"ПРАВО ЗНАТЬ: история, теория, практика"
N 9–10 (57–58) сентябрь–октябрь 2001 г.

КОНТРОЛЬ НАД ВНУТРЕННИМИ СЛУЖБАМИ БЕЗОПАСНОСТИ В СТРАНАХ-ЧЛЕНАХ СОВЕТА ЕВРОПЫ

(Выдержка из Официальной Газеты Совета Европы, апрель 1999)

Ассамблея рекомендует своему Комитету по контролю выполнения обязательств странами–членами Совета Европы (Комитету по Мониторингу) включить в список тем, подлежащих мониторингу, раздел о совместимости действий внутренних служб безопасности в странах–членах с европейскими нормами и стандартами в области прав и основных свобод человека.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 1402 (1999)

"КОНТРОЛЬ НАД ВНУТРЕННИМИ СЛУЖБАМИ БЕЗОПАСНОСТИ В СТРАНАХ–ЧЛЕНАХ СОВЕТА ЕВРОПЫ"

1. Ассамблея признает, что внутренние службы безопасности имеют большое значение для демократических стран в деле защиты национальной безопасности и государственного демократического порядка.

2. Однако Ассамблея озабочена тем, что внутренние службы безопасности стран–членов часто ставят интересы национальной безопасности и государства выше прав личности. Кроме того, поскольку контроль над внутренними службами безопасности часто не производится должным образом, существует большая опасность нанесения вреда государству и нарушения прав человека, если не будут созданы соответствующие законодательные и конституционные средства предосторожности.

3. Ассамблея находит ситуацию потенциально опасной. В то время как внутренние службы безопасности должны обладать достаточной властью для выполнения своих законных обязанностей по защите национальной безопасности и государственного демократического порядка от очевидных и существующих угроз, нельзя допустить, чтобы они могли свободно нарушать основные права и свободы человека.

4. Должно быть установлено строгое соотношение между правом демократического общества на национальную безопасность и правами человека. Некоторые права человека (такие, как право защиты от пыток и жестокого обращения) являются абсолютными и не могут быть нарушены никакими органами государственной власти, включая внутренние службы безопасности. Однако в других случаях решение о том, какие права имеют приоритет – права личности или право демократического общества на национальную безопасность – должно приниматься в соответствии с принципами пропорциональности и законности, как они изложены в Конвенции защиты прав человека и основных свобод (далее – Конвенция).

5. Риск злоупотребления властью, со стороны внутренних служб безопасности, и, следовательно, риск серьезного нарушения прав человека увеличивается, когда внутренние службы безопасности организованы особым образом, так, что они наделены определенными полномочиями, такими как методы предупреждения и принуждения с использованием силовых средств (например, право обыска частной собственности, проведения уголовных расследований, арестов и задержания), не контролируемыми должным образом (исполнительными, законодательными и судебными органами), а также если внутренних служб безопасности слишком много.

6. Ассамблея предлагает, чтобы внутренние службы безопасности не имели права

проводить уголовные расследования, аресты и задержания, а также участвовать в борьбе с организованной преступностью, за исключением случаев, когда организованная преступность явно угрожает порядку в демократическом обществе. Любые оперативные действия внутренних служб безопасности, затрагивающие права и основные свободы человека, предусмотренные Конвенцией, должны быть разрешены в законном порядке, желательно судьей, до начала проведения этих действий. В этом смысле наиболее важным является осуществляемый всеми тремя ветвями власти эффективный демократический контроль над внутренними службами безопасности, как предварительный, так и постфактум.

7. Ассамблея считает необходимым, чтобы каждая страна достаточным образом финансировала нужды своих внутренних служб безопасности, одновременно обеспечивая достаточные возможности контроля над тем, чтобы их деятельность соответствовала единым демократическим стандартам. Эти общие стандарты должны обеспечить такую деятельность внутренних служб безопасности, чтобы они действовали только в национальных интересах, с безоговорочным соблюдением фундаментальных свобод, и не могли быть использованы как средство угнетения или давления.

8. Таким образом, Ассамблея рекомендует Комитету Министров разработать рамочное соглашение по конвенции о внутренних службах безопасности, включающее в себя приведенные ниже указания, основанные на этой рекомендации.

УКАЗАНИЯ

А. Об организации внутренних служб безопасности

1. Все внутренние службы безопасности должны организовываться и действовать на уставной основе, то есть на основании национальных законов, прошедших нормальную процедуру законотворчества в парламенте и полностью представленных общественности.

2. Единственной задачей внутренних служб безопасности является защита национальной безопасности. Защита национальной безопасности определяется как борьба с явными и существующими угрозами государству и обществу. Экономические вопросы или борьба с организованной преступностью не входят в задачи внутренних служб безопасности. Экономическими вопросами или борьбой с организованной преступностью эти службы могут заниматься только тогда, когда это представляет явную и существующую угрозу национальной безопасности.

