



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

CRI(2007)38
Version russe
Russian version

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ПО БОРЬБЕ С РАСИЗМОМ И НЕТЕРПИМОСТЬЮ

**СБОРНИК
ОБЩЕПОЛИТИЧЕСКИХ
РЕКОМЕНДАЦИЙ ЕКРН**

Страсбург, октября 2007



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Secrétariat de l'ECRI / Secretariat of ECRI
Direction générale des droits de l'Homme et des affaires juridiques/
Directorate General of Human Rights and Legal Affairs
Conseil de l'Europe / Council of Europe
F - 67075 STRASBOURG Cedex
Tel.: +33 (0) 3 88 41 29 64
Fax: +33 (0) 3 88 41 39 87
E-mail: combat.racism@coe.int

Посетите нашу страничку в WEB: www.coe.int/ecri

СОДЕРЖАНИЕ

Стр

Общеполитическая рекомендация ЕКРН № 1: Борьба с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью	5
Общеполитическая рекомендация ЕКРН № 2: Специализированные органы по борьбе с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью на национальном уровне.....	13
Общеполитическая рекомендация ЕКРН № 3: Борьба с расизмом и нетерпимостью в отношении рома/цыган	21
Общеполитическая рекомендация ЕКРН № 4: Национальные исследования по вопросам восприятия проблем расизма и дискриминации их потенциальными жертвами.....	27
Общеполитическая рекомендация ЕКРН № 5: Борьба с нетерпимостью и дискриминацией в отношении мусульман.....	33
Общеполитическая рекомендация ЕКРН № 6: О противодействии распространению материалов расистского, ксенофобского и антисемитского Характера через Интернет	39
Общеполитическая рекомендация ЕКРН № 7: О национальном законодательстве по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией.....	45
Общеполитическая рекомендация ЕКРН № 8: По борьбе с расизмом в процессе противодействия терроризму ..	71
Общеполитическая рекомендация ЕКРН № 9: О борьбе с антисемитизмом.....	79
Общеполитическая рекомендация ЕКРН № 10: О борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в области школьного образования и на его основе	87
Общеполитическая рекомендация ЕКРН № 11: Борьба с расизмом и расовой дискриминацией в работе правоохранительных органов.....	95

**Общеполитическая
рекомендация ЕКРН № 1:**

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

Страсбург, 4 октября 1996

Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

рекомендует правительствам государств-членов нижеследующее:

А. О НАЦИОНАЛЬНОМ ПРАВЕ, ПРИМЕНЕНИИ ЗАКОНОВ И СРЕДСТВАХ ОБЖАЛОВАНИЯ

- Закрепить в национальном законодательстве на высоком уровне, например, в Конституции или Основном законе, обязательство по обеспечению равенства обращения государства в отношении всех лиц и ведение борьбы с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью;
- Подписать и ратифицировать соответствующие международные правовые документы, перечисленные в приложении;
- Принять соответствующие меры с тем, чтобы в национальном уголовном, гражданском и административном праве специально и прямо была предусмотрена борьба с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью, в частности:
 - признать незаконной дискриминацию при приеме на работу и поставке товаров и услуг населению;
 - строго наказывать акты расизма и ксенофобии, для чего, в частности:
 - квалифицировать как особое правонарушение общие правонарушения с признаками расизма или ксенофобии;
 - специально учитывать мотивы расизма или ксенофобии правонарушителей;
 - преследовать в бесспорном порядке уголовные правонарушения с признаками расизма и ксенофобии;
 - согласно взятым государствами обязательствам, вытекающим из соответствующих международно-правовых актов, и, в частности, из статей 10 и 11 Европейской конвенции по правам человека, с правовой точки зрения, рассматривать как уголовное правонарушение все устные, письменные, аудиовизуальные и иные формы выражения (в том числе и передаваемые средствами массовой информации на электронных носителях), призывающие к ненависти, дискриминации или насилию против расовых, этнических, национальных или религиозных групп или против их членов в связи с их принадлежностью к этим группам, а также производство, распространение и хранение с целью распространения соответствующих материалов;

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

Б. О ПОЛИТИКЕ В РЯДЕ ОБЛАСТЕЙ

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

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

ПРИЛОЖЕНИЕ

СПИСОК СООТВЕТСТВУЮЩИХ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫХ ДОКУМЕНТОВ

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

**Общеполитическая
рекомендация ЕКРН № 2:**

**Специализированные органы по
борьбе с расизмом,
ксенофобией, антисемитизмом
и нетерпимостью на
национальном уровне**

Страсбург, 13 июня 1997

Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью:

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

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

Учитывая Резолюцию 48/134 Генеральной Ассамблеи ООН от 20 декабря 1993 года о национальных институтах по развитию и защите прав человека;

Учитывая также основополагающие принципы, принятые на первой Международной встрече национальных институтов по развитию и защите прав человека, состоявшейся 7 - 9 октября 1991 года (известные под названием "Парижских принципов");

Напоминая все Резолюции, принятые на первой и второй Европейских встречах национальных институтов по развитию и защите прав человека, проходивших, соответственно, в Страсбурге 7-9 ноября 1994 года и в Копенгагене 20-22 января 1997 года;

Учитывая Рекомендацию № R(85)13 Комитета Министров Совета Европы об учреждении института Омбудсмана;

Учитывая также работу, проводимую Руководящим комитетом Совета Европы по правам человека и направленную на создание независимых национальных институтов по развитию и защите прав человека;

Подчеркивая, что борьба с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью является составной частью защиты основных прав человека;

Напоминая предложение ЕКРН об усилении положения о недискриминации (статья 14) Европейской конвенции о защите прав человека;

Будучи убежденной в том, что любое лицо должно быть защищено от дискриминации, связанной с расой, цветом кожи, языком, религией и национальным или этническим происхождением, а также от дискриминации, которая может косвенно возникнуть в результате применения законодательства в этих областях;

Будучи уверенной в необходимости отдавать наибольшее предпочтение мерам, направленным на полное применение законодательства и осуществление политики борьбы с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью;

Напоминая, что эффективность борьбы с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью зависит главным образом от отношения, информированности и воспитания людей, а также от защищенности и развития прав людей, принадлежащих к меньшинствам;

Будучи убежденной в том, что специализированные органы по борьбе с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью на национальном уровне могут способствовать различными конкретными действиями повышению эффективности принимаемых в этой области мер, а также подготовке заключений и другой информации для полномочных государственных органов;

Выражая удовлетворение по поводу того, что такие специализированные органы уже созданы и работают в ряде государств-членов;

Признавая, что форма таких органов, в зависимости от условий в государствах-членах, может быть различной, и что они могут являться частью органов с более широкой сферой деятельности в области прав человека;

Признавая также необходимость того, что правительства должны обеспечивать специализированные органы всей необходимой информацией, быть открытыми для диалога с ними и консультироваться с этими инстанциями во вопросам, входящим в их компетенцию;

рекомендует правительствам государств-членов:

1. внимательно рассмотреть возможность учреждения специализированного органа по борьбе с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью на национальном уровне, если такой орган еще не создан;
2. руководствоваться при рассмотрении данного вопроса основополагающими принципами, содержащимися в приложении к настоящей рекомендации, поскольку они отражают ряд направлений, предложенных для обсуждения на национальном уровне.

**ПРИЛОЖЕНИЕ К ОБЩЕПОЛИТИЧЕСКОЙ
РЕКОМЕНДАЦИИ ЕКРН №2**

**ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ, КОТОРЫМИ РУКОВОДСТВУЮТСЯ НА
НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫЕ ОРГАНЫ ПО
БОРЬБЕ С РАСИЗМОМ, КСЕНОФОБИЕЙ, АНТИСЕМИТИЗМОМ И
НЕТЕРПИМОСТЬЮ**

ГЛАВА А: Уставы специализированных органов

Принцип 1

Мандат

1. Специализированные органы должны иметь мандат, четко оговоренный либо в учредительном документе, либо в каком-либо ином законодательном акте.
2. В мандате специализированных органов следует определить состав, сферу компетенции, уставные полномочия, ответственность и финансирование.

.....

ГЛАВА Б: Альтернативные формы специализированных органов

Принцип 2

1. В соответствии с национальными правовыми и административными традициями специализированные органы могут принимать разные формы.
2. Изложенные в вышеуказанных принципах роль и функции должны быть реализованы органами в форме, например, национальных комиссий за расовое равенство, омбудсманов против этнической дискриминации, центров/бюро борьбы с расизмом и за равенство возможностей или в иных формах, как, например, органы с более широкой сферой деятельности в области прав человека.

