

*Комиссар Совета Европы
по правам человека*

Страсбург 30 мая 2002

CommDH/Rec(2002)17

Перевод с французского

Рекомендация 2/2002

**Комиссара по правам человека
относительно ряда прав,
которые должны обеспечиваться при аресте и
предварительном заключении лиц в связи с т.н.
операциями по "зачистке" в Чеченской Республике
Российской Федерации**

I. Проблема продолжающихся актов насилия в Чеченской Республике Российской Федерации вызывает серьезную обеспокоенность в международном сообществе. Вместе с тем, за последние шесть месяцев ряд работающих в ЧР международных организаций, российских и международных НПО, активно вовлеченных в деятельность по обеспечению уважения прав человека в Чечне, признали появление позитивной тенденции в Чеченской Республике, прежде всего в том, что касается усилий федеральных и местных властей по ее социально-экономическому восстановлению. Однако, все присутствующие в Чечне организации утверждают, что климат отсутствия безопасности сохраняется, обостряя напряженность и затрагивая, в первую очередь, интересы гражданского населения. Этот климат напряженности связан как с действиями боевиков-сепаратистов, так и репрессалиями федеральных сил.

И действительно, после официального объявления об окончании активной военной фазы "антитеррористической операции" в Чечне большинство поднимаемых гражданским населением проблем проистекает из-за действий федеральных сил внутри чеченских городов и деревень. Такие действия в рамках проверки регистрации населения по месту проживания, чаще именуемые как "акции по зачистке", предназначены, согласно российским властям, для поиска и ареста боевиков, спрятавшихся среди гражданского населения.

Будучи весьма многочисленными, подобные акции с самого начала были болезненно восприняты гражданским населением, рассматривающим их как серьезный фактор, подрывающий безопасность. Некоторые из них повлекли за собой неоправданные акты насилия со стороны военных в отношении гражданского населения. Подобного рода факты, о которых сообщают НПО и сами их жертвы, усилили озабоченность Комиссара, который неоднократно обращал на это внимание российских федеральных властей, военного командования в Чечне, а также Генерального прокурора Российской Федерации. Много раз Комиссар напоминал о том, что лишь строгое соблюдение прав человека и серьезный удар по чувству безнаказанности позволят установить в Чечне гражданский мир. Без правосудия в Чечне не будет мира - вновь повторили участники организованного Комиссаром в ноябре 2001 года семинара.

Со своей стороны, федеральные власти предприняли значительные усилия для ответа на призывы международного сообщества и НПО, утвердив нормативные тексты, направленные на прекращение противоправных действий военных. Среди этих документов следует особо упомянуть Приказ № 46 Генерального прокурора "Об усилении контроля за соблюдением прав граждан во время операций по проверке регистрации по месту жительства (прописки) по отношению к месту нахождения в Чеченской Республике" от 25 июля 2001 года, в котором, в частности, предусматривается, что прокуроры должны присутствовать во время этих операций, а также приказ № 80 от 27 марта 2002 года генерала В.Молтенского, командующего федеральными силами в Чечне, с новыми, более строгими правилами процедуры "акций по зачистке". Данный приказ несомненно дает ответ на озабоченности, выраженные в выводах организованного Комиссаром в ноябре 2001 года в Страсбурге семинара. Все эти документы свидетельствуют о стремлении властей реагировать на критику населения в связи с многочисленными актами нарушений прав человека во время зачисток.

Тем не менее, Комиссар продолжает получать тревожную информацию из Чечни. Поэтому представляется, что, несмотря на принятие новых вышеперечисленных документов, ситуация остается тяжелой. Комиссар в особенности озабочен жалобами гражданского населения по поводу многочисленных исчезновений лиц, задержанных в ходе продолжающихся на регулярной основе операций по "зачистке". Согласно многим свидетельствам, в ходе такого рода операций часто случается, что определенное количество лиц, как мужчин, так и женщин, часто молодых, помещается в военные автомашины и увозится в неизвестном направлении. Согласно тем же свидетельствам, чаще всего речь идет о военных базах и местах дислокации полков внутри Чеченской Республики. Бывает, правда, что этих лиц после проверки личности потом отпускают. Вместе с тем, в значительном числе случаев позднее находят безжизненные тела некоторых из задержанных, другие же исчезают, и родственники не могут найти никаких их следов.

Давая ход этой тревожной информации, Комиссар принял решение своим письмом от 5 февраля 2002 года лично обратиться к Генеральному прокурору Российской Федерации - в соответствии с его предложением, сделанным во время их личной встречи 14 сентября 2001 года в Москве. В этом письме он выражает озабоченность и запрашивает информацию по поводу реакции органов прокуратуры на данную ситуацию. В течение апреля 2002 года Комиссар получил подготовленный по указанию Генерального прокурора Российской Федерации ответ от заместителя Генерального прокурора Российской Федерации, отвечающего за Южный федеральный округ.

