


НАРЪЧНИК



# Предотвратяване на неправомерното профилиране днес и в бъдеще: ръководство

Текстът е завършен през април 2018 г.

Снимки (корица и текст): © stock.adobe.com-Savvapanf Photo

Допълнителна информация относно Европейския съюз можете да намерите в интернет (<http://europa.eu>).

Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2022 г.

Print	ISBN 978-92-9461-440-7	doi:10.2811/527503	TK-06-18-031-BG-C
PDF	ISBN 978-92-9461-420-9	doi:10.2811/061706	TK-06-18-031-BG-N

© Агенция на Европейския съюз за основните права, 2022 г.

За използването или възпроизвеждането на снимки или други материали, за които FRA не е носител на авторското право, трябва да се иска разрешение пряко от носителите на това право.

*Printed by Imprimerie Bietlot in Belgium*

# Предотвратяване на неправомерното профилиране днес и в бъдеще: ръководство



# Съдържание

ФИГУРИ И ТАБЛИЦИ.....	5
СЪКРАЩЕНИЯ И АКРОНИМИ.....	6
ВЪВЕДЕНИЕ .....	7
<b>1 ПЪРВИ СЪПЪКИ: КАКВО ПРЕДСТАВЛЯВА ПРОФИЛИРАНЕТО?</b> .....	<b>17</b>
1.1.    Определение на профилирането.....	17
1.1.1. Профилиране в контекста на правоприлагането и управлението на границите.....	20
1.1.2. Определение на алгоритмичното профилиране .....	21
1.2.    Кога профилирането е неправомерно? .....	27
1.2.1. Забрана на дискриминацията.....	28
1.2.2. Правото на зачитане на личния живот и правото на защита на личните данни .....	37
1.3.    Какви са потенциалните отрицателни въздействия на неправомерното профилиране върху правоприлагането и управлението на границите? .....	45
1.3.1. Въздействие върху доверието в полицията и органите за управление на границите и добрите отношения с общността .....	46
1.3.2. Ефективността на профилирането .....	57
<b>2 ЗАКОННО ПРОФИЛИРАНЕ: ПРИНЦИП И ПРАКТИКА</b> .....	<b>61</b>
2.1.    Защитане на достойнството на индивида.....	64
2.2.    Разумни и обективни основания .....	68
2.2.1. Избягване на пристрастия .....	69
2.2.2. Ясни насоки за служителите .....	70
2.2.3. Целенасочено обучение.....	71
2.2.4. Разумни основания за подозрение: използване на разузнавателни сведения и информация .....	78
2.2.5. Формуляри за спиране и обиск за профилиране в областта на правоприлагането.....	87
2.3.    Отчетност.....	92
2.3.1. Вътрешно наблюдение .....	94
2.3.2. Носени по тялото камери.....	99
2.3.3. Механизми за подаване на жалби .....	106
<b>3 АЛГОРИТМИЧНО ПРОФИЛИРАНЕ</b> .....	<b>113</b>
3.1.    Рамката за защита на данните, с която се урежда алгоритмичното профилиране .....	117
3.1.1. Данните трябва да бъдат обработвани с конкретна цел.....	119
3.1.2. Лицата трябва да бъдат информирани.....	122
3.1.3. Съхранение на данните в условия на безопасност: регистри, дневници и правила за съхранение .....	124

3.1.4. Неправомерното обработване трябва да бъде разкрито и предотвратявано .....	126
3.2. Широкомащабни бази данни за целите на управлението на границите и сигурността .....	131
3.2.1. Свеждане до минимум на рисковете за основните права при обработването на данни в широкомащабни бази данни.....	135
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	141
ПРИЛОЖЕНИЕ.....	143
БИБЛИОГРАФИЯ .....	146

## Фигури и таблици

Фигура 1:	Процес на алгоритмично профилиране в контекста на правоприлагането и управлението на границите .....	25
Фигура 2:	Нарушаване на неприкосновеността на личния живот и защитата на данните — процесът на оценка .....	43
Фигура 3:	Най-скорошните спирания от полицията, възприемани като етническо профилиране сред спрените лица през петте години преди проучването EU-MIDIS II, по държава — членка на ЕС, и целева група (%).....	51
Фигура 4:	Цикълът на сбъдващото се предсказание .....	57
Фигура 5:	Три елемента на почтителната среща.....	65
Фигура 6:	Процесът и целите на разработването на целенасочено обучение.....	73
Фигура 7:	Показатели, считани за полезни или много полезни за ефективното разпознаване на лица, които се опитват да влязат в страната по нередовен начин, преди служителите да говорят с тях (%).....	80
Фигура 8:	Комбинация от елементи .....	85
Фигура 9:	Елементи на недискриминационното профилиране.....	86
Фигура 10:	Елементи на вътрешното наблюдение .....	96
Фигура 11:	Онлайн инструмент, показващ подробности за действия за спиране и обиск, извършени в Лондон .....	100
Фигура 12:	Общ преглед на механизмите за подаване на жалби в държавите — членки на ЕС .....	107
Фигура 13:	Минимални изисквания за оценки на въздействието .....	128
Таблица 1:	Характеристики на специфична полицейска дейност въз основа на информация и полицейска дейност с цел прогнозиране.....	21
Таблица 2:	Изисквания за защита на данните — разлики между Директивата във връзка с полицейското сътрудничество и ОРЗД.....	39
Таблица 3:	Видове, характеристики на насоките и участие на заинтересованите страни .....	70
Таблица 4:	Определяне на правилната правна рамка в зависимост от целта на обработката .....	120
Таблица 5:	Задължение за предоставяне на информация за профилиране на лицата: вид на данните, средства за комуникация и изключения .....	122
Таблица 6:	Избрани инструменти на ЕС, включващи обработването на големи обеми данни за целите на управлението на границите и правоприлагането.....	132
Таблица 7:	Съществуващи и планирани широкомащабни информационни системи в ЕС.....	143

## Съкращения и акроними

ВИС	Визова информационна система
ГТД	Гражданин на трета държава
ЕКПЧ	Европейска конвенция за правата на човека
ЕНОЗД	Европейски надзорен орган по защита на данните
ЕС	Европейски съюз
ЕСПЧ	Европейски съд по правата на човека
ИТ	Информационни технологии
ОВЗД	Оценка на въздействието върху защитата на данните
ООН	Организация на обединените нации
ОРЗД	Общ регламент относно защитата на данните
ОССЕ	Организация за сигурност и сътрудничество в Европа
СВИ	Система за влизане/излизане
СВКПЧ	Служба на върховния комисар на ООН за правата на човека
ШИС II	Шенгенска информационна система от второ поколение
ССС	Обща основна учебна програма
Съд на ЕС	Съд на Европейския съюз
ENISA	Агенция на Европейския съюз за мрежова и информационна сигурност
ETIAS	Европейска система за информация за пътуванията и разрешаването им
EU-MIDIS	Проучване на положението на малцинствата и дискриминацията в Европейския съюз
FRA	Агенция на Европейския съюз за основните права
FRONTEX	Европейска агенция за гранична и брегова охрана
UNHRC	Съвет на ООН по правата на човека
WP29	Работна група за защита на личните данни по член 29



# Въведение

Технологичното развитие доведе до по-честото използване на профилиране в различни области, включително маркетинг, заетост, здравеопазване, финанси, правоприлагане, граничен контрол и сигурност. През последните години използването на инструменти за профилиране в подкрепа на работата на служителите на правоприлагащите и граничните органи получи по-голямо внимание от държавите — членки на ЕС. Профилирането се използва често и законно от служителите на правоприлагащите органи и от граничните служители с цел предотвратяване, разследване и наказателно преследване на престъпления, както и за предотвратяване и разкриване на незаконна имиграция. Неправомерното профилиране обаче може да подкопае доверието в органите на властта, и по-специално в полицията, и да заклейми определени общности. Това от своя страна може да ескалира напрежението между общностите и правоприлагащите органи поради възприемането на профилирането като използвано с цел дискриминация.

Настоящото ръководство обяснява какво представлява профилирането, правните рамки, които го регулират, и защо правомерното извършване на профилиране е не само необходимо за спазването на основните права, но също така е от решаващо значение за ефективната дейност на полицейските и граничните органи. В ръководството също така са предоставени практически насоки за това как да се избегне неправомерно профилиране при операции на полицейските и граничните органи. Принципите и практиките в ръководството са подкрепени от примери, казуси и съдебна практика от целия ЕС и извън него.

## Защо се нуждаем от това ръководство?

Профилирането поражда редица проблеми, свързани с основните права<sup>1</sup>. При практиките за профилиране е налице риск от нарушаване на добре установени правни принципи, включително тези за равенство и недискриминация, както и правата на зачитане на личния живот и защита на данните. Освен това бяха повдигнати въпроси относно неговата ефективност в борбата с незаконната дейност, както и възможните отрицателни последици за отношенията между органите (включително полицейските органи и органите за управление на границите) и общностите, които обслужват те.

В отговор на тези опасения през 2010 г. Агенцията на Европейския съюз за основните права (FRA) публикува ръководството *Към по-ефективна полицейска дейност – Разбиране и предотвратяване на дискриминационното етническо профилиране: ръководство*. Съсредоточавайки се върху използването на профилиране от полицията, Агенцията се концентрира по-специално върху упражняването на полицейски правомощия като спиране и обиск. Ръководството има за цел да даде на служителите от средно ниво инструменти за избягване на дискриминационно профилиране въз основа на етническа принадлежност.

Оттогава насам развитието на технологиите значително промени естеството на профилирането. Голяма част от профилирането сега се основава на резултатите от компютърния анализ на големи масиви от данни. От правна страна с реформираните, по-строги правила за защита на данните, които се прилагат в ЕС от май 2018 г., се определят нови стандарти за събиране, анализ и използване на лични данни.

Настоящото актуализирано ръководство отчита тези значителни промени, за да допълни и разшири ръководството от 2010 г., така че да се отрази новата правна и практическа реалност. Необходим е по-изчерпателен подход към неправомерното профилиране, като се включи следното:

- профилиране в контекста на управлението на границите;
- дискриминационно профилиране на всички основания, включително гражданство, възраст и пол, в допълнение към етническия произход; и
- алгоритмично профилиране или профилиране с помощта на компютър.

<sup>1</sup> Вж. FRA (2018e), стр. 85–87; FRA (2017c), стр. 88–89 и FRA (2016 г.), стр. 83–85.

Тази версия за 2018 г. също така съдържа нови примери и казуси, които отразяват развитието и нововъведенията, свързани с профилирането.

## Кой следва да използва настоящото ръководство?

Настоящото ръководство е предназначено предимно за лицата, които отговарят за обучението на служители на правоприлагащите органи и органите за управление на границите. То може също така директно да подпомага служители на длъжности от средно ниво при правомерното прилагане на техники за профилиране. С него се цели да се подобри разбирането на теорията и практиката на профилиране и да се илюстрира конкретно как може да се извършва профилиране при спазване на основните права.

Ръководството обхваща профилиране от полицейски служители на първа линия — например по време на действия, свързани със спиране и обиск — и проверки от граничните служители на граничните контролно-пропускателни пунктове, а именно когато се взема решение за дадено лице да се извърши по-задълбочена проверка на „втора линия“. При управлението на границите това е помощно средство за обучение за тези, които преподават общата основна учебна програма за обучение на гранични служители съгласно член 36, параграф 5 от Регламента за европейската гранична и брегова охрана (Регламент (ЕС) № 2016/1624).

В ръководството се разглежда и профилирането въз основа на анализа на мащабни масиви от данни, включително тези, регулирани от законодателството на ЕС. Профилирането в други ситуации, например профилиране, извършено в частния сектор за търговски цели, попада извън обхвата на настоящото ръководство. FRA провежда допълнителни проучвания по темата<sup>2</sup>.

## Как следва да се използва настоящото ръководство?

В настоящото ръководство е предоставен преглед на основните принципи и практики за профилиране в контекста на правоприлагането и управлението

<sup>2</sup> Вж. проекта на FRA за [изкуствения интелект, големите информационни масиви и основните права](#).

на границите. То може да се чете в цялост или да се използва като справка за подпомагане на дейности за обучение.

Ръководството съдържа три глави. В глава 1 се обяснява концепцията за профилиране, изяснява се кога профилирането става неправомерно и се описва възможното му отрицателно въздействие върху индивидите, общностите и върху упражняването на правомощия от полицейските органи и органите за управление на границите. В глава 2 са описани подробно принципите и практиките, които трябва да ръководят служителите на правоприлагащите органи и граничните служители при извършването на правомерни дейности по профилиране. И накрая, в глава 3 се разглежда конкретно алгоритмичното профилиране. Като се има предвид, че практиката в тази област не е развита до такава степен, разделът съдържа по-малко конкретни примери. Вместо това в него са представени основните рискове за основните права, свързани с профилирането с помощта на компютър, и са изложени основните правни изисквания, установени от Общия регламент за защита на данните (ОРЗД) и Директивата във връзка с полицейското сътрудничество.

Различните аспекти на ръководството са подчертани с помощта на редица визуални елементи. С ключовите точки се обобщават основните послания, като точките са маркирани в жълти полета. В светлосините полета са подчертани основните аспекти на правната рамка, а в зелените са дадени практически примери. В други полета са подчертани важни моменти, върху които да се съсредоточите, казуси и примери от съдебната практика. Въпреки усилията за разнообразяване на казусите, непропорционален брой примери са от Обединеното кралство. Това е така, защото Обединеното кралство се бори срещу неправомерното профилиране от 80-те години на миналия век, докато останалите държави членки са признали практиките за неправомерно профилиране от сравнително по-скоро. Това означава, че Обединеното кралство е разработило по-обширни и дългогодишни политики и практики в тази област, от които да се извличат примери.

## Как е изготвено настоящото ръководство?

FRA е организираща среща с експерти от различни области, за да обсъди с тях по-ранен проект на ръководството, с което да се подпомогне създаването на окончателната версия.

В това отношение FRA би искала да благодари за ценната обратна връзка при изготвянето на ръководството на експертите от Службата на Върховния комисар по правата на човека на ООН (СВКПЧ), Европейската агенция за гранична и брегова охрана (FRONTEX), Бюрото за демократични институции и права на човека (БДИПЧ) към Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ), Амнести интернешънъл, Европейската мрежа срещу расизма (ENAR), Международния център за развитие на миграционната политика (ICMPD), институт „FIZ Karlsruhe – Leibniz Institut für Informationsinfrastruktur GmbH“, групата „Европейски цифрови права“, Open Society Initiative for Europe (Инициативата за Европа на фондация „Отворено общество“), както и представители на френския омбудсман, полицейските сили на Нидерландия, Дания и Австрия и полската гранична охрана.

## Обобщение на основните точки

### 1. Защитените характеристики никога не могат да бъдат единствената основа за профилиране

- Профилирането включва **категоризиране на лицата** по определени характеристики.
- За да събират и обработват **лични данни**, правоприлагащите органи и органите за управление на границите трябва да гарантират, че събирането и обработването на данни са необходими и пропорционални, за тях има правно основание, както и валидна, правомерна цел.
- **Защитените характеристики** като раса, етнически произход, пол или религия могат да бъдат сред факторите, които правоприлагащите органи и граничните служители вземат предвид при упражняването на своите правомощия, но те **не могат да бъдат единствената или основната причина за избора на дадено лице**. (За повече информация относно „защитените характеристики“, вж. раздел 1.2.1.).
- Профилиране, което се основава единствено или главно на една или повече защитени характеристики, представлява пряка дискриминация, поради което **нарушава правата и свободите на индивида и е неправомерно**.

## 2. Всяка среща с лицата трябва да бъде почитителна, професионална и информативна

- **Срещата с добро качество** сама по себе си не елиминира профилирането, основано на пристрастия, но е по-вероятно да направи срещата по-успешна и да намали възможното отрицателно въздействие от спирането на лицето от полицаи или граничен служител. При управлението на границите професионалното и почитително поведение е изрично посочено като законово задължение.
- **Професионалното и почитително отношение** обикновено увеличава удовлетворението на лицето от срещата.
- **Поясняването на причините за спирането** на дадено лице спомага за повишаване на общественото доверие в дейността на полицейските органи и органите за управление на границите и намалява възприемането на профилирането като такова, основано на пристрастия.
- Уважението и учтивостта обаче **никога не оправдават неправомерните гранични проверки или спиране и обиск.**

## 3. Профилирането трябва да се основава на обективни и разумни причини

- За да бъдат законни, спирането и насочването към гранична проверка на втора линия трябва **да се основават на разумни и обективни причини** за наличието на подозрение.
- Личните характеристики могат да се използват като допустими фактори за профилиране. Въпреки това, за да се избегне дискриминация, **трябва да има и разумни основания за подозрение** въз основа на информация, различна от защитените характеристики.
- Действията на правоприлагащите органи и органите за управление на границите, които се основават на **конкретни и актуални разузнавателни сведения**, е по-вероятно да бъдат **обективни**.
- От решаващо значение е решението за спиране на дадено лице или за насочване към гранична проверка на втора линия **да не се основава единствено на чувствата на служителя** към лицето, тъй като по този начин съществува риск то да се основава на пристрастия, стереотипи и/или предразсъдъци.

#### 4. Неправомерното профилиране оказва отрицателно въздействие върху дейността на полицейските органи и органите за управление на границите

- **Неправомерното профилиране подкопава доверието в полицията и граничната охрана.** Това може да е причина за влошаване на отношението между полицията/граничната охрана и членовете на малцинствата и други общности, които могат да се чувстват набелязани. Това чувство за несправедливост може да е причина за загуба на доверие в полицейските и други органи от страна на отделни лица и групи, което може да доведе до по-рядко съобщаване за престъпления на полицията и намалено сътрудничество с органите. Органите от своя страна могат да гледат на определени групи с подозрение, което да доведе до по-голям брой практики за неправомерно профилиране.
- **Неправомерното профилиране подкопава ефективността на самото профилиране,** тъй като процентът на лицата, които са обект на спиране от полицейските или граничните органи, не съответства обезателно на процента на нарушенията, извършени от различните групи.
- Съществува риск от **сбъдващо се предсказание**, когато дадена малцинствена група бъде непропорционално нарочена от служителите на полицейските органи или органите за управление на границите, и в резултат се стига до по-голям брой арести или проверки на границата.

#### 5. Неправомерното профилиране има правни и финансови последици и служителите носят отговорност за това

- Служителите на правоприлагащите органи и органите за управление на границите са **отговорни** за запазването на законността на профилирането.
- **Събирането на надеждни, точни и навремени данни** е от решаващо значение за осигуряването на отчетност.
- **Ефективните механизми за подаване на жалби** могат както да предотвратят злоупотребите с власт, така и да спомогнат за осигуряването и възстановяването на общественото доверие в дейността на полицейските органи и органите за управление на границите.
- **Срещи с обществеността с цел обратна връзка**, за да се изслушат техните мнения, да се обсъди профилирането и да се събере обратна връзка за дейностите, да се предоставят възможности за научаване на важни уроци и подобряване на действията, свързани с профилирането.

## 6. При алгоритмичното профилиране трябва да са спазени специфичните предпазни мерки за защита на данните

- При разработването и използването на алгоритмично профилиране във всеки етап от процеса могат да се появят **пристрастия**. За да се избегне това и евентуални нарушения на основните права впоследствие, **ИТ експертите и служителите, които тълкуват данните, трябва да имат ясно разбиране за основните права**.
- Използването на **надеждни данни** е от решаващо значение. Въвеждането на данни, които отразяват съществуващи пристрастия или са от ненадеждни източници в алгоритъм, ще доведе до пристрастни и ненадеждни резултати.
- Алгоритмичното профилиране трябва да бъде **законно, необходимо и пропорционално**
- Обработването на данни трябва да има **конкретна цел**.
- Физическите лица имат **право да бъдат информирани**, като получават информация за събираните и съхраняваните лични данни, за обработката и нейната цел, и за своите права.
- Данните трябва да се **събират, обработват и съхраняват безопасно**. От органите се очаква да документират дейностите по обработване (включително какво се прави с данните) и да водят регистри за данните (включително информация за лицето/ата, което/които има/т достъп до данните).
- Неправомерното обработване на данни трябва да бъде **предотвратявано и разкривано**: 1) чрез предварителни оценки на въздействието и 2) чрез използване на инструменти за поверителност, вградени още при проектирането на алгоритъма.

### Приложими уебсайтове

#### *Европейски съюз*

Съд на Европейския съюз: <http://www.curia.eu>

Законодателство на ЕС: <http://eur-lex.europa.eu/>

Агенция на Европейския съюз за основните права (FRA): <http://fra.europa.eu>

Европейски парламент: <http://www.europarl.europa.eu>

#### *Съвет на Европа*

Комитет на министрите на Съвета на Европа: <http://www.coe.int/cm>

Европейски съд по правата на човека (ЕСПЧ): <http://www.echr.coe.int>



**Организация на обединените нации**

Служба на върховния комисар на ООН за правата на човека (СВКПЧ):

<http://www.ohchr.org>

**Борба с дискриминацията**

Европейска комисия срещу расизма и нетолерантността (ЕКРН):

<http://www.coe.int/ecri>

Европейска мрежа на националните органи за равно третиране (Equinet):

<http://www.equineteurope.org/>

Национални органи за равно третиране:

<https://equineteurope.org/members-map/>

**Защита на данните**

Европейски надзорен орган по защита на данните (ЕНОЗД):

<https://edps.europa.eu/>

Европейски комитет по защита на данните (ЕКЗД): <https://edpb.europa.eu>

Национални органи по защита на данните:

[https://edpb.europa.eu/about-edpb/board/members\\_en](https://edpb.europa.eu/about-edpb/board/members_en)

**Правоприлагане**

Независима мрежа на органите за жалби срещу полицията (IPCAN):

<https://ipcan.org/>

Агенция на Европейския съюз за обучение в областта на правоприлагането (CEPOL): <https://www.cepol.europa.eu/>

Агенция на Европейския съюз за сътрудничество в областта на правоприлагането (Европол): <https://www.europol.europa.eu/>

**Управление на границите**

Европейска агенция за гранична и брегова охрана (FRONTEx):

<https://frontex.europa.eu/>

Европейска служба за подкрепа в областта на убежището (EASO):

<https://www.easo.europa.eu/>

**Широкомащабни бази данни**

Агенция на Европейския съюз за оперативното управление на широкомащабни информационни системи в пространството на свобода, сигурност и правосъдие (eu-LISA): <https://www.eulisa.europa.eu/>



# 1

## Първи стъпки: Какво представлява профилирането?

В тази глава е описано какво се разбира под профилиране и са пояснени главните основни права, които то може да засегне. Тук профилирането се разглежда в контекста на правоприлагането и дейностите по управление на границите, като са разгледани три основни елемента:

- Понятието за профилиране и неговото използване от правоприлагащите органи и органите за управление на границите. В този раздел също така са представени някои от различните видове профилиране.
- Най-важните принципи на основните права, които трябва да се спазват, за да се извършва правомерно профилиране, а именно недискриминацията и правата на зачитане на личния живот и защита на данните.
- Потенциалните отрицателни въздействия на профилирането, включително възможните последици върху индивидите и върху взаимоотношенията с общностите, както и доверието в полицейските органи и органите за управление на границите.

### 1.1. Определение на профилирането

Профилирането включва **категоризиране на лицата** по лични характеристики. Тези характеристики могат да бъдат „неизменни“ (като възраст или височина) или „променливи“ (като облекло, навици, предпочитания и други елементи на поведението). Профилирането включва извличане на данни, при

което лицата биват категоризирани „въз основа на някои от техните видими характеристики, за да се направят заключения с известна степен на грешка за други, които не са видими“<sup>3</sup>.

## Основни точки

- Профилирането включва **категоризиране на лицата** по подразбиращи се характеристики.
- В контекста на правоприлагането и управлението на границите профилирането има две основни цели: **да се идентифицират известни лица въз основа на разузнавателни сведения за конкретно лице** и като **метод за прогнозиране** да се идентифицират „неизвестни“ лица, които могат да представляват интерес за правоприлагащите органи и органите за управление на границите. И двете могат да включват съзнателни или несъзнателни пристрастия, които да доведат до дискриминация на лицата.
- Дейностите на граничните служители и на служителите на правоприлагащите органи във връзка с профилирането могат да бъдат повлияни от пристрастия, произтичащи от техния индивидуален или професионален опит. Тези пристрастия могат да окажат влияние и да променят оценката при профилирането, като засегнат както законността, така и ефективността на полицейската дейност.
- Възможно е стереотипите до известна степен да отразяват статистическа истина. Въпреки това, дори в тези случаи те **остават проблематични**, ако доведат до това лицето да бъде третирано като член на група, а не въз основа на неговата/нейната индивидуална ситуация.
- При разработването и използването на алгоритмично профилиране **във всеки етап от процеса могат да се появят пристрастия**. За да се избегнат тези и евентуални нарушения на основните права впоследствие, ИТ експертите, които създават алгоритмите и служителите, които събират и тълкуват данните, трябва да имат ясно разбиране за основните права и как да ги прилагат в този контекст.

Практиките за профилиране се използват за:

- Генериране на знания чрез анализиране на съществуващите данни, за да се направят предположения за дадено лице. При профилиране се използват минали преживявания и статистически анализ, за да се установи взаимовръзка между определени характеристики и конкретни резултати или поведение.

3 Dinant J.-M., Lazaro C., Pouillet Y., Lefever N. и Rouvroy A. (2008 г.), стр. 3.

- Подкрепа на процесите на вземане на решения чрез използване на тези взаимовръзки за вземане на решение относно това какви действия да бъдат предприети.

Това прави профилирането мощен инструмент за служителите на правоприлагащите органи и граничните служители. Това обаче носи някои значителни рискове:

- При профилирането се установяват общи взаимовръзки, които може да не са верни за всяко отделно лице. Всяко дадено лице може да бъде „изключение от правилото“.
- Чрез профилите може да се генерират неправилни взаимовръзки, както за конкретни лица, така и за цели групи.
- Чрез профилите може да бъдат създадени вредни стереотипи и да се стигне до дискриминация.
- Възможно е някои стереотипи да отразяват статистическа истина. Въпреки това, дори в тези случаи стереотипите остават проблематични, ако доведат до това дадено лице да бъде третирано като член на група, а не като отделно лице.

## **Примери**

### **Потенциално неточно профилиране**

*Предположението, че „жените живеят по-дълго от мъжете“ е подкрепено от фактически изследвания; въпреки това, даден мъж може да живее по-дълго от дадена жена. Следователно всяко вземане на решение спрямо жена въз основа на това предположение носи риск да бъде неточно в отделния случай и ще остане вярно само от средностатистическа гледна точка.*

*Отделни лица могат да позволяват на семейството или приятелите си да използват автомобила им, което прави ненадежден какъвто и да е профил на рисково поведение при шофиране въз основа на собствеността върху автомобила.*

## 1.1.1. Профилиране в контекста на правоприлагането и управлението на границите

Профилирането се използва често и законно от служителите на правоприлагащите органи и от граничните служители с цел предотвратяване, разследване и наказателно преследване на престъпления, както и за предотвратяване и разкриване на нелегална имиграция.

**Профилиране** означава „всяка форма на автоматизирано обработване на лични данни, изразяващо се в използване на лични данни за оценяване на някои лични аспекти, свързани с дадено физическо лице, и по-конкретно за анализиране или прогнозиране на аспекти, отнасящи се до изпълнението на професионалните задължения на това физическо лице, неговото икономическо състояние, здраве, лични предпочитания, интереси, надеждност, поведение, местоположение или движение“.<sup>4</sup> Резултатите от това обработване на данни се използват за насочване на дейността на органите за управление на границите и правоприлагащите органи, като спиране и обиск, арести, отказ за достъп до определени зони или насочване към по-задълбочени „проверки на втора линия“ на границата. Профилирането има две основни приложения:

- За идентифициране на лица въз основа на специфични разузнавателни данни. За целта се използва профил, в който се изброяват характеристиките на конкретни заподозрени въз основа на събрани доказателства за определено събитие.
- Като метод за прогнозиране за идентифициране на „неизвестни“ лица, които могат да представляват интерес за правоприлагащите органи и органите за управление на границите. Това се основава на анализ на данни и информирани предположения, получени от опит. В идеалния случай методите за прогнозиране са съсредоточени върху поведението. На практика обаче вниманието често не е насочено към поведението (или не само

---

4 [Директива \(ЕС\) 2016/680 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г. относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни от компетентните органи за целите на предотвратяването, разследването, разкриването или наказателното преследване на престъпления или изпълнението на наказания и относно свободното движение на такива данни, и за отмяна на Рамково решение 2008/977/ПВР на Съвета, ОВ L 119 \(Директива във връзка с полицейското сътрудничество\)](#), чл. 3, параграф 4.

към него), а към видимите физически характеристики, като възраст, пол или етническа принадлежност.

В таблица 1 е дадено сравнение на ключовите характеристики на тези два вида профилиране в контекста на полицейската дейност.

**Таблица 1: Характеристики на специфична полицейска дейност въз основа на информация и полицейска дейност с цел прогнозиране**

	<b>Специфична полицейска дейност въз основа на информация</b>	<b>Полицейска дейност с цел прогнозиране</b>
<b>Контекст</b>	Извършено е престъпление или е подаден сигнал за конкретно лице	Не е извършено престъпление или не е получен сигнал за конкретно лице
<b>Подход</b>	Реактивен	Проактивен
<b>Цел</b>	Задържане на заподозрени лица	Прогнозиране къде и кога могат да се случат престъпления или кой може да се опита да влезе незаконно в страната
<b>Използвани данни</b>	Специфична информация, свързана със случая („индивидуален профил“)	Обща информация, свързана с няколко случая
<b>Вид на процеса</b>	Управляваните от данни и човека процеси се комбинират	Основно управляван от данни („анализ на риска“)

Източник: FRA, 2018 г.

И двата вида профилиране могат да бъдат неправомерни, ако не са извършени в съответствие със специфични предпазни мерки, като профилирането трябва да бъде обективно и разумно обосновано. В глава 2 и глава 3 е предоставена практическа информация за това как да се гарантира, че профилирането е едновременно правомерно и в съответствие с правата на човека.

## 1.1.2. Определение на алгоритмичното профилиране

Бързото развитие на технологиите означава, че профилирането все повече се основава на използването на данни, съхранявани в бази данни и информационни системи (ИТ системи). При алгоритмичното профилиране се използват различни техники за профилиране на хора въз основа на взаимовръзки

и модели в данните. Алгоритмичното профилиране дава възможност на служителите на правоприлагащите органи и органите за управление на границите да се насочват към лица или конкретни групи, които представляват определен риск въз основа на анализ на данните.

Чрез алгоритмичното профилиране се повдигат важни въпроси, свързани с основните права, например потенциална дискриминация и нарушения на правата на зачитане на личния живот и защита на данните. В този раздел на ръководството е обърнато внимание на това как служителите на правоприлагащите органи и органите за управление на границите могат да използват и третират данните в съответствие с принципите на основните права в ежедневната си работа.

### **Обработване на лични данни: какво казва законът?**

Правните стандарти за обработване на лични данни с цел създаването на профили са посочени в правната рамка на ЕС за защита на данните. Съгласно член 4, параграф 4 от Общия регламент за защита на данните (ОРЗД) и член 3, параграф 4 от Директивата във връзка с полицейското сътрудничество, „профилиране“ означава всяка форма на автоматизирано обработване на лични данни, изразяващо се в използване на лични данни за оценяване на някои лични аспекти, свързани с дадено физическо лице, и по-конкретно за анализиране или прогнозиране на аспекти, отнасящи се до изпълнението на професионалните задължения на това физическо лице, неговото икономическо състояние, здраве, лични предпочитания, интереси, надеждност, поведение, местоположение или движение“.

Член 22, параграф 1 от ОРЗД гласи, че профилирането е приемливо само при условие че решението не се основава единствено на автоматизирано обработване и не поражда последствия, които биха засегнали в значителна степен субекта на данните.

При профилирането, попадащо в обхвата на Директивата във връзка с полицейското сътрудничество (вж. [раздел 3.1](#) за алгоритмичното профилиране и защитата на данните), трябва да се спазва член 11, параграф 3 от Директивата във връзка с полицейското сътрудничество. В него е предвидено, че „в съответствие с правото на Съюза се забранява



профилирането, което води до дискриминация на физически лица въз основа на специалните категории лични данни, посочени в член 10\*“.

\*„Специални категории лични данни“ са „лични данни, разкриващи расов или етнически произход, политически възгледи, религиозни или философски убеждения, членство в професионални съюзи, обработването на генетични данни, биометрични данни с цел уникално идентифициране на физическото лице, данни, свързани със здравето или сексуалния живот и сексуалната ориентация на лицето“. Вж. Директива във връзка с полицейското сътрудничество, член 10, параграф 1.

Методът, използван за генериране на профили за алгоритмично профилиране, е подобен на техниката, известна като „поведенчески анализ“, при който се осъществяват връзки между определени характеристики и модели на поведение. Във фигура 1 е показано как алгоритмите могат да се използват за прогнозиране.

### **Съсредоточаване върху начина, по който алгоритмите се използват в подкрепа на вземането на решения**

С увеличената наличност и използването на данни, вземането на решения все повече се улеснява или замества от методи за прогнозно моделиране, често наричани „използване на алгоритми“. Алгоритъмът представлява последователност от команди за компютър за преобразуване на входните данни в изходни. Редица алгоритми се основават на статистически методи и използват техники, които изчисляват връзките между различните променливи. Например данните за това колко алкохол консумира дадена група хора и данните за продължителността на живота на същата група могат да се използват заедно за изчисляване на средното влияние на консумацията на алкохол върху продължителността на живота.

