



# Механізми збору та моніторингу даних про злочини на ґрунті ненависті

*Практичний посібник*

Опубліковано Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ  
(БДІПЛ)  
вул. Медова, 10  
Варшава 00-251,  
Польща  
[www.osce.org/odihr](http://www.osce.org/odihr)

© БДІПЛ/ОБСЄ 2015 р.

Усі права застережені. Зміст цієї публікації може вільно копіюватися та використовуватися для навчальних та інших некомерційних цілей за умови, що будь-яке відтворення тексту публікації міститиме посилання на БДІПЛ/ОБСЄ як на джерело інформації.

ISBN 978-92-9234-921-9

Оформлення: Нона Рейтер

Оформлення обкладинки: Нона Рейтер

Надруковано у Польщі компанією Poligrafus Jacek Adamiak

# Механізми збору та моніторингу даних про злочини на ґрунті ненависті

*Практичний посібник*





# ЗМІСТ

<b>Абревіатури</b>	vi
<b>Передмова</b>	vii
<b>Подяка</b>	ix
<b>Вступ</b>	1
<b>Розділ 1: Реєстрація та розуміння повідомлених злочинів на ґрунті ненависті</b>	12
<i>Вступ</i>	12
Стратегічне Питання №1: Прийняття загального, простого та вичерпного визначення поняття злочину на ґрунті ненависті для цілей реєстрації та моніторингу даних	13
Стратегічне Питання №2: Які дані про злочини на ґрунті ненависті повинні фіксуватися правоохоронними органами за допомогою механізмів реєстрації?	15
Стратегічне Питання №3: Впровадження механізмів збору та моніторингу даних про злочини на ґрунті ненависті	23
<b>Розділ 2: Збір даних про випадки переслідування та винесення вироків за злочини на ґрунті ненависті: оцінка ефективності реагування системи кримінальної юстиції</b>	33
<i>Вступ</i>	33
Стратегічне Питання №4: Які дані про випадки переслідування необхідно збирати?	34
Стратегічне Питання №5: Застосування та аналіз	35
Стратегічне Питання №6: Розуміння та обмін даними про кримінальні переслідування і винесені вирoki	37
<b>Розділ 3: Врахування досвіду жертв: визначення масштабів та впливу злочинів на ґрунті ненависті</b>	41
<i>Вступ</i>	41
Стратегічне Питання №7: Які дані повинні охоплюватися опитуваннями жертв злочинів на ґрунті ненависті?	42
Стратегічне Питання №8: Проведення віктимологічних досліджень	43
Стратегічне Питання №9: Як можуть використовуватись дані про віктимізацію?	49
<b>Додаток А: Десять практичних кроків із запровадження системи збору та моніторингу даних про злочини на ґрунті ненависті</b>	51
<b>Додаток Б: Рішення Ради міністрів ОБСЄ</b>	56

## АБРЕВІАТУРИ

CEJI	громадська організація «Єврейський внесок в об'єднання Європи» (англ. Jewish Contribution to an Inclusive Europe)
CEOOR	Центр рівних можливостей та протидії расизму (англ. Centre for Equal Opportunities and Opposition to Racism)
EU MIDIS	Дослідження становища меншин та дискримінації в ЄС (англ. European Union minorities and discrimination survey)
ICVS	Міжнародне опитування жертв злочинів (англ. International Crime Victim Survey)
NCVS	Національне віктимологічне дослідження (англ. National Crime Victimization Survey)
РАНСТ	Навчальна програма з питань реагування на злочини на ґрунті ненависті для прокурорів (англ. Prosecutors and Hate Crimes Training)
SPCJ	Служба безпеки єврейської громади (Service de Protection de la Communauté Juive)
ТАНCLE	Навчальна програма БДІПЛ з питань реагування на злочини на ґрунті ненависті для працівників правоохоронних органів (англ. ODIHR Training against Hate Crimes for Law Enforcement)
БДІПЛ ОБСЕ	Бюро демократичних інститутів та прав людини Організації з безпеки і співробітництва в Європі
ЄКРН	Європейська комісія проти расизму та нетерпимості
ЛГБТ	Лесбійки, геї, бісексуали і трансгендери
МУО	Міжурядова організація
ООН	Організація Об'єднаних Націй

## ПЕРЕДМОВА

ОБСЄ вже досить давно визнала, що злочини на ґрунті ненависті можуть загрожувати національній і міжнародній безпеці та стабільності, а Рада міністрів ОБСЄ неодноразово заявляла, що злочини на ґрунті ненависті не лише ставлять під загрозу безпеку окремих людей, а й можуть переростати у конфлікти та насильство в значно ширших масштабах.<sup>1</sup>

Починаючи з 2003 року, країни-учасниці ОБСЄ взяли на себе низку зобов'язань щодо боротьби зі злочинами на ґрунті ненависті.<sup>2</sup> В 2009 році Рада міністрів прийняла своє перше рішення, яке стосувалося саме проблеми злочинів на ґрунті ненависті, в якому знову підкреслюється необхідність прийняття спеціального законодавства та надання підтримки жертвам злочинів на ґрунті ненависті, а країн-учасниць ОБСЄ закликано «збирати, зберігати та оприлюднювати достовірні і досить детальні відомості та статистичні дані про злочини на ґрунті ненависті... із зазначенням кількості випадків, доведених до відома правоохоронних органів, кількості порушених справ і винесених вироків».<sup>3</sup>

Для допомоги країнам-учасницям у виконанні вищезазначених зобов'язань БДІПЛ підготувало низку публікацій та навчальних програм<sup>4</sup> для законодавців, державних службовців, працівників правоохоронних органів, прокурорів, суддів та громадських організацій та/або груп (ГО). Цей посібник розроблений з метою його використання як інструмента для оптимізації збору, аналізу та поширення даних про злочини на ґрунті ненависті у різних правових та політичних системах у всьому регіоні ОБСЄ.

БДІПЛ закликає країни-учасниці активно поширювати цей посібник та перекладати його на державні мови. Враховуючи те, що ця публікація не охоплює детально всі законодавчі та процедурні аспекти, що можуть виникати у кожній окремій юрисдикції, БДІПЛ також пропонує свою підтримку

1 Див., зокрема, Рішення Ради міністрів ОБСЄ №9/09 (Афіни, 1-2 грудня 2009 р.). Витяги з Рішень ОБСЄ, пов'язаних зі злочинами на ґрунті ненависті, наведені у Додатку В.

2 Рішення Ради міністрів ОБСЄ №.4/03 (Маастрихт, 2 грудня 2003 р.)

3 Рішення Ради міністрів ОБСЄ №9/09 (Афіни, 1-2 грудня 2009 р.)

4 Див., зокрема, «Законодавство у сфері боротьби зі злочинами на ґрунті ненависті: практичний посібник», - Варшава: БДІПЛ, 2009 р., <http://www.osce.org/odihr/36426>; «Злочини на ґрунті ненависті: попередження та реагування: інформаційно-довідковий посібник для громадських організацій у регіоні ОБСЄ», - Варшава: БДІПЛ, 2009 р., <<http://www.osce.org/odihr/39821>>; «Навчання з питань реагування на злочини на ґрунті ненависті для працівників правоохоронних органів: опис програми», - Варшава: БДІПЛ, 2012 р., <<http://www.osce.org/odihr/94898?download=true>>. Всі інструменти та ресурси БДІПЛ можна знайти за наступною адресою: <<http://www.osce.org/odihr/66388>>.

країнам-учасницям, що бажають використати цей посібник як основу для розробки державної політики і практик.

*Майкл Георг Лінк,  
директор БДІПА*



## ПОДЯКА

Цей посібник підготовлений БДІПЛ, яке висловлює подяку всім, хто брав участь і присвятив багато часу та зусиль його розробці. Зокрема, ми висловлюємо особливу подяку членам експертної робочої групи, а також нашим партнерам в різних країнах і представникам громадськості, які ділилися своїми знанням та досвідом з метою вдосконалення процесу збору даних про злочини на ґрунті ненависті у регіоні ОБСЄ. Публікація цього посібника стала можливою завдяки щедрому внеску Уряду Швеції.

### **Члени експертної робочої групи**

Штефан Дітце (Федеральна поліція Німеччини);

Душан Фоусек (поліція Чеської Республіки);

Пол Джианнасі (Міністерство юстиції Великобританії);

Інокентій Греков (правозахисна організація Human Rights First, Сполучені Штати Америки);

Катерина Ямборова (Міністерство внутрішніх справ Чеської Республіки);

Арман Хассенов (Генеральна прокуратура Казахстану);

Генрі Нікельз (Агентство Європейського Союзу з фундаментальних прав людини);

Даніела Петкович (Поліцейська академія Хорватії);

Бранко Сочанач (Державне управління у справах національних меншин Хорватії);

Мелісса Сонніно (громадська організація «Єврейський внесок в об'єднану Європу» (CEJI));

Роберт Трестан (Антидефамційна ліга, Сполучені Штати Америки).



## ВСТУП

Визнаючи загрозу, що несуть злочини на ґрунті ненависті для безпеки людей, а також їх здатність спричиняти більш масштабні конфлікти і насильство, країни-учасниці ОБСЄ зобов'язались вживати заходи, спрямовані на боротьбу зі злочинами на ґрунті ненависті.<sup>5</sup> При цьому країни-учасниці визнали, що саме вони несуть основну відповідальність за подолання проявів нетерпимості, а також підтвердили, що громадянське суспільство відіграє надзвичайно важливу роль у боротьбі зі злочинами на ґрунті ненависті.<sup>6</sup>

Крім того, країни-учасниці визнали, що збір та зберігання достовірних даних і статистичних відомостей про злочини на ґрунті ненависті «є необхідними для розробки ефективної політики та виділення належних ресурсів для попередження інцидентів на ґрунті ненависті».<sup>7</sup> Усвідомлюючи необхідність отримання більш послідовних, повних та співставних даних про злочини на ґрунті ненависті, країни зобов'язались «збирати, зберігати та оприлюднювати достовірні і досить детальні відомості та статистичні дані про злочини на ґрунті ненависті... із зазначенням кількості випадків, доведених до відома правоохоронних органів, кількості порушених справ і винесених вироків».<sup>8</sup>

Ця публікація підготовлена в рамках функції БДІПЛ «на прохання країн-учасниць надавати їм підтримку в розробці відповідних методик і розбудові потенціалу для збору і зберігання достовірної інформації та статистичних даних про злочини на ґрунті ненависті та насильницькі прояви нетерпимості, щоб допомогти покращити процес збору співставних даних і статистичної інформації».<sup>9</sup> Починаючи з 2006 року, БДІПЛ збирає інформацію про злочини на ґрунті ненависті, яку надають країни-учасниці, та публікує її у своєму

5 п. 40.1 Документу Копенгагенської наради з питань людського виміру НБСЄ від 5-29 червня 1990 р.: <<http://www.osce.org/odihr/elections/14304>>; Рішення Ради міністрів ОБСЄ №10/07 «Толерантність і недискримінація: сприяння формуванню взаємоповаги і взаєморозуміння» (Мадрид, 30 листопада 2007 р.): <<http://www.osce.org/mc/29452>>; Рішення Ради міністрів ОБСЄ №13/06 «Подолання нетерпимості та дискримінації, сприяння затвердженню принципів взаємної поваги та взаєморозуміння» (Брюссель, 5 грудня 2006 р.): <<http://www.osce.org/mc/23114>>.

6 Рішення Ради міністрів ОБСЄ №10/07; Рішення Ради міністрів ОБСЄ №12/04 «Толерантність і недискримінація» (Софія, 7 грудня 2004 р.): <<http://www.osce.org/mc/23114>>; Рішення Ради міністрів ОБСЄ №13/06 «Подолання нетерпимості та дискримінації, сприяння затвердженню принципів взаємної поваги та взаєморозуміння» (Брюссель, 5 грудня 2006 р.): <<http://www.osce.org/mc/23114>>.

7 Рішення Ради міністрів ОБСЄ №13/06 «Подолання нетерпимості та дискримінації, сприяння затвердженню принципів взаємної поваги та взаєморозуміння» (Брюссель, 5 грудня 2006 р.): <<http://www.osce.org/mc/23114>>.

8 Рішення Ради міністрів ОБСЄ №9/09 «Боротьба зі злочинами на ґрунті ненависті» (Афіни, 1-2 грудня 2009 р.): <<http://www.osce.org/cio/40695>>.

9 Рішення Ради міністрів ОБСЄ №10/05 «Боротьба з нетерпимістю і дискримінацією та сприяння взаємній повазі і розумінню» (Любляна, 6 грудня 2005 р.): <<http://www.osce.org/mc/17462>>.

річному звіті «Злочини на ґрунті ненависті у регіоні ОБСЄ: інциденти та реагування».<sup>10</sup> Втім, подальші звіти демонструють, що постійно не вистачає достовірних та повних даних щодо злочинів на ґрунті ненависті у регіоні ОБСЄ. Наприклад, у 2012 році БДПЛ отримало статистичні дані про злочини на ґрунті ненависті лише від 27 з 57 країн-учасниць, причому кількість скоєних злочинів коливалася від менше 10 злочинів до понад 40 000. Стає очевидною потреба у вдосконаленні механізмів збору даних на національному рівні та порівняння інформації про поширення злочинів на ґрунті ненависті на міжнародному рівні.

Зокрема, механізми збору даних про злочини на ґрунті ненависті потрібні для:

- ▶ розуміння масштабів поширення та природи злочинів на ґрунті ненависті;
- ▶ покращення заходів реагування, спрямованих на підтримку жертв таких злочинів;
- ▶ попередження злочинів на ґрунті ненависті;
- ▶ оцінки ефективності ініціатив щодо боротьби зі злочинами на ґрунті ненависті; та
- ▶ доведення до відома зацікавлених осіб (серед яких жертви, громади, на які здійснено напад, а також громадскість) фактів реагування системи кримінальної юстиції на скоєння злочинів на ґрунті ненависті.

Основною метою будь-якої системи збору даних про злочини на ґрунті ненависті є надання особам, відповідальним за розробку політики протидії таким злочинам, необхідної інформації для прийняття виважених рішень та розробки добре спланованих заходів реагування. Така інформація повинна включати дані про кількість скоєних злочинів; кількість заявлених і зареєстрованих злочинів; групи, проти яких спрямовані злочини; кількість справ, успішно доведених до суду; відомості про винесені вироки. Зрештою, цю інформацію можна використовувати для аналізу відмінностей між видами злочинів та групами жертв, для розробки більш ефективних заходів реагування, а також для визначення прогалин у законодавстві та існуючій політиці протидії таким злочинам.

Органи кримінальної юстиції є відповідальними та підзвітними виборним представникам народу, жертвам та громадянам, які можуть регулярно подавати інформаційні запити. Злагоджені механізми формування прозорої та зрозумілої інформації про злочини на ґрунті ненависті дозволяють ефективніше

<sup>10</sup> Останній звіт див. на <[www.hatecrime.osce.org](http://www.hatecrime.osce.org)>.

відповідати на такі інформаційні запити. Перш за все, від злочинів на ґрунті ненависті страждають окремі жертви, громади та загалом суспільство, яке повинно мати вільний доступ до даних, що збирають органи державної влади, а також до інформації про заходи, які вживаються для вирішення проблем, виявлених на основі цих даних.

У цьому посібнику розглядаються способи використання даних про злочини на ґрунті ненависті для розробки скоординованої стратегії та підтримки заходів органів влади, спрямованих на впровадження комплексного підходу до реагування на злочини на ґрунті ненависті на національному та місцевому рівнях. Читачі також зможуть ознайомитись з прикладами створення міжвідомчих баз даних в різних країнах для систематизації зібраних відомостей з метою визначення проблем або перешкод, а також оцінки прогресу у реалізації політики в таких сферах, як законодавство щодо злочинів на ґрунті ненависті, навчання працівників правоохоронних органів та інформаційно-просвітницька робота серед населення.

За відсутності офіційних механізмів збору даних громадські організації (ГО) часто є єдиним джерелом інформації про характер злочинів на ґрунті ненависті, їхній вплив та перешкоди для здійснення правосуддя і забезпечення безпеки, що виникають перед жертвами таких злочинів. Наскрізьною темою цього посібника є роль громадянського суспільства у багатьох аспектах збору та моніторингу даних про злочини на ґрунті ненависті.

### ***Діяльність та рекомендації інших міжурядових організацій щодо збору даних про злочини на ґрунті ненависті***

Інші міжнародні організації також розробили рекомендації щодо збору та публікації даних про злочини на ґрунті ненависті. Так, наприклад, Європейська комісія проти расизму та нетерпимості (ЄКРН), яка є моніторинговим органом Ради Європи, затвердила Загальнополітичну рекомендацію №1, в якій закликала держави-члени Ради Європи «забезпечити збір і публікацію точних відомостей і статистичних даних про кількість злочинів, скоєних на ґрунті расизму та ксенофобії та доведених до відома правоохоронних органів, про кількість справ, доведених до суду, про причини відмови в порушенні справ та про результати розгляду справ».<sup>11</sup> Регулярні звіти ЄКРН щодо різних країн містять дані про злочини, скоєні на ґрунті расизму та ксенофобії, а також рекомендації щодо покращення ситуації.

Агентство Європейського Союзу (ЄС) з фундаментальних прав людини (АФПЛ) оприлюднило звіт «*Привернення суспільної уваги до злочинів на ґрунті ненависті в Європейському Союзі: визнання прав жертв*», який містить

<sup>11</sup> Загальнополітична рекомендація ЄКРН №1 «*Боротьба з расизмом, ксенофобією, антисемітизмом і нетерпимістю*» від 4 жовтня 1996 року (Страсбург: Рада Європи, 1996 р.): <[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/gpr/en/recommendation\\_n1/Rec01en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/gpr/en/recommendation_n1/Rec01en.pdf)>.