3. Исполнительная власть не имеет права расширять полномочия внутренних служб безопасности. Эти полномочия должны определяться законом и, в спорных случаях, должны истолковываться судебной властью (а не сменяющими друг друга правительствами). Внутренние службы безопасности не могут использоваться как средство подавления политических партий, национальных меньшинств, религиозных групп, а также иных групп населения.

4. Желательно не организовывать внутренние службы безопасности в военных структурах. Гражданские службы безопасности также не должны организовываться военным или полувоенным образом.

5. Страны–члены Совета Европы не должны использовать негосударственные источники финансирования для поддержки своих внутренних служб безопасности, а финансировать их исключительно из государственного бюджета. Представляемые для утверждения в парламент бюджеты должны быть подробными и определенными.

Б. Об оперативной деятельности внутренних служб безопасности

1. Внутренние службы безопасности обязаны соблюдать Конвенцию.

2. На любые оперативные действия внутренних служб безопасности, вступающие в противоречие с Конвенцией, должно быть получено разрешение в законном порядке. Прослушивание телефонных разговоров с помощью технических средств, подслушивание, визуальное наблюдение и другие оперативные меры, использование которых может быть связано с нарушением прав человека, должны быть заранее разрешены судебными властями. В законодательстве должны быть явно предусмотрены условия, которые обязаны принимать во внимание судьи и суды, которые должны работать над предварительными разрешениями круглосуточно, так, чтобы запрос на разрешение обрабатывался максимум за несколько часов до получения разрешения на оперативные действия, например, такие, как негласный обыск жилища. Для получения разрешения должны соблюдаться как минимум такие условия:

а) есть определенные основания считать, что лицо совершает, совершило или собирается совершить преступление;

б) есть определенные основания считать, что, благодаря предлагаемому прослушиванию или обыску жилища, можно получить конкретную информацию или специальные доказательства, касающиеся этого преступления, или что (в случае ареста) преступление может быть предотвращено;

в) были попытки проведения обычных следственных процедур, но они не удались, или вероятность того, что они могут оказаться удачными, слишком мала, или они оказались слишком опасными.

Время действия разрешения на проведение таких оперативных действий должно быть ограничено (максимум три месяца). После окончания наблюдения или прослушивания телефонных разговоров лицо, к которому применялись эти меры, должно быть о них уведомлено.

3. Внутренним службам безопасности не может быть дано разрешение на проведение правоохранительных мероприятий, таких, как уголовные расследования, аресты или задержания. В связи с высокой вероятностью превышения власти в таких случаях, а также во избежание дублирования традиционных полицейских полномочий, такое право дается исключительно правоохранительным органам.

В. Об эффективном экономическом контроле за внутренними службами безопаности

1. Органы исполнительной власти должны производить последующий контроль над действиями внутренних служб безопасности, например, обязывая внутренние службы безопасности предоставлять подробные годовые отчеты о своей деятельности. Должен быть назначен министр, несущий политическую ответственность за надзор над внутренними службами безопасности, и его ведомство должно иметь возможности для эффективного регулярного контроля. Министр обязан предоставлять в парламент годовые отчеты о деятельности внутренних служб безопасности.

2. Органы законодательной власти должны создать четкие и адекватные законы, переводящие внутренние службы безопасности на уставную основу, устанавливающие, какие виды оперативной деятельности, угрожающие нарушением прав личности, и в каких ситуациях могут применяться, а также обеспечивающие должные меры

предосторожности против злоупотреблений. Эти органы должны также строго контролировать бюджет служб, в частности, обязывая эти службы предоставлять подробные годовые отчеты об использовании своих бюджетных средств, и создать специальные комитеты для выборочного контроля.

3. Органы судебной власти должны иметь право на проведение активного предварительного и последующего контроля, в том числе право на выдачу разрешений на осуществление определенных действий, которые могут привести к нарушению прав человека. Основным принципом последующего контроля должно быть то, что лица, которые считают, что их права были нарушены действиями (или бездействием) органов безопасности, могут обратиться в суд или другие органы судебной власти. Такие суды должны иметь право определять, не выходили ли действия, в отношении которых подана жалоба, за установленные законом рамки сферы деятельности и полномочий внутренних служб безопасности. Таким образом, суд должен иметь право определять, имело ли место чрезмерное вмешательство в частную жизнь индивидуума.

4. Другие органы (например, омбудсмен и уполномоченный по защите данных) должны иметь право осуществлять последующий контроль над внутренними службами безопасности по любым делам.

5. Частные лица должны иметь право доступа к информации, собранной внутренними службами безопасности; исключения, связанные с интересами национальной безопасности, должны быть четко определены законом. Также желательно, чтобы обсуждение всех вопросов касательно права внутренних служб безопасности на запрет доступа к информации производилось в порядке судебного рассмотрения.

Новая газета, 30.07.2001