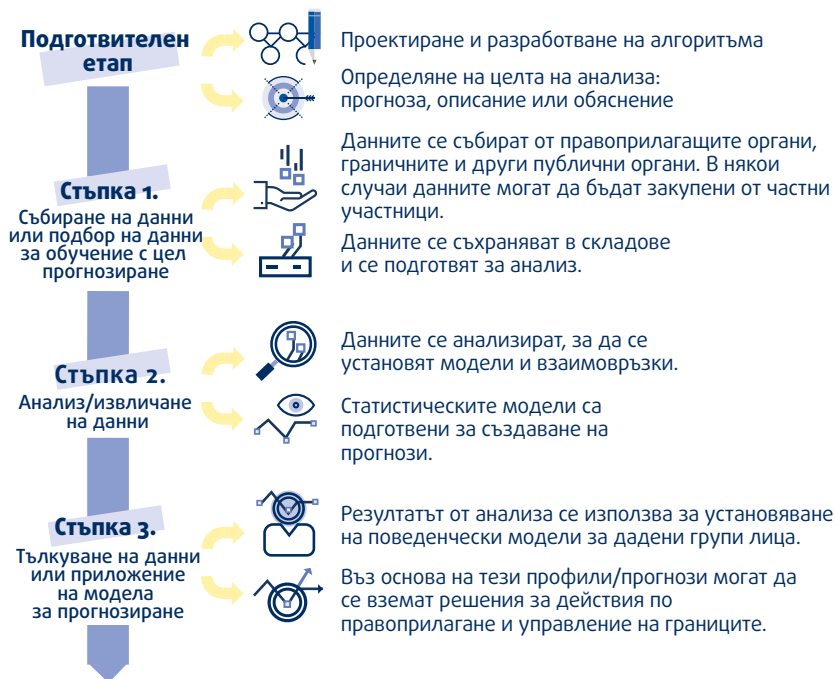
Резултатът от алгоритмите винаги е вероятност, което означава, че съществува известна степен на несигурност относно направените връзки или класификации. Например доставчиците на електронна поща използват алгоритми, за да установят кои съобщения са спам и да ги изпратят в папката за нежелана поща. Алгоритмите работят

добре, но не са идеални. Понякога нежеланата поща се пропуска и попада във входящата кутия – това е фалшиво отрицателен резултат (т.е. пощата неправилно е определена като нежелана). По-рядко се случва желано електронно съобщение да бъде избрано от филтъра за нежелана поща и изпратено в папката за нежелана поща – това е фалшиво положителен резултат.

Основното разбиране за начина, по който алгоритмите подпомагат вземането на решения, дава възможност на практикуващите да установяват и задават правилните въпроси относно потенциалните проблеми с използването на алгоритми, включително техния потенциал за дискриминация и нарушения на правата на зачитане на личния живот и защита на данните.

*За повече информация вж. FRA (2018b).*

**Фигура 1: Процес на алгоритмично профилиране в контекста на правоприлагането и управлението на границите**



Източник: FRA, 2018 г. (адаптирано от/въз основа на Perry, W.L. и др. (2013 г.), стр. 11–15, и Zarsky, T.Z. (2002–2003 г.), стр. 6–18)

Създаването на алгоритми за прогнозиране е сложен процес, който включва много решения, взети от няколко души, участващи в процеса. Като такъв той не се отнася само до следвани от компютър правила, но и до процеса на събиране, подготовка и анализ на данни. Това е извършван от хора процес, който включва няколко етапа, като решенията се вземат от разработчиците и мениджърите. Статистическият метод е само част от процеса за разработване на окончателните правила, които се използват за прогнозиране, класификация или взимане на решения.<sup>5</sup> Във всеки случай начинът на събиране и използване на данните може да бъде дискриминационен.

5 FRA (2018b), стр. 4.

### **Пример**

*За да бъде ефективен и точен, в софтуера за разпознаване на лица трябва да бъдат заредени огромно количество снимки и данни. Колкото повече данни получава, толкова по-точни ще бъдат изводите му. И все пак до момента изображенията, заредени в алгоритмите с цел подготвянето им, до голяма степен са на бели мъже със сравнително малък брой жени и/или лица от друг етнически произход. Вследствие на това получените от софтуера резултати са по-неточни и носят по-голяма вероятност за неточност за лица, принадлежащи към тези групи. Когато се използва от служители на правоприлагащите органи или гранични служители с цел профилиране на лица или вземане на решения например за ареста на лицата, това може да доведе до грешки с потенциално сериозно въздействие върху правата и свободите на лицето.*

*За повече информация вж. Center on Privacy and Technology at Georgetown Law (2016 г.); и Buolamwini J., Gebru T. (2018 г.).*

Във всеки етап от процеса на алгоритмично профилиране могат да се появят пристрастия. За да се избегнат дискриминационни пристрастия и нарушения на правата на защита на данните и неприкосновеността на личния живот, както разработчиците на алгоритмите, така и служителите на правоприлагащите органи и граничните служители, които събират и тълкуват данните, трябва ясно да разбират основните права и тяхното приложение в този контекст.

Използването на надеждни данни е от решаващо значение. При алгоритмичното профилиране трябва да се оценява качеството на използваните данни, за да се гарантира, че те са надеждни: колкото по-ниска е тяхната променливост, толкова по-висока е тяхната надеждност. Използването на данни, които отразяват съществуващи пристрастия или са от ненадеждни източници, за създаването на алгоритъм ще доведе до пристрастни и ненадеждни резултати. Грешки могат да възникнат и при извеждане на прогнози от данните:

- Фалшивите положителни резултати се отнасят до случаите, в които дадени лица са избрани и подложени на допълнителен контрол въз основа на погрешната прогноза, че те представляват риск.

- Фалшивите отрицателни резултати се отнасят до лица, които представляват реален риск в контекста на правоприлагането и операциите по управление на границите, но не са установени като такива от системата.

## 1.2. Кога профилирането е неправомерно?

### Основни точки

- Личните характеристики могат да се използват като допустими фактори за профилиране. Но за да се избегне дискриминация при профилирането, вследствие на което то да стане неправомерно, трябва да има и разумни основания за подозрение въз основа на информация, различна от **защитените основания**.
  - Защитените основания включват пол, раса, цвят на кожата, етнически или социален произход, генетични характеристики, език, религия или убеждения, политически или други мнения, принадлежност към национално малцинство, имотно състояние, рождение, увреждане, възраст и сексуална ориентация.
  - Защитените основания могат да бъдат разкрити, изведени или прогнозирани с помощта на други лични данни.
- За да събират и обработват **лични данни**, правоприлагащите органи и органите за управление на границите трябва да гарантират, че събирането и обработването на данни са необходими и пропорционални, за тях има правно основание, както и валидна, правомерна цел.
  - Личните данни представляват всяка информация, която може да се използва за пряко или непряко идентифициране на дадено лице, например: име, идентификационен номер, данни за местоположението или физическа, физиологична, генетична, психическа, икономическа, културна или социална идентичност, специфична за лицето.

Когато се използва законно, профилирането е **легитимна техника за разследване**. За да бъде правомерно, профилирането трябва да се основава на **обективни и разумни причини** и да не нарушава основните права, като правото на недискриминация и на защита на личните данни. Ще се счита, че за профилирането няма обективно и разумно оправдание, „ако не преследва легитимна цел или ако няма разумно отношение на пропорционалност между използваните средства и целта, която се реализира.“<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Европейска комисия срещу расизма и нетолерантността (ЕКРН) (2007 г.), параграф 28.

Профилирането може да засегне много различни основни права. В този раздел е обърнато внимание на основните права, засегнати главно от неправомерно профилиране: правото на недискриминация и правата на неприкосновеност на личния живот и защита на данните. Профилирането ще бъде считано за неправомерно, ако:

- включва актове на неоправдано отличително третиране на лица въз основа на защитени основания (вж. [раздел 1.2.1](#)), или
- ненужно пречи на личния живот на дадено лице и/или не е в съответствие с правилата относно обработването на лични данни (вж. [раздел 1.2.2](#)).

## 1.2.1. Забрана на дискриминацията

### Забрана на дискриминацията: какво казва законът?

**„Забранена е всяка форма на дискриминация**, основана по-специално на пол, раса, цвят на кожата, етнически или социален произход, генетични характеристики, език, религия или убеждения, политически или други мнения, принадлежност към национално малцинство, имотно състояние, рождение, увреждане, възраст или сексуална ориентация.“\*

*Член 21 от Хартата на основните права на ЕС*

**„Упражняването на всяко право, предвидено в закона, следва да бъде осигурено без всякаква дискриминация**, основана на пол, раса, цвят на кожата, език, религия, политически и други убеждения, национален или социален произход, принадлежност към национално малцинство, имущество, рождение или друг някакъв признак.

Никой не може да бъде дискриминиран от който и да е орган на властта на каквото и да е основание, включително посочените в параграф 1.“

*Член 1 от Протокол № 12 към Европейската конвенция за правата на човека*

\* Трябва да се отбележи, че на практика много държави членки са разширили защитата срещу дискриминация извън основанията, изброени в Хартата и в Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ).

Дискриминация е налице, „когато едно лице е, било е, или би било третирано по-малко благоприятно от друго в сравнима ситуация“ въз основа на възприемана или действителна лична характеристика.<sup>7</sup> Тези характеристики се наричат „защитени основания“ или „защитени характеристики“ в законодателството в областта на недискриминацията. Повече информация за европейското право и юриспруденция в областта на недискриминацията е достъпна в изданието от 2018 г. на Наръчника по европейско право в областта на недискриминацията, публикувано съвместно от FRA и Съвета на Европа.<sup>8</sup>

Съществуват няколко вида дискриминация:

**Пряка дискриминация** е налице, когато дадено лице бъде третирано по-малко благоприятно, *единствено или главно* въз основа на защитено основание, като раса, пол, възраст, увреждане или етнически произход.<sup>9</sup>

### Пример

*В отговор на терористична заплаха полицията има правомощието да спира и обискера всяко лице, за което смята, че може да е замесено в терористична дейност. Смята се, че заплахата идва от терористична организация, която извършва дейност в определен регион на света, но не са налице допълнителни конкретни разузнавателни сведения за това. Ако полицейски служител спре мъж единствено или главно защото външността му сочи, че той може да произхожда от същия регион на света, това би представлявало пряка дискриминация и би било неправомерно.*

Проява на **непряка дискриминация** (наричана още „дискриминация с неравномерно въздействие“ в контекста на правоприлагането и управлението на границите) е налице, когато *видимо неутрална* разпоредба, критерий или практика биха поставили лицата с конкретни защитени характеристики в неблагоприятно положение в сравнение с други лица, освен ако тази

7 Директива 2000/43/ЕО на Съвета от 29 юни 2000 г. относно прилагане на принципа на равно третиране на лица без разлика на расата или етническия произход, ОВ L 180, член 2; и Директива 2000/78/ЕО на Съвета от 27 ноември 2000 г. за създаване на основна рамка за равно третиране в областта на заетостта и професиите, ОВ L 303, член 2.

8 FRA и Съвет на Европа (2018 г.).

9 *Пак там*, стр. 43.

разпоредба, критерий или практика е обективно оправдана от законната си цел и средствата за постигане на тази цел са необходими и пропорционални.<sup>10</sup> Непряката дискриминация обикновено изисква статистически данни, за да се оцени дали дадено лице на практика е третирано по-малко благоприятно от друго въз основа на това, че е член на група със специфични защитени характеристики.

### **Пример**

*За да извършат рутинна проверка, правоприлагащите органи решават да спират един на всеки 10 автомобила в град X между 21:00 и 01:00 ч.; 60 % от населението на град X, шофиращо през тези часове, е от афро-карибски произход, като се има предвид, че афро-карибското население на града и околността не надвишава 30 %. Тъй като тази група вероятно ще бъде засегната по-неблагоприятно от другите, това би означавало непряка дискриминация.*

Разглеждането на дискриминацията въз основа на единно основание не отразява адекватно различните прояви на неравностойно третиране. С „**множествена дискриминация**“ се описва дискриминация, която се извършва по няколко основания, действащи отделно. Например дадено лице може да се сблъска с дискриминация не само поради етническия си произход, но и поради своите възраст и пол.<sup>11</sup> С „**комбинирана дискриминация**“ се описва ситуация, при която няколко основания действат и си взаимодействат едновременно по такъв начин, че не могат да бъдат отделени и пораждат специфични видове дискриминация (вж. полето за пример).

### **Пример**

*Полицейски служител спира и обискира млад мъж от африкански произход без основателно подозрение, че е извършил престъпление. Той е обект на дискриминация не само поради възрастта си – полицията не спира всички младежи – или етническия си*

<sup>10</sup> Директива 2000/78/ЕО на Съвета от 27 ноември 2000 г. за създаване на основна рамка за равно третиране в областта на заетостта и професиите, ОВ L 303 (Директива за равно третиране в областта на заетостта), член 2; вж. още FRA и Съвет на Европа (2018 г.), стр. 53.

<sup>11</sup> FRA и Съвет на Европа (2018 г.), стр. 59.



*произход — полицията не спира всички от африкански произход, а именно защото е едновременно млад и от африкански произход.*

Дискриминация може да възникне и при автоматизираното обработване на лични данни и използването на алгоритмично профилиране. Дискриминация може да възникне при създаването и прилагането на алгоритми, чрез прирастия, които са включени — съзнателно или не — в алгоритъма, както и когато се вземат решения въз основа на получената информация.

Член 9, параграф 1 от ОРЗД изрично гласи, че е забранено обработването на специални категории лични данни, разкриващи лични характеристики, като расов или етнически произход, политически възгледи, религиозни или философски убеждения (вж. [фигура 9](#) в [раздел 2.2.4](#) за пълен списък на защитените основания). Тази забрана може да бъде отменена в конкретни случаи, например по причини от важен обществен интерес, при условие че за отмяната на забраната има правно основание, тя е пропорционална, необходима и са осигурени подходящи предпазни мерки.<sup>12</sup>

По подобен начин, в контекста на предотвратяването, разследването, разкриването и наказателното преследване на престъпления, в член 11, параграф 3 от Директивата във връзка с полицейското сътрудничество, относно автоматизираното вземане на индивидуални решения се забранява „профилирането, което води до дискриминация на физически лица въз основа на специалните категории лични данни“, включително данни, разкриващи расов или етнически произход и религиозни възгледи, както и генетични и биометрични данни.<sup>13</sup> Отново изключенията от тази забрана се разрешават в определени случаи, но трябва да са необходими, да са взети подходящите предпазни мерки, да е налице правно основание или да се цели защитаване на жизненоважни интереси на дадено лице.<sup>14</sup>

12 Общ регламент относно защитата на данните, член 9, параграф 2, буква ж).

13 За повече информация вж. Работна група за защита на личните данни по член 29 (2017b).

14 Директива (ЕС) 2016/680 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г. относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни от компетентните органи за целите на предотвратяването, разследването, разкриването или наказателното преследване на престъпления или изпълнението на наказания и относно свободното движение на такива данни, и за отмяна на Рамково решение 2008/977/ПВР на Съвета, ОВ L 119 (Директива във връзка с полицейското сътрудничество), член 10.

### **Забрана на дискриминационното профилиране: какво казва законът?**

**„Профилиране, което води до дискриминация** на физически лица въз основа на лични данни, които по своето естество са особено чувствителни, що се отнася до основните права и свободи, **следва да бъде забранено** при условията, определени в членове 21 и 52 от Хартата [на основните права].“

*Съображение 38 от Директивата във връзка с полицейското сътрудничество*

В съответствие с правото на Съюза **се забранява профилирането, което води до дискриминация** на физически лица въз основа на специалните категории лични данни, посочени в член 10\*.“

*Член 11, параграф 3 от Директивата във връзка с полицейското сътрудничество*

*\*Член 10 от Директивата във връзка с полицейското сътрудничество: „данни, разкриващи расов или етнически произход, политически възгледи, религиозни или философски убеждения, членство в професионални съюзи, обработването на генетични данни, биометрични данни с цел уникално идентифициране на физическото лице, данни, свързани със здравето или сексуалния живот или сексуалната ориентация на лицето“.*

**„При извършване на гранични проверки граничните служители не дискриминират** лицата на основание пол, раса или етнически произход, религия или вероизповедание, увреждания, възраст или сексуална ориентация.“

*Член 7 от Кодекса на шенгенските граници*

Забраната на дискриминацията не означава, че личните характеристики не могат да се използват като легитимни фактори за профилиране в контекста на наказателни разследвания или гранични проверки (вж. [раздел 2.3](#)). Трябва обаче да има разумни основания за подозрение въз основа на информация, различна от защитените основания. Например дадено лице може да отговаря на конкретно описание на заподозрян или външният му вид може да не съответства на информацията, съдържаща се в неговия документ за пътуване.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Обединено Кралство, Камара на лордовете (UKHL) (2006 г.), лорд Scott, Становища на лордовете относно обжалването на решение по дело *R (по жалбата на Gillan и другу)/Commissioner of the Metropolitan Police и другу*, [2006 г.] UKHL 12, 8 март 2006 г., точка 67.

## Акцент върху дискриминацията въз основа на гражданство

В член 21 от Хартата на основните права на ЕС се **ограничава забраната на дискриминацията въз основа на гражданството на гражданите на ЕС**. В Директивата за равенството между расите гражданството не е сред защитените основания.

Държавите членки обаче разшириха обхвата на забраната за дискриминация, така че по различни начини да се обхване гражданството. Това включва признаване, че понякога гражданството се използва като заместител на расата, етническият произход или религията. В някои такива случаи „различията в третирането въз основа на гражданство [...] [ще бъдат] определени за нарушаващи законодателството, което забранява дискриминацията на тези основания“ (вж. Европейска мрежа на правните експерти в областта на равенството между половете и недискриминацията, 2016 г., стр. 99). На практика често е трудно да се разграничи дискриминацията въз основа на гражданство и тази въз основа на етническа принадлежност.

Фактът, че гражданството не е изрично посочено като потенциално основание за дискриминация в член 21 от Хартата, отразява преди всичко различния статут на гражданите на ЕС (и други лица, които се ползват от правото на свободно движение съгласно законодателството на ЕС) и гражданите на трети държави съгласно правото на ЕС. Това е от особено значение при изпълнение на граничните процедури, където гражданството е решаващ фактор при определянето дали дадено лице ще бъде подложено на щателна проверка или трябва да притежава виза, за да влезе в (или да премине през) Шенгенското пространство.

В същото време систематичното насочване към проверки на втора линия на всички лица с определено гражданство носи риска от дискриминация. Гражданството може да представлява законна част от рисковите профили за разкриване на незаконна миграция или предполагаеми жертви на трафик на хора, но не трябва да бъде единственият или основният механизъм за проверка на втора линия. Освен това, също както и в други видове контекст, диференцираното третиране въз основа на гражданството става дискриминационно и следователно неправомерно, когато се използва като заместител

на дискриминация на защитени основания, тясно свързани с гражданството, например раса, етническа принадлежност или религия.

В препоръчителните принципи и насоки относно правата на човека по международните граници от 2014 г. Службата на Върховния комисар по правата на човека на ООН включва гражданството сред защитените основания, които не трябва да се използват за профилиране на мигранти (Принцип 8).

### Съдебна практика

Делото *Rosalind Williams Lecraft/Испания* е заведено, тъй като една жена е спряна от полицаи на перона на гара в Испания и помолена да покаже документите си за самоличност. Жената е попитала полицаия защо е единствената, спряна на перона, а той е отговорил: „Защото сте чернокожа.“ В своето решение Комитетът по правата на човека на ООН подчерта, че като цяло е законно да се извършват проверки на самоличността в интерес на обществената безопасност и с цел предотвратяването на престъпления и наблюдение на незаконната имиграция. Той обаче констатира, че „когато органите на властта извършват тези проверки, физическите или етническите характеристики на целевите лица не трябва да се считат за показателни за тяхното евентуално незаконно пребиваване в страната. Не трябва и проверките на самоличността да се извършват по такъв начин, че да бъдат насочени само към хора с определени физически характеристики или етнически произход. Това не само би повлияло неблагоприятно на достойнството на засегнатите лица, но и би допринесло за разпространението на ксенофобски нагласи сред населението; освен това би било в противоречие с ефективната политика за борба с расовата дискриминация“.

През 2017 г. е подадена подобна жалба до ЕСПЧ във връзка с отношението към пакистански гражданин по време на и след спиране от полицията в Испания. Съдът ще трябва да реши дали жалбоподателят е претърпял дискриминация въз основа на етнически произход по време на проверката на самоличността и дали е налице нарушение на член 8 (право на личен и семеен живот) по отношение на това, че испанските органи на властта не са предприели всички разумни мерки

за разкриването на възможни расистки мотиви зад инцидента. Към момента на съставяне на настоящия документ все още не е произнесено решение.

*За повече информация вж. Съвет на ООН по правата на човека, Rosalind Williams Lecraft/Испания, Съобщение № 1493/2006 и ЕСПЧ, Zeshan Muhammad/Испания, № 34085/17, заведено на 6 май 2017 г. Вж. още FRA и Съвет на Европа (2018 г).*

По делото *B.S./Испания* жена от нигерийски произход, предлагаща секс услуги и законно пребиваваща в Испания, твърди, че е била малтретирана физически и устно от испанската полиция въз основа на нейната раса, пол и професия. Тя твърди, че за разлика от други предлагащи секс услуги лица от европейски произход, тя е подложена на многократни полицейски проверки и е жертва на расистки и сексистки обиди. Чрез две намеси на трети страни от AIRE Centre и Отдела за европейски социални изследвания на университета в Барселона, е било поискано от ЕСПЧ да признае наличието на комбинирана дискриминация. Съдът е констатирал нарушение на член 3 (забрана на нечовешкото и унизителното отношение), но този път е направил дори повече, като е извършил отделно проучване, дали е проведено разследване за наличието на евентуална причинно-следствена връзка между предполагаемите расистки нагласи и насилствените действия на полицията. По този въпрос ЕСПЧ е констатирал нарушение на член 14 (забрана на дискриминацията), тъй като местните съдилища не са взели предвид особената уязвимост на жалбоподателката, присъща на положението ѝ на африканска жена, работеща като проститутка. Въпреки че е възприет комбиниран подход, в решението не се използва терминът „комбинираност“.

*За повече информация вж. ECtHR, B.S./Испания, № 47159/08, 24 юли 2012 г.*

### **Акцент върху доказателствената тежест**

През 2016 г. френският Касационен съд за първи път се произнесе по въпроса за дискриминационните проверки на самоличността. В своите *решения от 9 ноември 2016 г.* съдът е постановил, че полицията е

извършила дискриминационни проверки на самоличността на трима от 13 мъже от африкански или арабски произход. Той е констатирал, че държавата носи отговорност в тези случаи и е наредил тя да плати обезщетение на тримата ищци. По осем други дела съдът е постановил, че оспорваните проверки на самоличността са законни, тъй като се основават на обективни и следователно недискриминационни елементи. Съдиите не са се произнесли по другите две дела, като са ги върнали на по-долна инстанция за преразглеждане.

Съдът също така е изяснил и доказателствената тежест в такива случаи. Проверките на самоличността не се записват, когато не водят до съдебно или административно производство. Съдът е пояснил, че ищците трябва да представят на съдилищата доказателства, които да показват наличието на дискриминация. Полицията трябва да докаже или липсата на диференцирано третиране при провеждането на проверката на самоличността, или че диференцираното третиране е било обосновано от обективни елементи.

Освен това съдът е констатирал, че съдиите могат да вземат предвид като доказателства проучвания и статистическа информация, удостоверяващи честотата на проверките на самоличността, извършени на дискриминационни основания на същата група от населението като ищеца (т.е. видими малцинства, определени от физически характеристики, произтичащи от реален или предполагаем етнически произход). Само тези доказателства обаче са недостатъчни, за да предполагат дискриминация.

Следователно съдът е приел, че проверката на самоличността въз основа на физически характеристики, свързани с действителен или предполагаем етнически произход, без предварителна обективно обосновка е дискриминационна и представлява сериозно нарушение, за което в тези три случая държавата носи отговорност.

*За повече информация вж. Франция, Касационен съд (Cour de Cassation), Décision 1245, 9 ноември 2016 г.*

## 1.2.2. Правото на зачитане на личния живот и правото на защита на личните данни

Съгласно законодателството на ЕС, правото на зачитане на личния живот (член 7 от Хартата) и защитата на личните данни (член 8 от Хартата) са различни, макар и тясно свързани права. Правото на личен живот (или правото на неприкосновеност на личния живот) е по-широко право, което забранява *всяка намеса* в личния живот на дадено лице. Под „личен живот“ се разбира не само онова, което човек иска да запази в тайна, но и средство, чрез което човек изразява своя характер, например като избира с кого да общува или как да се облича. Защитата на личните данни се ограничава до оценка на законосъобразността във връзка с *обработването на лични данни*.<sup>16</sup> Когато няма позоваване конкретно на законодателството на ЕС, двете се използват взаимозаменяемо за целите на това ръководство. Тези права не са абсолютни и могат да бъдат ограничени при определени обстоятелства (вж. член 8 от ЕКПЧ и член 52 от Хартата).

### **Права на неприкосновеност на личния живот и защита на личните данни: какво казва законът?**

„1. Всеки има право на неприкосновеност на личния и семейния си живот, на жилището и тайната на кореспонденция.

2. Намесата на държавните власти в упражняването на това право е недопустима, освен в случаите, предвидени в закона и необходими в едно демократично общество в интерес на националната и обществената сигурност или на икономическото благосъстояние на страната, за предотвратяване на безредици или престъпления, за защита на здравето и морала или на правата и свободите на другите.“

*Член 8 от Европейската конвенция за правата на човека*

„Всеки има право на зачитане на неговия личен и семеен живот, на неговото жилище и тайната на неговите съобщения.“

*Член 7 от Хартата на основните права на ЕС*

„1. Всеки има право на защита на неговите лични данни.

16 FRA, ЕНОЗД и Съвет на Европа (2018 г).

2. Тези данни трябва да бъдат обработвани добросъвестно, за точно определени цели и въз основа на съгласието на заинтересованото лице или по силата на друго предвидено от закона легитимно основание. Всеки има право на достъп до събраните данни, отнасящи се до него, както и правото да изиска поправянето им.“ (...)

*Член 8 от Хартата на основните права на ЕС*

„1. Субектът на данните има право да не бъде обект на решение, **основаващо се единствено на автоматизирано обработване**, включващо профилиране, което **поражда правни последици** за субекта на данните **или** по подобен начин **го засяга в значителна степен**.

2. Параграф 1 не се прилага, ако решението:

- а) е необходимо за сключването или изпълнението на договор [...];
- б) е разрешено от [...] правото [...], в което се предвиждат също подходящи мерки за защита на правата и свободите, и легитимните интереси на субекта на данните; или
- в) се основава на изричното съгласие на субекта на данни.“

*Член 22, параграфи 1 и 2 от Общия регламент относно защитата на данните*

„Държавите членки предвиждат вземането на решение, основано единствено на автоматизирано обработване, включително профилиране, което поражда неблагоприятни правни последици за субекта на данните или съществено го засяга, да бъде забранено освен ако това не е разрешено от правото на Съюза или правото на държава членка, което се прилага спрямо администратора и което осигурява подходящи гаранции за правата и свободите на субекта на данните, най-малко правото да получи човешка намеса от страна на администратора.“

*Член 11, параграф 1 от Директивата във връзка с полицейското сътрудничество*



Таблица 2: Изисквания за защита на данните — разлики между Директивата във връзка с полицейското сътрудничество и ОРЗД

Принцип за защита на данните	ОРЗД	Директива във връзка с полицейското сътрудничество
Законосъобразност, добросъвестност, прозрачност	Личните данни трябва да се обработват добросъвестно, законосъобразно <b>и по прозрачен начин.</b>	Личните данни трябва да се обработват добросъвестно и законосъобразно.
Ограничение на целите	Личните данни, събирани за конкретни цели, не се обработват по-нататък по начин, несъвместим с тези цели; <b>по-нататъшното обработване за научни или исторически изследвания или за статистически цели не се счита за несъвместимо с първоначалните цели.</b>	Личните данни, събирани за конкретни цели, не се обработват допълнително по начин, несъвместим с тези цели; другите цели не трябва да са несъвместими с първоначалната цел, ако такова обработване е разрешено в съответствие с правните разпоредби и е необходимо и пропорционално.
Свеждане на данните до минимум	Събираните лични данни трябва да са подходящи, свързани със и <b>ограничени до необходимото</b> във връзка с целите, за които се обработват.	Събираните лични данни трябва да са подходящи, относими и <b>да не надхвърлят необходимото</b> във връзка с целите, за които данните се обработват.
Ограничение на съхранението	Личните данни трябва да се съхраняват във форма, която да позволява идентифицирането на субекта на данните за период, не по-дълъг от необходимото за целите, за които се обработват личните данни; <b>личните данни могат да се съхраняват за по-дълги срокове за научни или исторически изследвания или за статистически цели.</b>	Личните данни трябва да се съхраняват във вид, който позволява идентифицирането на субектите на данните за период не по-дълъг от необходимия за целите, за които те се обработват.
Точност	Събраните лични данни трябва да бъдат точни и актуални. Неверните или неточни лични данни трябва да бъдат заличени или коригирани.	
Цялост и поверителност	Личните данни трябва да бъдат защитени срещу неразрешено или незаконосъобразно обработване и срещу случайна загуба, унищожаване или повреждане.	

Източник: FRA, 2018 г.

Във вторичното законодателство на ЕС се разглеждат правата на неприкосновеност на личния живот и на защита на личните данни. Два законодателни акта определят как могат да се събират и обработват лични данни. В Регламент 2016/679, Общият регламент за защита на данните (ОРЗД), се определени общи принципи и предпазни мерки относно обработката на лични данни. По-конкретно в Директива 2016/680, известна като Директивата във връзка с полицейското сътрудничество, са посочени правилата за обработване на лични данни в контекста на дейностите на правоприлагащите органи за целите на предотвратяването, разследването, разкриването или наказателното преследване на престъпления. Най-важните принципи и някои основни разлики между двете са илюстрирани в [таблица 2](#). Всеки от законите за установяване на големите бази данни на ЕС, използвани за управление на границите, например Визовата информационна система (ВИС), Системата за влизане/излизане (СВИ) или Европейската система за информация за пътуванията и разрешаването им (ETIAS), също съдържа специална рамка за защита на данните (вж. [раздел 3.2](#) за мащабни бази данни).

### **Примери**

*Граничен служител изпраща списъка на пътниците в самолет на неупълномощени лица. След като бъдат споделени, тези лични данни могат да се използват за други и/или частни цели. Това е явно нарушение на принципите за защита на данните.*

*Полицай си тръгва от офиса, като оставя на екрана на компютъра си списък с лични данни, свързани със заподозрени лица. Пренебрегването на принципа на сигурност на личните данни от полиция представлява нарушение на принципите за защита на данните.*

### **Съдебна практика**

Съдебните решения дават насоки за това как тези принципи се прилагат на практика.

## Ограничение на целите

По делото *Heinz Huber/Федерална република Германия* Съдът на Европейския съюз е оценил законността на Централния регистър за чуждестранни граждани на Германия (*Ausländerzentralregister, AZR*), който съдържа определени лични данни, свързани с чуждестранни граждани – граждани на ЕС и на държави извън него, които пребивават в Германия повече от три месеца. Съдът на Европейския съюз е констатирал, че данните, събрани за конкретна цел, не могат да се използват за различни цели. Съдът е счел, че AZR представлява легитимен инструмент за прилагане на правилата за пребиваване и че разликата в третирането на чуждестранните и германските граждани, за които се съхраняват по-малко данни, е оправдана предвид целта. Съдът на Европейския съюз обаче е установил, че съхраняваните в AZR данни не могат да се използват за борба с престъпността като цяло, тъй като това е различна цел от тази, за която данните са били събрани първоначално.

*За повече информация вж. Съд на Европейския съюз, дело C-524/06, Heinz Huber/Федерална република Германия, 16 декември 2008 г.*

## Ограничение на съхранението

По делото *S. и Магрег/Обединеното кралство* жалбоподателите са поискали заличаване на техните записи (пръстови отпечатащи, клетъчни проби и ДНК профили) от базата данни за ДНК, използвана за идентифициране за криминални цели в Обединеното кралство. Съдебните им процеси са приключени с оправдателна присъда и те са имали опасения относно възможното настоящо и бъдещо използване на техните данни. Полицията е отказала. ЕСПЧ е констатирал, че съхраняването за неопределено време на ДНК пробите на лица, които са арестувани, но по-късно оправдани или обвиненията срещу тях са оттеглени, представлява нарушение на правото на неприкосновеност на личния живот. Съдът е изтъкнал риска от заклеяване, тъй като данните на хора, които не са осъдени за престъпление, се третират по същия начин като данните на осъдените лица. Съдът също така признал, че потенциалната вреда, причинена от запазването на тези данни, е особено значима за децата, предвид важността на тяхното развитие и интеграция в обществото.

*За повече информация вж. ЕСПЧ, S. и Магрег/Обединеното кралство, № 30562/04 и 30566/04, 4 декември 2008 г.*

За да събират и обработват лични данни за целите на профилирането, право-прилагашите органи и органите за управление на границите трябва да отговарят на четири основни правни критерия. Събирането и обработката на данни трябва:

- **да бъдат определени и уредени със закон (правно основание):** всяко ограничение на правата на зачитане на личния живот и защита на данните трябва да бъде предвидено в закон и да се зачита същността на тези права. Законът трябва да отговаря на стандартите за яснота и качество, което означава, че обществеността има достъп до него и законът е достатъчно ясен и точен, за да може обществеността да разбира неговото приложение и последици;
- **да имат валидна, законосъобразна и подходяща цел (легитимна цел):** легитимните цели са определени в закона и не могат да бъдат допълвани. Те могат да се отнасят до националната сигурност, здравеопазването, обществения ред или предотвратяването на престъпността;
- **да бъдат от ключово значение за постигането на тази цел (необходимост):** обработването на лични данни трябва да бъде ограничено до необходимото за целта, за която са събрани данните;
- **да не бъдат прекомерни (пропорционалност):** органите, обработващи лични данни трябва да постигнат справедлив баланс между целта и средствата, използвани за постигането ѝ. С други думи, добавената стойност на обработката не трябва да надвишава нейното потенциално отрицателно въздействие.