окремі розділи, присвячені питанням збору даних про злочини на ґрунті ненависті.<sup>12</sup> У звіті пропонується збирати та публікувати статистичні дані про кількість інцидентів, про які повідомили громадяни та які зареєстрували компетентні органи влади; кількість правопорушників, визнаних винними; підстави визнання таких правопорушень дискримінаційними; а також інформацію про покарання, які було застосовано до правопорушників. Крім цього, АФПЛ рекомендує фіксувати всі деталі злочинів на ґрунті ненависті, щоб мати змогу визначати специфічні мотиви упередження; групувати дані, які збираються про злочини на ґрунті ненависті, за видами мотивів упередження; а також доповнювати офіційні механізми збору даних віктимологічними дослідженнями, які мають включати питання про злочини на ґрунті ненависті, щоб висвітлити характер та масштаби скоєних злочинів, про які не було повідомлено до правоохоронних органів.<sup>13</sup>

Комітет Організації Об'єднаних Націй (ООН) з ліквідації расової дискримінації, який стежить за виконанням Конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації (КЛРД), також наголосив на важливості збору даних про акти агресії чи інші порушення, скоєні проти різних расових груп. Загальна рекомендація Комітету ХХХІ передбачає, що країни-учасниці, до яких належать 56 з 57 країн-учасниць ОБСЄ, «повинні запровадити регулярний та публічний збір інформації від правоохоронних органів, органів судової влади, пенітенціарної та імміграційних служб, дотримуючись при цьому вимог конфіденційності, анонімності та захисту особистих даних. ...Зокрема, країни-учасниці повинні мати доступ до повних статистичних чи інших відомостей про скарги, переслідування і обвинувальні вироки стосовно актів расизму та ксенофобії, а також про компенсації, присуджені жертвам...»<sup>14</sup> Крім цього, в рекомендації зазначено, що інформація має вноситись до відповідних баз даних, оскільки рекомендація Комітету поширюється на широке коло проявів дискримінації, расизму та ксенофобії, включаючи такожі злочини на ґрунті ненависті.

Незважаючи на відновлення уваги до злочинів на ґрунті ненависті з боку міжурядових організацій, а також на заходи органів влади, спрямовані на організацію збору даних, опитування та дослідження свідчать про те, що жертви злочинів на ґрунті ненависті далеко не завжди звертаються до правоохоронних

12 «Привернення суспільної уваги до злочинів на ґрунті ненависті в Європейському Союзі: визнання прав жертв», - Агентство з фундаментальних прав людини: <<http://fra.europa.eu/en/publication/2012/making-hate-crime-visible-european-union-acknowledging-victims-rights>>.

13 Крім цього, АФПЛ включає дані, опубліковані компетентними органами у державах-членах ЄС, у свій річний звіт; щорічно публікує оновлену інформацію про ситуацію з антисемітизмом в ЄС на основі даних, отриманих від компетентних органів та громадських організацій; а також проводить масштабні опитування стосовно злочинів на ґрунті ненависті (зокрема, Дослідження становища меншин та дискримінації в ЄС (EU MIDIS)) та опитування щодо сприйняття та прояви антисемітизму у дев'яти державах-членах ЄС. Більш детальну інформацію можна знайти за посиланням <<http://fra.europa.eu/en>>.

14 Загальна рекомендація КЛРД ХХХІ щодо попередження расової дискримінації в процесі управління і функціонування системи кримінальної юстиції, A/60/18: <[http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/GC31Rev\\_En.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/GC31Rev_En.pdf)>.

органів із заявами та повідомленнями про скоєння таких злочинів, а тому досить велика кількість таких злочинів залишається незареєстрованою у всьому регіоні ОБСЄ.<sup>15</sup> Особи, які стають жертвами злочинів на ґрунті ненависті, мають почуватися впевнено, щоб наважитись повідомити правоохоронні органи про такі злочини. В свою чергу, працівники правоохоронних органів повинні пройти спеціальну підготовку, щоб навчитись ефективно визначати та реєструвати такі правопорушення. Механізми збору даних повинні давати можливість збирати та фіксувати необхідну інформацію. Без цих ключових елементів не вдасться зрозуміти справжню суть та масштаби злочинів на ґрунті ненависті, а ті, хто займається розробкою політики протидії таким злочинам, не отримають необхідних даних для прийняття необхідних рішень або для належного розподілу ресурсів.

### **Вставка №1. Чому жертви злочинів на ґрунті ненависті не поспішають повідомляти про скоєння таких злочинів до правоохоронних органів?**

У рамках своєї діяльності щодо підтримки країн-учасниць у питаннях вдосконалення реагування на злочини на ґрунті ненависті працівники БДПЛ проводять інтерв'ю та бесіди за методом фокус-групи з організаціями та особами, які безпосередньо надають підтримку жертвам злочинів на ґрунті ненависті. Під час понад 600 таких інтерв'ю неодноразово згадувались основні причини того, чому жертви не повідомляють до правоохоронних органів про скоєння злочинів на ґрунті ненависті. Ці причини також обговорюються у публікації БДПЛ «Злочини на ґрунті ненависті: попередження та реагування»<sup>16</sup>. Жертви можуть не повідомляти про злочини на ґрунті ненависті через:

- страх знову стати жертвою або страх помсти нападників;
- почуття приниження або сорому, тому що їх було обрано об'єктом нападу;
- невпевненість у тому, як/куди повідомляти про інцидент, або у тому, яким чином це звернення може допомогти;
- відсутність віри у здатність правоохоронних органів їм допомогти або у перспективи серйозного та ефективного розслідування справи;
- мовний бар'єр;
- страх, що їх депортують (серед людей без документів);
- лесбійки, геї, бісексуали і трансгендери (ЛГБТ) бояться, що стане відома їхня ідентичність або статус; або

15 Див., наприклад, звіт «Злочини на ґрунті ненависті у регіоні ОБСЄ: інциденти та реагування». Остання версія доступна за посиланням: <[www.hatecrime.osce.org](http://www.hatecrime.osce.org)>.

16 Див. <<http://www.osce.org/odihr/39821>>.

- жертва не вважає, що інцидент є караним діянням.<sup>17</sup>

Крім цього, інформація, яку працівники БДІПА отримали під час проведення фокус-груп з працівниками поліції та прокурорами, дає підстави вважати, що злочини на ґрунті ненависті можуть не реєструватися через:

- недостатнє розуміння поняття злочину на ґрунті ненависті;
- відсутність у правоохоронців відповідних навичок проведення бесід з жертвами злочинів на ґрунті ненависті;
- неправильну ідентифікацію різних груп жертв, проти яких можуть бути спрямовані злочини;
- відсутність інструкцій щодо звітування про злочини на ґрунті ненависті;
- використання звітних форм, в яких не відведено окремого місця (графі) для повідомлення про злочини на ґрунті ненависті;
- відмову свідків давати показання;
- незацікавленість прокурорів займатися злочинами на ґрунті ненависті; або
- упереджене ставлення з боку частини працівників правоохоронних органів.

### *Для чого потрібен цей посібник?*

Країнам-учасницям ОБСЄ доведеться пройти довгий та складний шлях перетворень, щоб виконати свої зобов'язання щодо збору, збереження та оприлюднення достовірних і досить детальних відомостей і статистичних даних про злочини на ґрунті ненависті.<sup>18</sup> Інформація, яка надається країнами-учасницями та включається до річного звіту БДІПА «Злочини на ґрунті ненависті у регіоні ОБСЄ: інциденти та реагування», характеризується неповнотою та неточністю.<sup>19</sup> Крім того, у річному звіті БДІПА за 2012 рік встановлено, що лише 36 країн-учасниць публікують певну інформацію про злочини на ґрунті ненависті, у той час як решта країн не надають громадськості доступу до даних про злочини на ґрунті ненависті. Недостача публічно доступної інформації заважає проводити прозорі та ґрунтовні дискусії, а також ускладнює розробку та впровадження ефективних законодавчих заходів реагування на злочини на ґрунті ненависті.

Країни-учасниці також застосовують різні підходи до збору інформації про злочини на ґрунті ненависті, беручи за основу різні критерії, а саме – різні види кримінальних правопорушень та мотиви упередження. Таким чином, в

17 «Реагування на злочини на ґрунті ненависті: керівництво для працівників поліції з питань розслідування та попередження». – Міжнародна асоціація керівників поліції: <<http://www.theiacp.org/PublicationsGuides/LawEnforcementIssues/Hatecrimes/RespondingtoHateCrimesPoliceOfficersGuide/tabid/221/Default.aspx>>; також див. «Боротьба з насильством на ґрунті ксенофобії: програма дій», - Human Rights First: <[http://www.humanrightsfirst.org/wp-content/uploads/pdf/UNHCR\\_Blueprint.pdf](http://www.humanrightsfirst.org/wp-content/uploads/pdf/UNHCR_Blueprint.pdf)>.

18 Рішення Ради міністрів ОБСЄ №9/09.

19 Злочини на ґрунті ненависті у регіоні ОБСЄ: інциденти та реагування, – річний звіт за 2012 р., БДІПА, 15 листопада 2013 р.



одній країні певні органи можуть збирати різні відомості за різними категоріями. У зв'язку з цим особи, відповідальні за розробку політики протидії злочинам на ґрунті ненависті, можуть зіткнутися з труднощами при проведенні аналізу таких даних, при оцінюванні поширеності та наслідків скоєння злочинів на ґрунті ненависті, а також у процесі визначення сильних та слабких сторін існуючих заходів, спрямованих на боротьбу з цими злочинами.

Незважаючи на велике різноманіття підходів до моніторингу та збору даних про злочини на ґрунті ненависті, існує досить мало керівництв, які могли б допомогти особам, відповідальним за розробку політики протидії злочинам на ґрунті ненависті, створити комплексну стратегію. Цей посібник має на меті заповнити цю прогалину, використовуючи приклади з різних контекстів. У першу чергу посібник розрахований на законодавців та державних службовців, відповідальних за збір даних про злочини на ґрунті ненависті. Водночас цей посібник буде корисним для громадських та міжурядових організацій, науковців та інших осіб як практичний посібник та інструмент інформаційно-роз'яснювальної роботи.

### **Загальний огляд**

Цей посібник присвячений основним питанням підвищення ефективності методів збору даних про злочини на ґрунті ненависті. В ньому розглядаються приклади варіантів стратегій з різних контекстів, а також додаються коментарі щодо переваг та потенційних недоліків таких варіантів. Усвідомлюючи винятковий вплив злочинів на ґрунті ненависті та виклики, пов'язані з небажанням жертв повідомляти до правоохоронних органів про інциденти, автори посібника постійно наголошують на перевагах співпраці з громадськістю для вдосконалення методів збору даних. Передусім, цей практичний посібник адресований до осіб, які займаються розробкою політики протидії злочинам на ґрунті ненависті, і має на меті підтримати їхні зусилля у практичній реалізації рішень, актуальних для місцевого контексту.

- ▶ **Перший розділ** присвячений ключовим питанням створення системи збору даних, яка забезпечує систематизацію послідовно визначених даних, які можна аналізувати та використовувати на національному та міжнародному рівнях. В цьому розділі обговорюється важливість прийняття загального, простого та вичерпного визначення поняття злочину на ґрунті ненависті для цілей моніторингу, а також визначаються види даних, які мають фіксуватися правоохоронними органами за допомогою механізмів реєстрації правопорушень. Насамкінець, Ви дізнаєтесь, яким чином такі дані можна збирати та використовувати.
- ▶ В **другому розділі** розглядається питання оцінки ефективності реагування системи кримінальної юстиції на злочини на ґрунті ненависті, а саме прокуратури та судових органів. В цьому розділі Ви дізнаєтесь, які

дані мають бути зафіксовані на кожному етапі кримінального судочинства та яким чином їх можна використовувати.

- ▶ **Третій розділ** присвячений віктимологічним дослідженням та їхній важливості для визначення рівня поширеності та впливу злочинів на ґрунті ненависті на жертв. У цьому розділі обговорюється, як такі дослідження можуть бути структуровані для цілей проведення їх порівняння з офіційними звітами, а також яким чином особи, відповідальні за розробку політики протидії злочинам на ґрунті ненависті, зможуть використовувати такі дослідження для кращого розуміння масштабів злочинів на ґрунті ненависті та потреб жертви.
- ▶ **Додатки** включають рекомендації «Десять практичних кроків», де підсумовуються ключові етапи запровадження механізмів збору даних, а також надається перелік відповідних зобов'язань ОБСЄ.

У посібнику наголошено на потребі створення механізмів збору та моніторингу даних на основі на національного досвіду та реалістичної оцінки наявних ресурсів та сучасних можливостей. Водночас підкреслюються переваги загальних або паралельних міжнародних підходів до збору інформації. Наприклад, прийняття визначення поняття злочину на ґрунті ненависті, запропонованого ОБСЄ для цілей моніторингу, покращить можливості для міжнародного порівняння даних про злочини на ґрунті ненависті (див. Розділ 1, в якому ці питання розглядаються детально). БДІПЛ пропонує цілий ряд ресурсів для підтримки країн-учасниць у кожному напрямку діяльності, зазначеному у цьому посібнику, що обговорюються у відповідних розділах.

### *Методологія: як розроблявся посібник*

Для розробки цього посібника БДІПЛ була створена експертна група, до якої увійшли державні службовці Хорватії, Чеської Республіки, Німеччини, Казахстану, Польщі, Швеції, Великобританії та США, а також спеціалісти з Антидефамаційної ліги, ЄКРН, АФПЛ, правозахисної організації Human Rights First та громадської організації «Єврейський внесок в об'єднану Європу».

На першому етапі роботи була проведена зустріч зі спеціалістами для визначення обсягів посібника та методології проведення візитів до країн-учасниць ОБСЄ. Візити здійснювались з метою вивчення та порівняння підходів різних країн-учасниць до механізмів збору та моніторингу даних для визначення ефективних підходів. До візитів були також залучені члени експертної групи з метою розширення можливостей для навчання та обміну досвідом. Другий етап полягав у розробці самого посібника, співпрацюючи з експертною групою шляхом проведення публічних консультацій з організаціями, що брали участь у візитах до країн-учасниць ОБСЄ.

У посібнику розглядаються приклади країн, які переважно базуються на детальній інформації, зібраній під час вищезазначених візитів. Ці приклади не мають на меті надати вичерпне уявлення про практики, які застосовуються в країнах регіону ОБСЄ, але вони висвітлюють питання, які необхідно врахувати, а також підходи, які застосовувались для того, щоб зрозуміти та вирішити проблему збору даних у різноманітних контекстах.

### ***Комплексний підхід до злочинів на ґрунті ненависті та збору даних про такі злочини***

Жоден державний орган влади не може ефективно займатися усіма аспектами злочинів на ґрунті ненависті. Ця публікація зосереджена на обговоренні ролі правоохоронних органів, прокуратури, судів та громадянського суспільства у зборі та реєстрації даних про злочини на ґрунті ненависті, але також важливо пам'ятати, що багато інших організацій та установ можуть збирати різні відомості та інформацію. Наприклад, заклади охорони здоров'я або органи соціального захисту можуть збирати інформацію про жертв злочинів та послуги, які їм надаються, органи освіти можуть мати в своєму розпорядженні дані про злочини на ґрунті ненависті або інциденти в школах, а органи управління житлово-комунальним господарством можуть мати інформацію про злочини на ґрунті ненависті в конкретних житлових районах або забудовах. Тісна співпраця та налагоджена координація між міністерствами та відомствами може надати можливість уряду розробити широкий стратегічний підхід, залучивши низку органів влади до заходів із забезпечення ефективного реагування на злочини на ґрунті ненависті.

Механізми збору та моніторингу даних про злочини на ґрунті ненависті є лише однією складовою частиною комплексного підходу, який може запровадити країна для ефективної боротьби зі злочинами на ґрунті ненависті. Національна комплексна програма боротьби зі злочинами на ґрунті ненависті має включати багато інших аспектів. Зокрема, країни можуть розглянути можливість реалізації наступних конкретних заходів:

- ▶ прийняття спеціального законодавства, яке виокремлює злочини на ґрунті ненависті в окрему категорію правопорушень або такого, яке передбачає посилення покарання за будь-який злочин, скоєний з мотивів упередження;<sup>20</sup>
- ▶ навчання працівників органів кримінальної юстиції з питань розслідування злочинів на ґрунті ненависті, роботи з жертвами та кримінального переслідування;<sup>21</sup>

20 Рішення Ради міністрів ОБСЄ №9/09.

21 Там само.

- ▶ забезпечення відшкодування збитків в рамках цивільного законодавства в частині антидискримінаційних норм;<sup>22</sup>
- ▶ створення органів з питань боротьби з дискримінацією, наділених повноваженнями надавати підтримку жертвам злочинів, скоєних на ґрунті ненависті та з мотивів дискримінації;<sup>23</sup>
- ▶ проведення інформаційної роботи у громадах та налагодження стосунків між правоохоронними органами та громадами для того, щоб жертви почувались впевнено, повідомляючи про злочини;<sup>24</sup>
- ▶ проведення освітньої роботи з населенням (особливо молоддю) з питань толерантності та недопущення дискримінації;
- ▶ надання послуг жертвам;<sup>25</sup>
- ▶ залучення відомих осіб (наприклад, зірок спорту) до участі у програмах проти злочинів на ґрунті ненависті;<sup>26</sup> та
- ▶ рішуче засудження національними лідерами злочинів на ґрунті ненависті.<sup>27</sup>

### ***Збір даних про злочини на ґрунті ненависті та гендерне питання***

Країни-учасниці ОБСЄ зобов'язались гарантувати рівність чоловіків і жінок у своїй політиці.<sup>28</sup> Зокрема, країни-учасниці ОБСЄ взяли на себе зобов'язання «запобігати та боротися з усіма формами гендерного насильства проти жінок і дівчат», а саме «збирати, аналізувати й поширювати порівнюванні дані про насильство проти жінок».<sup>29</sup> Гендерне питання є надзвичайно важливим і тісно пов'язаним зі злочинами на ґрунті ненависті, а тому має постійно враховуватись під час розробки механізмів збору даних про злочини на ґрунті ненависті. Так, наприклад:

- ▶ Упереджене ставлення до статі жертви може слугувати мотивом скоєння злочинів на ґрунті ненависті. Як зазначено у звіті БДІПЛ за 2012 рік

22 Рішення Ради міністрів ОБСЄ №10/07.

