

CRI(2007)39

Az ECRI 11. sz. általános ajánlása a rasszizmus és a faji megkülönböztetés ellen a rendfenntartás területén folytatott küzdeletről

Elfogadta az ECRI 2007. június 29-én

A Rasszizmus és Intolerancia Elleni Európai Bizottság (ECRI):

tekintetbe véve az emberi jogok európai egyezményének 14. cikkét, az egyezményhez fűzött 12. jegyzőkönyvet és az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlatát;

tekintetbe véve a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi egyezményt;

emlékeztetve az ECRI-nek a rasszizmus és a faji megkülönböztetés ellen a nemzeti jogalkotás eszközeivel folytatott küzdeletről szóló 7. sz. általános ajánlására;

emlékeztetve az ECRI-nek a rasszizmus ellen a terrorizmussal szembeni harc körülményei között folytatott küzdeletről szóló 8. sz. általános ajánlására;

emlékeztetve a Miniszteri Bizottság tagállamokhoz intézett Rec (2001) 10 sz. ajánlására az európai rendőri etikai kódexről, amelyet az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 2001. szeptember 19-én fogadott el;

emlékeztetve az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának az emberi jogokról és a terrorizmus elleni küzdeletről szóló útmutatására;

emlékeztetve a Kínzás és Embertelen vagy Megalázó Büntetések vagy Bánásmód Megelőzésével Foglalkozó Európai Bizottság által elfogadott sztemderdekre;

emlékeztetve a Faji Megkülönböztetés Kiküszöbölésével Foglalkozó Bizottság 2005. augusztus 17-én elfogadott XXXI. sz. általános ajánlására a faji megkülönböztetés megelőzéséről a büntető igazságszolgáltatás igazgatásában és működésében;

emlékeztetve az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosának a multietnikus társadalmakban folytatott rendőri tevékenységről szóló 2006. februári ajánlásaira;

hangsúlyozva, hogy országjelentéseiben az ECRI rendszeresen a rasszizmussal és a faji megkülönböztetéssel szembeni küzdelmet szolgáló hatékony intézkedések elfogadására szólítja fel a tagállamokat a rendfenntartás terén;

hangsúlyozva azt a pozitív szerepet, amit a rendőrségnek a rasszizmus és a faji megkülönböztetés elleni küzdelemben, valamint az emberi jogok, a demokrácia és a jogállamiság előmozdításában kell betöltenie;

hangsúlyozva annak szükségességét, hogy a rendőrség rendelkezésére álljanak e szerep maradéktalan ellátásához szükséges emberi, pénzügyi és egyéb erőforrások;

tudatában annak, hogy a bűnüldözés, beleértve a terrorizmussal szembeni fellépést, a rendőrség számára kihívást jelent;

hangsúlyozva, hogy feladatai maradéktalan ellátása érdekében a rendőrségnek garantálnia kell mindenki jogainak és biztonságának védelmét és biztosítását;

javasolja, hogy a tagállamok kormányai:

I. Az etnikai alapú kiválasztás tekintetében

1. Egyértelműen definiálják és törvényben tiltsák meg az etnikai ismérveken alapuló kiválasztást;

A jelen ajánlás céljából az etnikai alapú kiválasztás jelentése a következő:

„Az olyan ismérvek, mint a faj, a bőrszín, a nyelv, a vallás, a nemzetiség vagy a nemzeti vagy etnikai származás, objektíven és ésszerűen nem igazolható alkalmazása a rendőrök ellenőrző, megfigyelő vagy nyomozati tevékenysége során”;

2. Folytassanak kutatásokat az etnikai alapú kiválasztásról, és az etnikai alapú kiválasztás gyakorlatának azonosítása céljából monitorozzák a rendőrség munkáját, többek között az egyes releváns rendőri tevékenységek vonatkozásában nemzeti vagy etnikai származás, nyelv, vallás és állampolgárság szerint bontott adatok gyűjtése segítségével;

3. Vezessék be a megalapozott gyanú kritériumát, amely szerint az ellenőrzéssel, megfigyeléssel és nyomozással kapcsolatos tevékenységek csak olyan gyanú alapján végezhetők, amely objektív kritériumokon alapul;

4. Nyújtsanak képzést a rendőröknek az etnikai alapú kiválasztásról és a megalapozott gyanú kritériumának alkalmazásáról;

II. Ami a rendőrök által elkövetett faji megkülönböztetés és faji indítékú törvénysértő magatartás valamennyi formáját illeti

5. Biztosítsák, hogy a közvetlen és a közvetett faji megkülönböztetést tiltó törvények vonatkozzanak a rendőri tevékenységre is;

6. Nyújtsanak képzést a rendőröknek az emberi jogokról, többek között a rasszizmustól és faji megkülönböztetéstől mentes élethez való jogról, továbbá a rasszizmus és a faji megkülönböztetés tárgyában hatályban lévő jogszabályokról;

7. Tegyenek intézkedéseket annak érdekében, hogy a rendőrök tudatában legyen annak, hogy az általuk elkövetett faji megkülönböztetést és faji indítékú törvénysértő magatartást nem fogják eltérni;

8. Gondoskodjanak arról, hogy a rendőrök által elkövetett faji megkülönböztetés és faji indítékú törvénysértő magatartás sértettjei rendelkezésére álljanak segítő és tanácsadó mechanizmusok;

9. Biztosítsák a rendőrök által elkövetett faji megkülönböztetés és faji indítékú törvénysértő magatartás állítólagos eseteinek hatékony kivizsgálását, és biztosítsák, hogy e cselekményeket megfelelőképpen megbüntetik;

10. Hozzanak létre egy a rendőri és ügyési szervektől független testületet, amelynek feladata a rendőrök által elkövetett faji megkülönböztetés és faji indítékú törvénysértő magatartás állítólagos eseteinek kivizsgálása;

III. Ami a rendőröknek a rasszista bűncselekményekkel szembeni küzdelemben és a rasszista incidensek monitorozásában játszott szerepét illeti

11. Biztosítsák, hogy a rendőrség alapos nyomozást folytasson a rasszista bűncselekmények esetében, többek között azáltal is, hogy a közönséges bűncselekmények faji indítékait teljes mértékben figyelembe veszi;

12. Hozzanak létre és működtessenek olyan rendszert, amely nyilvántartja és nyomon követi a rasszista incidenseket, valamint azt, hogy ezek az incidensek milyen mértékben kerülnek az ügyészek elé és milyen mértékben minősítik végül rasszista bűncselekményeknek azokat;

13. Bátorítsák a rasszista incidensek sértettjeit és tanúit, hogy ezekről az incidensekről bejelentést tegyenek;

14. E célból a rasszista incidens tág meghatározását tegyék magukévá;

A jelen ajánlás céljából rasszista incidens:

„bármely incidens, amit a sértett vagy bármely más személy rasszistának érzékel”;

IV. A rendőrök és a kisebbségi csoportok tagjai közötti kapcsolatok tekintetében

15. Törvényben írják elő, hogy feladataik ellátása során a rendőrök kötelessége az egyenlőség elősegítése és a faji megkülönböztetés megelőzése;

16. Képezzék a rendőröket egy sokszínű társadalomban végzett rendfenntartó tevékenység ellátására;

17. Vegyenek rendőrségi állományba alulreprezentált kisebbségi csoportokhoz tartozó személyeket, és biztosítsanak számukra egyenlő esélyeket szakmai előmenetelük során;

18. Teremtsék meg a rendőrség és a kisebbségi csoportok tagjai közötti párbeszéd és együttműködés kereteit;

19. A lehetőségekhez mérten biztosítsák a rendőrséggel kapcsolatba kerülő és a hivatalos nyelvet nem beszélő személyek számára, hogy hivatásos tolmács álljon rendelkezésükre;

20. Biztosítsák, hogy a rendőrség oly módon kommunikál a médiával és általában a közvéleménnyel, ami nem erősíti a kisebbségi csoportok tagjaival szembeni ellenségességet vagy előítéleteket.

MAGYARÁZÓ JEGYZET

Bevezetés

21. A jelen általános ajánlás (a továbbiakban: ajánlás) a rasszizmussal és a faji megkülönböztetéssel szemben a rendfenntartás terén folytatott küzdelmet helyezi a középpontba. Nem tekinti ugyanakkor céljának, hogy a rendfenntartás terén a rasszizmussal és faji megkülönböztetéssel szemben folytatott küzdelem valamennyi aspektusát ugyanolyan részletességgel tárgyalja. A rasszizmussal és faji

megkülönböztetéssel szemben a rendfenntartás terén folytatott küzdelem kérdését eltérő nézőpontból nemzeti és nemzetközi szinten egyaránt kiemelt figyelem kíséri, e tárgykörben más nemzetközi szervezetek is fogadtak el ajánlásokat. Az ECRI ezért úgy döntött, hogy miközben próbál a lehető legátfogóbb módon közelíteni a kérdéshez, a rasszizmussal és faji megkülönböztetéssel szemben a rendfenntartás terén folytatott küzdelemnek azokra az aspektusaira koncentrálni különösen, ahol az Európa Tanács rasszizmussal és faji megkülönböztetéssel szembeni küzdelemre specializálódott független emberi jogi megfigyelő testületeként különös hozzáadott értéket tud felmutatni.