В глава 3 се обяснява как тези принципи могат да бъдат прилагани на практика.

На фигура 2 е показано как тези принципи могат да се използват, за да се оцени дали дадено действие може да наруши правата на зачитане на личния и семейния живот и на защита на данните (вж. още [раздел 2.3.3](#) относно механизмите за подаване на жалби). *Делото Gillan и Quinton/Обединеното*

кралство, във връзка със спиране и обиск, показва как ЕСПЧ прилага тези принципи, за да се определи дали е имало нарушение на правото на защита на личните данни и неприкосновеността на личния живот (вж. карето за съдебната практика).

**Фигура 2: Нарушаване на неприкосновеността на личния живот и защитата на данните — процесът на оценка**



Източник: FRA, 2018 г. (въз основа на Съвет на Европа (2003 г.), Ръководство по член 8 от Европейската конвенция за правата на човека: Право на зачитане на личния и семейния живот)

### Съдебна практика

По делото *Gillan и Quinton/Обединеното кралство*, жалбоподателите — двама британски граждани, са се опитали да оспорят пред съда законността на правомощията за спиране и обиск, използвани срещу тях.

**Предприетата мярка предвидена ли е в закона?** Мярката е в съответствие с членове 44—47 от Закона за борба с тероризма от 2000 г.,

в който е определено, че: 1) с цел предотвратяване на терористични актове старшите полицейски служители биха могли да разрешат на униформените полицаи в даден район да извършват спиране и обиск; 2) разрешенията подлежат на потвърждение от министъра на външните работи и са обвързани със срок, но могат да бъдат подновявани за неопределено време; 3) въпреки че целта на подобни операции за обиск е била откриването на предмети, които биха могли да бъдат използвани за терористични актове, действията за спиране и обиск не е трябвало да се основават на подозрение, че спряното/спрените лице/лица носи/носят предмети от този вид; и 4) лицата, които отказват да се подложат на обиск, подлежат на лишаване от свобода, глоба или и двете (*Gillan u Quinton*, точки 76–80).

**Предприетата мярка противоречи ли на правото на неприкосновеност на личния живот и/или на защита на данните?** Използването на принудителни правомощия от правоприлагащите органи за спиране на дадено лице и претърсване на облеклото и вещите му представлява явно противоречие с правото на зачитане на личния живот. Сериозността му се засилва от публичното излагане на лична информация, което води до елемент на унижение и смущение (*Gillan u Quinton*, точка 63).

**Оценка на пропорционалността и необходимостта:** Съдът е изразил редица опасения относно пропорционалността и необходимостта на закона (*Gillan u Quinton*, точки 80–86):

- нормативният стандарт за разрешаване на спиране не е бил обременителен;
- обхватът на законоустановените правомощия е такъв, че лицата се сблъскват със значителни препятствия да докажат, че всяко упълномощаване и потвърждение е извън правомощията на съответните органи (*ultra vires*) или злоупотреба с власт;
- географските области, обхванати от разрешението, са били много широки и срокът многократно е бил удължаван, като по този начин е бил намаляван целевият характер на разрешението;
- ограниченията върху дискретността на отделните служители са били по-скоро формални, отколкото съществени;

- имало е малка перспектива за съдебни средства за защита, тъй като полицаят, извършил спирането, не е трябвало да докаже разумността на подозрението си; следователно е почти невъзможно да се докаже, че правомощията са били упражнени неправилно.

Тези съображения са довели ЕСПЧ до заключението, че съответните раздели на Закона за борба с тероризма не са били „нито достатъчно ограничени, нито са били обект на подходящи съдебни мерки за защита срещу злоупотреба“, и следователно са били в нарушение на член 8 от ЕКПЧ.

*За повече информация вж. ЕСПЧ, Gillan u Quinton/Обединеното кралство, № 4158/05, 12 януари 2010 г.*

Правните изисквания относно профилирането, изложени в преработената правна рамка на ЕС за защита на данните, са подробно описани в глава 3.

### 1.3. Какви са потенциалните отрицателни въздействия на неправомерното профилиране върху правоприлагането и управлението на границите?

Профилирането, основаващо се само на общи категории като раса, етнически произход или религия, е не само незаконно, но може да има и неблагоприятни последици върху ефективната полицейска дейност и органите за управление на границите. В този раздел са разгледани две потенциални отрицателни въздействия:

- Най-голямата трудност е свързана с напрежението, което профилирането може да окаже върху отношенията с общностите. Профилирането може да породи недоволство сред особено засегнатите общности и да намали доверието в полицията и органите за управление на границите. Това от своя страна може да подкопае ефективността на методите, които разчитат на обществено сътрудничество.
- Съществуват и съмнения относно ефективността на използването на широки категории профили в управлението на границите или в

правоприлагането, например ако това доведе до фалшиво поставяне под съмнение на дадено лице.<sup>17</sup>

Освен това, когато профилирането се извършва по неправомерен начин, органите на властта могат да станат обект на процедури за подаване на жалби или правни действия. Това може да стане под формата на вътрешен надзор чрез органи за подаване на жалби срещу полицията, специализирани органи за жалби, надзорни органи или чрез гражданската и наказателната съдебна система (вж. [раздел 2.3](#)). Отделни служители и мениджъри от средно ниво могат да станат обект на административни и/или наказателни санкции в резултат на тяхното участие в неправомерно профилиране или допускането му. Това може да доведе до източване на ресурси, както и да накърни морала и репутацията на органите.

## Основни точки

- **Неправомерното профилиране подкопава доверието** в правоприлагащите органи и органите за управление на границите и може да доведе до влошаване на отношенията с местните общности.
- Съществуват **съмнения относно действителната ефективност на използването на широко профилиране** за разкриването на престъпления или за управлението на границите. Доказателствата са неубедителни за това дали подобно профилиране увеличава степента на успех на дейностите на правоприлагащите органи и органите за управление на границите.

### 1.3.1. Въздействие върху доверието в полицията и органите за управление на границите и добрите отношения с общността

Изследванията показват отрицателното въздействие на използването на широки профили върху целевите лица и общностите, към които принадлежат те.<sup>18</sup> В полето по-долу са отразени отговорите на някои лица, след като те са били обект на спиране и обиск или на гранична проверка.

<sup>17</sup> FRA (2017d), стр. 51.

<sup>18</sup> FRA (2017d).



## Примери

### **Въздействие на действията за спиране и обиск и гранични проверки върху лицата**

#### **1. Спиране от полицията – Keskinen, S. и други (2018 г.)**

Между 2015 и 2017 г. в Шведския факултет по социални науки към Университета в Хелзинки са били интервюирани 185 души относно преживяването им във връзка с етническо профилиране. Изследването е показало, че за повечето анкетирани спирането е било неприятно, досадно или унижително преживяване. По-долу са дадени някои откъси от отговорите на анкетираните.

„Малко по-късно други полицаи отново ме спряха [...], докато се разхождах по улицата с двама бели приятели: единият финландец, а другият нидерландец. И направиха същото ... зададох същия въпрос. Бях ядосана, защото не знаех защо са избрали точно мен. Попитах ги, а те заявиха, че просто си вършат работата.“ (Жена над 30-годишна възраст, африканска държава)

„Веднъж майка ми и брат ми бяха навън и се разхождаха из града, когато ги спряха полицаи и казаха: „Покажете паспортите си“. Считам това за етническо профилиране. Тогава брат ми казал [на финландски]: „Нямаме паспорти, не ги носим през цялото време“. След като видели, че той говори свободно финландски, казали: „О, няма значение“. Ядосах се, защото знам, че етническото профилиране е незаконно, а майка ми и брат ми не знаеха. Помислих, че с тях са се отнесли зле. Така че бях много ядосана. Веднъж им казах, че това, което им се е случило, е незаконно. Те знаеха, че са ги спрели, защото [...] не са приличали на финландци, а на чужденци.“ (жена над 20-годишна възраст, Сомалия—Финландия)

„Те винаги имат едно и също описание на престъпник. Това ме кара да се питам дали от 11 години търсите един и същ човек, който е успял да ви се изплъзне. Ако е така, не сте свършили особено добра работа, защото описанието, което [органите за граничен контрол] имат, винаги е подобно и аз винаги отговарям на това

*описание [смях].“ (мъже малко над 30-годишна възраст, африканска държава—Финландия)*

*За повече информация вж. Keskinen, S. и други (2018 г.), The Stopped – Ethnic Profiling in Finland (Срнените – етническо профилиране във Финландия).*

## **2. Гранични проверки – FRA (2014a и 2014b)**

*„Разбирам защо [граничният служител] ме спря, но не беше необходимо да ме праща тук [проверка на втора линия/полицейско управление] или да се отнася с мен като с престъпник. Те постъпват така с всички източноевропейци.“*

*(пътник от Сърбия, мъж, интервюиран на летище Франкфурт)*

*Въпрос: „Какво мислите за отношението към Вас при проверката на първа линия?“*

*Отговор: „Мисля, че не беше добро. Беше унижително. Той се отнесе зле с мен. Просто ми взе паспорта, погледна го, а след това се обади на имиграционните служби. Зададе ми някакви въпроси и повиши тон, но аз нищо не разбрах. Накараха ме да изляза от опашката, но не се отнесоха с уважение и ме изплашиха.“*

*В: „Защо се почувствахте уплашен и унижен?“*

*О: „Защото не знаех какво става, а те не можеха да ми обяснят. Наоколо имаше много хора. Граничният служител разговаряше с останалите служители, но не говореше с мен. След това се наложи да чакам и все още не знаех защо съм там.“*

*(пътник от Ангола, мъж, интервюиран на летище Схипхол)*

*„Наистина разбирам [...] граничните служители. И за тях е трудно да работят на гишетата часове наред! Така че от време на време показват отрицателно отношение, например да викат на хора като нас.“ (мъж, гражданин на Турция, шофьор на камион, който често пресича границата, Кипи)*

Всички тези индивидуални преживявания може да доведат до отрицателно отношение за цялата група.<sup>19</sup> Това може да допринесе за значително влошаване на отношенията между служителите на полицията и на органите за управление на границите и членовете на малцинствените общности, които често са обект на спиране и обиск или засилени гранични проверки.

### Казус

#### **Ролята на спирането и обиска при справянето с обществените безредици (Великобритания, 2011 г. и Франция, 2005 г.)**

След бунтове в няколко големи града в Обединеното кралство през август 2011 г. Лондонският факултет по икономика и вестник *Guardian* са интервюирали 270 участници в бунтовете относно причините за тяхното участие. При проучването е било установено, че недоверието и антипатията към полицията са важен фактор и че „най-често срещаните оплаквания са свързани с ежедневните изживявания на хората по отношение на полицейските дейности, като мнозина изразяват дълбоко разочарование от начина, по който хората в техните общности са били подложени на спиране и обиск“.

*За повече информация вж. Лондонски факултет по икономика (2011 г.).*

Подобна динамика е установена и в други държави – членки на ЕС. Във Франция е установено, че бунтовете през ноември 2005 г. са били предизвикани от събитие, включващо случайната смърт на двама младежи от малцинствата, които според сведенията са били преследвани от полицията (вж. Jobard, 2008 г., и Body-Gendrot, 2016 г.).

*За повече информация вж. Hörnqvist (2016 г.).*

Във връзка с това профилирането може да доведе до засилване на враждебността при други срещи между отделни лица и полицията или други право-прилагащи органи. Засилената враждебност увеличава шансовете рутинните срещи да прераснат в агресия и конфликт, което създава опасения за безопасността както за полицейските служители, така и за членовете на общността.

<sup>19</sup> Обединените нации (ООН) (2007 г.), параграф 57.

В по-широк план последните изследвания показват, че спирането, арестуването, осъждането или затварянето на лицата има тенденция да ги отдалечава от други обществени услуги извън системата на наказателното правосъдие например здравеопазването, заетостта и образователните организации.<sup>20</sup> Без да се подкопават легитимните причини, които водят до арестуването на осъдени лица, трябва да се има предвид, че изключването на вече маргинализирани сегменти от населението от страна на такива институции може да подкопае социалното приобщаване и интеграцията на малцинствените групи.

### **Акцент върху констатациите на FRA в EU-MIDIS II**

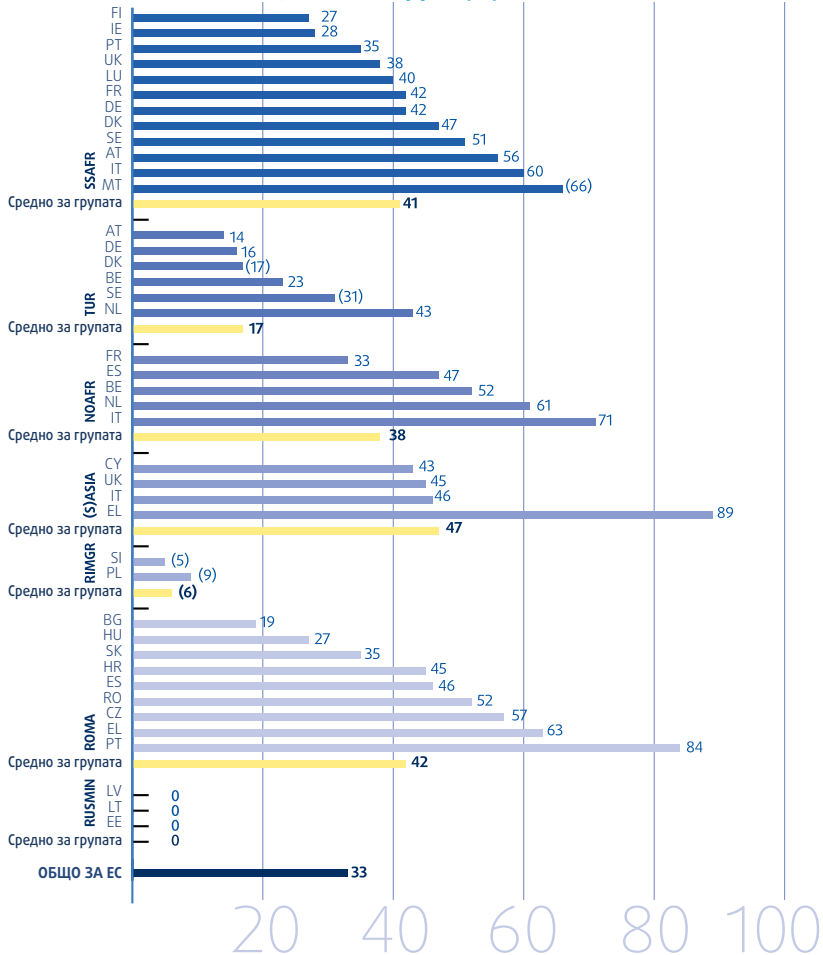
През 2015 и 2016 г. FRA е събрала информация от над 25 500 анкетиранци от различни етнически малцинства и имигранти в 28-те държави – членки на ЕС.

#### ***Какъв вид информация е събрана?***

Във връзка с профилирането анкетираните са били запитани дали смятат, че са били спрени от полицията поради своя имигрантски произход или принадлежност към етническо малцинство и за начина, по който полицията се е отнесла с тях, включително случаи на упражнено физическо насилие от страна на полицията. В проучването не са били зададени въпроси за преживявания във връзка с органите за управление на границите.

<sup>20</sup> Brayne, S. (2014 г.), стр. 367–391.

**Фигура 3: Най-скорошните спирия от полицията, възприемани като етническо профилиране сред спрените лица през петте години преди проучването EU-MIDIS II, по държава – членка на ЕС, и целева група (%)<sup>а,б,в,г</sup>**



**Забележки:** <sup>а</sup> От анкетираните, които са били спрени от полицията през петте години преди проучването (n = 6787); претеглени резултати.

- <sup>6</sup> Резултатите, базирани на малък брой отговори, са статистически по-ненадеждни Поради това резултатите, базирани на 20 до 49 непретеглени наблюдения в цялата група или базирани на клетки с по-малко от 20 непретеглени наблюдения, са отбелязани в скоби. Резултати, базирани на по-малко от 20 непретеглени наблюдения в цялата група, не се публикуват.
- <sup>8</sup> Въпроси: „През последните пет години в [ДЪРЖАВА] (или откакто сте в [ДЪРЖАВА]), някога били ли сте обект на спиране, обиск или разпит от страна на полицията?“, „Смятате ли, че ПОСЛЕДНИЯТ път, когато са Ви спрели, това се дължи на Вашия етнически или имигрантски произход?“
- <sup>2</sup> Акронимите за целевите групи се отнасят до имигранти от [държава/регион] и техните потомци: TUR = Турция, SSAFR = Субсахарска Африка, NOAFR = Северна Африка, SASIA = Южна Азия, ASIA = Азия, ROMA = ромско малцинство.

Източник: FRA, 2017b

### Какво показват резултатите?

**Спиране и етнически произход:** Резултатите показват, че 26 % от всички анкетирани в EU-MIDIS II са били спрени от полицията през петте години преди проучването. От лицата, спрени през петте години преди проучването, 33 % твърдят, че това се дължи на техния етнически и имигрантски произход.

**Възприятие за дискриминация:** Средно почти всеки втори анкетиран от азиатски (47 %), субсахарски (41 %) и северноафрикански (38 %) произход, който е бил спрян през този период, е заявил, че това е станало поради неговия имигрантски произход или принадлежността към етническо малцинство. По същия начин, сред анкетираните роми, които са били обект на спиране, почти всеки втори (42 %) смята, че това се дължи на етническия му произход. За разлика от това, този процент е много по-нисък сред анкетираните от турски произход (17 %) (вж. фигура 3).

**Уважение:** Констатациите показват, че мнозинството (59 %) от всички анкетирани, които са били спрени от полицията през петте години преди проучването, смятат, че към тях са се отнесли с уважение (25 % „много уважително“, 34 % „сравнително уважително“). Всеки четвърти (24 %) е заявил, че начинът, по който полицията се е отнесла с него не е „нито

уважителен, нито неуважителен“. Междувременно 17 % са заявили, че полицията се е отнесла с неуважение към тях (8 % „сравнително неуважително“ и 9 % „много неуважително“). Анкетиранияте от ромски и от северноафрикански произход, които са били спрени, са посочили, че са се сблъскали с неуважително поведение при последното си спиране от полицията (съответно 25 % и 21 %) по-често от другите целеви групи.

*За повече информация вж. FRA (2017b).*

### **Акцент върху важността и полезността на събирането на данни за спирания на лица от полицията**

Понастоящем от 28-те държави – членки на ЕС, Обединеното кралство е единствената държава, в която събирането на данни за спирания от полицията систематично включва информация за етническата принадлежност на спренима лица (вж. още [раздел 2.2.5](#) и [раздел 2.3.1](#)).

Събраните данни измерват „процента спрени и обискирани лица“ за различни етнически групи в Англия и Уелс. Използваните етнически категории са изброените при преброяването във Великобритания от 2001 г. При това преброяване са установени 16 категории, обединени в пет по-широки групи:

- Бели: от английски/уелски/шотландски/северноирландски/британски, ирландски произход или други бели.
- Смесени/няколко етнически групи: от бял и чернокож карибски; бял и чернокож африкански; бял и азиатски и всякакъв друг смесен произход/няколко етнически групи.
- Азиатски/азиатско-британски: от индийски; пакистански; бангладешки и всеки друг азиатски произход.
- Чернокож/африкански/карибски/чернокож британски: от африкански; карибски и всеки друг чернокож/африкански/карибски произход.
- Други етнически групи: китайски и други етнически групи.

В събраните данни за спиране и обиск се сравнява броят на спренима и обискирани лица от дадена етническа група с общия брой лица

от същата етническа група, които живеят в района, след което се изчислява процентът на 1000 души.

За периода 2016–2017 г. анализът на събраните данни е показал, че на всеки 1000 бели граждани има четири спирания в сравнение с 29 спирания на всеки 1000 чернокожи. Данните също така сочат, че най-високите проценти са установени сред трите чернокожи етнически групи – други чернокожи (70 спрени лица на всеки 1000 души), чернокожи лица от карибски произход (28 на всеки 1000 души) и чернокожи африканци (19 на всеки 1000 души).

Без доказателства, предоставени от разпределени данни, е трудно да се докаже дали има различия в действията на полицията спрямо определени етнически групи и ако случаят е такъв, дали тези разлики може да са в резултат от практики на дискриминационно профилиране. Разпределените данни са достъпни в публичното пространство в Англия и Уелс с разбивка по полицейски отдел. По този начин става възможно да се определят различните практики между отделите, които могат да бъдат обяснени като легитимни или да бъдат използвани за установяване на потенциална дискриминация в полицейските практики. Данните се използват и на равнището на отделни полицейски служители за установяване на дискриминационни практики в тяхната работа.

За повече информация вж. [вебстраницата на Gov.uk за спиране и обиск](#), [вебсайта на Независимата служба за полицейско поведение](#) и [вебсайта за публични данни за престъпността и полицейската дейност на Министерството на вътрешните работи на Обединеното кралство](#). Вж. още *Обединено кралство (2018 г.)*. За насоки относно методологиите за документиране, вж. *Инициатива за правосъдие на фондация „Отворено общество“ (2018b)*

## Казус

### Проучване за отношенията между полицията и обществеността във Франция

През 2016 г. френският омбудсман (*Défenseur des droits*) проведе проучване относно достъпа до права. *Défenseur des droits* действа и



в качеството на комисия по жалбите срещу националната полиция. Проучването обхваща представителна извадка от над 5000 души.

В първата част на доклада са представени резултатите, свързани с поведението на правоприлагащите органи. Като цяло проучването показва добри отношения между обществеността и полицията. По-голямата част от анкетираните твърдят, че се доверяват на полицията (82 %).

При разглеждане конкретно на проверките на самоличността проучването показва, че повечето хора не са били обект на проверка на самоличността: 84 % от анкетираните твърдят, че не са били проверявани през последните пет години (90 % от жените и 77 % от мъжете). Тези, които твърдят, че са били проверени, обикновено рядко съобщават за поведение, което нарушава професионалната етика на силите за сигурност по време на последната проверка на самоличността например неформално обръщение към лицето (16 %), жестокост (8 %) или обиди (7 %). 29 % обаче съобщават за липса на учтивост, а повече от половината от анкетираните (59 %), които са били проверени, споменават, че причините за проверката не са били обяснени. Като цяло проверките за самоличност се възприемат като по-легитимни, когато силите за сигурност отделят време да обяснят причините за проверката.

Данните също така разкриват, че конкретни групи хора съобщават за по-отрицателно изживяване. Младите мъже на възраст 18–24 години е по-вероятно да станат обект на проверка на самоличността почти седем пъти по-често (т.е. повече от пет пъти през последните пет години), отколкото общото население, а мъжете, възприемани като чернокожи или араби, са обект на проверка на самоличността между шест и 11 пъти по-често от другите мъже. Ако комбинираме тези два критерия, 80 % от мъжете на възраст под 25 години и възприемани като араби или чернокожи, са били проверявани поне веднъж през последните пет години (спрямо 16 % от другите анкетирани). В сравнение с общото население тази група е 20 пъти по-вероятно да стане обект на проверка на самоличността.

Освен това младите мъже, възприемани като чернокожи или араби, съобщават за по-чести случаи на проблемно поведение по време на най-скорошната проверка на самоличността им например използване на неформално обръщение (40 % спрямо 16 % от общата извадка),

обиди (21 % спрямо 7 % от общата извадка) или жестокост (20 % спрямо 8 % от общата извадка). Тези отрицателни изживявания и честотата на проверките водят до ниска степен на доверие в полицията. Всъщност тази група съобщава за влошаване на отношенията с полицията.

И накрая, резултатите сочат, че много малък брой от анкетираните (5 %), които са съобщили за нарушения на професионалната етика по време на проверки на самоличността, са предприели мерки, за да подадат сигнал за тази ситуация. Те посочват главно, че не са съобщили за изживяването си, тъй като тези мерки се считат за безполезни.

*За повече информация вж. Défenseur des droits (2017 г.).*

Когато към дадена малцинствена група се прилагат общи профили, това, заедно с други заклеймяващи полицейски действия, може да способства тази група да развие отрицателно възприятие за себе си. Освен това по-широката общност може да развие отрицателно възприятие за групата. Малцинствената група може да се превърне в „заподозряна общност“, която обществото свързва с престъпност.<sup>21</sup> Това може да доведе до увеличаване на предразсъдъците.

Малцинствената група може да стане обект на непропорционален обем полицейски ресурси, което от своя страна може да доведе до по-голям брой арести или проверки на границата. В резултат на това може да се установи самоподдържаща се връзка между засилената полицейска дейност и по-високия брой арести (вж. карето).<sup>22</sup>

### **Фокус върху риска от „сбъдващо се предсказание“**

Когато полицейските служители основават профилирането си не на разумни основания, а на предразсъдъци, те вероятно ще изтълкуват информацията по начин, който потвърждава собствените им пристрастия. Това се нарича „пристрастие за потвърждение“. Това се случва, когато предразсъдъците на полицейските служители означават,

21 Европейски център за мониторинг на расизма и ксенофобията (2006 г.), стр. 54.

22 Harcourt, B. (2004 г.), стр. 1329–1330; Специален комитет по вътрешните работи на Камарата на общините на Обединеното кралство (2009 г.), параграф 16; и ООН (2007 г.).

че те очакват дадено лице да действа незаконно въз основа на неговата действителна или възприемана раса, етнически произход, пол, сексуална ориентация, религия или друго защитено основание. Поради този вид пристрастия служителите с такива предразсъдъци вероятно ще избират повече лица, отговарящи на това описание.

Тъй като е по-вероятно да бъдат намерени доказателства за престъпление сред лицата, които са обект на спиране, отколкото сред тези, които не са, подобно основано на пристрастие профилиране засилва съществуващите стереотипи на полицията. Това фалшиво „доказателство“, че решението за спиране на тези лица е било правилно, се нарича „сбъдващо се предсказание“. Такова профилиране въз основа на пристрастия е дискриминационно, незаконно, неефективно и затвърждава стереотипите.

Във фигура 4 е описано как „сбъдващото се предсказание“ затвърждава криминализирането на лицата.

**Фигура 4: Цикълът на сбъдващото се предсказание**



Източник: FRA, 2018 г.

## 1.3.2. Ефективността на профилирането

Съществуват също така съмнения относно ефективността на използването на профилиране въз основа на широки категории за разкриване на престъпления. Не е ясно дали профилирането действително увеличава степента на успех (или „процент на положителните резултати“) на дейностите на правоприлагащите органи.

Някои доказателства сочат, че процентът на спрените лица не отговаря непременно на процента на нарушения в различните етнически или расови групи (вж. карето). Трябва да се отбележи, че данните от наказателното правосъдие в повечето държави — членки на ЕС, не дават възможност да се направи преглед на напредъка по дадено дело чрез системата на наказателното правосъдие. Предвид това не може да се определи дали арестът води до наказателно преследване и присъда.

### Казус

#### **Променените модели на обиск водят до по-висок „процент на положителните резултати“ (1998–2000 г., САЩ)**

През 1998 г. 43 % от обиските, извършени от Митническата служба на САЩ, са били на чернокожи и латиноамериканци, един доста по-висок процент в сравнение с тяхното съотношение спрямо броя на пътуващите. Особено голям брой обиски, включително и със скенери със силно проникващи рентгенови лъчи и претърсвания на голо, са извършени на латиноамерикански и чернокожи жени, подозирани, че са преносители („мулета“) на наркотици. Това се базира на профил, който до голяма степен се основава на гражданство и етническа принадлежност. Процентът на положителните резултати от тези обиски за всички групи е бил нисък: 5,8 % за „белите“, 5,9 % за „чернокожите“ и 1,4 % за „латиноамериканците“. Той е бил особено нисък за „латиноамериканките“, за които всъщност е установено, че най-малко има вероятност да пренасят наркотици по или в телата си. През 1999 г. Митническата служба промени своите процедури, като премахна расата от факторите, които трябва да бъдат взети предвид при спиранията. Вместо това е въведена наблюдателна техника с акцент върху поведението, например нервност и несъответствия в обясненията на пътниците, и се използват повече разузнавателни сведения и

по-строг контрол на решенията за спиране и обиск. До 2000 г. расовите различия при направените от Митническата служба обиски са почти изчезнали. Броят на извършваните обиски спадна със 75 %, а процентът на положителните резултати нарасна от малко под 5 % до над 13 %, като стана почти еднакъв за всички етнически групи.

*За повече информация вж. Harris (2002 г.), САЩ (2000 г.).*

### **Неефективност на неправомерното профилиране (2007–2008 г., Унгария)**

Изследвания, проведени в Унгария, показват, че непропорционално голям брой роми са обект на проверки на самоличността. Около 22 % от всички лица, проверени от полицията, принадлежат към ромската общност, докато дялът на ромите сред населението е около 6 %. Непропорционално големият брой проверки на самоличността на ромите не е отразен чрез доказателства за незаконно поведение: 78 % от проверките на самоличността, включващи лица от ромски произход, не са довели до действия, предприети от полицията, а 19 % са били свързани с дребно престъпление\* (в сравнение с 18 % от проверките на общото население). В допълнение процентите на арести сред ромската общност и общото население са били сходни.

*За повече информация вж. Tóth, B.M. и Kádár, A. (2011 г.).*

\* „Дребните престъпления представляват квазипрестъпления, чиято тежест не достига престъпна степен (т.е. те не са регламентирани в Наказателния кодекс). Дребните престъпления варират между престъпления, които се наказват с 60-дневно лишаване от свобода, например проституция или физически заплахи, до такива, които се наказват с по-леки мерки (напр. глоба, конфискация на стоки или забрана за посещаване на определени събития). Примери за такива нарушения са дребни кражби или нарушения на правилата за движение.“ *Вж. Kádár, A., Körner, J., Moldova, Z. и Tóth, B. (2008 г.), стр. 23.*

Има и въпроси относно причините, поради които някои лица стават обект на спиране. Според проучване в Обединеното кралство „обезпокоителните

27 % (2338) от разгледаните доклади за спиране и обиск [...] не съдържат разумни основания за обиск на лицата, въпреки че много от докладите са били одобрени от ръководителите.”<sup>23</sup> Както е установило изследването, това предполага, че „полицейските сили може би не са спазили изцяло изискванията на задължението за равенство в общественения сектор, според което се изисква надлежно да вземат предвид необходимостта от премахване на незаконната дискриминация и насърчаване на равните възможности, стимулиране на добрите отношения и за тази цел да се уверяват, че събират, анализират и публикуват данни по подходящ начин, за да се докаже, че разполагат с достатъчно информация, за да разберат последиците от своята работа.”

---

23 Обединено кралство, Инспекторат на районната полицията на Нейно Величество (НМИС), (2013 г.), стр. 6.

# 2

## Законно профилиране: принцип и практика

В тази глава е обърнато внимание върху профилирането от страна на полицейските служители на първа линия, и по-специално при действията за спиране и обиск, както и от страна на граничните служители, и по-специално насочване на лицата към гранични проверки на „втора линия“. В нея са обяснени основните принципи и практики, които могат да спомогнат за намаляване на риска от неправомерно профилиране. Тези мерки могат да бъдат предприети както на управленско, така и на оперативно ниво. Вземат се предвид различният правен и практически контекст на действията за спиране и обиск и гранични проверки.

В контекста на управление на границите, в Кодекса на шенгенските граници (Регламент (ЕС) № 2016/399)<sup>24</sup> са установени единни правила, регулиращи граничния контрол по външните граници на ЕС. Това означава, че някои от принципите, изложени в тази глава — например по отношение на информацията, която трябва да бъде предоставяна на гражданите на трети страни, подлежащи на проверка на втора линия — са предвидени в закона и обвързващи за държавите членки. Освен това Frontex играе важна роля за насърчаването на постоянно висок стандарт на граничен контрол. По-специално в Регламента за европейската гранична и брегова охрана от 2016 г. от държавите членки се изисква да следват общите основни учебни програми, разработени от Frontex при обучението на гранични служители. Публикуваната през 2012 г.

<sup>24</sup> Регламент (ЕС) 2016/399 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2016 г. относно Кодекс на Съюза за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници), ОВ L 77, 23 март 2016 г.

Обща основна учебна програма съдържа компонент за основните права, който включва и профилиране (вж. [раздел 2.2.3](#) за целенасоченото обучение).

### **Фокус върху основанията за проверка на втора линия на границата**

Систематичността на граничния контрол означава, че всеки пътник преминава основна проверка на първа линия, където се проверяват документите за пътуване и всички други изисквания за влизане в страната. Освен това някои пътници могат да бъдат насочени към допълнителна проверка на втора линия. Това може да стане по различни причини: положителен резултат в базата данни, подозрителен документ за пътуване, съвпадение на рисков профил или проява на подозрително поведение.

По време на проверката на първа линия граничният служител може да използва информацията, получена чрез сравняване на данните в машинночитаемия документ за пътуване (който включва биометрични данни) с данните, съхранявани в национални, европейски и международни бази данни, например Шенгенската информационна система, Визовата информационна система и базите данни на Европол и Интерпол. На практика насочването към проверка на втора линия често се случва вследствие на положителен резултат в някоя от базите данни.

Но дадено лице може да бъде насочено към проверка на втора линия и по други причини, например когато съответства на рисков профил или служителят има други подозрения за лицето. В Шенгенския каталог на ЕС се посочва, че освен извършването на гранични проверки съгласно Кодекса на шенгенските граници, целта на проверките на първа линия трябва да бъде профилиране на пътниците и подбор на подозрителни лица за задълбочени проверки на втора линия.\* Следователно граничните служители трябва да направят оценка на комбинацията от други показатели и критерии, за да се установи дали дадено лице може би прави опит за нередовно влизане в страната, представлява риск за сигурността или например е жертва на трафик на хора. Независимо дали прилагат конкретен съществуващ рисков профил или не, в тези ситуации граничните служители използват профилиране.

