



COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME



Страсбург, 17 сентября 2013 года

CommDH(2013)17
Оригинал: английский

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И СЕКТОР БЕЗОПАСНОСТИ

Круглый стол с правозащитниками,
организованный Бюро Комиссара Совета Европы по правам человека
Киев, 30-31 мая 2013 года

ДОКЛАД

Открытие

1. 30 и 31 мая 2013 года Бюро Комиссара Совета Европы по правам человека ("Комиссар") провело в Киеве "круглый стол" по правам человека и сектору безопасности. Тема данного мероприятия отражает те вопросы, которые поднимались во время предыдущих "круглых столов" с правозащитниками, в частности, во время "круглого стола", организованного в Страсбурге в 2011 году¹.
2. Среди участников "круглого стола" были правозащитники из региона Совета Европы (в том числе из Армении, Азербайджана, Грузии, Республики Молдова, России и Украины), правозащитники из Беларуси, эксперт-докладчик из Польши, а также представители Бюро Комиссара, докладчик по правозащитникам и член Секретариата Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) и Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (ОБСЕ/БДИПЧ).
3. Обсуждения на этой встрече строились следующим образом: был проведен обзор вопросов прав человека, связанных с сектором безопасности (включая армию, полицию, служб безопасности и разведки); дана оценка существующего положения и условий деятельности правозащитников в Восточной Европе и на Южном Кавказе; а также состоялась сессия, посвященная тому, как укреплять соблюдение прав человека со стороны сектора безопасности.
4. Данное мероприятие содействовало укреплению связей и сотрудничества между правозащитниками и Комиссаром, а также между самими правозащитниками. Комиссар хотел бы выразить свою искреннюю благодарность тем, кто принял участие в этом "круглом столе" и внес ценный вклад, благодаря своему профессиональному опыту и областям экспертизы.
5. До первой сессии обсуждений состоялась презентация вопросов прав человека, вытекающих из деятельности служб безопасности и разведки, на основе опыта стран Центральной и Восточной Европы – ныне входящих в Европейский Союз – при этом особое внимание было уделено примеру Польши. Реформа структур безопасности (служб безопасности и разведки, а также вооруженных сил) была одним из основных аспектов демократических перемен в 1990-х годах, когда был введен контроль и надзор за ними, а также произведены изменения в персонале и проанализировано законодательство. Процесс проходил не гладко и иногда приводил к "необузданной люстрации", в том числе и в политических целях.
6. Вопрос о контроле над прослушиванием телефонных переговоров и мерами слежки становится все более важным, поскольку эти меры все более широко используются. В некоторых странах такие меры являются предметом комплексного законодательного регулирования и требуют конкретной санкции со стороны суда; однако на практике в подавляющем большинстве случаев суды такое разрешение не предоставляют. Существует мало информации о том, используются ли данные, собранные во время прослушивания и слежения, в конкретных уголовных делах, и поэтому возникают вопросы, какова подлинная цель и масштабы этих мер. На практике отдельные лица не имеют доступа к касающимся их данным, полученным в результате прослушивания и слежения.
7. Доступ к информации о телефонных переговорах – то есть к данным, хранящимся у телекоммуникационных компаний, о переговорах по мобильным телефонам – может широко использоваться, без судебного контроля, что позволяет злоупотреблять этими данными, например, в отношении журналистов, проводящих расследования. Использование новых технологий (GPS, Интернета и т.д.) со стороны служб безопасности и разведки для целей оперативного контроля также должно регулироваться более

¹ [Правозащитники в регионе Совета Европы, "круглый стол", организованный Бюро Комиссара Совета Европы по правам человека, 27-28 октября 2011 года, CommDH\(2012\)21, см. пункт 54.](#)

конкретно. Службы безопасности осуществляют давление на бизнес, в том числе Интернет-компании, а также на иностранцев, для того чтобы они сотрудничали с ними.

