



ДВЕНАДЦАТОЕ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННОЕ СОВЕЩАНИЕ ПО УПРОЩЕНИЮ ФОРМАЛЬНОСТЕЙ (FAL)

Каир (Египет), 22 марта – 2 апреля 2004 года

Пункт 2 повестки дня. Упрощение формальностей, защита проездных документов и формальности пограничного контроля

ПРОФАЙЛИНГ В ЦЕЛЯХ ОЦЕНКИ РИСКА ВОПРОСЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ

(Представлено Секретариатом)

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Профайлинг – это вопрос, имеющий отношение к правам меньшинств, который не должен игнорироваться. В сущности профайлинг носит универсальный характер и может состоять из множества оснований институциональной дискриминации, таких, как национальность, раса, возраст, пол, социально-экономическое положение, физические недостатки, состояние здоровья, происхождение, язык, класс, культура и религия. Это никоим образом не означает, что расовый и прочие формы профайлинга являются желательной практикой.

1.2 Профайлинг, базирующийся на какой-либо отдельной платформе, может вызвать вполне обоснованные скрытые опасения. В широком смысле было бы весьма неблагоприятно делать вывод о том, что профайлинг как таковой является нежелательным и чрезмерно дискриминационным, в частности профайлинг в аэропортах, который должен в основном включать определенный учет критериев, базирующихся на установленном стереотипе поведения правонарушителей. Надлежащий процесс профайлинга должен осуществляться на основе статистически установленных показателей преступности, которые определяются по системе группирования достоверных факторов.

1.3 Очевидный конфликт интересов между непосредственно расовым профайлингом, который в лучшем случае нежелателен в социально-политическом контексте, и профайлингом в аэропортах, выявляет ряд интересных правовых и практических различий между двумя видами профайлинга. Наиболее важное из этих различий состоит в том, что профайлинг в аэропортах – это исключительно серьезное дело, которое в отдельно взятом случае или событии может затрагивать жизни сотен или даже тысяч людей. Поэтому профайлинг следует считать оправданным, если при досмотре пассажиров в аэропортах используются все его аспекты. Верные основные показатели, характеризующие подозрительных пассажиров, наряду с другими показателями, которые могут быть сигналом тревоги, такими, как вид имеющегося у пассажира билета (в одном направлении, а не туда и обратно) и отсутствие багажа у пассажира, используются некоторыми полномочными органами в работе по предупреждению случаев незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации.

1.4 При применении в аэропортах профайлинг не должен быть предвзятым или субъективным. Он должен использоваться объективным и недискриминационным способом наряду с выборочными проверками пассажиров, не входящих в целевые группы. Все аспекты профайлинга, естественно, должны быть включены в компьютерную систему досмотра пассажиров (CAPS)¹ без изолирования друг от друга. В данном контексте популярная сейчас система проверки соответствия нормам (COMPEX) представляет собой неопасный недискриминационный процесс, который выходит за рамки спора о пределах профайлинга, обеспечивая сбалансированное и надлежащее использование профайлинга во всех его аспектах путем проведения проверок пассажиров, не относящихся к целевым группам, а также выборочных проверок.

2. ПЕРСПЕКТИВЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ

2.1 *Конвенция о международной гражданской авиации 1944 г. (Чикагская конвенция)*², установившая нормативно-правовую базу международной гражданской авиации, подчеркивает основную цель государств в отношении гражданской авиации, состоящую в обмене привилегиями, которые вправе ожидать друг от друга дружественные нации. В преамбуле к Чикагской конвенции говорится о необходимости установления и поддержания дружбы и взаимопонимания между нациями и народами мира, и Договаривающиеся государства предупреждаются о том, что злоупотребление этой дружбой и взаимопониманием может создать угрозу всеобщей безопасности.