Необходимостта да се осигури безпроблемно движение на пътниците означава, че граничните служители разполагат с ограничено време



за извършване на обективна оценка дали дадено лице да бъде подложено на проверка на втора линия. Информацията от Frontex сочи, че длъжностните лица в държавите – членки на ЕС, разполагат средно с едва 12 секунди, за да решат дали да подложат дадено лице на допълнителна проверка.\*\* Това ги поставя под значителен натиск бързо да вземат правилното решение.

\* *Съвет на Европейския съюз (2009 г.), Препоръка 43.*

\*\* *Европейска агенция за гранична и брегова охрана (FRONTEx) (2015 г.).*

Принципите и практическите инструменти в тази глава предлагат информация за насърчаване на дискусии и действия, които могат да помогнат на служителите и техните по-широки организации да придържат своите дейности за профилиране в рамките на закона. Обсъдените три основни принципа са:

- Зачитане на достойнството на индивида.
- Потвърждение, че профилирането се извършва на разумно и обективно основание.
- Гарантиране на отчетност.

С всеки от тези принципи е свързана значимостта да се гарантира, че полицейските и граничните служители работят в рамките на закона, когато използват профилиране.

## 2.1. Зачитане на достойнството на индивида

### Основни точки

- Гарантирането на **срещи с добро качество** само по себе си не изключва етническото профилиране. Въпреки това е вероятно срещите да бъдат по-успешни и да се намали потенциалното отрицателно въздействие на действията за спиране и обиск. При управлението на границите професионалното и почтително поведение представлява законово задължение.
- **Професионалното и почтително отношение** обикновено увеличава удовлетворението на лицето от срещата.
- **Поясняването на причините за спирането** на дадено лице спомага за повишаване на доверието в дейността на полицейските и граничните органи и намалява възприемането на профилирането като дискриминационно.
- Уважението и учтивостта **никога не оправдават неправомерните гранични проверки или спиране и обиск от страна на полицията.**

Зачитането на достойнството на индивида е не само основно право само по себе си, но и основен принцип на операциите на полицейските и граничните органи. При операциите на първа линия начинът, по който полицейските и граничните служители разговарят и се ангажират с лицата, спирани от тях, и информацията, която те предоставят, са от решаващо значение.

Не бива да се забравя, че колкото и учтиво и професионално да се държат служителите, избирането на определени лица си остава неприятно преживяване за лицата, което винаги трябва да се базира на законни основания. Възприемането на профилирането като дискриминационно е свързано и с честотата и броя на взаимодействията с полицията и органите за управление на границите. Това подчертава важноста да се гарантира, че за спирането на дадено лице винаги има обективно и разумно основание.

### Какво казват стандартите?

„Граничните проверки следва да се извършват по начин, който напълно зачита човешкото достойнство. Граничният контрол следва да се извършва по професионален и почтителен начин и да съответства на преследваните цели.“

*Съображение 7 от Кодекса на шенгенските граници*

„Всички пътуващи имат право да бъдат информирани за естеството на контрола и на професионално, любезно и почтително отношение в съответствие с приложимото международно, европейско и национално законодателство.“

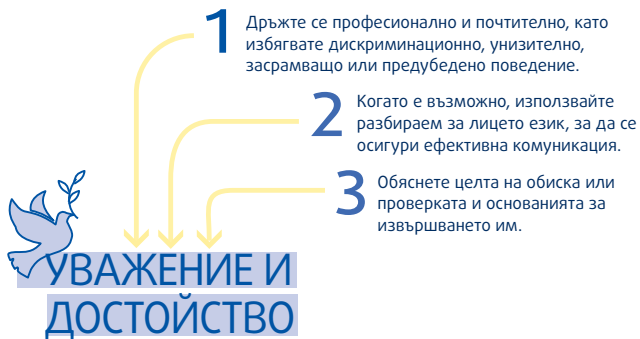
*Раздел 1.2 от Практическо ръководство за граничните служители (Шенгенски наръчник)*

„Полицейските служители следва да действат с почтеност и уважение към обществеността и с особено внимание за положението на лицата, принадлежащи към особено уязвимите групи.“

*Препоръка 44 от Европейския кодекс за полицейска етика*

Невинаги е лесно да се гарантира, че полицейските и граничните служители са учтиви и предоставят информация в напрегнати и трудни ситуации. Доказателствата обаче сочат, че използването на почтителен тон значително повишава нивото на удовлетвореност от срещата.<sup>25</sup> На **фигура 5** са илюстрирани някои елементи на почтителна среща.

### Фигура 5: Три елемента на почтителната среща



Източник: FRA, 2018 г.

Някои елементи на граничните проверки са регулирани в Кодекса на шенгенските граници, например изискванията за извършване на проверки по професионален и почтителен начин или за предоставяне на информация за целта и процедурата за проверката (Кодекс на шенгенските граници, съображение 7,

25 FRA (2014b).

член 7 и член 8, параграф 5). Използването на разбираем език от друга страна не е абсолютно изискване в контекста на управлението на границите поради присъщия разнообразен характер на граничния трафик. В Кодекса на шенгенските граници обаче от държавите членки се изисква да насърчават граничните служителите да изучават езиците, необходими за изпълнение на задачите им (член 16, параграф 1). В Шенгенския каталог, който съдържа набор от препоръки и най-добри практики за контрол на външните граници, допълнително се препоръчва граничните служители да имат възможност да общуват на чужди езици във връзка с изпълнението на ежедневните си задължения. Като най-добра практика в него се посочва задоволително владение на езиците на съседните държави, както и на други езици в зависимост от естеството на граничния трафик. В идеалния случай във всяка смяна трябва да бъдат включени служители с подходящите езикови умения.<sup>26</sup>

Липсата на внимание и уважение по време на спирането от полицейски служители може да има преки последици върху ефективността на полицейската дейност (вж. [раздел 1.3.2](#)). Кодексът за поведение към Закона за полицията и доказателствата в наказателни производства, разработен в Обединеното кралство, гласи, че: „Всяко спиране и обиск трябва да се извършват с учтивост, внимание и уважение към съответното лице. Това оказва съществено влияние върху общественото доверие към полицията. Трябва да се положат всички разумни усилия, за да се сведе до минимум неудобството, което може да претърпи лицето, обект на обиск.“<sup>27</sup>

Някои важни компоненти на зачитането на достойнството, например предоставяне на обяснения за спирането и даване на възможност на лицата да изразят своите виждания, представляват основна част от процедурите на полицейската дейност и управлението на границите. Формулярите за спиране и обиск могат да помогнат да се осигури структуриран начин за предоставяне на тази информация (вж. [раздел 2.3.1](#)).

В контекста на управлението на границите стандартните формуляри са полезен инструмент за информиране на пътуващите лица за целта и процедурата за проверка на втора линия. Те могат да улеснят комуникацията с пътуващите, при условие че се предоставят и допълват от устни обяснения, когато е необходимо. Съгласно Кодекса на шенгенските граници се изисква лицата,

26 Съвет на Европейския съюз (2009 г.), Препоръки 27 и 41.

27 Обединено кралство, Министерство на вътрешните работи (2014а), раздел 3.1.

подлежащи на проверка на втора линия, да получат писмена информация на език, който разбират или би могло разумно да се предположи, че разбират, за целта и процедурата на проверката. Информацията следва да:

- бъде достъпна на всички официални езици на ЕС и езиците на държавите, граничещи със съответната държава;
- указва, че пътникът може да поиска името или служебния идентификационен номер на длъжностното лице, което извършва проверката, името на граничния контролно-пропускателен пункт и датата на преминаване на границата.

Тези елементи на почтителната среща, свързани с комуникационните и междуличностните умения, са по-трудни за определяне в оперативните процедури и може да налагат допълнителни инвестиции в обучение. Трудностите при използването на положителен тон за срещата могат да възникнат поради:

- ограничени комуникационни умения;
- невъзможност да се изрази причината за действието; и
- неуспешно преодоляване на лични и институционални пристрастия и отрицателни стереотипи, както и натрупана враждебност в отделни части от общността.

## 2.2. Разумни и обективни основания

### Основни точки

- Действията на правоприлагащите органи и органите за управление на границите, които се основават на конкретни и актуални разузнавателни сведения, е по-вероятно да бъдат обективни.
- За да бъдат законни, действията за спиране, обиск и насочване към гранична проверка на втора линия трябва **да се основават на разумни и обективни причини за наличието на подозрение**. „Шестото чувство“ не представлява разумно или обективно основание за спиране и обиск на лице или насочване на лице към гранична проверка на втора линия.
- Защитените характеристики като раса, етнически произход, пол или религия могат да бъдат сред факторите, които правоприлагащите органи и граничните служители вземат предвид при упражняването на своите правомощия, но **те не могат да бъдат единствената или основната причина за избора на дадено лице**.
- Профилирането, което се основава единствено или главно на едно или повече от защитените основания, представлява пряка дискриминация и е незаконно.

Обективността е важен принцип на работата на полицията и органите за управление на границите. В контекста на профилирането лицата трябва да бъдат спирани, обискирани или подлагани на гранични проверки на втора линия само въз основа на разумни и обективни основания за подозрение. Обективните причини могат да включват поведението на индивида, конкретни разузнавателни сведения или обстоятелства, които свързват лице или лица със съмнение за незаконна дейност.

За да се осигури обективност при профилирането, е необходимо:

- да се избягват пристрастията, включително чрез ясни насоки и целенасочено обучение; и
- да се използват ефективно разузнавателните сведения и информацията.

## 2.2.1. Избягване на пристрастия

В Европейския кодекс за полицейска етика са дадени насоки за полицейското поведение в области като полицейска дейност и намеса, полицейска отчетност и полицейски надзор.<sup>28</sup> В него е подчертан общият принцип, че: „Полицейските служители следва да изпълняват задачите си по справедлив начин, като се ръководят, по-специално, от принципите за безпристрастност и недискриминация.“<sup>29</sup>

Отделянето на лица чрез използване като *единичен или определящ фактор* на тяхната действителна или възприемана раса, етнически произход, пол, сексуална ориентация, религия, увреждане или други забранени основания нарушава основните права. Това също така може да има значителни отрицателни последици за държавните органи и общностите (вж. [раздел 1.3](#)).

Дискриминационното профилиране може да отразява както индивидуални, така и институционални пристрастия. В допълнение към личните пристрастия, към отделни лица могат да възникнат стереотипи и дискриминационно поведение в резултат от специфични практики в правоприлагащите органи и органите за управление на границите. По-голямата прозрачност на институционалните процедури и практики може да спомогне за справяне с дискриминацията и затвърждаването на стереотипите.

Разпознаването на дълбоко вкоренени пристрастия може да бъде трудно. Полицейските и граничните служители може да смятат, че отделят лица въз основа на разумни и обективни основания (напр. поведение), а всъщност тези решения да отразяват техните пристрастия.

Когато спират отделни лица, служителите често свързват причината за отделянето на конкретен човек с „шесто чувство“ или „интуиция“. Това вероятно се основава на комбинация от опит и минали преживявания, но може също така да отразява съзнателно или подсъзнателно пристрастие на служителя. За да се избегне неправомерното профилиране, служителите трябва да обмислят дали решението им е обосновано от обективна информация. „Шестото чувство“ само по себе си не представлява разумно или обективно основание за спиране и обискване на лице или подлагането му на допълнителна гранична проверка.

28 Съвет на Европа, Комитет на министрите (2001 г.), [Препоръка Rec\(2001\)10 на Комитета на министрите на държавите членки относно Европейския кодекс за полицейска етика](#), 19 септември 2001 г.

29 *Пак там*, точка 40.

## 2.2.2. Ясни насоки за служителите

Практическите, разбираеми и готови за използване насоки са от особено значение за подпомагане на служителите на първа линия на правоприлагащите органи и на органите за управление на границите, за да се избягва неправомерното профилиране. Насоките могат да бъдат под различна форма: те могат да бъдат приложени към законодателството, издадени от самите правоприлагащи органи и органите за управление на границите, или да се предоставят ежедневно от старшите служители. Използването на примери от реалния живот, за да се покаже как да се постъпва в конкретни ситуации, вероятно ще бъде по-ефективно от обяснението на правила и процедури.

Служителите на ръководни длъжности трябва да информират персонала, че действителната или възприемана раса, етнически произход, пол, сексуална ориентация, религия или други забранени основания за дискриминация не могат да бъдат определящият фактор за започване на действия за правоприлагане или управление на границите срещу дадено лице. Изясняването кога и как могат да се използват личните характеристики може да спомогне за намаляване на риска от различни тълкувания, както и от разчитане на стереотипи и предразсъдъци. Насоките също така трябва да обхващат въпроси, свързани с поверителността и защитата на данните.

В таблица 3 са показани някои от видовете насоки, които могат да се използват и важни характеристики, които трябва да се вземат под внимание.

Таблица 3: Видове, характеристики на насоките и участие на заинтересованите страни

Видове насоки	Характеристики на насоките	Участие на заинтересованите страни
<ul style="list-style-type: none"><li>• стандартни оперативни процедури</li><li>• кодекси за поведение</li><li>• редовни насоки от старши служители</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• подробни и конкретни</li><li>• обхващащи всички дейности, при които може да възникне профилиране въз основа на пристрастия:<ul style="list-style-type: none"><li>• спиране и обиск</li><li>• арести</li><li>• гранични проверки</li><li>• употреба на сила и др.</li></ul></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• разработване на насоки с други заинтересовани страни</li><li>• предоставяне на насоки за общностите</li><li>• насърчаване на обратната информация относно насоките от страна на общностите</li></ul>

Източник: FRA, 2018 г.



**Казус****Кодекс за поведение и подход на посланиците (нидерландска полиция)**

Нидерландската полиция е разработила кодекс за поведение заедно с организации на гражданското общество като „Амнести интернешънъл“, в който се описват четирите принципа на професионалното спиране на лица:

- ☑ Легитимен и оправдан подбор на лица.
- ☑ Обяснение на причината за спирането и обиска.
- ☑ Използване на професионална комуникация.
- ☑ Служителите да обмислят поведението си и да обменят обратна информация помежду си.

Промяната на практики, които не се възприемат като проблематични, например практиката на активна полицейска дейност, която може да доведе до етническо профилиране, е трудна. Полицията в Амстердам е разработила подход „от долу нагоре“, който включва полеви служители (посланици) в екипите, подпомагани от техните ръководители и инструктори. Първата стъпка е да се повиши осведомеността чрез показване и обсъждане на въздействието на проактивното спиране върху целевите лица и чрез въвеждане на справедлива и ефективна алтернативна рамка. Втората стъпка е служителите да възприемат тази нова практика.

*За повече информация на нидерландски език вж. [уебсайта на полицията](#).*

### 2.2.3. Целенасочено обучение

Обучението за полицейски и гранични служители е друг важен инструмент за свеждане до минимум на риска от неправомерно профилиране. Има много видове обучение, които могат да се проведат на различни етапи от кариерата на служителя, включително: първоначално обучение при назначаване, повишаване на квалификацията и текущо професионално развитие. Независимо от конкретния вид, модулите за обучение трябва да вземат предвид

организационната култура и да предлагат курсове, които включват стратегии за заместване и противодействие на стереотипите. И накрая, оценката на въздействието на обучението е от решаващо значение за проследяване на това как обучението е допринесло за промяна на възприятието на служителите и подобряване на поведението им и за идентифициране на пропуски, за които може да се наложи допълнително обучение. Във [фигура 6](#) са подчертани някои проблеми, които да се вземат под внимание при разработването на целенасочено обучение.

Някои видове обучение на правоприлагащите органи или граничната охрана вече са добре развити в някои държави, например „обучението по многообразие“ и „обучението по културна чувствителност“. С обучението по многообразие се цели да се обърне внимание на личните чувства относно етническата принадлежност, различията и стереотипите и как те влияят на нашето ежедневие. Някои курсове по многообразие обаче не разглеждат непременно дискриминацията. Според някои изследвания обучението по културна чувствителност и многообразие в действителност може да открие и засили различията, като увеличи, вместо да намали стереотипите.<sup>30</sup> С „обучението по културна чувствителност“ (за разлика от „общото обучение по многообразие“) се цели образование на полицията и служителите на правоприлагащите органи относно културата на определени етнически групи, с които те често се срещат, но с които не са запознати. В това обучение се разглежда как трябва и как не трябва да се постъпва и се дават насоки относно учтивостта, разглеждана от различни етнически, религиозни или национални гледни точки. Обучението по културна чувствителност е най-ефективно, когато е изготвено и представено със съдействието и участието на лица от съответните общности.

30 Wrench, J. (2007 г.).

Фигура 6: Процесът и целите на разработването на целенасочено обучение



Източник: FRA, 2018 г.

## Казус

### Обучение по законно профилиране

#### Обучение по профилиране за полицаи (Италия)

От 2014 г. италианската Обсерватория за сигурност срещу актове на дискриминация (*Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori*) прилага модул за обучение по етническо профилиране за полицаи и кадети. То е съсредоточено по-специално върху предполагаемите пристрастия, които могат да повлияят на профилирането; последиците по отношение на ефективността на полицейските дейности и отрицателното въздействие върху взаимоотношенията с общностите. До момента в модула за обучение са участвали около 5000 души. От 2017 г. е осигурен и модул за електронно обучение в рамките на опреснителни курсове за полицията.

За повече информация вж. [уебсайта на италианската национална полиция](#).

### **Инструмент за основните права в обучението на граничната охрана (ЕС)**

В общата основна учебна програма (ССС) за европейските гранични служители са определени минималните стандарти за уменията и знанията, които всеки европейски граничен служител трябва да притежава. В нея се съдържат глави за социологията и за основните права. Има специфични раздели за недопускането на дискриминация (1.5.4) и етническото профилиране (1.7.10), които инструкторите могат да използват. В СССР са подчертани потенциалните рискове, свързани с предразсъдъци, расизъм, расова дискриминация, ксенофобия, ислямфобия, хомофобия и други свързани с тях видове нетърпимост при извършването на профилиране. Актуализацията на СССР от 2017 г. включва раздели за нови компетенции, особено в областта на основните права.

В допълнение Frontex е разработила ръководство за инструктори в консултация с университети и международни организации (вж. Frontex, 2013 г.). В него на инструкторите е предоставена методология за подобряване на знанията и уменията на граничните служители в областта на основните права и международната закрила. В ръководството изрично се споменава профилиране и се излагат основни правила за избягване на дискриминация. Обучението се провежда редовно. Въпреки това не е налице постоянен механизъм, за да се оценява постигането на целите на обучението.

*За повече информация вж. Frontex (2012 г.).*

### **Дни за обучение по профилиране за старши служители (Белгия)**

През 2015 г. Центърът за полицейска дейност и сигурност (CPS) със седалище в Гент (Белгия), с участието на белгийския орган по въпросите на равенството (Unia), организира ден за обучение по етническото профилиране (*Profilage ethnique: l'égalité sous pression?*). Обучението обхваща различни аспекти на въпроса, включително: дали и как полицаите с имигрантски произход могат да подобрят отношенията с общностите на етническите малцинства; колко често етническото профилиране се използва от полицейските служители и как е оценено.

През 2016 г. Unia организира два дни за обучение на старши полицейски служители от северен Брюксел, за да се повиши осведомеността относно етническото профилиране и да се насърчи установяването на практики за профилиране от служителите на първа линия. Полицейски служители от Испания и Обединеното кралство представиха примери за добри практики пред аудитория, съставена от служители на правоприлагащите органи, изследователи и неправителствени организации. По-конкретно те демонстрираха, че в резултат от намаляване на профилирането въз основа на етнически произход са се увеличили успешните арести на издирвани лица. Те посочиха, че това е станало възможно чрез правилно документиране на всяко спиране на лица, както и чрез осигуряване на прозрачност относно мотивите за спирането. Обучението е било насочено към установяване на общо разбиране на практиките за етническо профилиране в подкрепа на бъдещото развитие в изследванията на практиките, прилагани понастоящем от полицията в тази област.

*За повече информация вж. Белгия (2015 г. и 2017 г.).*

Обучението трябва да се занимава с пристрастията и стереотипите, които могат да бъдат вкоренени в самите правоприлагащи органи и институциите за управление на границите. Преди провеждането на обучение за предотвратяване на неправомерното профилиране трябва да бъдат проучени по-широкият институционален контекст и съществуващите вътрешни политики – например съществуващите механизми за подаване на жалби, наличието на „кодекс за мълчание“ сред колегите и т.н. В учебните програми трябва да бъдат разгледани пристрастията и стереотипите, интегрирани в полицейските действия, като спиране и обиск на лица, арести, задържане и използване на сила.

Служителите, заемащи висши и средни позиции, играят ключова роля за успешното обучение както в качеството си на участници, така и поради значението, което придават на обучението.<sup>31</sup> В качеството на получатели старшите служители могат да усвоят нови практики и умения, които да предадат на служителите на първа линия. Организационната култура, определяна до голяма степен от висшето ръководство, оказва съществено влияние върху

31 Вж. Европейска комисия (2017b).

ежедневното поведение на полицейските и граничните служители, включително върху начина, по който те взаимодействат с обществеността.

Старшите служители могат също така да гарантират, че обучението се възприема положително. Поведението на служителите на ръководни длъжности, например начинът, по който ръководителите съобщават целта на обучението на служителите, или дали служителите смятат, че са избрани на случаен принцип или защото са „проблемни служители“, може да повлияе на нивото на интерес и ангажираност по отношение на обучението. Насърчаването на служителите да участват активно в програми за обучение и да бъдат склонни към промени в поведението, за да подобрят ежедневната си работа, вероятно ще засили въздействието на обучението.<sup>32</sup>

След като обучението приключи, то трябва да бъде прегледано и оценено, за да се оцени неговото въздействие върху повишаването на осведомеността и промяната в поведението.

### **Фокус върху ръководните принципи на обучението**

Специализираното обучение е от ключово значение, за да се осигури законно използване на профилирането. Европейската комисия е разработила списък с основните ръководни принципи за това как да се осигури ефективно и качествено обучение по отношение на престъпленията от омраза. Същите принципи се прилагат и за обучението по законно профилиране.

#### **Обучение във връзка с престъпленията от омраза за органите на правоприлагането и наказателното правосъдие: 10 основни ръководни принципа**

*Осигуряване на въздействие и устойчивост:*

- Вграждане на обучението в рамките на по-широк подход за справяне с дискриминацията.
- Разработване на методология за справяне с необходимостта от обучение.

<sup>32</sup> Miller, J. и Alexandrou, B. (2016 г.).

*Установяване на цели и изграждане на полезни взаимодействия:*

- Персонализиране на програмите в зависимост от служителите.
- Сътрудничество с гражданското общество по един структуриран начин.

*Избор на подходяща методология:*

- Съчетаване на различни методологии.
- Обучение на инструкторите.

*Предаване на качествено съдържание:*

- Създаване на учебна програма с качествено съдържание.
- Създаване на модули за обучение, насочени към дискриминацията.

*Наблюдение и оценка на резултатите:*

- Свързване на обучението с процесите за преглед на ефективността.
- Осигуряване на редовно наблюдение и оценка на методите на обучение.

*За повече информация вж. Европейска комисия (2017а).*

Обучението в изолация обаче няма да бъде ефективно средство за справяне с косвените пристрастия на служителите. Необходима е промяна в институционалното мислене. Поради тази причина органите трябва да обмислят многостранни намеси за справяне с личните и институционалните пристрастия (вж. казуса).

## Казус

### Справяне с „институционалния расизъм“ в полицията

След опасенията относно ролята на расата в неправилно проведеното полицейско разследване на расисткото убийство на Stephen Lawrence в Обединеното кралство, правителството на Обединеното кралство проведе широко проучване, за да се установят „поуките, които трябва

да се извлекат от разследването и наказателното преследване на престъпления, мотивирани от расова омраза“.

В публикувания през 1999 г. доклад от проучването подробно е разгледан въпросът за „институционалния расизъм“ в полицията на Лондон, включително несъответствията в данните за спиране и обиск, като повод за сериозно безпокойство сред засегнатите общности. Препоръките в проучването, вариращи от обучение за повишаване на осведомеността относно расизма до докладване и записване на инциденти, бяха обединени от общия призив за по-голяма откритост, отчетност и възстановяване на доверието от страна на полицейската служба.

В прегледите, публикувани през 2009 г., десет години след проучването, се подчертават подобрения в начина, по който полицията взаимодейства с общностите на етническите малцинства и разследва престъпления, мотивирани от расова омраза. В тях обаче е отбелязано, че вероятността чернокожите лица да станат обект на спиране и обиск остава по-висока в сравнение с белите.

*За повече информация вж. Обединено кралство, Министерство на вътрешните работи (1999 г.), Обединено кралство, Комисия по въпросите на равенството и правата на човека (2009 г.), и Обединено кралство, Специален комитет по вътрешните работи на Камарата на общините (2009 г.).*

## 2.2.4. Разумни основания за подозрение: използване на разузнавателни сведения и информация

Когато полицейските и граничните служители отделят дадено лице, решението им обикновено се основава на комбинация от елементи. Това може да включва „по-обективна“ информация като конкретни разузнавателни сведения, поведение, облекло или предмети, които лицата носят със себе си, както и „субективни“ познания въз основа на опит.



Всички тези елементи могат да представляват „сигнал“ за незаконна дейност. Информацията обаче трябва да се комбинира и използва внимателно. Доказателствата сочат, че на практика служителите трудно могат да разграничат обективните от субективните елементи, както е в примера, цитиран в карето.

### Пример

*„Много е субективно. Става дума за усещанията за дадено лице или случай, но има и доказателствени проблеми, свързани с несъответствия в думите на лицето, несъответствия между неговите думи и тези на лицето, при което отива, несъответствия между думите му и документите, между думите му и онова, което носи в багажа си. Така че има доказателства, но [само те] не са достатъчни срещу някого. Важна е общата представа, която служителят си съставя за лицето.“*

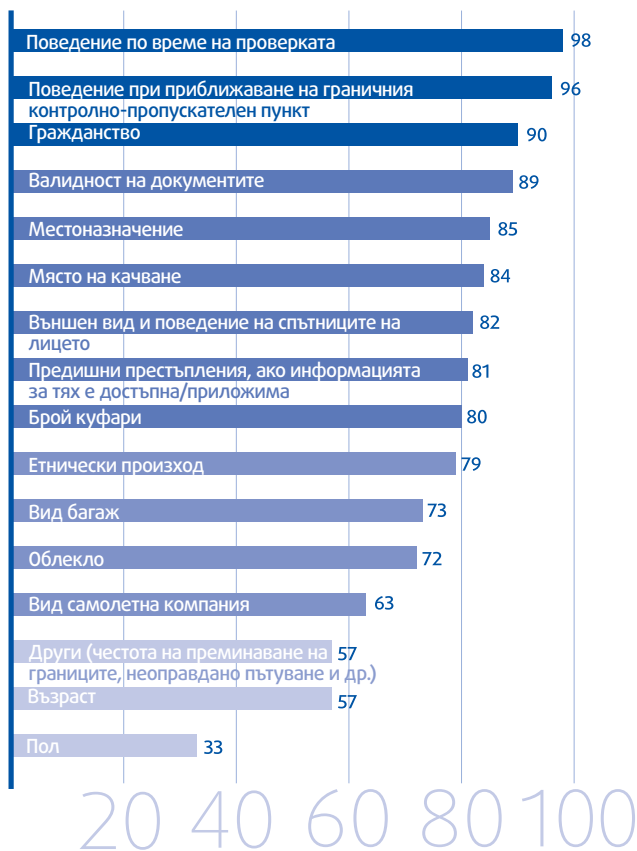
Имиграционен служител на голямо летище в Обединеното кралство

*За повече информация вж. FRA (2014а), стр. 46.*

### Фокус върху идентифицирането на лица, които се опитват да влязат в страната по нередовен начин

Проучването на FRA, проведено през 2012 г. на големи летища, разкрива, че граничните служители вземат предвид редица фактори, за да решат дали дадено лице може би се опитва да влезе в страната по нередовен начин. Те често включват комбинация от „обективни“ критерии — например поведението на лицето при приближаване до граничния контролно-пропускателен пункт и по време на проверката, вида и количеството багаж, както и валидността на документите за пътуване — и личен опит от предишни гранични проверки, както е показано на [фигура 7](#).

**Фигура 7: Показатели, считани за полезни или много полезни за ефективното разпознаване на лица, които се опитват да влязат в страната по нередовен начин, преди служителите да говорят с тях (%)**



*Забележка: Валидните отговори варират между 206 и 216 от 223. Анкетираните, които не са дали отговор на даден въпрос, са изключени при изчисляване на резултатите. Лицата, които не са отговорили, варират от седем до 17 души, в зависимост от въпроса.*

*Източник: FRA, Проучване на граничната охрана, 2012 г. (въпрос 17)*

Граничните служители са определили поведението по време на проверката или при приближаване до граничния контролно-пропускателен пункт

като най-полезния фактор при разпознаването на хора, които се опитват да влязат в страната по нередовен начин. Фактори като гражданство и етническа принадлежност обаче, които биха могли да показват дискриминационно профилиране, също са посочени като съществени.

Облеклото, което също се счита за полезен индикатор, е пример за това как привидно „обективната“ информация може на практика да се използва пристрастно. Някои видове облекло може да бъдат свързани със специфични рискови профили. Жертвите на трафик на хора с определено гражданство например може да носят определени видове дрехи. Облеклото обаче може да показва, че дадено лице принадлежи към определена етническа или религиозна група. Дори да има достатъчно други причини, оправдаващи насочване към проверка на втора линия, лица, които силно се идентифицират с етническия или религиозния си произход, имат предишни отрицателни преживявания или не получават подходящо обяснение от служителя, могат да възприемат отношението към тях като дискриминационно.

*За повече информация вж. FRA (2014a). По отношение на профилите на жертвите на трафик вж. Frontex (2017 г.).*

Добрите разузнавателни сведения относно моделите на поведение или събитията могат да увеличат обективността при профилиране. Това може да се отнася до престъпни дейности или, в случай на управление на граници, до нерегламентирана миграция или трансгранична престъпност. Когато действията на правоприлагащите органи и органите за управление на границите се основават на конкретни и навременни разузнавателни сведения, например информация за конкретно лице и/или контекст, има по-голяма вероятност те да бъдат обективни и по-малка вероятност да се основават на стереотипи.

В допълнение към разузнавателните сведения и обективните елементи, информацията за защитени характеристики като действителна или възприемана раса, етнически произход, гражданство, пол или религия може да се използва законно като допълнителен компонент в оценките на профилирането при определени обстоятелства. За да бъде използването на тази информация законно, то трябва да бъде регламентирано от закона, да зачита същността на засегнатите права и свободи, да бъде пропорционално (т.е. съобразено с баланса на интересите) и необходимо (т.е. не трябва да има

по-малко ограничителни средства налице). Трябва да има основателна причина, различна от защитените основания, служителите да се отнасят с дадено лице по-различно отколкото с останалите граждани. Причината трябва и пряко да се отнася до конкретното лице, както в примера, посочен в карето.

### **Пример**

*Очевидци съобщават, че заподозреният за грабеж е носел червени маратонки и черна бейзболна шапка, бил е висок между 1,60 и 1,70 м и вероятно е бил от китайски произход. При тези обстоятелства правоприлагащите органи биха могли законно да разгледат етническия произход като приложим фактор за определяне дали дадено лице става потенциален заподозрян, тъй като това е свързано с конкретни разузнавателни сведения.*

### **Фокус върху подробните описания на заподозрените**

Добрите описания на заподозрените могат да намалят риска от неправомерно профилиране. Описанието на даден заподозрян се състои от подробности за лицето, например цвят на кожата, косата и очите, ръст, тегло и облекло. Тези подробности се предоставят от жертвата или от очевидци или въз основа на други специфични разузнавателни сведения. Доброто описание на заподозрения може да се използва от служителите като основа за действия за спиране и обиск, с които се цели задържането на заподозрени, или за насочване на лица към граничния контрол за проверка на втора линия.

Въпреки това, когато служителите на правоприлагащите органи получат твърде общо описание на заподозрян, което включва раса, етническа принадлежност или други подобни характеристики, те не трябва да използват това описание като основа за операции. В такива случаи операциите вероятно ще доведат до спирането на много невинни лица, които случайно имат същите характеристики. По-скоро трябва да потърсят допълнителни конкретни оперативни разузнавателни сведения, които да насочат разследванията.

*За повече информация вж. Европейска комисия (2017b).*

Информацията, която изглежда обективна, в действителност може да включва пристрастия. Привидно обективни фактори, като час, ден, местоположение и т.н., могат да бъдат използвани като заместител на забранени основания за дискриминация като действителна или предполагаема раса, национален произход, пол, сексуална ориентация или религия, както показва примерът по-долу.

### **Пример**

*В район X около обяд в петък се провежда операция за спиране и обиск. Този период обаче е най-важното време за молитва за мюсюлманите. Тъй като район X е близо до джамия, предполагаемите обективни фактори за час, дата и място могат наистина да послужат като заместители за операцията по спиране и обиск заради забраненото основание за дискриминация въз основа на религия.*

По същия начин търсенето на определено подозрително поведение може да изглежда като обективен начин за установяване на възможни неправомерни действия. Въпреки това, служителите могат да изтълкуват поведението на дадено лице по различен начин, в зависимост от други характеристики на лицето. Доказателствата сочат, че познанията за работата и разбирането на разузнавателните сведения могат да се различават значително между различните служители и често не отговарят на действителните модели на престъпленията.<sup>33</sup>

Предоставянето на своевременно и подробни разузнавателни сведения на служителите, например по време на „брифингите преди смяна“ в началото на всяка смяна, трябва да намали възможността за субективна преценка и да предостави на служителите насоки за това как по-конкретно да насочват правомощията си към настоящите модели на престъпления и установени проблеми с безопасността. Това намалява ролята на пристрастията. Подобряването на качеството и използването на разузнавателни сведения за съсредоточаване върху поведенчески фактори или конкретна информация е най-ефективно, когато се комбинира със засилен надзор и наблюдение на начина, по който служителите използват своите правомощия.

