

ОБСЕ

Бюро по демократическим институтам и правам человека

Отчет о втором совещании в рамках серии дискуссий по вопросам прав человека, организованных БДИПЧ для представителей Форума по сотрудничеству в области безопасности

**Роль институтов омбудсмана
в защите прав военнослужащих
(14 октября 2013 г, Вена)**



Заявление

Настоящий отчет не следует рассматривать в качестве официальных рекомендаций ОБСЕ, принятых путем основанного на консенсусе решения, либо в качестве официальной позиции Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека или какого-либо государства-участника ОБСЕ. В отчете представлены индивидуальные мнения участников совещания на тему «Роль институтов омбудсмана в защите прав военнослужащих», состоявшегося 14 октября 2014 года. С момента проведения совещания отчет не пополнялся никакой новой информацией, поэтому за дополнительной информацией по данному вопросу читателям следует обращаться к другим источникам. Совещание проводилось в соответствии с правилами Чатем-Хауса. Отчет содержит информацию, которая отражает взгляды и мнения, высказанные участниками во время совещания, без указания конкретных лиц.

Содержание

<i>Резюме</i>	Error! Bookmark not defined.
Введение	4
Институты омбудсмана и права человека в вооруженных силах: подходы и модели.....	6
Осуществление независимого контроля над вооруженными силами.....	9
Работа с жалобами и обеспечение необходимой защиты.....	11
Создание независимого института военного омбудсмана	14
Рекомендации	16
Приложение I	18
Приложение II	26

Резюме

«Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности» (здесь и далее Кодекс поведения) призывает государства-участников ОБСЕ гарантировать защиту прав человека и основных свобод военнослужащих, что предполагает наличие соответствующих правовых и административных процедур для практического осуществления этих прав. В этой связи, ряд государств-участников ОБСЕ представляет отчеты о мандате и деятельности институтов уполномоченного по правам человека (здесь и далее институты омбудсмена) в формате ежегодного Обмена информацией по вопросам осуществления «Кодекса поведения, касающегося военно-политических аспектов безопасности».

На основании вышеизложенного, 14 октября 2013 года, Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ ОБСЕ) организовало однодневное совещание на тему «Роль институтов омбудсмена в защите прав военнослужащих». Цель совещания состояла в более глубоком обсуждении вопроса в свете уже представленных отчетов по выполнению Кодекса поведения. Дискуссия, главным образом, была организована для представителей государств-участников ОБСЕ в рамках Форума по сотрудничеству в области безопасности (ФСОБ), преимущественно, для военных советников и экспертов по «первому», военно-политическому измерению ОБСЕ в каждой делегации

Среди участников, выступавших на совещании, были представители институтов омбудсмена, парламентских комитетов, а также независимые эксперты и сотрудники научных учреждений, которые проанализировали то, как институты омбудсмена могут защитить права человека в вооруженных силах, осуществляя независимый контроль и рассматривая жалобы. Участники совещания также рассмотрели возможность создания независимых институтов уполномоченных по правам военнослужащих (здесь и далее институты военного омбудсмена) и представили конкретные рекомендации государствам-участникам ОБСЕ, а также структурам и институтам ОБСЕ.

Выступавшие согласились, что наличие эффективных механизмов работы с жалобами, институциональная независимость и сотрудничество являются залогом эффективности институтов омбудсмена в осуществлении контроля и защите прав человека в вооруженных силах. В этой связи была подчеркнута важность включения гендерных аспектов в работу институтов омбудсмена для удовлетворения различных потребностей военнослужащих обоих полов. Дискуссия также коснулась дополнительной пользы, которую могут принести институты омбудсмена, преимуществ и недостатков различных моделей и подходов в целом. Участники совещания подчеркнули, что хотя институты военного омбудсмена могут играть важную роль в защите прав военнослужащих, основной груз ответственности лежит на самих вооруженных силах.¹

¹В целях настоящего отчета, термин «институт военного омбудсмена» обозначает любой независимый институт, в полномочия которого входит прием и рассмотрение жалоб, связанных с вооруженными силами.

Активность участников совещания и дискуссии по вопросам, связанным с «Кодексом поведения, касающегося военно-политических аспектов безопасности» от 1994 года, подтвердили, что ФСОБ приветствует включение гуманитарных аспектов безопасности в свою повестку дня. Это совещание стало вторым в серии дискуссий, организованных программой БДИПЧ «Права человека, гендер и сфера безопасности» с целью обсуждения прав человека и гендерных вопросов с членами ФСОБ. Первое совещание на тему «Вооруженные силы и доступ женщин к строевой службе» состоялось в Вене, 19 апреля 2013 года.²

Введение

В настоящем отчете представлен обзор основных тем, которые обсуждались на совещании на тему «Роли институтов омбудсмана в защите прав военнослужащих», организованном Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ ОБСЕ) 14 октября 2013 года в Вене.

Начиная с 2008 года, ФСОБ и БДИПЧ активно и плодотворно сотрудничают с тем, чтобы права человека и гендерные перспективы, а также соответствующие обязательства в области «третьего измерения безопасности» принимались во внимание при интерпретации «Кодекса поведения ОБСЕ, касающегося военно-политических аспектов безопасности» - документа, преимущественного составленного в рамках «первого измерения безопасности». В Хельсинкском заключительном акте и в комплексном подходе ОБСЕ к вопросам безопасности, безопасность государства неотрывно связана с безопасностью отдельных граждан.

Решение о том, чтобы выдвинуть на передний план тему институтов омбудсмана, основано на признании актуальности и важности этой темы, учитывая, что ряд государств-участников ОБСЕ представляет информацию о деятельности институтов омбудсмана в формате ежегодного Обмена информацией по вопросам осуществления «Кодекса поведения, касающегося военно-политических аспектов безопасности». В 2013 году примерно четверть государств-участников ОБСЕ представила информацию о роли институтов омбудсмана в защите прав военнослужащих в рамках информационного обмена. Примерно треть государств представила подобную информацию в 2012 году.