8. Службы безопасности и разведки прибегали также к необоснованным арестам, незаконной вербовке и незаконно полученным свидетельским показаниям; они использовали для политических целей и архивы секретных служб.
9. Кроме того, службы безопасности во многих странах стали соучастниками в злоупотреблениях в контексте антитеррористических операций ЦРУ, в частности, когда соответствующие страны размещали у себя объекты ЦРУ для тайного содержания под стражей. Расследования нарушений прав человека в этой области столкнулись с серьезными препятствиями. Что касается Польши, то соответствующее официальное расследование началось в 2008 году и по-прежнему продолжается.
10. Для получения данных от секретных служб использовались законы о свободе информации – в частности, положения, связанные с доступом к публичной информации. Опыт показал, что определенный объем информации может раскрываться в общественных интересах, и при этом не ставится под угрозу общественный порядок или национальная безопасность. Польские правозащитники обратились в этой связи в суд и смогли получить такую публичную информацию, как: подробности полетов и пограничного контроля, связанные с операциями ЦРУ; статистические данные о прослушивании переговоров и мерах слежения от разных структур; стоимость программы защиты свидетелей и использование технологий GPS как метода слежки.
11. Даже там, где службы безопасности и разведки действуют под демократическим надзором, а юридическое регулирование в целом представляется удовлетворительным, тем не менее, в повседневных операциях могут по-прежнему иметь место нарушения прав человека. К таким нарушениям может приводить и борьба за власть между разными секретными службами. Поэтому чрезвычайно важно, чтобы механизмы контроля и надзора работали должным образом, например, чтобы суды рассматривали случаи злоупотреблений независимо и беспристрастно. Однако в действительности суды как правило не желают осуществлять свой собственный контроль в отношении повседневных операций служб безопасности и разведки (например, в отношении мер слежения и предварительного заключения).
12. В некоторых государствах по-прежнему серьезной проблемой остается вовлеченность сектора безопасности в политические процессы. Властные структуры могут использовать службы безопасности и разведки для того, чтобы противодействовать критикам и политическим оппонентам или их дискредитировать. В то же время при контроле над сектором безопасности со стороны политиков, в основном через парламентские комитеты, может отсутствовать беспристрастность и он может ослабляться из-за политических компромиссов. При этом интерес и надзор со стороны НПО и СМИ могут иметь позитивное влияние на реформы.

I. Обзор вопросов прав человека, связанных с работой сектора безопасности

13. Обсуждения на первом заседании были сосредоточены на разных типах нарушений прав человека, связанных с деятельностью служб безопасности, а также были рассмотрены систематические факторы, лежащие в основе этих нарушений.
14. Нарушения прав человека имеют место в контексте лишения свободы и связаны с возможными нарушениями статьи 3 Европейской конвенции о защите прав человека (ЕКПЧ); например, наибольшее число злоупотреблений по-прежнему, как сообщается, происходит во время задержания и допросов в полиции. Вторая группа вопросов прав человека касается работы сектора безопасности, направленной на ограничение и противодействие политической деятельности оппозиции и критики в отношении

правительства, в том числе в результате слежки и нарушения частной жизни и прав на защиту данных, или же путем провокаций. Третья группа нарушений прав человека касается преступлений, совершаемых структурами безопасности в отношении своих собственных сотрудников, такие как дедовщина и жестокое обращение в вооруженных силах.

15. В некоторых странах, где службы безопасности не подвергались значительным реформам и процессу отбора, по-прежнему отмечается опора на устаревшие методы и укоренившаяся форма советского мышления, когда интересы государства всегда ставятся выше, чем индивидуальные права. Важным инструментом контроля остается насилие, особенно в закрытых учреждениях.
16. Нарушения прав человека, совершаемые органами сектора безопасности, и безнаказанность в отношении таких нарушений происходят на общем фоне отсутствия верховенства права. Притом что само законодательство может соответствовать нормам защиты прав человека, оно просто не соблюдается. Кроме того, в таких условиях трудно осуществлять необходимый контроль за работой сектора безопасности в тех областях, которые затрагивают права человека.
17. Во всех странах, которые обсуждались во время этой встречи, пытки и жестокое обращение запрещены на основании закона. Однако это часто игнорируется, и по-прежнему поступают сообщения о случаях пыток и жестокого обращения, которые остаются безнаказанными. Государственные органы, в том числе полиция, органы прокуратуры и суды, не принимают неотложных мер, для того чтобы проводить эффективные расследования и должное судебное преследование, а во многих случаях могут даже создавать препятствия. Общераспространенным является и квалификация правонарушения как "злоупотребление властью", а не как "жестокое обращение или пытки".
18. Отсутствие эффективного расследования жалоб на пытки остается серьезным вопросом, как это подчеркивает Европейский суд по правам человека (Суд). Выражалась обеспокоенность в отношении отсутствия исполнения постановлений Суда по данному вопросу и в связи с препятствиями на пути эффективного расследования на национальном уровне. Как международные структуры, так и правозащитники в своих странах могли бы быть более эффективными при проведении мониторинга и в оказании давления для исполнения постановлений Суда.
19. В отношении многих дел, связанных с пытками, уголовного преследования не возбуждается, а другие дела на протяжении многих лет в судебной системе затягиваются. В России правозащитные НПО обжаловали расследования, проводившиеся правоохранительными органами, и обращались с доказательствами напрямую в суды. В некоторых случаях сотрудники полиции были осуждены на основе материалов, представленных НПО.
20. По сообщениям правозащитников, в 2012 году в Азербайджане в правоохранительные органы поступило около 100 жалоб на пытки и жестокое обращение, при этом ни в одном случае не было возбуждено уголовного дела. Количество правонарушений, связанных с пытками, может быть намного большим, поскольку о многих случаях не сообщается из-за страха ответных мер; кроме того, сами власти зачастую активно препятствуют жалобам. В одном из таких дел в Армении жертва, которая жаловалась на пытки для того, чтобы добиться признания, получила больший тюремный срок, чем в среднем дают за такое преступление (кража). В Азербайджане адвокат, публично заявивший, что его клиент подвергся пыткам со стороны сотрудников управления по борьбе с организованной преступностью (Министерство внутренних дел), был лишен статуса адвоката.
21. Что касается жестокого обращения и пыток в вооруженных силах, то этими вопросами заниматься труднее из-за закрытого и в целом тайного характера этой системы, что

осложняет сбор доказательств или поиски свидетелей. В широких масштабах иногда имеют место пытки и жестокое обращение в пенитенциарной системе.