22. A jelen ajánlás céljából a „rendőrség” kifejezés alatt mindazon szervek értendők, amelyeknek (a törvény erejénél fogva) felhatalmazásuk van arra, hogy a társadalomban a törvényesség fenntartása érdekében – ideértve általában a bűnmegelőzést és a bűnfelderítést – erőszakot alkalmazzanak. A jelen ajánlás attól függetlenül alkalmazandó, hogy hogyan szerveződik a rendőrség; központosított avagy helyi orientáltságú-e, szervezete polgári vagy katonai jellegű-e, szolgálatoknak vagy erőknek hívják-e, illetve hogy az államnak, nemzetközi, regionális vagy helyi hatóságoknak vagy a szélesebb közösségnek felelős. E körbe tartoznak a titkos biztonsági szervek, a titkosszolgálatok és a határőrök, valamint a fent körülírt rendőri jogosítványokat gyakorló magánvállalkozások is.

23. A rasszizmus és a faji megkülönböztetés elkerülése révén a rendőrség küldetésének két fontos aspektusát valósítja meg. Egyrészt, oly módon képes megfelelni a bűnözéssel, többek között a terrorizmussal szembeni fellépésből fakadó kihívásoknak, amely egyszerre erősíti a humán biztonságot és tiszteletben tartja mindenki jogait. Másrészt, előmozdítja a demokráciát és a jogállamiságot. A jelen ajánlás célja ezért semmi esetre sem a rossz rendőri munka pellengérré állítása vagy a rendőrség megbélyegzése, hanem abban való segítségnyújtás, hogy a helyes rendfenntartói tevékenység révén mindenki biztonsága és emberi jogai biztosítva legyenek.

24. Az ajánlás valamennyi bűncselekménnyel, így a terrorizmussal szembeni fellépés összefüggésében kiterjed a rasszizmusra és a faji megkülönböztetésre. Országjelentéseiben az ECRI rendszeresen foglalkozik a rasszizmus és a faji megkülönböztetés kérdéseivel a bűnüldözés kontextusában, és ajánlásokat fogalmaz meg a tagállamoknak, hogy hogyan harcoljanak az ilyen jelenségekkel szemben. Országjelentéseiben az ECRI nemrég aggodalmát fejezte ki amiatt, hogy a rendőri rasszizmus és faji megkülönböztetés – így az etnikai ismérveken alapuló kiválasztás – eseteinek száma növekedett, és a jelenség új dimenziót kapott, különösen a terrorista bűncselekményekkel szembeni harc eredményeként.

25. Az ECRI tisztában van azzal, hogy a rendőrség gyakran nehéz környezetben dolgozik és a bűnüldözés – pl. a terrorizmus elleni harc – mindennapi realitása valós kihívásokat teremt, melyeknek meg kell felelni. Az ECRI-nek ugyanakkor meggyőződése, hogy a rasszizmus és a faji megkülönböztetés, így az etnikai ismérveken alapuló kiválasztás, nem jelenthet megfelelő választ ezekre a kihívásokra. Először is, mert sérti az emberi jogokat. Másodsor, mert egyes kisebbségi csoportokkal kapcsolatban előítéleteket és sztereotípiákat erősít meg, és a lakosság széles körében legitímálja a velük szembeni rasszizmust és faji megkülönböztetést. Harmadszor, mert az etnikai ismérveken alapuló kiválasztás nem hatékony, és a humán biztonságot nem erősíti, hanem gyengíti. Az ECRI meggyőződése szerint a társadalom valamennyi rétegének rendőrségbe helyezett bizalma az, ami növeli az általános biztonságot. A rendőrség nem képes hatékonyan dolgozni, többek között a különleges biztonsági kihívásokkal szemben sem, a társadalom valamennyi részének, a többségnek és a kisebbségnek az együttműködése nélkül.

26. Kiemelt jelentőségű, hogy a rendőrök által elkövetett rasszista cselekményekkel szemben hatékony biztosítékok álljanak rendelkezésre. Nincs rendőrségbe vetett bizalom, ha tagjai büntetlenül visszaélhetnek azokkal a jogosítványokkal, amelyekre ennek az intézménynek küldetése megvalósításához szüksége van.

I. Az etnikai alapú kiválasztás tekintetében

Az ajánlás 1. bekezdése:

„Egyértelműen definiálják és törvényben tiltsák meg az etnikai ismérveken alapuló kiválasztást;

A jelen ajánlás céljából az etnikai alapú kiválasztás jelentése a következő:

»Az olyan ismérvek, mint a faj, a bőrszín, a nyelv, a vallás, a nemzetiség vagy a nemzeti vagy etnikai származás, objektíven és ésszerűen nem igazolható alkalmazása a rendőrök ellenőrző, megfigyelő vagy nyomozati tevékenysége során«”

27. Az ajánlás megfogalmazza az etnikai ismérveken alapuló kiválasztás egy lehetséges definícióját. Minthogy az etnikai ismérveken alapuló kiválasztás a faji megkülönböztetés egy speciális formája, az etnikai alapú kiválasztás ECRI által elfogadott meghatározása támaszkodik a rasszizmus és a faji megkülönböztetés ellen a nemzeti jogalkotásban folytatott küzdelemről szóló 7. sz. általános ajánlásában (a továbbiakban: 7. sz. általános ajánlás) adott definícióra és az Emberi Jogok Európai Bírósága ítélezési gyakorlatában használt definícióra.

28. Az etnikai alapú kiválasztás bizonyos ismérvek objektíven és ésszerűen nem igazolható alkalmazása a rendőrség ellenőrző, megfigyelő vagy nyomozati tevékenységében. Ezen ismérvek alkalmazása akkor nem objektív és ésszerű, ha az nem követ jogszerű célt, vagy nincs ésszerű arányossági kapcsolat a használt eszközök és az elérni kívánt cél között.

29. Az ECRI hangsúlyozza, hogy még abban az esetben is, amikor absztrakt értelemben létezik jogszerű cél (például a közrend fenntartása vagy a bűnmegelőzés), ezen ismérvek alkalmazása ellenőrzés, megfigyelés vagy nyomozás során aligha igazolható, azt az esetet leszámítva, amikor a rendőrség egy konkrét gyanúsított leírás alapján lép fel meghatározott időkereten belül, vagyis amikor egy konkrét keresést folytat egy konkrét büntetőügyben érintett személy azonosító tulajdonságaival kapcsolatban. Az etnikai ismérveken alapuló kiválasztás elkerülése érdekében ellenőrzés, megfigyelés vagy nyomozás során a rendőrségnek cselekedeteit szigorúan az egyén által tanúsított magatartásra és/vagy az összegyűjtött információkra kell alapoznia.

30. Az etnikai származáson alapuló különbségtétellel kapcsolatban az Emberi Jogok Európai Bírósága „mindenesetre úgy véli, hogy a kizárólag vagy meghatározó mértékben egy személy etnikai származásán alapuló különbségtételt nem lehet a pluralizmus és a különböző kultúrák iránti tisztelet elveire épített mai demokratikus társadalmakban objektíven igazolni” (EJEB, 2005. december 13., *Timishev kontra Oroszország*, 58. bek.). Ami az állampolgárságon alapuló különbségtételt illeti, az Emberi Jogok Európai Bírósága ezt az ismérvet azok közé sorolja, amelyek esetében „nagyon súlyos érvek” szükségeltetnek ahhoz, hogy a különbségtétel igazolható legyen (EJEB, 1996. szeptember 16., *Gaygusuz kontra Ausztria*, 42. bek.). Általánosabb megfogalmazásban az ECRI – mint arra 7. sz. általános ajánlásában már rámutatott – azt hangsúlyozza, hogy a különbségtétel tekintetében az objektív és ésszerű igazolhatóság fogalmát a lehető legszűkebben kell értelmezni a fent felsorolt ismérvek mindegyike esetében.

31. Ezen elveket szem előtt tartva különböző szempontokat kell figyelembe venni ahhoz, hogy felmérhető legyen, az etnikai alapú kiválasztás összefüggésében az alkalmazott eszközök és az elérni kívánt cél közötti arányosság megvalósul-e. Ezek a megfontolások az alábbiak:

32. i) hatékonysági kritérium: a konkrét intézkedés képessége arra, hogy elérje azokat a célokat, melyek érdekében meghozták. A hatékonysági kritérium magában foglalja többek között annak figyelembevételét, hogy a szóban forgó intézkedés milyen mértékben vezetett bűnelkövetők azonosításához; a szóban forgó intézkedés milyen mértékben befolyásolja a rendőrség azon képességét, hogy a bűnelkövetők azonosítása céljából a kisebbségi csoporttal együttműködjön; a szóban forgó intézkedés milyen mértékben téríti el a rendőrséget attól, hogy a tényleges bűnelkövetői tevékenységet felderítse.

33. ii) szükségességi kritérium: ugyanazon cél elérését lehetővé tevő más, kevésbé tolatkodó intézkedések megléte.

