пауэлл против Соединенного Королевства»*, Жалоба №45305/99, 4 мая 2000 г.; *«Нитецкий против Польши»*, Жалоба №65653/01, 21 марта 2002 г..

<sup>33</sup> *«Мехмет Эмин Юксель против Турции»*, Жалоба №40154/98, 20 октября 2004г.; *«Серифис против Греции»*, Жалоба №27695/03, 2 ноября 2006г.; *«Тарариева против России»*, Жалоба №4353/03, 14 декабря 2006г.; Замечание общего порядка №20, пункт 33 Комитета по экономическим социальным и культурным правам; Информационный бюллетень №323 Всемирной организации здравоохранения, декабрь 2015 г.

и нарушающего право на достоинство, определенного ЕСПЧ в «*M.C.C. против Бельгии и Греции*».<sup>34</sup>

### **Рекомендация 22**

Люди должны иметь возможность доступа к медицинским услугам без необходимости предъявления документов, которые они не могут иметь и не в состоянии получить (например, действительный вид на жительство, паспорт, удостоверения личности, выдаваемые на национальном уровне). И хотя признается, что медицинские работники могут потребовать некоторые документы для регистрации пациентов в медицинских учреждениях, следует проявлять гибкость, и требуемые документы не должны включать документы, связанные исключительно с иммиграционным статусом. ЕКРН обратила на это особое внимание, в частности, в своем третьем докладе по Азербайджану, в котором она настоятельно рекомендовала, что ни один человек не должен ошибочно лишаться медицинской помощи по каким-либо дискриминационным основаниям из-за отсутствия правового статуса в Азербайджане, и лица, нуждающиеся в срочной медицинской помощи, не обязаны предъявлять действительный вид на жительство. В своем четвертом докладе по Испании ЕКРН рекомендовала властям пересмотреть условия регистрации в реестре населения (который предоставляет доступ к бесплатной медицинской помощи, основным социальным услугами и социальной помощи) иммигрантов с нерегулярным статусом, гарантируя, что те, кто не обладают необходимыми документами, не исключаются автоматически.

### **Рекомендация 23**

Те же медицинские стандарты должны применяться ко всей профессиональной деятельности медицинских работников независимо от иммиграционного статуса лица, нуждающихся в их услугах. Всем специалистам в области здравоохранения должны следовать знать о неделимости своих обязательств. Запрещается допускать существование двойных стандартов медицинского обслуживания, когда нерегулярные мигранты получают медицинскую помощь более низкого уровня, чем другие пациенты.<sup>35</sup>

### **Рекомендация 24**

Доступ к педиатрической помощи и иммунизации необходим всем детям, а не только тем, кто законно проживает в пределах юрисдикции. Здоровье целого общества зависит от всех детей, получающих эти услуги. Также и всем женщинам необходимы медицинские услуги при беременности, и когда женщины нуждаются в них, запрещается делать различия на основании иммиграционного статуса. Данный вид медицинской помощи должен включать в себя дородовой, перинатальный и послеродовой уход, а также прочие сопутствующие услуги.

## **d) Жилье**

### **Рекомендация 25**

В некоторых государствах-членах на арендодателей (государственных и частных) и других поставщиков жилья налагались и налагаются весьма противоречивые обязательства, требующие от них обмениваться персональными данными и

---

<sup>34</sup> Жалоба №30696/09, 21 января 2011 г.

<sup>35</sup> Информационный бюллетень №323 Всемирной организации здравоохранения, декабрь 2015 г.; см. также Рекомендацию МОТ по ВИЧ и СПИДу 2010 года (№ 200), Рекомендацию по ВИЧ и СПИДу и Сфере труда.