33 Национална агенция на Обединеното кралство за подобряване на полицейските дейности (NPIA) (2012 г.).

## Казус

### Осигуряване на обективност при профилирането

#### Брифинги преди смяна (ЕС)

В Шенгенския каталог се препоръчва преди всяка смяна дежурният служител да предоставя информация за всички рискови показатели и рискови профили. Осигуряването на припокриване между смените може да осигури достатъчно време за обмен на информация между персонала относно напускащата и постъпващата смяна, както и подходящ инструктаж.

*За повече информация вж. Съвет на Европейския съюз (2009 г.).*

#### Програмата за обучение SDR (Нидерландия)

Програмата за обучение Search, Detect and React (SDR) („Обиск, разкриване и реагиране“) е насочена към предотвратяването на престъпления или терористични актове, преди те да бъдат извършени, чрез повишаване на капацитета на персонала по сигурността относно поведенческото профилиране. Това означава да се отклони вниманието от неизменните характеристики като цвят на кожата и вместо това да се съсредоточи върху поведението на отделното лице, когато се прави избор относно действията на полицията. Тъй като показателите за подозрително поведение са различни за специфичния контекст, обучението е съобразено със съответната среда. В него се отхвърля идеята, че съществува универсално решение. След като са открили съответните модели на поведение, служителите са длъжни да действат по един „чувствителен“ начин. В повечето случаи те водят неформален разговор със заподозрения, вместо да прибегват до официалните си полицейски правомощия. Програмата включва преподаване в клас в допълнение към приложно обучение и обучение на работното място.

*За повече информация вж. [уебсайта на SDR Academy](#).*

#### Инструментът за разрешената професионална практика (APP) в областта на дейностите за спиране и обиск (Обединено кралство)

Полицейският колеж в Обединеното кралство е разработил насоки за разрешената професионална практика (APP), които обхващат различни аспекти

на полицейската работа. В APP в областта на дейностите за спиране и обиск се обяснява какво представляват тези дейности, защо е важно тези правомощия да се използват правилно и характеристиките на законното спиране и обиск. В него се обяснява, че законността и ефективността на срещите за спиране и обиск ще бъдат подкрепяни чрез осигуряване на следното:

- **Справедливост:** Решението на служителя да спре и обискира дадено лице трябва да се основава само на подходящи обективни фактори. Дадено лице не може да бъде спряно единствено или главно въз основа на защитени характеристики или фактори като предишни присъди.
- **Законност:** За спирането и обиска трябва да има правно основание, което да се прилага законно.
- **Професионализъм:** По време на срещи за спиране и/или обиск служителите трябва да спазват професионалните стандарти на поведение, най-вече Етичния кодекс, да общуват ефективно с лицата и да се отнасят с достойнство и уважение към тях.
- **Прозрачност:** Индивидуалната среща трябва да бъде документирана точно. Трябва да се осигури ефективен надзор и наблюдение на случаите на спиране и обиск, както и публичен контрол.

*За повече информация вж. Обединено кралство, Полицейски колеж (2016 г.).*

На фигура 8 са илюстрирани различните елементи, които могат да се използват при законното профилиране; начинът, по който се комбинират, ще зависи от естеството на конкретния случай.

**Фигура 8: Комбинация от елементи**



\* Вж. фигура 9 за списъка със защитените основания съгласно законодателството на ЕС. Профилирането никога не бива да се основава единствено или главно на защитени характеристики.

Източник: FRA, 2018 г.

На фигура 9 е показано как тези елементи могат да бъдат комбинирани, за да се гарантира, че профилирането не е дискриминационно.

### Фигура 9: Елементи на недискриминационното профилиране



**Бележки:** Списъкът на защитените основания се различава в различните държави членки. За преглед на основанията за дискриминация, които са включени в наказателните кодекси на всяка държава членка, вж. FRA (2018d). Вж. още [уебсайта на Equinet](#) — Европейската мрежа на органите по въпросите на равенството, в който са изброени основанията за дискриминация, обхванати от националните органи за равенство.

Източник: FRA, 2018 г.



## 2.2.5. Формуляри за спиране и обиск за профилиране в областта на правоприлагането

Формулярите за спиране и обиск могат да помогнат на служителите да преценят дали спиранията, които извършват, се основават на разумни основания и дават възможност на висшестоящите служители да наблюдават потенциалните дискриминационни практики при извършването на спиране и обиск от отделни служители. Въпреки че понякога се считат за обременителни, те също така предоставят документиран запис на спирането, осигуряващ при съпоставяне данни, които могат да посочат дали спиранията се извършват по законен начин.<sup>34</sup> Това може да помогне за насърчаване на откритостта и отчетността. В допълнение към попълването на хартиени формуляри, за записване на тази информация могат да се използват новите технологии като мобилни приложения.

В карето с акценти са описани някои важни моменти, които трябва да се включат при съставянето на формуляри за спиране и обиск.

### **Фокус върху това, което прави формуляра за спиране и обиск добър**

Формулярите за спиране и обиск трябва да бъдат съставени добре, за да бъдат полезни. Първо, попълването на формулярите създава допълнителна работа за полицейските служители. Ако не е разумно кратък и съставен по ясен начин, съществува риск служителите да не попълнят целия формуляр или да го попълнят бегло. На второ място, добрите формуляри позволяват лесно извличане и съпоставяне на данни, за да се подпомогне наблюдението и оценката на действията за спиране и обиск.

Винаги, когато е възможно, формулярите за спиране и обиск трябва да:

- използват полета с множествен избор, които се попълват по-бързо и статистически се обработват по-лесно;
- съдържат изчерпателен списък с опции за всеки елемент;
- избягват двусмислени елементи;

34 Обединено кралство, Stop Watch (2011 г.).

- бъдат лесно разбираеми както за полицейския служител, така и за спряното лице;
- включват:
  - правното основание за обиска; за предпочитане прости обяснения, а не списък с правила;
  - датата, часа и мястото, където е извършен обиск на лицето или претърсване на превозното средство;
  - обектът на търсенето: напр. това, което служителите търсят;
  - резултатът от обиска;
  - името и полицейското управление на служителя(ите), провел(и) обиска;
  - могат да бъдат записани личните данни на обискираното(ите) лице (лица), като име, адрес и гражданство. Лицето обаче може да откаже да предостави тази информация.

За да бъдат ефективни, формулярите трябва да се попълват при извършване на спирането.

Копие трябва да се връчи на спряното лице или на лицето, което отговаря за претърсването на превозно средство. В Обединеното кралство лица, които са обект на спиране, имат право да поискат копие от доклада в рамките на три месеца след спирането. По този начин формулярът не само е в подкрепа на доказателствата за спирането за полицията, но и за спрените лица.

*За повече информация вж. Обединено кралство, полиция на Уест Мидландс (2012 г.), стр. 7 и Министерство на вътрешните работи на Обединеното кралство (2014а).*

## Казус

### Формуляр за спиране и обиск (Обединено кралство)

Формулярът за спиране и обиск, използван от полицията на Уест Мидландс в Обединеното кралство, е копиран по-долу.

Той показва, че спряното лице е помолено да се самоопредели като принадлежащо към една от изброените категории етническа принадлежност, включително опции за „друго“ и „не е посочено“.


Служителят, който провежда спирането може да добави възприятието си, ако не е съгласен със самоопределението.

Кодексът за поведение при упражняване на правомощия за спиране и обиск в Обединеното кралство гласи, че служителите трябва да обяснят на спрените лица, че информацията за етническата принадлежност „е необходима, за да се добие достоверна представа за дейностите за спиране и обиск, и да се спомогне за подобряване на събирането на данни за етническата принадлежност, за справяне с дискриминационната практика и насърчаване на ефективното използване на правомощията“.

WC332  
03/17

## Stop and Search

Call: 805 6666



<p><b>Power</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 Drugs</li> <li>2 Section 1 PACE</li> </ol> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin: 5px 0; font-size: small;">                 A typical response would be "2,5" if the Power was "S1 PACE &amp; Object 'Fireworks'. The Object of search will default if there is only 1 option.             </div> <ol style="list-style-type: none"> <li>3 S47 Firearms Act</li> <li>4 Section 60 CJPO Act 1994</li> <li>5 Section 43 Terrorism Act</li> <li>6 New Psychoactive Substances Act 2016</li> <li>7 Other (eSearch contains list of additional powers)</li> </ol>	<p><b>Object</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 Search for Drugs</li> <li>1 Stolen Items</li> <li>2 Offensive Weapon/Bladed Article</li> <li>3 Articles for Burglary/Theft/Fraud/TWOC</li> <li>4 Items for Criminal Damage</li> <li>5 Fireworks</li> <li>1 Firearms</li> <li>1 Dangerous Items/Offensive Weapons</li> <li>1 Evidence of Terrorism</li> <li>1 Search for NPS</li> </ol>		
<p><b>Self Assessed Ethnicity (16+1)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>A1 Asian - Indian</li> <li>A2 Asian - Pakistani</li> <li>A3 Asian - Bangladeshi</li> <li>A9 Asian - Any Other Asian background</li> <li>B1 Black - Caribbean</li> <li>B2 Black - African</li> <li>B9 Black - Any Other Black background</li> <li>M1 Mixed - White &amp; Black Caribbean</li> <li>M2 Mixed - White and Black African</li> <li>M3 Mixed - White &amp; Asian</li> <li>M9 Mixed - Any Other Mixed Background</li> <li>O1 Other - Chinese</li> <li>O9 Other - Any Other Ethnic Group</li> <li>W1 White - British</li> <li>W2 White Irish</li> <li>W9 White - Any Other White background</li> <li>NS Not Stated</li> </ol>	<p><b>Officer assessed Ethnicity (PNC)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>IC1 White North European</li> <li>IC2 White South European</li> <li>IC3 Black</li> <li>IC4 Asian</li> <li>IC5 Chinese/Japanese/South East Asian</li> <li>IC6 Middle Eastern</li> <li>IC9 Other</li> </ol>		
<p><b>Grounds for Search - Multi Select</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 Acting Suspiciously</li> <li>2 Stopped in tasking area</li> <li>3 Stopped in high crime area</li> <li>4 Could not give reasonable explanation</li> <li>5 Tried to avoid police</li> <li>6 Seen to discard an item</li> <li>7 Seen to conceal item</li> <li>8 Smell of controlled drug</li> <li>9 Current Intelligence</li> <li>10 Matches Description</li> </ol> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-top: 5px; font-size: x-small;">                 Grounds will be supported by a free text explanation             </div>			
<p style="text-align: center;"><b>Outcome</b></p> <table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 50%; border: none;"> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 Arrested - Consequence of Stop &amp; Search</li> <li>2 Arrested - Unrelated Offence including Warrant/PNC</li> <li>3 Community Resolution</li> <li>4 Fixed Penalty</li> <li>5 Cannabis Warning</li> <li>6 Street Bail</li> </ol> </td> <td style="width: 50%; border: none;"> <ol style="list-style-type: none"> <li>7 Street Summons</li> <li>8 Conditional Bail</li> <li>9 Out of custody Caution</li> <li>10 Substance seized, person not arrested</li> <li>11 NFA</li> </ol> </td> </tr> </table>		<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Arrested - Consequence of Stop &amp; Search</li> <li>2 Arrested - Unrelated Offence including Warrant/PNC</li> <li>3 Community Resolution</li> <li>4 Fixed Penalty</li> <li>5 Cannabis Warning</li> <li>6 Street Bail</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>7 Street Summons</li> <li>8 Conditional Bail</li> <li>9 Out of custody Caution</li> <li>10 Substance seized, person not arrested</li> <li>11 NFA</li> </ol>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Arrested - Consequence of Stop &amp; Search</li> <li>2 Arrested - Unrelated Offence including Warrant/PNC</li> <li>3 Community Resolution</li> <li>4 Fixed Penalty</li> <li>5 Cannabis Warning</li> <li>6 Street Bail</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>7 Street Summons</li> <li>8 Conditional Bail</li> <li>9 Out of custody Caution</li> <li>10 Substance seized, person not arrested</li> <li>11 NFA</li> </ol>		

За повече информация, вж. Обединено кралство, полиция на Уест Мидландс (2017а) и Министерство на вътрешните работи на Обединеното кралство (2014а), стр. 19.

Днес много органи избягват събирането на данни за спиране и обиск във формуляри и вместо това използват технологии като приложения за мобилни телефони, базирани на радио системи, мобилни терминали за данни или лаптопи. Тези технологии могат да ускорят процеса на попълване и да намалят бюрокрацията, но също така създават нови рискове, особено във връзка с алгоритмичното използване на лични данни (вж. глава 3).

## **Казус**

### **Запис на живо на действия за спиране и обиск**

#### **eSearch (полиция на Уест Мидландс, Обединено кралство)**

Приета през април 2014 г., тази система се основава на разговор между служителя на място и член на персонала в центъра за контакт (контролната зала). Подробностите за спирането и обиска се записват незабавно в центъра за контакт и се включват в база данни. След това тази информация може да бъде достъпна и използвана за проверка на ефективността на действията за спиране и обиск както за вътрешни цели, така и за външни. eSearch трансформира записа на действията за спиране и обиск. Записите могат да се разглеждат много по-бързо в полицейските системи, като носят предимства за разузнаването и интеграцията в оперативната полицейска дейност.

*За повече информация, вж. Обединено кралство, полиция на Уест Мидландс (2014 г.) и Обединено кралство, полиция на Уест Мидландс (2016 г.)*

#### **Мобилно приложение за служители на първа линия (полиция на Уест Мидландс, Великобритания)**

С помощта на ново мобилно приложение, пуснато през октомври 2017 г., се цели повишаване на бързината и ефективността на спирането и обиска. Приложението eSearch дава възможност на служителите да записват подробности за срещи на улицата директно в приложението чрез своите смартфони, без да е необходимо да се обаждат на персонала на центъра за контакт. На всяко спиране се задава уникален референтен номер и GPS автоматично записва местоположението му.

Очаква се приложението да намали обажданията до центъра за контакт с почти 1000 разговора месечно.

*За повече информация, вж. Обединено кралство, Уест Мидландс (2017b).*

Старшите служители играят важна роля, за да се гарантира, че операциите по спиране и обиск са законни. Примерът по-долу показва как старшите служители могат да упражняват надзор. Те също така трябва да гарантират, че действията за спиране и обиск не се използват като мярка за измерване на ефективността въз основа на броя на извършените спирания.

### **Казус**

#### **Одобрение на докладите за спиране и обиск (Обединено кралство)**

От август 2014 г. всеки доклад за спиране и обиск в Обединеното кралство трябва да бъде одобрен от ръководителя на служителя, който е извършил обиска. Определя се дали докладът отговаря или не на съответните стандарти. В последния случай докладващият служител трябва да запише причината в доклада за спиране и обиск.

*За повече информация, вж. Обединено кралство, Министерство на вътрешните работи (2014a).*

## 2.3. Отчетност

### Основни точки

- Служителите на правоприлагащите органи и органите за управление на границите са **отговорни** за запазването на законността на профилирането.
- **Събирането на надеждни, точни и навременни данни** за дейностите по профилиране е от решаващо значение за осигуряването на отчетност.
- **Ефективните механизми за подаване на жалби** могат както да предотвратят злоупотребите с власт, така и да осигурят и възстановяват общественото доверие в дейността на полицейските органи и органите за управление на границите.
- **Срещи с обществеността с цел обратна връзка**, за да се изслушат техните мнения, да се обсъди профилирането и да се събере обратна връзка за дейностите, да се предоставят възможности за научаване на важни уроци и подобряване на действията, свързани с профилиране.

Отчетността е основен принцип на демократичното управление. Най-общо казано, това включва предоставянето на отговори на тези, които имат право да поискат сметка.<sup>35</sup> Отчетността е съсредоточена не само върху индивидуалното вземане на решения, но и върху тези на институцията (т.нар. „институционална отчетност“). В качеството си на държавни служители и органи, служителите на правоприлагащите органи и на органите за управление на границите, както и техните организации, носят отговорност пред обществеността за своите решения и действия. Това включва отговорността да се гарантира, че профилирането е в рамките на закона.

Събирането на надеждни, точни и навременни данни е от решаващо значение за осигуряването на отчетност. Тъй като голяма част от данните съдържат чувствителна лична информация, те трябва да бъдат обработвани в съответствие с правилата и процедурите за защита на данните (вж. глава 3).

#### Контролен списък за отчетност

В контролния списък по-долу е даден основен преглед на стъпките, които правоприлагащите органи и органите за управление на границите могат да предприемат, за да гарантират, че отговарят за решенията и

35 Bovens, M., Schillermans, T. and Goodlin, R.E. (2014 г.), стр. 1–11.

действията, свързани с профилирането. Този списък може да насочи служителите към подобряване на тяхната отчетност, но не трябва да се приема като задължителна стъпка както за служителите на правоприлагащите органи, така и на органите за управление на границите. В зависимост от контекста някои препоръки може да не са приложими за спецификите на управлението на границите.

### 1. Установяване

- ☑ Забелязване и **признаване** на проблема с неправомерното профилиране. Пристрастията и стереотипите действително съществуват и представляват риск за участващите лица, включително служителите и местните общности.
- ☑ **Събиране и използване на дезагрегирани данни**: това е важен инструмент за оценка на ефективността и изпълнението.
- ☑ Участие във външни комисии, организирани от общността или гражданското общество, за получаване на **обратна информация** за вашите практики и увеличаване на доверието във вашите операции.

### 2. Събиране на информация

- ☑ Гарантиране на отчетност чрез **водене на документация** за дейностите за профилиране.
- ☑ При спазване на необходимите предпазни мерки, **видеонаблюдението** и/или **носените по тялото камери** могат да подобрят отчетността и да предоставят доказателства в подкрепа на действията за промяна на моделите на предубедено поведение.
- ☑ Създаване на **формуляри за спиране и обиск**, които да се попълват от полицейските служители след всяко спиране.

### 3. Предприемане на действия и предотвратяване

- ☑ Провеждане на **оценки**, за да се установи дали има някакви правила и практики, които затвърждават явни или неявни пристрастия и отрицателни стереотипи.

- ☑ Въвеждане на специфични курсове и/или **сесии за обучение**, съсредоточени върху преодоляването на лични и институционални пристрастия и стереотипи.
- ☑ **Предоставяне на информация** на спрените лица, за да се увеличи усещането за справедливо спиране, и даване на достатъчно информация на лицата, за да решат дали да потърсят защита или не. При насочване към проверки на втора линия на граничните контролно-пропускателни пунктове предоставянето на информация е законово задължение.
- ☑ Демонстриране на **нулева толерантност** в рамките на организацията по отношение на инциденти, основани на пристрастия.
- ☑ Установяване на **вътрешни механизми** за надзор и контрол, например вътрешни комисии за обсъждане дали спирането е извършено на разумно основание.
- ☑ Потвърждаване, че **показателите за ефективност** са свързани с избягване на пристрастия и стереотипи.
- ☑ Създаване на **механизми за подаване на жалби** с цел предотвратяване на злоупотреби с власт и осигуряване на отчетност.

*Източник: FRA, 2018 г.*

## 2.3.1. Вътрешно наблюдение

Ръководството и управлението на полицията и органите за управление на границите играят важна роля за установяването на модел, чрез който се отстояват индивидуалните права и принципа на недискриминация, както в рамките на организацията, така и в отношенията ѝ с обществеността. Те също така допринасят за създаването на климат на отчетност и прозрачност. Откритата комуникация между персонала (както хоризонтална, така и вертикална) и установяването на ясни стандарти за поведение, като професионални кодекси за поведение, са два от вътрешните елементи, които трябва да бъдат налице за повишаване на отчетността. Набирането и обучението на служителите също играят важна роля (вж. [раздел 2.2.3](#)).

Съгласно законодателството на ЕС всеки държавен орган трябва да определи **длъжностно лице по защита на данните**. То съветва полицейските органи и



органите за управление на границите относно техните задължения за защита на данните, включително воденето на документация за дейностите по обработването на данни или извършването на оценки на въздействието върху защитата на данните. В контекста на профилирането длъжностното лице по защита на данните например ще съветва и контролира дали личните данни, събрани за или по време на профилирането, се обработват и съхраняват правомерно.

### **Фокус върху ролята на длъжностните лица по защита на данните**

Според **Директивата във връзка с полицейското сътрудничество** от държавите членки се изисква да назначат длъжностно лице по защита на данните, чиито задачи включват:

- наблюдение на спазването на приложимото законодателство относно защитата на личните данни, включително:
  - възлагане на отговорности;
  - повишаване на осведомеността и обучение на персонала;
  - одити;
- предоставяне на съвети по отношение на оценката на въздействието върху защитата на данните и наблюдение на нейното извършване;
- да действа като точка за контакт за надзорния орган.

Длъжностното лице по защита на данните трябва да участва изцяло и своевременно във всички въпроси, свързани със защитата на личните данни.

*Вж. членове 32–34 от Директивата във връзка с полицейското сътрудничество.*

В рамките на полицейските сили вътрешното наблюдение на профилирането може да се извършва като част от широк спектър от други мерки, насочени към водене на документация за срещите между органите и населението (вж. [фигура 10](#)). Те включват използването на:

- **формуляри за спиране и обиск:** които са полезен практически инструмент за насърчаване на служителите да извършват добре обосновани спирания и за повишаване на откритостта и отчетността пред обществеността (вж. [раздел 2.2.5](#));
- **носени по тялото камери:** при спазване на необходимите предпазни мерки те могат да повишат доверието между общностите и полицията и да играят ролята на възпиращ фактор за злоупотреба със сила и дискриминация (вж. [раздел 2.3.2](#)).

Дейностите за вътрешно наблюдение в организациите за управление на границите също могат да се възползват от тези мерки. В Шенгенския каталог например се препоръчва записване на броя на насочените към проверка на втора линия и причините за това. Освен това различният контекст на граничния контрол, инфраструктурата на граничните контролно-пропускателни пунктове и присъствието на началниците на място създават други възможности за вътрешно наблюдение. Например може да бъде налице допълнително технологично оборудване като видеонаблюдение.

Фигура 10: Елементи на вътрешното наблюдение



Източник: FRA, 2018 г.

При наличието на необходимите предпазни мерки видеозаписите могат да осигурят доказателства за оценка на начина на провеждане на

профилирането и да предоставят доказателства в случай на конкретни жалби. Видеонаблюдението например може да потвърди дали поведението на дадено лице, докато чака проверката на първа линия, е дало достатъчна причина за насочване към проверка на втора линия.

За разлика от действията за спиране и обиск наличието на видеонаблюдение до голяма степен се очаква от пътниците на граничните контролно-пропускателни пунктове поради техния обществен характер и от съображения за сигурност. Независимо от това, използването на такива инструменти трябва да бъде в съответствие с правото на неприкосновеност на личния живот и с приложимите правила за защита на данните.

Воденето на документация може да има както краткосрочни, така и дългосрочни ползи. Примерът за формуляри за спиране и обиск показва как:

- В **краткосрочен план** формулярите за спиране и обиск могат да осигурят отчетност на място. В Обединеното кралство на всяко спряно лице се връчва копие от формуляра за спиране или разписка, в която е указано къде може да се получи достъп до копие. В него са предоставени подробности за причината за спирането, както и информация къде и как може да се подаде жалба. Това дава възможност на лицето да види причината и да я оспори, ако я смята за несправедлива.
- В **дългосрочен план** анализът на регистрите позволява на полицейските сили да установят дали правомощията за спиране и обиск непропорционално са били насочени към членове на малцинствени групи и съобразно с това да коригират насоките към служителите. Тези регистри могат да бъдат направени обществено достояние, за да се повиши прозрачността и да се насърчи общественото доверие в използването на правомощията за спиране и обиск.

### Водене на регистри: Какво казва законът?

За да се гарантира законосъобразността на обработването на данни, съгласно Директивата във връзка с полицейското сътрудничество от правоприлагащите органи се изисква да водят регистър с всички категории дейности по обработване на данни, които са под тяхна отговорност. Освен това в системите за автоматизирано обработване

те трябва да водят записи, за да се идентифицира лицето, което е направило справка или е разкрило лични данни, кога се е случило това, кой е получил данните, както и причината за обработването на данните (вж. [раздел 3.1.3](#)).

*Членове 24 и 25 от Директивата във връзка с полицейското сътрудничество*

## Казус

### **Използване на регистри за откриване на диспропорционалност при действия за спиране и обиск (Обединено кралство)**

Кодексът за поведение към Закона за полицията и доказателствата в наказателните производства, разработен в Англия и Уелс (Обединеното кралство), предвижда законово задължение на полицейските сили да наблюдават използването на правомощия за спиране и обиск, за да се установи дали те се „упражняват въз основа на стереотипни представи или неуместни обобщения“. Всяко очевидно непропорционално използване на правомощията от страна на определени служители или групи служители или във връзка с конкретни части от общността трябва да бъде установено и разследвано и да бъдат предприети подходящи действия за неговото отстраняване. Освен това полицията трябва да осигури проверката на регистрите от представители на общността и да обясни използването на правомощията за спиране и обиск на местно ниво.

*За повече информация, вж. Обединено кралство, Министерство на вътрешните работи (2014а).*

Полицията в Обединеното кралство е разработила няколко инструмента за повишаване на прозрачността, като е направила данните за спиране и обиск лесно достъпни. Уебсайтът <https://www.police.uk/> позволява на потребителите да въведат своя пощенски код, за да видят подробна информация за броя и естеството на спиранията в техния район. Публикуваната информация се основава на попълнени формуляри за спиране и обиск. В допълнение [таблото с информация за случаи на спиране и обиск](#) на полицията на Лондон предоставя данни за всички случаи на спираня и обиск, включително за

дела на спрените лица от етнически малцинства спрямо общото население. Потребителите имат достъп до подробни данни онлайн по различни начини, например:

- карта, показваща ежемесечни данни за точното местоположение на случаите на спиране и обиск, извършени в определен район. Инструментът също така предоставя подробна информация за спирането и обиска (предмет, вид, резултат, дали спирането и обискът са били част от полицейска операция), за лицето (пол, възрастова група, самоопределен етнически произход, определен от полицейския служител етнически произход) и законодателството в подкрепа на законността на спирането и обиска (вж. [фигура 11](#)); и
- преглед на статистическите данни и диаграмите, представящи действията на полицията за спиране и обиск. По този начин информацията може да бъде обобщена и изтеглена.

Въпреки че тази практика насърчава прозрачността и доверието, тя може да засегне правата на неприкосновеност на личния живот и защита на данните на засегнатите лица. Възможно е самоличността на дадено лице да бъде изведена от комбинацията от данни, налични в този или други онлайн инструменти. Подобни рискове трябва да бъдат оценени и отстранени, когато е уместно.

### 2.3.2. Носени по тялото камери

Полицейските сили все по-често използват носени по тялото камери. Те могат да играят роля за осигуряването на отчетност, повишаването на качеството на индивидуалните срещи и промяната на моделите на предубедено поведение. Те също така могат да помогнат за излизане от опасни ситуации. Освен записите, събирани от полицията, гражданите все по-често заснемат случаи на спиране и други взаимодействия с полицията. Това може да се използва и за преразглеждане на полицейската практика.

Фигура 11: Онлайн инструмент, показващ подробности за действия за спиране и обиск, извършени в Лондон

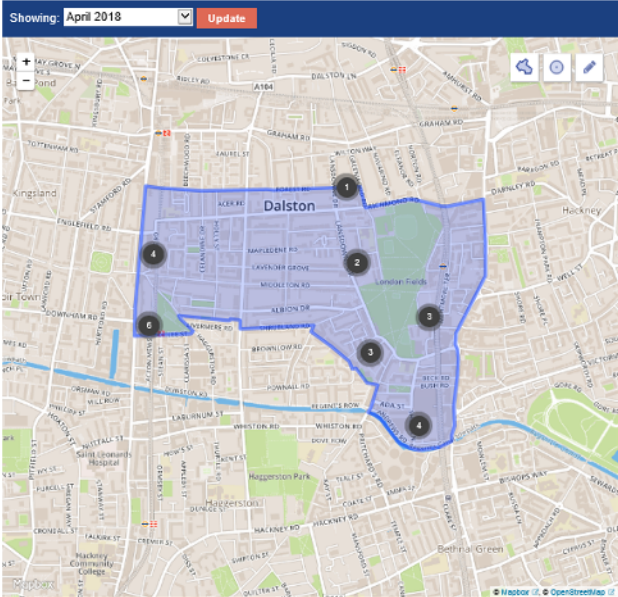
POLICE.UK Find your neighbourhood 🔍 Share this page 📄

Home > Metropolitan Police Service > London Fields > Stop and search >

## Stop and search map

Click on the dots on the map for information about individual stop and searches.

Showing: April 2018 Update



[View A-Z list of stop and search locations](#)

[View the crime map for London Fields](#)

1076 stop and searches were carried out by Metropolitan Police Service this month that could not be mapped to a location.

The British Transport Police are responsible for policing railways in the Metropolitan Police Service area. [View summary information for stop and searches conducted by the British Transport Police.](#)

Location anonymisation is accurate to 2012 population and housing developments. [Learn more](#)

Please [contact us](#) about any privacy concerns, or feedback about how useful and useable you find this stop and search information.

Източник: Обединено кралство, Министерство на вътрешните работи, уебстраница с карта на случаите на спиране и обиск

POLICE.UK Find your neighbourhood Search this page Menu

Home > Metropolitan Police Service > London Fields > Stop and search > Map



## Stop and searches on or near Forest Road in April 2018

**In this neighbourhood**

- Overview
- Crime map
- Stop and search
- Policing team
- News and events
- Performance
- Community Feedback

### Stop and search at 29 April 2018, 12:20 p.m.

**Object of search:**

Articles for use in criminal damage

**Type of search:**

Person search

**Outcome:**

A no further action disposal

**Part of a policing operation:**

No

**Gender:**

Male

**Age range:**

over 34

**Self-defined ethnicity:**

Black/African/Caribbean/Black British - Any other Black/African/Caribbean background

**Officer-defined ethnicity:**

Black

**Removal of more than just outer clothing:**

Unknown

**Legislation:**

Police and Criminal Evidence Act 1994 (section 1)

**Outcome linked to object of search:**

Unknown

**Next steps**

[View stop and search overview for Metropolitan Police Service](#)

[Contact us regarding a privacy request or to provide stop and search feedback](#)

[Contact your local policing team](#)

[Attend your next best meeting](#)

[Attend your next best meeting](#)

**Related links**

[Stop and search FAQs](#)

*Източник: Обединено кралство, Министерство на вътрешните работи, уебстраница за специфични случаи на обиск*

## Казус

### Ефективността на носените по тялото камери

Проучване, проведено през 2015 г. в Обединеното кралство за използването на 500 камери от 814 служители от полицията на Лондон, сочи, че „няма общо въздействие върху броя или вида на извършените спирания и обиски; няма ефект върху дела на арестите за престъпления с насилие; и няма доказателства, че камерите са променили начина, по който служителите се отнасят към жертвите или заподозрените лица“. Докладите за оценка на въздействието на подобни експерименти от други полицейски сили показват малко или никакви доказателства, че те са имали положителен ефект върху намаляването на престъпността, броя на жалбите срещу полицейски служители или използването на сила.

*За повече информация вж. Big Brother Watch (2017 г.).*

Във Франция носените по тялото камери са били разположени в 300 населени места за пробен период от две години. През юни 2018 г. в преглед от Министерството на вътрешните работи се подчертава положителното въздействие и резултатите от експеримента. Забележителното е, че в доклада се подчертава възпиращият ефект върху спрениите лица от носенето на камери, за да не злоупотребяват или обиждат полицейските служители. Докладите от общините сочат, че използването на индивидуални камери намалява агресивността и обидното поведение към полицейските служители. Някои общини са посочили, че използването на камери по тялото изглежда е спомогнало за излизане от ситуации, които иначе биха могли да доведат до престъпление срещу полицейските служители. Докато тези доклади предполагат, че полезността на носените по тялото камери се крие най-вече във възпиращото въздействие от носенето им, някои заснети материали са били използвани като доказателство в съдебни производства за идентифициране на нарушителите. И накрая, няколко общини са подчертали полезността на устройството за образователни цели, тъй като полицейски служители са били обучени по процедури и техники на интервенция, като са гледали записите, направени по време на интервенциите. След пилотния проект френският парламент е представил законопроект с цел хармонизиране на използването на носени по тялото камери във всички полицейски сили и разширяване на тяхното използване сред пожарникарите и служителите в затвора.

*За повече информация, вж. Франция, Министерство на вътрешните работи (2018 г.).*

По време на мащабен експеримент, продължил 12 месеца относно носените по тялото камери през 2012–2013 г. в Риалто, САЩ, е разгледано дали носени по тялото камери ще доведат до социално желано поведение сред служителите, които ги носят. Резултатите са показали, че в сравнение с 2011 г., през 12-месечния пробен период, употребата на сила е спаднала от 60 на 25 случая, а жалбите срещу полицията са намалели от 28 на 3.