.....

ГЛАВА В: Функции и ответственность специализированных органов

Принцип 3

С учетом национальных условий, права и практики, специализированные органы должны быть наделены, по возможности, наибольшим числом из нижеследующих функций:

- а. бороться за ликвидацию всех указанных в преамбуле форм дискриминации и развивать равенство возможностей, добрые отношения между людьми, принадлежащими к разным группам в обществе;
- б. следить за содержанием и действенностью законодательства и административных актов с точки зрения их соответствия целям борьбы с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью, а также готовить в случае необходимости предложения по изменению соответствующего законодательства;
- в. консультировать законодательные и исполнительные органы с целью улучшения законодательства и практики в областях, относящихся к сфере ведения специализированных органов;
- г. оказывать жертвам содействие и помощь, в том числе и правовую, в отстаивании своих прав в учреждениях и судах;
- д. с учетом правопорядка в соответствующей стране, иметь возможность, в случае необходимости, обращаться в суды или иные судебные органы;
- е. принимать и рассматривать жалобы и обращения по конкретным случаям и стремиться к их разрешению либо путем примирения сторон, либо в установленных законом рамках путем принятия юридически обязывающих решений;
- ж. обладать достаточными полномочиями для сбора доказательств и информации с целью выполнения указанных в пункте "е" функций;
- з. предоставлять информацию и консультации соответствующим учреждениям и органам, включая государственные;
- и. давать заключения по нормам антидискриминационной практики в конкретных областях, при этом такие нормы могут иметь силу закона или применяться на добровольной основе;
- к. развивать и продвигать программы по обучению некоторых целевых групп, не подменяя соответствующие профессиональные организации, играющие в области обучения основополагающую роль;
- л. привлекать внимание широкой общественности к проблемам дискриминации, создавать и публиковать соответствующие документы и информацию;
- м. поддерживать и поощрять деятельность организаций, решающих задачи, сходные с задачами специализированных органов;
- н. учитывать и в случае необходимости реагировать на проблемы этих организаций.

«.....»

ГЛАВА Г: Работа специализированных органов и управление ими

Принцип 4

Состав

Состав специализированных органов в форме комиссий и иных подобных институтов должен отражать все общество в его целостности и разнообразии.

Принцип 5

Независимость и ответственность

1. Специализированные органы должны получать средства, достаточные для эффективного выполнения своих обязанностей и возложенной на них ответственности, а их финансирование должно ежегодно утверждаться парламентом.
2. Специализированные органы должны осуществлять свою работу без вмешательства со стороны государства и со всеми необходимыми гарантиями независимости, обладая, в частности, свободой назначать свой собственный персонал, управлять своими ресурсами по своему усмотрению и публично выражать свои позиции.
3. Специализированные органы должны независимо представлять на обсуждение в парламент доклады о своей деятельности, преследующей ясные цели и, если возможно, поддающейся оценке .
4. В мандате специализированных органов должны быть ясно указаны положения, касающиеся назначения их членов, а также соответствующие защитные меры против произвольного снятия с должности или произвольного невосстановления в должности, если такое восстановление обоснованно.

Принцип 6

Доступность

1. Специализированные органы должны быть легко доступны для тех, чьи права они призваны защищать.
2. Специализированные органы должны предусмотреть создание в случае необходимости местных агентств с целью обеспечения доступа и повышения эффективности их работы по воспитанию и обучению.

ГЛАВА Д: Методы работы специализированных органов

Принцип 7

1. Специализированные органы должны добиваться максимального качества в своих исследованиях и заключениях и тем самым завоевывать доверие как национальных органов, так и тех групп, права которых они стремятся сохранить и укрепить.
2. Создавая специализированные органы, государства-члены должны позаботиться о том, чтобы у этих органов был доступ в правительство, где бы они получали достаточно информации для выполнения своих функций и где бы с ними консультировались по вопросам, относящимся к их компетенции.
3. Специализированные органы в своей деятельности должны иметь ясно выраженную политическую независимость.



**Общеполитическая
рекомендация ЕКРН № 3:**

**Борьба с расизмом и
нетерпимостью в отношении
рома/цыган**

Страсбург, 6 мая 1998

Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью:

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

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

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

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

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

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

государств - членов ОБСЕ, а также учитывая продолжающееся сотрудничество двух Организаций в этой области;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

рекомендует правительствам государств-членов Совета Европы:

- подписать и ратифицировать соответствующие международные правовые документы в сфере борьбы с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью, в частности, Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств и Европейскую хартию региональных языков и языков меньшинств;
- обеспечить положение, при котором название, официально используемое для обозначения цыганских общин, было бы такое, которое выберет себе сама община;
- принимая во внимание проявления расизма и нетерпимости, жертвами которых становятся рома/цыгане, считать приоритетным эффективное

выполнение положений общеполитической рекомендации ЕКРН № 1, которая призывает к принятию необходимых мер для обеспечения эффективной действенности национального уголовного, гражданского и административного законодательства непосредственно против расизма, ксенофобии, антисемитизма и нетерпимости;

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

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

**Общеполитическая
рекомендация ЕКРП № 4:**

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

Страсбург, 6 мая 1998

Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Приложение

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

I. Общие цели исследований

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

II. Практическая организация исследований

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

гражданстве и т.д. Если такие данные отсутствуют, то должны быть найдены альтернативные способы определения и опроса необходимых респондентов.

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

III. Составление схемы исследования

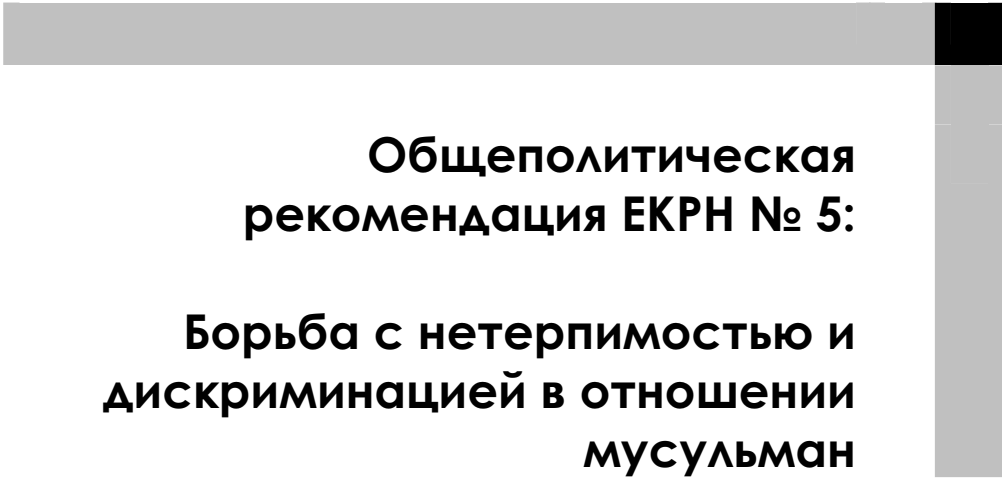
8. Наряду с социально-экономическими данными и другой фактической информацией исследование может охватывать следующие основные группы вопросов:

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

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

IV. Мероприятия в развитие исследований

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



**Общеполитическая
рекомендация ЕКРП № 5:**

**Борьба с нетерпимостью и
дискриминацией в отношении
мусульман**

Страсбург, 6 мая 2000

Европейская Комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью:

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

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

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

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

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

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

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

европейскую культуру, принятой Парламентской ассамблеей 19 сентября 1991 года;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Отвергая любые проявления религиозного экстремизма;

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

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

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

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

**Общеполитическая
рекомендация ЕКРН № 6:**

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

Страсбург, 15 декабря 2000

Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью:

