

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General
20 April 2015
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Двадцать девятая сессия

Пункт 9 повестки дня

**Расизм, расовая дискриминация, ксенофобия
и связанные с ними формы нетерпимости,
последующие меры и осуществление****Дурбанской декларации и Программы действий****Доклад Специального докладчика по вопросу
о современных формах расизма, расовой
дискриминации, ксенофобии и связанной с ними
нетерпимости Мутумы Рутере***Резюме*

Расовое и этническое профилирование, определяемое как использование сотрудниками правоохранительных органов, сил безопасности и пограничного контроля расы, цвета кожи, происхождения или национальной или этнической принадлежности в качестве основания для проведения в отношении соответствующих лиц тщательных досмотров, проверок личности и следственных действий для определения того, принимало ли то или иное лицо участие в уголовно-наказуемой деятельности, является устойчивой и повсеместной проблемой в деятельности правоохранительных органов, а его применение часто проявляется в связи с политикой в области национальной безопасности и иммиграции. Расовое и этническое профилирование часто усиливает дискриминацию, и без того существующую в результате этнического происхождения или принадлежности к меньшинству, и остается серьезной проблемой для осуществления прав различных расовых, этнических или религиозных групп во всем мире.

В настоящем докладе Специальный докладчик изучает контексты, которые привели к использованию расового и этнического профилирования, и приводит краткий обзор различных проявлений данного явления со стороны правоохранительных органов. Он рассматривает правовые, политические и нормативные рамки запрещения расового и этнического профилирования, а также политику и законы, применяемые на международном, региональном и национальном уровнях, а затем приводит различные примеры передовой практики, которая применялась для недопущения и пресечения использования расового и этнического профилирования.

GE.15-08003 (R) 150515 150515



* 1 5 0 8 0 0 3 *

Просьба отправить на вторичную переработку 

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–5	3
II. Деятельность Специального докладчика	6–11	4
A. Посещения стран.....	6–8	4
B. Прочая деятельность	9–11	4
III. Расовое и этническое профилирование в правоохранительных органах.	12–62	5
A. Контекст.....	12–15	5
B. Проявления расового и этнического профилирования со стороны правоохранительных органов	16–24	6
C. Правовая политика и нормативные рамки запрещения расового и этнического профилирования, а также аналогичные меры, политика и законы, принятые на международном, региональном и национальном уровнях	25–42	10
D. Примеры инициатив, принятых на национальном уровне для недопущения и преодоления расового и этнического профилирования	43–62	15
IV. Выводы и рекомендации	63–75	22

I. Введение

1. Настоящий доклад представлен в соответствии с резолюцией 25/32 Совета по правам человека. Он основан на докладе предыдущего мандатария (A/HRC/15/53), в котором тогдашний Специальный докладчик рассмотрел, в числе прочих вопросов, проблему расового профилирования со стороны правоохранительных органов и выразил обеспокоенность тем, что лица, принадлежащие к группам меньшинств или происходящие из среды мигрантов, регулярно подвергаются дискриминационным остановкам и обыскам, допросам и арестам со стороны сотрудников полиции и иммиграционных служб по причине их предполагаемой религиозной или этнической принадлежности. Он также основан на докладах о посещениях стран (A/HRC/20/33/Add.1 и A/HRC/23/56/Add.2) и учитывает последние события и собранную информацию в процессе прежде всего проведения совещания экспертов и дополнительного изучения данного явления.

2. Расовое и этническое профилирование обычно означает использование сотрудниками правоохранительных органов, сил безопасности и пограничного контроля расы, цвета кожи, происхождения или национальной или этнической принадлежности в качестве основания для проведения в отношении соответствующих лиц тщательных досмотров, проверок личности и следственных действий для определения того, принимало ли то или иное лицо участие в уголовно-наказуемой деятельности. Расовое и этническое профилирование является устойчивой и повсеместной проблемой в деятельности правоохранительных органов, и его применение часто возникает в связи с политикой национальной безопасности и иммиграции. Сотрудники полиции, иммиграционных служб и пенитенциарных учреждений часто преследуют представителей различных этнических, религиозных или расовых групп. После событий 11 сентября 2001 года в Соединенных Штатах Америки и в других странах сформировались новые модели и контексты расового и этнического профилирования, которые, согласно сообщениям, затрагивают все большее число лиц и представителей групп меньшинств. В Европе сотрудники правоохранительных органов, согласно сообщениям, преследуют аналогичные группы, особенно после недавнего экономического кризиса. Случаи расового и этнического профилирования также зарегистрированы и в других частях мира, таких как Африка, Азия и Ближний Восток. Таким образом, расовое и этническое профилирование может усугубить дискриминацию, и без того существующую в результате этнического происхождения или принадлежности к меньшинству.

3. Специальный докладчик уполномочен резолюцией 7/34 Совета по правам человека от 28 марта 2008 года заниматься практикой профилирования и ее отношением к мерам по борьбе с терроризмом. Сменявшие друг друга специальные докладчики занимались этой проблемой посредством посещений стран и направления сообщений государствам-членам. Нынешний Специальный докладчик привлек внимание к проблеме расового профилирования в одном из своих докладов о посещении страны, который он представил Совету по правам человека (A/HRC/23/56/Add.2). В различных докладах Специальный докладчик освещал новые отягчающие контексты и настоятельно призывал государства принять безотлагательные и всеобъемлющие меры по борьбе с данным явлением.

4. Для решения проблемы расового и этнического профилирования на международном, региональном и национальном уровнях принимаются важные ме-

ры, такие как разработка международных правовых рамок, регулярные оценки государств Организацией Объединенных Наций и региональными механизмами, принятие и укрепление законодательства и уголовного судопроизводства на национальном уровне, улучшение сбора данных и подготовки сотрудников правоохранительных органов. Тем не менее расовое и этническое профилирование сохраняется и продолжает представлять собой серьезную проблему для реализации прав лиц, принадлежащих к определенным расовым, этническим и религиозным группам во всем мире, особенно с учетом современных контртеррористических мер.

5. В настоящем докладе Специальный докладчик кратко излагает свою деятельность, изучает контекст, который привел к применению расового и этнического профилирования, и приводит краткий обзор различных проявлений расового и этнического профилирования со стороны правоохранительных органов, таких как полиция, иммиграционные службы и другие органы безопасности. Затем он предлагает обзор правовых, политических и нормативных положений, запрещающих расовое профилирование, а также соответствующих мер и законов, которые были приняты на международном, региональном и национальном уровнях, после чего приводит различные примеры надлежащей практики, которая была разработана и осуществлена в целях противодействия применению расового профилирования в правоохранительной деятельности международными и региональными организациями, правительствами, самими правоохранительными органами и гражданским обществом. В разделе IV изложены выводы и рекомендации.

II. Деятельность Специального докладчика

A. Посещения стран

6. Специальный докладчик хотел бы поблагодарить правительство Греции и выразить удовлетворение по поводу сроков его посещения, запланированного на май 2015 года. Он также надеется получить положительные ответы на свои просьбы посетить Аргентину и Южную Африку до конца 2015 года.

7. Специальный докладчик вновь направил просьбы о посещении Индии, Таиланда, Фиджи и Японии, на которые он ожидал ответов с приглашениями на момент подготовки доклада.

8. С 29 сентября по 6 октября 2014 года Специальный докладчик посетил Республику Корея (см. A/HRC/29/46/Add.1). Он выражает признательность правительству страны за сотрудничество и открытость в подготовке и проведении его визита.

B. Прочая деятельность

9. Специальный докладчик был основным выступающим на совещании за круглым столом по вопросу о применении сотрудниками полиции расового и этнического профилирования в ходе операций по остановке и обыску, которое было организовано Федеральным агентством Германии по борьбе с дискриминацией и состоялось 16 июня 2014 года в Берлине. В работе совещания участвовали международные эксперты и представители научных кругов, которые обсудили проблемы и примеры надлежащей практики по данному вопросу в Европе.

10. В рамках двадцать шестой сессии Совета по правам человека Специальный докладчик провел 26 июня 2014 года вспомогательное мероприятие, посвященное проблеме расизма в Интернете и социальных сетях, в котором приняли участие Исполнительный секретарь Европейской комиссии по борьбе против расизма и нетерпимости, заместитель Председателя Федеральной комиссии Швейцарии по борьбе с расизмом и представитель Ассоциации прогрессивных коммуникационных технологий (A/HRC/26/49).

11. 24 и 25 марта 2015 года Специальный докладчик был приглашен в качестве эксперта на совещание за круглым столом Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) под названием "Борьба с расизмом и дискриминацией: история, память и современные вызовы", проведенное в ознаменование Международного дня за ликвидацию расовой дискриминации в штаб-квартире ЮНЕСКО в Париже. На совещании был рассмотрен вопрос об использовании архивов, связанных с работоторговлей, для целей сохранения исторической памяти и повышения информированности и образования.

