European Commission against Racism and Intolerance
Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

CRI(2007)39
Version russe
Russian version

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ПО БОРЬБЕ С РАСИЗМОМ И НЕТЕРПИМОСТЬЮ

ОБЩЕПОЛИТИЧЕСКАЯ РЕКОМЕНДАЦИЯ ЕКРН N° 11

О БОРЬБЕ С РАСИЗМОМ И РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИЕЙ В РАБОТЕ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

ПРИНЯТА 29 ИЮНЯ 2007 ГОДА

Страсбург, 4 октября 2007 года

COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Опубликовано
Европейской комиссией по борьбе с расизмом и нетерпимостью (ЕКРН)
Совет Европы - 2007
Отпечатано в Страсбурге

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 человеческое достоинство 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 мультиэтническом 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 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”;

2. 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;

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 правоохранительных 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 правоохранительных органов на почве расизма

5. Обеспечивать, чтобы законодательство, запрещающее прямую и косвенную расовую дискриминацию, распространялось на деятельность правоохранительных органов;

6. Осуществлять подготовку сотрудников правоохранительных 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 правоохранительных органов на почве расизма не будут терпимы;

8. Предоставлять поддержку и создавать механизмы консультаций для жертв расовой дискриминации или неправомерных действий правоохранительных 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, ЕКРН 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 ЕКРН 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 ЕКРН 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 правоохранительные 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 правоохранительным органам со стороны всех слоев общества повышает общую безопасность. Правоохранительные 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 правоохранительные 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 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’”

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 прнинадлежность, должен включить 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 ЕКРН 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 ЕКРН призвала собирать такого рода данные для повышения уровня подотчетности и создания общих основ для сбора информации с целью проведения соответствующей политики. ЕКРН 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 пнринадлежность, 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, правоохранительные 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 правоохранительные 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 правоохранительные 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 инструментов 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 приведёт 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:

a) “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.

b) “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 круглые сутки. 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 человеческое достоинство 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 [CPT/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 статьей (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 педусмотрено в законе, правонарушение на почве расизма должно рассматривться 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 определят, было ли совершено правонарушение и были ли, например, мотивы правонарушения были 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 рассдедованию. 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 использования 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 Клюни (Cm 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 правоохранительных органах в мультиэтнических обществах приводятся многочисленные подробные примеры механизмов, которые могут укрепить связи и сотрудничество между правоохранительными 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 правоохранительных органов, могут играть важную роль в установлении контактов, позволяя тем самым избегать конфликтов между правоохранительными органами и соответствующими группами меньшинств.

Пункт 19 Рекомендации:

“Предоставлять в максимально возможной степени тем, кто находится в контакте с правоохранительными 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 правоохранительными 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, правоохранительные 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 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”

88. Правоохранительные 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. Правоохранительным 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.