34. iii) károkozási kritérium: a szóban forgó intézkedésnek az egyén jogaira (a magán- és családi élet tiszteletben tartásához, a szabadsághoz és biztonságához, a megkülönböztetés-mentes bánásmódhoz való jog stb.) gyakorolt hatásának mértéke. Az érintett egyéni jogok mellett a károkozási kritérium általánosabb értelemben használandó, amely magában foglalja annak figyelembevételét is, hogy a szóban forgó intézkedés bizonyos csoportok tagjaival szemben milyen mértékben intézményesíti az előítéleteket és legitimálja a diszkriminatív viselkedésmódot a lakosság körében. Kutatások bizonyították, hogy az etnikai alapú kiválasztás hatása erőteljesen negatív. Az etnikai alapú kiválasztás eredménye, hogy egyes csoportok megaláztatnak érzik magukat, olyanok, akikkel szemben igazságtalanságot követtek el, további következmény e csoportok megbélyegzése és elidegenedése, valamint a rendőrségbe vetett bizalom elvesztése miatt e csoportok és a rendőrség közötti kapcsolatok megromlása. Ebben az összefüggésben a károkozási kritérium vizsgálatának részeként fontos megvizsgálni a rendőrök magatartását az ellenőrzési, megfigyelési és nyomozati cselekmények folytatása során. Az igazoltatások során például az udvariasság és az igazoltatások okairól adott magyarázat központi jelentőségű abban, hogy az egyén miként éli meg az intézkedést.

Azt is szükséges megvizsgálni, hogy a rendőrség erőinek bizonyos bűncselekményekre vagy egy bizonyos földrajzi területre összpontosításáról hozott döntések eredményeként milyen mértékben válnak bizonyos csoportok megbélyegzetté.

35. Az etnikai alapú kiválasztás ECRI által használt definíciójában az ismérvek listája nem teljes. A kifejezetten említett ismérveken felül vannak más ismérvek is, amelyek etnikai alapú kiválasztást eredményezhetnek, ilyen ismérv lehet pl. a származási ország. Illusztrációként említhető az utasok ellenőrzése adott országból érkező járatok esetében. Ami pedig a „faj” ismérvét illeti, az ECRI hangsúlyozza, hogy bár elutasítja a különböző „fajok” létezésén alapuló elméleteket, mégis úgy döntött, hogy az ajánlásban használja e kifejezést, annak biztosítása érdekében, hogy azok a személyek, akiket általában és tévesen egy „másik fajhoz” tartozónak vélnek, ne essenek kívül a jelen ajánlás által biztosítani kívánt védelmen. Az etnikai alapú kiválasztás definíciójában használt „ismérvek” kifejezés egyaránt magában foglalja a tényleges és a feltételezett ismérveket. Például abban az esetben, ha egy személyt abból a feltételezésből kiindulva hallgatnak ki, hogy muszlim, holott a valóságban nem az, vallási alapú etnikai kiválasztással van dolgunk.

36. Az etnikai alapú kiválasztás definíciója ellenőrzésre, megfigyelésre vagy nyomozásra vonatkozik. E meghatározás alá eső cselekmények az alábbiak: igazoltatás; személyazonosság ellenőrzése; jármű átvizsgálása; motozás; házkutatás és egyéb helyek átkutatása; tömeges személyazonosság-ellenőrzés és motozás; razziák; megfigyelés (ideértve a lehallgatást); adatbányászat. Bár ez a lista nem teljes, azon rendőri intézkedések, amelyeket nem ellenőrzés, megfigyelés vagy nyomozás céljából fogantatnak (mint pl. az őrizetbe vett személyekkel szembeni bánásmód), nem esnek az etnikai alapú kiválasztás ECRI által adott meghatározása alá. Ezek az intézkedések azonban a faji megkülönböztetés tilalmának elvét sérthetik (ld. erről a II. szakaszt).

37. Az etnikai alapú kiválasztás a rendőrök körében meglévő sztereotípiák eredménye. E szerint az olyan ismérvek, mint a faj, a bőrszín, a nyelv, a vallás, az állampolgárság vagy a nemzeti vagy etnikai származás által meghatározott személyek bizonyos csoportjai hajlamosabbak bűncselekmények vagy bizonyos fajta bűncselekmények elkövetésére. Az etnikai alapú kiválasztás tilalmának azokra a helyzetekre is ki kell azonban terjednie, amelyekben a sztereotípiák és az etnikai kiválasztás közötti kapcsolat megállapítása nehezebb.

38. A faji megkülönböztetéshez hasonlóan az etnikai alapú kiválasztás is megvalósulhat közvetett faji megkülönböztetésként (a közvetett faji megkülönböztetés definícióját ld. alább, a 49-b bekezdésben). Magyarán, a rendőrség (objektív és ésszerű igazolás nélkül) olyan, látszólag semleges kritériumokat alkalmazhat, amelyek fajuk, bőrszínük, nyelvük, vallásuk, állampolgárságuk vagy nemzeti vagy etnikai származásuk alapján meghatározott személyek csoportját aránytalan mértékben érintik. Az a leírás például, amely szerint a rendőröknek minden, fejkendőt viselő nőt igazoltatniuk kell, etnikai alapú kiválasztásnak minősülhet, mivel a muszlim nőket aránytalan mértékben érinti, objektíven és ésszerűen pedig nem igazolható. Az etnikai alapú kiválasztás tilalma kiterjed az etnikai alapú kiválasztás eme közvetett formáira is. Mindezenfelül, a faji megkülönböztetéshez hasonlóan, az etnikai alapú kiválasztás megvalósulhat társítás útján történő megkülönböztetésként is. Ez akkor fordul elő, amikor egy személlyel szemben azért alkalmaznak hátrányos megkülönböztetést, mert a fent nevezett ismérvek valamelyike alapján meghatározott személyekkel közösséget vagy kapcsolatot tart fenn.

39. Az ajánlás hangsúlyozza annak szükségességét, hogy „az etnikai ismérveken alapuló kiválasztást törvényben tiltsák meg”. E tilalom megszegéséért kiszabható szankciók tekintetében, minthogy az etnikai alapú kiválasztás a faji megkülönböztetés egy formája, a faji megkülönböztetésre a 7. sz. általános ajánlás szerint kiszabható szankciók az irányadók. A lényegében a rendőrök magatartására válaszul született jogi szankciók és jogorvoslat mellett ezeknél rugalmasabb mechanizmusoknak is rendelkezésre kell állniuk az olyan típusú etnikai kiválasztás eseteire, amelyek intézményi politikák vagy magatartások eredményeként állnak elő. Ha például egy rendfenntartó intézmény által alkalmazott etnikai alapú kiválasztásról érkeznek hitelt érdemlő beszámolók, a megfelelő hatóságok átvilágíthatják az intézmény működését, amelynek részeként megvizsgálhatják az intézményben meglévő politikát, képzést, műveleti szabályzatokat és más tényezőket. Különösen azokban az esetekben, ahol a létező közigazgatási mechanizmusok nem biztosítanak eszközt az ilyen átvilágításhoz, egy független testület is elvégezheti azt. Ez lehet az a – 10. bekezdésben felállítani javasolt – független testület, amelynek feladata a rendőrök által feltételezetten elkövetett faji megkülönböztetés és faji indítékú törvénysértő magatartás kivizsgálása, vagy az a szakosított testület,

amelyre az ECRI a rasszizmus, az idegengyűlölet, az antiszemitizmus és az intolerancia elleni küzdelemben részt vevő szakosított nemzeti testületekről szóló 2. sz. általános ajánlásában tett javaslatot.

Az ajánlás 2. bekezdése:

„Folytassanak kutatásokat az etnikai alapú kiválasztásról, és az etnikai alapú kiválasztás gyakorlatának azonosítása céljából monitorozzák a rendőrség munkáját, többek között az egyes releváns rendőri tevékenységek vonatkozásában nemzeti vagy etnikai származás, nyelv, vallás és állampolgárság szerint bontott adatok gyűjtése segítségével”

40. Az etnikai alapú kiválasztásról folytatott kutatások és ellenőrzések száma nagyon alacsony az Európa Tanács tagállamaiban. Súlyos ismeretbeli hiányosságok tapasztalhatók mind az etnikai alapú kiválasztás feltárására és mérésére irányuló módszerekről folyó kutatások terén, mind pedig az etnikai alapú kiválasztás definíciójának fent említett különböző aspektusait – az etnikai alapú kiválasztás hatékonyságát, szükségességét és az általa okozott kárt – feltáró tanulmányok tekintetében. Az ECRI véleménye szerint ezek az ismeretbeli hiányosságok lényegében lehetővé teszik az etnikai alapú kiválasztás gyakorlatának akadálytalan továbbélését és különleges biztonsági körülmények közötti felerősödését.

41. Ami a rendőri tevékenységeknek az etnikai alapú kiválasztás azonosítása céljából történő ellenőrzését illeti, az etnikai alapú kiválasztással kapcsolatos ismerethiány egyik legfontosabb oka, hogy az Európa Tanács tagállamainak nagy többségében hiányoznak a nemzeti vagy etnikai származás, a nyelv, a vallás és az állampolgárság szerint bontott adatok. Országjelentéseiben az ECRI következetesen az ilyen adatok gyűjtésére vonatkozó ajánlásokat fogalmaz meg, annak érdekében, hogy a kisebbségi csoportok helyzetét figyelemmel lehessen kísérni és hogy a közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetésnek az élet különböző területein általuk elszenvedett lehetséges mintáit fel lehessen tární. A rendőri tevékenység, és általánosabban a bünyügyi igazságszolgáltatás, olyan alapvető fontosságú területek, amelyek vonatkozásában az ECRI a számonkérhetőség előmozdítása és a döntés-előkészítést segítő közös ismeretanyag előállítás érdekében az ilyen típusú adatok gyűjtésére szólított fel. Az ECRI azt is következetesen aláhúzza, hogy az ilyen adatok gyűjtésének oly módon kell megvalósulnia, amelynek során tiszteletben tartják a titkosság és a tájékozott beleegyezés elvét, illetve azt az elvet, amely szerint az egyének bizonyos csoporthoz tartozása önkéntes vállaláson alapul, továbbá amelyben az összes érdekelt szereplő – többek között a civil szervezetek – szorosan együttműködik egymással.