III. Расовое и этническое профилирование в правоохранительных органах

A. Контекст

12. Расовое профилирование представляет собой долгосрочную проблему, требующую пристального внимания в рамках данного мандата. В докладе Совету по правам человека о проявлениях диффамации религий, и в особенности о нынешних серьезных последствиях исламофобии для осуществления всех прав верующими, тогдашний Специальный докладчик привел ряд примеров расового и этнического профилирования и выразил особую обеспокоенность по поводу положения лиц, принадлежащих к группам меньшинств или являющихся выходцами из мигрантской среды, которых сотрудники правоохранительных органов и иммиграционных служб регулярно подвергают дискриминационным остановкам и обыску, допросам и арестам исключительно на основании их предполагаемой этнической или религиозной принадлежности. Он призвал государства не прибегать к подобной практике, которая является дискриминационной и запрещенной согласно международному праву (A/HRC/15/53 и Corr.1)

13. Нынешний Специальный докладчик в различных докладах особо отмечал сохраняющуюся проблему расового и этнического профилирования. В частности, и в связи с контртеррористической деятельностью, он отмечал, что мигранты и группы меньшинств являются особо уязвимыми по отношению к подобной практике правоохранительных органов и что глобальный экономический кризис лишь усилил уже существующую дискриминацию. Специальный докладчик продолжает получать сообщения о расовом и этническом профилировании во всем мире, которые указывают на постоянное присутствие данной проблемы в обычной деятельности по поддержанию правопорядка, а не только в области борьбы с терроризмом.

14. Настоящий доклад призван высветить продолжающиеся нарушения и предложить меры по преодолению проблемы расового и этнического профилирования. В докладе Специальный докладчик приводит примеры некоторых проявлений расового и этнического профилирования в деятельности различных правоохранительных учреждений в различных частях мира. Он рассматривает

применимое законодательство и нормы на международном, региональном и национальном уровнях и приводит ряд примеров надлежащей практики, которая осуществляется правительствами и местными органами власти, а также субъектами гражданского общества.

15. Доклад основан на деятельности предыдущих мандатариев, на исследованиях и докладах других мандатариев специальных процедур и на предыдущих исследованиях нынешнего Специального докладчика. Для того чтобы обсудить различные проявления профилирования и рассмотреть осуществляемую надлежащую практику, 11 и 12 ноября 2014 года Специальный докладчик в партнерстве с факультетом права Калифорнийского университета в Лос-Анджелесе провел совещание экспертов с участием широкого круга экспертов, представителей научных кругов и организаций гражданского общества. Были проведены дискуссии по ключевым тенденциям в различных проявлениях расового и этнического профилирования в деятельности полиции, сотрудников пограничных и миграционных служб, а также в пенитенциарных учреждениях, обсуждались вопросы безнаказанности и отсутствия подотчетности за такие деяния, совершаемые сотрудниками правоохранительных органов, и необходимость сбора и анализа дезагрегированных данных для документирования таких проявлений, а также необходимость применения альтернативных методов правоохранительной деятельности. Состоялся обмен мнениями по ключевым мерам правового и политического характера, которые принимались на международном, региональном и национальном уровнях, а также по некоторым видам надлежащей практики в области борьбы с расовым и этническим профилированием, проводимой государствами, международными и региональными организациями, гражданским обществом и частным сектором. Ряд примеров такой практики приводится в настоящем докладе. Специальный докладчик благодарит факультет права Калифорнийского университета в Лос-Анджелесе за его помощь в успешном проведении совещания экспертов.

В. Проявления расового и этнического профилирования со стороны правоохранительных органов

16. Сотрудники полиции, иммиграционных служб и пенитенциарных учреждений зачастую применяют расовое и этническое профилирование в самых различных формах и пагубных проявлениях. Правительственная политика может также способствовать дискреционной практике, позволяющей сотрудникам правоохранительных органов преследовать определенные группы или отдельных лиц по причине их цвета кожи, одежды или растительности на лице или языка, на котором те разговаривают. Мотивацией для профилирования иногда также служит скрытая предвзятость. Несмотря на то, что в ряде исследований было показано, насколько неэффективным является расовое и этническое профилирование, должностные лица продолжают применять эту практику¹. В отношении преследования меньшинств одним из проявлений является использование механизмов остановки и обыска или остановки и проверки. Результатом такой практики становится непропорционально высокая степень преследования

¹ Open Society Institute, *Ethnic Profiling in the Moscow Metro* (New York, 2006), размещено по адресу http://www.lamberthconsulting.com/uploads/Ethnic_Profiling.pdf; и American Civil Liberties Union Foundation of Massachusetts, *Black, Brown and Targeted: A Report on Boston Police Department Street Encounters from 2007–2010* (ACLU Racial Justice Program, 2014).

представителей таких зачастую уязвимых групп². Например, в одном из государств в южной части Тихого океана чернокожие мужчины подвергались задержанию сотрудниками полиции в 2,4 раза чаще с учетом их доли в составе основного населения³. В Европе общины рома подвергаются неравному числу проверок личности, и в некоторых случаях полиция останавливает пешеходов из числа рома в три раза чаще, чем остальных пешеходов⁴. В одном из североамериканских штатов 63,3% остановок полицией гражданских лиц приходилось на лиц африканского происхождения, несмотря на то, что они составляли только 24% от общей численности населения⁵.

17. В дополнение к этому сотрудники полиции могут в непропорционально большей степени подвергать преследованию определенные группы меньшинств на предмет остановок автомобилей. В одном из североамериканских штатов наблюдатели документально отобразили факты непропорционального преследования полицией водителей на основании их внешности⁶. По сообщению наблюдателей, никакой статистически значимой разницы поведения водителей не наблюдалось, однако 73,2% остановленных и арестованных являлись лицами африканского происхождения, несмотря на то, что такие лица составляли лишь 13,5% от всех водителей и пассажиров⁷. В другом докладе сообщалось, что в муниципалитете, где эта группа лиц составляла 67% населения, 85% остановленных полицией автомобилей принадлежали лицам из этой группы, также как и 90% вызванных в суд и 93% арестованных; кроме того, применение силы полицией осуществлялось в 88% случаев против лиц африканского происхождения. Аналогичным образом в судебной системе этого же города на данную группу приходилось 95% осужденных за правонарушения пешеходов и 92% случаев, связанных с нарушениями общественного порядка⁸.

18. Аналогичные проявления расового и этнического профилирования наблюдаются в тех случаях, когда должностные лица проводят проверки документов под предлогом борьбы с нелегальной иммиграцией. При таких видах остановок сотрудники полиции или иммиграционной службы требуют предъявить документы, удостоверяющие личность, для проверки статуса проживания в стране. Власти используют проверку документов для преследования таких

² Rachel Neild and others, *Ethnic Profiling in the European Union: Pervasive, Ineffective, and Discriminatory* (New York, Open Society Institute, 2009), размещено по адресу http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/profiling_20090526.pdf.

³ Flemington and Kensington Community Legal Centre, summary of Gordon and Henstridge first reports.

⁴ Open Society Institute, *"I Can Stop and Search Whoever I Want": Police Stops of Ethnic Minorities in Bulgaria, Hungary, and Spain* (New York, 2007), размещено по адресу http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/profiling_20070419.pdf.

⁵ Rachel Neild and others, *Ethnic Profiling in the European Union: Pervasive, Ineffective, and Discriminatory*; and American Civil Liberties Union Foundation of Massachusetts, *Black, Brown and Targeted: A Report on Boston Police Department Street Encounters from 2007–2010*.

⁶ Amy Farrell and others, "Massachusetts racial and gender profiling final report: executive summary", Institute on Race and Justice (2004), размещено по адресу http://iris.lib.neu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1001&context=race_justice_pubs.

⁷ John C. Lamberth, "Data collection and benchmarking of the Bias Policing Project" (Lamberth Consulting, 2006).

⁸ United States Department of Justice, Civil Rights Division, "Investigation of the Ferguson Police Department", размещено по адресу www.justice.gov/sites/default/files/opa/press-releases/attachments/2015/03/04/ferguson_police_department_report_1.pdf.

лиц и задержания и ареста просителей убежища⁹. В Европе власти предпочитают останавливать мужчин африканского и ближневосточного происхождения, а также представителей других групп меньшинств по признаку их внешности. Исследование, проведенное в одном из восточноевропейских государств, показывает, что полиция проявляет непропорционально высокое внимание к лицам неславянской внешности в метро¹⁰. Сотрудники правоохранительных органов также преследуют отдельных лиц по признаку их религии и проводят массовые проверки документов вблизи мечетей¹¹.

19. Еще одним проявлением расового и этнического профилирования является возросшее применение силы в отношении групп меньшинств со стороны сотрудников правоохранительных органов¹². В одном из латиноамериканских государств лица африканского происхождения вдвое чаще подвергаются применению смертоносной силы со стороны полиции с учетом их общей представленности в составе населения¹³. В данной стране смертоносная сила полиции, нередко используемая против общин меньшинств, часто обосновывается стремлением не допустить столкновения между этими общинами и коренным населением.