сведениями с иммиграционными властями или отказывать в аренде жилой недвижимости лицам, чей регулярный иммиграционный статус не был установлен. Наказания за невыполнение указанных требований подразумевали не только штрафы, но и уголовные санкции с лишением арендодателей свободы. Данные меры противоречат целям, изложенным в Общеполитической рекомендации ЕКРН №1 о борьбе с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью. Заставляя арендодателей проводить иммиграционные проверки, где любая ошибка в правильном исполнении этого может повлечь чрезвычайные последствия для них лично, способна посеять настороженность со стороны арендодателей, что всех, кто «выглядит как иностранец», стоит проверить еще тщательней, чтобы удостовериться, что они не находятся в стране незаконно. Как упоминалось выше, как только цели иммиграционного контроля и надзора затрагивают сферы социальных и договорных соглашений, люди, напуганные риском возможных штрафов и тюремным заключением, выбирают наиболее осторожное из решений и отказывают в жилье всем негражданам. И даже в тех случаях, когда они действительно берут на себя риск, сдавая в аренду или предоставляя мигрантам жилье, законность их действий может вызывать у них некоторую обеспокоенность. Такие законы способны лишь обострить расизм и дискриминацию и привести к отказу в праве на жилище, предусмотренном Европейской социальной хартией (пересмотренной). В своем четвертом докладе по Италии ЕКРН рекомендовала властям отменить положение, согласно которому сдача жилья в аренду мигрантам без юридического статуса наказывается лишением свободы на срок от шести месяцев до трех лет с конфискацией жилья. В пятом докладе по Греции ЕКРН рекомендует декриминализировать предоставление жилья нерегулярным мигрантам, позволяя благотворительным организациям оказывать помощь нерегулярным мигрантам, страдающим от отсутствия жилища.

### **Рекомендация 26**

ЕКРН выразила обеспокоенность вопросом бездомности в некоторых из своих страновых докладов, например, в своих пятых докладах по Венгрии и Греции. Право на жилище прочно вошло в международное и европейское законодательство в области прав человека. Оно гарантируется в соответствии со статьей 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, статьей 5(е)(iii) Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, статьей 27(3) Конвенции о правах ребенка и статьей 31 Европейской социальной хартии (пересмотренной). Людей нельзя оставлять незащищенными перед лицом стихии и уличного насилия. Это было подтверждено Европейским комитетом по социальным правам в деле «Международное движение в защиту детей (DCI) против Нидерландов»<sup>36</sup> и «Конференции европейских церквей (КЕЦ) против Нидерландов».<sup>37</sup> Ответственность государства включает в себя обязательство выделять финансы и ресурсы, обеспечивая достаточный уровень жизни каждому человеку, независимо от его иммиграционного статуса. Эксперты Организации Объединенных Наций дали высокую оценку правительству Нидерландов, которое вслед за постановлением о вышеуказанной «Конференции европейских церквей (КЕЦ)»,<sup>38</sup> в январе 2015 года приняло решение о выделении средств муниципалитетам, предлагающим временные приюты бездомным мигрантам. Доступ к жилью должен обеспечиваться в условиях равенства и недискриминации.

<sup>36</sup> Жалоба № 47/2008, 20 октября 2009 г.

<sup>37</sup> Жалоба №90/2013, 1 июля 2014 года.

<sup>38</sup> Управление Верховного комиссара по правам человека, Пресс-релиз, «Решение Нидерландов финансировать неотложную помощь бездомным мигрантам одобрило изменение решения» (28 января 2015 г., Женева).

### **Рекомендация 27**

Как уже отмечалось, международное право признает особое положение детей как уязвимой группы и требует их защищать (Конвенция о правах ребенка). Служение интересам ребенка – первостепенный международный долг перед детьми, который следует выполнять, обеспечивая их надлежащим жильем независимо от того, сопровождают их взрослые или нет. Иммиграционный статус детей и их родителей никогда не должны использоваться в качестве предлога для отказа в реализации этого права.

#### **е) Охрана труда**

### **Рекомендация 28**

Право каждого на справедливые и благоприятные условия труда гарантируется в многочисленных международных документах, включая Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их Семей, Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации, и Европейскую социальную хартию (пересмотренную).

Права на охрану труда не связаны с иммиграционным статусом. Как было подтверждено Судом Европейского Союза в деле «*O. Тюмер против Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen*»,<sup>39</sup> статус трудящегося и прилагаемые к нему права должны предоставляться на основании недискриминации всем работникам независимо от их иммиграционного статуса. Любой другой подход, лишаящий сотрудников (например, на основании их нерегулярного иммиграционного статуса) охраны труда и прав, неизбежно приведет к эксплуатации и дискриминации, что в свою очередь создает питательную среду для расизма и нетерпимости. В своем замечании общего порядка №2 Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей интерпретирует ряд статей Конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, перекликающихся с вопросами, рассматриваемыми в настоящей Общеполитической Рекомендации, в частности: статью 25 (о равном обращении на рабочем месте) и статью 27 (о правах на социальное обеспечение). Равенство в трудовом праве крайне важно при установлении надлежащих трудовых стандартов и необходимых условий правильного применения правил охраны труда и техники безопасности.