23 Там само, п. 10.

24 Там само, п. 2.

25 Рішення Ради міністрів ОБСЄ №9/09, *op. cit.*, прим. 8, п. 5.

26 Див. «Кінцевий звіт Додаткової наради з людського виміру щодо боротьби з расизмом, нетерпимістю та дискримінацією в суспільстві через спорт», - Варшава: БДІПЛ, 1 червня 2012 р.: <<http://www.osce.org/odihr/91015>>.

27 Рішення Ради міністрів ОБСЄ №13/06.

28 Рішення Ради міністрів ОБСЄ №14/04 «План дій ОБСЄ з підтримки гендерної рівності на 2004 рік»: <<http://www.osce.org/mc/23295>>.

29 Рішення Ради міністрів ОБСЄ №15/05 «Запобігання та боротьба з насильством проти жінок» (Любляна, 6 грудня 2005 р.): <<http://www.osce.org/mc/17451>>.

*«Злочини на ґрунті ненависті у регіоні ОБСЄ: інциденти та реагування»*, 17 країн-учасниць збирають дані про злочини на ґрунті ненависті, скоєні з гендерних мотивів.

- ▶ Злочини на ґрунті ненависті можуть бути скоєні зі змішаних мотивів, наприклад, через упереджене ставлення до статі та іншої ознаки жертви (зокрема, етнічної приналежності або релігії). Прикладом може слугувати напад на мусульманку, під час якого з неї стягнули хустку.
- ▶ Певні види злочинів на ґрунті ненависті можуть бути спрямовані проти чоловіків частіше, ніж проти жінок, і навпаки. Наприклад, чоловіки частіше можуть ставати жертвами фізичних нападів, а жінки частіше зазнають сексуального насильства.

Ці питання мають досить велике значення для спеціалістів-практиків та осіб, які розробляють політику та відповідають за збір даних про злочини на ґрунті ненависті та реагування на них. Розуміння різного впливу злочинів на ґрунті ненависті на чоловіків та жінок може допомогти у плануванні послуг надання допомоги жертвам таких злочинів та розробці програм їхнього попередження. У цьому посібнику наводяться приклади включення гендерного аспекту у механізми збору даних про злочини на ґрунті ненависті.

## РОЗДІЛ 1

# Реєстрація та розуміння повідомлених злочинів на ґрунті ненависті

### *Вступ*

Точні та достовірні дані є обов'язковою передумовою ефективної боротьби зі злочинами на ґрунті ненависті. Правильно розроблені механізми реєстрації та систематизації даних дозволяють правоохоронним органам збирати інформацію про місцеві моделі злочинів на ґрунті ненависті, допомагають правильно розподіляти ресурси, а також забезпечують більш ефективне розслідування окремих видів справ. Законодавці та особи, що відповідають за розробку політики, можуть використовувати потім цю інформацію для прийняття ефективних рішень та налагодження спілкування з громадами, які стали об'єктами нападів, та громадянами загалом про масштаби злочинів на ґрунті ненависті та способи реагування на них.

В правоохоронній системі поліція першою реагує на злочини на ґрунті ненависті, а потім на основі інформації, яку збирають правоохоронні органи, формуються офіційні дані про злочини на ґрунті ненависті. Незважаючи на зусилля поліції та інших органів влади, офіційна статистика злочинів на ґрунті ненависті є заниженою. Така ситуація склалася у зв'язку з тим, що офіційні звіти складаються на основі повідомлень жертв про інциденти, які мають точно зареєструвати працівники поліції. Однак жертви можуть не повідомляти про такі злочини з багатьох причин, починаючи від мовного бар'єру та закінчуючи браком довіри до системи правосуддя (див. Вставку 1).<sup>30</sup> Водночас, працівники правоохоронних органів можуть не розпізнати ознаки злочину на ґрунті ненависті та зареєструвати його як звичайне правопорушення, або і не мати необхідних механізмів чи форм для його реєстрації. Таким чином, важливо вживати заходи з метою заохочення жертв повідомляти про інциденти та підвищення довіри громадян до правоохоронної системи. Крім того, необхідно забезпечити, щоб працівники правоохоронних органів мали знання та навички, необхідні для правильного визначення та реєстрації злочинів на ґрунті

---

<sup>30</sup> Ці та інші причини небажання жертв повідомляти про злочини на ґрунті ненависті більш детально розглядаються у публікації БДПП «Злочини на ґрунті ненависті: попередження та реагування: інформаційно-довідковий посібник для громадських організацій у регіоні ОБСЄ», яка доступна он-лайн за посиланням: <<http://www.osce.org/odihr/39821?download=true>>.

ненависті. Чітка програма, спрямована на підвищення рівня обізнаності громадян, є одним з важливих інструментів, за допомогою якого правоохоронні органи та особи, відповідальні за розробку політики протидії злочинам на ґрунті ненависті, можуть заохочувати постраждалих осіб повідомляти про злочини на ґрунті ненависті і ефективно реагувати на їхні проблеми.

Річний звіт БДІПЛ «Злочини на ґрунті ненависті у регіоні ОБСЄ: інциденти та реагування» засвідчив, що дані рідко можна повноцінно порівнювати між різними структурами. Дані, зібрані різними структурами, слугують різним цілям та фіксуються у різний час в процесі кримінального правосуддя. Наприклад, справа, зареєстрована правоохоронними органами, може роками розглядатись у судах, що значно ускладнює порівняння даних правоохоронних органів та судів. Таким чином, виникає нагальна потреба у запровадженні консолідованого підходу, який дозволить забезпечити, щоб основні дані, аналіз та планування охоплювали інформацію від усіх відповідальних органів та установ. Консолідовані дані можуть використовуватись для визначення та оцінки тенденцій і результатів на всіх ланках системи, а також допомагати визначати напрямки, які потребують вдосконалення.

В цьому розділі:

- ▶ пояснено важливість загального, простого та вичерпного визначення поняття злочину на ґрунті ненависті для цілей реєстрації та моніторингу даних;
- ▶ описано які дані в ідеалі мали б фіксуватись механізмами реєстрації правоохоронних органів;
- ▶ визначено кроки для застосування та аналізу даних, включаючи роботу з громадськими організаціями для покращення процесу повідомлення про злочини на ґрунті ненависті; та
- ▶ розглянуто варіанти публічного обміну даними.

## СТРАТЕГІЧНЕ ПИТАННЯ №1

### **Прийняття загального, простого та вичерпного визначення поняття злочину на ґрунті ненависті для цілей реєстрації та моніторингу даних**

Країни-учасниці ОБСЄ визнають, що злочин на ґрунті ненависті є кримінальним діянням, скоєним з мотивів упередження.<sup>31</sup> Таким чином, кожен злочин на ґрунті ненависті складається з двох елементів. Перший елемент передбачає

31 Рішення Ради міністрів ОБСЄ №9/09; Також, щоб отримати подальшу інформацію про те, що становить злочин на ґрунті ненависті, див. публікацію БДІПЛ «Законодавство у сфері боротьби зі злочинами на ґрунті ненависті: практичний посібник» (Варшава: БДІПЛ, 2009 р.), особливо стор. 16. Повний текст посібника можна знайти на <<http://www.osce.org/odihr/36426>>.

вчинення діяння, що є кримінальним правопорушенням відповідно до звичайного кримінального права. Другий елемент – умисний вибір правопорушником жертви чи об'єкта через «захищену ознаку». Захищена ознака – це спільна ознака групи (наприклад, «раса», мова, релігія, етнічна приналежність, національність або будь-який інший спільний фактор). Наприклад, якщо людина зазнала нападу через свою фактичну або гадану етнічну приналежність, такі дії становлять злочин на ґрунті ненависті.

Прийняття **загального, простого та вичерпного визначення** поняття злочину на ґрунті ненависті, яке будуть використовувати правоохоронні органи, прокуратура та суди, є першим кроком до забезпечення більш послідовного збору даних від усіх органів системи кримінальної юстиції. Це дозволить ефективніше відслідковувати та порівнювати дані про злочини на ґрунті ненависті як на національному, так і на міжнародному рівні. Розглянемо детальніше ці три елементи ефективного визначення злочинів на ґрунті ненависті.

**Загальне визначення.** Затвердження єдиного визначення поняття злочину на ґрунті ненависті для всіх органів кримінальної юстиції дозволяє відстежувати справи про злочини на ґрунті ненависті на кожному рівні системи кримінальної юстиції, а також сприяє кращому розумінню розробниками політики протидії злочинам на ґрунті ненависті та громадянами реакції системи кримінального правосуддя на злочини на ґрунті ненависті загалом. Дані, зібрані на підставі такого загального визначення, можуть використовуватись для визначення сильних та слабких сторін політики та ефективності роботи усієї системи кримінальної юстиції, а також для розробки стратегій їхнього вдосконалення.

**Вичерпне визначення.** Для цілей моніторингу визначення поняття злочину на ґрунті ненависті має включати необхідні категорії даних (наприклад, кримінальні правопорушення та мотиви упередження), щоб забезпечити отримання досить детальних даних про злочини на ґрунті ненависті для їх використання на національному та міжнародному рівнях. Таке визначення має охоплювати наявні юридичні визначення злочинів на ґрунті ненависті, а також положення про кримінальні правопорушення та покарання, що вже містяться у кримінальному кодексі. Крім того, для цілей збору даних таке визначення може виходити за рамки правових положень. Наприклад, необхідно збирати дані про антисемітські злочини та злочини проти мусульман, навіть якщо закон у якості захищеної ознаки визначає тільки «релігію».

**Просте визначення.** Для цілей моніторингу визначення поняття злочину на ґрунті ненависті має бути зрозумілим для жертв, працівників правоохоронних органів та громадян у цілому. Як зазначалось на початку цього розділу, «каране діяння, скоєне з мотивів упередження» є доцільною та легко зрозумілою початковою фразою.



## Вставка №2. Визначення поняття злочину на ґрунті ненависті в законодавстві Хорватії

Поняття злочину на ґрунті ненависті визначається у Кримінальному кодексі країни наступним чином: «кримінальне правопорушення, скоєне через расову приналежність, відмінний колір шкіри, релігію, національне або етнічне походження, інвалідність, стать, сексуальну орієнтацію чи гендерну ідентичність іншої особи. Така поведінка вважається обтяжуючою обставиною, якщо закон чітко не передбачає більш суворого покарання».<sup>32</sup> Це визначення є спільним для всіх органів кримінальної юстиції, а також включає в себе широкий діапазон мотивів упередження і є простим для розуміння.

## Вставка №3. Сприйняття жертвою злочину на ґрунті ненависті

Хоча в Німеччині немає юридичного визначення поняття злочину на ґрунті ненависті, збір даних здійснюється на основі визначення, розробленого для цілей моніторингу і включеного до національної політики: «політично вмотивовані кримінальні правопорушення вважаються злочинами на ґрунті ненависті, якщо при врахуванні обставин та/або ставлення виконавця є підстави вважати, що ці правопорушення спрямовані проти інших осіб у зв'язку з їхніми:

- національним, етнічним походженням;
- расою, кольором шкіри;
- релігією, походженням;
- інвалідністю;
- сексуальною орієнтацією; або
- соціальним статусом.

Також має бути встановлений причинно-наслідковий зв'язок між цими аспектами та правопорушенням або установою, об'єктом чи спорудою, проти яких спрямоване правопорушення.»<sup>33</sup>

## РЕКОМЕНДАЦІЯ №1

➔ **Затвердити загальне, вичерпне та просте визначення поняття злочину на ґрунті ненависті, які будуть використовувати всі елементи системи кримінальної юстиції для збору та реєстрації даних.**

## СТРАТЕГІЧНЕ ПИТАННЯ № 2

**Які дані про злочини на ґрунті ненависті повинні фіксуватися правоохоронними органами за допомогою механізмів реєстрації?**

<sup>32</sup> Інформація, отримана з Хорватії (травень 2012 р.)

<sup>33</sup> "Nationaler Aktionsplan der Bundesrepublik Deutschland zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und darauf bezogene Intoleranz", - Федеральне міністерство внутрішніх справ Німеччини, 2008 р.: <[http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/150674/publicationFile/18318/Nationaler\\_Akti%20onsplan\\_gegen\\_Rassismus.pdf](http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/150674/publicationFile/18318/Nationaler_Akti%20onsplan_gegen_Rassismus.pdf)>.

## Які мотиви упередження?

Країни-учасниці ОБСЄ неодноразово визнавали специфічні та спільні риси різних мотивів упередження.<sup>34</sup> Всі жертви злочинів на ґрунті ненависті переживають негативний емоційний досвід через свою належність або гадану належність до конкретної групи. Однак різні групи також можуть ставати жертвами різних моделей злочинів та мати різний рівень впевненості щодо необхідності повідомлення про правопорушення. Таким чином, доцільно збирати та аналізувати дані про різні мотиви упередження, систематизуючи їх за окремими категоріями. Це дозволить максимально ефективно реагувати на кожен інцидент з точки зору забезпечення правопорядку та розподілу ресурсів для підтримки жертв та попередження злочинів на ґрунті ненависті.

Країни-учасниці ОБСЄ визначили мотиви упередження, які можуть створити підґрунтя для скоєння злочинів на ґрунті ненависті. Зокрема, до таких мотивів належать: расизм; ксенофобія; антисемітизм; упереджене ставлення до ромів, сінти, мусульман, а християн та осіб іншого віросповідання.<sup>35</sup> Як зазначається у річному звіті БДІПЛ «Злочини на ґрунті ненависті у регіоні ОБСЄ: інциденти та реагування», інші мотиви упередження також реєструються сьогодні у багатьох країнах-учасницях ОБСЄ, серед яких виділяють упереджене ставлення до представників ЛГБТ-спільноти та людей з обмеженими можливостями.<sup>36</sup>

Деякі з вищезазначених мотивів упередження можуть не згадуватись у правових нормах деяких країн. Втім, такі мотиви все одно можуть бути включені у визначення для цілей моніторингу, як пояснювалось вище. Охоплення широкого діапазону мотивів упередження, включаючи також і ті, які в даний час не передбачені кримінальним кодексом, може надати законодавцям потрібні докази для розширення переліку захищених ознак у законодавстві у сфері боротьби зі злочинами на ґрунті ненависті.

Якщо одна правова норма охоплює цілу низку мотивів упередження, це може ускладнювати відокремлення інформації про специфічні мотиви упередження. У разі прийняття детального визначення для цілей моніторингу різні мотиви упередженого ставлення можна буде реєструвати окремо для одного й того ж основного правопорушення. Наприклад, дані про пограбування з мотивів расизму можна реєструвати окремо від даних про пограбування з мотивів упередженого ставлення до мусульман.

34 Рішення Ради міністрів ОБСЄ №10/07.

35 Рішення Ради міністрів ОБСЄ №10/07, п. 1; див. також Рішення Ради міністрів ОБСЄ №4/13 (Київ, 5-6 грудня 2013 р.), п 2.5.

36 Див. <[www.hatecrime.osce.org](http://www.hatecrime.osce.org)>.

## РЕКОМЕНДАЦІЯ №2

### → Здійснювати моніторинг мотивів упередження, визнаних у зобов'язаннях ОБСЄ, та інших мотивів, передбачених в окремих юрисдикціях.

#### Визначення мотивів

Після прийняття визначення поняття злочину на ґрунті ненависті для цілей моніторингу необхідно визначити, які інциденти мають включатися до офіційної статистики. У більшості країн-учасниць ОБСЄ спочатку працівники правоохоронних органів приймають рішення щодо класифікації правопорушення як злочину на ґрунті ненависті. При прийнятті такого рішення необхідно враховувати будь-які «ознаки упередженості», що можуть свідчити про те, що злочин скоєний з упереджених мотивів. Ознаки упередженості – це об'єктивні факти, обставини або моделі, які стосуються караного діяння, та які окремо або у зв'язку з іншими ознаками дають підстави вважати, що дії правопорушника були вмотивовані повністю або частково упередженістю, несправедливим ставленням або ворожістю. Наприклад, якщо правопорушник використовує образливі вислови расистського характеру під час нападу на представника расової меншини, це може свідчити про наявність мотиву упередження та бути достатнім для працівника, який приймає заяву, щоб класифікувати правопорушення як можливий злочин на ґрунті ненависті. Так само осквернення кладовища або напад на гей-парад можуть свідчити про антирелігійні мотиви або мотиви упередженого ставлення до представників ЛГБТ-спільноти.