20. В контексте иммиграции расовое и этническое профилирование имеет место в пунктах доступа в страны – в местах официального пересечения государственной границы, а также в таких транспортных узлах, как аэропорты, железнодорожные и автобусные вокзалы. В этих местах таможенные и пограничные службы заставляют конкретных лиц или конкретные группы пройти дополнительную проверку и собеседование. Зачастую прохождение проверки такими лицами мотивируется взаимосвязью между иммиграционным статусом и гражданством, расой или этнической принадлежностью. Меры безопасности и наблюдение, осуществляемое полицией в связи с усилиями по борьбе с терроризмом, также служат основанием для применения расового или этнического профилирования. По сути, во всем мире государства настолько закрепили такие процедуры, что они стали неотъемлемой частью иммиграционных систем¹⁴.

21. Внутри государств национальные и местные власти используют расовое и этническое профилирование в целях обеспечения соблюдения иммиграционных правил (A/HRC/17/33/Add.4). В некоторых федеративных государствах соглашения, заключенные между центральным правительством и местными полицейскими подразделениями, привели к чрезмерному делегированию полномочий лицам, склонным к применению профилирования, что приводит к ситуации, когда работники, не относящиеся к миграционным службам, непосредственно занимаются проведением иммиграционной политики. Кроме того, провинции и муниципалитеты также принимают положения, дополняющие федеральное законодательство. В обоих сценариях дискреционные полномочия до-

⁹ Aida Alami, “African migrants in Morocco tell of abuse”, *New York Times*, 28 November 2012. Размещено по адресу www.nytimes.com/2012/11/29/world/middleeast/african-migrants-in-morocco-tell-of-abuse.html?pagewanted=all&_r=1 & Nov. 28, 2012.

¹⁰ Open Society Institute, *Ethnic Profiling in the Moscow Metro*.

¹¹ Rachel Neild and others, *Ethnic Profiling in the European Union: Pervasive, Ineffective, and Discriminatory*.

¹² Robert Chanin and others, “Restoring a national consensus: the need to end racial profiling in America”, The Leadership Conference (2011).

¹³ Ignacio Cano, “Racial bias in police use of lethal force in Brazil”, *Police Practice and Research: An International Journal* (2010).

¹⁴ Rachel Neild and others, *Ethnic Profiling in the European Union: Pervasive, Ineffective, and Discriminatory*.

пускают профилирование на стадиях остановки, ареста, расследования и судебного преследования¹⁵.

22. Профилирование в сфере иммиграции также ограничивает возможности жертв путешествовать. Например, отказ государств выдавать свидетельства о регистрации рождений и документы, удостоверяющие личность, членам конкретных этнических групп препятствует перемещению лиц через границы и их доступу к государственным пособиям (A/69/398). Иногда государства разрешают или поощряют применение расового и этнического профилирования частными субъектами. Одно ближневосточное государство уже ограничило передвижение лиц определенной этнической принадлежности, включая его собственных граждан. Кроме того, согласно сообщениям, оно разрешило одной авиакомпании подвергать эту группу процедуре тщательного обыска (A/HRC/25/67). Профилирование со стороны частных и государственных субъектов может также осуществляться с использованием различных технологий. Корпорации разработали программное обеспечение по "профилированию риска", которое они продают правоохранительным структурам для использования на пограничных пунктах и для создания баз данных о преступности. В связи с этим возникает обеспокоенность по поводу институционализации профилирования¹⁶.

23. Расовое и этническое профилирование также проявляется в широкой процессуальной независимости, допускаемой системами уголовного правосудия государств. Исследования подтверждают наличие сильной взаимосвязи между статусом меньшинства и назначением более строгих уголовных наказаний¹⁷. Свидетельства, поступающие из некоторых государств, показывают, что скрытая предвзятость, включая стереотипы о том, что люди с небелым цветом кожи склонны к насилию, оказывает влияние на уголовное расследование.

24. Высокая степень процессуальной независимости в системах уголовного правосудия государств способствуют расовому и этническому профилированию и приводит к непропорционально высокой представленности представителей этнических меньшинств в местах содержания под стражей¹⁸. В 2014 году 60% заключенных в одном североамериканском штате составляли лица, принадлежащие к расовым и этническим меньшинствам¹⁹. Кроме того, в ряде штатов были проведены кампании по применению суровых мер в отношении употребления наркотиков. Результатом этих кампаний стала непропорционально высокая доля представителей меньшинств в составе заключенных тюрем²⁰. Так, например, в исследовании, проведенном в одном из североамериканских штатов, было показано, что у мужчин африканского происхождения вероятность

¹⁵ Hiroshi Motomura, *Immigration Outside the Law* (Oxford University Press, 2014).

¹⁶ Frank Gardner, "Risk profiling software tackles the terrorist threat", BBC news website, 21 November 2012, размещен по адресу <http://m.bbc.com/news/technology-20412478>.

¹⁷ William T. Pizzi, Irene V. Blair and Charles M. Judd, "Discrimination in sentencing on the basis of Afrocentric features", *Michigan Journal of Race and Law*, vol. 10 (2005), p. 327.

¹⁸ Angela Y. Davis and Dylan Rodriguez, "The challenge of prison abolition: a conversation", *Social Justice*, vol. 27 (2000), p. 212.

¹⁹ Christina R. Rivers, "Civil death and the execution of democracy: black political power in the 'New Jim Crow' era of mass incarceration, National Conference of Black Political Scientists (Wilmington, 2014), размещено по адресу http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2404105.

²⁰ James Austin and others, "The use of incarceration in the United States", *Critical Criminology*, vol. 10 (2001), pp. 17–41 (2001); и Frank Rudy Cooper, "The un-balanced Fourth Amendment: a cultural study of the drug war, racial profiling and Arvizu", *Villanova Law Review*, vol. 47 (2002), p. 851.

попасть в тюрьму за преступления, связанные с наркотиками, почти в 12 раз выше, чем у остальных мужчин, несмотря на обследования, подтверждающие, что обе группы употребляли и продавали наркотики приблизительно в равной степени²¹.

С. Правовая политика и нормативные рамки запрещения расового и этнического профилирования, а также аналогичные меры, политика и законы, принятые на международном, региональном и национальном уровнях

25. В ответ на проявления вышеописанного феномена Специальный докладчик напоминает о том, что международные и региональные организации, а также государства приняли множество законов и договоров, направленных на пресечение и запрещение применения расового и этнического профилирования.

1. Международная правовая политика и нормативные рамки

26. Расовое и этническое профилирование запрещено в соответствии с нормами международного права прав человека и несовместимо с такими различными положениями, как право на жизнь, свободную от расовой дискриминации, право на равенство перед законом, право на свободу и безопасность личности и право на презумпцию невиновности. В частности, Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации в статьях 2, 4, 5 и 7 запрещает применение расового профилирования. Кроме того, положение о всеобщем равенстве Международного пакта о гражданских и политических правах (статья 26) и другие предусмотренные в нем конкретные гарантии запрещают расовую дискриминацию в связи с "правом на свободу и безопасность лица", признают незаконными "произвольные аресты или произвольное содержание под стражей" и не допускают лишения свободы "иначе, как на таких основаниях и в соответствии с такой процедурой, которые установлены законом" (пункт 1 статьи 9).

27. Специальный докладчик напоминает, что ряд правозащитных механизмов Организации Объединенных Наций уже рассматривал проблему применения расового и этнического профилирования в полиции, при осуществлении иммиграционного и пограничного контроля, а также в местах лишения свободы. В частности, Комитет по ликвидации расовой дискриминации ясно указал, что Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации запрещает государствам-членам проводить профилирование на основании расы или этнической принадлежности. В своей общей рекомендации № 13 о подготовке сотрудников правоохранительных органов по вопросам защиты прав человека Комитет напомнил положения статьи 2 Конвенции, которая обязывает государства-члены обеспечивать, чтобы государственные органы и учреждения не поддерживали расовую дискриминацию, а также обязательство государств-участников гарантировать защищаемые согласно статье 5 Конвенции права на равенство перед законом без различия расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения. Комитет также пояснил, что эти обязательства возлагаются на сотрудников национальных правоохранительных органов, которые должны быть надлежащим образом информированы об обязательствах своих

²¹ Marc Mauer and David Cole, "Five myths about incarceration", *Washington Post*, 17 June 2011, размещено по адресу http://www.washingtonpost.com/opinions/five-myths-about-incarceration/2011/06/13/AGfIWvYH_story.html.

государств и о Кодексе поведения сотрудников правоохранительных органов (см. резолюцию 34/169 Генеральной Ассамблеи, приложение).