Существует ряд обязательств ОБСЕ в сфере национальных правозащитных институтов, институтов омбудсмана и прав человека, в том числе: Статья 20 «О демократическом контроле над вооруженными силами»; Статья 32 «Об осуществлении прав военнослужащих»; и Статья 33 «Об обеспечении соответствующих правовых и административных процедур с целью защиты прав всех военнослужащих».³

² Электронную версию отчета о совещании на тему «Вооруженные силы и доступ женщин к строевым должностям» можно найти на сайте <http://www.osce.org/odihr/108776>.

³ Соответствующие пункты Кодекса поведения: приоритет гражданского контроля и демократической подотчетности (пункты 21-26); подчинение вооруженных сил международному гуманитарному праву (пункты

Копенгагенский документ (1990 г.) гласит: «Государства-участники будут (...) содействовать созданию и укреплению независимых национальных институтов в области прав человека и верховенства закона».⁴

В совещании участвовало более 60 человек: представители ФСОБ, сотрудники Секретариата ОБСЕ и докладчики, представлявшие институты омбудсмана, парламентские комитеты, научные круги и учебные заведения, а также независимые эксперты из различных частей региона ОБСЕ и сотрудники БДИПЧ.

Участники совещания изучили различные модели институтов омбудсмана, их мандаты и подходы. Они также обсудили то, как институты омбудсмана могут защитить права человека в вооруженных силах, осуществляя независимый контроль и рассматривая жалобы военнослужащих. В завершение, участники рассмотрели возможности и цели создания независимых институтов военного омбудсмана. Докладчики из Армении, Боснии и Герцеговины, Канады, Финляндии, Германии, Грузии, Нидерландов, Швейцарии, Сербии и Великобритании поделились опытом своих стран, а также собственными знаниями по данному вопросу.

Это совещание было вторым в серии дискуссий по вопросам прав человека, организованных БДИПЧ для членов ФСОБ в 2013 году. Первое совещание, посвященное доступу женщин к строевым должностям, состоялось 19 апреля 2013 года. Цель этой серии состоит в анализе проблем, касающихся военнослужащих обоих полов, а также в предоставлении участникам непрерывного процесса обсуждения в рамках ФСОБ информации о последних тенденциях в области прав человека и гендера. Второе и последующие совещания в рамках этой серии предоставляют членам ФСОБ возможность для свободного обмена мнениями, анализа опыта, полученного в ходе разработки национальной политики, и выявления практических примеров, которые можно воплотить в жизнь в их странах.

Серия дискуссий основана на комплексном подходе ОБСЕ к вопросам безопасности, затрагивающем разные измерения. Цель серии состоит в том, чтобы обосновать и поддержать процесс обсуждения основополагающих вопросов сферы безопасности, таких как соблюдение прав человека в этой сфере, достижение большей подотчетности и прозрачности в армии, а также оптимальные способы осуществления демократического контроля над вооруженными силами.

Институты военного омбудсмана могут выступать в качестве посредников между военными и гражданскими демократическими институтами. Права человека, безопасность личности и государства взаимосвязаны. Институты омбудсмана могут содействовать тому, чтобы сбалансировать различные соображения и потребности, выявить недостатки и оказать помощь в их устранении. В этом смысле от морального авторитета и репутации

29-31, 35-35); уважение прав военнослужащих (пункты 23, 27-28 и 32-33); использование вооруженных сил внутри государства и уважение прав граждан (пункты 36-37).

⁴Копенгагенский документ (1990 г.), пункт 27 (<http://www.osce.org/node/14304>).

уполномоченного по правам человека (здесь и далее Омбудсмен) во многом зависит то, насколько исполнительная и военная власти учитывают и выполняют его рекомендации.

Институты омбудсмена и права человека в вооруженных силах: подходы и модели

1. Участники совещания затронули ряд вопросов, связанных с основными моделями институтов военного омбудсмена, мандатами и компетенциями этих институтов. В общем понимании, институты военного омбудсмена – это институты, в чьи полномочия входит прием и рассмотрение жалоб, имеющих отношение к вооруженным силам. Три основных типа институтов омбудсмена, которые могут рассматривать вопросы, относящиеся к вооруженным силам, это: объединенный институт омбудсмена, в мандат которого входит рассмотрение вопросов, относящихся к вооруженным силам; институт омбудсмена, в компетенцию которого входят исключительно вопросы, относящиеся к вооруженным силам; или институт по типу надзорного органа внутри цепи военных инстанций.

Вопросы защиты прав военнослужащих

2. Права человека должны действовать и в казармах, а военнослужащие должны пользоваться теми же правами, что и гражданские лица, за исключением некоторых ограничений, налагаемых на них требованиями службы. Этот подход известен под названием *«гражданин в форме»*. Военнослужащие должны защищать права гражданского населения во время миротворческих операций, и они будут делать это с большей охотой при условии соблюдения их собственных прав. Поэтому защита прав военнослужащих имеет большое значение для общества в целом.
3. Ниже перечислены права человека, которые имеют первостепенное значение для военнослужащих:
 - *Право на жизнь*, напр. в случае существования неуставных отношений в отношении призывников; при расследовании необъяснимых смертей на территории военных объектов или во время несения военной службы
 - *Свобода от незаконного ареста или задержания*, напр. задержание военнослужащего в соответствии с системой военного правосудия
 - *Право на защиту от пыток или других форм жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания*, напр. в случаях существования неуставных отношений и ритуалов инициации в отношении новобранцев
 - *Право на равенство и защиту от дискриминации*, в случае существования отличного отношения к военнослужащим их числа женщин, представителей религиозных, этнических и сексуальных меньшинств
 - *Право на справедливый суд*, напр. в случаях военного суда и систем военного правосудия
 - *Право на свободу мысли, совести, религии или убеждений* относится к таким вопросам, как отказ от военной службы по религиозным соображениям, ограничение на проявление религиозных убеждений