22. В некоторых случаях юридические рамки сами по себе не предусматривают достаточной защиты от злоупотреблений, например, в такой сфере, как предоставление статуса пострадавшего. Согласно законодательству о вооруженных силах в России, служащие вооруженных сил, подвергшиеся жестокому насилию в невоенном контексте, не признаются в судебных органах как жертвы пыток, а их дела рассматриваются по категории "злоупотребление властью".
23. В Армении закон об оперативно-розыскной деятельности не предоставляет полной гарантии в отношении права лица на получение информации об оперативно-розыскных мероприятиях, проводимых в отношении этого лица. Недавнее принятие и выполнение законов, связанных с деятельностью правозащитников, таких как Закон об "иностранных агентах" в России, привело к расширению преследований правозащитников со стороны органов сектора безопасности. В некоторых странах законы, которые направлены в первую очередь против экстремистской пропаганды в Интернете, также, как сообщается, на практике используются для наказания блогеров, выступающих против системы.
24. Туманно сформулированные и/или произвольно применяемые юридические ограничения также могут приводить к нарушению международно установленных основных прав и свобод. В Армении запросы правозащитников об информации, касающейся официальных данных о небоевых потерях среди служащих вооруженных сил, сталкиваются со значительным сопротивлением.
25. Органы сектора безопасности часто воспринимают свою роль как необходимость защиты политических интересов властей и действуют в соответствии с указаниями руководящих политических сил в стране. Исходя из того, что они могут использовать все возможные методы, не рискуя при этом понести за это ответственность, сотрудники сил безопасности иногда осуществляют различные формы незаконных действий для ограничения политической оппозиции и несогласия в обществе. Когда органы безопасности руководствуются политическими интересами, а не законами, простое изменение законодательства или норм не может дать каких-либо результатов. Таким образом, в некоторых странах сфера безопасности воспринимается широкой общественностью скорее как угроза, чем безопасность, что чрезвычайно вредно для демократии.
26. Произвольные аресты и заключения под стражу иногда используются как средство для преследования и запугивания оппозиционных активистов, несогласных журналистов и правозащитников. В 2012 году полиция задержала одного из ведущих членов сводной мобильной группы Комитета против пыток в Чечне. Многочисленные случаи селективных и политически мотивированных арестов зарегистрированы в Азербайджане² и в Беларуси. Мониторинг судебных дел против активистов оппозиционных партий, проведенный правозащитниками в Грузии, выявил, что обыски и конфискации осуществлялись на основе оперативной информации, которая была неясна и недоступна для обвиняемого. Во время ареста и задержания не соблюдаются процессуальные гарантии.
27. Полиция прибегала к чрезмерной силе для того, чтобы рассеять мирные оппозиционные протесты в Баку накануне песенного конкурса "Евровидение" в мае 2012 года. В России ОМОН использовал несоразмерную силу в отношении протестующих в Москве в мае 2012 года. Кроме того, в данном случае (дело "Болотной площади") получившие травмы демонстранты были обвинены в том, что они сами использовали силу против полиции. После 2007 года в Грузии полиция несколько раз насильно разгоняла мирные демонстрации, что в 2011 году привело к четырем погибшим. Во всех этих случаях

² См. [доклад Комиссара Совета Европы по правам человека Нилса Муйжниека по итогам его визита в Азербайджан 22-24 мая 2013 года](#).

эффективного расследования не проводилось. Напротив, некоторые члены служб безопасности, ответственные за нарушение прав человека, такие как нарушения во время столкновений с применением насилия после выборов в апреле 2009 года в Кишиневе, получили продвижение по службе. Это посылает сильный сигнал о безнаказанности. Многие жертвы не пытались обратиться с жалобами и не получили соответствующую реабилитацию и уход.