Однак докази наявності мотивів упередження не завжди одразу помітні та можуть виявитися недостатніми для того, щоб слідчий міг класифікувати інцидент як злочин на ґрунті ненависті ще до проведення наступних етапів слідства. Цю проблему можна вирішити кількома способами. Зокрема, запровадження категорії «потенційний злочин на ґрунті ненависті» дозволяє працівникам правоохоронних органів провести попередню оцінку правопорушення та кваліфікувати його як можливий злочин на ґрунті ненависті. Потім працівники правоохоронних органів можуть шукати підтверджуючі докази наявності елемента упередження у складі злочину, які можуть бути внесені до системи реєстрації на пізнішому етапі.

Ще одним способом є використання сприйняття жертви як основної підстави для класифікації правопорушення саме як злочину на ґрунті ненависті. Інакше кажучи, якщо жертва вважає, що злочин був скоєний з мотивів упередженого ставлення до затверджених захищених ознак, працівник поліції автоматично реєструє його як злочин на ґрунті ненависті (див. Вставку №4 нижче).

Можливість переглядати докази наявності мотивів упередження в ході розслідування, а також врахування сприйняття жертви забезпечує максимально

широке охоплення правопорушень, потенційно скоєних з мотивів упередження. Усвідомлюючи суттєво занижену статистику злочинів на ґрунті ненависті, такий підхід можна вважати найбільш комплексним способом виявлення потенційних правопорушень на ґрунті ненависті та заохочення жертв заявляти про те, що вони вважають, що злочин був скоєний на ґрунті упередженого ставлення.

Важливо зазначити, що в результаті застосування цього підходу кількість правопорушень, кваліфікованих як злочини на ґрунті ненависті, буде доволі велика, що може призвести до втрати відчуття безпеки та захищеності у спільноті. Втім, цей ефект можна частково нейтралізувати за рахунок порівняння кількості злочинів на ґрунті ненависті із загальною кількістю правопорушень, демонструючи, що частка злочинів на ґрунті ненависті залишається невеликою у загальній кількості всіх злочинів.

#### **Вставка №4. Сприйняття жертвою злочину на ґрунті ненависті**

У Великобританії застосовується широкий підхід до використання сприйняття у якості основної підстави для реєстрації працівниками поліції злочинів на ґрунті ненависті. Якщо жертва чи інша особа сприймає будь-яке правопорушення як злочин на ґрунті ненависті, скоєний з певних мотивів упередження, поліція реєструє таке правопорушення як злочин на ґрунті ненависті.<sup>37</sup> У якості підстави для реєстрації використовується наступне визначення.

Злочин на ґрунті ненависті – це будь-який злочин, спрямований проти особи через вороже або упереджене ставлення до її:

- обмежених можливостей;
- расової або етнічної приналежності;
- релігії чи переконань;
- сексуальної орієнтації;
- трансгендерної ідентичності.

#### **РЕКОМЕНДАЦІЯ №3**

➔ **Впровадити якомога ширший підхід до початкової класифікації та реєстрації правопорушення як злочину на ґрунті ненависті.**<sup>38</sup>

37 «Що таке злочин на ґрунті ненависті?», True Vision, <[http://www.report-it.org.uk/what\\_is\\_hate\\_crime](http://www.report-it.org.uk/what_is_hate_crime)>.

38 Цей підхід також рекомендує ЄКРН у своїй Загальнополітичній рекомендації №11 «Боротьба з расизмом та расовою дискримінацією в роботі правоохоронних органів», прийнятій 29 червня 2007 року, стосовно расистських правопорушень: «Забезпечити, щоб поліція ретельно розслідувала расистські злочини, в тому числі повністю враховуючи расистську мотивацію вчинення правопорушення; ... для цього прийняти широке визначення інциденту на ґрунті расизму. Для цілей цієї Рекомендації інцидент на ґрунті расизму означає «будь-який інцидент, який сприймається як расистський жертвою або іншою особою». <[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/Recommendation\\_N11/e-RPG%2011%20-%20A4.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/Recommendation_N11/e-RPG%2011%20-%20A4.pdf)>.

## Категорії кримінальних правопорушень

Дані про злочини на ґрунті ненависті збираються та групуються за категоріями кримінальних правопорушень, які вже використовуються в існуючих механізмах реєстрації правопорушень. Це дозволяє легко порівнювати різні категорії злочинів та економити ресурси. Крім того, за можливості особлива увага має приділятися окремим видам злочинів, які є поширеними основними правопорушеннями у складі злочинів на ґрунті ненависті. Відповідно до річного звіту БДПЛА «Злочини на ґрунті ненависті у регіоні ОБСЄ: інциденти та реагування», в країнах регіону ОБСЄ статистичні дані про скоєння злочинів на ґрунті ненависті збираються за наступними категоріями правопорушень:

- ▶ вбивство, у тому числі навмисне та ненавмисне;
- ▶ агресія: як правило, визначається у кримінальних кодексах як фізичний напад, в результаті якого жертві завдаються тілесні ушкодження різного ступеня;
- ▶ вандалізм, у тому числі пошкодження майна, що належить, наприклад, релігійним або правозахисним організаціям, які опікуються правами меншин; особистого майна жертви (наприклад, автомобіля або будинку); громадського місця, яке часто відвідують представники конкретних груп меншин;
- ▶ погрози, такі як: погрози вбити або здійснити напад, особисто, електронною поштою, через соціальні мережі, телефоном чи іншими засобами;
- ▶ напади на місця релігійного поклоніння, наприклад синагоги, мечеті, церкви; та
- ▶ осквернення могил, зокрема, графіті або пошкодження могил будь-якої релігійної конфесії.

Деякі з цих злочинів можуть не згадуватись у чинному законодавстві у сфері боротьби зі злочинами на ґрунті ненависті. Наприклад, кримінальний кодекс може містити положення про напад, обтяжений расистськими мотивами, але не включати вбивства, обтяженого расистськими мотивами. Як зазначено у першій рекомендації, необхідно запровадити вичерпне визначення поняття злочину на ґрунті ненависті для цілей моніторингу, яке охоплюватиме повний спектр правопорушень, незалежно від того, передбачені вони у законодавстві чи ні. Завдяки цьому законодавці отримають більш повне уявлення про масштаби злочинів на ґрунті ненависті та зможуть приймати рішення про внесення необхідних змін до законодавства.

#### РЕКОМЕНДАЦІЯ №4

➔ **Здійснювати збір даних про злочини на ґрунті ненависті за такими ж категоріями, що використовуються в існуючих механізмах реєстрації даних. Групувати дані за видами мотивів упередження по кожному виду злочину.**

#### **Інша інформація, яку можна збирати**

Механізми реєстрації даних про злочини на ґрунті ненависті можуть охоплювати багато видів інформації, яка дозволяє значно покращити розуміння злочинів на ґрунті ненависті серед працівників правоохоронних органів та осіб, відповідальних за розробку політики протидії злочинам на ґрунті ненависті, допомагає підвищити ефективність реагування на ці злочини, а також слугує цінним джерелом даних для розслідування. Зобов'язання країн-учасниць ОБСЄ передбачають збір інформації про кількість інцидентів, про які повідомлено правоохоронні органи, кількість справ, переданих до суду, та винесені вирoki.<sup>39</sup> При наявності необхідних ресурсів, необхідно також збирати відомості, зазначені нижче.

**Демографічні характеристики жертви та правопорушника.** Реєстрація такої інформації, як стать, вік та етнічна приналежність, може допомогти у визначенні потреб жертв та розробці стратегій попередження злочинів на ґрунті ненависті. Однак, стосовно етнічної приналежності, важливо розрізняти інформацію, що базується на сприйнятті працівників правоохоронних органів, та інформацію, яку прямо підтверджує жертва або правопорушник. Демографічні дані, що базуються на сприйнятті працівників правоохоронних органів, повинні використовуватись лише у якості внутрішньої інформації. Важливо розуміти, що ці дані можуть бути неточними та включати категорії, які не сприймають групи меншин. Таким чином, публікація такої інформації може бути недоречною, як і її використання для розробки політики. З іншого боку, демографічні характеристики, прямо підтверджені жертвою або правопорушником, і які ґрунтуються на прийнятних для меншин категоріях (наприклад, категорії перепису населення), можуть надавати корисну інформацію про моделі віктимізації та вчинення злочинів, яка, у свою чергу, може використовуватись для планування ресурсів та попередження злочинів на ґрунті ненависті.

39 Рада міністрів ОБСЄ, Рішення № 9/09.

## Вставка №5. Захист даних

В деяких країнах діють суворі закони про захист інформації, які забороняють збирати та публікувати демографічні характеристики жертв та підозрюваних. Хоча у багатьох юрисдикціях такий захист сприймається як важливий компонент заходів щодо підтримки громадянських свобод, тим не менше це також може бути перешкодою для збору даних про злочини на ґрунті ненависті. Наприклад, законодавство у сфері захисту інформації може обмежувати повноваження органів влади щодо реєстрації відомостей про етнічну або релігійну приналежність жертви, що, вочевидь, не дозволяє фіксувати підстави скоєння злочину на ґрунті ненависті. Втім, важливо зазначити, що законодавство у сфері захисту інформації не повинно обмежувати реєстрацію ключових даних про злочини на ґрунті ненависті. Навіть у країнах, що мають суворі закони про захист даних, поліція може зазначити наявність у правопорушника (правопорушників) мотивів упередження, не вказуючи походження жертви або правопорушника. Реєстрація злочинів на ґрунті ненависті на основі мотивів упередження, а не ознак жертви чи злочинця, також має перевагу, тому що дозволяє охопити більший спектр злочинів на ґрунті ненависті. Наприклад, злочини на ґрунті ненависті, скоєні через помилкове сприйняття ідентичності (наприклад, коли сикх у турбані помилково сприймається як мусульманин) або через зв'язок (наприклад, напад на людину, яка не є ромської національності, але є членом організації, що захищає права ромів), також можуть реєструватись за допомогою цього методу.

**Комплексні мотиви упередження.** Злочини на ґрунті ненависті можуть бути скоєні з декількох мотивів. Наприклад, злочини на ґрунті антисемітизму чи упередженого ставлення до мусульман можуть мати расистську та антирелігійну складову. Реєструючи злочини на ґрунті ненависті, що мають комплексну мотивацію, слід розрізняти підрахунок самих злочинів від підрахунку різних мотивів злочину. Таким чином, кількість злочинів за мотивами, як правило, перевищує кількість фактичних злочинів, що були скоєні.

**Місце скоєння злочину.** Ця інформація є корисною для виявлення «гарячих точок» скоєння злочинів на ґрунті ненависті на місцевому рівні, а також для визначення тенденцій на регіональному або державному рівнях. Крім того, відомості про місця скоєння злочинів на ґрунті ненависті дозволяють підтримувати кращий зв'язок між поліцією та громадами, переконуючи їх в тому, що правоохоронні органи ставляться серйозно до злочинів на ґрунті ненависті. Краща взаємодія та довіра, у свою чергу, можуть сприяти зростанню кількості повідомлень про злочини на ґрунті ненависті, підвищення готовності свідків до співпраці, а також до ефективного попередження таких злочинів.

## РЕКОМЕНДАЦІЯ №5

➔ Якщо ресурси та правова система дозволяють, необхідно збирати інформацію про демографічні характеристики жертв та правопорушників, місця скоєння злочинів, реагування з боку правоохоронних органів, а також про наявність комплексних мотивів упередження, що дозволить розробити ефективну політику та раціонально розподіляти ресурси для попередження та реагування на злочини на ґрунті ненависті.

### Збір даних про пов'язані поняття: екстремізм, мова ворожнечі та дискримінація

Деякі країни збирають дані про злочини на ґрунті ненависті під рубрикою «екстремізм» та/або «злочини з політичних мотивів».<sup>40</sup> Існує чіткий зв'язок між цими поняттями: злочини на ґрунті ненависті можуть бути скоєні членами екстремістських груп або людьми, які підтримують певну політичну ідеологію. Однак важливі дані можуть упускатися, якщо справа фіксується як злочин на ґрунті ненависті лише тоді, коли правопорушник належить до екстремістської групи або має політичні переконання, які можна ідентифікувати. Наприклад, правопорушення, скоєні особами, які не пов'язані з екстремістською групою або ідеологією, не обов'язково будуть визнані злочинами на ґрунті ненависті, а тому дані не будуть зафіксовані.

У регіоні ОБСЄ не існує консенсусу щодо віднесення інцидентів, пов'язаних з мовою ворожнечі або дискримінацією, до категорії злочинів на ґрунті ненависті. У багатьох країнах випадки мови ворожнечі та дискримінації не містять основного правопорушення – оскільки мова ворожнечі та дискримінація не були б злочинами, якби не містили мотиву упередження – і тому вони не підпадають під визначення злочинів на ґрунті ненависті для цілей моніторингу, наведене у цьому посібнику.<sup>41</sup> Таке включення випадків дискримінації або мови ненависті у дані про злочини на ґрунті ненависті без відповідного розподілу викривляє статистику та заважає точному порівнянню на міжнародному рівні. Крім цього, ці види правопорушень часто вимагають іншого реагування з боку органів влади з точки зору підтримки жертв та попередження, а також інших правових підходів.

40 Наприклад, Австрія, Чеська Республіка, Німеччина, Словаччина, Швейцарія та Російська Федерація мають такі закони, хоча сфери їх дії різні. Наприклад, у Німеччині збір даних під рубрикою «екстремізм» відповідає злочинам з політичних мотивів (*politisch motivierte Kriminalität*), включаючи злочини «правого» чи «лівого» крила, злочини, скоєні «іноземцями», та інші злочини з політичних мотивів.

41 Публікація БДППЛ «Законодавство у сфері боротьби зі злочинами на ґрунті ненависті: практичний посібник», стор. 25, більш детально висвітлює зв'язок між дискримінацією, мовою ворожнечі та злочинами на ґрунті ненависті.



## РЕКОМЕНДАЦІЯ №6

→ Слід відокремлювати статистику про «екстремістські злочини», «злочини з політичних мотивів», «мову ворожнечі» та «дискримінацію» від даних про злочини на ґрунті ненависті у механізмах збору даних.

## СТРАТЕГІЧНЕ ПИТАННЯ №3

### Впровадження механізмів збору та моніторингу даних про злочини на ґрунті ненависті

Ефективне впровадження механізмів збору даних про злочини на ґрунті ненависті передбачає:

- ▶ розробку чітких механізмів звітування та аналізу разом з відповідними інструкціями та документацією;
- ▶ навчання працівників правоохоронних органів для ефективного виявлення злочинів на ґрунті ненависті та точного заповнення форм реєстрації таких злочинів;
- ▶ регулярний перегляд системи для оцінки та усунення будь-яких перешкод у їх застосуванні;
- ▶ прозору взаємодію з громадськими організаціями для підвищення рівня повідомлення про злочини; та
- ▶ надання інформації постраждалим громадам та громадянам загалом.

У наступних частинах більш детально розглядається кожен з цих елементів.

### Впровадження механізмів звітування та аналізу

Першим етапом впровадження є створення системи, яка забезпечує якнайбільш повний збір та фіксацію даних про злочини на ґрунті ненависті або можливі злочини на ґрунті ненависті. Необхідно розробити стандартизовані формуляри, які використовуватиме поліція для звітування про злочини, враховуватимуть узгоджене визначення злочину на ґрунті ненависті та міститимуть окремі місця або графи, в яких працівник, який вносить перші дані про злочин, повинен вказати:

- ▶ чи є правопорушення злочином на ґрунті ненависті або потенційним злочином на ґрунті ненависті;
- ▶ захищену групу або ознаку жертви (расу, релігію, інвалідність, стать, тощо);

- ▶ будь-які ознаки упередженості; та
- ▶ чи сприймала жертва або будь-які свідки злочин як такий, що був скоєний з мотивів упередження.

Розробка стандартних формулярів з чіткими категоріями злочинів та мотивів упередження допоможе забезпечити збір та повідомлення послідовних даних, які можна буде порівняти.

Також необхідно впровадити систему, яка забезпечує внесення даних, зафіксованих правоохоронними органами, до бази даних, в ідеалі – на національному рівні. Існує декілька способів, як це можна зробити. Можна розробити автоматизовану систему звітування, щоб інформація про злочини на ґрунті ненависті, внесена до початкового поліцейського звіту, автоматично передавалася до статистичної бази даних. Або можливим є аналіз інформації працівником вищого рівня, перш ніж така інформація буде внесена до системи збору даних. Ще одним методом є аналіз інформації у поліцейських звітах про злочини на ґрунті ненависті спеціальним відділом з метою запису та надання статистичних даних про злочини на ґрунті ненависті. Ця остання процедура вимагає більше ресурсів, але вона передбачає контроль якості та допомагає забезпечити узгодженість зафіксованої інформації. Бази даних повинні бути гнучкими та уможливлувати пошук, щоб користувачі могли легко розбивати та поєднувати дані. Наприклад, вони повинні надавати можливість отримати статистичні дані про кількість нападів на ґрунті расизму у конкретному місті, або про кількість осквернень іудейських чи мусульманських кладовищ.

Залежно від наявних ресурсів інформація про злочини на ґрунті ненависті, включена до звітів правоохоронних органів, може переглядатись та аналізуватись для різних цілей. Наприклад, зібрані дані можуть вказувати на конкретні групи жертв, які можуть потребувати додаткового захисту, або виділяти «гарячі точки» злочинів на ґрунті ненависті, які потребують більш інтенсивного патрулювання. Таким чином, ці дані можуть слугувати важливим інструментом правоохоронних органів для планування роботи поліції та попередження злочинів.

Форми та процеси будуть найкраще впроваджуватися, якщо таке впровадження супроводжуватиметься чіткою політикою та інструкціями, в яких виразно визначені ролі та обов'язки на кожному етапі процесу збору та реєстрації даних про злочини на ґрунті ненависті. Прийняті на національному або регіональному рівнях політика та вказівки можуть сприяти покращити узгодженість та стандартизацію даних, особливо у федеральних системах, де правоохоронні служби є автономними. Крім цього, консультації з громадянським суспільством забезпечують відображення актуальних показників упередження та джерел підтримки для жертв у відповідних формах та інструкціях.