42. Ahhoz, hogy a nemzeti vagy etnikai származás, nyelv, vallás és állampolgárság szerint bontott adatokat az etnikai alapú kiválasztás feltárására és mérésére használni lehessen, az ilyen adatokat a releváns rendőri tevékenységekre, mint pl. az igazoltatás, a gépjármű átvizsgálása, a motozás, a házkutatás és a razzia, vonatkozóan kell gyűjteni. E tevékenységek végeredményéről (vádemelés és büntetés kiszabása) is adatokat kell gyűjteni, amely révén felmérhető, hogy vajon a kisebbségi csoportok tagjai esetében a végrehajtott intézkedések és a büntetés tényleges kiszabása közötti arány a lakosság többi részéhez viszonyítva mutat-e eltérést. Hasznosíthatósága érdekében az etnikai alapú kiválasztás kutatásának és ellenőrzésének meg kell felelnie a tudományos kutatás legmagasabb elvárásainak, amit az alkalmazott módszertannak is tükröznie kell. Az etnikai alapú kiválasztás dokumentálására és mérésére Európában és a világban más helyütt is kialakítottak már példamutató gyakorlatokat. Például, amikor az etnikai alapú kiválasztás lehetséges jelenlétét vizsgálják adott területen és adott időben végrehajtott igazoltatások során, számításba kell venni az adott terület lakosságának adott időbeli összetételét, hogy eldönthető legyen, a rendőrség az adott kontextusban aránytalan mértékben lépett-e fel a kisebbségi csoporthoz tartozó személyekkel szemben.

43. Az ECRI hangsúlyozza, hogy az ilyen típusú adatok gyűjtésével a rendőrség demonstrálhatja jó szándékát és a kisebbségi csoportok panaszainak meghallgatására irányuló nyitottságát. Amennyiben az etnikai alapú kiválasztás nem kimutatható, ez segítheti a bizalom újjáépítését vagy konszolidálását, és a rendőrökkel szembeni agresszív magatartás kockázatának csökkentését. Az ECRI hangsúlyozza továbbá, hogy annak látszata, hogy a rendőrség etnikai alapú kiválasztást alkalmaz, ugyanolyan káros lehet, mint maga az etnikai alapú kiválasztás.

Az ajánlás 3. bekezdése:

„Vezessék be a megalapozott gyanú kritériumát, amely szerint az ellenőrzéssel, megfigyeléssel és nyomozással kapcsolatos tevékenységek csak olyan gyanú alapján végezhetőek, amely objektív kritériumokon alapul”

44. Az Európai Rendőri Etikai Kódex 47. bekezdése szerint „a rendőri nyomozásnak – minimumfeltételként – egy tényleges vagy lehetséges bűncselekmény megalapozott gyanúján kell alapulnia”. A Kódexhez fűzött Magyarázó jegyzet szerint ez azt jelenti, hogy mielőtt a rendőrség megindíthatná a nyomozást, a bűncselekmény gyanúját valamilyen objektív kritériumnak kell igazolnia. Az ECRI meggyőződése, hogy a rendőrség nyomozati, valamint ellenőrzési és megfigyelési jogosítványainak gyakorlása során a megalapozott gyanú kritériumának bevezetése különösen fontos eszköz az etnikai alapú kiválasztás elleni küzdelemben. Ezért azt javasolja, hogy a rendőrség ezen jogosítványainak alkalmazását az egyes tagállamokban szabályozó jogi és rendeleti keretek tartalmazzák ezt a sztenderdet.

Az ajánlás 4. bekezdése:

„Nyújtsanak képzést a rendőröknek az etnikai alapú kiválasztásról és a megalapozott gyanú kritériumának alkalmazásáról”

45. A képzésnek ki kell terjednie arra, hogy az etnikai alapú kiválasztás törvénybe ütköző, továbbá – a fent leírtaknak megfelelően – nem hatékony és káros.

46. A megalapozott gyanú kritériumának alkalmazásáról szóló képzésnek magában kell foglalnia az operatív helyzetek gyakorlati példáit is, bemutatva a rendőröktől elvárt magatartási módot jogosítványaik gyakorlásakor. Magában kell foglalnia olyan gyakorlati elveket is, amelyeket a rendőrök konkrét helyzetekben alkalmazva megállapíthatják, hogy vajon a megalapozott gyanú kritériuma szerint járnak-e el. Ilyen elv lehet például az, hogy azok a konkrét ismérvek, amelyekre a rendőr gyanúját alapozza, elégségesek-e ahhoz, hogy hasonlóképpen gyanút ébresszenek egy ésszerűen gondolkodó harmadik személyben is. Egy további lehetséges elv szerint nem állhat fenn megalapozott gyanú, ha a rendőr előre tudja, hogy jogosítványainak alkalmazása nem vagy csak csekély valószínűséggel vezet bűncselekmény megállapításához. Ugyanakkor, ha a rendőr megalapozott gyanúja szerint egy világosan körülhatárolt területen bűncselekményt követtek vagy követhetnek el, e területen tartózkodó valamennyi személlyel szemben alkalmazhatja jogosítványait, feltéve, hogy ezt hátrányos megkülönböztetés nélkül teszi.

47. Hatékonyságuk javítása érdekében ezeket a speciális képzéseket ki kell egészíteni olyan általánosabb jellegű képzésekkel, amelyek célja az emberi jogi kérdések, illetve a rasszizmussal és a faji megkülönböztetéssel szembeni küzdelem szükségessége iránti fogékonyság rendőrségen belüli növelése (erről ld. az ajánlás képzést és fogékonyságot érintő részeit).

II. Ami a rendőrök által elkövetett faji megkülönböztetés és faji indítékú törvénysértő magatartás valamennyi formáját illeti

48. Az ebben a szakaszban megfogalmazott ajánlások a faji megkülönböztetés (így az etnikai alapú kiválasztás) és a rendőrök faji indítékú törvénysértő magatartása valamennyi formájára vonatkoznak.

Az ajánlás 5. bekezdése:

„Biztosítsák, hogy a közvetlen és a közvetett faji megkülönböztetést tiltó törvények vonatkozzanak a rendőri tevékenységre is”

49. Az ECRI a jelen ajánlással megismétli a 7. sz. általános ajánlásában a tagállamokhoz intézett felhívását, hogy a rendőri tevékenységet vonják a diszkriminációellenes jogszabályok hatálya alá. A 7. sz. általános ajánlásban az ECRI a következőképpen határozza meg a közvetlen és a közvetett faji megkülönböztetés fogalmait:

a) „faji megkülönböztetés” alatt olyan, fajra, bőrszínre, nyelvre, vallásra, állampolgárságra vagy nemzeti vagy etnikai származásra alapozott bármely különbségtétel értendő, amely objektíven és ésszerűen nem igazolható. A különbségtétel akkor nem igazolható objektíven és ésszerűen, ha az nem jogszerű célt követ, vagy ha az alkalmazott eszközök és a megvalósítani kívánt cél között nincs ésszerű arányossági kapcsolat.

b) „közvetett faji megkülönböztetés” alatt olyan esetek értendők, amelyekben egy látszólag semleges tényezőnek – mint például egy rendelkezésnek, feltételnek vagy gyakorlatnak – való megfelelés nem olyan könnyen teljesíthető bizonyos, faj, bőrszín, nyelv, vallás, állampolgárság vagy

nemzeti vagy etnikai származás alapján meghatározott csoporthoz tartozó személyek számára, vagy ezeket a személyeket hátrányos helyzetbe hozza, hacsak e tényező objektíven és ésszerűen nem igazolható. Ez utóbbi eset áll fenn, ha az jogszerű célt követ, vagy ha az alkalmazott eszközök és a megvalósítani kívánt cél között ésszerű arányossági kapcsolat van.

50. E definíciók mellett a 7. sz. általános ajánlásban az ECRI felsorolja azokat az alapvető elemeket, amelyeket a hatékony diszkriminációellenes szabályozásnak tartalmaznia kell, így többek között a diszkriminációs ügyekben a bizonyítási teherre és a kiszabható szankciókra, valamint az egyértelműen hátrányos megkülönböztetésnek minősülő cselekedetekre vonatkozóan. Ezeket az alapvető elemeket a rendőri tevékenységre is alkalmazni kell. Az ECRI újfent megismétli, hogy ezek az alapvető elemek a rasszizmussal és a faji megkülönböztetéssel szembeni küzdelmet magában foglaló átfogó szabályozásnak is részei lehetnek. A rendőri diszkriminációval szembeni jogszabályalkotás során például a faji megkülönböztetés mellett a tagállamok megtilthatják a diszkrimináció más formáit is, úgymint a nem, a nemi orientáció, a fogyatékoság, a politikai vagy más vélemény, a társadalmi származás, a vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti hátrányos megkülönböztetést.