### **Рекомендация 29**

Инспекции рабочих мест в целях обеспечения правильного применения трудовых норм необходимы для защиты всех, является частью рабочей силы. В некоторых государствах-членах власти увеличили регулятивное бремя инспекций труда, наделив их обязанностью проверки иммиграционного статуса и статуса разрешений на работу. Такое смешение функций глубоко сомнительно. Как говорилось выше, все работники имеют право на равное применение трудовых норм независимо от их иммиграционного статуса. Социальная цель трудовых норм, заключающаяся в минимальных средствах защиты работников, была бы подорвана, если бы из нее была исключена часть, связанная с рабочей силой. Инспекторы труда играют фундаментальную роль в обеспечении справедливости на рынке труда. Для обеспечения исполнения трудовых норм у них должна быть возможность ссылаться на

---

<sup>39</sup> Дело С-311/13, 5 ноября 2014 года.



всех работников, обращающихся к ним с жалобами об условиях труда. Недобросовестная практика на рабочем месте наносит вред всем, а задача инспекторов заключается в том, чтобы предотвратить или остановить ее. Дополнительные обязанности, противоречащие основным задачам инспекторов, например, проверка иммиграционного статуса, не согласуются с социальной целью трудовых норм и подрывают усилия, направленные на борьбу с незаконной трудовой деятельностью, исключая рабочую силу. Однако в особых и исключительных обстоятельствах настоящая Общеполитическая рекомендация предусматривает отступление от этого правила (см. Рекомендацию 12), но только в случаях, установленных отдельным законом, который регулирует степень и основания для исключения и обращения к средствам судебной защиты.

Все, кроме пяти государств-членов Совета Европы, ратифицировали Конвенцию 1947 года об инспекции труда Международной организации труда. Статья 3(2) гласит, что: «Если инспекторам труда поручаются другие функции, то они не должны препятствовать осуществлению их основных функций и наносить каким-либо образом ущерб авторитету или беспристрастности, необходимым инспекторам в их отношениях с работодателями и работниками». На Международной конференции труда (95-я сессия, 2006 г.)<sup>40</sup> о Конвенции и сопутствующих документах было разъяснено значение статьи 3(2) и конкретно вопрос о контроле нерегулярной занятости и миграции. Комитет напомнил, что основная функция инспекторов труда заключается в защите работников, а не в приведении в исполнение закона об иммиграции (§ 78).

Более того, в своей Резолюции от 14 января 2014 года<sup>41</sup> об эффективных инспекциях труда как стратегии, направленной на улучшение условий труда в Европе, Европейский парламент выразил серьезную обеспокоенность высокой уязвимостью трудящихся-мигрантов с нерегулярным и неразрешенным статусом, поскольку это ставит их под угрозу эксплуатации при нелегальном трудоустройстве низкого стандарта, с низкой заработной платой и сверхурочными часами работы в небезопасных условиях работы, подчеркнув, что любое сотрудничество между инспекторами труда и иммиграционными властями необходимо свести к выявлению недобросовестных работодателей, а не к санкциям против данных трудящихся-мигрантов и их высылке, поскольку это лишь подрывает усилия, направленные на борьбу с нелегальным трудоустройством (§ 29). Тем не менее, разделение полномочий инспекторов труда от полномочий иммиграционных властей не препятствует или каким-либо иным образом не влияет на право иммиграционных органов осуществлять деятельность, связанную с иммиграционным контролем и надзором.

Подход к инспекциям труда с использованием защитных систем также рассматривался в заявлении Специального докладчика ООН по вопросу о правах человека мигрантов Франсуа Крепо и Председателя Комитета по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей Франсиско Каррион-Мена 15 декабря 2015 года, накануне Международного дня мигрантов (18 декабря 2015 года). ЕКРН также рассмотрела этот вопрос в своем третьем докладе по Азербайджану, в котором она рекомендовала, чтобы закон не налагал на инспекторов труда, имеющих дело со случаями расовой дискриминации в отношении трудящихся-мигрантов, не имеющих постоянного статуса,

<sup>40</sup> Доклад III (Часть 1В), Общий обзор докладов, касающихся Конвенции №81 1947 года об инспекции труда и Протокола 1995 года к Конвенции 1947 года об инспекции труда, Рекомендации 1947 года (№ 81) об инспекции труда, Рекомендация № 82 об инспекции труда (горнодобывающая промышленность и транспорт) 1947 г., Конвенция № 129 об инспекции труда (сельское хозяйство), 1969 г. и Рекомендация № 133 об инспекции труда (сельское хозяйство), 1969 год.