#### РЕКОМЕНДАЦІЯ №7

- ➔ Розробіть стандартні форми звітів про злочини, які використовуватимуть правоохоронні органи, що відображають узгоджені категорії злочинів і мотивів упередження.

#### РЕКОМЕНДАЦІЯ №8

- ➔ Розробіть детальні інструкції з питань запису, перегляду та збору інформації про злочини на ґрунті ненависті, включаючи чітке визначення обов'язків на кожному рівні.

#### Вставка №6. Підхід Швеції до збору даних про злочини на ґрунті ненависті

У Швеції дані про злочини на ґрунті ненависті спочатку фіксуються за допомогою звичайних механізмів поліцейської звітності. Поліція готує письмовий звіт про всі інциденти у цифровій системі реєстрації злочинів, в якій вони можуть бути позначені як «потенційний злочин на ґрунті ненависті». Задокументовані інциденти можуть включати звернення жертви у поліцію, он-лайнні звіти, анонімні телефонні дзвінки або звіти поліції з місця, де був скоєний злочин. Після внесення звітів про злочини до системи, Національна рада Швеції з попередження злочинів здійснює пошук за ключовими словами (наприклад, «расистський», «гомофобний», тощо) у текстовій частині всіх поліцейських звітів щодо конкретної категорії злочинів для визначення справ, які можливо пов'язані зі злочинами на ґрунті ненависті, щоб включити їх до офіційних показників. Цей метод може надати інформацію, аналіз якої допоможе зрозуміти види кримінальних правопорушень, які вчиняються, та пов'язані мотиви упередження, а також перевірити точність показників поліції. Інші види інформації, зокрема щодо місця та зв'язку між правопорушником і жертвою, також збираються та аналізуються.

### **Вставка №7. Підхід Німеччини до аналізу даних про злочини на ґрунті ненависті**

Уряд Німеччини запровадив програмні директиви щодо збору даних про злочини на ґрунті ненависті, які поширюються на всі поліцейські служби країни.<sup>42</sup> 14 видів даних про злочини на ґрунті ненависті збираються з використанням стандартизованих звітів про інциденти. Місцева поліція спочатку фіксує та класифікує правопорушення, подає заповнені звіти про інциденти до центрального відділу. Така статистична інформація надсилається до державної поліції, яка підтверджує класифікацію. Насамкінець, національна поліція переглядає всі дані для забезпечення стандартного підходу в усій країні. Отримана у результаті цього детальна база даних використовується для стратегічного аналізу великої кількості злочинів на ґрунті ненависті. Наприклад, дані можуть сортуватися відповідно до мотивації, виду злочину та типу використаної зброї. Така система швидкого обліку та звітування дозволяє користувачам реагувати на поточні справи та аналізувати довгострокові моделі злочинів на ґрунті ненависті.

### **Навчання з метою забезпечення точності реєстрації правоохоронними органами даних про злочини на ґрунті ненависті**

Навчання з питань виявлення та реєстрації злочинів на ґрунті ненависті для працівників правоохоронних органів та з питань категоризації та стандартизації інформації для аналітиків даних є важливим для успішного впровадження механізмів збору даних. У цьому розділі наведені приклади різних підходів з наголосом на ролі громадянського суспільства, а також опис програми БДІПЛ, що може допомогти у цьому напрямку.

---

42 “Verfahrensregeln zur Erhebung von Fallzahlen im Bereich der Politisch motivierten Kriminalität” та “Ausfüllanleitung zur Kriminaltatischen Anfrage in Fällen Politisch motivierter Kriminalität”. Немає в публічному доступі.

## Вставка №8. Федеральне бюро розслідувань (ФБР) Сполучених Штатів Америки

ФБР поєднує програмні інструкції та навчальні матеріали у своєму останньому посібнику зі збору даних. Навчальні матеріали спрямовані на забезпечення можливості особам, які відповідають за запис даних про злочини на ґрунті ненависті, визначати мотиви упередження, щодо яких проводиться моніторинг (включаючи гендерні злочини на ґрунті ненависті); пояснюють процес звітування про злочини на ґрунті ненависті; наводять перелік критеріїв, які використовуються для визначення того, чи був злочин скоєний з мотивів упередження; розглядають гіпотетичну справу та класифікують правопорушення, які мали місце під час інциденту, як «злочин, вчинений не з мотивів упередження» або «потенційний злочин, вчинений з мотивів упередження» із зазначенням підстав для прийняття відповідного рішення. Національна коаліція США проти злочинів на ґрунті ненависті співпрацювала з ФБР для забезпечення включення реалістичної інформації про показники упередженості та прикладів сценаріїв скоєння злочинів на ґрунті ненависті, які відображають сучасний досвід громад, які стають мішенню злочинів, особливо стосовно нещодавно запроваджених захищених ознак, таких як стать.<sup>43</sup>

### Навчальні програми БДІПА

Країни-учасниці ОБСЄ доручили БДІПА розробити програми для надання їм допомоги у боротьбі зі злочинами на ґрунті ненависті. З цією метою БДІПА розробило Навчальну програму з питань реагування на злочини на ґрунті ненависті для працівників правоохоронних органів. Ця програма була впроваджена у кількох країнах та адаптується до потреб кожної країни.<sup>44</sup>

Програма доступна для всіх країн-учасниць ОБСЄ (за вимогою) та спрямована на надання допомоги правоохоронним органам щодо:

- ▶ забезпечення ефективного розслідування та судове переслідування злочинів на ґрунті ненависті;
- ▶ розуміння основи, контексту та особливостей злочинів на ґрунті ненависті;
- ▶ підвищення рівня знань про національне законодавство у сфері боротьби зі злочинами на ґрунті ненависті;
- ▶ сприяння попередженню злочинів; заохочення співробітництва громадськості з правоохоронними органами та підвищення поваги до них;

43 «Керівництво та навчальний посібник зі збору даних про злочини на ґрунті ненависті», Підрозділ інформаційної служби кримінальної юстиції, Програма уніфікації звітування про злочини, Федеральне бюро розслідувань, Міністерство юстиції США, <<http://www.fbi.gov/about-us/cjis/ucr/hate-crime/data-collection-manual>>.

44 Додаткову інформацію про Навчальну програму з питань реагування на злочини на ґрунті ненависті для працівників правоохоронних органів та країни, в яких вона реалізовувалась, можна знайти за адресою: <<http://www.osce.org/odihr/94898>>.

- ▶ налагодження конструктивних зв'язків з маргінальними групами та групами, які знаходяться під загрозою;
- ▶ забезпечення того, щоб методи правоохоронної роботи слугували захисту та зміцненню прав людини, а також заохоченню недискримінації.

### Співпраця з громадськими організаціями у навчанні

Громадські організації, які працюють у сфері боротьби зі злочинами на ґрунті ненависті, зазвичай мають кращі стосунки з групами жертв, ніж правоохоронні органи. Внаслідок цього, вони, швидше за все, регулярно збирають інформацію про перешкоди для повідомлення про злочини на ґрунті ненависті, поширені ознаки упередженості, специфічний вплив таких правопорушень на окремих жертв, а також громади, з яких вони походять. У багатьох країнах визнали цінність співпраці з громадськими організаціями у навчанні, та залучають їх до навчальної роботи.

#### **Вставка №9. Навчальна програма для працівників правоохоронних органів (Польща)**

Після отримання первинної підтримки та навчання від БДІПЛ Міністерство внутрішніх справ Польщі запровадило програму, у рамках якої понад 50 000 працівників поліції країни пройшли підготовку з питань визначення та реагування на злочини на ґрунті ненависті. Представники місцевих громадських організацій також беруть участь у проведенні навчання у якості співтренерів з питань, які стосуються суспільно орієнтованої правоохоронної діяльності, жертв злочинів на ґрунті ненависті та символів ненависті. Таке залучення поглибило співпрацю між поліцією та громадами, які зазнають впливу. Одним з його наслідків стало покращення якості інформації, яку поліція подає до Міністерства внутрішніх справ, про конкретні справи, пов'язані зі злочинами на ґрунті ненависті.

#### **РЕКОМЕНДАЦІЯ №9**

- ➔ **Навчайте працівників правоохоронних органів, залучених до збору даних, виявляти злочини на ґрунті ненависті та ефективно їх реєструвати з використанням наявного професійного досвіду БДІПЛ та громадських організацій.**

#### **Регулярний аналіз з метою оцінки та усунення будь-яких перешкод для впровадження механізмів**

Регулярне проведення аналізу ключовими зацікавленими сторонами, включаючи правоохоронців, які першими реагують на злочини, аналітиків, вище керівництво правоохоронних органів та осіб, відповідальних за розробку політики, з урахуванням внеску громадських організацій, може допомогти визначити

прогалини в механізмах збору даних про злочини на ґрунті ненависті та напрямки їх покращення. Такий аналіз може стосуватися:

- ▶ розробки формулярів звітів про злочини на ґрунті ненависті (Чи легко їх використовувати? Чи охоплюють вони необхідну інформацію? Чи відображають вони останні зміни в законодавстві та процедурах? Чи існують нові дані, які потрібно включити, наприклад, демографічна інформація для відображення змін у структурі місцевого населення?);
- ▶ методів подання даних (Чи є процес оформлення ефективним? Чи передбачено між строками подання достатньо часу для аналізу та публікації? Чи допомагають вони правоохоронцям проводити розслідування?);
- ▶ якості даних (Спостерігаються покращення чи проблеми? Чи існують істотні регіональні відмінності у якості або кількості зареєстрованих злочинів на ґрунті ненависті?).

#### РЕКОМЕНДАЦІЯ №10

➔ **Необхідно запровадити процедури перегляду даних, які охоплюються механізмами звітування про злочини на ґрунті ненависті, для виявлення прогалин та шляхів покращення системи. Громадські організації повинні якомога більше залучатися до цього процесу.**

#### Збільшення кількості повідомлень про злочини на ґрунті ненависті

З метою підвищення кількості повідомлень з боку жертв та громад про злочини на ґрунті ненависті, правоохоронним та іншим громадським органам потрібно розробити стратегії, які б заохочували жертв повідомляти. До того часу, поки жертви будуть недостатньо повідомляти про злочини на ґрунті ненависті, жодна офіційна система для визначення та реєстрації таких злочинів не досягне своєї мети.

Кількість та якість роз'яснювальних робіт, які проводять правоохоронні органи, та обсяги навчання правоохоронців часто співвідносяться з кількістю повідомлених злочинів. Збільшення кількості злочинів, про які було повідомлено, на початкових етапах дослідження злочинів на ґрунті ненависті, скоріше за все, буде відображати більшу кількість повідомлень від жертв, а не зростання кількості самих злочинів. У цьому сенсі збільшення кількості повідомлень про злочини на ґрунті ненависті може бути позитивною ознакою того, що навчання правоохоронців та роз'яснювальна робота з громадськістю працюють, а жертви почувають себе більш впевнено, повідомляючи правоохоронні органи про злочини на ґрунті ненависті.

Координація роботи правоохоронних органів з групами громадянського суспільства, які надають послуги жертвам або їхнім громадам, може стати хорошим засобом збору більших обсягів інформації про злочини на ґрунті ненависті, підвищення рівня громадської довіри та кількості офіційно зареєстрованих повідомлень про такі злочини. У деяких випадках тісна співпраця може дозволити правоохоронцям перевірити конкретні інциденти у групах громад та дізнатись про інциденти, про які їм не повідомили. Це дозволяє краще зрозуміти проблему недостатнього повідомлення та потреби жертв, а також яким чином краще розподілити ресурси. Наприклад, Служба безпеки єврейської громади у Франції тісно співпрацює з Відділом у справах жертв Міністерства внутрішніх справ Франції з метою щомісячної перевірки окремих справ, щоб створити умови для детального та надійного моніторингу. Щорічні звіти Служби єврейської громади містять перелік антисемітських дій, про які повідомлялось поліції та Службі. Такі звіти проходять перехресну перевірку зі звітами різних поліцейських відділень та зводяться в Міністерстві внутрішніх справ.<sup>45</sup>

Ще один підхід до підвищення кількості повідомлень про злочини на ґрунті ненависті передбачає створення анонімної системи повідомлень про злочини на ґрунті ненависті он-лайн. Це було запроваджено у Великобританії, де була створена система он-лайн під назвою True Vision у відповідь на занепокоєння щодо недостатнього повідомлення про злочини, висловлене громадськими організаціями та посадовцями, які працюють у сфері боротьби зі злочинами на ґрунті ненависті. Будь-хто може повідомити про злочин на ґрунті ненависті через систему, обравши місцевий поліцейській відділок та заповнивши форму з детальним описом інциденту, включаючи гадані мотиви упередження та інформацію про жертву та правопорушника. На веб-сайті також пояснюється, що відбудеться з інформацією, та якої реакції слід очікувати від поліції.<sup>46</sup>

Питання, пов'язані з визначенням кількості злочинів на ґрунті ненависті, про які не було повідомлено, більш детально розглядаються у Розділі 3.

#### РЕКОМЕНДАЦІЯ №11

➔ **Необхідно прийняти конкретні стратегії підвищення рівня обізнаності та проведення роз'яснювальних робіт з жертвами для вирішення проблеми недостатнього повідомлення про злочини на ґрунті ненависті з боку жертв.**

45 Див. *Звіт про антисемітизм у Франції* від 2012 р., - Служба безпеки єврейської громади: <<http://dl.antisemitisme.org/REPORT%202012.pdf>>. Аналогічний приклад – див. звіти Фонду громадської безпеки Великобританії, *Звіт про випадки антисемітизму* від 2013 р.: <<https://www.thecst.org.uk/docs/Incidents%20Report%202013.pdf>>.

46 «Звітування онлайн», веб-сайт Stop Hate Crime, True Vision: <[http://report-it.org.uk/your\\_police\\_force](http://report-it.org.uk/your_police_force)>.



## Повідомлення даних постраждалим громадам та широкій громадськості

Громади бажать дізнатись, скільки злочинів на ґрунті ненависті розслідує поліція, та зрозуміти, наскільки успішно поліція вирішує цю проблему. Країни-учасниці ОБСЄ зобов'язались оприлюднювати дані про злочини на ґрунті ненависті, визнаючи потребу забезпечувати прозорість щодо характеру та обсягів повідомлених злочинів на ґрунті ненависті.<sup>47</sup> Інформація може надаватись різними шляхами, включаючи прес-релізи, інформаційні бюлетені, промови, публікації в Інтернеті та у друкованому вигляді. Такі повідомлення можуть підвищити рівень довіри, запевнюючи громади в тому, що боротьба зі злочинами на ґрунті ненависті залишається пріоритетом для правоохоронних органів.

Публічні звіти повинні бути спрямовані на надання простої та зрозумілої статистики у якомога детальніший спосіб. Дані повинні розбиватися за різними видами злочинів та мотивами упередження, присутніми у кожному злочині. Звіти також повинні деталізувати, скільки переслідувалося злочинів, та надавати інформацію про винесені вироки. Публікація звітів повинна плануватися таким чином, щоб вона збігалася з внутрішніми публікаціями даних та циклами перегляду.

### РЕКОМЕНДАЦІЯ №12

➔ **Необхідно публікувати просту та вичерпну статистику про злочини на ґрунті ненависті у форматі, який є повністю доступним для громадськості та постраждалих громад.**

#### Вставка №10: Публічні звіти про злочини на ґрунті ненависті у Чеській Республіці

У Чеській Республіці публікуються щорічні звіти, в яких містяться статистичні дані про злочини на ґрунті ненависті. До таких звітів включається інформація про тенденції стосовно членства в «екстремістських» групах, а також кількісні показники, які характеризують злочини на ґрунті ненависті, отримані від поліції, прокуратури та судів. У 2011 році частково у відповідь на запити від громадських організацій був доданий розділ про злочини на ґрунті ненависті проти ромів.

У звіті методологічні питання пояснюються для того, щоб допомогти читачеві зрозуміти представлені дані. Наприклад, пояснюється, що внаслідок відмінностей у визначеннях злочинів на ґрунті ненависті, а також того, що розгляд однієї справи може тривати більше року від етапу розслідування до етапу судового переслідування, неможливо порівняти дані поліції, прокуратури та судів, які містяться у звіті. Звіт публікується на домашній сторінці веб-сайту Міністерства внутрішніх справ.

47 Рада міністрів ОБСЄ, Рішення №9/09.



## РОЗДІЛ 2

# Збір даних про випадки переслідування та винесення вироків за злочини на ґрунті ненависті: оцінка ефективності реагування системи кримінальної юстиції

### *Вступ*

Країни-учасниці ОБСЄ зобов'язались збирати дані про злочини на ґрунті ненависті від етапу розслідування до етапу винесення вироку у процесі кримінального правосуддя.<sup>48</sup> У цьому розділі розглядається, які дані повинні охоплюватися на етапах кримінального переслідування та винесення вироку, і як можуть використовуватись такі дані.

Дані про випадки переслідування та винесення вироків за злочини на ґрунті ненависті дають можливість отримати повну картину про рівень застосування прокурорами законів у сфері боротьби зі злочинами на ґрунті ненависті, виявити сильні сторони та прогалини у застосуванні законодавства та політики протидії злочинам на ґрунті ненависті, а також можуть допомогти політикам приймати поінформовані рішення про розподіл ресурсів. Жертви та постраждалі громади захочуть знати про результати справ: чи вирішив прокурор, що доказів було достатньо для переслідування за злочин на ґрунті ненависті? чи вдалося добитися винесення обвинувального вироку? чи посилив суд покарання? У випадку резонансних справ засоби масової інформації та виборні представники також будуть у цьому зацікавлені.