- *Право на свободу выражения, свободу мирных собраний и ассоциаций*, напр. в случае существования ограничений на создание союзов военнослужащих, запрета на участие в политической жизни

Особое внимание призывникам

4. Согласно результатам исследований, офицеры зачастую больше удовлетворены условиями службы, чем призывники и младшие чины, что может указывать на то, что права одних военнослужащих нарушаются чаще, чем права других.⁵ Подобные документы могут помочь в выявлении проблемных областей, в частности, вопросов, которые касаются лиц, наиболее уязвимых перед нарушениями прав человека. Государства-участники ОБСЕ, в которых существует призывная система, несут особое обязательство по обеспечению соблюдения прав военнослужащих с учетом обязательного характера их службы. Эти обязательства также распространяются на права и проблемы семей призывников.

Характеристики эффективных институтов омбудсмана

5. Основные функции институтов военного омбудсмана обычно состоят в работе с жалобами, проведении расследований, публикации отчетов и предоставлении рекомендаций. Хотя все институты омбудсмана работают в разных социально-политических и исторических условиях, существует ряд общих факторов, способных влиять на их эффективность.
6. Ключевым вопросом является независимость во всех ее формах, включая институциональную, оперативную, бюджетную или следственную, и то, как независимость регламентируется мандатом института омбудсмана. Беспристрастность и независимость связаны с понятиями справедливости, конфиденциальности и доверия. Институты омбудсмана должны пользоваться доверием среди личного состава, а основными предпосылками для этого являются точность при установлении фактов и прозрачность деятельности этих институтов. Для того чтобы сохранить свою непристрастность, орган, обладающий надзорными функциями, должен быть независим от организационной структуры, которую он уполномочен контролировать. Обществу необходимо напоминать, что институт омбудсмана фактически является независимым защитником справедливости. Для того чтобы продемонстрировать независимость от поднадзорной структуры, институт омбудсмана может располагаться в отдельном здании, вдали от правительства, министерства обороны и вооруженных сил. Независимости институтов омбудсмана могут угрожать излишняя зависимость от знаний и опыта сторонних экспертов и ограниченные возможности. Вот почему важно, чтобы институты омбудсмана обладали специальными знаниями в военных вопросах. И наконец, уровень независимости можно измерить

⁵ Более глубокое исследование вопросов призывников можно найти в следующем источнике: Сало, Микаэль (2008 г.): «Решающие факторы подбора и отсева персонала во время службы по призыву в Финляндии», Университет Тампере [Salo, Mikael (2008): *Determinants of military adjustment and attrition during Finnish conscript service*. University of Tampere], (<http://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/67908/978-951-44-7470-5.pdf?sequence=1>)

достигнутыми результатами, а восприятие институциональной независимости так же важно, как и фактическая независимость.

7. Без необходимых человеческих и финансовых ресурсов даже самый эффективный мандат и правовая основа института омбудсмана будут иметь ограниченную ценность. Сотрудники института омбудсмана должны обладать соответствующими навыками работы с разнообразными жалобами, при этом соблюдая мандат своей организации. В этой связи не следует пренебрегать подготовкой сотрудников по ряду вопросов, в том числе по вопросам стратегии достижения гендерного равенства. Эффективные институты омбудсмана должны быть доступны для лиц, желающих обратиться с жалобами. Еще одной ключевой чертой эффективного института омбудсмана является возможность публикации отчетов и предоставления рекомендаций, что необходимо для оказания давления на соответствующие органы власти с тем, чтобы они прислушались к рекомендациям и приняли меры для урегулирования специфических вопросов.

Сотрудничество и взаимоотношения с заинтересованными сторонами

8. Наличие четко определенных мандатов полезно, но всегда осуществимо, а сотрудничество приобретает особую важность тогда, когда разные институты обладают дублирующими полномочиями. При работе с жалобами и нарушениями прав человека необходимо поддерживать регулярный диалог с военными властями, гражданским обществом и другими заинтересованными сторонами. Существуют примеры определенных правил сотрудничества с различными институтами, но иногда сотрудничество строится в зависимости от ситуации. Выводы и рекомендации институтов омбудсмана могут подтолкнуть национальное министерство обороны и военное руководство к рассмотрению определенных вопросов, вызывающих озабоченность, таких как дискриминация и гендерно-дифференцированные процедуры приема на службу, или санитарные условия в армейских казармах.
9. Институты омбудсмана могут использовать опыт организаций гражданского общества в таких областях, как помощь жертвам и обучение в области прав человека. В некоторых государствах-участниках ОБСЕ парламентские комитеты по обороне также уполномочены совершать инспекционные поездки на военные объекты. Помимо оказания поддержки институтам омбудсмана, парламентские комитеты могут выступать в качестве посредников между гражданским обществом и исполнительными властями.

Солдаты, несущие службу за рубежом

10. Военнослужащие, размещенные за рубежом, также должны иметь доступ к институту военного омбудсмана и возможность обращения с жалобами. Омбудсмен может повысить узнаваемость и доступность своего института, посещая районы миротворческих операций за рубежом, где размещен контингент соответствующего государства. Это также может улучшить информированность института омбудсмана о положении солдат, несущих службу за рубежом.