Как явствует из ответа заместителя Генерального прокурора, нарушения прав человека действительно совершались и отмечались в ходе операций по "зачистке" в последнее время, и это - несмотря на усилия органов прокуратуры по их предупреждению. В частности, определенное число арестованных лиц по-прежнему рассматривается в качестве исчезнувших. И с тем, чтобы их найти, были начаты уголовные расследования. Представляется, что усилия Прокуратуры почти не дают результатов, поскольку расследования ни к чему не приводят. Так, в письме заместителя Генерального прокурора упоминается случай с операцией по "зачистке" в с.Толстой-Юрт от 30 декабря 2001 года, в ходе которой по крайней мере 5 человек было арестовано и увезено военными, и об их судьбе до сих пор никому ничего не известно. По состоянию на 25 марта 2002 года - дате ответа заместителя Генерального прокурора - расследования уголовных правонарушений № 75013, 75014, 75015, начатые прокуратурой в связи с данными исчезновениями, не продвинулись.

Тот факт, что большое число лиц по-прежнему считается без вести пропавшими, серьезным образом негативно сказывается на ситуации в Чечне, подрывая доверие гражданского населения к федеральным властям. Продолжение исчезновений порождает сильное чувство страха, уязвимости и отсутствия безопасности у гражданских лиц перед лицом федеральных сил.

Большинство исчезнувших в последний раз видели в руках военных, что затрагивает ответственность государства. На деле, согласно юриспруденции Европейского суда по правам человека (смотрите, например, решение по делу Тимуртас против Турции от 13 июня 2000 года или более свежее решение Билгин против Турции от 17 июля 2001 года), лицо, исчезнувшее после задержания силами правопорядка и виденное в

последний раз находящимся под их контролем, может рассматриваться при некоторых условиях, как погибшее, причем ответственность за смерть возлагается на государство. Таким образом, подобные исчезновения являются грубым нарушением прав человека.

II. С учетом вышеизложенного следует особо подчеркнуть необходимость обеспечения для всякого задержанного лица, какие бы преступные факты ему не вменялись, пользования всеми правами, предоставляемыми каждому российскому гражданину Конституцией Российской Федерации (далее Конституция). Первостепенную важность имеет необходимость распространения конституционных гарантий на всех арестуемых лиц, независимо от места их ареста и содержания под стражей, включая военные базы.

В этой связи возникает три вопроса:

- Какими правами обладают лица, арестованные и доставленные на территорию военных баз?
- В чье ведение входит надзор за тем, чтобы конституционные права арестованных лиц соблюдались?
- Насколько в действительности соблюдаются права задержанных лиц, и что можно сделать для улучшения ситуации с уважением их прав?

1. Каковы права арестованных и доставленных на территорию военных баз лиц?

Согласно статье 22 Конституции, арест или тюремное заключение всякого лица могут осуществляться лишь по решению суда, причем, предварительное заключение не может превышать 48 часов. Согласно статье 108-3 нового российского УПК, именно прокурору надлежит просить суд принять решение о предварительном заключении подозреваемого.

Из этого следует, что после ареста лицо должно быть либо представлено прокурору в течение 48 часов, либо отпущено. Очевидно, что если речь идет о гражданском лице, то оно должно быть представлено гражданскому прокурору, даже если оно задержано военными. Ведь военные прокуроры обладают компетенцией исключительно для ведения дел, в которых вовлечены военные в качестве подозреваемых в нарушении закона.

В случае ареста лиц военными в ходе "зачисток" речь со всей очевидностью идет о гражданских лицах, либо в любом случае о лицах, не принадлежащих к российским вооруженным силам. Таким образом, военные прокуроры не обладают компетенцией в случаях, даже если арестованные содержатся внутри военных баз, на территорию которых военные прокуроры имеют приоритетное право доступа.

Из этого следует, что всякое гражданское лицо после его ареста, где бы оно ни находилось, имеет право быть представленным гражданскому прокурору в течение 48 часов с момента ареста, даже если лицо находится внутри военной базы. Речь идет о конституционном праве.

2. В чье ведение входит надзор за тем, чтобы конституционные права арестованных лиц соблюдались?

Согласно статье 1 Федерального конституционного закона № 168-ФЗ от 17 ноября 1995 года "О Прокуратуре Российской Федерации" (далее Закон), одна из задач Прокуратуры заключается в защите прав человека, поэтому прокуроры по долгу службы обязаны контролировать соблюдение прав и свобод человека на всей российской территории, включая Чечню.