*За повече информация, вж. Farrar, T. (2018 г.).*



Използването на носени по тялото камери от полицията обаче поражда някои важни опасения по отношение на основните права и операциите. За справяне с тези проблеми са необходими ясни предпазни мерки и политики относно тяхното използване:

- **Ролята на носените по тялото камери за разкриването и възпирането на неправомерно профилиране** е неясна. Камерите заснемат отделни инциденти и не позволяват събирането на статистически данни, които биха могли да се използват за определяне дали е налице дискриминация по време на операциите за спиране и обиск. По-скоро те биха могли да се използват за преглед и обсъждане на отделни срещи, което да спомогне за повишаване на качеството им.
- Използването на носени по тялото камери може да има **отрицателно въздействие върху отношенията с малцинствените общности**, ако те смятат, че са нарочени специално. Създаването на предпазни мерки и политики при консултация с местните общности може да помогне за популяризирането на носените по тялото камери като инструмент за подобряване на отчетността, а не като средство за заклеймяване на малцинствените групи.
- Използването на носени по тялото камери има **последници за правата на неприкосновеност на личния живот и защита на данните**, както и други основни човешки права. Например те биха могли да накърнят свободата при мирните събирания, ако се използват за наблюдение на публични демонстрации. Често не е ясно кога камерите трябва да се включват и изключват и какво се случва, ако служителят забрави или реши да не включва камерата: в тази област са необходими ясни насоки. Частните дружества, предоставящи тази услуга трябва да са наясно, че нямат право да обработват заснетия материал за собствени цели. Използването на носени по тялото камери трябва да бъде регламентирано от закона, за да се гарантира, че е в съответствие с основните права.

### **Фокус върху ефективното използване на носени по тялото камери**

Спазването на три важни принципа може да помогне да се гарантира ефективното използване на носените по тялото камери:

- **Автентичност:** изображенията трябва да бъдат ясно обвързани с инцидента. Трябва да бъдат записани датата и часът (напр. чрез времеви печат) и точното местоположение (напр. чрез GPS) на инцидента.
- **Надеждност:** изображенията трябва да се качват в централната система по точен, безопасен и поверителен начин. Тези изображения трябва да съответстват на принципите за защита на данните и зачитане на личния живот и следователно не трябва да се съхраняват за по-дълъг период от определения в закона.
- **Допустимост:** за да бъде полезен в наказателното производство, заснетият материал трябва да се допуска като доказателство в съдилищата. Това може да включва:
  - Избягване на непрекъснатото видеозаснемане, което представлява неприемлива намеса в правото на неприкосновеност на личния живот както на полицейските служители, така и на заснетите лица.
  - Информирание на тези, които може да бъдат заснети, и получаване на съгласието им (когато е необходимо).
  - Съхраняване на изображенията с подходящото ниво на сигурност и проследяване на достъпа до тях както от страна на полицейски служители, така и на граждани.

*За повече информация, вж. Coudert и други (2015 г.), стр. 8.*

С по-нататъшното развитие на технологиите ще бъде необходимо разработването на нови предпазни мерки, които да гарантират, че носените по тялото камери се използват законно. Например камерите, които могат автоматично да разпознаят лицето на човек, като го сравняват и съпоставят с предишни записи в съществуваща база данни, пораждаат нови предизвикателства пред правата на неприкосновеност на личния живот и защита на данните.

## Казус

### Носени по тялото камери от полицията: Полицейска карта за оценка (САЩ)

За да се повиши прозрачността и отчетността при използването на носени по тялото камери, Leadership Conference on Civil and Human Rights & Upturn (Конференцията за лидерство в областта на гражданските права и правата на човека и възходящото развитие) в Съединените щати разработи инструмент за оценка и структуриране на информацията, която може да бъде извлечена от материал, заснет от носени по тялото камери. Чрез инструмента се предлагат осем критерия за оценка на такива материали:

1. Дали записите да станат публично достояние и да бъдат лесно достъпни от полицейското управление.
2. Дали преценката на полицейските служители относно това кога да се записва е ясно обявена.
3. Дали са разгледани опасенията относно поверителността.
4. Дали полицейските служители трябва да преглеждат записите, преди да изготвят първоначалния си писмен доклад.
5. Дали записите, за които няма сигнал, трябва да бъдат изтривани в рамките на предварително определен период.
6. Дали записите са защитени срещу подправяне и злоупотреба.
7. Дали записите се предоставят на лица, които подават жалби.
8. Дали използването на биометрични технологии за идентифициране на лица от записите да бъде ограничено или не.

Подобни инициативи могат да помогнат за повишаване на отчетността, като определят стандарти и насърчават прилагането на механизми за оценка дали заснетите материали се събират и използват по подходящ начин.

*За повече информация, вж. Leadership Conference on Civil and Human Rights & Upturn, [уебсайт за полицейската карта за оценка](#).*

### 2.3.3. Механизми за подаване на жалби

Ефективните механизми за подаване на жалби могат както да предотвратят злоупотребите с власт, така и да осигурят и възстановяват общественото доверие в дейността на полицейските органи и органите за управление на границите. Те обикновено съществуват заедно с официални правни канали, които дават възможност на лицата да оспорват действията или решенията на публичен орган пред независим и безпристрастен съд.

За да бъдат ефективни, следното е от съществено значение:

- **Хората лесно могат да получат достъп до механизмите за подаване на жалби:** доказателствата постоянно сочат, че лицата не са склонни да подават жалби, например защото процесът е дълъг или скъп, или защото се страхуват от отрицателни последици. Осигуряването на лесно достъпни механизми за подаване на жалби чрез използването на онлайн платформи, като уебсайтове или приложения, може да насърчи хората да ги използват. Освен това организациите могат да подкрепят лицата при подаване на жалби чрез подаване на жалби от тяхно име или чрез механизми за поправка на данните, както е предвидено в член 80, параграф 2 от ОРЗД.
- **С жалбите се работи по прозрачен начин:** това ще спомогне за повишаване на доверието в механизмите за подаване на жалби.
- **Органите за подаване на жалби са независими** от организацията или от частта на организацията, срещу която е подадена жалбата.

Налице е широк спектър от различни механизми за обработването на различни видове жалби. На [фигура 12](#) е даден общ преглед на някои от механизмите за подаване на жалби, налични в държавите — членки на ЕС, и на равнището на ЕС.

Фигура 12: Общ преглед на механизмите за подаване на жалби в държавите — членки на ЕС



Механизмите, при които полицейските служители се срещат с представители на обществеността, за да изслушват техните жалби, да обсъждат профилирането и да получават обратна връзка за своите дейности, дават възможност за извличането на важни поуки за подобряване на процесите, регулиращи профилирането. Те също така създават средства за включване на обществеността в дейностите по правоприлагане (вж. казуса).

## Казус

### **Механизми за подаване на публични жалби в сектора на правоприлагането**

#### **Комисии за обществен контрол (Полиция на Уест Мидландс – Обединено кралство)**

Всеки от осемте полицейски квартала на полицията на Уест Мидландс (WMP) провежда на всеки два месеца заседание на комисията за проверка на дейностите за спиране и обиск, което се председателства от представители на обществеността. Тези комисии оценяват регистрите за спиране и обиск, гарантират, че WMP спазва закона и осигуряват на общностите канал за комуникация на жалби и повдигане на въпроси, които пораждат загриженост. Дневният ред и протоколите от заседанията се публикуват онлайн. WMP е приела редица допълнителни практики, свързани с участието на общността, за да направи спиранията на улицата по-справедливи и по-целенасочени, а полицейските служители – по-отговорни.

*За повече информация, вж. полицията на Уест Мидландс, [уебстраница за спиране и обиск](#) и Инспектората на районната полицията на Нейно Величество (HMIC) (2016 г).*

#### **Комисии в областта на разумните основания (полиция на Нортхемптъншир – Обединеното кралство)**

Полицията на Нортхемптъншир е създавала комисия в областта на разумните основания, за да се включат представители на обществеността в подобряването на операциите по спиране и обиск. Тези комисии представляват канал за дискусии относно използването

на правомощия за спиране и обиск и тяхното въздействие върху общностите. Те се председателстват от главен инспектор и се състоят от служител на първа линия и двама представители на общността, които могат да включват нарушители или бивши нарушители. Освен че подобрява комуникацията между полицията и обществеността, комисията има правото да отнема правомощия на полицейските служители и да ги насочва за допълнително обучение, за да подобри действията им за спиране и обиск.

За повече информация, вж. [уебстраницата на комисията на полицията на Нортхемптъншир](#) и [Инициатива за правосъдие на фондация „Отворено общество“ \(2018а\)](#).

### **Неформална мрежа от механизми за подаване на жалби срещу полицията**

Независимата мрежа на органите за жалби срещу полицията (IPCAN) е неформална мрежа за обмен и сътрудничество между независими структури, отговарящи за външния контрол на силите за сигурност. Създадена е през 2013 г. и обединява органите за подаване на жалби от около 20 държави. Тези органи, главно от държавите — членки на ЕС, получават и обработват жалби срещу силите за обществена сигурност, а понякога и срещу такива в частния сектор.

За повече информация вж. [уебсайта](#) на IPCAN.

При управлението на границите могат да се прилагат публични механизми за подаване на жалби чрез възможност за подаване на жалба на място или на по късен етап (*ex post*). Възможността за достъп до такива механизми повишава прозрачността и отчетността и насърчава взаимното уважение и добрите отношения между граничните служители и обществеността. Възможността да подадете жалба *ex post* до висшестоящ орган, а не (само) директно на граничния контролно-пропускателен пункт, поражда известна степен на надзор и може да повлияе положително на желанието на пътниците да докладват евентуални инциденти.<sup>36</sup>

36 FRA (2014b).

## Казус

### **Публични механизми за подаване на жалби в областта на управлението на границите**

#### **Вътрешен механизъм за жалби на летище Манчестър (Обединеното кралство)**

На летището в Манчестър Централният разпределителен център предоставя единна точка за контакт за всички пътници, които желаят да подадат жалба. Жалбите могат да се подават по имейл, чрез писмо, по телефона или факс, лично, на английски или уелски език. В насоките на Граничната охрана на Обединеното кралство са очертани възможните начини за разрешаване на жалби. Незначителните нарушения, като неучтивост, грубост или лошо отношение, могат обикновено да бъдат разрешени на местно ниво. Опциите включват изясняване на проблемите с пътника, обяснение на оперативните процедури, съгласуване на по-нататъшни действия и извинение, ако е уместно. Жалбите за сериозни нарушения обикновено се възлагат на звеното за професионалните стандарти. Насоките на граничната охрана включват тест за определяне на признаци на възможна дискриминация, която би представлявала сериозно нарушение. Ако са налице сериозни първоначални доказателства, че отношението към даден пътник може да се обясни с фактори, различни от дискриминация въз основа на расата, случаят обикновено се отнася за местно разрешаване.

*За повече информация, вж. FRA (2014a), стр. 74.*

#### **Механизъм на Frontex за подаване на индивидуални жалби (ЕС)**

След приемането на новия регламент на Европейската агенция за гранична и брегова охрана (Frontex) през 2016 г. Frontex създаде механизъм за подаване на индивидуални жалби, за да се наблюдава спазването на основните права в дейностите на агенцията. Те включват пилотни проекти, операции за връщане, съвместни операции, своевременна намеса в граничните дейности, разполагане на екип за подкрепа на управлението на миграцията и намеса в операциите за връщане. Всяко лице, чиито права са пряко засегнати от действията на персонала, включително от служители на националните държавни



органи, участващи в такива дейности на Frontex, може да подаде жалба до служителя на Frontex по въпросите на основните права. Той взема решение относно допустимостта на жалбата и я изпраща на изпълнителния директор на Frontex, както и на органите на засегнатата държава членка, ако служители на държавните органи са взели участие в предполагаемото нарушение. Жалбата може да бъде подадена на всеки език, по имейл, чрез писмо или онлайн формуляр за подаване на жалба, достъпен на уебсайта на Frontex: <http://frontex.europa.eu/complaints/>.

### **Фокус върху правата на служителите на правоприлагащите органи**

Полицейските служители имат право на същите права и свободи като гражданите и са защитени от стандартите за правата на човека, когато изпълняват задълженията си. Те могат да се позовават на своите права, заложи в различни международни документи за правата на човека, например: Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ) и Международния пакт за граждански и политически права (МПГПП). В Европейския кодекс на полицейската етика е пояснено, че „полицейските служители по правило се ползват със същите граждански и политически права като гражданите. Ограничения на тези права могат да се правят само когато са необходими за упражняване на функциите на полицията в едно демократично общество, в съответствие със закона и с Европейската конвенция за правата на човека.“ Едно изключение може да се намери в член 11 от ЕКПЧ, който се позовава на правото на свобода на събрания и сдружения.

При изпълнение на полицейските си задължения, особено при прилагане на полицейски правомощия, полицейският служител действа не като частно лице, а от името на държавен орган. Следователно задължението на държавата да зачита и защитава правата на човека има пряко въздействие върху възможностите, с които полицейският служител разполага, за да реагира на агресията. Правата на полицейските служители, които биха могли да получат телесно нараняване или да загубят живота си, за да изпълнят задълженията си, също трябва да бъдат зачитани и защитавани, например чрез осигуряване на защитно оборудване, внимателно планиране на полицейските операции или предприемане на превантивни мерки.

Ограничения на правата им може да са необходими за упражняване на полицейските им задължения, но всички подобни ограничения трябва да отразяват принципа на пропорционалност. Като се има предвид особената роля като държавен орган, полицията може да се сблъска с по-голямо ограничение на правата си от „обикновения гражданин“. Вземайки примера с демонстрация, преминала в насилие, „обикновеният гражданин“ може да избяга или да потърси помощ, докато полицейският служител е длъжен да защитава правата на другите и да възстановява обществения ред.

*За повече информация, вж. FRA (2013 г.).*

# 3

## Алгоритмично профилиране



Алгоритмичното профилиране включва всякакви поетапни компютъризирани техники, които анализират данните, за да се идентифицират тенденции, модели или взаимовръзки.<sup>37</sup> Чрез профилиране индивидът се избира „въз основа на връзките си с други хора, идентифицирани от алгоритъма, а не заради действителното си поведение“ и „изборът на индивида е структуриран според информацията за групата“, а не според личния му избор.<sup>38</sup>

Алгоритмичното профилиране може да бъде ефективен начин за управлението на границите и правоприлагащите органи да използват данните за предотвратяване, разкриване и разследване на престъпления. Събирането и обработването на големи масиви от данни обаче поражда редица проблеми, свързани с основните права. В допълнение към важността на това да се избягва дискриминацията, алгоритмичното профилиране поражда нови рискове, особено по отношение на правата на неприкосновеност на личния живот и защита на данните. В този раздел първо е обърнато внимание на тези нови рискове. След това са илюстрирани предизвикателствата на основните права, свързани с използването на алгоритмично профилиране в широкомащабни бази данни за целите на управлението на границите и сигурността, и са предложени някои начини за намаляване на тези рискове до минимум.

37 За повече информация относно това какво представляват алгоритмите, вж. FRA (2018b), стр. 4.

38 Mittelstadt, BD, Allo, P., Taddeo, M., Wachter, S. и Floridi, L. (2016 г.).

### **Фокус върху прогнозирането в полицейската област**

Правоприлагащите органи използват няколко софтуерни приложения за прогнозиране кога и къде може да бъде извършено престъпление. Ето някои примери: PredPol в Обединеното кралство и САЩ, Системата за информираност за престъпността (CAS) в Нидерландия и Pgesobs в Германия и Швейцария. Ефективността на тези методи за прогнозиране за предотвратяване на престъпността обаче все още не е оценена правилно. Доказателствата към момента водят до противоречиви заключения, както показват следващите примери.

### **Полеви тест на прогнозиране в полицейската област в Кент (Обединено кралство) и Лос Анджелис (САЩ)**

Полицията в Обединеното кралство и САЩ проведе експеримент, за да сравни спрямо един по-традиционен подход напълно автоматизирания алгоритъм за установяване на райони с по-високо ниво на престъпност и последващото планиране на полицейските патрули.

Заключенията показаха, че автоматизираният алгоритъм по-добре установява бъдещи престъпления. Той прогнозира между 1,4 и 2,2 пъти повече престъпни действия, отколкото анализатор на престъпления, който използва традиционни практики за разузнаване и установяване на престъпления. Освен това действията за патрулиране, които се основават на инструмента за прогнозиране са по-ефективни, което е довело до средно намаляване на броя на престъпленията със 7,4 %.

*За повече информация, вж. Mohler, G.O. и други (2016 г.).*

### **Програма PILOT (Оперативно насочване въз основа на разузнавателни сведения с цел прогнозиране) в Shreveport (САЩ)**

Тази програма използва модел за прогнозиране за установяване на малки зони с повишен риск от престъпления против собствеността и прилагане на модел на намеса в тези области за предотвратяване на престъпления против собствеността. Резултатите от три квартала, в които се използва PILOT, са сравнени с три квартала, в които се извършва традиционна полицейска дейност. Няма статистически доказателства за

по-значително намаляване на броя престъпления против собствеността в трите разгледани квартала, в които се използва PILOT.

*За повече информация, вж. Hunt, P. и други (2014 г.).*

### **Софтуер Beware (САЩ)**

Beware предоставя на служителите, които отговарят на спешни повиквания, цветни кодове (червен, жълт и зелен), указващи нивото на заплахата за засегнатия човек или съответното местоположение. Софтуерът търси в базите данни, включително доклади за арести, имотни регистри, търговски бази данни, задълбочени търсения в мрежата, публикации в социални мрежи и други обществено достъпни бази данни.

Силните и слабите страни на тази система не са били оценени. Липсата на надзор върху процеса на вземане на решения и секретният характер на алгоритъма, който е защитен с търговска тайна, са породили опасения относно отчетността. Освен това потенциалната неточност на събраните данни и/или на получената при анализа информация може да понижи общата ефективност на инструмента.

*За повече информация вж. Американски съюз за граждански свободи (2016 г.).*

### **Казус**

#### **Оценка на въздействието и риска от прогнозиране в полицейската област – инструментът за оценка ALGO-CARE**

Трябва да бъдат взети под внимание потенциалните отрицателни последици от използването на прогнозиране в полицейската област, за да се осигури един балансиран и прозрачен преглед на неговото въздействие върху обществото. В анализа, проведен от група, включваща учени и полицейски служители, се стига до заключението, че тъй като прогнозирането в полицейската област все още е в експериментална фаза в Обединеното кралство, са необходими подробни оценки на неговото въздействие върху обществото и хората. В

изследването се твърди, че някои решения биха могли да имат твърде голямо въздействие върху обществото и хората, за да бъдат повлияни от нововъзникваща технология. Тези случаи трябва да бъдат отстранени от влиянието на алгоритмичното вземане на решения.

Групата е разработила рамка за вземане на решения, наречена ALGO-CARE, за внедряване на инструменти за алгоритмична оценка в контекста на полицейската дейност. Тази рамка има за цел да насочва полицейските служители при оценяването на потенциалните рискове от използването на прогнозиране в полицейската област. Тя също така се опитва да превърне основните принципи на публичното право и правата на човека в практически съображения и насоки, които могат да бъдат разгледани от органите в държавния сектор.

Инструментът за оценка приканва полицейските служители да направят оценка на използването на прогнозиране в полицейската област чрез осем допълнителни стъпки:

- **Целесъобразност:** за да се оцени степента на човешка намеса.
- **Законосъобразност:** за да се оцени правната обосновка за използването на алгоритъма.
- **Подробност:** за да се оцени дали алгоритъмът може да осигури достатъчна степен на детайлност за конкретния случай.
- **Собственост:** за да се гарантира, че полицейските сили разполагат със законната собственост и технически капацитет за редовно осъществяване на достъп, поддържане, актуализиране и коригиране на изходния код.
- **Оспоримост:** за да се гарантира наличието на механизми за надзор и одит.
- **Точност:** за да се оцени дали алгоритъмът отговаря на целта на полицейската дейност, дали може да се проверява периодично и дали вероятността и въздействието от неточности представляват приемлив риск.
- **Отговорност:** за да се оцени справедливостта, отчетността и прозрачността на алгоритъма.

- **Разбираемост:** за да се оцени достъпността на информацията както по отношение на правилата за вземане на решения, така и въздействието, което всеки фактор има върху крайния резултат.

*За повече информация, вж. Oswald, M. и други (2017 г.).*

### 3.1. Рамката за защита на данните, с която се урежда алгоритмичното профилиране

Разработването и все по-широкото използване на нови технологии — включително нарастващото използване на големи масиви от данни в подкрепа на вземането на решения — през 2016 г. подтикна ЕС да извърши задълбочен преглед на своите правила, регулиращи обработката на лични данни. С двата нови инструмента, Общият регламент относно защитата на данните (ОРЗД) и Директивата във връзка с полицейското сътрудничество се определят важните принципи и стандарти, обхващащи всяко решение, което се основа на компютризирани процеси на вземане на решения, включително алгоритмично профилиране.

ОРЗД и Директивата във връзка с полицейското сътрудничество влязоха в сила през май 2018 г., което означава, че към датата на съставяне на този документ има малко практически примери относно прилагането. В [раздел 1.2.2](#) са описани правните стандарти, уреждащи правата на неприкосновеност на личния живот и защитата на данните, и са пояснени някои от основните разлики между ОРЗД и Директивата във връзка с полицейското сътрудничество (вж. [таблица 2](#)). Настоящата глава е основана на тази информация, за да се опишат и обяснят правните изисквания относно алгоритмичното профилиране, въведени с ОРЗД и Директивата във връзка с полицейското сътрудничество. Те включват:

- Данните трябва да се обработват за конкретна цел въз основа на конкретно правно основание.
- Лицата трябва да бъдат информирани, когато се обработват техните лични данни.

- Данните трябва да се съхраняват в условията на безопасност.
- Неправомерното обработване на данни трябва да бъде разкрито и предотвратявано.

Полицейските и граничните служители, изискващи допълнителна информация относно законните изисквания, описани в тази глава, трябва да се обърнат към длъжностните лица по защита на данните в техните организации. В допълнение, в *Наръчника по европейско право в областта на защитата на данните*, разработен от FRA, ЕНОЗД и Съвета на Европа, са дадени допълнителни насоки за прилагането на Директивата във връзка с полицейското сътрудничество и ОРЗД.<sup>39</sup>

## Основни точки

- Алгоритмичното профилиране трябва да бъде **законно, необходимо и пропорционално**.
- Данните не трябва да се обработват, ако не е налице **конкретна цел въз основа на конкретно правно основание**.
- Лицата имат специфични права, описани подробно в разпоредбите на ОРЗД и Директивата във връзка с полицейското сътрудничество, в това число:
  - **правото да бъдат информирани**, включително да получават значима информация за логиката на алгоритъма;
  - **правото на достъп до своите лични данни**,
  - **правото да подадат жалба** до надзорен орган; и
  - **правото на ефективно средство за правна защита**.
- Данните трябва да се събират, обработват и съхраняват **безопасно**.
- Неправомерното обработване на данни трябва да бъде **предотвратявано и разкрито**.

<sup>39</sup> FRA, ЕНОЗД и Съвет на Европа (2018 г.).



### 3.1.1. Данните трябва да бъдат обработвани с конкретна цел

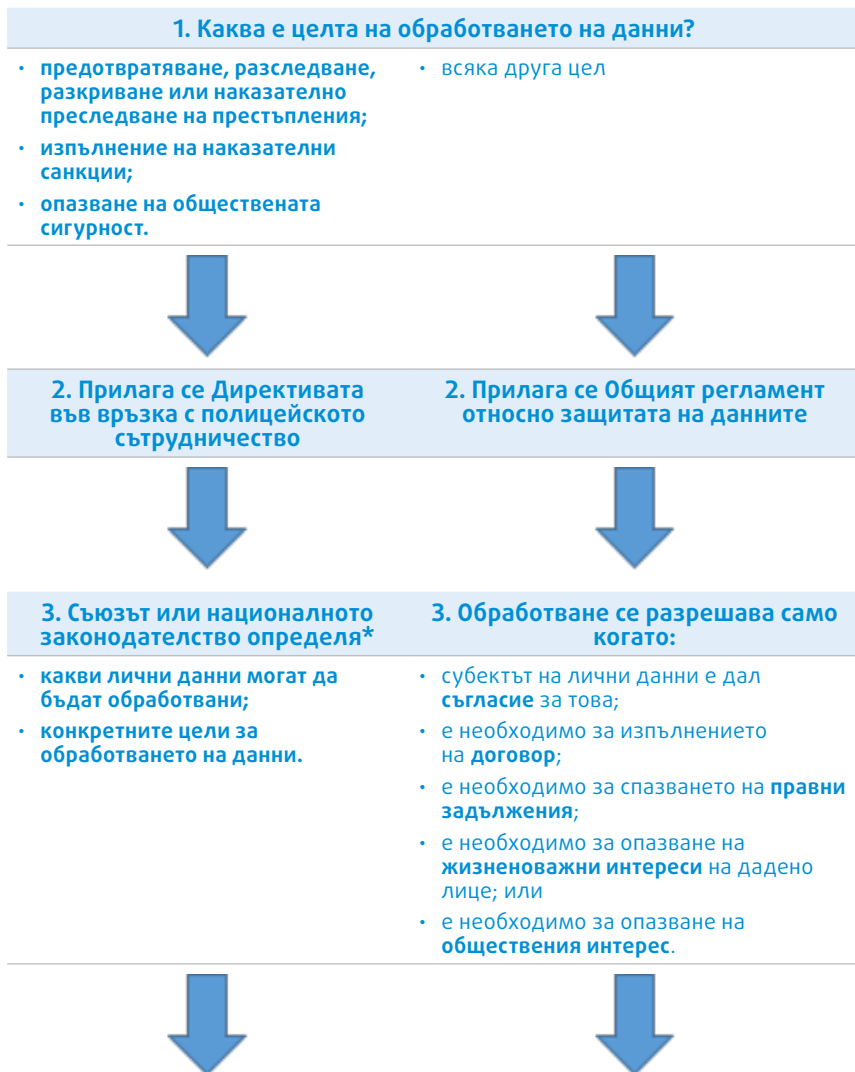
За всяко обработване на лични данни трябва да има правно основание. Това означава, че обработката трябва да се провежда, за да се постигне **конкретна цел**, установена в закона.

Преди каквато и да било обработка, служителят трябва да е наясно с нейната цел. Това включва следното, без списъкът да е изчерпателен:

- Данните обработват ли се с цел разкриване на престъпление?
- Обработват ли се с цел поддържане на обществената сигурност?
- Обработват ли се с цел борба с тероризма?

След като целта бъде правилно идентифицирана, служителите ще знаят коя правна рамка се прилага и съответните правни задължения. В [таблица 4](#) е указано как да разберете коя правна рамка се прилага.

Таблица 4: Определяне на правилната правна рамка в зависимост от целта на обработката



#### 4. Целта на профилирането представлява ли изключение от Директивата във връзка с полицейското сътрудничество?

**Правата за информиране, достъп до лични данни и искане за изменение или заличаване на данните могат да бъдат ограничени (изцяло или частично) в следните случаи:**

- за да се избегне възпрепятстването на официални или съдебни проучвания, разследвания или процедури;
- да не се допусне неблагоприятно влияние върху предотвратяването, разкриването, разследването или наказателното преследване на престъпления или изпълнението на наказателни санкции;
- за защита на обществената сигурност;
- за защита на националната сигурност;
- за защита на правата и свободите на други лица.

#### 4. Целта на профилирането представлява ли изключение от ОРЗД?

Задълженията (за прозрачност, информиране и уведомяване за нарушения) и правата (на достъп, коригиране, заличаване, възражение или да не подлежат на автоматизирано вземане на решения), определени в ОРЗД, **могат да бъдат ограничени** от националното законодателство или законодателството на ЕС със следните цели:

- национална сигурност, отбрана или обществена сигурност;
- предотвратяването, разследването, разкриването или наказателното преследване на престъпления или изпълнението на наложените наказания, включително предпазването от и предотвратяването на заплахи за обществената сигурност;
- други важни цели от широк обществен интерес за Съюза или за държава членка, и по-специално важен икономически или финансов интерес на Съюза или на държава членка, включително паричните, бюджетните и данъчните въпроси, общественото здраве и социалната сигурност;
- защитата на независимостта на съдебната власт и съдебните производства;
- предотвратяването, разследването, разкриването и наказателното преследване на нарушения на етичните кодекси при регулираните професии;
- функция по наблюдението, проверката или регламентирането, свързана, дори само понякога, с упражняването на официални правомощия в специфични случаи;
- защитата на субекта на данните или на правата и свободите на други лица;
- изпълнението по гражданскоправни искове.

*Забележка: \*Националните актове за транспониране на Директивата във връзка с полицейското сътрудничество са достъпни на [уебсайта на Eur-Lex](#).*

*Източник: FRA, 2018 г.*

## 3.1.2. Лицата трябва да бъдат информирани

В член 13 от Директивата във връзка с полицейското сътрудничество и в членове 13 и 14 от ОРЗД се изисква лицата да бъдат информирани, когато се обработват техните лични данни. В таблица 5 е описано как и кога да се съобщава информация на лицето, чиито данни се обработват.

Таблица 5: Задължение за предоставяне на информация за профилиране на лицата: вид на данните, средства за комуникация и изключения

Задължение за уведомяване – контролен списък за проверка	
На кого?	На лицето, чиито данни се обработват
Как?	<ul style="list-style-type: none"> <li>на ясен и разбираем език</li> <li>в лесно достъпна форма</li> <li>в същата форма като искането – <i>за предпочитане електронно</i></li> </ul>
Какво?	<p><b>За обработването:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>име и данни за връзка със съответния орган</li> <li>данни за връзка с длъжностното лице за защита на данните</li> <li>целите на обработването</li> <li>правното основание за обработването</li> <li>максималният срок за съхранение на данни</li> <li>видовете лица/организации, които ще получат данните</li> </ul> <p><b>За правата на лицата:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>правото да <b>подадат жалба</b> до надзорен орган и данните за връзка с надзорния орган</li> <li>правото да поискат <b>достъп</b> до личните си данни</li> <li><b>коригиране</b> и/или <b>заличаване</b> на лични данни</li> <li>правото да поискат <b>ограничаване</b> на обработването</li> </ul>
Изключения	<ul style="list-style-type: none"> <li>При твърде чести (т.е. повтарящи се) или явно необосновани заявки</li> <li>Когато самоличността на заявителя не може да бъде недвусмислено потвърдена</li> <li>Когато разкриването на информация би възпрепятствало разследване</li> <li>Когато разкриването на информация би накърнило предотвратяването/разследването на престъпление</li> <li>За защита на обществената или националната сигурност</li> <li>За защита на правата на други лица</li> </ul>

Източник: FRA, 2018 г.

**Фокус върху „правото на обяснение“**

В случаите на профилиране, според ОРЗД се изисква на субекта на данни да бъде предоставена „съществена информация относно използваната логика, както и значението и предвидените последици“ от обработването на данни. Това трябва да се предоставя както при събиране на данните (уведомяване), така и ако лицето изисква допълнителна информация (право на достъп). Това право не е изрично упоменато в Директивата във връзка с полицейското сътрудничество. Въпреки това, в съображение 38 е уточнено, че „[автоматизираното обработване] следва да подлежи на подходящи гаранции, включително предоставянето на конкретна информация на субекта на данните [...], по-специално [...] за получаване на обяснение за решението, взето в резултат на такава оценка и за обжалване на решението“.

Това „право на обяснение“ може да се окаже трудно за прилагане на практика. Възможно е някои лица да бъдат достатъчно компютърно грамотни, за да разберат кода на даден алгоритъм, докато за други е достатъчна опростена информация за целта на обработката и взаимовръзките на използваните данни. Ключът към оценката на значимостта на предоставеното обяснение е неговата цел. Лицето трябва да получи достатъчно информация, за да разбере целта, логичната основа и критериите, довели до вземането на решение.

Правото на обяснение не е абсолютно (вж. стъпка 4 от [таблица 4](#)). Държавите членки могат да ограничат това право по закон в няколко случая, включително: националната сигурност; отбраната; обществената сигурност; предотвратяването, разследването, разкриването или наказателното преследване на престъпления; изпълнението на наказателни санкции; защитата на субекта на данните или на правата и свободите на други лица; или изпълнението по гражданскоправни искове.

При всички случаи предоставянето на разумна информация за целта и предвидените последици от обработването е препоръчителна добра практика. Разработването на прости начини за обяснение на логиката и критериите, използвани за вземане на решение, в крайна сметка ще повиши прозрачността и отчетността.

*За повече информация, вж. ОРЗД, членове от 13 до 15 (право на информация и право на достъп), член 22 (автоматизирано вземане на индивидуални решения, включително профилиране) и член 23 (ограничения) и Директивата във връзка с полицейското сътрудничество, член 11 (автоматизирано вземане на индивидуални решения) и членове от 13 до 15 (право на информация и право на достъп).*

*Вж. още Работна група за защита на личните данни по член 29 (2018а).*

### 3.1.3. Съхранение на данните в условия на безопасност: регистри, дневници и правила за съхранение

Органите, които събират и обработват лични данни за целите на профилирането, трябва не само да обработват данните законно, но и да гарантират, че данните не:

- са достъпни за неупълномощени лица;
- се използват за цели, различни от първоначалната цел; или
- се съхраняват по-дълго от необходимото.

За тази цел органите и служителите на правоприлагащите органи и органите за управление на границите трябва да осигурят прилагането на подходящи мерки за опазване на целостта и сигурността на данните. Те трябва да наблюдават всеки осъществен достъп и всяко използване на данните, като създават и поддържат регистри за всички дейности или категории дейности по обработване (член 30 от ОРЗД и член 24 от Директивата във връзка с полицейското сътрудничество). Тези регистри трябва да съдържат:

- **името и данните за връзка** с органите и длъжностното лице за защита на данните;
- **целта** на обработването;

- **категиорите получатели**, пред които са или ще бъдат разкрити личните данни;
- описание на категориите субекти на данни и на категориите лични данни;
- **използването на профилиране**;
- информация за **правното основание** за операцията по обработване;
- когато е възможно, предвидените **срокове** за изтриване на различните категории лични данни;
- където е възможно, общо описание на техническите и организационни мерки за сигурност, посочени в член 32, параграф 1 от ОРЗД или в член 29, параграф 1 от Директивата във връзка с полицейското сътрудничество.