Повышение информированности и обучение в области прав человека

11. Некоторые институты омбудсмена проводят мероприятия по повышению информированности и специальной подготовке военнослужащих. Благодаря этому, военнослужащие могут получить представление о том, что они сами могут предпринять для защиты прав человека в армии, или о том как использовать систему рассмотрения жалоб, существующую в вооруженных силах. Институты омбудсмена также могут участвовать в разработке курсов подготовки военнослужащих в области прав человека. Некоторые институты омбудсмена поддерживают идею о том, что все военнослужащие должны иметь представление о роли солдата в демократическом обществе, о концепции «граждан в форме», и уметь отличать законный приказ от незаконного. Необходимо поощрять применение командирами военных подразделений методов руководства, обеспечивающих соблюдение прав человека.

Исследование институтов военного омбудсмена

12. Женевский центр по демократическому контролю над вооруженными силами (ДКВС) и БДИПЧ осуществляют картографическое исследование институтов военного омбудсмена в регионе ОБСЕ. Цель исследования состоит в том, чтобы способствовать выявлению слабых сторон таких институтов в государствах-участниках ОБСЕ и обмену полезным опытом между этими институтами. Данный исследовательский проект является продолжением сотрудничества ДКАФ с ОБСЕ, в результате которого в 2008 году было составлено «Руководство по правам человека и основным свободам военнослужащих», которое содержит главу о роли институтов омбудсмена.
13. В рамках исследования, через делегации ОБСЕ в Вене, между государствами-участниками ОБСЕ был распространен вопросник. На время проведения совещания, предварительные результаты исследования, основанные на ответах, пришедших примерно из половины государств-участников ОБСЕ, выглядели следующим образом: (1) большинство жалоб связано с комплектованием личного состава, ненадлежащими действиями командования, рабочими условиями и проблемами ветеранов; (2) основными препятствиями для работы институтов омбудсмена являются недостаток финансовых и человеческих ресурсов, а также ограниченные полномочия по расследованию жалоб; (3) наиболее распространенным способом устранения несоответствий в процессе расследования является переадресация вопроса высшим инстанциям или применение других дисциплинарных мер.

Осуществление независимого контроля над вооруженными силами

Мандаты

14. Институты омбудсмена могут осуществлять независимый контроль над вооруженными силами совместно с рядом заинтересованных сторон, в том числе СМИ и гражданским обществом. В соответствии с мандатом, институт может выступать в качестве прямого источника информации, способного направлять военнослужащих в соответствующие

инстанции и предоставлять им обучение. Кроме того, в мандате может быть подробно расписано то, как омбудсмен должен выступать в качестве нейтрального и объективного советника, посредника, следователя и составителя отчетов. Мандат института омбудсмена может предусматривать меры, направленные на достижение ощутимого и долгосрочного улучшения положения военнослужащих.

15. В некоторых государствах-участниках ОБСЕ мандат института омбудсмена устанавливается распоряжениями министра. В других государствах, такие институты являются частью структуры парламента или независимыми органами, финансируемыми государством. Осуществление регулярного независимого контроля зависит от мандата института, который должен быть долгосрочным и не должен легко аннулироваться. Теоретически, институт омбудсмена, чей мандат установлен распоряжением министра, а не законом, может быть упразднен единоличным распоряжением министра обороны. Подобный риск может считаться минимальным в системе с сильными демократическими традициями и ценностями, а также в том случае, если правительство понимает, в чем состоит польза эффективного института омбудсмена.
16. Наличие более широкого мандата, который распространялся бы не только на военнослужащих, но и на гражданский персонал вооруженных сил и иностранный прикомандированный персонал, имеет свои преимущества. Были случаи, когда гражданские лица, работающие в вооруженных силах, сталкивались с предвзятым отношением при приеме на должности, предназначенные как для гражданских лиц, так и для военных. Мандаты институтов военного омбудсмена часто содержат ограничения в том, что касается смягчения проблем безопасности. Однако работа институтов омбудсмена выигрывает от наличия сильного мандата, который слабо ограничен и дает институту доступ к любой важной информации, вне зависимости от степени ее секретности.

Расследования и инспекционные проверки

17. Институт омбудсмена может обладать полномочиями по расследованию вопросов по указанию, а во многих государствах-участниках ОБСЕ институты омбудсмена вправе вести расследования по собственной инициативе. Инспекционные проверки могут быть важной частью деятельности институтов омбудсмена, так как в ходе таких проверок могут быть выявлены проблемы, не отраженные в жалобах. В некоторых государствах-участниках ОБСЕ институты омбудсмена осуществляют инспекционные проверки по собственной инициативе, а в других государствах существуют ограничения и проверки осуществляются только на основании жалоб. Институт омбудсмена должен поддерживать постоянный диалог не только с военнослужащими обоих полов, но и с социальными и медицинскими работниками. В некоторых институциональных моделях право осуществлять внеплановые инспекционные проверки имеют только омбудсмены. Некоторые институты омбудсмена разработали процедуры оперативного реагирования на сообщения о ненадлежащем обращении. Лишь небольшое количество институтов имеет право подавать иски.

Отчетность и работа с общественностью

18. Ежегодные отчеты о проделанной работе могут способствовать информированию заинтересованных сторон о деятельности и проблемах институтов омбудсмана. Институты могут публиковать отчеты в интернете или представлять специальные отчеты национальному парламенту, министерству обороны и правительству. В случае невыполнения их рекомендаций, большинство институтов омбудсмана имеют право представить специальные отчеты парламенту, министру обороны или общественности. В некоторых из государств-участников ОБСЕ правительство представляет свои замечания по ежегодному отчету национального института омбудсмана.
19. Как правило, институты омбудсмана должны стремиться к обсуждению проблемных вопросов с правительством и чиновниками министерства. Однако институты могут прийти к выводу, что вопрос представляет интерес для широкой общественности и заслуживает освещения в национальных СМИ, что также может оказать давление на власти и подтолкнуть их к действию. Этого можно добиться при помощи пресс-релизов и предоставления информации СМИ с целью повышения информированности общества по конкретному вопросу. Информированность общества может подтолкнуть власти к выполнению рекомендаций института омбудсмана.