28. Кроме того, Комитет вновь подтвердил свою позицию по расовому и этническому профилированию в своей общей рекомендации № 31 о предупреждении расовой дискриминации в процессе отправления и функционирования системы уголовного правосудия. Комитет рекомендовал государствам не допускать допросов, арестов и обысков лиц, основанных исключительно на внешности этих лиц, которая вызывает более серьезные подозрения в отношении таких лиц. К соответствующим государственным служащим, в частности, относятся сотрудники полиции, военнослужащие, работники таможен, аэропортов, пенитенциарных учреждений, а также социальных, медицинских и психиатрических служб. Комитет непосредственно использовал эти рекомендации, касающиеся расового и этнического профилирования, при проведении своей оценки отдельных государств-членов.

29. Комитет по правам человека в 2009 году пришел к заключению о том, что случай расового профилирования в контексте иммиграционного контроля представлял собой дискриминацию. В данном деле, конкретно оценивая проверку документов для целей иммиграции в свете статей 2 (3) и 26 Международного пакта о гражданских и политических правах, Комитет счел, что

проверки документов, проводимые в интересах обеспечения общественной безопасности или профилактики преступлений в целом и осуществляемые, в частности, в интересах борьбы с незаконной миграцией, являются законными. Однако при проведении таких проверок физические или этнические характеристики людей сами по себе не должны рассматриваться в качестве возможных свидетельств их незаконного нахождения в стране. Кроме того, такие проверки не должны проводиться избирательно, т.е. лишь в отношении людей с определенными физическими или этническими признаками. В противном случае они не только будут унижать достоинство проверяемых людей, но и будут способствовать распространению ксенофобии в обществе и идти вразрез с любыми мерами, направленными на борьбу с расовой дискриминацией²².

30. Другие механизмы Организации Объединенных Наций также подтверждают обязательства государств по ликвидации расового и этнического профилирования. В Дурбанской декларации и Программе действий к государствам был обращен конкретный призыв разработать, осуществлять и обеспечить применимые эффективные меры с целью ликвидации этого явления²³. Рабочая группа по универсальному периодическому обзору регулярно напоминает государствам об их обязательстве бороться против расового и этнического профилирования. В 2007 году Рабочая группа экспертов по проблеме лиц африканского происхождения посвятила этому вопросу свою шестую сессию и утвердила определение этой практики, изложенное в Дурбанской декларации и Программе действий. Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом также обратил внимание на эту проблему в контексте "профилирования террористов" (A/HRC/13/37).

31. Наконец, в Рабатском плане действий по запрещению пропаганды национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющей собой подстре-

²² Сообщение № 1493/2006, *Розалинд Уильямс Лекрафт против Испании*, Соображения приняты 27 июля 2009 года.

²³ См. A/CONF.189/12 и Согг.1, глава I, пункт 72.

кательство к дискриминации, вражде или насилию²⁴, в результате сотрудничества мандатариев нескольких специальных процедур государствам было рекомендовано активизировать свое участие в крупномасштабных усилиях по пресечению негативных стереотипов и дискриминации в отношении лиц и общин на основании их гражданства, этнического происхождения, религии или убеждений.

2. Региональная правовая политика и нормативные рамки

32. Что касается Европы, то Европейская конвенция о правах человека не содержит конкретных положений, касающихся расового и этнического профилирования. Вместе с тем ряд прав, защищаемых в соответствии с Конвенцией, могут дать основания для выдвижения юридических аргументов и претензий в связи с этой практикой, в частности положения, касающиеся права на свободу и безопасность (статья 5), права на уважение частной и семейной жизни (статья 8), права на эффективные средства правовой защиты (статья 13) и запрещения дискриминации (статья 14). Кроме того, существуют два соответствующих протокола к Европейской конвенции о правах человека, которые предусматривают свободу передвижения (протокол № 4) и общий запрет на дискриминацию (протокол № 12)²⁵.

33. Европейский суд по правам человека вынес решение по заявлению, касавшемуся расового профилирования. Он признал эту практику незаконной дискриминацией²⁶.

34. Европейская комиссия по борьбе против расизма и нетерпимости, созданная Советом Европы в 1993 году, в своей Общеполитической рекомендации № 11 о борьбе против расизма и расовой дискриминации в деятельности полиции подчеркнула, что расовое и этническое профилирование не является допустимым или оправданным методом для реагирования на вызовы повседневной реальной борьбы с преступностью, включая терроризм. Комиссия подчеркнула, что расовое и этническое профилирование является разновидностью расовой дискриминации и, таким образом, нарушением прав человека, усиливает стереотипы, является неэффективным и приводит к сокращению безопасности человека (пункт 25). Кроме того, Комиссия сформулировала четыре конкретные рекомендации по данному вопросу для членов Европейского союза, а именно: "четко определить и запретить расовое и этническое профилирование в законодательном порядке" (пункт 1); "провести исследование по вопросу расового профилирования и контролировать работу полиции на предмет выявления методов расового профилирования, в том числе за счет сбора данных в разбивке по таким основаниям, как национальное или этническое происхождение, язык, религия и гражданство, в связи с соответствующей деятельностью полиции" (пункт 2); "ввести стандарт обоснованного профилирования, в соответствии с

²⁴ Рабатский план действий по запрещению пропаганды национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию. Выводы и рекомендации четырех региональных экспертных рабочих совещаний, организованных Управлением Верховного комиссара по правам человека в 2011 году, принятые экспертами в Рабате 5 октября 2012 года. Размещено по адресу http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/SeminarRabat/Rabat_draft_outcome.pdf.

²⁵ Open Society Justice Initiative, Case Digests, *International Standards on Ethnic Profiling: Standards and Decisions from the European Systems* (2013).

²⁶ Европейский суд по правам человека, *Тимухев против России*, заявления № 55762/00 и 55974/00, решение от 13 декабря 2005 года.

которым полномочия, связанные с мероприятиями по контролю, наблюдению или расследованию, могут осуществляться только на основании подозрения, которое базируется на объективных критериях" (пункт 3); и "вести подготовку сотрудников полиции по проблеме расового профилирования и применения стандарта обоснованного подозрения" (пункт 4).

35. Комиссар Совета Европы по правам человека постоянно осуждал практику расового и этнического профилирования и подчеркивал, что она представляет собой потенциальное нарушение статьи 14 Европейской конвенции о правах человека. Комиссар предостерегал в отношении допущения, на котором основано профилирование террористов, и осуждал досаждающие действия в отношении значительного числа ни в чем не повинных людей в результате применения такой практики. Комиссар также подверг сомнению эффективность и результаты этой практики, предупреждая о ее вредных последствиях для взаимоотношений между полицией и населением, и рекомендовал разработать эффективные методы полицейской деятельности, основанные на изучении индивидуального поведения или собранных агентурных данных либо на тех и других. Аналогичным образом Комиссар указывал, что проведение остановок и обысков на основании этнических или религиозных признаков является контрпродуктивным и нарушает нормы прав человека. Комиссар призвал использовать стандарт обоснованного подозрения в качестве основы для проведения задержания и обыска сотрудниками правоохранительных органов. Наконец, Комиссар осудил практику этнического профилирования, проводимого в отношении рома, включая специальные (биометрические) базы данных, полицейские облавы и дискриминационные пограничные проверки, а также непропорционально высокие уровни остановок и обысков, и призвал покончить с этой практикой, а также рекомендовал проводить мониторинг деятельности полиции, в частности за счет сбора дезагрегированных данных²⁷.

36. Европейский союз принял нормативные положения против расового и этнического профилирования, в том числе в сводном тексте Договора о Европейском союзе и в сводном варианте Договора о функционировании Европейского союза. Кроме того, в Хартии основных прав Европейского союза имеются положения, гарантирующие равенство перед законом и запрещающие дискриминацию. В дополнение к этому 29 июня 2000 года Совет Европейского союза принял Директиву о расовом равенстве, закрепляющую принцип равного обращения вне зависимости от расового или этнического происхождения²⁸.

37. Специальный докладчик также отмечает, что Европейский парламент издал рекомендацию в отношении профилирования, в частности по признакам этнической принадлежности, расы, в борьбе против терроризма, при обеспечении правопорядка, в деятельности иммиграционных таможенных и пограничных служб, в которой указал, что расовое и этническое профилирование вызывают "глубокую обеспокоенность, поскольку оно вступает в конфликт с недискриминационными нормами"²⁹. Европейский парламент особо отметил, что использование правоохранительными органами этнической принадлежности, национального происхождения или религии в качестве факторов проведения рассле-

²⁷ Council of Europe Commissioner of Human Rights, *Human Rights of Roma and Travellers in Europe* (Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2012), p. 84.

²⁸ Council directive of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin (2000/43/EC).

²⁹ European Parliament recommendation to the Council of 24 April 2009 on the problem of profiling, notably on the basis of ethnicity and race, in counter-terrorism, law enforcement, immigration, customs and border control (2008/2020(INI)).