Освен това, когато се прилага основано на компютър профилиране за цели, обхванати от Директивата във връзка с полицейското сътрудничество (вж. [раздел 3.2](#)), органите трябва да водят дневници за: събирането, промяната, консултацията, разкриването, включително прехвърлянето, комбинирането и заличаването на данни.

Тези регистри и дневници ще помогнат на служителите да демонстрират спазването на законовите изисквания по време на вътрешно и външно наблюдение. Ако например дадено лице подаде жалба, правоприлагащите органи и органите за управление на границите ще трябва да предоставят водените регистри и дневници на националните органи за защита на данните.

Личните данни не трябва да се съхраняват по-дълго от необходимото за постигане на установената законна цел. Съхранението за по-дълги периоди трябва да бъде надлежно обосновано. В такива случаи органите трябва да гарантират, че съхранението редовно се проверява, за да се гарантира целостта и сигурността на данните.

### 3.1.4. Неправомерното обработване трябва да бъде разкривано и предотвратявано

Разкриването и предотвратяването на неправомерно обработване на лични данни е предизвикателство. Поради специализираните умения, необходими за разбиране на сложните алгоритми и големите бази данни, осигуряването на правилните проверки е трудно.

За да се реши този проблем, в ОРЗД и Директивата във връзка с полицейското сътрудничество са включени предпазни мерки за насочване на служителите на правоприлагащите органи и органите за управление на границите преди, по време и след обработката на данните. Те се отнасят до:

- оценки на въздействието върху защитата на данните; и
- защита на данните на етапа на проектирането и по подразбиране.

#### *Оценки на въздействието*

Според правната рамка на ЕС се изисква полицията и органите за управление на границите да извършват оценки на въздействието преди извършването на всяко обработване на данни, което може да доведе до висок риск за правата на физическите лица (член 35 от ОРЗД и член 27 от Директивата във връзка с полицейското сътрудничество). Това означава, че оценките на въздействието трябва да се извършват не само когато резултатът от обработването може да наруши стандартите за защита на данните или неприкосновеността на личния живот, но и във всяка ситуация, която може да доведе до нарушаване на *което и да е основно право*. Това може да включва следните права: на равенство и недискриминация; на свобода на словото и информацията; на свобода на мисълта, съвестта и религията; на образование; здравеопазване; убежище; и на защита в случай на отстраняване, експулсиране или екстрадиране.

Оценките на въздействието са особено важни, когато профилирането може да доведе до правни последици за физическите лица. В такива случаи съгласно ОРЗД и Директивата във връзка с полицейското сътрудничество се изисква извършването на оценки на въздействието.

Оценките на въздействието трябва да се извършват преди самото автоматизирано обработване. Целите на тези оценки на въздействието обаче са двойни:



- *a priori*: преди обработването на данните, извършването на оценка на въздействието за качеството на данните и/или алгоритъма за обработване ще помогне да се разкрият, и когато е уместно, да се отстранят потенциални нарушения на основните права.
- *a posteriori*: след като данните бъдат обработени, от служителите може да се изиска да докаже, че е действал законно. Оценката на въздействието може да му помогне да докаже, че са приложени всички необходими мерки, за да се осигури спазването на закона.

Оценките на въздействието също ще подпомогнат служителите при откриването на скрити пристрастия, които може да нарушат правата на защита на данните и недискриминация и да окажат въздействие върху качеството на профилирането (вж. [раздел 1.3.2](#)).

#### Фокус върху рисковете от използването на „динамични алгоритми“

„Динамичните алгоритми“ представляват алгоритми, които непрекъснато се предефинират и се „подобряват“ въз основа на „цикъла на обратната връзка“. Тези цикли се създават от самите алгоритмични системи и не могат да бъдат правилно разбрани или дори изразени на прост език (вж. член 35 от ОРЗДи член 27 от Директивата във връзка с полицейското сътрудничество). За разлика от „статичните алгоритми“, които се основават на предварително определени критерии, „динамичните алгоритми“ генерират **нови взаимовръзки**, като постоянно се предефинират.

Динамичните алгоритми създават риск от това експертните програмисти в един момент вече да не знаят каква е логиката на алгоритъма. Това поражда значителен **риск от неволно възпроизвеждане на съществуващите предразсъдъци** и от затвърждаване на социалните неравенства и заклеймяването на определени групи. В такива случаи става много трудно да се осигури отчетност и компенсация на съответните лица.

Следователно използването на „динамични алгоритми“ трябва да се **избягва или намалява**, за да се сведе до минимум рискът да се загуби представа за критериите за оценка. Това дава възможност

вътрешните и външните одитори да оценят алгоритмите и да ги променят, ако се установи, че са неправомерни. Ако използването на динамични алгоритми е оправдано, се извършва проверка и тест на показателите на риска, за да се гарантира, че не водят до неправомерно профилиране.

За повече информация вж. Gandy, O. (2010 г.) и Korff, D. (2015 г.).

Оценката на въздействието може да варира значително в зависимост от вида и обема на обработваните лични данни, както и от вида и целта на обработването. Това може да включва проверка на качеството на данните, технически средства за контрол на алгоритъма/алгоритмите, обработващ(и) данните, и/или пълен преглед на целите на обработването и пр. Във **фигура 13** са определени минималните критерии, които трябва да бъдат оценявани.

**Фигура 13: Минимални изисквания за оценки на въздействието**



Източник: FRA, 2018 г.

Работната група за защита на личните данни по член 29 (сега заменена от [Европейския комитет по защита на данните](#)), която обединява националните органи за защита на данните в държавите — членки на ЕС, разработи насоки, с които се предоставя допълнителна информация за оценките на въздействието върху защитата на данните. Насоките включват подробно установяване на критериите, които да се използват при извършване на оценки на въздействието.<sup>40</sup>

### **Влагане на законосъобразност „на етапа на проектирането“ и „по подразбиране“**

Независимо дали при оценката на въздействието е установена възможността за нарушаване на основните права, могат да бъдат приложени мерки за допълнително предотвратяване на всякакъв риск от неправомерност. Това се нарича „защита на данните на етапа на проектирането“ и „защита на данните по подразбиране“ (член 25 от ОРЗД и член 20 от Директивата във връзка с полицейското сътрудничество).

Със защитата на данните на етапа на проектирането се цели да се гарантира, че както *преди*, така и *по време на* обработването на данните се прилагат технически и организационни мерки, за да се спазят принципите за защита на данните. Например, когато е възможно, личните данни могат да бъдат „псевдонимизирани“. Псевдонимизацията е мярка, чрез която личните данни не могат да бъдат свързани с дадено лице без допълнителна информация, която се съхранява отделно. „Ключът“, който дава възможност за повторна идентификация на лицето, трябва да бъде съхраняван отделно и да бъде защитен.<sup>41</sup> За разлика от анонимизираните данни, псевдонимизираните продължават да са лични данни и следователно трябва да се спазват правилата и принципите за защита на данните.

Със защитата на данните по подразбиране се гарантира, че „се обработват само лични данни, които са необходими за всяка конкретна цел на обработването“.<sup>42</sup> Това оказва въздействие върху:

- количеството събирани и съхранявани лични данни;

40 Работна група по член 29 (2017а).

41 FRA, ЕНОЗД и Съвет на Европа (2018 г), стр. 83.

42 Общ регламент относно защитата на данните (ОРЗД), член 25.

- видовете обработване, които могат да включват лични данни;
- максималният период на съхранение;
- броя на лицата, упълномощени да осъществяват достъп до такива лични данни.

### Фокус върху отчетността

Основната цел на защитата на данните на етапа на проектирането и защитата на данните по подразбиране е да се подкрепят служителите и органите в областта на правоприлагането и управлението на границите при разработването на програми за алгоритмично профилиране, които отговарят на изискванията за опазване на основните права, и по-специално принципите на **законност, прозрачност и сигурност**.

Подобни мерки обаче могат също така да покажат как органите се съобразяват със законовото изискване за **отчетност**. По закон се очаква от органите, обработващи данни, да прилагат „подходящи технически и организационни мерки“, за да се докаже спазването на законодателството на ЕС от тяхна страна. Например, ако дадено лице подаде жалба, националните съдебни органи и органите за защита на данните може да поискат от органите да докажат всяка от следните точки:

- Легитимността, необходимостта и пропорционалността на основаното на компютър профилиране.
- Законосъобразността на целта.
- Информацията, предоставяна на физическите лица.
- Целостта и сигурността на данните.
- Мерките и средствата за контрол на качеството, прилагани преди и по време на операциите по профилиране.

## 3.2. Широкомащабни бази данни за целите на управлението на границите и сигурността

ЕС е разработил няколко мащабни ИТ системи или механизми за събиране и обработване на данни, които могат да се използват за управление на границите и миграцията и до известна степен за целите на правоприлагането. Те служат като примери за илюстриране на някои от най-често срещаните предизвикателства, свързани с използването на алгоритмично профилиране, както и за възможни защитни мерки.

В [таблица 6](#) накратко са представени тези ИТ системи и механизми на ЕС. Приложението съдържа подробен преглед на съществуващите и планираните от ЕС широкомащабни ИТ системи към март 2018 г.

Таблица 6: Избрани инструменти на ЕС, включващи обработването на големи обеми данни за целите на управлението на границите и правоприлагането

База данни	Акроним	Основна цел
Шенгенска информационна система	ШИС II	Въвеждане и обработване на сигнали за издирвани или изчезнали лица с цел гарантиране на сигурността; въвеждане и обработване на сигнали за граждани на трети държави (ГТД) с цел отказ за влизане или престой; и въвеждане и обработване на сигнали за ГТД, които подлежат на решение за връщане.
Визова информационна система	ВИС	Улесняване на обмена на данни между държавите от Шенгенското пространство относно заявленията за визи.
Европейска система за сравняване на дактилоскопични отпечатъци	ЕВРОДАК	Определяне на държавата членка, която отговаря за разглеждането на молба за международна закрила, и съдействие за контрола на незаконната имиграция и вторичните движения.
Система за влизане/излизане	СВИ	Изчисляване и наблюдение на продължителността на разрешения престой на ГТД и идентифициране на лица, чиито престой е бил пресрочен.
Резервационни данни на пътниците	PNR данни	Събиране, обработка и обмен на данни за пътници на полети извън ЕС за полети от трети страни („полети извън ЕС“). <sup>*</sup> Стриктно казано, използва се само за целите на правоприлагането.
Предварителна информация за пътниците	API	Събиране и обработка на данни за пътници на полети от трети страни („полети извън ЕС“) за целите на управлението на границите и правоприлагането.
Система на ЕС за информация за пътуванията и разрешаването им	ETIAS	Оценка дали даден ГТД без виза представлява риск, свързан със сигурността, незаконната миграция или общественото здраве.
Европейска информационна система за съдимост с информация за присъди срещу граждани на трети държави	ECRIS-TCN	Споделяне на информация за предишни присъди на ГТД

Забележка: <sup>\*</sup>Освен това съгласно член 2 от Директива (ЕС) 2016/681 държавите членки имат възможност да обработват данни за полети в рамките на ЕС.

Източник: FRA, 2018 г.

Широкомащабните ИТ системи на ЕС се използват в редица процеси, свързани с миграцията, включително: процес на оценка на риска преди пристигане, процес на предоставяне на убежище, процес на кандидатстване за виза, по време на гранични проверки, при издаване на разрешения за пребиваване, при задържане на мигранти с нередовен статут, по време на процедурите за връщане и за издаване на забрани за влизане в страната. ИТ системите, създадени от ЕС, включително тези, първоначално създадени за целите на предоставянето на убежище и управлението на миграцията, също все по-често се използват в контекста на вътрешната сигурност, например за полицейски проверки и в борбата срещу тежките престъпления и тероризма.

Повечето системи, създадени от законодателството на ЕС, са съсредоточени върху идентифицирането на конкретно лице чрез съпоставяне на буквено-цифрови или биометрични данни (понастоящем пръстови отпечатащи) с информация, която вече е в системата. С някои отбелязани изключения (вж. „Фокус върху алгоритмичното профилиране в инструментите на ЕС“) те самите не съдържат алгоритъм, който да даде възможност дадено лице да бъде съпоставено с профил. Въпреки това те могат да се използват за изготвяне на анонимизирани статистически данни, включително за характеристики, които се считат за защитени основания, като пол или възраст (вж. [раздел 1.2.1](#)).

Подобна статистика може да се използва за създаването на рискови профили, които да се прилагат при бъдещи решения за управление на границите или за полицейска дейност. Като част от по-широката схема за оперативна съвместимост между информационните системи на ЕС, Агенцията на Европейския съюз за оперативното управление на широкомащабни информационни системи в пространството на свобода, сигурност и правосъдие (eu-LISA) ще отговаря за управлението на централното хранилище за докладване и статистика. Това хранилище ще използва данни от съществуващите бази данни на ЕС (система за влизане/излизане, ETIAS, Шенгенска информационна система и Визова информационна система), за да се генерират статистически данни и аналитични доклади за органите на ЕС и националните органи.<sup>43</sup>

43 Европейска комисия (2017 г.), *Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на рамка за оперативна съвместимост между информационните системи на ЕС (граници и визи) и за изменение на Решение 2004/512/ЕО на Съвета, Регламент (ЕО) № 767/2008, Решение 2008/633/ПВР на Съвета, Регламент (ЕС) 2016/399 и Регламент (ЕС) 2017/2226*, COM(2017) 793 final, Страсбург, 12 декември 2017 г.; Европейска комисия (2017 г.), *Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на рамка за оперативна съвместимост между информационните системи на ЕС (полицейско и съдебно сътрудничество, убежище и миграция)*, COM(2017) 794 final, Брюксел, 12 декември 2017 г.

### **Фокус върху алгоритмичното профилиране в инструментите на ЕС**

В някои съществуващи инструменти на ЕС е предвидено използването на статистически данни, получени от техните данни, за генериране на рискови профили. Освен че позволяват откриването на конкретни „известни“ заподозрени, те съдържат функционалност за алгоритмично профилиране, с която се идентифицират „неизвестни“ лица, които могат да представляват интерес за правоприлагащите органи и органите за управление на границите.

С помощта на **Европейската система за информация за пътуванията и разрешаването им (ETIAS)**<sup>44</sup>, приета през септември 2018 г., но все още не влязла в сила по време на окончателното оформяне на това ръководство, ще се оценява дали освободените от визи граждани на трети държави представляват риск по отношение на нередовната миграция, сигурността или общественото здраве, преди да се издаде разрешение за пътуване. Информацията, предоставяна от пътуващите в процеса на подаване на заявление, ще бъде сравнявана автоматично със съответните бази данни на ЕС и с международни бази данни, както и с набор от показатели за риска („правила за проверка“), съдържащи се в самата система ETIAS. Разработен от Frontex алгоритъм ще сравнява индивидуалния профил на пътуващия (въз основа на показатели като възраст, пол, гражданство, местопребиваване, степен на образование и професия) с тези показатели на риска, за да се определи дали заявлението трябва да бъде насочено към преглед на ръка.

**Резервационните данни на пътниците (PNR)** се събират от въздушните превозвачи от информацията, предоставена от пътниците в системите за резервация на полети, например дати на пътуване и маршрут, данни за връзка и плащане, информация за багажа и други „общи забележки“ като предпочитания за хранителен режим. Няма централна база данни на ЕС, която да събира тези данни, но съгласно Директивата за PNR

44 Европейска комисия (2018 г.), *Регламент (ЕС) 2018/1240 на Европейския парламент и на Съвета от 12 септември 2018 г. за създаване на Европейска система за информация за пътуванията и разрешаването им (ETIAS) и за изменение на регламенти (ЕС) № 1077/2011, (ЕС) № 515/2014, (ЕС) 2016/399, (ЕС) 2016/1624 и (ЕС) 2017/2226, COM(2016) 731 final*, Брюксел, 16 ноември 2016 г., член 33, параграф 5.



на ЕС<sup>45</sup> се изисква от въздушните превозвачи да предоставят данните на националните звена за данни за пътниците (ЗДП), които след това анализират информацията с цел борба с тероризма и тежките престъпления. Освен за разкриване на трансгранично движение на известни лица, тези данни могат да се използват за идентифициране на все още неизвестни заплахи чрез обработване на данните на пътниците спрямо специфични показатели за риск („предварително определени критерии“). Тези критерии се задават от ЗДП и се актуализират въз основа на нови данни и модели, налични в системата.

### 3.2.1. Свеждане до минимум на рисковете за основните права при обработването на данни в широкомащабни бази данни

За профилиране, включително алгоритмично профилиране, ще бъдат използвани изчерпателни данни за пътниците като националност, пол и възраст в мащаб, който в миналото не беше възможен. Дори тези данни да бъдат анонимизирани, обработването им все пак крие риск. Съзнателното или несъзнателно пристрастие при избора на показатели за риск, проектирането на алгоритмите или тълкуването на резултатите може да доведе до оперативни действия, които да доведат до дискриминация на определени категории лица.<sup>46</sup>

В този раздел са разгледани някои от тези рискове и са предложени начини за свеждането им до минимум. За основа е използван документът на FRA *Дванадесет оперативни съображения за основните права в областта на правоприлагането при обработването на PNR данни* (вж. казуса). Въпреки че са разработени в специфичния контекст на обработването на PNR данни, някои от тези съображения са по-общо приложими и могат да се разглеждат като защитни мерки за намаляване на рисковете, произтичащи от алгоритмично профилиране.

45 Директива (ЕС) 2016/681 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г. относно използването на резервационни данни на пътниците с цел предотвратяване, разкриване, разследване и наказателно преследване на терористични престъпления и тежки престъпления, ОВ L 119, член 6, параграф 4.

46 За повече информация, вж. FRA (2017e) и FRA (2018a).

## Казус

### Оперативни насоки на FRA за създаването на национални PNR системи

През 2014 г., в отсъствието на законодателство за PNR в ЕС, Европейската комисия поиска от FRA да осигури практически насоки, свързани с обработването на PNR данни за целите на правоприлагането за онези държави членки, които планират да създадат свои собствени национални PNR схеми. Насоките са съсредоточени върху правата на зачитане на личния живот (член 7 от Хартата), защитата на личните данни (член 8 от Хартата) и недопускането на дискриминацията (член 21 от Хартата). По-късно някои от предложените защитни мерки са въведени в Директивата за PNR на ЕС.

Дванадесетте съображения за основните права в областта на правоприлагането при обработването на PNR данни са:

- Да се използват PNR данни само за борба с тероризма и тежките трансгранични престъпления.
- Да се ограничава достъпът до PNR базата данни само до специализираното звено.
- Да не се иска директен достъп до базите данни на авиокомпаниите.
- Да се изтриват чувствителните PNR данни.
- Да се прилагат стриктни защитни мерки за сигурност и проследяване срещу злоупотреби.
- Да се намали вероятността от сигнализиране за фалшиви положителни резултати.
- Да се поддържа прозрачност по отношение на пътниците.
- Да се даде възможност на лицата да получат достъп до своите PNR данни и да ги коригират.
- Да не се разрешава идентифициране на субектите на данни или задържане на данните за по-дълъг от необходимия период.
- Данни, извлечени от PNR системи, да се предават само на компетентни национални публични органи.

- Данни, извлечени от PNR системи, да се предават на трети държави само при спазване на строги условия.
- Да се извършва обективна и прозрачна оценка на PNR системата.

*За повече информация вж. FRA (2014с).*

### **Обработката на данни, разкриващи защитени характеристики, трябва да бъде необходима и пропорционална**

Естеството на алгоритмичното профилиране означава, че използването на лични характеристики, свързани със защитени основания, носи особено висок риск от дискриминация.<sup>47</sup> В контекста на ЕС както в законодателството за ETIAS, така и за PNR, се забранява основаването на показателите за риск на критерии, които водят до висок риск от дискриминация, включително във връзка с раса, етнически произход или религиозни убеждения. Въпреки това, дори при липса на такива данни, други видове данни могат да бъдат силно свързани с тези характеристики, като ефективно действат като заместители на такива защитени характеристики. Например категорията „Общи забележки“ в PNR данните, която вероятно съдържа предпочитанията на пътниците за хранителен режим, може да разкрие определени религиозни убеждения.

Конкретна комбинация от данни, използвана от алгоритъма, също може да постави дадена категория лица в неравностойно положение. Това може да стане например поради техния етнически или социален произход или принадлежност към национално малцинство, които представляват защитени характеристики съгласно член 21 от Хартата. Например, ако рисковият профил в ETIAS относно риска от незаконна миграция се основава на комбинацията от определено гражданство и професионална група, това може да доведе до насочване към гражданство или етническа група, която в дадена държава обикновено работи в определен икономически сектор, като строителството или селското стопанство.<sup>48</sup>

- Обработването на данни, разкриващи характеристики, защитени съгласно член 21 от Хартата, трябва да бъде ограничено до строго необходимото,

<sup>47</sup> Европейски надзорен орган по защита на данните (2018 г.).

<sup>48</sup> Вж. още FRA (2017а).

да бъде пропорционално и никога да не води до дискриминация. Преди каквото и да е обработване, компетентният орган следва да оцени данните, за да установи наличието на евентуални защитени характеристики и да премахне всички данни, чието обработване не би било законно. Като добра практика това трябва да бъде допълнено чрез изпълнение на програма за намиране на съпадение и премахване, чиито речник на „чувствителните термини“ редовно да се актуализира.

### ***Критериите за профилиране трябва да бъдат конкретни и целенасочени***

Друг риск носи използването на **широки критерии за профилиране**. Съществуващите инструменти на ЕС дават възможност за значителна степен на преценка при разработването на алгоритми за профилиране. За да се оцени рискът от незаконната миграция, ETIAS предвижда използването на европейски и национални статистически данни за процента на престой и откази за влизане в страната. По отношение на рисковете за сигурността обаче те се отнасят само до информация за специфични показатели за сигурността и заплахи. В Директивата за PNR са дадени общи указания за проектиране на алгоритми, но не са уточнени критериите, които да се използват за идентифициране на лица, потенциално замесени в престъпление, свързано с тероризъм, или в тежко престъпление, или каква тежест да има конкретен критерий.

Прекалено широките критерии водят до значителен брой „фалшиви положителни резултати“, което означава, че хората погрешно отговарят на определен рисков профил. Някои от тези „фалшиви положителни резултати“ могат също така да имат дискриминационен характер. Например широкото определение на критерия „предишна присъда“ означава, че ЛГБТ лица ще трябва да съобщават информация за съдимост, свързана с определени видове сексуално поведение, което е криминализирано от някои страни извън ЕС.

- Критериите за оценка трябва да бъдат предварително определени, целенасочени, специфични, пропорционални и основани на факти. Критериите за оценка трябва да бъдат изпробвани чрез анонимизирани проби. Те трябва да бъдат обект на редовни прегледи от вътрешен одитор, за да се определи дали все още са оправдани от специфичните си цели.
- Преди да изпрати сигнал въз основа на автоматизирано обработване за по-нататъшни действия, компетентният орган трябва ръчно да прегледа

данните заедно с другата информация, за да се определи дали лицето отговаря на рисковия профил и да се премахнат фалшивите положителни резултати. Получателите на данни трябва да предоставят обратна информация за действията, предприети въз основа на сигнала.

### **Обработваните данни трябва да бъдат точни и надеждни**

Проучванията на FRA потвърждават, че съществуващите широкомащабни информационни системи съдържат значителен обем неточни данни.<sup>49</sup> **Неточните или ненадеждни данни** могат да имат редица отрицателни последици в контекста на алгоритмичното профилиране за целите на управлението на границите или правоприлагането. Възможно е неточните данни да повлияят неблагоприятно на физическите лица, но също така да доведат до неправилни взаимовръзки и неточна представа, което компрометира ефективността на работата на полицията и органите за управление на границите.

Това е особено важно в случаите, когато данните се въвеждат от обществеността, както е при PNR данните и приложенията на ETIAS, когато вероятността за грешка би могла да бъде по-висока, отколкото при официалните регистри. По същия начин проверката на профили в социалните мрежи, предвидена в някои системи за разрешаване на пътувания извън ЕС, носи висок риск от въвеждане на ненадеждна информация при процеса на профилиране. В допълнение това носи особен риск от събиране на информация, разкриваща чувствителни лични данни, защитени от Хартата, например политически възгледи или информация, свързана със сексуалния живот.

- Предоставяйте точна информация на лицата за събирането, съхраняването и обработването на техните данни и за приложимите принципи за защита на данните. Лицата трябва да бъдат информирани за своите права, включително наличните механизми за поправка на данните.
- Дайте възможност на лицата за поправка на данните им при неточност, както и да бъдат информирани дали данните са били коригирани или заличени.
- Осигурете ефективна административна и съдебна защита, в случай че са нарушени права за защита на данните, включително ако достъпът до

<sup>49</sup> Вж. FRA (2018c), стр. 81–98.

данните е бил отказан или неточни данни не са били коригирани или заличени.

## Заклучение

Профилирането представлява законен инструмент, използван от служителите на правоприлагащите органи и от граничните служители с цел предотвратяване, разследване и съдебно преследване на престъпна дейност, както и за предотвратяване и разкриване на незаконна имиграция.

За да бъде законно, справедливо и ефективно профилирането трябва да се използва в границите на закона. По-специално при профилирането трябва да спазват изискванията за равно третиране и за защита на личните данни.

Това ще бъде постигнато чрез комбинация от различни елементи. При всяко профилиране:

- отнасяйте се с отделните лица еднакво, с уважение и достойнство;
- избягвайте профилирането на лица въз основа на пристрастия;
- бъдете разумни, обективни и се ръководете от разузнавателни сведения; и
- защитавайте по подходящ начин личните данни и личния живот на лицата.

Полицейските и граничните служители разполагат с различни инструменти, за да се гарантира, че тези принципи са известни, разбрани и се спазват на практика:

- преди извършване на профилиране — служителите трябва да получат насоки и да преминат обучение;
- по време на профилиране — трябва да се записват и съхраняват подробностите за дейността;
- след профилиране — действията на служителите трябва да бъдат наблюдавани и оценявани, за да се определят областите за подобрение.














С предотвратяването на неправомерното профилиране дейността на служителите на правоприлагащите органи и граничните служители не само ще остане в рамките на закона, но и ще се гарантира, че техните действия

се разбират и приемат от широката общественост. Чрез повишаване на доверието в правоприлагащите органи и органите за управление на границите се подобрява ефективността на полицейската дейност и управлението на границите и следователно се допринася за повишаване на нивата на безопасност и сигурност в обществото като цяло.






# Приложение






Таблица 7: Съществуващи и планирани широкомащабни информационни системи в ЕС

Информационна система	Основна цел	Обхванати лица	Приложимост	Правен инструмент/ предложение	Биометрични данни
Европейска система за сравняване на дактилоскопични отпечатъци (Евродак)	<p>Определяне на държавата членка, която отговаря за разглеждането на молба за международна закрила</p> <p><i>Съдействие при контрола на незаконната имиграция и вторичните движения</i></p>	<p>Заявители и бенефициери на международна закрила</p> <p><i>Мигранти с нередовен статут</i></p>	<p>28 ДЧ на ЕС + АШД</p>	<p>Регламент (ЕС) № 603/2013 (Регламент относно Евродак)</p> <p><i>COM(2016) 272 final (предложение за Евродак)</i></p>	 
Визова информационна система (ВИС)	<p>Улесняване на обмена на данни между държавите от Шенгенското пространство относно заявленията за визи</p>	<p>Лица, подали заявление за виза, и приемащите лица</p>	<p>24 ДЧ на ЕС (без Кипър, Хърватия, Ирландия, Обединеното кралство)<sup>1</sup> + АШД</p>	<p>Регламент 767/2008/ЕС (Регламент за ВИС)</p>	
Шенгенска информационна система (ШИС II) – полиция	<p>Гарантиране на сигурността в ЕС и държавите от Шенгенското пространство</p>	<p>Изчезнали или издирвани лица</p>	<p>26 ДЧ на ЕС (без Кипър, Ирландия)<sup>2</sup> + АШД</p>	<p>Решение 2007/533/ПВР на Съвета (Решение относно ШИС II)</p> <p><i>COM(2016) 883 final (предложение за използването на ШИС II в областта на полицейската дейност)</i></p>	   
Шенгенска информационна система (ШИС II) – граници	<p>Въвеждане и обработка на сигнали с цел отказ за влизане или пребиваване в държавите от Шенгенското пространство</p>	<p>Мигранти с нередовен статут</p>	<p>25 ДЧ на ЕС (без Кипър, Ирландия и Обединеното кралство)<sup>2</sup> + АШД</p>	<p>Регламент 1987/2006 (Регламент относно ШИС II)</p> <p><i>COM(2016) 882 final (предложение за използването на ШИС II в областта на управлението на границите)</i></p>	  
Шенгенска информационна система (ШИС II) – връщане	<p>Въвеждане и обработка на сигнали за граждани на трети държави, които подлежат на решение за връщане</p>	<p><i>Мигранти с нередовен статут</i></p>	<p>25 ДЧ на ЕС (без Кипър, Ирландия, Обединеното кралство)<sup>2</sup> + АШД</p>	<p><i>COM(2016) 881 final (предложение за използването на ШИС II при операции за връщане)</i></p>	  

Предотвратяване на неправомерното профилиране днес и в бъдеще: ръководство

<p><b>Система за влизане/излизане (СВИ)</b></p>	<p>Изчисляване и наблюдение на продължителността на разрешения престой на граждани на трети държави и идентифициране на лица, чиито престой е бил пресрочен</p>	<p>Пътници с краткосрочен престой</p>	<p>22 ДЧ на ЕС (без България, Кипър, Хърватия, Румъния, Обединеното кралство)<sup>3</sup> + АШД</p>	<p>Регламент (ЕС) 2017/2226 (Регламент относно СВИ)</p>	
<p><b>Европейска система за информация за пътуванията и разрешаването им (ETIAS)</b></p>	<p>Оценка дали даден гражданин на трета държава без виза представлява риск, свързан със сигурността, незаконната миграция или общественото здраве</p>	<p>Пътници без виза</p>	<p>26 ДЧ на ЕС (без Ирландия и Обединеното кралство)<sup>3</sup> + АШД</p>	<p>COM(2016) 731 final (предложение за ETIAS)</p>	<p>Няма</p>
<p><b>Европейска информационна система за съдимост с информация за присъди срещу граждани на трети държави (ECRIS-TCN)</b></p>	<p>Споделяне на информация за предишни присъди за граждани на трети държави</p>	<p>Граждани на трети държави с предишни присъди</p>	<p>27 ДЧ на ЕС (без Дания)<sup>4</sup></p>	<p>COM(2017) 344 final (предложение за ECRIS-TCN)</p>	
<p><b>Оперативна съвместимост — общо хранилище на данни за самоличност</b></p>	<p>Установяване на рамка за оперативна съвместимост между СВИ, ВИС, ETIAS, Евродак, ШИС II и ECRIS-TCN</p>	<p>Граждани на трети държави, обхванати от Евродак, ВИС, ШИС II, СВИ, ETIAS и ECRIS-TCN</p>	<p>28 ДЧ на ЕС<sup>5</sup> + АШД</p>	<p>COM(2017) 793 final (предложение за оперативна съвместимост при управлението на границите и визовия режим) COM(2017) 794 final (предложение за сътрудничество с полицията и оперативна съвместимост относно предоставянето на убежище и миграцията)</p>	

Забележка: Планираните системи и промени в системите са отбелязани в курсив.

  Пръстови отпечатащи;  Дланови отпечатащи;  
 Портретна снимка;  ДНК профил.

ДЧ на ЕС: Държави — членки на ЕС

АШД: Асоциирани към Шенген държави, т.е. Исландия, Лихтенщайн, Норвегия и Швейцария.

<sup>1</sup> Ирландия и Обединеното кралство не участват във ВИС. Дания не е обвързана с Регламента, но участва във ВИС. ВИС все още не се

прилага за Хърватия и Кипър и се прилага само частично за България и Румъния съгласно Решение (ЕС) 2017/1908 на Съвета от 12 октомври 2017 г.

- <sup>2</sup> Кипър и Ирландия все още не са свързани с ШИС. Дания не е обвързана от Регламента или Решението на Съвета, но участва в ШИС II и трябва да реши дали отново да участва след приемането на предложенията за ШИС II. Обединеното кралство участва в ШИС, но не може да използва или да осъществява достъп до сигнали за отказ за влизане или престой в Шенгенското пространство. България, Хърватия и Румъния не могат да подават сигнали в рамките на Шенген за отказ за влизане или престой в Шенгенското пространство, тъй като все още не са част от него.
- <sup>3</sup> Дания може да реши дали да участва в СВИ и ETIAS.
- <sup>4</sup> ECRIS-TCN не се прилага за Дания. Обединеното кралство и Ирландия и могат да решат да се включат.
- <sup>5</sup> Дания, Ирландия и Обединеното кралство ще участват, тъй като участват в оперативната съвместимост на информационните системи.

Източник: FRA, въз основа на съществуващи и предложени правни инструменти, 2018 г.

## Библиография

Akhgar, B., Saathoff, G.B., Arabia, H.R., Hill, R., Staniforth, A. и Bayerl, P. S. (2015 г.), *Application of Big Data for National Security: A Practitioner's Guide to Emerging Technologies* (Прилагане на големите информационни масиви за целите на националната сигурност: ръководство за практикуващите относно ново-възникващите технологии), Butterworth-Heinemann, 2015 г.

Big Brother Watch, *Smile you're on body worn camera Part II – Police, The use of body worn cameras by UK police forces* (Усмивнете се. В момента ви заснема носена по тялото камера, част II – полиция, Използването на носени по тялото камери от полицейските сили на Обединеното кралство), август 2017 г.

Body-Gendrot, S. (2016 г.), *Making sense of French urban disorders in 2005* (Осмисляне на гражданските безредици във Франция през 2005 г.), *Европейски вестник по криминология*, том 13, № 5, стр. 556–572.