Работа с жалобами и обеспечение необходимой защиты

20. Основная функция многих институтов омбудсмана состоит в приеме и рассмотрении жалоб. В государствах-участниках ОБСЕ существуют разнообразные развитые механизмы работы с жалобами. Свободные и независимые механизмы рассмотрения жалоб военнослужащих необходимы для обеспечения защиты основных прав военнослужащих обоих полов. Однако для того, чтобы выработать в армии культуру, поощряющую обращение с жалобами в независимый орган, требуется время. Зачастую приходится убеждать военное руководство в том, что жизнеспособная и хорошо функционирующая структура по рассмотрению жалоб не может оказать отрицательное влияние на военную эффективность, а напротив, способствует достижению противоположного результата, воспитывая культуру взаимоотношений, основанную на профессионализме, доверии и уважении. Этого можно добиться только путем поощрения и уважения верховенства закона и прав человека.

Эффективная работа с жалобами

21. Работа с жалобами должна основываться на принципах своевременности, беспристрастности и конфиденциальности. Существуют различные способы рассмотрения жалоб, однако способ, предусматривающий наличие стандартной процедуры подачи жалоб и определенного периода их рассмотрения, много раз доказывал свою эффективность. Услуги горячей телефонной линии являются одним из примеров простой процедуры подачи жалоб без большого количества формальностей, что способствовать росту числа лиц, готовых обратиться жалобами. Работа с жалобами может состоять из этапов, таких как предварительный анализ, адресация дел другим соответствующим

органам, сбор фактической информации, определение необходимых последующих действий и закрытие дела.

22. Количество обращений с жалобами может служить индикатором интереса и доверия к институту омбудсмена, а также степени информированности о нем. Малое количество жалоб может свидетельствовать о проблемах в системе рассмотрения жалоб, или же о том, что количество проблем действительно невелико. Поэтому, большое количество жалоб не обязательно свидетельствует о наличии каких-либо фундаментальных проблем в вооруженных силах. Оно может свидетельствовать о наличии доверия к системе, созданной для удовлетворения потребностей военнослужащих и решения их проблем. Более того, жалобы могут помочь точно определить, какие сферы нуждаются в совершенствовании. В случае принятия мер по решению проблем и соблюдению рекомендаций, механизм работы с жалобами может принести пользу, как отдельным военнослужащим, так и военной организации в целом.
23. Любой военнослужащий должен иметь возможность подать жалобу и быть уверенным в том, что она будет рассмотрена профессионально, в разумные сроки и с соблюдением конфиденциальности. Помимо жалоб действующих военных, некоторые институты омбудсмена также принимают жалобы от ветеранов, родственников военнослужащих и других граждан, не несущих службу в армии. Некоторые, из страха перед наказанием, которому они могут подвергнуться во время службы, осмеливаются подать жалобу только после демобилизации.
24. Введение платы за подачу жалоб может сократить количество безосновательных жалоб. С другой стороны, высокая стоимость этой услуги может помешать лицам с низким доходом или отсутствием дохода.
25. Сотрудники института омбудсмена должны обладать квалификацией, необходимой для работы с жалобами и выполнения мандата института. Необходимо регулярно развивать потенциал института омбудсмена в свете вновь возникающих проблем в военной отрасли и секторе безопасности.
26. Институты омбудсмена могут рассматриваться в качестве «системы раннего предупреждения», так как они, зачастую, бывают первыми, кто рассматривает жалобу, которая может свидетельствовать о более масштабных проблемах. Хорошо функционирующий институт омбудсмена способствует достижению большей прозрачности и подотчетности в секторе безопасности, предотвращению нарушений прав человека и некомпетентных действий руководства, а также решению проблем, вызванных такими действиями.

Типы жалоб

27. Типы жалоб и нарушений прав человека, а также степень их тяжести, часто различаются в силу различий военной обстановки в регионе ОБСЕ. Общие причины жалоб связаны с комплектованием вооруженных сил, некомпетентным руководством, условиями контракта,

отсутствием компенсаций и льгот, рабочими условиями и проблемами ветеранов. Жалобы также могут быть связаны с физическим и психологическим насилием, притеснениями и дискриминацией. Как правило, количество жалоб возрастает во время структурных изменений, связанных с условиями службы, которые обычно являются результатом реорганизации в вооруженных силах.

Анонимность и защита

28. Одни институты омбудсмена принимают анонимные жалобы, другие - нет. Однако последние могут начинать собственное расследование, действуя на основании анонимной информации. В процессе изучения жалобы необходимо тщательно оценить степень угрозы наказания в отношении заявителя. В то же время, противоположная сторона должна быть защищена от необоснованных обвинений.

Гендерные аспекты работы с жалобами

29. В связи с ростом числа женщин в вооруженных силах государств-участников ОБСЕ, возникает необходимость в ресурсах для обеспечения гендерно-нейтральных должностных требований. Особое внимание должно уделяться процедуре набора и равным возможностям карьерного роста для мужчин и женщин военнослужащих. И все же, вооруженные силы остаются средой, где доминируют мужчины, и где многие женщины сталкиваются с притеснениями и давлением со стороны коллег. Следовательно, институтам омбудсмена необходимо внимательно следить за изменяющимися условиями службы для женщин-военнослужащих и предоставлять соответствующие рекомендации.
30. Институтам омбудсмена необходимо развивать собственный потенциал в плане эффективной работы с жалобами военнослужащих обоих полов. Этого можно достичь путем обучения сотрудников и повышения их квалификации, однако, огромное значение имеет правильная кадровая политика.