Очевидно, что прокурор признается законодателем в качестве главного гаранта соблюдения прав человека, в частности задержанных лиц. В его компетенцию входит надзор за тем, чтобы права граждан уважались. В противном случае, согласно закону, он должен вмешиваться в целях обеспечения прав и прекращения нарушений, которые им выявляются. В данном отношении речь идет об одной из главных сфер компетенции Прокуратуры, что лишь подчеркивает важность и особую роль этого института внутри российской системы правосудия.

Чтобы иметь возможность реально выполнять эту задачу, прокуроры, согласно статье 22 Закона, обладают правом доступа во все заведения или все помещения любого органа государственной администрации.

Таким образом, из этого следует, что именно гражданским прокурорам надлежит в первую очередь следить за соблюдением прав человека каждого гражданского лица, арестованного в ходе "зачистки" и задержанного на срок более 48 часов, где бы это лицо не содержалось.

3. С учетом ситуации, какие можно предусмотреть меры для действенного соблюдения прав арестованных лиц?

На сегодняшний день создается впечатление, что гражданским прокурорам, работающим в Чечне, не удастся осуществлять свои функции на территории военных баз. С учетом полученной от заместителя Генерального прокурора информации, а также многочисленных свидетельств представляется, что даже если и не существует никаких законодательных текстов, запрещающих гражданским прокурорам доступ на военные базы, они, по всей видимости, не посещают их для выполнения своей миссии в соответствии со статьей 22 Закона. Также создается впечатление, что гражданские прокуроры не получают информации о количестве гражданских лиц, арестованных федеральными силами, точном месте их содержания и предъявляемых к ним обвинениях.

Между тем, военные прокуроры не обладают компетенцией для ведения дел в отношении гражданских лиц, содержащихся на военных базах, поскольку их сфера полномочий ограничена одними лишь военнослужащими. В статье 47 Закона подчеркивается, что военный прокурор уполномочен осуществлять надзор за законностью содержания под стражей военнослужащих в местах заключения на территории полков, тем самым, очевидным образом ограничиваются полномочия военных прокуроров и указывается одновременно на то, что гражданские лица выведены из сферы их деятельности.

В этой связи складывается трудная ситуация, приводящая к тревожным заключениям. Содержащееся на военной базе в заключении лицо лишено доступа к правосудию, если только его не передают гражданским властям. В подобном случае приходится констатировать, что конституционное правило, предоставляющее гарантии доступа к правосудию гражданам Российской Федерации, не соблюдается. Кроме того, такая ситуация, затрагивающая право на свободу, представляет собой нарушение статьи 5 ЕКПЧ, что весьма серьезно. Одновременно следует отметить, что Конституция Российской Федерации, также как и ЕКПЧ, полностью и без исключений распространяются на территорию Чечни, поскольку никакой особый режим в ней не устанавливался.

В конечном счете, лицо, арестованное и содержащееся в месте, по всей видимости, не доступном гражданским прокурорам, а также выходящем за сферу компетенции военных прокуроров, оказывается в ситуации явного отсутствия правосудия и произвола.

Такая ситуация не приемлема и должна быть в обязательном порядке исправлена в целях обеспечения доступа к правосудию любого арестованного и содержащегося под стражей лица, и тем самым гарантирования ему действительного уважения прав человека.

Как известно, в соответствии со статьями 21 и 22 Закона, ничто не запрещает свободный доступ гражданских прокуроров в любое государственное или частное учреждение, будь-то даже военная база. В то же время, как представляется, чрезвычайно редко такого рода акты совершаются на практике гражданскими прокурорами в том, что касается учреждений военного режима, и это порождает некоторое расстройство в системе правосудия.

Поэтому необходимо действовать быстро в целях скорейшего разрешения данной проблемы. В этом плане, по всей видимости, соответствующие меры должны быть приняты Генеральным прокурором Российской Федерации - с тем, чтобы все гражданское население Чеченской Республики могло пользоваться своими конституционными правами. Кстати, статья 17 Закона наделяет Генерального прокурора функциями по управлению и координации деятельности всей системы Прокуратуры России, предоставляя ему значительную власть в сфере регламентации, а также определяет его в качестве главного ответственного за исполнение Прокуратурой своих функций на территории России (статья 17-4).