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

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

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

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

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

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

ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

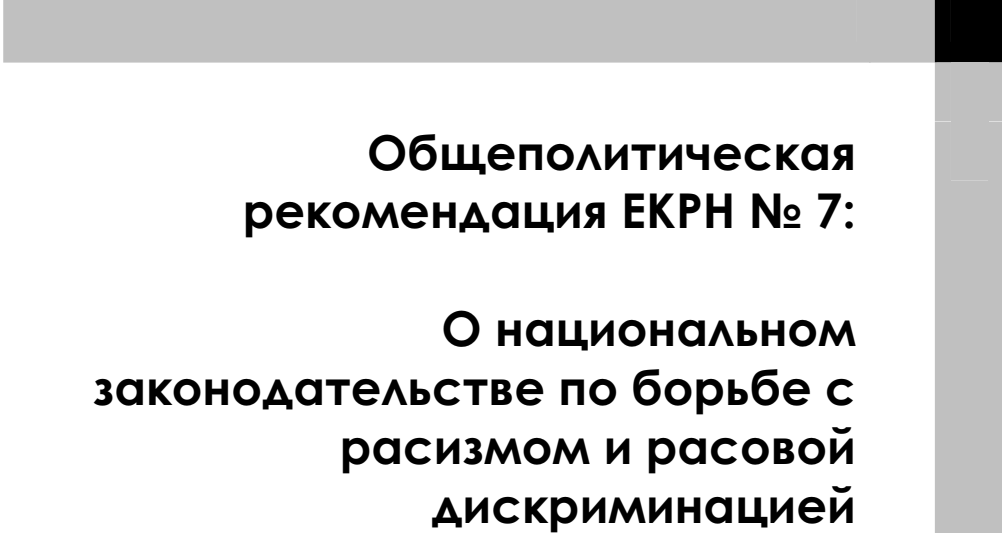
Глубоко обеспокоенная тем фактом, что Интернет используется также для распространения материалов расистского, ксенофобского и антисемитского характера отдельными лицами и группами лиц, целью которых является разжечь нетерпимость или расовую и этническую ненависть;

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

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

Рекомендует Правительствам государств-членов:

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



**Общеполитическая
рекомендация ЕКРН № 7:**

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

Страсбург, 13 декабря 2002

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

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

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

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

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

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

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

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

Учитывая Протокол №12 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, содержащий статью об общем запрещении дискриминации; Учитывая судебную практику Европейского суда по правам человека;

Учитывая положения Хартии фундаментальных прав Европейского союза;

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

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

Напоминая положения Общеполитической рекомендации ЕКРП № 1 о борьбе с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью и положения Общеполитической рекомендации ЕКРП № 2 о специализированных органах по борьбе с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью на национальном уровне;

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

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

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

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

Подчеркивая жизненно важное значение использования надлежащих правовых средств для эффективной борьбы с расизмом и расовой дискриминацией с помощью методов, которые являлись бы сдерживающим средством и одновременно, насколько это возможно, воспринимались бы жертвой как удовлетворительные;

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

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

Рекомендует правительствам государств-членов нижеследующее:

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

Ключевые положения национального законодательства против расизма и расовой дискриминации

I. Определение понятий

1. Для целей настоящей Рекомендации будут применены следующие определения:
 - а) "расизм" означает убежденность в том, что такие основания, как раса¹¹, цвет кожи, язык, религия, гражданство и национальное или этническое происхождение оправдывают неуважение к лицу или к группе лиц или чувство превосходства у лица или у группы лиц.
 - б) "прямая расовая дискриминация" означает любое неодинаковое обращение по таким основаниям, как раса, цвет кожи, язык, религия, гражданство и национальное или этническое происхождение, не имеющее объективного и разумного оправдания. Неодинаковое обращение лишено объективного и разумного оправдания, если оно не преследует легитимную цель или если отсутствует разумная соразмерность между используемыми средствами и поставленной целью.
 - в) "косвенная расовая дискриминация" имеет место тогда, когда совершенно нейтральный фактор, например, норма, критерий или порядок, не может быть легко соблюден лицами, принадлежащими к группе, определяемой признаками расы, цвета кожи, языка, религии, гражданства и национального или этнического происхождения, или когда этот фактор ставит данную категорию лиц в невыгодное положение, кроме случаев, когда он имеет объективное и разумное оправдание. Последнее возможно, если он преследует легитимную цель и если существует разумная соразмерность между используемыми средствами и поставленной целью.

II. Конституционное законодательство

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

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

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

III. Гражданское и административное законодательство

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

нарушение таких обязательств может привести к расторжению контрактов, прекращению субсидирования или предоставления других льгот.

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

IV. Уголовное законодательство

18. Закон должен предусматривать наказание за нижеследующие действия, если они совершены преднамеренно:

- а) публичное подстрекательство к насилию, ненависти или дискриминации,
- б) публичные оскорбления и диффамация,
- в) угрозы

в отношении лица или категории лиц по основаниям их расы, цвета кожи, языка, религии, гражданства и национального или этнического происхождения;

г) публичное распространение с расистскими целями идеологии, которая провозглашает превосходство или порочит и преуменьшает достоинства определенной категории лиц по основаниям их расы, цвета кожи, языка, религии, гражданства и национального или этнического происхождения;

д) публичное отрицание, представление в упрощенном и искаженном виде или оправдание с расистскими целями преступлений геноцида, преступлений против человечности или военных преступлений;

е) публичная раздача или публичное распространение, производство или хранение для публичной раздачи или публичного распространения с расистскими целями печатных, иллюстрированных или иных материалов с признаками, содержащимися в подпунктах а, б, в, г, д пункта 18;

ж) создание группы лиц, поощряющей и поддерживающей расизм, руководство такой группой, помощь и поддержка такой группы, участие в её деятельности с намерением способствовать совершению правонарушений, перечисленных в подпунктах а, б, в, г, д, е пункта 18;

з) расовая дискриминация в общественных учреждениях, местах общественного обслуживания и общественного пользования.

19. Закон должен предусматривать наказание за геноцид.

20. Закон должен предусматривать, что наказанию подлежат намеренное подстрекательство к совершению любого из правонарушений, перечисленных в пунктах 18 и 19, содействие в их совершении, соучастие в них или попытка их совершения.

21. Закон должен предусматривать, что наличие расистской мотивировки в любом из уголовных правонарушений, не перечисленных в пунктах 18 и 19 Рекомендации, является отягчающим обстоятельством.

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

V. Общие положения

24. Закон должен предусматривать создание независимого специализированного органа по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией на национальном уровне (далее, национальный специализированный орган). Закон должен отнести к компетенции такого органа помощь жертвам, расследование и сбор доказательств, право инициировать судебные разбирательства и принимать в них участие, наблюдение за действенностью национального законодательства, предоставление консультаций законодательным и исполнительным органам власти, увеличение информированности членов общества относительно проблем расизма и расовой дискриминации, поощрение политики и практики, имеющей целью обеспечить равенство обращения.
25. Закон должен предусматривать, что такие организации, как ассоциации, профессиональные союзы и другие юридические лица, которые в соответствии с положениями национального законодательства обладают законными интересами в отношении борьбы с расизмом и расовой дискриминацией, должны иметь право инициировать гражданские дела, участвовать в административных делах, выдвигать обвинения в совершении уголовных правонарушений без упоминания о конкретных жертвах правонарушений. При необходимости назвать потерпевших, следует получить на это их согласие.
26. Закон должен гарантировать бесплатную правовую помощь, а при необходимости, и назначение судом адвокатов для потерпевших, желающих предстать перед судом в качестве заявителей или истцов, но не располагающих требуемыми для этого материальными средствами. В случае необходимости услуги переводчика также должны быть предоставлены бесплатно.
27. Закон должен гарантировать защиту от любых репрессивных действий для лиц, заявляющих, что они являются жертвами правонарушений на расовой почве или жертвами расовой дискриминации, для лиц, сообщивших о подобных деяниях, и для лиц, располагающих доказательствами о совершении правонарушений.
28. Закон должен предусматривать создание одного или нескольких независимых органов для расследования предполагаемых актов дискриминационного характера, совершенных сотрудниками полиции, персоналом службы погранконтроля, военнослужащими и сотрудниками пенитенциарных заведений.