Последующие действия

31. После получения жалобы, институт омбудсмена должен предпринять ряд шагов, в том числе помочь заявителям обратиться за компенсацией и направить их в другие компетентные органы, способные решить их вопрос. В большинстве государств-участников ОБСЕ институты омбудсмена не обладают полномочиями по возбуждению уголовных дел и началу уголовного преследования на основании жалобы. Тем не менее, если дело серьезное, оно может быть передано военной или гражданской прокуратуре или гражданской полиции для возбуждения уголовного дела. Однако это зависит от конкретного дела, национального законодательства и институциональных механизмов. В зависимости от мандата, институт омбудсмена может высказать свои замечания или заключение по какому-либо делу, напр. делу о сексуальных домогательствах. Омбудсмен также может использовать отдельные дела для определения тенденций или составления рекомендаций более системного характера, которые часто включаются в отчеты и представляются, к примеру, на парламентских слушаниях.

Альтернативные механизмы работы с жалобами

32. В государствах-участниках, где нет институтов военных омбудсменов, как правило, существуют альтернативные механизмы подачи и рассмотрения жалоб. В таких странах, с жалобой можно обратиться к старшему по званию; военному прокурору; гражданскому комитету по рассмотрению жалоб; организациям гражданского общества; или членам парламента.
33. В вооруженных силах некоторых государств военнослужащие обязаны сначала подать жалобу во внутренние инстанции. Это крайне проблематично в том случае, если командир, получающий такую жалобу, является заинтересованной стороной. Это также трудно в том случае, если среди военнослужащих преобладает мнение, что никакие проблемы, вне зависимости от степени их тяжести, не должны выноситься за пределы вооруженных сил. Это приводит к запугиванию военнослужащих с тем, чтобы они не обратились с официальной жалобой в институт омбудсмена.
34. Военная прокуратура может играть важную роль в защите прав военнослужащих. Военный прокурор может предоставлять рекомендации вооруженным силам и расследовать случаи предосудительного поведения. Для обеспечения эффективности своей работы, военная прокуратура должны обладать глубоким пониманием ситуации в вооруженных силах.
35. Институт омбудсмена также может помочь в усовершенствовании внутренних механизмов работы с жалобами. Например, институт омбудсмена может порекомендовать создание системы регистрации всех внутренних жалоб, в результате чего военному руководству придется осуществлять обзор всех полученных жалоб. Это также позволит осуществлять мониторинг работы с жалобами и устанавливать сроки их рассмотрения. Нарушение сроков рассмотрения жалоб может привести к уходу опытных военных-контрактников из вооруженных сил, что негативно скажется на боевой эффективности. Иными словами, надлежащая работа с жалобами может улучшить боевую эффективность и способствовать возмещению ущерба и достижению справедливости для каждого военнослужащего.

Создание независимого института военного омбудсмена

36. На заседании было представлено несколько мнений по поводу обоснованности создания независимого института военного омбудсмена. Отдельный аппарат военного омбудсмена может иметь ряд преимуществ в плане независимости, компетентности и доверия среди военнослужащих, что может способствовать соблюдению дисциплины, повышению боевого духа и усилению демократического контроля и надзора. Участники отметили, что необходимо уделить должное внимание созданию основанных на взаимном уважении, но не чересчур близких взаимоотношений с военными с тем, чтобы не ставить под сомнение независимость института омбудсмена.

37. Созданию института военного омбудсмена могут способствовать различные обстоятельства. Например, некоторые институты были созданы на основании опросов населения, результаты которых подтвердили необходимость улучшить подотчетность вооруженных сил, а также на основании отдельных случаев, которые выявили широко распространенные злоупотребления в вооруженных силах. Опыт можно также извлечь из других сфер сектора безопасности, где уже существуют механизмы контроля, такие как системы жалоб против действий полиции.

Определение необходимых ресурсов

38. Запланированные результаты должны соответствовать существующим полномочиям и ресурсам, которые сводятся не только к финансам, но и к доступности соответствующих данных. Омбудсмен должен быть в состоянии четко разъяснить, какие ресурсы необходимы на будущее, не давать невыполнимых обещаний и выполнять все взятые на себя обязательства. Омбудсмен может заявить о необходимости выделения дополнительных ресурсов для своего аппарата. В условиях, когда ресурсы ограничены или направлены на другие цели, может оказаться сложно получить средства для создания нового института омбудсмена, особенно института военного омбудсмена. Как показывает практика, в подобных случаях мандат института военного омбудсмена часто включается в мандат объединенного института омбудсмена.

Ситуационная осведомленность омбудсмена

39. Говоря о необходимости существования независимого аппарата омбудсмена, следует помнить о том, что омбудсмену важно понимать его или ее роль и иметь ясное представление о положении вещей и основных проблемах в вооруженных силах, требующих решения. Точно так же, вновь назначенный омбудсмен без опыта деятельности в военной сфере, должен приложить усилия для того, чтобы как можно скорей узнать военную культуру, язык и традиции. Ситуационной осведомленности можно добиться, изучая ситуацию в целом, проводя встречи с военнослужащими, посещая военные объекты, наблюдая за парламентскими дебатами, проводя опросы среди военнослужащих и анализируя их результаты, а также сообщения в прессе. Омбудсмен также должен четко знать официальные полномочия своего института и то, какие ресурсы необходимы для понимания существующих ожиданий. Кроме того, омбудсмен должен ясно понимать, что может препятствовать независимости института и как противостоять этим препятствиям.