Az ajánlás 8. bekezdése:

„Gondoskodjanak arról, hogy a rendőrök által elkövetett faji megkülönböztetés és faji indítékú törvénysértő magatartás sértettjei rendelkezésére álljanak segítő és tanácsadó mechanizmusok”

51. A rendőrök által elkövetett faji megkülönböztetés és faji indítékú törvénysértő magatartás sértettjeinek helyzete különösen sebezhető, hiszen amikor ezeket a cselekedeteket mások követik el, elvben a rendőr jelenti a természetes közvetítőt a sértettek számára. Szükséges tehát biztosítani, hogy – akár a rendőrségen belül, akár azon kívül – jogi tanácsadás és megfelelő pszichológiai segítség álljon rendelkezésre, hogy a sértettek jogaik védelme érdekében vállalják a nyilvánosságot. A jogsegélyhez és az orvosi segítséghez való hozzáférésüket szintén biztosítani kell. A sértetteket ezenfelül védeni kell a rendőrök bosszújától, így pl. az alaptalan ellenvádaktól is.

52. A faji megkülönböztetés és a fajgyűlölő cselekedetek sértettjei számára akkor is biztosítani kell a segítő mechanizmusokat, ha ezeket a cselekedeteket nem rendőrök, hanem mások követik el. Ezekben az esetekben a rendőrségnek még aktívabb szerepet kell játszania a sértettek ösztönzésében és tanácsokkal való ellátásában, ahhoz a szervezethez irányítva őket, amely speciális helyzetüknek a legjobban megfelel.

53. A segítő mechanizmusra példa olyan ingyenes telefonos segélyszolgálat működtetése, amely a nap 24 órájában jogi tanácsadással és/vagy pszichológiai segítséggel áll a sértettek rendelkezésére. A rendőrök által elkövetett faji megkülönböztetéssel vagy faji indítékú törvénysértő magatartással kapcsolatos panaszok megfogalmazóit tájékoztatni kell azokról a társadalmi szolgáltatásokról és a civil társadalom azon szervezeteiről, amelyek a sértettek számára segítséget nyújtanak és tanácsokat adnak. A rendőrök által elkövetett faji megkülönböztetés és faji indítékú törvénysértő magatartás sértettjei számára nyújtott segítségről például szórólapokon is tájékoztatást lehet adni.

Az ajánlás 9. bekezdése:

„Biztosítsák a rendőrök által elkövetett faji megkülönböztetés és faji indítékú törvénysértő magatartás állítólagos eseteinek hatékony kivizsgálását és biztosítsák, hogy e cselekményeket megfelelőképpen megbüntetik”

54. „Hatékony nyomozás” alatt az ECRI olyan nyomozást ért, amely megfelel az Emberi Jogok Európai Bírósága és a Kínzás és Embertelen vagy Megalázó Büntetések vagy Bánásmód Megelőzésével Foglalkozó Európai Bizottság (CPT) által meghatározott kritériumoknak. Egy nyomozás akkor tekinthető hatékonynak, ha az megfelelő, átfogó, alapos, azonnali, célszerű és független. Lásd az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlatát (például EJE, 2006. január 26., *Mikheyev kontra Oroszország*) és a CPT sztenderdjeit (*The CPT Standards*, 2006. október, a 81. oldaltól, részlet a 14. általános beszámolóából [CPT/Inf (2004) 28]). Biztosítani kell, hogy a nyomozásról és annak eredményeiről a sértetteket tájékoztassák.

55. A rendőrök faji indítékú törvénysértő magatartása terén folytatott nyomozások tekintetében a 2005. július 5-i *Nachova kontra Bulgária* ügyben és más későbbi ügyekben az Emberi Jogok Európai Bírósága nyomatékosította a nemzeti hatóságok azon kötelezettségét, hogy a rendfenntartó erők magatartásában tetten érhető lehetséges faji indítékokat is vizsgálják ki, amennyiben léteznek ilyen indítékokra utaló jelek. Amennyiben az állam nem folytat e tekintetben kielégítő nyomozást, eljárási

szempontból az egyezmény 14. cikkének (a hátrányos megkülönböztetés tilalma) egy másik cikkel együttes (például a 2. cikk – az élethez való jog, vagy a 3. cikk – a kínzás vagy embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés tilalma) megsértéséért felelős.

56. Ami a faji megkülönböztetésért vagy faji indítékú törvénysértő magatartásért felelőssé tehető rendőrök megfelelő megbüntetésének szükségességét illeti, az ECRI utal a rasszizmussal és faji megkülönböztetéssel szembeni hatékony büntetőjogi szabályozás alapvető elemeire, melyeket 7. sz. általános ajánlásában már meghatározott. Különös tekintettel utal arra, hogy egy bűncselekmény rasszista indítékát a törvényi szabályozásnak az ítélkezés során speciális súlyosbító körülménynek kell tekintenie. A rendőrök által elkövetett faji megkülönböztetés és faji indítékú törvénysértő magatartás sértettjeinek az általuk elszenvedett anyagi és erkölcsi kárért megfelelő kártérítésben kell részesülniük.

57. A rendőrségnek gondoskodnia kell a rendőri munka belső minőség-ellenőrzési mechanizmusáról, amelynek a faji megkülönböztetés és a faji indítékú törvénysértő magatartás eseteivel kapcsolatos kérdésekre is ki kell terjednie. A rendőri vezetőknek kiemelt prioritásként kell kezelniük ezeket a kérdéseket, beosztottaikat pedig tájékoztatniuk kell erről a prioritásról.

Az ajánlás 10. bekezdése:

„Hozzanak létre egy a rendőri és ügyési szervektől független testületet, amelynek feladata a rendőrök által elkövetett faji megkülönböztetés és faji indítékú törvénysértő magatartás feltételezett eseteinek kivizsgálása”

58. A rendőrök által elkövetett faji megkülönböztetés és faji indítékú törvénysértő magatartás feltételezett eseteinek kivizsgálásával megbízott testületnek a rendőrök törvénysértő magatartásával kapcsolatos panaszok kivizsgálásáért felelős egyéb struktúrák, mint a belső fegyelmi mechanizmusok (rendvédelmi szolgálat, a belügyminisztérium illetékes főosztálya stb.) és a vádhatóság mellett kell működniük. A tapasztalatok azt mutatják, hogy a rendőri visszaélések sértettjei általában nem táplálnak bizalmat a rendőrség szervezetén belül működő panaszmechanizmusokkal szemben. Sokszor olyan intézmények elé sem viszik szívesen ügyüket, amelyek nap mint nap szorosan együttműködnek a rendőrséggel, mint amilyenek például az ügyési szervek. Ezért szükséges olyan rendszert létrehozni, amelynek keretei között a sértett teljes bizalommal fordulhat panaszával egy független testülethez, amelynek elsődleges feladata a rendőri tevékenység felügyelete. E tekintetben lásd a rendőri számonkérhetőségről és átláthatóságról szóló fejezetet az EBESZ főtitkárának rendőri főtanácsadója által kiadott *Útmutató a demokratikus rendőri tevékenységről (Guidebook on Democratic Policing)* című kötetben (2006. december, a 33. oldaltól).

59. A rendőrök által elkövetett faji megkülönböztetés és faji indítékú törvénysértő magatartás feltételezett eseteinek kivizsgálásával megbízott testület számára minden szükséges jogosítványt biztosítani kell, hogy feladatát hatékonyan láthassa el. Ezért jogosítványokkal kell rendelkeznie pl. iratok és más elemek megvizsgálás céljából történő elkészíttetésére; iratok és más elemek másolat- vagy kivonat készítés céljából történő lefoglalására; valamint személyek kihallgatására. Amennyiben a tudomására hozott tények büntetőjogi természetűek, e testületnek az ügyet a vádhatóság elé kell terjesztenie.

60. A rendőrök által elkövetett faji megkülönböztetés és faji indítékú törvénysértő magatartás feltételezett eseteinek kivizsgálásával megbízott testület különböző szervezeti formákban működhet. Lehet az emberi jogok védelmére és előmozdítására létrejött nemzeti intézmény, vagy rendőri ügyekre szakosodott ombudsman, vagy a rendőri tevékenységet felügyelő civil bizottság, vagy egy olyan szakosított testület, amelyre az ECRI a rasszizmus, az idegengyűlölet, az antiszemitizmus és az intolerancia elleni küzdelemben részt vevő szakosított nemzeti testületekről szóló 2. sz. általános ajánlásában tett javaslatot.

61. Büntetőjogi felelősséget nem eredményező esetekben e testületet a vizsgálati jogosítványok mellett az alábbi jogosítványokkal lehet még felruházni: békés vitarendezés; a rendőri tevékenység monitoringja, illetve a rasszizmus és faji megkülönböztetés elleni küzdelem érdekében a törvényi szabályozás, a rendeletek és gyakorlatok javítására irányuló javaslatok megfogalmazása; valamint magatartási kódexek kidolgozása. A szóban forgó testületnek aktívan együtt kell működnie a rasszizmus és a faji megkülönböztetés elleni küzdelem terén tevékenykedő szervezetekkel. Alapvető, hogy egy ilyen testület könnyen hozzáférhető legyen azok számára, akiknek a jogait védeni hivatott. Amennyiben lehetséges, e testület hozzáférhetőségének növelése érdekében helyi irodákat kell létrehozni.