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

Вступление

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

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

I. Определение понятий

Пункт 1 Рекомендации

6. Содержащийся в Рекомендации термин "расизм" следует понимать в широком смысле как включающий ксенофобию, антисемитизм и нетерпимость. Что касается оснований для определения понятия расизма, а также понятия прямой и косвенной расовой дискриминации (пункт 1 Рекомендации), то дополнительно к основаниям, которые обычно содержатся в соответствующих правовых документах о борьбе с расизмом и расовой дискриминацией (например, цвет кожи, национальное или этническое происхождение), в Рекомендации говорится также о языке, религии и гражданстве². Включение этих оснований в определение понятия расизма и расовой дискриминации основывается на мандате ЕКРН, целью которого является борьба с расизмом, антисемитизмом, ксенофобией и нетерпимостью. ЕКРН полагает, что эти понятия, изменяющиеся с течением времени, на данном этапе включают в себя явления, затрагивающие интересы лица или группы лиц по основаниям их расы, цвета кожи, религии, языка, гражданства и национального и этнического происхождения. Именно поэтому содержащиеся в Рекомендации термины "расизм" и "расовая дискриминация" охватывают все явления, относящиеся к мандату ЕКРН. Национальное происхождение трактуется иногда как понятие, включающее в себя гражданство. Вместе с тем во избежание исключения понятия "гражданство" из сферы действия Рекомендации, оно включено в перечень оснований наряду с понятием "национальное происхождение". Использование выражения "по таким основаниям, как" при определении понятий расизма и прямой (косвенной) расовой дискриминации допускает дальнейшее расширение перечня указанных оснований, который может изменяться вместе с изменениями, происходящими в обществе. Вместе с тем, в разделе, посвященном уголовному законодательству, приведен полный перечень оснований для наступления уголовной ответственности, имея в виду соблюдение принципа предсказуемости наказания, являющегося ключевым для этой отрасли права.
7. В отличие от определения понятия "расовая дискриминация" (пункты 1б и 1в Рекомендации), которое должно быть включено в законодательство, определение понятия "расизм" дается для целей Рекомендации. Государства - члены могут решить включить или не включать определение понятия расизма в свое национальное законодательство. Если они решат это сделать, то в части уголовного законодательства они смогут дать более точное определение этому понятию, чем то, которое приведено в пункте 1а, имея в виду соблюдение фундаментальных принципов этой отрасли права. Для того чтобы факт расизма имел место, нет необходимости в том, чтобы один или большее число вышеперечисленных оснований создавали один единственный или определяющий фактор, следствием которого является неуважение или чувство

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

превосходства. Достаточно, чтобы эти основания находились в числе факторов, приводящих к неуважению или к чувству превосходства.

8. Определения понятий прямой и косвенной расовой дискриминации, приведенные в пунктах 1б и 1в Рекомендации, сделаны с учетом их определений, содержащихся в Директиве 2000/43/ЕС Совета Европейского союза "о внедрении принципа равного обращения независимо от расовой или этнической принадлежности человека" и в Директиве 2000/78/ЕС Совета Европейского союза "об общем подходе к вопросам равного обращения в области труда и занятости", а также с учетом судебной практики Европейского суда по правам человека. В соответствии с этой судебной практикой, неодинаковое обращение является дискриминацией, если оно лишено объективного и разумного оправдания. Данный подход применяется к неодинаковому обращению, основанному на любом из оснований, перечисленных при определении понятия расовой дискриминации. При этом неодинаковое обращение, основанное на принадлежности к той или иной расе, цвету кожи или на этническом происхождении может иметь объективное и разумное оправдание лишь в чрезвычайно ограниченном числе случаев. Например, в сфере занятости цвет кожи может быть фактическим и определяющим профессиональным требованием по причине характера конкретной деятельности или контекста, в котором она осуществляется. Неодинаковое обращение по данному основанию может иметь объективное и разумное оправдание. Общий подход в данном вопросе состоит в том, чтобы концепция объективного и разумного оправдания применялась настолько ограничено, насколько это возможно, если речь идет о неодинаковом обращении, основанном на любом из вышеперечисленных оснований.

II. Конституционное право

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

Пункт 2 Рекомендации

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

Пункт 3 Рекомендации

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

III. Гражданское и административное законодательство

Пункт 4 Рекомендации

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

Пункт 5 Рекомендации

14. В пункте 5 Рекомендации предусмотрена возможность принятия специальных мер, имеющих целью исключить или компенсировать неудобства для лиц, затронутых перечисленными основаниями, или облегчить их полноценное участие во всех сферах жизни. Вот пример мер, направленных на недопущение или компенсацию неудобств для лиц, затронутых этими основаниями. Владелец предприятия, на котором нет чернокожих служащих среди руководящего персонала, но много чернокожих рабочих на сборочной

линии, мог бы организовать курсы профессиональной подготовки для своих рабочих, желающих получить продвижение по службе. А вот пример временных специальных мер с целью облегчения полноценного участия во всех сферах жизни лиц, затронутых перечисленными основаниями. В рамках кампании по приему на работу сотрудников полиция могла бы поощрять подачу заявлений членами некоторых этнических групп, недостаточно представленных среди персонала полиции.

Пункт 6 Рекомендации

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

Пункт 7 Рекомендации

17. Согласно пункту 7, дискриминация должна быть запрещена во всех сферах жизни. Что касается сферы труда и занятости, то запрет дискриминации должен распространяться на доступ к работе, наемный труд и предпринимательскую деятельность, а также на вопросы, связанные с условиями и оплатой труда, продвижением по службе и увольнением.
18. Что касается членства в профессиональных организациях, то запрет дискриминации должен распространяться на членство в организациях работников и организациях работодателей, на организации, члены которых владеют конкретными профессиями, на вопросы приема в эти организации и на любые выгоды от членства в них.
19. Что касается сферы образования, то запрет дискриминации должен распространяться на дошкольное, начальное, среднее и высшее образование в государственных и в частных учебных заведениях. Доступ к образованию также не должен зависеть от иммиграционного статуса детей и их родителей.
20. Что касается профессиональной подготовки, то запрет дискриминации должен распространяться на начальный и последующие этапы профессионального обучения, на все виды и уровни профессиональной ориентации, на продвинутые этапы профессионального обучения и профессиональной переподготовки, в том числе на обучение практическим приемам и методам труда.
21. Что касается жилищной сферы, то дискриминация должна быть запрещена, в частности, в отношении доступа к жилью, создания надлежащих жилищных условий, процедуры прекращения договоров на аренду жилья.
22. Что касается здравоохранения, то дискриминация должна быть запрещена, в частности, в вопросах доступа к медицинской помощи, процедуры её предоставления, а также в отношении методов лечения больных.
23. Что касается сферы социальной защиты, то запрет дискриминации должен распространяться на социальное обеспечение, социальные пенсии и пособия, социальную помощь (жилищные пособия, пособия для молодежи и т.д.) а также на методы обращения с лицами, которым предоставляется социальная защита.
24. Что касается сферы обеспечения населения и общественных мест товарами и услугами, то дискриминация должна быть запрещена, например, при покупке товаров в магазине, при обращении за получением банковского кредита, при посещении дискотек, кафе и ресторанов. Дискриминация должна быть запрещена не только в сфере обеспечения населения товарами и услугами, но также и при получении товаров и услуг от других лиц. Примером подобной дискриминации может служить деятельность компании, которая выбирает для себя поставщиков товаров и услуг, основываясь на одном из вышеперечисленных оснований.

25. Что касается экономической деятельности, то данная сфера включает в себя законы о конкуренции, взаимоотношения между предприятиями и взаимоотношения между предприятиями и государством.
26. Что касается упомянутых государственных служб, то речь идет о работе сотрудников полиции и других правоохранительных органов, персонала службы погранконтроля, военнослужащих и сотрудников пенитенциарных заведений.

Пункт 8 Рекомендации

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

Пункт 10 Рекомендации

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

Пункт 11 Рекомендации

29. Учитывая трудности, которые возникают у потерпевших в процессе сбора необходимых доказательств по делам о дискриминации, закон должен облегчить процедуру доказывания фактов дискриминации. В

связи с этим, согласно пункту 11 Рекомендации, закон должен предусматривать разделение бремени доказывания по такого рода делам. Это означает, что вначале потерпевший должен представить факты, позволяющие предположить, что в отношении его имел место акт дискриминации. После этого бремя доказывания отсутствия дискриминации переходит на ответчика. Так, в случае предполагаемого акта прямой расовой дискриминации, ответчик должен доказать, что неодинаковое обращение с его стороны имело объективное и разумное оправдание. Например, если детям рома/цыган было отказано в доступе в плавательный бассейн, то для истца достаточно доказать, что доступ в бассейн был запрещен только этим детям, однако, разрешен детям не рома/цыган. После этого ответчик должен доказать, что его отказ допустить детей рома/цыган в бассейн основан на объективном и разумном оправдании, например, на том факте, у детей рома/цыган не было купальных шапочек, необходимых для посещения плавательного бассейна. Аналогичный принцип должен применяться также и к делам о предполагаемых фактах косвенной расовой дискриминации.

30. Суды должны обладать всеми необходимыми полномочиями для получения требующихся им доказательств, данных и информации. Аналогичные полномочия должны быть предоставлены любому специализированному органу, компетентному выносить решения по индивидуальным жалобам на акты дискриминации (см. пункт 55 настоящего Меморандума).