Руководство и подотчетность

40. Сильное руководство со стороны омбудсмена является ключевым фактором в достижении доверия по отношению к институту омбудсмена. Это важно не только для создания аппарата, но и для поддержания эффективности института омбудсмена. Омбудсмены должны убедить военное руководство в том, что практика подачи и рассмотрения жалоб может положительно сказаться на боевой эффективности в долгосрочной перспективе. Борясь с правонарушениями и недостатками в военной администрации, можно

предотвратить ее превращение в инертную систему, глухую к нуждам отдельных военнослужащих и вооруженных сил в целом.

41. Омбудсмены должны четко осознавать, чего они стремятся достичь во время срока своей службы. Это могут быть такие приоритеты, как разработка стратегии по сокращению срока регистрации и рассмотрения жалоб и укреплению взаимоотношений с военным руководством. Омбудсмен должен быть примером для подражания и делиться с военнослужащими на руководящих должностях профессиональным опытом в таких сферах, как: работа с жалобами; выявление и устранение системных недостатков; и должное обращение с подчиненными. Для того чтобы продемонстрировать свою подотчетность, институт омбудсмана должен составлять подробные отчеты о своих расходах. И последнее, но не менее важное, омбудсмен должен также уделять внимание благосостоянию сотрудников своего аппарата.

Обмен знаниями

42. БДИПЧ может способствовать совместному использованию информации и обмену знаниями между государствами-участниками ОБСЕ по вопросам прав военнослужащих и институтов омбудсмана, а также другим, связанным с ними вопросам.
43. ДКВС предоставляет поддержку, например, через Международную конференцию институтов омбудсменов по делам вооруженных сил (МКОЗС), с целью наработки оптимальных методов и опыта в вопросах, связанных с мандатом, полномочиями и деятельностью институтов военного омбудсмана. Данная инициатива также предназначена для государств, в которых не существует института военного омбудсмана и которые желают воспользоваться опытом других государств.⁶

Рекомендации

44. Помимо вышеописанных соображений относительно роли институтов омбудсмана, участники совещания также выдвинули три конкретные рекомендации для структур и институтов ОБСЕ, а также для государств-участников ОБСЕ:
- А) ФСОБ должен поощрять усилия государства-участников ОБСЕ по составлению отчетов о роли институтов омбудсмана, на основании ответов на ежегодный вопросник о выполнении положений «Кодекса поведения, касающегося военно-политических аспектов безопасности».
- В) Секретариат ОБСЕ, БДИПЧ и государства-участники должны быть готовы к оказанию поддержки государствам-участникам (и партнерам ОБСЕ по сотрудничеству), которые планируют создание институтов военного омбудсмана военнослужащих.
- С) БДИПЧ рекомендуется продолжать основанную на информации деятельность в сфере обеспечения прав военнослужащих обоих полов посредством Серии дискуссий по

⁶Дополнительную информацию о МКОЗС можно найти на сайте <http://icoaf.org>.

вопросам прав человека, организованных для представителей Форма по сотрудничеству в области безопасности.

Приложение I



Серия дискуссий по вопросам прав человека, гендера и сферы безопасности

РОЛЬ ИНСТИТУТОВ ОМБУДСМЕНА В ЗАЩИТЕ ПРАВ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ *

Справочный документ⁷

Ряд государств-участников ОБСЕ представляет свои отчеты о деятельности институтов военных омбудсменов⁸ и правах человека в формате Обмена информацией по вопросам осуществления «Кодекса поведения, касающегося военно-политических аспектов безопасности»⁹. Статьи 20, 32 и 33 Кодекса поведения посвящены основным принципам, связанным с этими вопросами. Отзывы на информацию, полученную в результате обмена, демонстрируют то значение, которое придается роли институтов омбудсмена в обеспечении процедур по защите прав всех военнослужащих. Кроме того, институты омбудсмена способствуют расширению демократического политического контроля над вооруженными силами. Эти две функции взаимосвязаны, но не только они определяют эффективность институтов омбудсмена в защите прав военнослужащих обоих полов.

В настоящем документе рассматриваются различные модели институтов военного омбудсмена, вопросы независимости аппаратов омбудсмена, полномочия, необходимые для эффективности их работы, взаимосвязь с другими процедурами по защите прав военнослужащих, вопрос доступности институтов для заявителей и возможные последствия

* Составителем настоящего документа является Ян Лей, профессор права Даремского университета. Взгляды, выраженные в данном документе, не обязательно отражают мнение ОБСЕ.

⁷ 14 октября 2013 года БДИПЧ организует дискуссию на тему «Роль институтов омбудсмена в защите прав человека в вооруженных силах». Дискуссия состоится в Хофбурге, Вена. Основные участники дискуссии – делегаты ОБСЕ в Форуме по сотрудничеству в области безопасности. Настоящий документ поможет определить основные вопросы, которые будут представлены и более подробно рассмотрены во время дискуссии, и получить представление о них.

⁸ В настоящем документе термин «институт военного омбудсмена» относится к любому институту, в чьи полномочия входит прием и рассмотрение жалоб, имеющих отношение к вооруженным силам государства.

⁹ «Кодекс поведения, касающегося военно-политических аспектов безопасности» (Будапешт, 1994):

<http://www.osce.org/fsc/44574>

обращения с жалобой или сообщением. Однако в первую очередь, необходимо разъяснить, в каких условиях работают институты военного омбудсмана.

Институты омбудсмана *не должны* рассматриваться как основная гарантия защиты прав человека в армии. Вооруженные силы сами должны нести основную ответственность за защиту прав военнослужащих. Тем не менее, институты омбудсмана могут играть важную роль, предоставляя дополнительные гарантии, поддержку и критический взгляд, наряду с другими институтами, такими как органы юстиции, и заинтересованными сторонами, такими как гражданское общество и СМИ.