28. В некоторых странах органы безопасности осуществляют широкую слежку за политическими оппонентами с целью шантажа и вымогательств. Раскрытие незаконно полученных видео- и аудиозаписей слежения в Грузии указывает на широкие масштабы такой деятельности в этой стране. В тех случаях, когда слежение было разрешено судом, эти заседания проходили, как правило, в закрытом порядке. Когда судебная власть не является полностью независимой и беспристрастной, то это вызывает дополнительную озабоченность в отношении эффективности судебного контроля.
29. В некоторых случаях высокопоставленные политические деятели предоставляют необходимое обоснование бездействия полиции, прокуроров и судов перед лицом явного свидетельства нарушений со стороны полиции. В своем выступлении в полицейской академии 2 июля 2007 года Президент Азербайджана заявил, что никто из полицейских, участвовавших в разгоне демонстрации в 2005 году, не будет привлечен к ответственности, несмотря на призывы международных организаций³.
30. Нарушения со стороны полиции и сил безопасности становятся еще более явными в контексте контртеррористических операций. Правозащитники и юристы по-прежнему высказывают озабоченность в отношении незаконных убийств, насильственных исчезновений и жестокого обращения, которые имели место под флагом контртеррористических операций в некоторых регионах Северного Кавказа. Кроме того, заявляется, что некоторые контртеррористические операции, приведшие к нарушениям прав человека, были организованы в ответ на инсценированные угрозы. Из Чечни поступают сообщения о сфабрикованных обвинениях в отношении лиц за связь с незаконными вооруженными формированиями. Участие в этом органов прокуратуры, в сочетании с отсутствием гражданского контроля над контртеррористическими мероприятиями со стороны полиции и секретных служб, приводит к тому, что такому явлению трудно противодействовать.
31. Дедовщина и плохое обращение в вооруженных силах представляют собой давнюю проблему, особенно в России, Армении и Азербайджане. Издевательства с применением насилия рассматриваются как основной фактор, приводящий к самоубийствам, а акты пыток и убийства, как сообщается, имеют место на регулярной основе. Одной из причин преследований была названа коррупция в армии. Согласно имеющимся сообщениям, служащие вооруженных сил в Грузии были обязаны проходить испытания, связанные с крайне тяжелыми физическими упражнениями, составляющими бесчеловечное обращение, с целью заставить их отказаться от льгот, предусмотренных в их контракте, таких как предоставление жилья или альтернативной компенсации. Закрытый характер армии и политические требования сохранения престижа вооруженных сил, особенно в странах, вовлеченных в "замороженные конфликты", затрудняют проведение должного расследования этих нарушений.
32. Отсутствие верховенства права вызывает еще более серьезную озабоченность в отношении тех территорий, которые не находятся под эффективным контролем национальных правительств в связи с их неурегулированным юридическим статусом. В таких условиях национальные службы сектора безопасности могут вступать в "теневое" сотрудничество со своими де-факто партнерами в отколовшихся регионах.

³ См. [доклад о функционировании демократических институтов в Азербайджане Комитета по мониторингу ПАСЕ](#), Doc. 11627, 6 июня 2008 года.

33. Для борьбы с безнаказанностью в делах о нарушениях, совершаемых сотрудниками служб безопасности, важнейшую роль играет независимая судебная система. Однако суды зачастую уступают стороне обвинения (которая во многих случаях имеет широкие и бесконтрольные полномочия) и не осуществляют эффективно свои полномочия в сфере судебного контроля. В тех случаях, когда суды все-таки отдают указания о возбуждении или возобновлении уголовного преследования в связи с очевидными доказательствами и под давлением общественности, последующее расследование со стороны следственных органов может быть опять же неэффективным, и это приводит к тому, что суд делает вывод об отсутствии оснований для возбуждения уголовного дело.
34. Правозащитники могут играть роль в осуществлении надзора и мониторинга в отношении работы органов следствия, а также обжалования неэффективного и недолжного расследования в конкретных случаях, благодаря участию в сборе доказательств и отслеживанию каждого этапа процесса расследования.

II. Положение правозащитников в Восточной Европе и на Южном Кавказе: озабоченности и ответы

35. На положении и условиях деятельности правозащитников в странах, обсуждавшихся во время "круглого стола", негативно сказываются тенденции, изложенные в предыдущем разделе. Согласно сообщениям, которые получает Комиссар, злоупотребления происходят в форме ареста или заключения под стражу в нарушение статьи 5 ЕКПЧ, плохого обращения, угроз и запугивания, судебных преследований, диффамации, злоупотреблений контролем и слежением, конфискации и уничтожения рабочих материалов, а также юридических ограничений, которые намеренно направлены против правозащитников.
36. Правозащитники, особенно те, кто работает по "непопулярным" вопросам (например, права ЛГБТ), изолируются и сталкиваются с отсутствием ресурсов. Адвокаты, занимающиеся правами человека и участвующие в политически чувствительных делах, сталкиваются с запугиванием и преследованием. Например, СМИ клеветали на работу Грузинской ассоциации молодых адвокатов (GYLA) по делам, связанным с августовским конфликтом 2008 года и в связи с жестоким разгоном демонстрации в мае 2011 года. Учитывая недостаток поддержки своей деятельности в собственных странах, правозащитники полагаются в основном на международное финансирование. Правозащитников и организации часто исключают из подлинного диалога с властями или из процесса принятия решений в области прав человека, в том числе на международном уровне.
37. В последние годы в некоторых странах региона условия работы правозащитников ухудшились. В Российской Федерации были приняты, причем в большинстве своем поспешно, ограничительные юридические положения в области общественных собраний, свободы выражения мнения (например, вновь введено уголовное преследование в отношении диффамации, а также создан черный список веб-сайтов, введен запрет на "оскорбление чувств верующих", внесены поправки к положениям о государственной измене) и свободы объединений (например, внесены поправки в Закон о некоммерческих организациях, требующие от всех, получающих финансовую поддержку из-за границы и участвующих в "политической деятельности", зарегистрироваться в качестве "иностранных агентов"). Вместе с недавней волной проверок измененное законодательство увеличивает давление на правозащитные НПО и стигматизирует их в глазах широкой общественности⁴.