дования "должно пройти тщательную проверку на предмет эффективности, необходимости и соразмерности", а также предупредил, что "профилирование, основанное на стереотипных представлениях, может усугубить чувства враждебности и ксенофобии среди широких слоев населения", и рекомендовал принять четкое определение профилирования, использовать анонимную этническую статистику для выявления дискриминации в правоприменительной практике, установить действенные гарантии и создать эффективные и доступные механизмы для жертв профилирования.

38. В 2006 году сеть независимых экспертов Европейского союза в области основных прав издала заключение по расовому и этническому профилированию, в котором рекомендовала принять нормативные рамки, запрещающие эту практику, для того чтобы такие факторы, как раса, этническая принадлежность, религия или национальное происхождение, не использовались в качестве факторов, указывающих на преступную деятельность как в целом, так и в конкретном контексте контртеррористической деятельности. Для отображения дискриминационного отношения правоохранительных органов, практикующих расовое профилирование, было также рекомендовано использовать статистические данные. Сеть рекомендовала государствам с наибольшей возможной ясностью определить условия, при которых правоохранительные органы могут осуществлять дискреционные полномочия применительно к проверке документов или процедурам остановки и обыска, а также привлекать к ответственности за поведение, равносильное расовому или этническому профилированию, не только посредством использования уголовных наказаний, но и предоставления гражданско-правовых средств защиты пострадавшим либо посредством административных или дисциплинарных мер³⁰.

39. В 2010 году Агентство Европейского союза по основным правам опубликовало всеобъемлющий доклад по вопросу о расовом и этническом профилировании, в котором содержалось упоминание о нормах Европейского союза, касающихся защиты личных данных и недискриминации. Агентство предупредило о том, что остановка и обыск, производимые "исключительно или преимущественно" на основании расы, этнического происхождения или религии какого-либо лица, представляют собой дискриминацию и являются незаконными. В своем докладе Агентство предложило использовать в качестве основания для подозрения индивидуальное поведение (исключая внешний вид) и предупредило о пагубных последствиях этнического профилирования для общинных отношений, а также о неэффективности данной практики. Агентство рекомендовало провести подготовку сотрудников правоохранительных органов по вопросу о расовом и этническом профилировании и обеспечить, чтобы их операции по остановке и обыску контролировались посредством сбора данных в разбивке по расовому признаку при условии соблюдения принципов анонимности и осознанного согласия³¹.

40. Африканская хартия прав человека и народов призвана поощрять и защищать права человека и основные свободы на континенте. В этом документе содержатся такие положения, способствующие запрещению расового и этнического профилирования, как положение о праве на свободу от дискриминации (статья 2), праве на равенство перед законом и равную защиту со стороны зако-

³⁰ European Union Network of Independent Experts on Fundamental Rights, "Ethnic profiling" (CFR-CDF.Opinion4.2006), p. 7.

³¹ European Union Agency for Fundamental Rights. *Towards More Effective Policing: Understanding and Preventing Discriminatory Ethnic Profiling: A Guide* (Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2010), p. 64.

на (статья 3), праве на свободу личности и защиту от произвольного ареста (статья 6) и праве на свободу передвижения (статья 12)³².

41. В Организации американских государств имеется ряд правозащитных документов по борьбе с дискриминацией. Американская конвенция о правах человека содержит положения, касающиеся права на свободу личности (статья 7), права на неприкосновенность частной жизни (статья 11), свободы передвижения и выбора места жительства (статья 22) и права на равную защиту (статья 24). В 2006 году Постоянный совет Организации американских государств учредил рабочую группу по подготовке проекта межамериканской конвенции по борьбе против расизма, расовой дискриминации и связанных с ними форм нетерпимости, который был принят Генеральной ассамблеей Организации 5 июня 2013 года и представляет собой согласованные правовые рамки для искоренения расизма и нетерпимости в Северной и Южной Америке, хотя на момент написания настоящего доклада он еще не вступил в силу³³.

42. В 2009 году Межамериканская комиссия по правам человека определила расовое и этническое профилирование как тактику, "применяемую под мнимыми предлогами обеспечения и защиты общественной безопасности", которая "мотивирована стереотипами, основанными на расе, цвете кожи, этнической принадлежности, языке, происхождении, религии, гражданстве, месте рождения или на сочетании этих факторов, а не на объективных подозрениях", и которая "основана на том, чтобы выделять дискриминационным образом отдельных лиц или группы, исходя из ошибочного предположения о том, что люди с такими свойствами склонны принимать участие в совершении конкретных видов преступлений"³⁴. Аналогичным образом Межамериканская комиссия в своем докладе о положении лиц африканского происхождения отметила, что такие лица чаще подвергаются подозрениям, гонениям, преследованиям и признанию виновными по сравнению с остальной частью населения. В Комиссию поступали сообщения с подробным описанием селективного ареста таких лиц на основании расового профилирования, необоснованного полицейского надзора и негативных примеров взаимодействия с полицией, непропорциональных уровней ареста и их чрезмерной представленности в системе уголовного правосудия.

D. Примеры инициатив, принятых на национальном уровне для недопущения и преодоления расового и этнического профилирования

43. В приведенном ниже разделе Специальный докладчик представляет обзор ряда законодательных, политических и институциональных инициатив, которые были приняты государствами и другими заинтересованными сторонами, включая субъектов гражданского общества, для недопущения и преодоления расового и этнического профилирования.

³² African Commission on Human and Peoples' Rights. Размещено по адресу www.achpr.org/instruments/achpr/ (по состоянию на 2 февраля 2015 года).

³³ Размещено по адресу http://www.oas.org/en/sla/dil/inter_american_treaties_A-68_racism.asp.

³⁴ Inter-American Commission on Human Rights, report No. 26/09 (admissibility and merits), case 12.440, Wallace de Almeida (Brazil), 20 March 2009, para. 143.

1. Национальные правовые рамки

44. Решение проблемы расового и этнического профилирования обеспечивается с помощью национальных программ и различных инициатив, таких как руководства и рекомендации, публикуемые правительствами. В Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии Закон о межрасовых отношениях (с изменениями) 2000 года распространил запрещение расовой дискриминации на исполнение публичных функций государственными органами, включая полицию, органы пограничного контроля и другие государственные ведомства. Статья 19В (1) Закона в настоящее время предусматривает, что "государственным органам запрещается при исполнении любых властных полномочий совершать такие деяния, которые представляют собой дискриминацию"³⁵.

45. Также в Соединенном Королевстве Закон о равенстве 2010 года объединяет в едином правовом акте действующее законодательство по борьбе с дискриминацией и устанавливает правовые рамки защиты индивидуальных прав и обеспечения равных возможностей. Закон применяется ко всем организациям, обеспечивающим предоставление государственных услуг, включая сотрудников полиции, таможен, акцизных чиновников, налоговых инспекторов, работников здравоохранения и сотрудников по технике безопасности, иммиграционных служащих, а также надзирателей тюрем и работников службы пробации³⁶. Целью закона является ликвидация незаконной дискриминации, притеснения и виктимизации и других видов поведения, запрещаемых в соответствии с его положениями, обеспечение равных возможностей для групп меньшинств и налаживание хороших отношений между меньшинствами и остальной частью населения.

46. В 2003 году правительство Соединенных Штатов опубликовало записку с руководящими указаниями по вопросу о взаимодействии между представителями различных рас и сотрудниками федеральных правоохранительных органов. Это руководство, которое было обновлено в декабре 2014 года, было подготовлено Министерством юстиции³⁷ и устанавливает механизмы по борьбе с расовым и этническим профилированием в деятельности по поддержанию правопорядка. В отношении повседневных или незапланированных решений по укреплению правопорядка в руководстве указано, что сотрудники федеральных правоохранительных органов не могут использовать в какой бы то ни было степени расу или этническое происхождение для описания конкретного подозреваемого лица. Осуществляя деятельность в связи с конкретным расследованием, сотрудники федеральных правоохранительных органов могут учитывать расу или этническое происхождение только в той мере, если а) имеется достоверная информация; б) информация касается мест или временных рамок; и с) информация связывает лиц конкретной расы или этнической принадлежности с конкретным противоправным деянием, схемой или организацией. Если имеют место расследования или ситуации, угрожающие национальной безопасности, катастрофические события или вопросы пограничного контроля, сотрудники федеральных правоохранительных органов могут пользоваться расовыми или этническими приметами лишь в той мере, в какой это разрешается Конституцией

³⁵ Размещено по адресу <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/34/contents>.

³⁶ Размещено по адресу <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/15/contents>. Закон о равенстве 2010 года действует в Англии, Шотландии и Уэльсе. Северная Ирландия имеет отдельное законодательство.

³⁷ Размещено по адресу <http://csgjusticecenter.org/law-enforcement/publications/guidance-for-federal-law-enforcement-agencies-regarding-the-use-of-race-ethnicity-gender-national-origin-religion-sexual-orientation-or-gender-identity/>.