2.2 Статья 13 Конвенции гласит, что законы и правила Договаривающегося государства, относящиеся к допуску на его территорию или отправлению с его территории пассажиров, экипажа или груза воздушных судов, такие, как правила, касающиеся въезда, выпуска, иммиграции, паспортного и таможенного контроля и карантина, соблюдаются такими пассажирами и экипажем или от их имени, а также в отношении груза при прибытии, убытии или во время нахождения на территории этого государства. В данном положении признается, что Договаривающееся государство вправе устанавливать собственные внутренние законы в отношении проверки пассажиров и государству предоставляется возможность принимать законы, нормы и правила, направленные на обеспечение безопасности данного государства и его граждан в аэропорту. Однако с целью предотвращения беспредельной и произвольной власти государства действие этого права ограничивается статья 22, которая обязывает каждое Договаривающееся государство принимать путем издания специальных правил или иным образом все возможные меры по содействию и ускорению навигации воздушных судов между территориями Договаривающихся государств и по предотвращению не вызванных необходимостью задержек воздушных судов, экипажей, пассажиров и груза, в особенности, при применении законов, касающихся иммиграции, карантина, таможенного контроля и выпуска. Статья 23 доводит эту линию до логического конца, указывая, что каждое Договаривающееся государство обязуется, насколько оно сочтет возможным, устанавливать таможенные и иммиграционные процедуры, касающиеся международной аэронавигации, в соответствии с практикой, которая время от времени может устанавливаться или рекомендоваться согласно Конвенции.

2.3 В Стандарте 3.2 Приложения 9 к Чикагской конвенции (*Упрощение формальностей*) признается, что при разработке процедур, направленных на эффективное применение мер пограничного контроля к пассажирам и экипажам, Договаривающиеся государства учитывают, при

¹ Система CAPS принята авиакомпанией Northwest Airlines в 1994 году для выявления пассажиров, относящихся к категории высокого риска. После катастрофы рейса TWA 800, происшедшей в июле 1996 года, администрация Клинтона назначила комиссию под председательством Эл Гора для изучения состояния авиационной безопасности. Комиссия рекомендовала всем авиакомпаниям использовать систему CAPS, при условии, что профайлинг не базируется на критериях сомнительного характера с точки зрения конституции, таких, как раса, религия или национальное происхождение граждан Соединенных Штатов Америки. Система CAPS направлена прежде всего на профайлинг таких лиц, которые покупают билеты на проезд в одном направлении, платят наличными и не имеют багажа.

² Конвенция о международной гражданской авиации, подписанная 7 декабря 1944 года в Чикаго (Чикагская конвенция), Дос 7300/8 ИКАО, восьмое издание, 2000 год.

необходимости, применяемые меры авиационной безопасности, меры по обеспечению целостности границы, меры контроля за наркотиками и иммиграционного контроля³. Этот Стандарт дает государствам гибкость в принятии процедур, норм и правил в целях обеспечения безопасности и целостности своих границ и проявления необходимой осторожности в отношении пассажиров.

2.4 Роль ИКАО и международного сообщества состоит в том, чтобы рассматривать правонарушение в форме незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации во всей его полноте как общее понятие, охватывающее широкий спектр преступных деяний, не ограничиваясь каким-либо видом или категорией противоправной деятельности. Именно поэтому Ассамблея ИКАО на своей 33-й сессии, состоявшейся после событий 11 сентября 2001 года, приняла резолюцию A33-2, решительно осуждающую все акты незаконного вмешательства независимо от того, где, кем и по каким мотивам они совершаются. Этот всеобъемлющий подход к правонарушению, состоящему в незаконном вмешательстве в деятельность гражданской авиации, эффективно исключает узкие предположения о том, что правонарушение можно опознать как таковое, только если оно совершается во исполнение или в качестве акта, который может быть осуществлен только или главным образом некоторым типом лиц определенной расы, национальности или религиозных убеждений.

2.5 Хорошая система профайлинга в аэропортах должна исходить из информационного архива исследований, базирующегося на характеристиках лица, вызывающего подозрения в преступной деятельности. Один из способов достижения этой цели заключается в использовании профилей известных или подозреваемых преступников и категорий террористов. Кроме того, должен быть создан скрупулезный и действенный государственный инструментарий с целью осуществления постоянного контроля и обеспечения того, чтобы при выполнении профайлинга в аэропортах не проводилось различия между категориями лиц на субъективной основе и чтобы была создана сбалансированная система проверки соответствия нормам.

3. ДЕЙСТВИЯ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННОГО СОВЕЩАНИЯ

3.1 Специализированному совещанию предлагается обсудить содержание настоящего документа при рассмотрении пункта 2 повестки дня.

– КОНЕЦ –

³ Приложение 9 к Конвенции о международной гражданской авиации, 11-е издание, июль 2002 года. Приложение к Чикагской конвенции содержит два типа положений – Стандарты и Рекомендуемую практику. В Стандартах употребляется слово "shall", предполагающее повышенную степень, требующегося от государств соблюдения, в то время как в Рекомендуемой практике употребляется слово "may", подразумевающее рекомендацию.