Пункт 12 Рекомендации

31. Пункт 12 Рекомендации определяет, что закон должен предусматривать эффективные, соразмерные и превентивные санкции по делам о дискриминации. Кроме выплаты компенсаций жертвам дискриминации за причиненный им материальный и моральный ущерб, эти санкции должны включать в себя такие меры, как восстановление лиц в ранее утраченных ими правах. Так, закон должен дать возможность судам выносить решения по делам о восстановлении на работе или о повторном вселении в жилище при условии уважения прав третьих лиц. По делам о дискриминации при приеме на работу судам должны быть предоставлены полномочия выносить, сообразуясь с обстоятельствами, решения о приеме на работу лиц, которым ранее было в этом отказано по основаниям дискриминационного характера.
32. Если факты дискриминации имеют место в частной школе, закон должен предусматривать возможность лишения этой школы аккредитации или непризнания её дипломов. В случае дискриминации, осуществляемой общественным заведением, закон должен предусматривать отзыв лицензии и закрытие заведения. Так, следствием дискриминации на дискотеке, должна стать возможность отзыва у неё лицензии на продажу спиртных напитков.
33. Такие формы возмещения морального ущерба, как, например, опубликование в печати полного текста судебного решения или его части, также могут иметь значение в вопросах обеспечения справедливости в связи с делами о дискриминации.

34. Закон должен предусматривать возможность обязать организацию, допустившую акты дискриминации, разработать и осуществить план мероприятий по борьбе с этим явлением. Такой подход является действенным средством для изменения стиля и методов работы организации в долгосрочном плане. Так, юридическому лицу, виновному в дискриминации, может быть вменено в обязанность организовать подготовку своего персонала по специальным программам борьбы с расизмом и расовой дискриминацией. При этом, в разработке таких программ и контроле за их выполнением должен принимать участие национальный специализированный орган.

Пункт 15 Рекомендации

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

Пункт 16 Рекомендации

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

Пункт 17 Рекомендации

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

IV. Уголовное законодательство

Пункт 18 Рекомендации

38. Рекомендация ограничивает возможность наказания за некоторые уголовные правонарушения, перечисленные в пункте 18, тем условием, что они должны быть совершены "публично". Однако существующая практика показывает, что в ряде случаев, лицам,

совершившим акты расистского характера, удастся избежать судебного преследования, поскольку их действия не рассматриваются как совершенные публично. С учетом этого, законодательства государств – членов должны определять понятие "публичности" в отношении расистских деяний таким образом, чтобы можно было без труда доказать, что они совершены публично. Так, например, соответствующие речи, произнесенные на собраниях неонацистских организаций или во время дискуссии в сети Интернет, должны рассматриваться как произнесенные публично.

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

включает в себя такие действия, как финансирование группы, удовлетворение её других материальных потребностей, подготовка и получение документов, необходимых для функционирования группы.

44. В пункте 18з Рекомендации говорится о том, что закон должен предусматривать наказание за расовую дискриминацию в общественных учреждениях, местах общественного обслуживания и общественного пользования. В этом случае положения пунктов 1б, 1в и пункта 5 Рекомендации применяются *mutatis mutandis*. Расовая дискриминация в общественных учреждениях, местах общественного обслуживания и пользования включает, в том числе, дискриминационный отказ в обслуживании заведением общественного назначения, например, дискриминационный отказ больницы принять пациента, дискриминационный отказ продать товар, предоставить банковский кредит, допустить на дискотеку, кафе или ресторан.

Пункт 19 Рекомендации

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

Пункт 20 Рекомендации

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

Пункт 21 Рекомендации

47. Согласно пункту 21 Рекомендации, наличие расистской мотивировки в любом из уголовных правонарушений, не перечисленных в пунктах 18 и 19 Рекомендации, является отягчающим обстоятельством. Более того,

закон может ужесточать наказание за общие правонарушения с расистской мотивировкой.

Пункт 22 Рекомендации

48. Согласно пункту 22 Рекомендации, закон должен предусматривать уголовную ответственность для юридических лиц. Такая ответственность должна наступать, если правонарушение совершено любым физическим лицом, действующим от имени юридического лица, особенно его руководителем (например, президентом или директором) или его представителем. При этом уголовная ответственность юридического лица не исключает уголовную ответственность физических лиц. Органы государственной власти могут быть исключены из сферы уголовной ответственности, предусмотренной для юридических лиц.

Пункт 23 Рекомендации

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

V. Общие положения

Пункт 24 Рекомендации

50. Согласно пункту 24 Рекомендации, закон должен предусматривать создание независимого специализированного органа по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией на национальном уровне. Основные положения устава такого органа, его формы, функции, ответственность, вопросы управления им, функционирование и методы работы изложены в Общеполитической рекомендации ЕКРН №2 о специализированных органах по борьбе с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью на национальном уровне.
51. Функции, которыми наделяется этот орган, должны быть прописаны в законе. В Рекомендации №2 приведены некоторые из этих функций. Содействие и помощь жертвам включают в себя консультационную и правовую помощь, в том числе помощь жертвам путем представления их интересов во время судебных

разбирательств. Функции специализированного органа включают также помощь в разрешении жалоб путем примирения сторон .

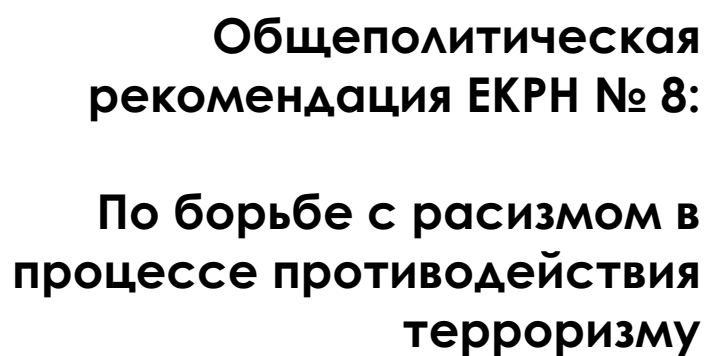
52. Что касается функций специализированного органа в отношении расследования и сбора доказательств, то для эффективности этой работы закон должен предоставить ему достаточные полномочия в рамках действующих в стране процессуальных норм, в том числе полномочия, необходимые для проведения расследования. Ими могут быть требования о предоставлении специализированному органу необходимых документов, доказательств и т.д. с целью их экспертизы, выемка документов и других материалов для снятия копий и производства выписок, опрос свидетелей. Национальный специализированный орган должен обладать правом инициировать судебные разбирательства и принимать в них участие в качестве эксперта.
53. В задачи национального специализированного органа должен также входить контроль за содержанием законодательства, направленного против расизма и расовой дискриминации, и за соответствием содержания законодательства принципам равенства. В этой связи, национальный специализированный орган должен иметь право подготавливать предложения и рекомендации исполнительным и законодательным органам властям по улучшению соответствующего законодательства, нормативных положений и практики.
54. С целью повышения информированности членов общества по проблемам расизма и расовой дискриминации, поощрения политики и практики обеспечения равенства обращения, национальный специализированный орган в сотрудничестве с гражданским обществом мог бы организовывать соответствующие кампании, осуществлять обучение целевых групп, разрабатывать процессуальные нормы, поддерживать и поощрять деятельность организаций, ведущих борьбу с расизмом и расовой дискриминацией.
55. Помимо этих функций на национальный специализированный орган могут быть возложены и иные обязанности. Одновременно другой организации можно было бы поручить рассмотрение жалоб и принятие юридически обязывающих решений в установленном законом порядке.

Пункт 25 Рекомендации

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

Пункт 27 Рекомендации

57. В соответствии с пунктом 27 Рекомендации, закон должен гарантировать защиту потерпевших от репрессий со стороны правонарушителей. Такая защита должна представляться не только лицам, инициирующим судебные разбирательства или подающим жалобы и иски, но также и тем, кто располагает доказательствами, информацией, данными или оказывает помощь властям в связи с судебными разбирательствами или жалобами. Эта защита крайне необходима для того, чтобы побудить жертв правонарушений на расовой почве и актов дискриминации обращаться с жалобами к властям, а также побудить свидетелей давать показания. Для обеспечения эффективной защиты от репрессий соответствующие правовые положения должны предусматривать четкие и ясные санкции, в том числе возможность выдачи судебных предписаний о защите указанных лиц и/или принятия решений о предоставлении компенсации жертвам дискриминации.