В этой связи, принимая во внимание вышеизложенное,

Комиссар по правам человека, действуя на основании Резолюции (99) 50 Комитета министров о Комиссаре по правам человека Совета Европы от 7 мая 1999 года (далее Резолюция);

напоминая о своих рекомендациях, содержащихся в докладах по итогам его визита в Российскую Федерацию, включая Чечню, в период с 25 февраля по 4 марта 2001 года, и, в частности, в отношении борьбы с безнаказанностью и восстановления системы правосудия;

напоминая о выводах семинара на тему "Соблюдение и защита прав человека как основа демократического восстановления Чеченской Республики", организованного Комиссаром 26-27 ноября 2001 года в Страсбурге;

учитывая соответствующее положение Конституции Российской Федерации, нового УПК и Федерального конституционного закона № 168-ФЗ от 17 ноября 1995 года "О Прокуратуре Российской Федерации";

учитывая приказ № 46 Генерального прокурора Российской Федерации "Об усилении контроля за соблюдением прав граждан в ходе операций по проверке регистрации места жительства (прописки) по отношению к местонахождению в Чеченской Республике" от 25 июля 2001 года и приказ № 80 от 27 марта 2002 года генерала В.Молтенского, командующего федеральными силами в Чечне, которым установлены новые, более строгие правила процедуры для "акций по зачистке", а также констатируя, что данные документы пока еще полностью надлежащим образом не выполняются;

напоминая о своем письме Генеральному прокурору Российской Федерации г-ну В.В.Устинову от 5 февраля 2002 года и ответе на это письмо, направленном по указанию г-на В.В.Устинова заместителем Генерального прокурора Российской Федерации, ответственным за Южный федеральный округ;

учитывая различную информацию и свидетельства, поступающие от представителей НПО, активно действующих в сфере соблюдения прав человека в Чечне;

напоминая о юриспруденции Европейского суда по правам человека в отношении презумпции ответственности государства за факты исчезновения лиц, замеченных в последний раз находящимися под контролем государственных властей;

будучи убежденным в важности роли Прокуратуры в защите прав человека на территории Российской Федерации и, в частности, в Чеченской Республике, и осознавая тот прогресс и усилия прокуроров в целях отправления правосудия в интересах всех, кто в этом нуждается в Чечне и за ее пределами, поддерживая деятельность Прокуратуры в целях обеспечения соблюдения конституционных прав и свобод всех граждан Российской Федерации;

имея в виду, что в статье 3е Резолюции (99) 50 отмечается, что Комиссар по правам человека "выявляет возможные недостатки в праве и практике государств-членов в том, что касается соблюдения прав человека, вытекающих из инструментов Совета Европы, способствует реальному осуществлению этих норм государствами-членами и помогает им, с их согласия в усилиях, направленных на устранение подобных недостатков";

учитывая статью 8-1 Резолюции (99) 50, дает следующие рекомендации:

1. Власти должны предпринимать все меры для обеспечения того, чтобы в ходе операций федеральных сил по проверке регистрации места жительства (прописки) по отношению к месту пребывания в Чеченской Республике, называемых "зачистками", реально осуществлялись положения приказа № 46 Генерального прокурора

Российской Федерации и приказа № 80 генерала В.Молтенского, а возможные нарушения этих положений должны строгим образом наказываться;

2. В целях действенного обеспечения гражданам пользования конституционными гарантиями в случае ареста или содержания гражданского лица военнослужащими на территории военной базы Генеральный прокурор должен действовать с тем, чтобы на деле обеспечить доступ гражданских прокуроров во все места, где могли бы находиться задержанные гражданские лица, включая военные базы, в соответствии со статьей 22 Конституционного федерального закона № 168-ФЗ от 17 ноября 1995 года "О Прокуратуре Российской Федерации".

3. В целях реализации вышеизложенных рекомендаций и лучшего обеспечения прав человека Генеральный прокурор мог бы предусмотреть создание, учитывая имеющуюся у него власть в сфере регламентации, специального механизма сотрудничества и координации между гражданскими и военными прокурорами в Чечне. Речь могла бы, например, идти о смешанных группах реагирования, состоящих из одного гражданского и одного военного прокуроров, которые вместе являлись бы на военную базу для осуществления инспекции и встреч с задержанными, а в случае необходимости и возбуждения, согласно сфере компетенции каждого, законной процедуры как в их отношении, так и по возможным нарушениям, которые могли быть совершены военнослужащими в ходе ареста гражданских лиц.

4. Материальные и людские ресурсы гражданской прокуратуры должны быть усилены целях обеспечения возможностей для осуществления ею функций по контролю и расследованию в надлежащих условиях.

5. Принять необходимые меры которые позволили бы семьям задержанных и, в случае необходимости, активно вовлеченным в работу, связанную с соблюдением прав человека в Чечне, НПО, быть информированными о судьбе арестованных и/или задержанных лиц в ходе операций по проверке регистрации места жительства (прописки) по отношению к месту пребывания в Чеченской Республике.

Подпись
Альваро Хиль-Роблес
Комиссар по правам человека
Совета Европы