---

48 Рішення Ради міністрів ОБСЄ №9/09.

## СТРАТЕГІЧНЕ ПИТАННЯ №4

### Які дані про випадки переслідування необхідно збирати?

Як зазначалося у Розділі 1, затвердження загального, простого та вичерпного визначення поняття злочину на ґрунті ненависті, яке будуть використовувати всі органи судової системи для цілей моніторингу та реєстрації, дозволяє чіткіше відстежувати справи в усій системі, забезпечує порівнюваність даних та підвищує прозорість інформації для постраждалих громад та виборних представників. Зафіксована інформація про переслідування злочинів на ґрунті ненависті та рішення судів про призначення покарання повинна одночасно відображати дві ключові складові злочинів на ґрунті ненависті: кримінальне правопорушення та мотив упередження.

Якщо правоохоронці кваліфікували правопорушення як злочин на ґрунті упередження, прокуратура зобов'язана прийняти таку попередню оцінку для цілей моніторингу та реєстрації подальших дій, якщо потрібно, у статистичних даних про випадки переслідування. Після цього прокурор визначає, чи достатньо доказів для кримінального переслідування. Будь-яке рішення про продовження справи або її припинення повинне реєструватись. Така інформація є важливою для оцінки сильних та слабких сторін навчання, керівництва, практики та співпраці правоохоронних органів та прокуратури.

Слід розглянути питання, чи потребують прокурори навчання для визначення мотивів упередження та ефективного ведення справ. БДІПЛ розробило практичний посібник «Переслідування злочинів на ґрунті ненависті», а також *Навчальну програму з питань реагування на злочини на ґрунті ненависті для прокурорів*, які можуть використовувати країни-учасниці для підвищення навичок прокурорів.<sup>49</sup>

Зокрема, на рівні прокуратури механізми збору даних про злочини на ґрунті ненависті повинні охоплювати таку інформацію:

- ▶ кількість правопорушень, переданих правоохоронними органами до прокуратури для прийняття рішення про висунення обвинувачення. Ця цифра відображає, чи покращується вміння правоохоронців визначати та працювати з такими справами;
- ▶ кількість справ, відібраних для кримінального переслідування. Ця цифра показує, чи надають правоохоронні органи вагомі докази, а також рівень спроможності прокуратури вести такі справи;
- ▶ кількість успішних кримінальних переслідувань. Ця цифра демонструє, чи покращується з часом підготовка та провадження справ,

<sup>49</sup> Див. <<http://www.osce.org/odihr/pahct>>.

а також ставлення судів до справ, пов'язаних зі злочинами на ґрунті ненависті; та

- ▶ відомості про остаточне рішення суду, наприклад, чи суд застосував положення про посилення покарання. Ця інформація довершує картину про кінцевий результат справи.

У кожному з цих випадків дані будуть найбільш корисними, якщо їх розбити за конкретними мотивами упередження та видами злочинів.

#### РЕКОМЕНДАЦІЯ №13

- ➔ Виходячи із загального, вичерпного та простого визначення поняття злочину на ґрунті ненависті, прокуратура повинна фіксувати детальні дані про випадки переслідування злочинців на ґрунті ненависті з розбивкою за видами злочинів, мотивами упередження, кількістю відкритих справ, а також їх результатами.

#### РЕКОМЕНДАЦІЯ №14

- ➔ Прокурори мають проходити навчання, яке допоможе їм визначати злочини на ґрунті ненависті та ефективно здійснювати переслідування. Якщо доцільно, Навчальна програма БДІПЛ з питань реагування на злочини на ґрунті ненависті для прокурорів може використовуватися як корисний навчальний ресурс для прокурорів.<sup>50</sup>

### СТРАТЕГІЧНЕ ПИТАННЯ №5

#### Застосування та аналіз

Включення максимальної кількості високоякісної інформації про переслідування злочинців на ґрунті ненависті та винесені вироки вимагає узгодженого підходу. Необхідно розробити відповідні форми та інструкції. Прокурори повинні проходити навчання щодо того, яку інформацію записувати, та як і коли її записувати. Зрештою, слід запровадити механізми аналізу такої інформації.

Механізми реєстрації випадків переслідування злочинців на ґрунті ненависті можуть охоплювати інформацію, яка виходить за рамки простої статистики про види відкритих справ та їхні результати. Наприклад, якщо дозволяють ресурси, слід розглянути можливість фіксування наступних категорій даних:

<sup>50</sup> Див. <<http://www.osce.org/odihr/pahct>>.

**Кількість заяв про визнання вини.** Підвищення цього показника свідчить про те, що справи готуються краще і менша кількість справ потребує витрат та стресу в результаті проведення судового засідання.

**Демографічні дані про обвинувачених.** Ця інформація допомагає більш широко зрозуміти, куди слід спрямовувати ресурси, які виділяються на попередження злочинів.

**Демографічні характеристики жертв та свідків.** Це допомагає краще зрозуміти, які групи найчастіше стають жертвами, та врахувати їхні потреби.

Аналіз цих та інших питань може надати цінну інформацію та дозволяє зробити висновки, які можуть використовуватись для підвищення ефективності роботи як правоохоронних органів, так і прокуратури, а також для розробки більш стратегічно визначеної та ефективної державної політики у сфері боротьби зі злочинами на ґрунті ненависті.

Для отримання даних про переслідування та вироки можуть використовуватися різні методи. У країнах, де правоохоронні органи та прокуратура прийняли спільне визначення з метою реєстрації злочинів, дані можуть вноситися у електронному вигляді у рамках стандартизованої та консолідованої системи моніторингу. Наприклад, в Хорватії Генеральна прокуратура використовує стандартну моніторингову форму, розроблену таким чином, щоб вона відповідала статистичним даним поліції та судів. Результати переглядаються кожні шість місяців урядовою робочою групою, до складу якої входять представники поліції, прокуратури та громадських організацій, а також інші урядові службовці.

### **Вставка №11. Дані про випадки кримінального переслідування у Польщі**

У країнах, в яких кримінальні кодекси або системи збору даних не виокремлюють мотиви упередження, або в яких правоохоронні органи та прокуратура не використовують однакове визначення з метою реєстрації даних, все одно можна отримати детальні дані про злочини на ґрунті ненависті за допомогою ретроспективного аналізу. Наприклад, у Польщі дані про переслідування злочинців на ґрунті ненависті включаються відповідно до положень кримінального кодексу, які поєднують низку мотивів упередження. У результаті цього необхідно додатково виконати роботу з визначення того, який саме мотив упередження став предметом відповідного кримінального переслідування. Щоб це зробити, відстежуються всі кримінальні провадження стосовно злочинів на ґрунті ненависті, скоєних з мотивів расизму, ксенофобії, національності, етнічної приналежності, релігії або відсутності релігійної приналежності. Радники-спеціалісти з Генеральної прокуратури вивчають справи, які були припинені або не були відкриті, щоб встановити, які мотиви упередження мали місце та чи можна зробити будь-які висновки з того, як розглядалися справи. Звіти з ключовими висновками можна знайти на сайті Генеральної прокуратури.<sup>51</sup>

У Франції від прокурорів вимагається негайно доповідати Міністерству внутрішніх справ про випадки расизму, ксенофобії та антисемітизму, щоб забезпечити збір статистичних даних у режимі «реального часу». Ці цифри використовуються Міністерством юстиції для підготовки щомісячної статистики та створення умов для кращого розуміння таких правопорушень і реагування системи кримінальної юстиції на них.

### **РЕКОМЕНДАЦІЯ №15**

➔ **Під час розробки системи збору даних для прокурорів і судів включіть категорії збору даних, які можуть допомогти визначити сильні та слабкі сторони провадження справ, наприклад, кількість випадків визнання обвинуваченим своєї провини.**

### **СТРАТЕГІЧНЕ ПИТАННЯ № 6**

**Розуміння та обмін даними про кримінальні переслідування і винесені вироки**

Дані про кримінальні переслідування злочинців на ґрунті ненависті та вироки, винесені у відповідних справах, можуть вказувати на те, чи основні керівні вказівки та навчальні програми вплинули позитивно на ефективність роботи.

51 Див. веб-сайт Генеральної прокуратури: <<http://www.pg.gov.pl/bip/index.php?0,813,1>>.

Крім цього, така інформація може порівнюватись з даними про кримінальне переслідування інших злочинів, щоб визначити пріоритетні напрямки з точки зору вдосконалення та розподілу ресурсів.

Відсоток кримінальних переслідувань буде значно нижчий, ніж кількість злочинів, про які було повідомлено та які були зареєстровані правоохоронними органами, як і у випадку всіх злочинів. Однак, корисно порівняти, чи відображають дані правоохоронних органів та прокуратури однакові тенденції щодо всіх типів злочинів на ґрунті ненависті та мотивів упередження. Наприклад, якщо кількість злочинів на ґрунті ненависті, щодо яких здійснювалось кримінальне переслідування, зростає так само, як і кількість злочинів на ґрунті ненависті, зареєстрованих поліцією, це, ймовірно, означає гарну координацію та може вказувати на покращення довіри з боку груп жертв до системи кримінальної юстиції в цілому. Таке підвищення свідчить про те, що цій темі приділяється більше уваги, розслідування проводяться ретельніше, а справи готуються краще. Також це може означати, що краща підтримка жертв забезпечує їхню участь у процесі кримінального правосуддя та підвищує їхню готовність давати свідчення. Якщо між тенденціями, зафіксованими правоохоронними органами та прокуратурою, є відмінності, це може вказувати на погану координацію між цими двома відомствами або про відмінність у рівні довіри громадськості до того чи іншого органу.

Важливо надавати дані про кримінальні переслідування та винесені вироки, а також результати аналізу цих даних жертвам, постраждалим громадам та громадськості, так само як і дані правоохоронних органів. Це можна робити кількома шляхами, зокрема, у вигляді річних звітів, заходів для преси та реагування на резонансні справи.

#### **РЕКОМЕНДАЦІЯ №16**

➔ **Прокуратура повинна здійснювати порівняльний аналіз своїх даних про злочини на ґрунті ненависті з даними поліції правоохоронних органів, щоб визначити будь-які напрямки, які потребують особливої уваги чи вдосконалення.**

#### **РЕКОМЕНДАЦІЯ №17**

➔ **Дані про випадки визнання обвинуваченого винним та винесені вироки повинні розбиватись та регулярно оприлюднюватись.**



## Стратегічна база для збору та моніторингу даних про злочини на ґрунті ненависті

Одним із методів покращення обміну інформацією та координації боротьби зі злочинами на ґрунті ненависті, включаючи збір та моніторинг даних, є створення офіційних урядових робочих груп за участю всіх органів, залучених до будь-яких напрямків боротьби зі злочинами на ґрунті ненависті. У багатьох країнах вже створені такі робочі групи.

Щоб розширити охоплення аудиторії та підвищити ефективність таких робочих груп, може бути корисним включати до їх складу представників громадських організацій, які опікуються проблемою злочинів на ґрунті ненависті, а також організацій, що представляють групи, які часто стають жертвами злочинів на ґрунті ненависті. Наприклад, у Сполучених Штатах правоохоронні, професійні та громадські організації об'єдналися, щоб покращити реагування на злочини на ґрунті ненависті на федеральному рівні та на рівні штатів

Інформація про роботу міжвідомчих груп повинна оприлюднюватися, включаючи будь-які плани дій, стратегії та висновки. Таки чином можна посилити увагу громадськості до важливості боротьби зі злочинами на ґрунті ненависті, запевнити групи жертв, що цьому питанню приділяється увага, а також розпочати широке громадське обговорення, результатами якого можуть стати корисні пропозиції або дії, спрямовані на вирішення різних аспектів проблеми злочинів на ґрунті ненависті.

### **Вставка №12. Стратегія уряду Великобританії щодо реагування на злочини на ґрунті ненависті**

Уряд Великобританії опублікував стратегію «Кинь виклик, повідом, зупини», спрямовану на подолання злочинів на ґрунті ненависті шляхом викорінення ставлення та поведінки, які розпалюють ненависть; заохочення раннього втручання для зменшення ризику ескалації інцидентів; збільшення кількості повідомлень про злочини на ґрунті ненависті за рахунок підвищення впевненості жертв у пошуку справедливості; а також співпраці з партнерами на національному та місцевому рівнях для забезпечення належної підтримки.

З метою досягнення цих цілей на національному рівні об'єдналось широке коло підрозділів уряду Великобританії для координування зусиль місцевих відомств та волонтерських організацій, а також органів кримінальної юстиції для покращення оперативного реагування на злочини на ґрунті ненависті. Загалом міжвідомча робота спрямована на забезпечення більш ефективного безперервного процесу, коли відомства визначають злочини на ґрунті ненависті на ранньому етапі, спільно ведуть справи та вживають рішучих заходів по відношенню до правопорушників.<sup>52</sup>

52 Опис ініціативи та повний текст плану дій можна знайти за посиланням <<http://www.homeoffice.gov.uk/publications/crime/hate-crime-action-plan>>.

#### РЕКОМЕНДАЦІЯ №18

- ➔ Створіть офіційні урядові робочі групи з боротьби зі злочинами на ґрунті ненависті з метою покращення збору даних, покращення обміну інформацією та розробки більш скоординованого та стратегічного національного підходу до боротьби зі злочинами на ґрунті ненависті. Намагайтеся включити всі урядові відомства або підрозділи, які мають справу з будь-якими аспектами злочинів на ґрунті ненависті, а також представників громадянського суспільства.

#### РЕКОМЕНДАЦІЯ №19

- ➔ Оприлюднюйте інформацію про діяльність та результати роботи урядової робочої групи з питань злочинів на ґрунті ненависті.

## РОЗДІЛ 3

# Врахування досвіду жертв: визначення масштабів та впливу злочинів на ґрунті ненависті

### *Вступ*

Механізми збору даних правоохоронних органів та кримінальної юстиції нечасто забезпечують отримання повної картини про віктимізацію в результаті вчинення злочинів на ґрунті ненависті. Це відбувається тому, що вони покладаються переважно на повідомлення жертв, а, як згадувалось раніше у цьому посібнику, про злочини на ґрунті ненависті повідомляється недостатньо. Наприклад, Національне віктимологічне дослідження (США) за 2012 рік<sup>53</sup>, яке охопило велику кількість сімей, продемонструвало, що лише 45 відсотків людей, які вважають, що стали жертвами злочинів на ґрунті ненависті, повідомили поліцію про правопорушення.

У цьому розділі представлені два основні механізми, які можуть полегшити визначення поширеності та впливу злочинів на ґрунті ненависті: віктимологічні дослідження, які проводяться органами влади на національному та місцевому рівнях, а також моніторингова діяльність громадських або міжурядових організацій.

Інструменти, які дозволяють визначити кількість неповідомлених злочинів на ґрунті ненависті, а також їхній вплив на жертв, можуть надати більш правильну інформацію про справжній рівень злочинності на ґрунті ненависті та цінні дані про вплив злочинів ґрунті ненависті на жертв. За допомогою цих інструментів можна визначити конкретні громади, які знаходяться під загрозою, а також отримати інформацію про зміни у моделях насильства. Вони можуть допомогти оцінити рівень довіри громади до правоохоронних та інших органів кримінальної юстиції. Всі ці знання можуть допомогти покращити планування, превентивні заходи та реагування.

---

53 Див. <<http://www.bjs.gov/index.cfm?ty=dcdetail&iid=245>>.

## СТРАТЕГІЧНЕ ПИТАННЯ №7

### Які дані повинні охоплюватися опитуваннями жертв злочинів на ґрунті ненависті?

Віктимологічні дослідження дозволяють дізнатися, чи сприймала жертва злочин, як такий що скоєний з мотивів упередження. Хоча їх недоліком є суб'єктивність, однак такий підхід пропонує цінне джерело інформації для порівняння з офіційними цифрами як з точки зору дійсної кількості злочинів, так і з точки зору їхнього впливу на окремих осіб та громади.

Якщо можливо, опитування жертв повинні зосереджуватися на таких же мотивах упередження та видах злочинів, які входять до офіційної статистики. Це дозволяє робити змістовні порівняння між результатами відповідних досліджень та даними, зафіксованими органами кримінальної юстиції. Респондентів потрібно питати, чи повідомляли вони поліцію про інцидент, що, у свою чергу, дозволить аналітикам встановити масштаб розбіжностей між злочинами, про які було та про які не було повідомлено. Дані опитувань також повинні надаватися у такому вигляді, який дозволяє отримати інформацію про те, які мотиви упередження найчастіше не повідомляються, та, якщо можливо, в яких частинах країни.

Результати опитувань можуть виявити, наскільки сильніше злочини на ґрунті ненависті впливають на жертв у порівнянні з такими самими злочинами, скоєними без мотивів упередження. Наприклад, опитування жертв злочинів, проведене в Англії та Уельсі, виявило, що жертви злочинів на ґрунті ненависті частіше ніж жертви інших злочинів говорять, що вони відчували страх та тривогу після інциденту.<sup>54</sup>

Віктимологічні дослідження можуть надати багато інформації про те, як жертви сприймають різні аспекти злочинів на ґрунті ненависті. Якщо дозволяють ресурси, можна збирати наступну інформацію:

- ▶ рівень задоволення жертви реакцією правоохоронних органів;<sup>55</sup>
- ▶ рівень занепокоєння з приводу злочинів на ґрунті ненависті загалом. Наприклад, у респондентів можна запитати, чи вважають вони, що злочини на ґрунті ненависті є значною проблемою, і наскільки їх хвилює небезпека стати жертвою;<sup>56</sup>

54 <<http://www.homeoffice.gov.uk/publications/science-research-statistics/research-statistics/crime-research/hosb0612/hosb0612?view=Binary>>.