**Общеполитическая
рекомендация ЕКРН № 8:**

**По борьбе с расизмом в
процессе противодействия
терроризму**

Страсбург, 17 марта 2004

Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью:

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

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

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

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

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

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

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

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

ксенофобных и антисемитских материалов через Интернет;

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

Решительно осуждая терроризм, который является крайней формой нетерпимости;

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

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

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

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

Подчеркивая в этой связи ответственность государств не только воздерживаться от таких прямых или косвенных действий, которые могут привести к расизму, расовой дискриминации и нетерпимости, но также обеспечивать твердое реагирование государственных институтов, в том числе путем принятия как превентивных мер, так и мер наказания в тех случаях, когда расизм, расовая дискриминация и нетерпимость исходят от отдельных лиц и организаций;

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

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

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

Отмечая, что в результате борьбы с терроризмом, которая ведется после событий 11 сентября 2001 года, некоторые группы лиц, в первую очередь арабы, евреи, мусульмане, некоторые лица, ищущие убежище, беженцы и иммигранты, отдельные меньшинства и лица, которые воспринимаются, как

принадлежащие к таким группам, стали особо уязвимыми перед лицом расизма и/или расовой дискриминации во многих областях жизни общества, в том числе в сфере образования, занятости, жилья, доступа к товарам и услугам, доступа к общественным местам и в отношении свободы передвижения;

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

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

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

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

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

Рекомендует правительствам государств-членов:

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

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

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



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

Страсбург, 25 июня 2004

Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью:

Исходя из Статьи 14 Европейской конвенции о защите прав человека;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Подчеркивая, что антисемитизм сохранялся в Европе на протяжении столетий;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

к расовому насилию, ненависти и дискриминации;

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

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

Рекомендует правительствам государств-членов:

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

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

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

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

**Общеполитическая
рекомендация ЕКРН № 10:**

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

Страсбург, 15 декабря 2006

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

Напомятая о статье 26 Всемирной декларации прав человека;

Напомятая о международной Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации;

Напомятая о Конвенции ООН о правах ребенка;

Напомятая о Конвенции ЮНЕСКО о дискриминации в области образования;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

группы лиц по таким признакам как раса, цвет кожи, язык, религия, гражданство, национальная или этническая принадлежность;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Будучи убеждена в том, что все преподаватели должны проходить

подготовку в области преподавания в мультикультурном контексте;

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

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

Рекомендует правительствам государств-членов:

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

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

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

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

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

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

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

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

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



**Общеполитическая
рекомендация ЕКРП № 11:**

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

Страсбург, 29 июня 2007

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

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

Напоминая о международной Конвенции об искоренении всех форм расовой дискриминации;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Рекомендует правительствам государств-членов:

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

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

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

“Использование правоохрнительными 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 правоохрнительных 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 правоохрнительных 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 правоохрнительных 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 правоохрнительных органов на почве расизма

5. Обеспечивать, чтобы законодательство, запрещающее прямую и косвенную расовую дискриминацию, распространялось на деятельность правоохрнительных органов;
6. Осуществлять подготовку сотрудников правоохрнительных 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 правоохрнительных органов на почве расизма не будут терпимы;
8. Предоставлять поддержку и создавать механизмы консультаций для жертв расовой дискриминации или неправомерных действий правоохрнительных 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 нанесения 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 нанесения 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 нанесения ущерба, поведение сотрудников правоохранительных органов в их деятельности по контролю, слежению или расследованию. Так, например, когда кого-либо останавливают для проверки, вежливость и разъяснение оснований для этого имеют важнейшее значение в отношении того, как данное лицо воспринимает сам факт такой остановки для проверки. Важно также оценить, в какой степени некоторые группы подвергаются обособлению в результате решения сосредоточить усилия правоохранительных органов на конкретных преступлениях или в определенных географических районах.
35. Определение использования оперативных ориентировок, указывающих на расовую принадлежность, которые было предложено ЕКРН, содержит перечень оснований, который не является исчерпывающим. Помимо тех оснований, которые были приведены, могут быть и другие основания для использования таких оперативных ориентировок, например, страна происхождения человека. Примером этого являются некоторые проверки, осуществляемые в отношении пассажиров на борту самолетов, прибывающих из определенных стран. Относительно признака "расы" ЕКРН подчеркивает, что хотя Комиссия отвергает теории, основанные на существовании различных "рас", она всё же решила использовать этот термин в данной Рекомендации, стремясь обеспечить, чтобы лица, обычно ошибочно воспринимаемые как принадлежащие к "другой расе", оставались под защитой, которую ставит целью предоставить данная Рекомендация. Термин "основание", используемый в определении оперативных ориентировок, указывающих на расовую принадлежность, должен включать те основания, которые являются действительными или предполагаемыми. Например, если лицо подвергается допросу на основании предположения о том, что он или она принадлежат к мусульманской вере, хотя в действительности это и не так, то это по-прежнему представляет собой использование оперативных ориентировок, указывающих на расовую принадлежность, по признаку религии.

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

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

Пункт 2 Рекомендации:

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

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

41. Что касается мониторинга действий правоохранительных органов для выявления практики использования оперативных ориентировок, указывающих на расовую принадлежность, то одной из основных причин пробелов относительно такого использования является отсутствие в подавляющем большинстве государств-членов Совета Европы данных, сгруппированных по таким признакам как национальное или этническое происхождение, язык, религия и гражданство. В своих докладах о мониторинге по странам 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 принадлежность, в Европе и за ее пределами уже разработана эффективная практика. Например, при мониторинге возможного использования оперативных ориентировок, указывающих на расовую принадлежность, при остановке людей для проверки и досмотре в определенном районе на определенное время, следует анализировать состав населения этого района на данное время с тем, чтобы определить, не останавливают ли сотрудники правоохранительных органов несоразмерно больше членов групп меньшинств в данных конкретных условиях.

43. ЕКРН подчеркивает, что благодаря сбору такого типа данных, 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 инструментом в борьбе с использованием оперативных ориентировок, указывающих на расовую принадлежность. Исходя из этого, Комиссия рекомендует, чтобы такая норма была включена в юридические или нормативные рамки, которые в разных государствах-членах регулируют осуществление этих полномочий правоохранительных органов.

Пункт 4 Рекомендации:

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

45. Такая подготовка должна включать разъяснение незаконности использования оперативных ориентировок, указывающих на расовую принадлежность, а также их неэффективности и вреда, как это описано выше.

46. Профессиональная подготовка в использовании нормы о разумных подозрениях должна включать практические примеры оперативных ситуаций, показывающие, какое поведение ожидается от сотрудников правоохранительных органов при исполнении ими своих обязанностей. Она также должна включать практические принципы, которые будут

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

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

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

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

Пункт 5 Рекомендации:

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

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

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

“косвенная расовая дискриминация” имеет место тогда, когда совершенно нейтральный фактор, например, норма, критерий или порядок, не может быть легко соблюден лицами, принадлежащими к группе, определяемой признаками расы, цвета кожи, языка, религии, гражданства и

национального или этнического происхождения, или когда этот фактор ставит данную категорию лиц в невыгодное положение, кроме случаев, когда он имеет объективное и разумное оправдание. Последнее возможно, если он преследует легитимную цель и если существует разумная соразмерность между используемыми средствами и поставленной целью.

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

Пункт 8 Рекомендации:

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

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

53. Примером такого механизма поддержки является создание бесплатной телефонной линии помощи, по которой пострадавшие могли бы получить юридические консультации и/или психологическую поддержку на разных языках 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 человеческого достоинства обращения или наказания (КПП). Для того чтобы расследование было эффективным, оно должно быть адекватным, полным, тщательным, незамедлительным, быстрым и независимым. См. правовую практику Европейского суда по правам человека (например, ЕСПЧ, 26 января 2006 года, *Михеев (Mikheyev) против России*) и нормы КПП (*Нормы КПП*, октябрь 2006 года, п. 81 и далее, выдержки из 14 Общего доклада [СРТ/Inf (2004) 28]). Необходимо принять меры для информирования пострадавших о расследованиях и их результатах.
55. Что касается расследований неправомерных действий сотрудников правоохранительных органов на почве расизма, то по делу *Начова (Nachova) против Болгарии* 6 июля 2005 года и по другим последующим делам, Европейский суд по правам человека подчеркнул, что национальные органы власти обязаны проводить расследование в отношении возможных расистских мотивов поведения сотрудников правоохранительных органов, когда имеются указания на наличие таких мотивов. Государство, не обеспечивающее удовлетворительного расследования на этот счёт, несёт ответственность за нарушение статьи 14 Конвенции (запрет на дискриминацию) в сочетании с другой статьёй (например, статьёй 2 – право на жизнь, или статьёй 3 – запрет на пытки или бесчеловечное или унижающее человеческое достоинство общение или наказание) согласно процессуальной практики.
56. Относительно обеспечения того, чтобы сотрудники правоохранительных органов, виновные в расовой дискриминации или в неправомерных действиях на почве расизма, были соответствующим образом наказаны, то ЕКРН напоминает об основных аспектах эффективного уголовного законодательства в отношении расизма и расовой дискриминации, как это изложено в ее ОПР 7. В частности, Комиссия напоминает, что, как должно быть предусмотрено в законе, правонарушение на почве расизма должно рассматриваться при вынесении приговора как особо отягчающее обстоятельство. Пострадавшие от расовой дискриминации и неправомерных действий сотрудников правоохранительных органов на

почве расизма должны также получать соответствующую компенсацию за любой материальный и моральный ущерб, который им был нанесен.