III. Ami a rendőröknek a rasszista bűncselekményekkel szembeni küzdelemben és a rasszista incidensek monitorozásában játszott szerepét illeti

62. Az ajánlás különbséget tesz a rasszista bűncselekmények és a rasszista incidensek között. A rasszista bűncselekményektől eltérően (ami büntetőjogi fogalom) a rasszista incidensek körébe tartozik minden olyan incidens, amit a sértett vagy bármely más személy rasszistának érzel. Ezért valamennyi rasszista bűncselekmény egyúttal rasszista incidensnek is minősíthető. Ugyanakkor nem minden rasszista incidens válik rasszista bűncselekménnyé. A nyomozásnak, illetve végső soron a bíróságnak kell kiderítenie, hogy követtek-e el bűncselekményt, továbbá, hogy például az indíték rasszista volt-e.

63. Rasszista bűncselekmény alatt az ECRI olyan közönséges bűncselekményeket ért (mint pl. gyilkosság, fenyegetés és bántalmazás, gyújtogatás vagy sértés), amelyeket rasszista indítékkal követnek el (faji indítékú bűncselekmény), valamint mindazon bűncselekményeket, amelyekben a rasszista elem magában a bűncselekményben benne foglaltatik (mint pl. felbujtás fajgyűlöletre vagy rasszista szervezetben való részvételre).

64. Ami a *rasszista* incidens és a *rasszista* bűncselekmény fogalmi által lefedett területeket illeti, 7. sz. általános ajánlásában az ECRI már tisztázta, hogy a rasszizmus mindazon magatartásformákat magában foglalja, amelyek alapja a faj, a bőrszín, a nyelv, a vallás, az állampolgárság vagy a nemzeti vagy etnikai származás.

Az ajánlás 11. bekezdése:

„Biztosítsák, hogy a rendőrség alapos nyomozást folytasson a rasszista bűncselekmények esetében, többek között azáltal is, hogy a közönséges bűncselekmények faji indítékait teljes mértékben figyelembe veszi”

65. A 2007. május 31-i *Šečić kontra Horvátország* ügyben, amely egy feltehetően szkinhed csoporthoz tartozó egyének által egy roma származású személy ellen elkövetett rasszista támadás rendőrségi nyomozásával volt kapcsolatos, az Emberi Jogok Európai Bírósága hangsúlyozta, hogy „a faji alapon előidézett erőszaknak és brutalitásnak olyan esetekkel azonos módon történő kezelése, amelyeknek nincs rasszista töltete, azt jelentené, hogy szemet hunyunk azon cselekedetek különleges természete fölött, amelyek az alapvető jogok szempontjából különösen romboló hatásúak”. A Bíróság ezért elfogadhatatlannak minősítette, hogy egy nagy valószínűséggel faji indítékú erőszakos cselekedet felderítése érdekében nem folytattak gyors és alapos vizsgálatot az elkövetők azonosítása és vád alá helyezése érdekében (ld. *Šečić kontra Horvátország*, 67–69. §).

66. A rasszista incidens jelen ajánlásban megfogalmazott tág definíciójának (14. bek.) elfogadása olyan gyakorlati intézkedés, amely biztosíthatja, hogy a rendőrség minden rasszista bűncselekmény esetében alapos nyomozást folytat, és különösen, hogy a nyomozás során nem hagyják figyelmen kívül a közönséges bűncselekmények rasszista indítékait sem. Amint e definíció szerinti rasszista incidensről tesznek bejelentést, a rendőrségnek kötelessége ezen a szálon elindulva alapos nyomozást lefolytatni. Ezért egy rasszista incidens bejelentését követően megteendő lépéseket illetően speciális iránymutatással kell a rendőröket ellátni, többek között az alábbi kérdésekben: a sértettel szemben tanúsított érzékenység; a bizonyítékok biztosítása érdekében a helyszínen tett intézkedések; a tanúk felkutatása és kihallgatása; a gyanúsított keresése; szervezett rasszista, pl. neonáci vagy szkinhed csoportokkal való lehetséges kapcsolatok kutatása; a sértett részletes tanúvallomásának rögzítése.

67. A rasszista bűncselekmények, így a faji indítékú bűncselekmények alapos rendőrségi kivizsgálásának biztosítása érdekében hozható további intézkedés lehet olyan egységek létrehozatala valamennyi rendőrőrsön, amelyek szakterülete az ilyen bűncselekmények kezelése, illetve olyan miniszteri körlevelek és más iratok kiadása, amelyek erősítik a rendőrök körében a rasszista bűncselekményekkel, így a faji indítékú bűncselekményekkel szembeni határozott fellépés szükségességének tudatát.

Az ajánlás 12. bekezdése:

„Hozzanak létre és működtessenek olyan rendszert, amely nyilvántartja és nyomon követi a rasszista incidenseket, valamint azt, hogy ezek az incidensek milyen mértékben kerülnek az ügyészek elé és milyen mértékben minősítik végül rasszista bűncselekményeknek azokat”

68. Annak érdekében, hogy a lehető legpontosabb áttekintést nyerjük a rasszizmus társadalmi megnyilvánulásainak gyakoriságáról, illetve nyomon követhessük a büntető igazságszolgáltatás válaszát ezekre a megnyilvánulásokra, a rasszista incidensek rögzítésére és nyomon követésére szükséges létrehozni egy megbízható rendszert. E rendszer egyik alapeleme a rasszista incidens jelen ajánlásban megfogalmazott tág definíciójának elfogadása (14. bek.). A definíció célja ezen incidensek egységes nyomon követésének lehetővé tétele, biztosítva, hogy valamennyi rendőri egység, illetve az ilyen incidensekről szóló bejelentések fogadásával megbízott valamennyi szerv ugyanazokat a fogalmakat használja.

69. A rendőrségnek (és a rasszista incidensekről szóló bejelentések fogadásával megbízott összes szereplőnek) ezenfelül minden egyes bejelentésről részletes információt kell gyűjtenie. Ez elvégezhető például egy rasszista incidens bejelentésére kidolgozott nyomtatvány kitöltésével, amelynek különböző adatokat kell tartalmaznia, például a sértettéről, a gyanúsítottról vagy támadóról, az incidens jellegéről, az elkövetés helyéről és indítékáról. A gyűlölet-bűncselekményekkel kapcsolatos incidens bejelentésére szolgáló nyomtatványra ad példát a következő kiadvány: *Küzdelem a gyűlölet-bűncselekmények ellen az EBESZ országaiban (Combating Hate Crimes in the OSCE Region)*, EBESZ/ODIHR, 2005, D függelék. Erről a kérdéssel ld. továbbá az alábbi kiadványt *A rasszista bűncselekmények és erőszak rendőri kezelése. Összehasonlító elemzés (Policing Racist Crime and Violence, A Comparative Analysis)*, EUMC, 2005. szeptember.

70. A rasszista incidensekről a rendőrség által ebben a fázisban gyűjtött részletes és pontos információk előfeltételét képezik annak, hogy nyomon követhetővé válják, hogy a büntető igazságszolgáltatás rendszere mint egész hogyan kezeli a rasszista incidenseket és rasszista bűncselekményeket. Annak érdekében azonban, hogy egy ilyen átfogó kép legyen nyerhető, szükséges, hogy az ügyészségek és a bíróságok kialakítsák vagy finomítsák monitoring rendszerüket, melyeknek könnyen hozzáférhető információkat kell tartalmazniuk az ilyen ügyekben folytatott nyomozásokról, vádemelésekről és meghozott ítéletekről.

71. A rasszista incidensek nyilvántartása abban is segíthet a rendőrségnek, hogy a rasszista bűncselekmények nyomozati hatékonyságát javítsák (a 11. bekezdésben foglalt ajánlás szerint), amennyiben az hasznos háttér-információkkal szolgál az egymást követő bűncselekmények kontextusának megvilágításához.

Az ajánlás 13. bekezdése:

„Bátorítsák a rasszista incidensek sértettjeit és tanúit, hogy ezekről az incidensekről tegyenek bejelentést”

72. A rasszista incidensek sértettjeit és tanúit különböző formában bátoríthatják bejelentés tételére. Általánosságban elmondható, hogy a kisebbségi csoportok rendőrségbe vetett bizalmát erősítő minden intézkedés (mint amilyenek pl. a jelen ajánlás II. és IV. részében felsoroltak) határozottan növeli a rasszista incidensek bejelentési hajlandóságát. Konkrétabb megközelítésben a rasszista incidensek bejelentését ösztönző intézkedésre példa olyan rendszerek létrehozatala, amelyek segítségével a sértettek és a tanúk különböző, egymással együttműködésben tevékenykedő helyi szervnél tehetnek a rasszista incidensről bejelentést (a rendőrség mellett ezek a szervek lehetnek helyi hatóságok vagy civil szervezetek). Valamennyi ilyen szerv képzésben részesülhet a rasszista incidens ugyanazon definíciójának használatára vagy arra, hogy mit tegyenek, amikor egy sértett vagy egy tanú keresi meg őket. A panaszokat fogadó nem rendőri szervek tehát közvetítőkként működnek, és szükség szerint továbbíthatják az információt a rendőrség felé. Ez a közvetítői szerep különösen fontos lehet a fokozottan sebezhető helyzetben lévő személyek, mint pl. a státussal nem rendelkező személyek esetében, akik rasszista incidensről nem szívesen tesznek bejelentést a rendőrségen. Konkrét intézkedésre példa, ha a rendőrök speciális képzésben részesülnek a rasszizmusra és faji megkülönböztetésre vonatkozó bejelentések fogadásáról.