⁴См. ["Россия: реформы должны укрепить права человека в судебной системе"](#), пресс-релиз Комиссара по правам человека по итогам его посещения Российской Федерации в апреле 2013 года, а также [Заключение Комиссара по правам человека о законодательстве Российской Федерации о некоммерческих организациях в свете стандартов Совета Европы](#), CommDH(2013)15, 15 июля 2013 года.

38. Эти изменения потенциально могут негативно сказаться и на сотрудничестве между правозащитниками и международными организациями, такими как Совет Европы, с точки зрения обмена информацией и осуществления деятельности по защите прав человека. Например, в отношении правозащитной НПО "Мемориал" в Санкт-Петербурге было возбуждено дело на основании того, что эта организация передала информацию Комитету ООН против пыток.
39. Как сообщается, против НПО и СМИ по-прежнему возбуждаются дела на основании расплывчатого антиэкстремистского законодательства и они подвергаются преследованиям со стороны Федеральной службы безопасности (ФСБ). Продолжают иметь место клеветы, запугивания, а иногда физическое насилие в отношении правозащитников – со стороны государства и негосударственных структур.
40. Участники проанализировали вопрос "политической деятельности" в контексте Закона об иностранных агентах в России. Необходимо проводить различие между той деятельностью, которая признается как собственно правозащитная работа (например, выступления и кампании в поддержку прав человека, участие в подготовке законодательства, рекомендации властям о политике, законах и практике, мониторинг прав человека и т.д.), и действиями политических партий, направленными на приход к власти. Это приводит к аномальной ситуации – которая уже действительно имела место – когда НПО рассматриваются как ведущие политическую деятельность, потому что они успешно продвигали создание механизмов, направленных на повышение эффективности расследований дел о пытках, в сотрудничестве с властями.
41. Поскольку многие правозащитные организации получают финансирование из-за границы и рассматриваются как подпадающие под сферу действия данного Закона, они обязаны, даже если их деятельность направлена на благо российского общества, зарегистрироваться в качестве иностранных агентов, что является стигматизирующим ярлыком. Например, имели место случаи необоснованных, клеветнических кампаний в отношении правозащитных организаций со стороны некоторых СМИ, во время проведения проверок. Помимо проверок имели место судебные дела и санкции, нападки на правозащитные НПО со стороны негосударственных структур (например, надписи/граффити с текстом "иностранцы" были нанесены на здания, в которых расположены правозащитные НПО, в отношении их деятельности создавались помехи и т.д.).
42. Закон об иностранных агентах затрагивает соблюдение международных стандартов в области прав человека, которые Россия согласилась соблюдать в области свободы объединений и свободы мирных собраний. Ряд правозащитных НПО в феврале 2013 года обратились по этому вопросу с совместной жалобой в Европейский суд по правам человека.
43. В последние годы ухудшилось положение правозащитников в Азербайджане⁵. Они подвергаются запугиваниям и преследованиям, когда критикуют поведение властей в сфере прав человека (например, при раскрытии случаев злоупотребления в отношении прав собственности и в делах о коррупции). Многие подверглись арестам и/или штрафам за участие в демонстрациях с критикой властей, на основании все более ограничительных юридических рамок, предусматривающих более высокие наказания за участие в "несанкционированных" собраниях.
44. Остаются проблемы с регистрацией НПО – включая международных НПО, и многие организации действуют без регистрации. Помимо НПО, трудности с осуществлением своей деятельности испытывают и межправительственные организации. Недавно

⁵ См. [доклад Комиссара Совета Европы по правам человека Нилса Муйжниека по итогам его посещения Азербайджана 22-24 мая 2013 года](#).

принятые поправки к законодательству требуют предварительного согласия со стороны властей на выделение грантов и донорских взносов свыше определенного уровня, и если этого не делается, то налагаются высокие штрафы. В стране сохраняется уголовная ответственность за клевету, что недавно было дополнено особой ответственностью за диффамацию в Интернете. Свобода информации ограничена, а журналисты, ведущие расследования, сталкиваются со все большими трудностями в доступе к данным, в том числе в сфере экономической деятельности и коррупции.