55 <<http://www.statcan.gc.ca/pub/85-002-x/2012001/article/11635-eng.htm#a13>>

56 <<http://www.homeoffice.gov.uk/publications/science-research-statistics/research-statistics/crime-research/hosb0612/hosb0612?view=Binary>>.

- ▶ підстави для повідомлення або не повідомлення правоохоронних органів. Наприклад, жертви можуть повідомляти про порушення, щоб уникнути повторного порушення, або можуть не повідомляти, тому що вони вважають, що правоохоронці не вживатимуть заходів проти правопорушників;<sup>57</sup>
- ▶ місце злочину. Ця інформація може використовуватися для визначення, чи є недостатнє повідомлення про злочини на ґрунті ненависті більш типовим для деяких районів у порівнянні з іншими; це може вказувати на недоліки в роботі певних правоохоронних органів або прокуратур. Локалізовані дані є особливо цінними, якщо повноваження щодо розробки політики передані до органів влади регіонального або місцевого рівня;
- ▶ чи був респондент свідком злочину на ґрунті ненависті, або чи був член його родини жертвою. Така інформація розширює базу для охоплення більшої кількості злочинів на ґрунті ненависті, про які не було повідомлено; та
- ▶ демографічні дані про жертву, включаючи етнічну приналежність, вік та стать. Оскільки опитування жертв анонімні, це дозволить особам, відповідальним за розробку політики, переконатись, чи впливають на переживання жертви інші аспекти її ідентичності. Наприклад, демографічні питання можуть допомогти визначити, чи повідомляють про злочини частіше чоловіки чи жінки, або чи зазнають старші жертви злочинів на ґрунті ненависті більш значного психологічного впливу, ніж молодші жертви.

## РЕКОМЕНДАЦІЯ 20

- ➔ **Розробіть та проведіть віктимологічні дослідження, які враховують ті самі мотиви упередження та види злочинів, які охоплюються офіційною статистикою, для забезпечення простого та змістовного порівняння даних та визначення масштабу недостатнього повідомлення про злочини на ґрунті ненависті та причин такого явища.**

## СТРАТЕГІЧНЕ ПИТАННЯ №8

### Проведення віктимологічних досліджень

До визначення рівня злочинності на ґрунті ненависті та впливу таких злочинів на жертв може застосовуватись низка підходів. Широкомасштабні опитування громадськості дозволяють отримати загальну картину проблеми та

57 <<http://bjs.ojp.usdoj.gov/content/pub/pdf/hcrvp.pdf>>.

зробити достовірні висновки про кількість злочинів на ґрунті ненависті, рівень недостатнього повідомлення та вплив на жертв. У тих країнах, де вже проводяться офіційні віктимологічні дослідження думки широкої громадськості, не потрібно багато ресурсів, щоб додати спеціальні запитання про злочини на ґрунті ненависті до опитувань та забезпечити значну інформаційну базу. Якщо такі національні опитування не проводяться, органи влади можуть розглянути можливість розробки та проведення таких досліджень. ООН опублікувала детальне керівництво з розробки віктимологічних досліджень своєму *Посібнику з питань проведення віктимологічних досліджень*.<sup>58</sup>

Крім цього, можуть проводитись місцеві та цільові дослідження для збору більш докладної інформації про конкретні мотиви упередження, групи жертв або місцеві райони. Там, де це можливо, громадські організації можуть бути партнерами у проведенні цільових досліджень.

### Широкомасштабні дослідження віктимізації

Віктимологічні дослідження зазвичай є масштабними загальнонаціональними опитуваннями, які фокусуються на отриманні інформації про сприйняття злочинів жертвами, а також на зборі даних про правопорушення, про які не повідомлялось правоохоронним органам. Як зазначається у *Посібнику з питань проведення віктимологічних досліджень*: «Адміністративні джерела (наприклад, поліцейська або судова статистика) самі по собі не можуть забезпечити науково достовірний та вичерпний аналіз злочинів. Віктимологічні дослідження зараз вважаються інструментами, які допомагають урядам та громадськості зрозуміти проблеми злочинності та способи їх більш ефективного вирішення».<sup>59</sup>

#### **Вставка 13. Національне віктимологічне дослідження (Сполучені Штати Америки)**

Сполучені Штати Америки є прикладом країни, яка проводить комплексні віктимологічні дослідження, які включають запитання про злочини на ґрунті ненависті. Міністерством юстиції відповідає за організацію Національного віктимологічного дослідження, яке передбачає проведення 135 000 інтерв'ю, спрямованих на отримання репрезентативної вибірки з усієї країни.

58 «Посібник з питань проведення віктимологічних досліджень», Управління ООН з наркотиків і злочинності та Європейська економічна комісія ООН (Женева: ООН, 2010 р.), <<http://www.scribd.com/doc/41169741/Manual-on-Victimization-Surveys>>.

59 Там само, стор. 12.

Перше інтерв'ю проводиться особисто. Інтерв'юери відвідують одне й те саме домогосподарство кожні шість місяців протягом 3,5 років. Для опитування використовується бланк інциденту та збирається інформація про ознаки кожного інциденту з точки зору жертви. Після цього дані централізовано аналізуються для визначення та точної реєстрації злочину. Наприклад, жертва може повідомити, що її «пограбували», але насправді надана детальна інформація може свідчити про те, що це була крадіжка зі зломом. Реєстраційні дані про інцидент коригуються для відображення узгоджених категорій злочинів. У жертв питають, чи сприймають вони правопорушення як таке, що скоєне з мотивів упередженого ставлення до визначених категорій. Якщо відповідь позитивна, тоді таке сприйняття має бути підтвержене принаймні одним доказом, наприклад, використанням мови або символіки ворожнечі.

Висновки оприлюднюються у вигляді окремої публікації кожні три роки. Ці дані використовує Відділ з питань жертв злочинів Міністерства юстиції для розподілу ресурсів, а також громадські організації у якості інструменту для підвищення рівня обізнаності та покращення послуг.

У деяких випадках обсяги даних про злочини на ґрунті ненависті, отримані в результаті проведення віктимологічного дослідження, є недостатніми для змістовного порівняння, і тому доведеться об'єднувати інформацію за кілька років. Крім цього, може бути недостатньо інформації про конкретні мотиви упередження, зокрема про нові мотиви упередження, або важкодоступні групи, наприклад, деякі етнічні меншини або люди з обмеженими можливостями. Ці прогалини повинні заповнюватися шляхом проведення додаткових вибірок, зосереджених на конкретних групах, мотивах або напрямках, дані про які є обмеженими.<sup>60</sup> Висновки, отримані у результаті таких досліджень, доповнюють висновки ширших віктимологічних досліджень.<sup>61</sup>

Жодне з віктимологічних досліджень не є бездоганим. Наприклад, якщо такі установи, як школи та будинки престарілих, не входять у вибірку, це може призвести до викривлення даних про злочини на ґрунті ненависті до людей з обмеженими можливостями або певної вікової групи. Повторне опитування домогосподарств може негативно вплинути на достовірність даних про віктимізацію молодших людей, які частіше переїжджають. Телефонні опитування частіше проводяться через стаціонарні телефони, а не мобільні. У результаті цього люди, які користуються лише мобільними телефонами, участь

60 АФПЛ визначає додаткову вибірку наступним чином: «якщо у вибірці дослідження наголос робиться на представленні окремої групи чи груп населення, які зазвичай не охоплюються у достатній кількості у випадковій вибірці. Наприклад, «рідкісні» групи населення, які повинні бути включені у додаткову вибірку опитування загального населення, включають певні етнічні меншини». Взятो з «Дані Дослідження становища меншин та дискримінації в ЄС в рамках фокус-доповіді б: меншини як жертви злочинів», - АФПЛ, *op. cit.*, прим. 12, стор. 7.

61 Для отримання більш детальної інформації про підготовку додаткових опитувань див. «Посібник з питань проведення віктимологічних досліджень», - Управління ООН з наркотиків і злочинності та Європейська економічна комісія ООН, (Женева: ООН, 2010 р.): <<http://www.scribd.com/doc/41169741/Manual-on-Victimization-Surveys>>

залишаються поза увагою. Обмеження щодо мов, якими проводиться співбесіда, може унеможливити проведення опитувань серед нещодавніх мігрантів. У деяких випадках можуть вживатися заходи з усунення таких обмежень, наприклад, шляхом застосування додаткової вибірки для недостатньо представлених груп. Однак, якщо такі обмеження не можливо усунути, важливо чітко усвідомлювати їхній вплив на якість даних.

Не завжди потрібно проводити віктимологічні дослідження *злочинів*, щоб отримати необхідні дані про злочини на ґрунті ненависті. Інший альтернативний підхід, який застосовується в Канаді, передбачає включення запитань про віктимізацію в результаті вчинення злочинів на ґрунті ненависті до існуючих *соціальних* опитувань (див. Вставку 15).

Якщо дослідження віктимізації не проводяться, особи, які відповідальні за розробку політики, можуть скористатися висновками загальноєвропейських досліджень, зокрема Дослідження становища меншин та дискримінації в ЄС та Міжнародного опитування жертв злочинів в ЄС, для того, щоб зрозуміти існуючі тенденції та знайти вказівки щодо методологічних питань, пов'язаних із проведенням таких досліджень. Наприклад, як зазначено у витязі з публікації АФПЛ «*Привернення суспільної уваги до злочинів на ґрунті ненависті*» (див. Вставку 15 нижче), Міжнародне опитування жертв злочинів в ЄС висвітлює важливу інформацію про рівень віктимізації у різних групах меншин у кількох країнах ЄС.

#### **Вставка 14. Міжнародне опитування жертв злочинів в ЄС<sup>62</sup>**

У рамках Міжнародного опитування жертв злочинів в ЄС у 2005 році були поставлені запитання, які вперше стосувалися конкретно злочинів на ґрунті ненависті. Результати цього опитування свідчать про те, що у 2004 році приблизно 3% респондентів «стикалися зі злочинами на ґрунті ненависті проти себе або своїх близьких родичів». Іммігранти, які становили 15% респондентів опитування, найчастіше ставали жертвами злочинів на ґрунті ненависті, продемонструвавши рівень віктимізації 10% проти 2% серед неіммігрантів. Рівень віктимізації був постійно вищим для іммігрантів щодо всіх видів злочинів, що дозволяє зробити висновок, що статус іммігранта підвищує ризик стати жертвою злочинів усіх десяти видів, які досліджувались, незалежно від інших факторів ризику, таких як молодий вік або проживання у місті. Феномен злочинів на ґрунті расизму виглядає фактором, який підвищує рівень загальної злочинності, особливо у вигляді погроз та нападів у деяких європейських країнах.

62 Витязі з публікації АФПЛ «*Привернення суспільної уваги до злочинів на ґрунті ненависті у Європейському Союзі: визнання прав жертв*», - Відень: АФПЛ, 2012 р.: <<http://fra.europa.eu/en/publication/2012/making-hate-crime-visible-european-union-acknowledging-victims-rights>>.



## РЕКОМЕНДАЦІЯ 21

➔ Якщо віктимологічні дослідження не надають достатньо інформації про окремі групи, місця злочинів або мотиви упередження, потрібно розробити та провести додаткові вибірки, зосереджені на таких групах, питаннях чи місцях, щоб отримати додаткову інформацію.

## РЕКОМЕНДАЦІЯ 22

➔ У разі неможливості проводити масштабні віктимологічні дослідження таку саму інформацію можна отримати у більш економний спосіб шляхом включення запитань про злочини на ґрунті ненависті до існуючих соціологічних опитувань.

### Місцеві та цільові моніторингові заходи із залученням громадських організацій

Багато жертв злочинів на ґрунті ненависті можуть більше довіряти громадським організаціям ніж поліції правоохоронним органам. У результаті цього громадські організації можуть бути у кращому становищі для проведення моніторингу та збору інформації про вплив злочинів на ґрунті ненависті на жертв та громади, особливі ознаки різних видів злочинів на ґрунті ненависті, а також інформації про перешкоди для правосуддя, з якими можуть зіштовхуватися жертви.

Громадські організації підтримують зв'язок та здійснюють моніторинг груп, про яких відомо, що вони не достатньо повідомляють про злочини на ґрунті ненависті і тому можуть слугувати важливим джерелом додаткової інформації для осіб, відповідальних за розробку політики. Як вже зазначалось вище, громадські організації можуть бути ключовими партнерами у проведенні спеціально розроблених досліджень або додаткових вибірок. У наступних абзацах наводиться опис інших шляхів, якими громадські організації можуть стати корисними для збору інформації та даних.

### Розробка та доручення дослідження громадській організації або досліднику

Працюючи з громадськими організаціями над розробкою місцевого або регіонального дослідження злочинів на ґрунті ненависті, важливо мати чітке визначення злочинів на ґрунті ненависті, яке буде застосовуватись, інформації, яка буде збиратись, а також методів, які будуть використовуватись. Це допоможе забезпечити впевненість політиків в отриманих результатах та їх здатність використовувати ці результати у якості надійного джерела інформації про злочини на ґрунті ненависті. Це також допоможе переконатись, що

в інформації, зібраній громадськими організаціями, використовуються такі самі категорії даних, що й в національній статистиці.

### **Проведення постійного моніторингу громадськими організаціями**

За даними послідовних річних звітів БДІПЛ про злочини на ґрунті ненависті багато громадських організацій, які працюють у регіоні ОБСЄ, збирають та публікують дані про злочини або інциденти на ґрунті ненависті. Наприклад, інформаційно-аналітичний центр «СОВА» досліджує широкий спектр ресурсів, включаючи ЗМІ, блоги, засоби масової інформації ультраправого крила та листування з іншими громадськими організаціями у своїй мережі, для збору даних про інциденти на ґрунті ненависті у Російській Федерації.<sup>63</sup> Якщо можливо, інциденти зіставляються з даними, отриманими правоохоронними органами. Види насильницьких дій розбиваються на такі категорії, як вбивство, замах на вбивство та фізичні напади. Етнічна приналежність жертв також розбивається відповідно до найбільш поширених груп.

### **Фокус-групи за участю громадських організацій**

Фокус-група – це форма якісного дослідження, коли людей питають про їхній досвід та сприйняття. Такий підхід може стати дуже корисним засобом отримання більш детальних знань про досвід певних груп щодо злочинів на ґрунті ненависті та реагування на них з боку органів влади. Це може вказати на напрямки для подальшого дослідження за допомогою, наприклад, якісного опитування або інших форм збору даних.

### **Дослідження міждержавних організацій**

Використання результатів досліджень міждержавних організацій може бути особливо корисним для відстеження нападів на мігрантів та біженців на місцевому та національному рівнях. Деякі міждержавні організації мають повноваження та ресурси для моніторингу інцидентів, спрямованих проти цільових громад, і можуть поділитись цією інформацією з політиками для забезпечення скоординованої реакції на інциденти та злочини на ґрунті ненависті. Наприклад, у 2011 році УВКБ ООН та Національна комісія з прав людини в Греції створили Мережу реєстрації випадків насильства на ґрунті расизму за участю низки громадських організацій. Визнаючи потребу у спільному та надійному інструменті реєстрації, члени Мережі розробили та затвердили бланк реєстрації інцидентів. Проведення моніторингу зосередилось у центральних Афінах. За три місяці було зареєстровано 63 випадки насильства з расистських мотивів. Це було визнано корисним показником поширеності інцидентів на ґрунті ненависті на цій території. Зібрана інформація містила демографічні дані про стать та національне походження жертв, види правопорушень, спрямування нападів проти людини чи майна, а також причини

---

63 Див. <<http://www.sova-center.ru/en>>.

неповідомлення правоохоронних органів про інцидент. Загальною причиною неповідомлення була відсутність довіри до правоохоронців.<sup>64</sup>

### РЕКОМЕНДАЦІЯ 23

→ Складіть список громадських організацій, які можуть бути партнерами у зборі даних про злочини на ґрунті ненависті за допомогою віктимологічних досліджень, додаткових досліджень, більш цільових досліджень або фокус-груп. Використовуйте дані, зібрані міжурядовими організаціями, якщо такі є.

### СТРАТЕГІЧНЕ ПИТАННЯ № 9

**Як можуть використовуватись дані про віктимізацію?**

#### Розуміння та обмін даними про віктимізацію

Дані, отримані у результаті дослідження віктимізації, можуть використовуватися для визначення основних точок порівняння та корисних висновків за умови визнання та розуміння наслідків використання різних методологій. Такі висновки можуть включати, наприклад, причини та масштаби недостатнього повідомлення органів влади, тенденції віктимізації, а також найбільш поширені види мотивів упередження.

У більш широкому розумінні дослідження можуть допомогти органам влади проаналізувати слабкі сторони у правозастосуванні та кримінальному переслідуванні. Разом з інформацією, отриманою від правоохоронних органів та прокуратури, дані досліджень можуть допомогти державним установам визначати проблеми та зосереджувати ресурси більш ефективно. Вони можуть свідчити про наявність потреб у проведенні правоохоронними органами роз'яснювальної роботи з громадськістю, удосконаленні навчання або покращенні послуг для жертв.

Оприлюднення даних віктимологічних досліджень разом з офіційними даними про повідомлені злочини забезпечує можливість аналізу та пояснення відмінностей між ними. Кілька країн запровадили таку передову практику.

64 Веб-сайт Мережі реєстрації випадків насильства на ґрунті расизму: <<http://www.unhcr.org/lagainstracism/category/racist-violence-recording-network>>.