73. A rasszista incidensek sértettjeit és tanúit védeni kell a viktimizációval szemben, vagyis az incidens bejelentésének vagy a panasz benyújtásának eredményeként jelentkező ellenséges bánásmóddal és negatív következményekkel szemben.

Az ajánlás 14. bekezdése:

„E célból a rasszista incidens tág meghatározását tegyék magukévá”

A jelen ajánlás céljából rasszista incidens:

»bármely incidens, amit a sértett vagy bármely más személy rasszistának érzékel«”

74. Az ajánlás szerint rasszista incidens alatt definíció szerint olyan incidens értendő, amelyet a sértett vagy bármely más személy rasszistának érzékel. A rasszista incidens ilyen tág meghatározása azzal az előnnyel jár, hogy a sértettek számára egyértelművé teszi, hogy hangjuk meghallgatásra talál. A definíció a Sir William Macpherson of Cluny által készített 1999. évi Stephen Lawrence vizsgálati jelentésből származik (Cm 4262, 47. fejezet, 12. bek.).

75. A fent említettek szerint a rasszista incidens fogalom meghatározása elfogadásának célja kettős: először is, javítani a rasszista incidensek nyilvántartását és monitoringját, illetve másodsor, biztosítani, hogy a rendőrség minden rasszista bűncselekmény esetében alapos nyomozást folytat, és nem hagyja figyelmen kívül a közönséges bűncselekmények faji indítékait sem.

IV. A rendőrök és a kisebbségi csoportok tagjai közötti kapcsolatok tekintetében

76. A jelen ajánlás I., II. és III. részében az ECRI alapvetően olyan körülményekkel foglalkozott, amelyekben a kisebbségi csoportokhoz – a jelen ajánlás céljából faj, bőrszín, nyelv, vallás, állampolgárság, vagy nemzeti vagy etnikai származás alapján meghatározott csoportokhoz – tartozó személyek faji megkülönböztetés, pl. etnikai alapú kiválasztás, illetve faji indítékú magatartás sértettjei, akár rendőrök, akár magánszemélyek követik is el ezeket a cselekményeket. Ugyanakkor azt is szükséges biztosítani, hogy a rendőrség szakmai alapon és pártatlanul járjon el olyan bűnügyekben is, amikor azok nem faji indítatásúak, de sértettként, elkövetőként, tanúként stb. kisebbségi csoportokhoz tartozó személyeket is érintenek. Az ECRI országjelentései azt mutatják, hogy a faj, bőrszín, nyelv, vallás, állampolgárság, vagy nemzeti vagy etnikai származás szerinti előítéletek azt is befolyásolják, hogy a rendőrség hogyan viszonyul ezekben a bűnügyekben a kisebbségi csoportokhoz tartozó személyekhez. A kisebbségi csoportok tagjairól például könnyebben feltételezik, hogy bizonyos fajta bűncselekményeket követnek el. A rendőrség ugyanakkor kevésbé ad hitelt egy közönséges bűncselekmény tanúinak vagy sértettjeinek, ha azok kisebbségi csoporthoz tartoznak. Az e területen tapasztalható nehézségek abból is adódnak, hogy a rendőrök nincsenek felkészülve egy sokszínű társadalomban folytatott munkára. Bár hatálya általánosabb, a IV. részben megfogalmazott ajánlásokban az ECRI ezekkel a kérdésekkel kíván foglalkozni.

Az ajánlás 15. bekezdése:

„Törvényben írják elő, hogy feladataik ellátása során a rendőrök kötelessége az egyenlőség elősegítése és a faji megkülönböztetés megelőzése”

77. 7. számú általános ajánlásában az ECRI már megfogalmazta ajánlását arra vonatkozóan, hogy feladataik ellátása során tegyék az állami hatóságok törvényi kötelezettségévé az egyenlőség elősegítését és a faji megkülönböztetés megelőzését. A jelen ajánlással az ECRI annak fontosságát hangsúlyozza, hogy különösen a rendőrséget kell ilyen kötelezettségnek alávetni. Ahhoz, hogy e kötelezettségének a rendőrség eleget tegyen, az egyenlőség elősegítését és a hátrányos megkülönböztetés megelőzését célzó konkrét programok kidolgozására és végrehajtására kötelezhetik. Ezek a programok a tevékenységek széles körét foglalhatják magukban, a képzéstől és a kérdés iránti fogékonyság növelésétől a monitoringig és az egyenlőségi célszámok megállapításáig. E programok részeként indított kezdeményezésre példa a rasszizmus és faji megkülönböztetés elleni belső magatartási kódexek kidolgozása. Az egyenlőség elősegítését és a hátrányos megkülönböztetés megelőzését célzó rendőrségi programok keretében indított kezdeményezéseknek és megfogalmazott célkitűzéseknek általánosabban mindazokra a területekre ki kell terjedniük, amelyekkel ez a rész foglalkozik (sokszínűség, a kisebbségi csoportok rendőrségen belüli reprezentációja, illetve a kisebbségi csoportokkal és a médiával fenntartott kapcsolatok). Ahogy 7. sz. általános ajánlásában az ECRI javasolta, azt, hogy az egyenlőség elősegítésére és a faji megkülönböztetés megelőzésére vonatkozó törvényi kötelezettségnek megfelel-e a rendőrség, nyomon követhető és kikényszeríthető egy a rasszizmus és a faji megkülönböztetés elleni küzdelem céljára létrehozott szakosított nemzeti testület segítségével.

Az ajánlás 16. bekezdése:

„Képezzék a rendőröket egy sokszínű társadalomban végzett rendfenntartó tevékenység ellátására”

78. A sokszínű társadalomban végzett rendfenntartói tevékenységről szóló képzés magában foglalja a kisebbségi csoportok tagjaival – legyenek bár azok állampolgárok, vagy sem – kapcsolatba kerülő

rendőrök speciális képzését. Ugyancsak magában foglalhatja a kisebbségi csoport által beszélt nyelv megtanítását a többséghez tartozó rendőröknek. Magában foglalhatja továbbá a kulturális és vallási pluralizmusról szóló képzést, valamint olyan foglalkozásokat, amelyek célja a különböző háttérből érkező munkatársak közötti kapcsolatok és kölcsönös tisztelet elősegítése. A fent említett képzésnek a lehető leggyakorlatiasabbnak kell lennie, amit például segíthetnek a helyzetgyakorlatok vagy a kisebbségi csoportok tagjaival való együttműködés.

Az ajánlás 17. bekezdése:

„Vegyenek rendőrségi állományba alulreprezentált kisebbségi csoportokhoz tartozó személyeket, és biztosítsanak számukra egyenlő esélyeket szakmai előmenetelük során”

79. Annak biztosítása, hogy a rendőrség összetétele tükrözi a lakosság sokszínűségét, nagyon fontos egy olyan társadalom kialakítása szempontjából, amelynek tagjai úgy érzik, etnikai, nemzeti, vallási, nyelvi vagy egyéb háttérüktől függetlenül egyenlő esélyeket élveznek. Ez abból a szempontból is fontos, hogy a rendőrség új kompetenciákat és képességeket, többek között nyelvi kompetenciákat sajátítson el, és hogy a kisebbségi csoportokkal folytatott párbeszéd erősítése és a kisebbségi csoport bizalmának növelése révén javítsák a rendőrség hatékonyságát.

80. Különböző intézkedések hozhatók annak érdekében, hogy a kisebbségi csoportokhoz tartozó személyek a rendőrség állományába kerüljenek. Olyan pozitív intézkedésekről van szó, mint pl.: (i) reklám és más jellegű promóciós tevékenység, amelynek célja, hogy ösztönözzék a kisebbségi csoportokhoz tartozó személyek rendőrségi álláspályázatait; (ii) előkészítő kurzusok tartásával segítsék a rendőrségi vizsgák letételéhez szükséges képességekkel nem rendelkező kisebbségi személyeket az ilyen képességek megszerzésére; (iii) tárják fel és számolják fel azokat a gyakorlatokat, amelyek közvetlenül vagy közvetve hátrányosan megkülönböztetik a kisebbségi csoportok tagjait (pl. a felvételi folyamatért felelős személyek képzése a hátrányos megkülönböztetés tilalmáról, a kiválasztási feltételek átdolgozása stb.); (iv) célszámok meghatározása a kisebbségi csoportok tagjainak felvételére, illetve ezen célszámok elérésének figyelemmel kísérése. A kisebbségi csoportok tagjainak felvételét megkönnyíteni hivatott intézkedések nem állapíthatnak meg alacsonyabb szakmai feltételeket a rendőrségen.

81. Különböző intézkedések hozhatók annak érdekében, hogy a kisebbségi csoportok tagjai egyenlő esélyeket élvezzenek rendőrségi szakmai előmenetelük során. Ilyenek pl.: (i) a rendőrök közötti faji zaklatás tilalma; (ii) a rasszizmus tilalmát rögzítő belső szabályzatok elfogadása és alkalmazása; (iii) hatékony belső panaszmechanizmusok kialakítása és működtetése; (iv) jogi lépések tétele azokkal a rendőrökkel szemben, akik faji alapon támadnak, sértegetnek vagy zaklatnak munkatársakat; (v) a kisebbségi csoportokhoz tartozó személyek előmenetelének figyelemmel kísérése; (vi) a továbblépésre hajlandó és képes kisebbségi személyek számára mentori programok kialakítása.