45. Участники из этого региона предложили и далее проводить работу по проблеме политически мотивированных юридических дел, в том числе на основе резолюции ПАСЕ 2012 года об определении "политических заключенных" и статьи 18 ЕКПЧ. Правозащитники и юристы из разных стран могли бы работать в этой области совместно.
46. Правозащитники, которые занимаются существующими вызовами в отношении прав человека, демократии и верховенства права в Азербайджане, полагают, что поддержка со стороны международных структур ослабевает. Чрезвычайно важно, чтобы международные структуры придерживались принципиального подхода в отношении соблюдения норм в этих областях, и чтобы доклады, которые готовятся о положении в области прав человека в этой стране, затем могли использоваться национальными и международными участниками. Например, доклады Комиссара по Грузии по вопросам отправления правосудия и прав человека, связанные с конфликтом в августе 2008 года, действительно имели воздействие на местах. Международные структуры, включая органы Совета Европы и докладчиков по странам, должны на регулярной основе знакомиться с докладами и информацией от независимых правозащитных организаций. Международные организации, занимающиеся финансированием и работой над проектом, должны оказывать содействие работе правозащитников.
47. В Беларуси правозащитники подвергаются арестам и заключениям под стражу, за ними осуществляется тщательная слежка, они подвергаются злоупотреблениям в виде запретов на поездки и селективных налоговых проверок. Ряд правозащитных организаций продолжают действовать без официальной регистрации. Условия для правозащитников становятся все более ограничительными, при том что силы безопасности имеют в своем распоряжении все больше власти и контрольных механизмов⁶.
48. Правозащитники в самопровозглашенных регионах, которые не находятся под государственным контролем, могут сталкиваться с еще более трудной ситуацией из-за изоляции и отсутствия активного правозащитного сообщества, а также в результате более жесткого контроля со стороны властей де-факто. В этих регионах контроль со стороны сил безопасности может быть еще более жестким.
49. Правозащитники часто сообщают о примерах злоупотреблений контролем и наблюдением за их работой и частной жизнью со стороны служб безопасности, в том числе прослушиванием телефонов и перепиской в Интернете. В некоторых случаях эта информация используется для клеветы и дискредитации их как лично, так и в связи с их работой. В то же время, полиция и службы безопасности редко предоставляют защиту, когда имеются достоверные признаки того, что правозащитники находятся под серьезной угрозой.
50. Серьезной проблемой остается отсутствие эффективного расследования нарушений, совершаемых против правозащитников. Безнаказанность неизбежно способствует повторению актов насилия. Это, например, касается тех случаев, когда веб-сайты правозащитных НПО подвергаются хакерским атакам и когда правозащитники получают угрозы в Интернете. Для того чтобы повысить уровень информационной безопасности и

⁶ "[Правозащитники в Беларуси нуждаются в поддержке](#)", Комментарий Комиссара Совета Европы по правам человека, 12 февраля 2013 года.

противодействовать подобного рода атакам, необходимо оказывать НПО помощь и содействие.

51. В защите правозащитников и в содействии их работе полезную роль могут играть солидарность и сотрудничество между самими правозащитниками⁷. Международные, региональные и национальные сети правозащитников являются эффективным инструментом в содействии тем правозащитникам, которые сталкиваются с трудностями в своей работе и с угрозами их личной безопасности. Такие организации, как "Фронт лайн", "Human Rights House Foundation" и Южнокавказская сеть правозащитников оказывают помощь в обеспечении защиты и убежища для правозащитников, находящихся под угрозой, а также членам их семей.
52. Национальное законодательство и практика должны соответствовать международным нормам в области прав человека и, в частности, Декларации ООН о правозащитниках,⁸ для обеспечения благоприятных условий для деятельности правозащитников. Организации правозащитников должны наращивать свои усилия в направлении информации Комитету министров Совета Европы и другим органам об исполнении постановлений Европейского суда по правам человека и по иным соответствующим вопросам. Необходимо активно работать для противодействия неисполнению постановлений, в частности, когда имели место неоднократные нарушения Конвенции.
53. Национальные структуры в области прав человека (НСПЧ) – омбудсмены, органы по вопросам равенства и национальные превентивные механизмы, созданные на основании Факультативного протокола к Конвенции ООН против пыток (ОПКАТ – ОРСАТ лат.) – могут играть более активную роль в установлении партнерских связей с правозащитниками в области прав человека и сферы безопасности.

III. Пути укрепления соблюдения прав человека в секторе безопасности

54. Участники подчеркнули важность проведения мониторинга и надзора за сектором безопасности во всех странах, участвовавших в "круглом столе". Обсуждались различные типы демократического надзора за сектором безопасности.
55. Парламентская подотчетность – это очевидная мера для предупреждения нарушений прав человека. Однако парламентский контроль за сектором безопасности, и в частности секретными службами, во многих странах этого региона практически отсутствует. Например, в Украине была отменена даже такая основополагающая практика контроля, как требование к государственной службе безопасности представлять ежегодные отчетные доклады в парламент. В Армении как национальная полиция, так и служба национальной безопасности не являются частью правительства, а имеют особый статус независимых органов и как таковые не обязаны отчитываться о своей деятельности перед парламентом.
56. Ежегодные доклады о деятельности сектора безопасности, в частности об использовании оперативной информации, должны содержать информацию о санкционированном слежении и других специальных мерах расследования, а также о количестве уголовных дел, возбужденных на основе такой информации. Части этих докладов должны быть также доступны для общественности, для того чтобы повышать уровень транспарентности и понимания.