<sup>41</sup> P7-TA (2014) 0012.

обязательство передавать сведения иммиграционным властям с целью выявления потерпевших.

### **Рекомендация 30**

Некоторые национальные законы устанавливают косвенную дискриминацию, делая основные трудовые права недоступными для нерегулярных мигрантов, так как любые попытки получить доступ к данным правам приводят к передаче персональных данных и сведений иммиграционным властям. И вместо того, чтобы вершить суд над работодателями-эксплуататорами, власти могут угрожать нерегулярным мигрантам депортацией. Вследствие этого не раскрываются неприемлемые методы использования труда, и равенство на трудовом рынке находится под угрозой, в ущерб как местным работникам, так и трудящимся-мигрантам.<sup>42</sup> Это противоречит Общеполитической рекомендации №14 ЕКРН о борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в сфере занятости. В соответствии с Директивой и Регламентом 2016 г. ЕС о защите данных, отступить от обязанностей по защите персональных данных разрешается только на особых основаниях, когда как в остальных случаях не следует обмениваться или передавать личные данные или сведения иммиграционным властям.

В ряде докладов четвертого цикла ЕКРН подчеркивается, что нерегулярные мигранты испытывают сложности при подаче жалоб на работодателей в связи с недопустимым обращением и расовой дискриминацией.

### **Рекомендация 31**

Трудящиеся-мигранты, покидающие государство, в том числе из-за своего нерегулярного статуса, должны иметь возможность либо воспользоваться внесенными ими социальными взносами, либо получить полное возмещение этих взносов. Государство не должно лишать их права пользования этими взносами или компенсации, таким образом, фактически лишая их части заработной платы.

## **f) Деятельность органов правопорядка и уголовное правосудие**

### **Рекомендация 32**

В своей Общеполитической рекомендации №11 о борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в работе правоохранительных органов ЕКРН призвала к определению и запрещению по закону расового профилирования органами правопорядка. Это особенно очевидно в отношении проблемы расового профилирования со стороны полиции и его неприемлемых последствий в отношении расизма и нетерпимости. В случае нерегулярных мигрантов, иммиграционный статус не должен стать заменой понятия «раса», тем самым подразумевая оправдание профилирования в деятельности органов правопорядка и уголовного правосудия.

В Рекомендации 32 также содержится призыв к независимому мониторингу полиции. В общеполитической рекомендации №11 ЕКРН рекомендует правительствам государств-членов создать орган, независимый от полиции и прокуратуры, уполномоченный проводить расследования возможных случаев расовой дискриминации и неправомерных действий на расовой почве со стороны полиции.

---

<sup>42</sup> См. пункт 60 доклада о трудовой эксплуатации мигрантов Специального докладчика ООН по вопросу о правах человека мигрантов, 2014 г.

### **Рекомендация 33**

Нерегулярные мигранты должны иметь возможность сообщать о преступлениях в полицию, не опасаясь, что о них будет сообщено миграционным властям. Каждый должен быть заинтересован, чтобы о преступлениях сообщалось, и по ним проводились расследования. На передовых методах деятельности полиции скажется крайне пагубно, если людям придется отказаться от обращения в полицию с сообщениями о преступлениях, опасаясь последствий для себя как для жертв этих преступлений. Для того чтобы полиция выполняла свою работу надлежащим образом, ей должно доверять все общество. Если часть общества боится проявить себя, полиция не сможет функционировать должным образом. В обязанность правоохранительных органов входит расследование зарегистрированных преступлений и, при необходимости, возбуждение уголовного дела. Решение прокуроров выдвигать уголовные обвинения зависит от каждого, кто сможет дать полные и чистосердечные показания, необходимые для доказательства обвинений. Если некоторые граждане или жертвы преступлений медлят с дачей показаний из-за страха, что их персональные данные будут переданы иммиграционным властям для осуществления иммиграционного контроля или надзора, это мешает исполнению функций прокуроров, полиции и всех частей системы уголовного правосудия. Директива ЕС 2016 года о защите данных признает важность защиты персональных данных относительно уголовного правосудия и судебной власти, ограничивая в данном контексте обмен информацией. Директива также призывает государства создать независимый надзорный орган для контроля защиты персональных данных в рамках системы уголовного правосудия.