и законодательством. Эта записка с руководящими указаниями относится только к сотрудникам федеральных органов и не распространяется на органы штатов и местные органы, которые осуществляют подавляющее большинство функций по поддержанию правопорядка. Однако ее обновленный вариант теперь применяется и к Министерству национальной безопасности, а также к деятельности по сбору оперативной информации. Специальный докладчик с удовлетворением отмечает обновленный и всеобъемлющий вариант этой записки и надеется, что она может послужить образцом надлежащей практики для других органов власти и для других стран.

47. В Соединенных Штатах Америки штаты и местные органы приняли законодательство, запрещающее расовое профилирование при проведении сбора данных. На федеральном уровне в мае 2013 года на рассмотрение сената был представлен Закон о запрещении расового профилирования; на момент подготовки настоящего доклада он все еще находился на стадии обсуждения. Этот закон запретит сотрудникам и учреждениям по охране правопорядка заниматься расовым профилированием и обяжет федеральные правоохранительные органы осуществлять надлежащие меры и процедуры по ликвидации расового и этнического профилирования, а также положит конец практике, которая в настоящее время позволяет продолжать его осуществлять. Закон также обяжет государственные органы штатов и местные органы, а также советы племен, обращающиеся за дотациями или федеральным финансированием, подтверждать, что они осуществляют надлежащие меры и процедуры по ликвидации расового и этнического профилирования и уже ликвидировали любую подобную практику³⁸. Наконец, этот Закон уполномочит Генерального прокурора предоставлять субсидии и контракты на сбор данных, связанных с расовым и этническим профилированием, и на развитие передовых методов и систем по ликвидации такой практики.

48. В Швеции Закон об иностранцах предусматривает, что никто не может быть остановлен или подвергнут проверке исключительно на основании цвета кожи, имени, языка или исходя из других аналогичных признаков. В этой связи соответствующие стандарты и руководящие принципы могли бы обеспечить сотрудникам четкие инструкции в отношении допустимого или недопустимого использования этнической принадлежности, расы и национального происхождения при осуществлении их работы³⁹.

2. Политика и институциональные стандарты

49. В некоторых странах для сотрудников правоохранительных органов разработаны кодексы поведения, запрещающие использовать этническую принадлежность, религию и национальное происхождение для преследования конкретных лиц в качестве подозреваемых, при этом также имеется требование о том, чтобы сотрудники правоохранительных органов принимали свои решения, руководствуясь обоснованными подозрениями⁴⁰. Во Франции кодекс поведения национальной полиции запрещает дискриминацию и предусматривает вежливое и уважительное обращение с населением и любыми задержанными лицами. Этот кодекс распространяется на всех сотрудников правоохранительных органов страны, включая тех, кто осуществляет иммиграционные и контртеррористические операции.

³⁸ Размещено по адресу <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/senate-bill/1038> (доступ осуществлялся 17 февраля 2015 года).

³⁹ Aliens Act (*Utlanningslag*) (2005:716).

⁴⁰ Open Society Foundations, *Reducing Ethnic Profiling in the European Union: A Handbook of Good Practices* (New York, 2012), p. 38.

стические функции⁴¹. Кодексы поведения полиции устанавливают аналогичные стандарты в Австрии и Северной Ирландии.

50. Специальный докладчик был проинформирован о том, что ряд передовых методов, основанных на конкретных формах поведения, был внедрен в правоприменительную деятельность по вопросам иммиграции. Важно обращать внимание сотрудников скорее на поведенческие факторы риска, нежели на допущения, связанные с национальной, расовой или этнической принадлежностью. Так, примером основанной на оперативных данных системы, учитывающей факторы поведения, является информационная система поведенческого профилирования, используемая в брюссельском аэропорту.

51. К числу позитивных мер, принятых государствами в ответ на указанную проблему, можно отнести использование стратегических планов действий; порой такие планы санкционированы политическими органами, однако они могут приниматься и старшим руководством правоохранительных органов. Они отражают политическую приверженность принятию мер по решению проблемы и могут служить основанием или дорожной картой для действий по преодолению расового и этнического профилирования⁴².

3. Органы по надзору и обеспечению равенства

52. В ряде государств для решения проблемы расового и этнического профилирования были созданы органы по надзору за деятельностью служб правопорядка и механизмы рассмотрения жалоб. Такие механизмы играют важную роль в деятельности по выявлению дискриминационной практики правоохранительных органов, привлечению к ним внимания и предложению средств правовой защиты. К таким учреждениям могут относиться национальные органы по обеспечению равенства или специализированные органы по рассмотрению жалоб на действия полиции и осуществлению надзора. В Соединенном Королевстве Независимая комиссия по жалобам на действия полиции расследует жалобы и заявления о ненадлежащем поведении и может вносить рекомендации по вопросам политики. На эту комиссию возложена общая ответственность за всю систему расследования жалоб на полицию и, согласно закону, она уполномочена повышать общественное доверие к системе рассмотрения жалоб на действия полиции в Англии и Уэльсе. Комиссия является независимой от полиции или правительства⁴³.

53. В дополнение к внешнему гражданскому надзору за деятельностью правоохранительных органов в Европе существуют еще две модели организации такой деятельности. В Дании, Норвегии и Швеции Генеральной прокуратуре приданы служащие правоохранительных органов, которые получают и расследуют жалобы на сотрудников полиции⁴⁴. Во Франции Национальная комиссия по вопросам полицейской этики, независимый административный орган, созданный в 2000 году, обеспечивает соблюдение этических норм сотрудниками правоохранительных органов Франции. С жалобами можно обращаться в Комиссию через депутатов Национального собрания или сената, Управление омбудсмена, Высший орган по борьбе с дискриминацией и обеспечению равен-

⁴¹ Commission nationale pour la déontologie de la sécurité, saisine No. 2009.77.

⁴² Open Society Foundations, *Reducing Ethnic Profiling in the European Union: A Handbook of Good Practices*, p. 51.

⁴³ Веб-сайт Независимой комиссии по жалобам на действия полиции: <https://www.ipcc.gov.uk/> (по состоянию на 16 марта 2015 года).

⁴⁴ Open Society Foundations, *Reducing Ethnic Profiling in the European Union: A Handbook of Good Practices*, p. 57.

ства, Защитника детей и Генерального инспектора мест содержания под стражей и мест лишения свободы.

54. В других странах также были созданы органы по обеспечению равенства, которые проводят расследования и предоставляют возмещение в случаях дискриминации. Многие из них уполномочены проводить расследования, пересматривать политику и представлять рекомендации. В этой связи в Канаде Комиссия по правам человека Онтарио опубликовала рекомендации по прекращению расового и этнического профилирования в докладе за 2003 год, озаглавленном "Заплатить цену: социальные издержки расового профилирования"⁴⁵. В Нидерландах Голландское национальное бюро по борьбе с дискриминацией наделено широкими полномочиями, в число которых входит надзор за правоприменительной деятельностью. В Швеции в соответствии с антидискриминационным законодательством 2010 года омбудсмен по борьбе с дискриминацией может рассматривать жалобы на действия полиции. В Северной Ирландии Комиссия по правам человека рассматривает случаи расового и этнического профилирования на границах, допускаемые сотрудниками иммиграционных служб, для этого используется как непосредственное наблюдение, так и собеседования с этими сотрудниками по вопросам принятия ими тех или иных решений⁴⁶.

55. Также в Соединенном Королевстве Служба столичной полиции в Лондоне создала Комиссию по расследованию случаев остановки и обыска, на которую возложена официальная обязанность проводить проверки деятельности Службы столичной полиции. В Соединенных Штатах неправительственная организация (НПО) Американский союз защиты гражданских свобод играет ведущую роль в начале проведения расследований консультативными органами, состоящими из сотрудников полиции и представителей общины⁴⁷. В Германии НПО Бюро по надзору за обеспечением равноправия⁴⁸ успешно оспаривало в административных судах практику проведения проверки личности сотрудниками пограничной полиции в поездах и на железнодорожных станциях исключительно по признаку расового и этнического критерия по их собственной инициативе и дискриминационным образом. Наконец, в Австралии в 2013 году полиция штата Виктория сделала важное объявление о том, что она пригласит общины для обсуждения своей работы и затем проведет переаттестацию и разработает политику контактов на местах, которая будет включать в себя сбор данных, предоставление межкультурной подготовки своим агентам и публикацию открытых докладов о результатах этого мероприятия⁴⁹.

4. Подготовка специалистов и повышение осведомленности

56. Специального докладчика ознакомили с различными примерами профессиональной подготовки, организованной правоохранительными органами для своих сотрудников с целью отказа от расового и этнического профилирования. Тем не менее следует отметить, что эту практику трудно искоренить одними лишь мерами профессиональной подготовки и что эти меры должны сочетаться с другими мерами по сокращению использования профилирования, такими как

⁴⁵ Размещено по адресу <http://www.ohrc.on.ca/en/paying-price-human-cost-racial-profiling>.