Az ajánlás 18. bekezdése:

„Teremtsék meg a rendőrség és a kisebbségi csoportok tagjai közötti párbeszéd és együttműködés kereteit”

82. A rendőrség és a kisebbségi csoportok tagjai közötti párbeszéd és együttműködés kereteinek megteremtése a rasszizmus és faji megkülönböztetés ellen a rendfenntartás terén folytatott sikeres küzdelem alapvető összetevője. Ez egyúttal a rendőri munka hatékonyságának biztosítását is szolgálja. A rendőrség nem képes feladatait hatékonyan ellátni a társadalom, ideértve a kisebbségi csoportokat is, tagjainak együttműködése nélkül. Ez megköveteli a bizalom kialakítását. A párbeszéd kialakítása egyaránt hasznos a rendőrség és a lakosság számára is, ami szükségszerűen kedvező hatással jár a társadalom egészére. A párbeszéd és együttműködés kereteinek kialakítása akkor lehet hatékony, ha olyan intézkedésekkel párosul, amelyek biztosítják a párbeszéd és együttműködés kötelezettségének nyomon követését és kikényszerítését.

83. A rendőrség és a kisebbségi csoport tagjai közötti párbeszéd az etnikai alapú kiválasztás elkerülésének, de egyúttal annak is eszköze, hogy a kisebbségi csoport tagjai ne gondolják, hogy etnikai alapú kiválasztás sértettjei, ha csakugyan nem erről van szó. E tekintetben lásd az etnikai alapú kiválasztással kapcsolatos fentebbi megfontolásokat.

84. A rendőrségnek nemcsak a kisebbségi csoportokkal és általában a civil társadalommal kell együttműködnie, hanem az állami hatóságokkal is. Szorosan együtt kell működnie azokkal a szakosított testületekkel is, amelyek létrehozatalára az ECRI a rasszizmus, az idegengyűlölet, az

antiszemizmus és az intolerancia elleni küzdelemben részt vevő szakosított nemzeti testületekről szóló 2. sz. általános ajánlásában tett javaslatot. E testület közvetítői vagy mediátori szerepet vállalhat, közreműködhet továbbá azoknak a fentebb említett programoknak a kidolgozásában is, amelyek a rendőrségnek az egyenlőség elősegítésére és a hátrányos megkülönböztetés megelőzésére vonatkozó kötelezettségének részei.

85. A rendőrség és a kisebbségi csoport tagjai közötti párbeszéd és együttműködés kialakítását szolgálják például a kisebbségi csoport képviselőivel folytatott rendszeres konzultációk vagy a kisebbségi csoportok képviselőiből álló tanácsadó bizottságok. Megszervezhető a közösségi rendfenntartás, illetve a rendőrségekön kapcsolattartó pontok alakíthatók ki és kapcsolattartó személyek (összekötő tisztek) állíthatók munkába, amelyek/akik kifejezetten a kisebbségi csoportokkal fenntartott kapcsolatokért felelősek. Az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosának a multietnikus társadalmakban folytatott rendfenntartó tevékenységről szóló ajánlásaihoz fűzött magyarázó jegyzet számos, részletesen tárgyalt példát hoz olyan mechanizmusokra, amelyek előmozdíthatják a rendőrség és egy multietnikus társadalom tagjai közötti kommunikációt és együttműködést.

86. A párbeszéd és az együttműködés előmozdítását segítheti mediátorok kinevezése. Feltéve, hogy rendelkeznek a megfelelő képességekkel, ideértve a nyelvi kompetenciákat is, és hogy egyaránt bírják az érintett kisebbségi csoportok és a rendőrség bizalmát, a mediátorok közvetítőkként fontos szerepet játszhatnak a rendőrség és az érintett kisebbségi csoport közötti konfliktus elkerülésében.

Az ajánlás 19. bekezdése:

„A lehetőségekhez mérten biztosítsák a rendőrséggel kapcsolatba kerülő és a hivatalos nyelvet nem beszélő személyek számára, hogy hivatásos tolmács álljon rendelkezésükre”

87. Az emberi jogok európai egyezménye szerint minden letartóztatott és/vagy bűncselekménnyel gyanúsított személynek joga van arra, hogy letartóztatásának okairól és/vagy az ellene felhozott vád természetéről és indokairól olyan nyelven tájékoztassák, amelyet megért. A rendőrséggel kapcsolatba kerülő azon személyek esetében, akik nem gyanúsítottak és nem vádlottak, pl. sértettek és tanúk, törekedni kell arra, hogy tolmácsok álljanak rendelkezésükre, például telefonon keresztül, ha a helyszínen lehetetlen tolmácsot találni. Kiegészítő intézkedésként, a hivatalos nyelvet nem beszélő személyek közötti kommunikáció segítése érdekében, a rendőrség gondoskodhat a hivatalos nyelv mellett egy vagy több nyelvet ismerő rendőrök jelenlétéről is. Azokban az országokban, amelyek a nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezményt megerősítették, az egyezménynek a hatóságok és az érintett kisebbségi csoportok közötti érintkezés nyelvét érintő követelményeit is figyelembe kell venni.

Az ajánlás 20. bekezdése

„Biztosítsák, hogy a rendőrség oly módon kommunikál a médiával és általában a közvéleménnyel, ami nem erősíti a kisebbségi csoportok tagjaival szembeni ellenségességet vagy előítéleteket”

88. A rendőrség nem hozhat a média vagy a közvélemény tudomására valamely bűncselekmény feltételezett elkövetőjének fajára, bőrszínére, nyelvére, vallására, állampolgárságára vagy nemzeti vagy etnikai származására vonatkozó információt. A rendőrség csak abban az esetben hozhat ilyen típusú információt nyilvánosságra, amennyiben az elengedhetetlenül szükséges és legitim célt szolgál, pl. körözési közlemény esetén.

89. Statisztikai információk nyilvánosságra hozatalakor a rendőrségnek különösképpen ügyelnie kell arra, hogy ne járuljon hozzá a bűnözést és az etnikai származást összekötő, vagy a növekvő bevándorlást a bűnözés emelkedésével párosító mítoszok terjesztéséhez és fenntartásához. A rendőrségnek biztosítani kell, hogy objektív információkat tesz közzé, oly módon, amely tiszteletben tartja a társadalom sokszínűségét és az egyenlőség előmozdítását eredményezi.

GLOSSZÁRIUM

Rendőrség:

Mindazon szervek, amelyeknek (a törvény erejénél fogva) felhatalmazásuk van arra, hogy a társadalomban a törvényesség fenntartása érdekében – ideértve általában a bűnmegelőzést és a

bűnfelderítést – erőszakot alkalmazzanak. E körbe tartoznak a titkos biztonsági szervek, a titkosszolgálatok és a határőrök, valamint a fent körülírt rendőri jogosítványokat gyakorló magánvállalkozások is.

Etnikai alapú kiválasztás:

Az olyan ismérvek, mint a faj, a bőrszín, a nyelv, a vallás, a nemzetiség vagy a nemzeti vagy etnikai származás, objektíven és ésszerűen nem igazolható alkalmazása a rendőrök ellenőrző, megfigyelő vagy nyomozati tevékenysége során.

Megalapozott gyanú:

Bűncselekmény gyanúja, amelyet valamilyen objektív feltétel igazol, még azt megelőzően, hogy a rendőrség nyomozást kezdeményezne vagy ellenőrzési, megfigyelési vagy nyomozati tevékenységbe fogna.

Rasszista incidens:

Bármely incidens, amit a sértett vagy bármely más személy rasszistának érzékel.

Rasszista bűncselekmény:

Olyan közönséges bűncselekmény (mint pl. gyilkosság, fenyegetés és bántalmazás, gyújtogatás vagy sértés), amelyet rasszista indítékkal követnek el (faji indítékú bűncselekmény), valamint mindazon bűncselekmények, amelyekben a rasszista elem magában a bűncselekményben benne foglaltatik (mint pl. felbujtás fajgyűlöletre vagy rasszista szervezetben való részvételre).

Közvetlen faji megkülönböztetés:

Bármely, fajra, bőrszínre, nyelvre, vallásra, állampolgárságra vagy nemzeti vagy etnikai származásra alapozott különbségtétel, amely objektíven és ésszerűen nem igazolható. A különbségtétel akkor nem igazolható objektíven és ésszerűen, ha az nem jogszerű célt követ, vagy ha az alkalmazott eszközök és a megvalósítani kívánt cél között nincs ésszerű arányossági kapcsolat.

Közvetett faji megkülönböztetés:

Azon esetek, amelyekben egy látszólag semleges tényezőnek, mint például egy rendelkezésnek, feltételnek vagy gyakorlatnak, való megfelelés nem olyan könnyen teljesíthető bizonyos, faj, bőrszín, nyelv, vallás, állampolgárság vagy nemzeti vagy etnikai származás alapján meghatározott csoporthoz tartozó személyek számára, vagy ezeket a személyeket hátrányos helyzetbe hozza, hacsak e tényező objektíven és ésszerűen nem igazolható. Ez utóbbi eset áll fenn, ha az jogszerű célt követ, vagy ha az alkalmazott eszközök és a megvalósítani kívánt cél között ésszerű arányossági kapcsolat van.