В этой связи, в своем пятом докладе по Греции ЕКРН обращает внимание на решение министров, которое предусматривает выдачу — на гуманитарных основаниях — Министром внутренних дел видов на жительство гражданам других государств, являющихся жертвами или свидетелями преступлений на почве расизма; такой вид на жительство будет действовать до закрытия дела или до окончательного решения суда. В своем четвертом докладе по Польше ЕКРН рекомендовала, чтобы центры поддержки жертв и судебные органы, которые имеют дело с правонарушениями на почве расизма против иммигрантов, не имеющих постоянного статуса, отказались от передачи информации, которая могла бы насторожить иммиграционные власти. Кроме того, если жертвы преступлений опасаются сообщать об уголовных преступлениях против них по причине обмена персональными данными между полицией и другими элементами системы уголовного правосудия и иммиграционными властями с целью осуществления иммиграционного контроля и надзора, права человека этой части населения отрицаются в соответствии с процессуальными обязательствами государств расследовать предполагаемые случаи унижающего достоинство обращения и, в соответствующих случаях, привлекать к ответственности лиц, совершивших преступления (статья 3 ЕКПЧ). В своем пятом докладе по Греции ЕКРН выразила обеспокоенность по поводу серьезного сокрытия сведений о насилии на почве расизма, в основном из-за страха жертв быть арестованными и депортированными ввиду отсутствия у них вида на жительство.

Здесь можно привести пример удачной практики в Нидерландах. В Амстердаме был запущен пилотный проект, позволяющий людям, не имеющим документов, удостоверяющих личность, сообщать в полицию о преступлениях в качестве потерпевшего или свидетеля, не будучи арестованными или привлеченными к уголовной ответственности по причине их нерегулярного статуса. В случае серьезного преступления, приказ покинуть страну может быть отложен на три месяца, если прокуратура решит, что присутствие этого человека необходимо для расследования. Успех пилотного проекта привел к тому, что теперь он будет применяться на

национальном уровне. В ноябре 2015 года пилотный проект получил приз от Платформы «Полицейского управления разнообразием» за лучшую практику в работе с различными сообществами.

#### **IV. ПОМОЩЬ НЕРЕГУЛЯРНЫМ МИГРАНТАМ: СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫЕ ОРГАНЫ И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО**

##### ***Рекомендации 34 и 35***

Все люди, будь то нерегулярные мигранты или прочие, имеют право на получение средств защиты в отношении нарушений их прав человека. Для них следует создать специальные органы, где они могут заявить о своих правах, не опасаясь обмена личными данными или другими сведениями с иммиграционными властями с целью осуществления иммиграционного контроля и надзора. В соответствии с Регламентом и Директивой ЕС о защите данных 2016 года, отступать от обязанностей по защите персональных данных разрешается только на особых основаниях, в остальных же случаях сведения о персональных данных не должны передаваться иммиграционным властям.

Таковыми органами могут быть органы по борьбе с дискриминацией, уже существующие в государствах-членах, сфера полномочий которых должна четко включать нерегулярных мигрантов. В этой связи следует упомянуть Общеполитические рекомендации ЕКРН №2: Специализированные органы по борьбе с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью на национальном уровне, и №7: О национальном законодательстве по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией. Директива ЕС о защите данных также рекомендует государствам создать независимый надзорный орган для контроля обмена информацией между государственными структурами. Вопрос о доступе к эффективным внутренним средствам правовой защиты предусмотрен в статье 13 ЕКПЧ и развивался и интерпретировался ЕКПЧ во многих делах.<sup>43</sup> К тому же, органы гражданского общества зачастую являются наиважнейшим источником помощи для нуждающихся, обеспечивая реализацию их прав человека как на практике, так и в законодательстве. Следует призывать гражданское общество сделать свои услуги и функции доступными всем лицам, находящимся под юрисдикцией государства, независимо от их иммиграционного статуса.

---

<sup>43</sup> «Аль-Нашиф против Болгарии», Жалоба № 50963/99, 20 сентября 2002 г.; «Шебашов против Латвии», Жалоба №50065/99, 9 ноября 2000г., незааявленная; и «Чонка против Бельгии», Жалоба №51564/99, 5 мая 2002 г.