⁴⁶ Northern Ireland Human Rights Commission, *Our Hidden Borders* (Belfast, 2009).
Размещено по адресу <http://www.statewatch.org/news/2009/apr/Our%20Hidden%20Borders%20April%202009.pdf>.

⁴⁷ См. <http://crr.ca/divers-files/en/onGoing/racProf/rep/eRacProfRepRacProfFctSh.pdf>.

⁴⁸ Büro zur Umsetzung von Gleichbehandlung e.V.

⁴⁹ См. http://www.policeaccountability.org.au/wp-content/uploads/2014/03/Equality-is-not-the-same_Victoria-Police-Response-to-Community-Consultation-and-Reviews2.pdf.

надлежащие методы управления и четкие оперативные процедуры. Подготовка по вопросам многообразия и восприимчивости также имеет место и в других сферах государственного сектора помимо правоохранительной деятельности. Обучение восприимчивости по отношению к другим культурам направлено на ознакомление сотрудников с культурами конкретных этнических групп, с которыми у них возникают частые контакты, но о которых у них нет собственных знаний⁵⁰.

57. В Ирландии и Северной Ирландии (Соединенное Королевство) курс подготовки под названием "Многообразие работает", разработанный совместно двумя полицейскими управлениями, обеспечивает предоставление сотрудникам правоохранительных органов подготовки по межкультурным отношениям и вопросам многообразия. В Швеции сотрудники получают подготовку по "адресной тактике полицейской деятельности", которая посвящена расовому и этническому профилированию и направлена на разъяснение применяемых стандартов и практических примеров по ликвидации данной практики⁵¹. Что касается Бельгии, то в составе Бельгийской федеральной судебной полиции имеются два эксперта по исламу (подготовленных на базе изучения ислама и арабского языка), которые предоставляют консультации и подготовку сотрудникам полиции, ответственным за контртеррористическую деятельность, и призывают их не полагаться на стереотипы или профилирование при проведении оценок в отношении отдельных лиц или организаций⁵².

58. Специальный докладчик был проинформирован о том, что еще один комплект мер, принятых некоторыми государствами, касается проверки политики на предмет выявления институциональных факторов, способных вызывать или допускать расовое и этническое профилирование. Такие проверки позволяют разработать рекомендации по вопросам политики, направленной на недопущение и пресечение расового и этнического профилирования. Они дают возможность правоохранительным учреждениям оценить свою политику как в масштабах всей службы, так и на местном уровне; узнать, как политика воплощается на практике, оценить ее эффективность и измерить ее воздействие на различные общины⁵³.

59. Такие проверки использовались для решения проблемы этнического профилирования полицейскими силами в Канаде и в Соединенном Королевстве, а также более конкретно для изучения этими двумя правоохранительными учреждениями полномочий по использованию остановок и обысков. В Северной Ирландии полицейской службе предложено консультироваться по вопросу о воздействии всех изменений на проводимую политику; если выясняется, что какие-либо из них имеют непропорционально высокое воздействие на конкретные общины, то вносятся соответствующие корректировки⁵⁴. В Нидерландах амстердамская полиция заключила контракт с независимыми аудиторами для проведения проверки организации и ее деятельности. Один из аудиторов сосредоточился на информации и предвзятых мнениях, которые определяют выбор полиции при принятии решений. Исследование было подкреплено качествен-

⁵⁰ Open Society Foundations, *Reducing Ethnic Profiling in the European Union: A Handbook of Good Practices*, p. 125.

⁵¹ Ibid.

⁵² Open Society Foundations, *Reducing Ethnic Profiling in the European Union: A Handbook of Good Practices*, p. 133.

⁵³ Ibid., p. 135.

⁵⁴ Open Society Foundations, *Reducing Ethnic Profiling in the European Union: A Handbook of Good Practices*, p. 136.

ным анализом на основании опроса от 50 до 60 сотрудников полиции на предмет определения того, чем они руководствуются, принимая решение о том, кого им следует задержать и подвергнуть обыску⁵⁵. Что касается Румынии, то в рамках Стратегической инициативы румынской полиции была разработана аналогичная модель для оценки действий полиции по отношению к рома⁵⁶.

5. Ориентация на меньшинства

60. Еще одним важным примером передовой практики является привлечение на работу в правоохранительные органы лиц, принадлежащих к меньшинствам. Некоторые государства, например в Европе, создали специализированные сводные подразделения для борьбы с расовым и этническим профилированием и для расширения представительности и многообразия своих учреждений. Эти подразделения могут решать проблемы, связанные с многообразием, как внутри самого правоохранительного учреждения, так и посредством контактов с общинами меньшинств.

61. Специальный докладчик считает, что контакты с общинами и их привлечение к работе представляют собой еще один пример передовой практики. Усилия по преодолению расового и этнического профилирования должны осуществляться с привлечением местных общин на низовом уровне; для этого необходимы правоохранительные органы, которые должны быть задействованы в своих общинах, чтобы заслужить их доверие и уважение. В Соединенном Королевстве полиция Западного Йоркшира регулярно проводит "уличные брифинги", на которых старшие сотрудники дают брифинги в общественных местах, таких как парки, общинные центры и торговые галереи. Представители обществственности могут слушать эти брифинги, которые сотрудники делают перед началом патрулирования, и принять участие в их обсуждении, а также выразить свое мнение по местным проблемам и вопросам, вызывающим обеспокоенность. Реакция на такие брифинги была положительной, поскольку они повышают наглядность работы и помогают сотрудникам понять местные проблемы и сосредоточить на них свою деятельность⁵⁷. В Нидерландах Национальный экспертный центр по вопросам разнообразия имеет в своей структуре группу экспертов, состоящую из приблизительно 50 сотрудников полиции различного этнического происхождения, которые придают этой группе на период до 80 часов в год по мере необходимости. Группа экспертов может быть созвана для устранения проблем в многоэтнических районах. Она не только позволяет решать проблемы по мере их возникновения, но и вносит вклад в полицейскую службу посредством выявления любых соответствующих фактов, как, например, недостаточная представленность меньшинств в деятельности по укреплению правопорядка⁵⁸. В Ирландии Управление по межрасовым культурным вопросам проводит ежегодные консультации с общинами этнических меньшинств для обсуждения, в частности, надлежащей практики, потребностей и проблем меньшинств и деятельности этнических координаторов⁵⁹. Еще одним выявленным позитивным примером является работа с традиционно маргинализированными группами, такими как молодежь, перемещающиеся лица и мигранты с не-

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ См. <http://www.europeandialogue.org>.

⁵⁷ См. <http://www.westyorkshire.police.uk/hatecrime>.

⁵⁸ Open Society Foundations, *Reducing Ethnic Profiling in the European Union: A Handbook of Good Practices*, p. 155.

⁵⁹ Justice Initiative interviews with Travellers, June 2008; Caroline Keane, Pavee Point Travellers' Centre, June 2008; Finglas Gardai, June 2008.

урегулированным статусом. В Южной Африке Африканский центр по изучению проблем миграции и общества совместно с местной полицией и общинными лидерами проводил работу среди представителей общин мигрантов, которые пострадали в результате ксенофобных нападений, объектами которых стали их лавки, ставя перед собой задачу покончить с дискриминацией, способствовать налаживанию диалога и провести расследование в отношении полицейской практики.

6. Сбор данных

62. Наконец, Специальный докладчик хотел бы напомнить о важности сбора дезагрегированных данных в связи с расовым и этническим профилированием, которые являются необходимыми для оценки действий правоохранительных органов, особенно в связи с такими проводимыми по их собственному усмотрению действиями, как проверки документов, остановки и обыски. Сбор данных может служить инструментом для повышения транспарентности и подотчетности правоохранительных органов. В Европе единственной страной, где в рамках установленного мандата проводится систематический сбор национальных данных по вопросам правоохранительной деятельности и этнической принадлежности, является Соединенное Королевство. Британское законодательство обязывает полицейские силы в Англии и Уэльсе производить сбор этнических данных в связи с практикой проводимых полицейскими остановок и обысков⁶⁰. В графстве Саффолк и Западном Йоркшире сотрудники полиции выдают справки остановленным лицам, в которых подробно указаны причины остановки, а также данные о личности задержанного и сотрудника полиции. Аналогичная инициатива была разработана в муниципалитете Фуэнлабрада, Испания, при содействии Европейской комиссии. Подобный сбор данных может стать инструментом для сокращения этнического профилирования и повысить доверие к полиции в общинах меньшинств. В Соединенных Штатах в Нью-Йорке Общество правовой помощи явилось инициатором создания Программы по установлению ответственности полицейских, которая представляет собой базу данных, содержащих информацию о противоправных действиях сотрудников нью-йоркской полиции, которая была создана для оказания помощи государственным защитникам на судебных слушаниях, с тем чтобы оспорить доводы полицейских служащих, которые были замечены в противоправном поведении или совершали недостойные поступки. Использование такой информации для мониторинга деятельности сотрудников правоохранительных органов может ограничить их дискреционные полномочия и заставить их при принятии решения о том, кого следует останавливать, полагаться на объективные моменты, вызывающие подозрения, а не на субъективные факторы. Было доказано, что такая практика способствует повышению эффективности полиции.