⁷ Доклад о "круглом столе", посвященном правозащитникам в регионе Совета Европы, Бюро Комиссара по правам человека, CommDH(2012)21, пункт 83.

⁸ Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы, Резолюция Генеральной ассамблеи ООН A/RES/53/144.

57. Власти должны также обеспечивать прозрачность в отношении финансовых ресурсов, выделяемых из госбюджета для органов сектора безопасности⁹.
58. Судебный контроль в отношении сектора безопасности представляет собой основополагающую гарантию, защищающую от нарушений прав человека, в частности, когда речь идет о деятельности, находящейся вне общественного надзора, такой как специальные меры расследования, в том числе прослушивание телефонов и видеонаблюдение, обыски и конфискация или расследования, связанные с безопасностью. Эффективность и качество судебного контроля во многом зависят от степени судебной независимости и честности и компетенции судей.
59. Столь же важна соответствующая подготовка судей, поскольку хорошее понимание и знание работы сектора безопасности требуется для проверки соответствия определенных решений нормам прав человека. Для обеспечения лучшего контроля в отношении вышеупомянутых специальных мер расследования можно использовать специализированных судей или палаты в судах высшей инстанции. Как правило, судебные заседания по рассмотрению этих вопросов носят закрытый характер; однако, доступ к судебным решениям должен быть обеспечен, если не незамедлительно, то после определенного периода времени, для того чтобы дать возможность проанализировать судебную практику. В более общем плане проекты мониторинга со стороны гражданского общества практики судов также могут дать хорошие результаты, выявляя определенные тенденции в работе сектора безопасности и в реагировании на это судов, однако, как правило, это делается в отношении конкретных случаев, а не на постоянной основе.
60. Постановления Европейского суда по правам человека иногда могут сыграть роль ускорителя решения дел в национальных судах, а также привлечь внимание к структурным недостаткам на национальном уровне. В тех делах, по которым Суд установил нарушение статей 3 и 6 Конвенции, они стали основой для Верховного суда Украины для того, чтобы изменить свои постановления и отменить решения нижестоящих судов, дав указание о возобновлении расследований и судебных разбирательств. Большое число решений, в которых были установлены нарушения Конвенции, было использовано для того, чтобы подтвердить систематический характер проблем, что в свою очередь привело к принятию нового Уголовно-процессуального кодекса, содержащего ряд профилактических положений, препятствующих плохому обращению. В то же время правозащитники из Республики Молдова отметили, что на настоящий момент ни одно из дел, по которым Суд установил нарушение статьи 3, так и не было должным образом расследовано на национальном уровне.
61. Суд определил принципы эффективного расследования жалоб на сотрудников правоохранительных органов, связанных с возможными нарушениями статей 2 и 3 Конвенции. Помимо органов прокуратуры и судов, важно иметь независимые органы для рассмотрения таких жалоб, для того чтобы обеспечить подотчетность и доверие со стороны общественности, а также для борьбы с безнаказанностью в отношении нарушений и плохого обращения со стороны сотрудников полиции и служб безопасности¹⁰. Однако в соответствующих странах отдельных независимых органов по рассмотрению жалоб не существует, а их рассмотрение, как правило, проводится внутренними следственными органами.
62. Национальные правозащитные структуры, в частности омбудсмены, участвуют в надзоре за деятельностью сектора безопасности, в том числе благодаря мониторингу мест лишения свободы. Могут быть созданы и специализированные учреждения омбудсменов,

⁹ См. Венецианская комиссия, [Службы внутренней безопасности в Европе](#), доклад, принятый на 34-ом пленарном заседании (Венеция, 7 марта 1998 года), CDL-INF(1998)006.

¹⁰ См. [Заключение Комиссара по правам человека в отношении независимого и эффективного рассмотрения жалоб на полицию](#), CommDH(2009)4, 12 марта 2009 года.

такие как военные омбудсмены. Кроме того, омбудсмены могут назначаться в качестве национального превентивного механизма (НПМ) на основании ОПКАТ (ОРСАТ). В некоторых случаях эти механизмы способствовали снижению уровня злоупотреблений в учреждениях, подвергаемых мониторингу. При этом НПМ сталкиваются с рядом вызовов, и их финансирование может быть недостаточным для эффективного выполнения своих полномочий, с учетом широкого спектра их работы и большого количества учреждений, в отношении которых нужно проводить мониторинг. На настоящий момент остается неясной та потенциальная роль, которую НПМ могут сыграть в мониторинге дополнительных аспектов работы сектора безопасности, поскольку это - относительно новые механизмы, созданные с конкретной целью, а именно для предупреждения пыток в местах лишения свободы.