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

Пункт 10 Рекомендации:

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

58. Наряду с другими компетентными структурами, для рассмотрения жалоб на неправомерные действия сотрудников правоохранительных органов должен существовать орган, которому поручено расследование предполагаемых случаев расовой дискриминации и неправомерных действий на почве расизма со стороны сотрудников правоохранительных органов. Это могут быть, например, внутренние дисциплинарные механизмы (инспекции правоохранительных органов, департамент министерства внутренних дел и т.д.) и прокуратура. Как свидетельствует опыт, пострадавшие от неправомерных действий сотрудников правоохранительных органов, как правило, не доверяют механизмам рассмотрения жалоб, связанных с самими этими органами. Пострадавшие часто не желают обращаться в те учреждения, которые тесно и повседневно работают с правоохранительными органами, например, в прокуратуру. Поэтому необходимо создать такую систему, благодаря которой пострадавший мог бы обращаться с жалобой в условиях полного доверия к независимому органу, главной задачей которого было бы контролировать работу правоохранительных органов. См. также по этому пункту раздел, посвященный подотчетности и транспарентности правоохранительных органов, в *Руководстве по вопросам демократической полиции*, подготовленном старшим советником по правоохранительным органам при Генеральном секретаре ОБСЕ, декабрь 2006, стр. 33 и далее.
59. Этому органу, который будет заниматься расследованием заявлений о расовой дискриминации и неправомерных действиях сотрудников правоохранительных органов на почве расизма, должны быть предоставлены все необходимые полномочия для эффективного осуществления своих задач. Исходя из этого, он должен иметь такие полномочия, как направление запросов о передаче документов и других оснований для инспекции и рассмотрения, изъятие документов и других материалов с целью снятия копий и использования выдержек, а также проведение допросов. Если факты, доведенные до сведения этого органа, будут иметь уголовный характер, то этот орган должен иметь полномочия направить такое дело в прокуратуру.
60. Орган, которому поручено проведение расследований заявлений о расовой дискриминации и неправомерных действиях сотрудников правоохранительных органов на почве расизма, может создаваться в

разных формах. Это может быть национальное учреждение по защите и продвижению прав человека, специальный уполномоченный по делам правоохранительных органов, гражданская комиссия по контролю за работой правоохранительных органов или специализированный орган, который ЕКРН рекомендует создать в своей Общеполитической рекомендации № 2 о специализированных органах по борьбе с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью на национальном уровне.

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

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

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

Пункт 11 Рекомендации:

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

65. В деле *Шечич (Šečić) против Хорватии* от 31 мая 2007 года, которое касалось расследования полицией нападения на почве расизма на лицо цыганского происхождения со стороны лиц, подозреваемых в принадлежности к группе скинхедов, Европейский суд по правам человека подчеркнул, что "одинаковое отношение к насилию и жестокости, порожденным расизмом, как и к делам, где нет признаков расизма, означало бы, что власти закрывают глаза на особый характер таких актов, которые наносят особый ущерб основным правам". Исходя из этого, Суд счел неприемлемым, что акт насилия, который, скорее всего, был связан с расизмом, не был расследован серьезно и незамедлительно для выявления и преследования лиц, его совершивших (См. *Шечич (Šečić) против Хорватии*, § 67-69).
66. Одна из практических мер, которая могла бы обеспечить, чтобы правоохранительные органы тщательно расследовали все правонарушения на почве расизма, и особенно чтобы они не закрывали глаза на расистский характер обычных правонарушений во время расследований, состоит в принятии широкого определения инцидента расистского характера, как это предлагается в данной Рекомендации (пункт 14). Как только становится известным об инциденте расистского характера в соответствии с данным определением, правоохранительные органы должны в соответствии с этой линией к тщательному расследованию. Для этого вслед за сообщением об инциденте расистского характера сотрудникам правоохранительных органов должны быть даны конкретные руководящие принципы относительно тех шагов, которые следует предпринять в том числе по следующим аспектам: внимание к пострадавшему; меры, которые должны быть приняты на месте для обеспечения доказательств; установление местонахождения и допрос свидетелей; поиски подозреваемого; рассмотрение возможных связей с организованными расистскими, в том числе неонацистскими группами и скинхедами; составление протокола с подробным заявлением пострадавшего.
67. Другие меры, которые могут быть предприняты с тем, чтобы правоохранительные органы тщательным образом расследовали расистские правонарушения (в том числе мотивированные расистскими побуждениями) включают создание специальных групп в каждом подразделении правоохранительных органов. Такие группы специализировались бы на рассмотрении этих правонарушений, а также на подготовке циркулярных писем с инструкциями по министерству и других документов, информирующих правоохранительные органы о необходимости усиления борьбы с правонарушениями на почве расизма (включая и инциденты расистского характера).

Пункт 12 Рекомендации:

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

68. Для того чтобы получить как можно более точный обзор проявлений расизма в обществе, а также проводить мониторинг того, как органы уголовного правосудия реагируют на такие проявления, необходимо разработать надежную систему учёта и мониторинга расистских инцидентов. Принятие широкого определения расистского инцидента, предусмотренного в данной Резолюции (пункт 14) является ключевым аспектом такой системы. Данное определение направлено на то, чтобы проводить единообразный мониторинг этих инцидентов, обеспечивая, чтобы все подразделения полиции и все учреждения, получающие отчеты о такого рода инцидентах, руководствовались одинаковыми представлениями.
69. Кроме того, правоохранительные органы (и те органы, которые получают отчеты об инцидентах расистского характера), должны собирать подробную информацию по каждому такому сообщению. Это может быть сделано, например, путем заполнения формуляра доклада об инциденте расистского характера, который мог бы содержать информацию относительно различных аспектов, включая личность пострадавшего, подозреваемого или лица, совершившего такое правонарушение, характер инцидента, место, где он имел место, а также связанные с этим обстоятельства. Пример отчета об инцидентах, связанном с преступлениями на почве ненависти в целом, содержится в публикации *"Борьба с преступлениями на почве ненависти в регионе ОБСЕ"*, ОБСЕ/БДИПЧ, 2005 год, приложение D. См. также по этому вопросу *"Действия полиции в отношении преступлений и насилия на почве расизма, сравнительный анализ"*, EUMC, сентябрь 2005 года.
70. Сбор правоохранительными органами подробной и точной информации об инцидентах расистского характера на этом этапе является условием для осуществления эффективного контроля за тем, как в целом система уголовного правосудия рассматривает инциденты расистского характера и правонарушения на почве расизма. Однако, чтобы иметь такую общую картину, органам прокуратуры и судам также необходимо разработать или усовершенствовать свою систему мониторинга. Такая система должна включать собранную информацию о проведенных расследованиях, выдвинутых обвинениях и приговорах, вынесенных по этим делам.
71. Учёт инцидентов расистского характера также помогает правоохранительным органам усовершенствовать свои расследования правонарушений на почве расизма (как рекомендуется в пункте 11). В рамках такого учёта содержится полезная справочная информация, позволяющая прояснить условия, в которых совершались аналогичные правонарушения.