IV. Выводы и рекомендации

63. **Расовое и этническое профилирование в практике правоохранительных органов представляет собой нарушение прав человека лиц и групп, по отношению к которым применяется такая практика, в силу ее изначально дискриминационного характера, а также потому, что она усугубляет и без того существующую дискриминацию в результате этнического происхождения или статуса меньшинства. Кроме того, расовое и этническое профилирование причиняет вред и без того хрупким отношениям между право-**

⁶⁰ Статья 95 Закона об уголовном правосудии 1991 года.

охранительными органами и общинами меньшинств, в то время как лица, принадлежащие к общинам меньшинств, нуждаются в подтверждении имеющихся у них возможностей для интеграции в общество и участия в его жизни. К сожалению, применение расового и этнического профилирования возросло после террористических нападений в Соединенных Штатах и Европе. Эта практика применяется по отношению к определенным лицам и общинам исключительно на основании их расы, этнической принадлежности, национального происхождения или религии, и на нее направлено непропорционально высокое внимание со стороны правоохранительных органов, в то время как их ресурсы являются ограниченными.

64. Борьба с применением расового и этнического профилирования в практике правоохранительных органов представляет собой новую и сложную задачу. Тем не менее Специальный докладчик подчеркивает, что Дурбанская декларация и Программа действий, другие международные договоры в области прав человека, такие как Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации и Международный пакт о гражданских и политических правах, а также ряд региональных договоров, о которых говорилось выше, обеспечивают всеобъемлющие рамки для недопущения применения расового и этнического профилирования в деятельности правоохранительных органов. В этой связи Специальный докладчик приветствует неослабевающий интерес и внимание Комитета по ликвидации расовой дискриминации, который сформулировал в этой связи полезные общие рекомендации для государств-членов.

65. Специальный докладчик отмечает многочисленные усилия законодательного и политического характера, предпринятые на региональном и национальном уровнях в целях недопущения расового и этнического профилирования и предложения эффективных и убедительных альтернатив. Законодательные меры занимают центральное положение в любой стратегии борьбы с дискриминацией и расизмом со стороны правоохранительных органов; в этой связи Специальный докладчик призывает государства, которые еще не приняли конкретного законодательства, ставящего под запрет применение расового и этнического профилирования, изучить возможность сделать это.

66. Специальный докладчик рекомендует конкретно и недвусмысленно запретить применение расового и этнического профилирования в деятельности правоохранительных органов. Запрещение расового и этнического профилирования потребует изменения национального законодательства и включения в него конкретного запрета на применение такой практики. Вопрос о запрещении расового и этнического профилирования следует также рассмотреть и на региональном уровне.

67. Специальный докладчик призывает политических лидеров и руководителей правоохранительных структур открыто заявить о недопустимости дискриминации, а также воздерживаться от заявлений о связи расы или этнического происхождения с криминальным поведением, незаконной миграцией или терроризмом, с тем чтобы компенсировать вред, причиненный общинам меньшинств применением расового и этнического профилирования, и обеспечить возможность для всесторонней интеграции этих групп и лиц в общество.

68. Специальный докладчик рекомендует государствам проводить сбор данных о правоохранительной деятельности, включая статистические данные в разбивке по этнической принадлежности и расе, которые имеют

важнейшее значение для определения наличия и масштабов распространения расового и этнического профилирования. Такие статистические данные служат важным инструментом, позволяющим выявлять такую правоохранительную практику, при которой непропорционально высокое и необоснованное внимание уделяется расовым и этническим меньшинствам на основании стереотипов, связанных с этнической принадлежностью и преступностью. Для надлежащего сбора таких данных необходимо уделять пристальное внимание трем основным этапам – непосредственно сбору данных, их хранению и доступу к ним – во избежание любого ненадлежащего использования данных. Это особенно важно в сфере поддержания правопорядка, где существует явная опасность того, что этнические данные могут быть использованы скорее для расширения расового и этнического профилирования, чем для его сокращения. Стандарты защиты данных должны уравнивать необходимость деятельности правоохранительных органов по сбору и сохранению данных в целях обнаружения, профилактики и расследования преступлений с правом на неприкосновенность частной жизни и презумпцией невиновности.

69. Наличие статистических данных о правоохранительной деятельности в разбивке по расе и этнической принадлежности позволяет получить важное представление о правоохранительной практике и продемонстрировать применение расового и этнического профилирования. Такие статистические данные могут оказаться полезными при разработке новых направлений политики и практики, особенно при отсутствии или неточности данных переписи или отсутствии данных о правоохранительной деятельности и наличии обеспокоенности по поводу расового профилирования. Аналогичным образом, позитивной мерой, применяемой некоторыми государствами и заслуживающей дальнейшего поощрения, является обмен данными с общинами меньшинств.

70. Кроме того, Специальный докладчик призывает органы следственного надзора осуществлять мониторинг проведения и методов работы правоохранительных структур, а также расследовать индивидуальные жалобы. Надзорные органы должны обладать полномочиями по рассмотрению заявлений о расовом и этническом профилировании, а также иметь возможность давать практические рекомендации относительно изменений в политике, с тем чтобы искоренить применение расового и этнического профилирования. Такие органы должны также иметь возможность осуществлять сбор данных для мониторинга прямой и косвенной дискриминации, а также проводить расследования по собственной инициативе, поскольку они имеют важнейшее значение для выявления таких проявлений дискриминации, как профилирование со стороны правоохранительных органов.

71. Специальный докладчик рекомендует правоохранительным учреждениям использовать практический и целостный подход к профессиональной подготовке. Практическая профессиональная подготовка в сочетании с конкретными полномочиями, мерами и видами деятельности по поддержанию правопорядка обычно является более эффективной по сравнению с общей многоплановой подготовкой. Подготовку следует сочетать с другими дополнительными мерами по сокращению этнического профилирования, такими как методы контроля и оперативные процедуры, при обеспечении участия общин меньшинств.

72. Специальный докладчик также настоятельно рекомендует, чтобы правоохранные структуры обеспечивали своих сотрудников четкими стандартами и инструкциями о допустимом и недопустимом использовании этнической принадлежности, расового и национального происхождения при осуществлении своей деятельности. Требование о том, чтобы у сотрудников правоохранительных органов имелись объективные основания для обоснованных подозрений, исходя скорее из поведения какого-либо лица, чем его внешности, представляет собой одну из основополагающих гарантий неприменения этнического профилирования и должно строго соблюдаться как обязательное условие при любом задержании, производимом сотрудниками полиции или иммиграционной службой. Нормативные документы, руководящие положения и профессиональная подготовка должны обеспечивать для сотрудников правоохранительных органов подробные и практические инструкции по выполнению ими своих обязанностей в полном соответствии с нормами по недопущению дискриминации.

73. В этой связи для уменьшения опасности расового и этнического профилирования Специальный докладчик призывает ограничить дискреционные полномочия сотрудников правоохранительных органов. Существует несколько подходов к ограничению дискреционных полномочий; они не являются взаимоисключающими и могут дополнять друг друга. Такие стратегии могут включать в себя повышение качества и точности собираемой оперативной информации и обеспечение того, чтобы сотрудники правоохранительных органов использовали ее в процессе принятия решений, осуществление контроля за принятием сотрудниками правоохранительных органов решений по собственному усмотрению и расширение понимания гражданскими лицами своих прав и обязанностей при взаимодействии с сотрудниками правоохранительных органов и их способности привлекать сотрудников к ответственности за использование своих полномочий. Аналогичным образом, общественным контролерам, субъектам гражданского общества и международным организациям следует предоставить необходимую возможность осуществлять эффективный мониторинг методов проверки и контроля, применяемых различными правоохранительными структурами.

74. Специальный докладчик напоминает всем заинтересованным сторонам о важности обмена информацией; информацию следует надлежащим образом распространять среди различных общин меньшинств. Кроме того, правоохранные структуры должны приветствовать и добровольно поддерживать контакты и взаимодействие с гражданскими лицами, что является признаком приверженности принципам транспарентности и контроля со стороны общества. В этой связи Специальный докладчик призывает к взаимодействию с общинами меньшинств и рекомендует улучшить сотрудничество между правоохранительными структурами и этими общинами.

75. Наконец, борьба с применением расового и этнического профилирования со стороны правоохранительных органов требует подхода, основанного на взаимодействии многих заинтересованных сторон. В этой связи решающее значение приобретает роль гражданского общества. Специальный докладчик уже отмечал особое значение деятельности субъектов гражданского общества в интересах просвещения населения и повышения уровня его осведомленности, включая усилия по лоббированию принятия законодательства о сборе данных и борьбе с профилированием, а также де-

тельность по отстаиванию интересов лиц, ставших жертвами такой практики, применяемой правоохрательными органами.