### Вставка 15. Віктимологічні дослідження в Канаді

До загального соціального опитування в Канаді кожні п'ять років включаються запитання про віктимізацію у результаті злочинів на ґрунті ненависті. В рамках опитування у канадців віком від 15 років питають, чи вони протягом останніх 12 місяців були жертвами будь-якого з наступних злочинів: сексуальне насильство, грабіж, побої, проникнення зі зломом, крадіжка автомобіля або частин, крадіжка домашнього майна, крадіжка особистого майна та вандалізм. Якщо респонденти відповідають, що вони зазнали віктимізації, їх питають, чи вони вважають, що інцидент стався з мотивів ненависті, і якщо так, просять вказати мотив(-и). Інформація про віктимізацію у результаті злочинів на ґрунті ненависті, отримана під час опитування, публікується разом з офіційними даними поліції, що дозволяє легко порівнювати дані про неповідомлені злочини на ґрунті ненависті та офіційні дані, зафіксовані поліцією.<sup>65</sup>

### РЕКОМЕНДАЦІЯ 24

➔ **Публікуйте офіційні дані про злочини на ґрунті ненависті та дані віктимологічних досліджень, щоб уможливити порівняння інформації про злочини на ґрунті ненависті, про які було та не було повідомлено.**

65 «Злочини на ґрунті ненависті в Канаді, зареєстровані поліцією», - Державна служба статистики Канади, 2009 р.: <<http://www.statcan.gc.ca/pub/85-002-x/2011001/article/11469-eng.pdf>>.

## ДОДАТОК А

# Десять практичних кроків із запровадження системи збору та моніторингу даних про злочини на ґрунті ненависті

У цьому додатку міститься загальний опис покрокового підходу, який відповідає передовим практикам, до створення національної системи збору даних про злочини на ґрунті ненависті. Більш детальний опис кроків наводиться у тексті цього практичного посібника.

### 1. Прийняття законодавства

- ▶ Прийміть закони, які спеціально розроблені для боротьби зі злочинами на ґрунті ненависті, визначають їх як окремі правопорушення та/або передбачають посилення покарання за всі злочини, скоєні з мотивів упередження. Законодавці повинні розглянути вимогу про збір даних правоохоронними органами та щорічне оприлюднення інформації про злочини на ґрунті ненависті.
- ▶ Слід пам'ятати, що всі зібрані дані про злочини на ґрунті ненависті можна буде порівнювати на міжнародному рівні лише за умови, що визначення чітко передбачають, що злочини на ґрунті ненависті є злочинними діями, скоєними з мотивів упередження.

### 2. Створення національної координаційної структури

- ▶ Створіть національну робочу групу (чи інший координаційний орган) з питань злочинів на ґрунті ненависті або збору даних про злочини на ґрунті ненависті, до складу якої увійдуть представники або контактні особи з кожного міністерства чи відомства, яке займається будь-яким аспектом злочинів на ґрунті ненависті, а також представники будь-яких відомих громадських організацій, які працюють зі злочинами на ґрунті ненависті та вразливими групами населення.
- ▶ Залучайте робочу групу до розробки спільного підходу до збору даних та забезпечення того, щоб всі дані, які мають відношення до роботи будь-якої урядової установи з боротьби зі злочинами на ґрунті ненависті, збиралися та поширювалися.
- ▶ Публікуйте інформацію про створення, діяльність та результати роботи робочої групи.

### **3. Затвердження визначення поняття злочину на ґрунті ненависті для цілей збору даних, включаючи специфічні категорії інформації для збору даних**

- ▶ Складіть узгоджений перелік мотивів упередження, про які буде збиратись інформація. Перелік повинен включати принаймні всі мотиви упередження, згадані у національному законодавстві.
- ▶ Будьте якомога конкретнішими; наприклад, включіть не лише «злочини, спрямовані проти представників релігійних конфесій», але більш конкретно «антисемітські злочини», «злочини проти мусульман», а також інші відповідні категорії. Варто також розглянути можливості включення категорій упередження, які можуть бути не передбачені законодавством, наприклад, злочини проти людей з обмеженими можливостями або злочини проти трансгендерів, оскільки це може допомогти оцінити нові моделі злочинів.
- ▶ Складіть узгоджений перелік широких категорій кримінальних правопорушень, про які будуть збиратись дані. На скільки це можливо застосовуйте такі самі категорії, як ті, що використовуються в існуючих механізмах реєстрації даних. Типовий перелік може включати вбивство, фізичний напад, пошкодження майна, осквернення могил, вандалізм, погрози і напади на місця релігійного поклоніння.
- ▶ Якщо у кримінальному кодексі передбачені «екстремістські злочини», «мова ворожнечі» та «дискримінація» як категорії кримінальних правопорушень, всі дані про них повинні збиратися окремо від даних про злочини на ґрунті ненависті.
- ▶ Переконайтеся, що запроваджено послідовні процедури збору даних у юрисдикціях штатів або провінцій та у адміністративних підрозділах.

### **4. Створення системи реєстрації даних**

- ▶ Створіть стандартну базу даних, яка включає узгоджені мотиви упередження, кримінальні правопорушення та адміністративні одиниці, про які будуть збиратися дані про злочини на ґрунті ненависті. Система повинна надавати користувачам можливість відстежувати інциденти від часу, коли про них було повідомлено як про можливі злочини на ґрунті ненависті, до завершення їх розгляду у судовій системі.
- ▶ Кожне залучене міністерство зобов'язане видати детальне керівництво з питань реєстрації, перегляду та збору інформації про злочини на ґрунті ненависті, забезпечивши узгодженість загальних вказівок в усіх міністерствах, а також повинне чітко визначити обов'язки на кожному рівні.
- ▶ Щорічно оприлюднюйте дані для громадськості.

## 5. Розробка та впровадження навчальної програми

- ▶ Розробіть комплексну навчальну програму для того, щоб працівники правоохоронних органів, прокуратури, судді, судів судові чиновники та всі інші користувачі системи мали необхідні знання та навички для її правильного використання. Різні установи та різні групи працівників потребуватимуть різного навчання в залежності від їхньої ролі.
- ▶ Запросіть громадські організації взяти участь у навчанні, визнаючи, що вони можуть запропонувати цікаві підходи та приклади з досвіду місцевої громади, а також надати пропозиції щодо підвищення рівня суспільної довіри та заохочення членів груп жертв до частішого повідомлення про злочини на ґрунті ненависті.

## 6. Збір та реєстрація даних

- ▶ Розробіть стандартні форми звітів про злочини для працівників правоохоронних органів, які відображають категорії мотивів упередження та кримінальних правопорушень, щодо яких будуть збиратись дані про злочини на ґрунті ненависті.
- ▶ Застосовуйте якомога ширший підхід під час початкового визначення, чи може правопорушення вважатися злочином на ґрунті ненависті та реєструватися як злочин на ґрунті ненависті.
- ▶ Збирайте якомога більше деталей про злочини на ґрунті ненависті для включення у статистику.
- ▶ Використовуйте такі самі детальні дані з розбивкою за однаковими категоріями для реєстрації даних про злочини на ґрунті ненависті на всіх рівнях системи правосуддя, включаючи правоохоронні органи, прокуратуру та суди.

## 7. Проведення віктимологічних досліджень для збору додаткової інформації

- ▶ Розробіть та проводьте комплексні віктимологічні дослідження для оцінки масштабів можливого недостатнього повідомлення про злочини на ґрунті ненависті та визначення причин цього явища. Використовувати такі самі мотиви упередження, види злочинів та адміністративні одиниці, які відображені у статистичних даних правоохоронних органів, щоб дозволити прості та змістовні порівняння.
- ▶ Якщо неможливо провести масштабні віктимологічні дослідження, розгляньте можливість включення запитань про злочини на ґрунті ненависті до існуючих соціологічних опитувань.
- ▶ Якщо віктимологічні дослідження або соціальні опитування не надають достатньої інформації про окремі групи, місця або мотиви упередження, розгляньте можливість розробки та проведення більш сфокусованих «додаткових досліджень» недостатньо представлених груп жертв для доповнення інформації.

- ▶ Пам'ятайте про те, що групи громадянського суспільства можуть надати інформацію за результатами власних віктимологічних чи інших досліджень.

## **8. Перегляд та аналіз даних для розробки кращих політичних заходів з реагування**

- ▶ Проаналізуйте зібрані дані для того, щоб зробити висновки та висунути уроки стосовно кількості та характеру злочинів на ґрунті ненависті, ефективності правоохоронної діяльності, успішності кримінального переслідування, якості послуг, які надаються жертвам, та інших питань.
- ▶ Перегляньте зібрані дані з метою виявлення прогалин та будь-яких інших потреб, наприклад, кращих методів розслідування або кримінального переслідування, захисту окремих груп, кращих послуг або посиленої уваги в школах.
- ▶ Проведіть аналіз системи збору даних для виявлення будь-яких процедурних прогалин або шляхів можливого вдосконалення з метою надання більш корисних даних.
- ▶ Використовуйте зібрані дані у якості основи для розробки кращої політики у сфері боротьби зі злочинами на ґрунті ненависті та їхніми наслідками. Урядова робоча група чи інший орган може очолити процес розробки рекомендацій для національного керівництва, а також розробки більш скоординованого та стратегічного національного підходу. До участі слід запрошувати представників громадськості.

## **9. Оприлюднення інформації**

- ▶ Оприлюднюйте зібрані дані у якомога повнішому обсязі, привертаючи до них увагу такими засобами, як публікації, залучення ЗМІ, розміщення інформації у мережі Інтернет. Включайте в опубліковану інформацію аналіз та статистику.
- ▶ Публікуйте офіційні дані про злочини на ґрунті ненависті та дані віктимологічних досліджень разом, що дозволить порівняти повідомлені та неповідомлені злочини.
- ▶ Оприлюднюйте інформацію про діяльність уряду чи плани боротьби з будь-якими аспектами злочинів на ґрунті ненависті.

## **10. Врахування гендеру у плануванні та впровадженні механізмів збору даних**

- ▶ Враховуйте гендерні питання у процесі планування, розробки та впровадження механізмів збору даних про злочини на ґрунті ненависті.



- ▶ Використовуйте наявні дані для оцінки впливу злочинів на ґрунті ненависті на чоловіків та жінок, жертвами яких вони стали, та належного планування ресурсів на заходи з підтримки та попередження.
- ▶ Надавайте громадськості інформацію про характер злочинів на гендерному ґрунті та їхній вплив.

## ДОДАТОК Б

# Рішення Ради міністрів ОБСЄ

### **Рішення Ради міністрів про зобов'язання країн-учасниць ОБСЄ стосовно злочинів на ґрунті ненависті:**

- «підвищувати спроможність правоохоронних органів та їхніх працівників виявляти, збирати дані, розслідувати та переслідувати злочини на ґрунті ненависті проти ромів та сінті» (Рішення РМ №4/13);
- «збирати, зберігати та оприлюднювати достовірні дані і статистику в достатньо докладному вигляді про злочини на ґрунті ненависті та насильницькі прояви нетерпимості із зазначенням кількості випадків, зареєстрованих правоохоронними органами, кількості судових справ та винесених вироків. Якщо закони про захист персональних даних накладають обмеження на збір відомостей про жертв, країнам слід розглянути можливість застосування методів збору даних відповідно до таких законів» (Рішення РМ №9/09);
- «прийняти у разі потреби спеціальне і цілеспрямоване законодавство у сфері боротьби зі злочинами на ґрунті ненависті, яке передбачає ефективне покарання з урахуванням тяжкості таких злочинів» (Рішення РМ №9/09);
- «вживати належних заходів для заохочення жертв до повідомлення про злочини на ґрунті ненависті, визнаючи те, що приховування відомостей про злочини на ґрунті ненависті заважає країнам у розробці ефективної політики. У цьому зв'язку їм слід у якості додаткових заходів розглянути можливість застосування методів, які сприяють здійсненню громадянським суспільством внеску в боротьбу зі злочинами на ґрунті ненависті» (Рішення РМ №9/09);
- «запроваджувати або вдосконалювати заходи з професійної підготовки та підвищення кваліфікації працівників правоохоронних, прокурорських і судових структур, які займаються злочинами на ґрунті ненависті» (Рішення РМ №9/09);
- «у співпраці з відповідними учасниками процесу вивчати можливості надання жертвам злочинів на ґрунті ненависті доступу до консультативної, правової та консульської допомоги, а також ефективного доступу до правосуддя» (Рішення РМ №9/09);

- «невідкладно розслідувати злочини на ґрунті ненависті та забезпечувати, щоб мотиви, якими керувалися особи, засуджені до покарання за злочини на ґрунті ненависті, отримали відповідну оцінку і публічне засудження з боку відповідних органів влади та політичного керівництва» (Рішення РМ №9/09);
- «у разі необхідності забезпечувати співробітництво на національному та міжнародному рівнях, у тому числі співпрацю з відповідними міжнародними органами та між поліцейськими службами в справі боротьби з організованою насильницькою злочинністю на ґрунті ненависті» (Рішення РМ №9/09);
- «проводити інформаційно-просвітницькі кампанії, зокрема, за участю правоохоронних органів, орієнтовані на громадськість та групи громадянського суспільства, які надають допомогу жертвам злочинів на ґрунті ненависті» (Рішення РМ №9/09);
- «призначити, якщо вони ще не зробили цього, національну контактну особу з питань боротьби зі злочинами на ґрунті ненависті, щоб вона періодично доводила до відома БДІПЛ достовірну інформацію та статистичні дані про злочини на ґрунті ненависті» (Рішення РМ №9/09);
- «збирати та зберігати достовірну інформацію і статистичні дані про злочини та інциденти на ґрунті ненависті для навчання відповідних співробітників правоохоронних органів та зміцнення співпраці з громадянським суспільством» (Рішення РМ №10/07);
- «сприяти розвитку спроможності громадянського суспільства долучатись до моніторингу та повідомлення про інциденти, вмотивовані ненавистю, та надавати допомогу жертвам злочинів на ґрунті ненависті» (Рішення РМ №13/06);
- «збирати та зберігати достовірну інформацію і статистичні дані про злочини на ґрунті ненависті, які є важливими для формулювання ефективної політики і виділення належних ресурсів для попередження інцидентів на ґрунті ненависті, і в цьому контексті країнам-учасницям також пропонується сприяти розвитку можливостей громадянського суспільства робити внесок у процес моніторингу та повідомлення про інциденти на ґрунті ненависті, а також надання допомоги жертвам злочинів на ґрунті ненависті» (Рішення РМ №13/06);

- «сприяти розвитку компетенції правоохоронних органів шляхом професійної підготовки та розробки інструкцій стосовно найбільш ефективного та належного шляху реагування на злочини, скоєні з мотивів упередження, збагачувати позитивний досвід взаємодії між правоохоронними органами і жертвами злочинів на ґрунті ненависті, заохочувати жертви повідомляти про злочини на ґрунті ненависті, тобто проводити навчання для співробітників служб оперативного реагування, впроваджувати програми поліпшення відносин між поліцією і населенням, проводити навчання з питань спрямування жертв для надання їм допомоги та захисту» (Рішення РМ №13/06);
- «[п]осилювати заходи зі збору та збереження достовірної інформації та статистичних даних про злочини на ґрунті ненависті та відповідне законодавство, періодично подавати таку інформацію до БДІПЛ, оприлюднювати таку інформацію, а також розглядати можливості залучення допомоги БДІПЛ у цій сфері та у цьому зв'язку розглянути можливість призначення національних контактних осіб з питань злочинів на ґрунті ненависті для співпраці з БДІПЛ» (Рішення РМ №10/05);
- «[п]осилювати заходи з проведення для представників органів державної влади, і зокрема правоохоронних органів, відповідного навчання з питань реагування та попередження злочинів на ґрунті ненависті і у цьому зв'язку розглянути можливості запровадження програм надання такого навчання, а також розглянути можливість залучення експертного досвіду БДІПЛ у цій сфері та обміну передовим досвідом» (Рішення РМ №10/05);
- «послідовно та недвозначно [виступати] проти актів і проявів ненависті, зокрема, в політичному дискурсі» (Рішення РМ №10/05);
- «[б]оротися зі злочинами на ґрунті ненависті, які можуть підживлюватися расистською, ксенофобською та антисемітською пропагандою у засобах масової інформації та в Інтернеті, а також належним чином публічно засуджувати такі злочини у разі їх скоєння» (Рішення РМ №12/04);
- «збирати та зберігати достовірну інформацію і статистичні дані про скоєні на їхній території антисемітські та інші злочини на ґрунті ненависті, періодично доводити цю інформацію до відома Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів та прав людини (БДІПЛ) та надавати її у розпорядження громадськості» (Рішення РМ №12/04);
- «публічно засуджувати, на відповідному рівні та належним чином, насильницькі дії на ґрунті дискримінації та нетерпимості» (Рішення РМ №4/03).

**Рішення Ради міністрів стосовно злочинів на ґрунті ненависті, які зобов'язують БДІПЛ:**

- «продовжувати тісну співпрацю з іншими відповідними міжурядовими установами та громадськими організаціями, які працюють у сфері сприяння взаємній повазі і розумінню та боротьби з нетерпимістю і дискримінацією, в тому числі шляхом збору даних про злочини на ґрунті ненависті» (Рішення РМ №13/06);
- «продовжувати виконувати функції пункту збору інформації та статистичних даних про злочини на ґрунті ненависті та відповідне законодавство, які надаються країнами-учасницями, оприлюднювати таку інформацію через свою інформаційну систему з питань толерантності і недискримінації та свій звіт про виклики та реагування на злочини на ґрунті ненависті у регіоні ОБСЄ» (Рішення РМ №13/06).