Пункт 13 Рекомендации:

“Способствовать тому, чтобы жертвы и свидетели инцидентов на почве расизма сообщали о таких инцидентах”

72. Есть разные способы содействия тому, чтобы пострадавшие и свидетели инцидентов расистского характера сообщали о них. В целом все меры, направленные на повышение уровня доверия со стороны групп меньшинств к правоохранительным органам, такие как перечисленные в части II и части IV данной Рекомендации, могут в значительной мере способствовать сообщениям об инцидентах расистского характера. Если говорить более конкретно, то примерами мер, которые содействовали бы сообщениям об инцидентах расистского характера, являются следующие: создание системы, благодаря которой пострадавшие и свидетели могут сообщать об инцидентах расистского характера различным местным учреждениям (помимо правоохранительных органов, эти учреждения могут включать как местные органы власти, так и организации гражданского общества), которые призваны действовать скоординировано. Во всех учреждениях, например, могла бы, быть проведена подготовка к использованию одинакового определения инцидента расистского характера, а также к тому, что нужно делать при обращении со стороны пострадавших или свидетелей. Получающие жалобы учреждения, не относящиеся к правоохранительным органам, могли бы поэтому действовать как посредники и передавать, по мере необходимости, такую информацию в правоохранительные органы. Эта роль посредников может иметь особое значение для особо уязвимых лиц, таких как лица без юридического статуса. Последние могут сдержанно относиться к тому, чтобы сообщать об инцидентах расистского характера в правоохранительные органы. Еще одной конкретной мерой было бы проведение специализированной подготовки сотрудников правоохранительных органов к тому, чтобы рассматривать жалобы на проявления расизма и расовой дискриминации.

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

Пункт 14 Рекомендации:

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

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

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

74. В Рекомендации предусматривается, что инцидент расистского характера является таким инцидентом, который воспринимается как расистский пострадавшим или любым другим лицом. Принятие такого широкого определения инцидента расистского характера имеет то преимущество, что пострадавшие знают, что их голос будет услышан. Это определение взято из доклада о расследовании Стефена Лоуренса в 1999 году,

подготовленного сэром Вильямом Макферсоном оф Ключи (Ст 4262, глава 47, пункт 12).

75. Как указывалось выше, цель принятия определения инцидента расистского характера двойная: во-первых, улучшить учёт и мониторинг такого рода инцидентов, а во-вторых, обеспечить, чтобы расследование со стороны правоохранительных органов всех правонарушений на почве расизма было тщательным и в нём учитывались расистские мотивы обычных правонарушений.

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

76. В Частях I, II и III данной Рекомендации ЕКРН в основном рассмотрела те обстоятельства, при которых члены групп меньшинств – то есть в целях данной рекомендации те группы, которые отличаются такими признаками как расовая принадлежность, цвет кожи, язык, религия, гражданство или национальное или этническое происхождение – становятся жертвами расовой дискриминации, включая использование оперативных ориентировок, указывающих на расовую принадлежность, и поведение расистского характера, независимо от того, происходит ли это в правоохранительных органах или со стороны частных лиц. Однако необходимо также обеспечить, чтобы сотрудники правоохранительных органов вели себя профессионально и беспристрастно при рассмотрении тех правонарушений, которые не имеют расистского характера, и, тем не менее, связаны с членами групп меньшинств либо как с пострадавшими, либо совершившими эти акты свидетелями и т.д. Доклады о мониторинге ЕКРН по странам указывают на то, что ущерб на основании расовой принадлежности, цвета кожи, языка, религии, гражданства или национального или этнического происхождения наносится также и тем, каким образом сотрудники правоохранительных органов обращаются членами групп меньшинств в связи с такими правонарушениями. Например, в отношении членов групп меньшинств скорее возникают подозрения в том, что они совершили определенные правонарушения. С другой стороны, сотрудники правоохранительных органов меньше доверяют членам групп меньшинств, которые являются свидетелями или жертвами обычных преступлений. Трудности в этой связи связаны и с тем, что сотрудники правоохранительных органов не подготовлены к работе в многообразном обществе. Рекомендации ЕКРН в части IV хотя и носят более общий характер, направлены на решение этих проблем.

Пункт 15 Рекомендации:

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

77. В своей ОПР 7 ЕКРН уже рекомендовала, чтобы на государственные органы возлагались уставные обязанности по содействию равенству и предупреждению расовой дискриминации при выполнении ими своих задач. На основании этой Рекомендации ЕКРН подчеркивает важность того, чтобы такая обязанность возлагалась на правоохранительные органы. Для того чтобы выполнить такую обязанность, от правоохранительных органов можно потребовать разрабатывать и осуществлять конкретные программы, направленные на поощрение

равенства и предупреждение дискриминации. Эти программы могли бы включать широкий круг мероприятий, от подготовки и информирования до мониторинга и определения целей по обеспечению равенства. В качестве примера тех инициатив, которые могли бы быть включены в эти программы, можно привести разработку внутренних кодексов поведения, направленного против расизма и расовой дискриминации. В более общем плане, программы правоохранительных органов, направленные на содействие равенству и предупреждение дискриминации, должны включать инициативы и обязательства во всех областях, рассматриваемых в данном разделе (разнообразие, представительство групп меньшинств в правоохранительных органах и отношения с группами меньшинств и СМИ). Как ЕКРН рекомендовала в своей ОПР 7, выполнение правоохранительными органами своей уставной обязанности по содействию равенству и предупреждению расовой дискриминации может подвергаться мониторингу и совершенствоваться с помощью независимого специализированного органа по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией на национальном уровне.

Пункт 16 Рекомендации:

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

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

Пункт 17 Рекомендации:

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

79. Обеспечение того, чтобы состав правоохранительных органов отражал разнообразие населения, имеет важное значение для содействия такому обществу, члены которого чувствовали бы, что у них существуют равные возможности независимо от их этнической, гражданской, религиозной, языковой или иной принадлежности. Это также важно для того, чтобы сотрудники правоохранительных органов приобрели новые знания и навыки, в том числе и языковые, а также для повышения эффективности правоохранительных органов благодаря общению с группами меньшинств и повышению уровня доверия с их стороны.
80. Для привлечения членов групп меньшинств к работе в правоохранительных органах могут приниматься меры различного рода. В их числе такие позитивные меры как: (i) распространение информации и

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

81. Для того, чтобы обеспечить равные возможности для членов групп меньшинств в продвижении по должности в правоохранительных органах, могут приниматься меры различного рода. Это включает такие меры как: (i) запрет на преследования на расовой почве внутри правоохранительных органов; (ii) разработка и осуществление политики, направленной на исключение расизма внутри правоохранительных органов; (iii) создание и применение эффективных механизмов рассмотрения внутриведомственных жалоб; (iv) принятие юридических мер против тех сотрудников, которые оскорбляют, унижают или преследуют своих коллег на расовой почве; (v) осуществление контроля за продвижением по службе членов групп меньшинств; (vi) наставничество для членов групп меньшинств для оказания им поддержки и для расширения их возможностей должностного роста.

Пункт 18 Рекомендации:

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

82. Создание условий для диалога и сотрудничества между правоохранительными органами и членами групп меньшинств является важнейшим условием для успеха в борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в правоохранительных органах. Это способствует также повышению эффективности всей работы этих органов. Правоохранительные органы не смогут эффективно выполнять свои задачи без сотрудничества с членами общества, включая группы меньшинств. Это требует установление доверия. Установление диалога помогает правоохранительным органам и членам общества, и это благоприятно влияет на все общество в целом. Для того чтобы условия диалога и сотрудничества были эффективными, это должно сопровождаться мерами по обеспечению мониторинга и повышению ответственности за поддержание диалога и сотрудничества.
83. Диалог между правоохранительными органами и членами групп меньшинств является средством для предотвращения использования оперативных ориентировок, указывающих на расовую принадлежность. Диалог есть также и средство для того, чтобы члены групп меньшинств не чувствовали себя жертвами использования таких ориентировок тогда, когда на самом деле они не используются. В этой связи см. вышеизложенные соображения относительно использования оперативных ориентировок, указывающих на расовую принадлежность.

84. Правоохранительные органы должны сотрудничать не только с группами меньшинств и гражданским обществом в целом, но и с государственными властями. Правоохранительные органы должны также тесно сотрудничать со специализированным органом, который ЕКРН рекомендует создать на основании своей Общеполитической рекомендации № 2 о специализированных органах по борьбе с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью на национальном уровне. Такой орган мог бы играть роль посредника или примирителя, но также и сотрудничать в разработке вышеупомянутых программ, составляющих часть обязанности правоохранительных органов содействовать равенству и предупреждать дискриминацию.
85. Средства диалога и сотрудничества между правоохранительными органами и членами групп меньшинств включают проведение регулярных консультативных встреч с представителями групп меньшинств и создание консультативных комитетов, включающих представителей групп меньшинств. Можно также создавать подразделения правоохранительных органов на местах и определить контактные пункты или контактных лиц (сотрудников по связям) в полицейских участках, на которых была бы возложена конкретная задача поддерживать связи с группами меньшинств. В пояснительной записке к рекомендациям Верховного комиссара ОБСЕ по национальным меньшинствам о 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.