63. Важное значение имеет надзор над сектором безопасности со стороны гражданского общества для повышения уровня информированности, организации открытого обсуждения выявленных проблем и возможных решений, а также для защиты прав жертв и предупреждения нарушений в будущем. Надзор со стороны гражданского общества может также помочь выявить проблемы, которые не могут быть выявлены самим сектором безопасности.
64. Организации гражданского общества в регионе были основными участниками процесса мониторинга мест лишения свободы (например, находящихся в ведении полиции, вооруженных сил и служб национальной безопасности). Некоторые достижения и уроки, вынесенные в ходе мониторинга мест лишения свободы, могут быть использованы правозащитниками при организации надзора за другими аспектами работы сектора безопасности.
65. В качестве эффективной практики можно поощрять создание общественных групп мониторинга в форме коалиций НПО. В Армении правозащитники являются частью общественной группы мониторинга тюрем и еще одной группы, занимающейся полицией, которые были созданы в сотрудничестве, соответственно, с Министерством юстиции и национальной полицией. Такие группы были созданы во всех странах региона и, несмотря на различия в полномочиях и формате, в целом их работа успешна. Основными факторами эффективности работы таких групп являются четко определенные полномочия, независимое членство и регулярная отчетность. Беспокорство вызывают финансовые аспекты долгосрочной деятельности, поскольку надзор со стороны гражданского общества, как правило, весьма зависит от поддержки доноров и на это обычно не выделяется государственного финансирования.
66. Группы гражданского общества, включая правозащитников, могут также работать и в сотрудничестве с омбудсменами или в рамках НПМ, когда участие гражданского общества предусмотрено законодательством. Однако омбудсмены, НПМ и НПО играют разные роли и не могут выбирать одинаковое направление деятельности в ответ на нарушения прав человека. В некоторых странах были созданы "группы быстрого реагирования", действующие на основе информации, полученной омбудсменом. Такие органы относительно эффективно действуют в предоставлении помощи отдельным лицам, которые подверглись незаконному аресту. В конце концов, вопрос о том, должен ли надзор со стороны гражданского общества в отношении сектора безопасности быть организован в соответствии с более широкими моделями по типу НПМ или на основе специализированных групп, работающих по конкретным направлениям, заслуживает дальнейшего анализа.
67. Создание правительственных межведомственных советов с участием представителей гражданского общества дает возможность для осуществления общественного надзора и даже участия в реформировании сектора безопасности, если, разумеется, рекомендации гражданского общества принимаются во внимание. В Грузии обсуждение об участии гражданского общества в межведомственных советах привело к инициативам по изменению законодательства. Национальные стратегии в области прав человека или

планы действий также предоставляют возможность продвигать права человека в работе сектора безопасности.

68. Законы о свободе информации предоставляют гражданскому обществу важный инструмент для контроля за деятельностью сектора безопасности, ибо это можно использовать как основу для обращения в суд для публикации информации. Однако использование этого рычага может встретиться с трудностями в связи с растущей тенденцией устанавливать ограничения на право свободного доступа к информации, на основании защиты информационной безопасности или расширения спектра засекреченной информации. Суды должны осуществлять свой контроль в отношении засекреченной информации и ограничения общественного доступа к информации. Суд должен проверять, действительно ли решение учреждения об ограничении доступа к информации, как к секретной, было осуществлено в соответствии с законом, а сотрудники, отказывающие в доступе к информации без каких-либо юридических оснований, должны подвергаться взысканиям, в соответствии с установленными международными стандартами.
69. Участники согласились, что в деятельности правозащитников работе сектора безопасности, а также следственных органов достаточного внимания не уделялось. Существующие тенденции и сфера озабоченности вызывают необходимость срочного и активного участия, в том числе по вопросу о контроле и надзоре. При этом важно учитывать различную реальность и возможности в соответствующих странах. Тщательный анализ соблюдения прав человека в рамках национального законодательства, регулирующего деятельность сектора безопасности, мог бы стать первым и неотложным шагом.
70. Было бы также целесообразно подготовить ряд консолидированных стандартов и свод эффективной практики по разным аспектам работы сектора безопасности, включая доступ к информации, надзор и подотчетность. Это включало бы прецедентную практику Европейского суда по правам человека и национальных судов, существующие стандарты и рекомендации ПАСЕ и Венецианской комиссии, а также рамки для осуществления положений со стороны соответствующих национальных властей. Особое внимание следует уделить рекомендациям об институциональной и финансовой организации сектора безопасности. Затем эти стандарты могли бы стать руководящими принципами для правозащитников, а также международных организаций, работающих с политиками в соответствующих странах.
71. В конце состоявшихся обсуждений Комиссар поблагодарил правозащитников, принявших участие в данном "круглом столе". Он подчеркнул, что состоявшийся обмен информацией и выявленные тенденции стали полезным вкладом в его будущую работу по странам и по темам, связанную с существенными вопросами, которые были рассмотрены на встрече, а также для поддержки правозащитников, особенно тех, кто оказался в трудном положении.