Vovens и други (2014 г.), *Public accountability* (Отчитане пред обществеността) в: Bovens, M., Schillermans, T. и Goodlin, R.E. (eds.), *The Oxford handbook of public accountability* (Оксфордско ръководство по отчитане пред обществеността), Оксфорд, Oxford University Press, 2014 г.

Brayne, S. (2014 г.), *Surveillance and system avoidance: criminal justice contact and institutional attachment* (Наблюдение и избягване на системата: контакт с наказателното правосъдие и институционална обвързаност), *American Sociological Review* (Американски социологически преглед), том 79, № 3, стр. 367–391.

Vuolamwini, J., Gebru, T. (2018 г.), *Gender Shades: Intersectional Accuracy Disparities in Commercial Gender Classification* (Нюанси, свързани с половете: различия в точността на комбинирания подход при класифицирането по пол в търговската сфера), MIT Media Lab and Microsoft Research (Проучване на Microsoft и Медийната лаборатория към Масачузетския технологичен институт), 2018 г.

Centre d'analyse stratégique (2006 г.), *Enquête sur les violences urbaines – Comprendre les émeutes de novembre 2005 : les exemples de Saint-Denis et d'Aulnay-Sous-Bois* (Проучване на градското насилие – разбиране на

бунтовете от ноември 2005 г.: примерите от Сен-Дени и Олне-Су-Боа), Париж, La Documentation française, 2006 г.

Coudert, F, Butin, D. и Le Metayer, D. (2015 г.), *Body-worn cameras for police accountability: opportunities and risks (Носени по тялото камери с цел отчетност от страна на полицаите: възможности и рискове)*, Computer Law and Security Review (Преглед на законодателството за защита на компютърната техника и сигурността), том 31, стр. 749–762.

De Hert, P. и Lammerant, H. (2016 г.), *Predictive profiling and its legal limits: effectiveness gone forever? (Прогнозно профилиране и законите му ограничения: сбогом на ефективността?)* във: van der Sloot, B., Broeders, D. и Schrijvers, E. (eds.), The Netherlands Scientific Council for Government Policy (Нидерландски научен съвет за държавна политика), *Exploring the boundaries of big data (Изучаване на границите на големите информационни масиви)*, Амстердам, Amsterdam University Press, стр. 145–173.

Défenseur des droits (2017 г.), *Enquête sur l'accès aux droits. Volume 1 – relations police/population: le cas des contrôles d'identité (Проучване върху достъпа до права. Том 1 – Отношенията полиция/население: казусът проверки на самоличността)*, 2017 г.

Dinant, J.-M., Lazaro, C., Pouillet Y., Lefever, N. и Rouvroy, A. (2008 г.), *Application of Convention 108 to the Profiling Mechanism – Some ideas for the future work of the consultative committee (T-PD) (Прилагане на Конвенция 108 спрямо механизма за профилиране – Някои идеи за бъдещата работа на консултативния комитет (T-PD))*, док. T-PD 01, стр. 3.

Farrar, T. (2018 г.), *Self-awareness to being watched and socially-desirable behavior: A field experiment on the effect of body-worn cameras on police use-of-force (Усещането за наблюдение и желателно социално поведение: полеви експеримент за въздействието от носените по тялото камери върху употребата на сила от страна на полицията)*, Police Foundation, (Фондация за полицията), 2018 г.

FRA (2014a), *Fundamental rights at airports: border checks at five international airports in the European Union (Основни права на летищата: гранични проверки на пет международни летища в Европейския съюз)*, Люксембург, Служба за публикации, 2014 г.

FRA (2014b), *Основните права по сухопътните граници: констатации от подбрани гранични контролно-пропускателни пунктове на Европейския съюз*, Люксембург, Служба за публикации, 2014 г.

FRA (2014c), *Twelve operational fundamental rights considerations for law enforcement when processing Passenger Name Record (PNR) data (Дванадесет оперативни съображения за основните права в областта на правоприлагането при обработването на резервационни данни на пътниците (PNR))*, февруари 2014 г.

FRA (2016 г.), *Доклад относно основните права от 2016 г.*, Люксембург, Служба за публикации, 2016 г.

FRA (2017a), *Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on the impact on fundamental rights of the proposed Regulation on the European Travel Information and Authorisation System (ETIAS) (Становище на Агенцията на Европейския съюз за основните права относно въздействието върху основните права на предложения регламент относно Системата на ЕС за информация за пътуванията и разрешаването им (ETIAS))*, FRA Становище – 2/2017 [ETIAS], юни 2017 г.

FRA (2017b), *Второ проучване на Европейския съюз за малцинствата и дискриминацията – основни резултати*, Люксембург, Служба за публикации, декември 2017 г.

FRA (2017c), *Доклад относно основните права от 2017 г.*, Люксембург: Служба за публикации, май 2017 г.

FRA (2017d), *Второ проучване на Европейския съюз за малцинствата и дискриминацията: Мюсюлмани – избрани констатации*, Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, септември 2017 г.

FRA (2017e), *Fundamental rights and the interoperability of EU information systems: borders and security (Основни права и оперативна съвместимост на информационните системи на ЕС: граници и сигурност)*, Люксембург, Служба за публикации, май 2017 г.

FRA (2018a), *Interoperability and fundamental rights implications – Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights (Оперативна съвместимост и*

*последници за основните права – становище на Агенцията на Европейския съюз за основните права*), Становище на FRA — 1/2018 [Оперативна съвместимост], април 2018 г.

FRA (2018b), *#BigData: Discrimination in data-supported decision making (#BigData: Дискриминация при вземането на решения, подкрепени с данни)*, Целеви документ на FRA, май 2018 г.

FRA (2018c), *Under watchful eyes: biometrics, EU IT systems and fundamental rights (Под наблюдение: биометрични данни, информационни системи на ЕС и основни права)*, Люксембург, Служба за публикации, февруари 2018 г.

FRA (2018d), *Hate crime recording and data collection practice across the EU (Регистриране на престъпления от омраза и практика за събиране на данни в рамките на ЕС)*, Люксембург, Служба за публикации, юни 2018 г.

FRA (2018e), *Доклад относно основните права от 2018 г.*, Люксембург, Служба за публикации, юни 2018 г.

FRA (Агенция на Европейския съюз за основните права) (2013 г.), *Обучение на полицейските служители, базирано на основните права – Ръководство за лектори на полицейските служители*, Люксембург, Служба за публикации, декември 2013 г.

FRA (Агенция на Европейския съюз за основните права), Европейски надзорен орган по защита на данните (ЕНОЗД) и Съвет на Европа (2018 г.), *Наръчник по европейско право в областта на защитата на данните — издание 2018 г.*, Люксембург, Служба за публикации, май 2018 г.

FRA и Съвет на Европа (2018 г.), *Наръчник по европейско право в областта на недискриминацията — Издание 2018 г.*, Люксембург, Служба за публикации, февруари 2018 г.

Gandy, O. (2010 г.), *Engaging rational discrimination: exploring reasons for placing regulatory constraints on decision support systems (Ангажиране на рационална дискриминация: проучване на причините за поставяне на регулаторни ограничения върху системите за подкрепа на решения)*, J Ethics Inf Technol, том 12, № 1, стр. 29–42, 2010 г.

Gross, S. R. (2002 г.), *Racial Profiling under Attack* (Атака на профилирането въз основа на расова принадлежност), D. Livingston, съавтор. *Colum. L. Rev.* 102, № 5, стр. 1413–38.

The Guardian (2015 г.), *Northamptonshire police ban stop and search by officers who abuse powers* (Полицията в Нортхамптъншър забранява спирането и обиска от служители, които злоупотребяват с власт), 18 август 2015 г.

Harcourt, B. (2004 г.), *Rethinking Racial Profiling: A Critique of the Economics, Civil Liberties, and Constitutional Literature, and of Criminal Profiling More Generally* (Преосмисляне на расовото профилиране: критика на икономиката, гражданските свободи и конституционната литература и по-общо на криминалното профилиране), *University of Chicago Law Review* (Вестник по правни въпроси на университета на Чикаго), том 71, 2004 г.

Harris, D. (2002 г.), *Flying While Arab: Lessons from the Racial Profiling Controversy* (Полети на араби: поуки от противоречията относно расовото профилиране), *Civil Rights Journal* (Вестник за гражданските права), том 6, № 1, зимата на 2002 г.

Harris, D. (2003 г.), *Profiles in Injustice; Why Racial Profiling Cannot Work* (Профилиране и липсата на правосъдие; Защо расовото профилиране не може да бъде ефективно), The New Press, 2003 г.

Hildebrandt, M. и de Vries, K. (2013 г.), *Privacy, due process and the computational turn: the philosophy of law meets the philosophy of technology* (Поверителност, надлежен процес и изчислителен обрат: философията на закона се обединява с философията на технологията), Ню Йорк, Routledge, 2013 г.

Hildebrandt, M. и Gutwirth, S. (eds.) (2008 г.), *Profiling the European Citizen. Cross-Disciplinary Perspectives* (Профилиране на европейския гражданин. Междудисциплинарни перспективи), Берлин, Springer, 2008 г.

Hörnqvist, M. (2016 г.), *Riots in the welfare state: The contours of a modern-day moral economy* (Безредици в социалната държава: Контурите на една съвременна морална икономика), *Европейски вестник по криминология*, том 13, № 5, стр. 573–589.



Hunt, P., Saunders, J. и Hollywood, J. S. (2014 г.), *Evaluation of the Shreveport predictive policing experiment* (Оценка на експеримента за прогнозиране в полицейската област в Шревърпорт), RAND Corporation, 2014 г.

Jobard, F. (2008 г.), *The 2005 French urban unrests: data-based interpretations* (Градските вълнения във Франция от 2005 г. : тълкуване въз основа на данни), *Sociology Compass*, том 2, № 4, стр. 1287–1302.

Kádár, A., Körner, J., Moldova, Z. и Tóth, B. (2008 г.), *Control(led) Group, Final Report on the Strategies for Effective Police Stop and Search (STEPSS) Project* (Контролна (контролирана) група, окончателен доклад относно проекта за стратегии за ефективно спиране и обиск от полицията (STEPSS)), Будапеща, стр. 23

Keskinen, S. и други (2018 г.), *The Stopped – Ethnic Profiling in Finland* (Спрениете – етническо профилиране във Финландия), Шведски факултет по социология, Хелзинкиски университет, Хелзинки, 3 април 2018 г.

Korff, D. (2015 г.), *Passenger Name Records, data mining & data protection: the need for strong safeguards* (Резервационни данни на пътниците, извличане на данни и защита на данните: необходимостта от строги предпазни мерки), T-PD(2015)11, Страсбург, 15 юни 2015 г.

Miller, J. и Alexandrou, B. (2016 г.), *College of policing stop and search training experiment: Impact evaluation* (Тренировъчен експеримент за спиране и обиск в Полицейския колеж: оценка на въздействието), College of Policing Limited, 2016 г.

Mittelstadt, BD., Allo, P., Taddeo, M., Wachter, S. и Floridi, L. (2016 г.), *The ethics of algorithms: Mapping the debate* (Етиката на алгоритмите: основи на дебата), *Big Data & Society* (Големи информационни масиви и общество), 1 декември 2016 г.

Mohler, G.O., Short, M. B., Malinowski, S., Johnson, M., Tita, G. E., Bertozzi, A.L., Brantingham, P.J., *Randomized Controlled Field Trials of Predictive Policing* (Рандомизирани контролирани полеви изпитвания за прогнозиране в полицейската област), 15 януари 2016 г.

Nisbet, R., Elder, J. и Miner, G. (2009 г.), *Handbook of Statistical Analysis & Data Mining Applications* (Наръчник по статистически анализ и приложения за извличане на данни), Сидни (Канада), Elsevier, 2009 г.

Oswald, M., Grace, J., Urwin, S. и Barnes, G., *Algorithmic Risk Assessment Policing Models: Lessons from the Durham HART Model and 'Experimental' Proportionality* (Модел за полицейска оценка на алгоритмичния риск: поуките от модела „Дърам ХАРТ“ и „Експериментална“ пропорционалност), Закон за информационните и комуникационните технологии, 31 август 2017 г.

Schauer, F. (2003 г.), *Profiles Probabilities and Stereotypes* (Профили, вероятности и стереотипи), Cambridge (MA), The Belknap Press of Harvard University Press, 2003 г.

Scheinin, M. (2007 г.), Специален докладчик на ООН относно утвърждаването и защитата на правата на човека при борбата с тероризма, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights while countering terrorism* (Доклад на специалния докладчик относно утвърждаването и защитата на правата на човека в борбата с тероризма), док. на ООН A/HRC/4/26, 29 януари 2007 г.

Tóth, B.M. и Kádár, A. (2011 г.), *Ethnic profiling in ID checks by the Hungarian police* (Етническо профилиране при проверки на документи за самоличност от унгарската полиция), *Policing and Society* (Поддържане на реда и общество), том 21, № 4, стр. 383–394.

Van Brakel, R. (2016 г.), *Pre-emptive big data surveillance and its (dis)empowering consequences: the case of predictive policing' in* (Превантивно наблюдение на големи обеми от данни и последиците за о(без)властяването: случаят с прогнозирането в полицейската област), във: van der Sloot, B., Broeders, D. и Schrijvers, E. (eds.), *The Netherlands Scientific Council for Government Policy* (Нидерландски научен съвет за държавна политика) (*Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid*), *Exploring the boundaries of big data* (Изучаване на границите на големите информационни масиви), Амстердам, Amsterdam University Press, стр. 117–141.

Wrench, J. (2007 г.), *Diversity management and discrimination: immigrants and ethnic minorities in the EU* (Управление на разнообразието и дискриминация: имигранти и етнически малцинства в ЕС), Алдършот, Ashgate, 2007 г.

Zarsky, T.Z. (2011 г.), *Governmental Data Mining and its Alternatives* (Извличане на данни за държавни цели и алтернативи), *Penn State Law Review*, том 11, № 2, стр. 285–330.

Американски съюз за граждански свободи (ACLU) (2016 г.), *Eight Problems With Police 'Threat Scores'* (Осем проблема с „оценките за заплаха“ на полицията), 13 януари 2016 г.

Белгия, Униа, *Rapport annuel Convention entre Unia et la police fédérale, Budget 2015* (Годишен доклад, Споразумение между Униа и федералната полиция, бюджет 2015 г.), Брюксел, 2015 г.

Белгия, Униа, *Годишен доклад за 2016 г.*, Брюксел, септември 2017 г.

Европейска агенция за гранична и брегова охрана (FRONTEX) (2012 г.), *Обща основна учебна програма за начално обучение на гранични служители в ЕС*, март 2012 г.

Европейска агенция за гранична и брегова охрана (FRONTEX) (2013 г.), *Обучение на гранични служители относно основните права, ръководство за лектори*, 2013 г.

Европейска агенция за гранична и брегова охрана (FRONTEX) (2015 г.), *Twelve seconds to decide. In search of excellence: Frontex and the principle of best practice* (Дванадесет секунди за вземане на решение. В стремеж към отлични постижения: Frontex и принципът за най-добра практика), 2015 г.

Европейска агенция за гранична и брегова охрана (FRONTEX) (2017 г.), *Handbook on risk profiles on Trafficking in Human Beings* (Наръчник относно рисковите профили, свързани с трафика на хора), 2017 г.

Европейска комисия (2017а), *Обучение във връзка с престъпленията от омраза за органите на правоприлагането и наказателното правосъдие*., февруари 2017 г.

Европейска комисия (2017b), *Improving the recording of hate crime by law enforcement authorities, Key guiding principles* (Подобряване на регистрирането на престъпления от омраза от правоприлагащите органи, основни ръководни принципи) , декември 2017 г.

Европейска комисия срещу расизма и нетолерантността (ЕКРН) (2007 г.), *ECRI General Policy Recommendation N° 11 on combating racism and racial discrimination in policing* (Обща политическа препоръка N° 11 на ЕКРН относно борбата с расизма и расовата дискриминация в рамките на поддържането на реда) приета на 29 юни 2007 г., Страсбург, 4 октомври 2007 г.

Европейска комисия, Подгрупа за методологии за регистриране и събиране на данни за престъпления от омраза (2017 г.), *Improving the recording of hate crime by law enforcement authorities – Key guiding principles* (Подобряване на регистрирането на престъпления от омраза от правоприлагащите органи, основни ръководни принципи), Брюксел, декември 2017 г.

Европейска мрежа от правни експерти по въпросите на равенството между половете и недопускането на дискриминация (2016 г.), *Links between migration and discrimination – A legal analysis of the situation in EU Member States* (Връзки между миграцията и дискриминацията – правен анализ на ситуацията в държавите – членки на ЕС), юли 2016 г.

Европейски надзорен орган по защита на данните (ЕНОЗД) (2015 г.), *Второ становище по Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно използването на резервационни данни на пътниците за предотвратяване, разкриване, разследване и наказателно преследване на престъпления, свързани с тероризъм, и на тежки престъпления, Становище 5/2015*, Брюксел, 24 септември 2015 г.

Европейски надзорен орган по защита на данните (ЕНОЗД) (2018 г.), *Opinion 4/2018 on the Proposals for two Regulations establishing a framework for interoperability between EU large-scale information systems* (Становище 4/2018 относно предложения за два регламента за създаване на рамка за оперативна съвместимост между широкомащабни информационни системи на ЕС), Брюксел, 18 април 2018 г.

Европейски център за мониторинг на расизма и ксенофобията (2016 г.), *Perceptions of discrimination and islamophobia – Voices from members of Muslim communities in the European Union* (Възприятия за дискриминация и ислямофобия – мнения на членове на мюсюлмански общности в Европейския съюз), 2006 г.

Инициатива за правосъдие на фондация „Отворено общество“ (2018a), *Regulating Police Stop and Search: An Evaluation of the Reasonable Grounds Panel* (Регулиране на спирането и обиска от страна на полицията: оценка на Комисията в областта на разумните основания), декември 2018 г.

Инициатива за правосъдие на фондация „Отворено общество“ (2018b), *The Recording of Police Stops: Methods and Issues* (Регистриране на спирането от полицията: методи и проблеми), декември 2018 г.

Обединените нации (ООН) (2007 г.), *Доклад на специалния докладчик на ООН за насърчаване и защита на правата на човека при борбата с тероризма, A/HRC/4/26*, 29 януари 2007 г.

Обединено кралство, Camden и London Prepared (2006 г.), *Major Incident Procedures, What businesses and the voluntary sector need to know* (Процедури при сериозни инциденти, какво трябва да знаят бизнесът и секторът за доброволческа дейност), април 2006 г.

Обединено кралство, инициативна група StopWatch (2011 г.), ‘Carry on Recording’ Why police stops should still be recorded („Не спирай да записваш“ – защо спирането от полицията трябва да продължи да се записва), май 2011 г.

Обединено кралство, Инспекторат на районната полицията на Нейно Величество (НМИС) (2013 г.), *Stop and Search Powers: Are the police using them effectively and fairly? (Правомощия за спиране и обиск: използва ли ги полицията ефективно и справедливо?)*, 2013 г.

Обединено кралство, Инспекторат на районната полицията на Нейно Величество (НМИС) (2016 г.), *PEEL: Police legitimacy 2015 An inspection of West Midlands Police* (Програма за ефективност, ефикасност и легитимност на полицията (PEEL): Легитимност на полицията за 2015 г.: проверка на полицията в Уест Мидландс), февруари 2016 г.

Обединено кралство, Камара на лордовете (2006 г.), *Opinions of the Lords of appeal for judgment in the cause R (on the application of Gillan (FC) and another (FC)) (Appellants) v. Commissioner of Police for the Metropolis and another (Respondents)* (Становища на лордовете относно обжалването на решение по дело R (по жалбата на Gillan (FC) и други (FC)) (жалбоподатели)/Commissioner of Police for the Metropolis и други (ответници), [2006 г.] UKHL 12, 8 март 2006 г.

Обединено кралство, Комисар по полицията и престъпността в Стафордшир Матю Елис, Комисия по етика, прозрачност и одити (2015 г.), *An Independent Report into Stop & Search Encounters by Staffordshire Police* (Независим доклад за спиране и обиск от полицията в Стафордшир), януари 2015 г.

Обединено кралство, Комисия по въпросите на равенството и правата на човека (2009 г.), *Police and racism: what has been achieved 10 years after the Stephen Lawrence Inquiry report?* (Полицията и расизмът: какво беше постигнато 10 години след доклада от разследването по случая на Stephen Lawrence?), 2009 г.

Обединено кралство, Комисия по вътрешни работи към Камарата на общините (2009 г.), *The Macpherson Report – Ten Years On* (Докладът „Макферсън“ – десет години по-късно), Дванадесети доклад от заседание 09-2008, 22 юли 2009 г.

Обединено кралство, Лондонско училище по икономика (2011 г.), *Reading the Riots* (Обзор на безредиците), декември 2011 г.

Обединено кралство, Министерство на вътрешните работи (1999 г.), *The Stephen Lawrence Inquiry. Report of An Inquiry by Sir William Macpherson of Cluny* (Разследването по случая на Stephen Lawrence. Доклад от разследване от Sir William Macpherson от Клуну), февруари 1999 г.

Обединено кралство, Министерство на вътрешните работи (2014а), *CODE A: Revised code of practice for the exercise by: police officers of statutory powers of stop and search; police officers and police staff of requirements to record public encounters* (Преработен кодекс за поведение на: полицейски служители със законови правомощия за спиране и обиск; полицейски служители, от които се изисква да регистрират спирания на граждани), Норич, The Stationery Office (TSO) (Издателство на Нейно Величество), 2014 г.

Обединено кралство, Министерство на вътрешните работи (2014б), *Best use of stop and search scheme* (Най-добро използване на схемата за спиране и обиск), 2014 г.

Обединено кралство, Национална агенция за подобряване на полицейските дейности (NPIA) (2012 г.), *Stop and search, the use of intelligence and geographic targeting, Findings from case study research* (Спиране и обиск, използване на

разузнавателни данни и географско насочване, констатации от проучване на казуси), 2012 г.

Обединено кралство, Полицейски колеж (2016 г.), *Stop and Search (Спиране и обиск)*, Authorised Professional Practice (APP) (Разрешена професионална практика), 29 септември 2016 г.

Обединено кралство, полиция на Нортхамптъншър (2018), *Get Involved – Reasonable Grounds Panel (Включете се – Комисия в областта на разумните основания)*, достъп осъществен през април 2018 г.

Обединено кралство, полиция на Уест Мидландс (2012 г.), *Stop and Search Policy* (Политика за спиране и обиск), ноември 2012 г.

Обединено кралство, полиция на Уест Мидландс (2016 г.), *Stop and Search Recommendations (Препоръки за спиране и обиск)*, юли 2015 г. (последно изменение от юни 2016 г.).

Обединено кралство, полиция на Уест Мидландс (2017а), *Stop and Search in the West Midlands: Presentation to Den Hague City Council (Спиране и обиск в Уест Мидландс: представяне пред Общинския съвет на Хага)*, април 2017 г.

Обединено кралство, полиция на Уест Мидландс (2017b), *New “app” set to speed up Stop & Search process (Ново приложение, създадено за ускоряване на процеса на спиране и обиск)*, август 2017 г.

Обединено кралство, полиция на Уест Мидландс (2018 г.), *Stop and Search Scrutiny Panels (Комисии за проверка на действията по спиране и обиск)*, осъществен достъп през април 2018 г.

Обединено кралство, полиция на Уест Мидландс и Комисар по престъпността (2014 г.), *Stop and Search Action Plan – Outcome of consultation (План за действие по отношение на спирането и обиска – резултат от консултациите)*, януари 2014 г.

Работна група за защита на личните данни по член 29 (2014 г.), *Становище 01/2014 относно прилагането на концепциите за необходимост и пропорционалност и защитата на данните в сектора на правоприлагането*, 536/14/EN, WP 211, Брюксел, 27 февруари 2014 г.

Работна група за защита на личните данни по член 29 (2017а), *Насоки относно оценката на въздействието върху защитата на данни (ОВЗД) и определяне дали съществува вероятност обработването „да породи висок риск“ за целите на Регламент 2016/679*, WP 248 rev.01, 4 октомври 2017 г.

Работна група за защита на личните данни по член 29 (2017б), *Становище относно някои ключови въпроси във връзка с Директива (ЕС) 2016/680 относно правоприлагането*, 7 декември 2017 г.

Работна група за защита на личните данни по член 29 (2018а), *Насоки относно автоматизираното вземане на индивидуални решения и профилирането за целите на Регламент (ЕС) 2016/679*, WP251 rev.01, 6 февруари 2018 г.

Работна група за защита на личните данни по член 29 (2018б), *Становище относно предложенията на Комисията за създаване на рамка за оперативна съвместимост*, WP266, Брюксел, 23 април 2018 г.

САЩ, Държавна счетоводна служба (GAO) (2000 г.), *U.S. Customs Office: better targeting of airline passengers for personal searches could produce better results* (Митническа служба на САЩ: По-доброто насочване на пътниците във въздушния транспорт за обиск би могло да доведе до по-добри резултати), GAO/GGD-00-38, март 2000 г.

Служба на Върховния комисар по правата на човека на ООН (СВКПЧ) (2014 г.), *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights at International Borders* (Препоръчителни принципи и насоки за правата на човека на международните граници), 23 юли 2014 г.

Съвет на Европа, Комитет на министрите (2001 г.), *Препоръка Rec(2001)10 на Комитета на министрите на държавите членки относно Европейския кодекс за полицейска етика, приета от Комитета на министрите*, 19 септември 2001 г.

Съвет на Европейския съюз (2009 г.), *Актуализиран Шенгенски каталог на ЕС за граничния контрол по външните граници, връщането и обратното приемане*, 19 март 2009 г.



Франция, Министерство на вътрешните работи (2018 г.), *Rapport d'évaluation sur l'expérimentation de l'emploi des caméras mobiles par les agents de police municipale* (Доклад за оценка относно провеждането на експеримент с използване на носени по тялото камери от служители на общинска полиция), 7 юни 2018 г.

Център по неприкосновеност на личния живот и технологии към Правния център на Джорджтаунския университет (2016 г.), *The Perpetual Line-up, Unregulated Police Face Recognition in America* (Постоянното разпознаване на лица от редица със заподозрени – нерегламентирано разпознаване на лица в полицията в Америка), 18 октомври 2016 г.

## Законодателство на ЕС

### Основни права

[Харта на основните права на Европейския съюз](#), 2012/С 326/02, ОВ С 326, 2012 г.

[Разяснения относно Хартата на основните права](#), 2007/С 303/02, ОВ С 303/17, 2007 г.

### Недискриминация

[Директива 2000/43/ЕО на Съвета](#) от 29 юни 2000 година относно прилагане на принципа на равно третиране.

[Директива 2000/78/ЕО на Съвета](#) от 27 ноември 2000 година за създаване на основна рамка за равно третиране в областта на заетостта и професиите.

### Защита на данните

[Директива \(ЕС\) 2016/680](#) на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни от компетентните органи за целите на предотвратяването, разследването, разкриването или наказателното преследване на престъпления или изпълнението на наказания и относно свободното движение на такива данни, и за отмяна на Рамково решение 2008/977/ПВР на Съвета.

[Регламент \(ЕС\) 2016/679](#) на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните) (Текст от значение за ЕИП).

### **Управление на границите**

[Директива \(ЕС\) 2016/681](#) на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно използването на резервационни данни на пътниците с цел предотвратяване, разкриване, разследване и наказателно преследване на терористични престъпления и тежки престъпления, ОВ L 119/132, 2016 г.

[Регламент \(ЕО\) № 1987/2006](#) на Европейския парламент и на Съвета от 20 декември 2006 година за създаването, функционирането и използването на Шенгенска информационна система от второ поколение (ШИС II), ОВ L 381/4, 1987 г.

[Регламент \(ЕО\) № 767/2008](#) на Европейския парламент и на Съвета от 9 юли 2008 година относно Визовата информационна система (ВИС) и обмяна на данни между държави членки относно визите за краткосрочно пребиваване, ОВ L 218/60, 2008 г. (*Регламент за ВИС*).

[Регламент \(ЕС\) № 603/2013](#) на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за създаване на система Евродак за сравняване на дактилоскопични отпечатъци с оглед ефективното прилагане на Регламент (ЕС) № 604/2013 за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или от лице без гражданство и за искане на сравнения с данните в Евродак от правоприлагащите органи на държавите членки и Европол за целите на правоприлагането и за изменение на Регламент (ЕС) № 1077/2011 за създаване на Европейска агенция за оперативното управление на широкомащабни информационни системи в областта на свободата, сигурността и правосъдието ОВ L 180/1, 2013 г.

[Регламент \(ЕС\) 1624/2016](#) на Европейския парламент и на Съвета от 14 септември 2016 година за европейската гранична и брегова охрана, за изменение на

Регламент (ЕС) 2016/399 на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Регламент (ЕО) № 863/2007 на Европейския парламент и на Съвета, Регламент (ЕО) № 2007/2004 на Съвета и Решение 2005/267/ЕО на Съвета. ОВ L 251/1, 2016 г.

Регламент (ЕС) № 1052/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 22 октомври 2013 година за създаване на Европейската система за наблюдение на границите (Eurosur), ОВ L 295/11, 2013 г.

Регламент (ЕС) 2016/399 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2016 година относно Кодекс на Съюза за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници).

Решение 2007/533/ПВР на Съвета от 12 юни 2007 година относно създаването, функционирането и използването на Шенгенска информационна система от второ поколение (ШИС II), ОВ L 205/63, 2007 г.(ШИС II).

## Съдебна практика

Обединено Кралство, Камара на лордовете (UKHL), *R (по жалбата на Gillan и други)/Commissioner of Police Metropolis и други* [2006 г.] UKHL 12, 8 март 2006 г.

Франция, Касационен съд (*Cour de Cassation*), *Décision 1245*, 9 ноември 2016 г.

ЕСПЧ, *B.S./Испания*, № 47159/08, 24 юли 2012 г.

ЕСПЧ, *S. и Marper/Обединеното кралство*, № 30562/04 и 30566/04, 4 декември 2008 г.

ЕСПЧ, *Gillan и Quinton/Обединеното кралство*, № 4158/05 2010, 12 януари 2010 г.

Съвет на ООН по правата на човека, *Rosalind Williams Lecraft/Испания*, съобщение № 1493/2006, 30 юли 2009 г.

Съд на ЕС, C-524/06, *Heinz Huber/Федерална република Германия*, 16 декември 2008 г.



## **ЗА КОНТАКТ С ПРЕДСТАВИТЕЛИ НА ЕС**

### **Лично**

В целия Европейския съюз съществуват стотици информационни центрове „Europe Direct“. Адресът на най-близкия до Вас център ще намерите на уебсайта [https://europa.eu/european-union/contact\\_bg](https://europa.eu/european-union/contact_bg).

### **По телефона или по електронна поща**

Europe Direct е служба, която отговаря на въпроси за Европейския съюз. Можете да се свържете с тази служба:

– чрез безплатния телефонен номер 00 800 6 7 8 9 10 11 (някои оператори може да таксуват обаждането),

– или стационарен телефонен номер +32 22999696, или

– по електронна поща чрез формуляра на разположение на адрес

[https://europa.eu/european-union/contact\\_bg](https://europa.eu/european-union/contact_bg).

## **ЗА ДА НАМЕРИТЕ ИНФОРМАЦИЯ ЗА ЕС**

### **Онлайн**

Информация за Европейския съюз на всички официални езици на ЕС е на разположение на уебсайта Еуропа на адрес [https://europa.eu/european-union/index\\_bg](https://europa.eu/european-union/index_bg).

### **Публикации на ЕС**

Можете да изтеглите или да поръчате безплатни и платени публикации на адрес <https://op.europa.eu/bg/publications>. Редица безплатни публикации може да бъдат получени от службата Europe Direct или от Вашия местен информационен център (вж. [https://europa.eu/european-union/contact\\_bg](https://europa.eu/european-union/contact_bg)).

### **Право на ЕС и документи по темата**

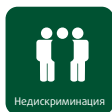
За достъп до правна информация от ЕС, включително цялото право на ЕС от 1951 г. насам на всички официални езици, посетете уебсайта EUR-Lex на адрес <https://eur-lex.europa.eu>.

### **Свободно достъпни данни от ЕС**

Порталът на ЕС за свободно достъпни данни (<https://data.europa.eu/euodp/bg>) предоставя достъп до набори от данни от ЕС. Данните могат да бъдат изтеглени и използвани повторно безплатно, както за търговски, така и за нетърговски цели.

Технологичното развитие доведе до все по-широкото използване на профилиране в най-различни видове контекст, а използването на инструменти за профилиране в подкрепа на работата на служителите на правоприлагащите органи и органите за управление на границите наскоро стана обект на по-голямо внимание от страна на държавите – членки на ЕС. Профилирането се използва законно с цел предотвратяване, разследване и наказателно преследване на престъпления, както и за предотвратяване и разкриване на незаконна имиграция. Но неправомерното профилиране може да подкопае доверието в органите на властта и да заклейми определени общности.

В настоящото ръководство се обяснява какво представлява профилирането, правните рамки, които го регулират и защо правомерното извършване на профилиране е необходимо за спазването на основните права и е от решаващо значение за ефективната дейност на полицейските и граничните органи. В ръководството също така са предоставени практически насоки за това как да се избегне неправомерно профилиране при операции на полицейските и граничните органи.



---

## FRA – АГЕНЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ЗА ОСНОВНИТЕ ПРАВА

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Виена – Австрия

тел. + 43 (1) 580 30-0 – факс + 43 (1) 580 30-699

[fra.europa.eu](http://fra.europa.eu)

[facebook.com/fundamentalrights](https://facebook.com/fundamentalrights)

[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)

[twitter.com/EURightsAgency](https://twitter.com/EURightsAgency)



Служба за публикации  
на Европейския съюз