Занимая такую второстепенную, дополнительную позицию, институты военного омбудсмана скорее способствуют, чем препятствуют достижению целей вооруженных сил. Они могут оказывать помощь в поддержании дисциплины, боевого духа и духа войскового товарищества. Они также должны способствовать усилению демократического контроля и надзора. Вооруженные силы, в которых действуют принципы гласности, подотчетности, надлежащего управления и верховенства закона, будут иметь гораздо больше авторитета и доверия в обществе.¹⁰

Работа с жалобами в вооруженных силах

Работа с жалобами – это ключевой элемент мандата и деятельности большинства институтов омбудсмана. Поэтому одним из важных вопросов является эффективность различных моделей¹¹ институтов омбудсмана в плане работы с жалобами в вооруженных силах. Существует четыре важных критерия оценки эффективности, а именно: независимость, опыт специалистов, доверие со стороны потенциальных заявителей, и доверие со стороны военнослужащих.

В странах, где институт гражданского омбудсмана уполномочен расследовать дела в вооруженных силах (напр., в Дании, Польше и Швеции), это дает некоторые преимущества в плане автономии. Будучи автономным по своей природе, институт гражданского омбудсмана, возможно, более эффективен при работе с жалобами по сравнению с

¹⁰ Х. Борн и Я. Лей, «Руководство по правам человека и основным свободам военнослужащих», (Организация по безопасности и сотрудничеству Европе, Бюро по демократическим институтам и правам человека, Варшава, 2008 г.), стр. 230. <http://www.osce.org/odihr/31393>

¹¹ Ценным источником более подробной информации о широкой дискуссии по вопросам институтов военного омбудсмана в ряде стран является публикация ДКВС «Институты военного омбудсмана - руководство» (*Ombuds Institutions for the Armed Forces – A Handbook*) (2012). <http://www.dcaf.ch/Publications/Ombuds-Institutions-for-the-Armed-Forces-A-Handbook>

В настоящем руководстве довольно подробно сравниваются следующие институты: Австралия, Парламентская комиссия по Федеральным вооруженным силам; Босния и Герцеговина, Парламентский военный комиссар; Канада, Омбудсмен национальной обороны и вооруженных сил; Эстония, Военный омбудсмен Сил обороны Эстонии; Финляндия, Парламентский омбудсмен; Франция, Комиссия по работе с жалобами военнослужащих; Германия, Парламентский комиссар по вооруженным силам; Ирландия, Омбудсмен по Силам обороны; Черногория, Защитник прав человека и свобод; Нидерланды, Национальный омбудсмен; Норвегия, Парламентский комиссар по вооруженным силам Норвегии; Польша, Защитник прав человека; Румыния, Народный адвокат; Словения, Уполномоченный по правам человека; Великобритания, Уполномоченный по жалобам военнослужащих.

институтом военного омбудсмена. Наличие такого института свидетельствует о том, что к военнослужащим относятся также как и к остальным гражданам, что соответствует подходу к правам военнослужащих на основе принципа «граждан в форме».¹² Однако слабыми сторонами этой модели являются: недостаток специального опыта в работе с жалобами военнослужащих (хотя институт гражданского омбудсмена может накопить такой опыт, работая с подобными жалобами) и возможные препятствия, с которыми гражданский институт широкого профиля может столкнуться в плане установлении эффективных и доверительных взаимоотношений с вооруженными силами.

С другой стороны, институт военного омбудсмена, являющийся частью системы вооруженных сил (например, генеральные инспекторы Нидерландов и Бельгии) может оказаться более эффективным в плане специальных знаний и завоевания доверия военнослужащих. Недостатком этой модели, однако, является реальное или мнимое отсутствие независимости и доверия со стороны военнослужащих и представителей общественности, которые могут рассматривать такой институт лишь в качестве еще одного механизма внутреннего расследования.

Оптимальным решением в плане независимости,¹³ знаний и доверия со стороны военнослужащих является модель независимого специального института военного омбудсмена, которая существует в Австрии, Боснии и Герцеговине, Германии, Ирландии и Норвегии. Эффективность подобных институтов зависит от установления основанных на взаимном уважении, но не слишком близких рабочих отношений с вооруженными силами. Хотя институт омбудсмена должен иметь право применять свои официальные законные полномочия тогда, когда это необходимо, эффективные рабочие отношения в значительной степени зависят от добровольного сотрудничества и гибкости. Однако важно, чтобы институт омбудсмена соблюдал некоторую дистанцию даже в процессе совершенствования опыта для того, чтобы, в случае необходимости, иметь возможность высказывать мнение, отличное от мнения военных, а также для того, чтобы в обществе не создалось впечатление о существовании слишком тесной связи между институтом омбудсмена и вооруженными силами.

Необходимость независимости при расследовании сообщений о грубых нарушениях прав человека в армии подчеркивается в судебной практике Европейского суда по правам человека. В частности, Европейский суд считает, что для того, чтобы обеспечить соответствие процедурным требованиям права на жизнь (Статья 2), расследование причин необъяснимой смерти военнослужащего должно проводиться независимо от военной части, в которой он или она служили, и от командных инстанций.¹⁴ Это усиливает аргументы в пользу наличия

¹² Х. Борн и Я. Лей, «Руководство по правам человека и основным свободам военнослужащих», (Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Бюро по демократическим институтам и правам человека, Варшава, 2008 г.), стр. 22. <http://www.osce.org/odihr/31393?download=true>

¹³ Независимость институтов омбудсмена может далее оцениваться в связи со следующими факторами: правовым статусом аппарата, процессом назначения и сроком полномочий омбудсмена (гарантия сохранения штатной должности), контролем бюджета и комплектованием штата, а также функциональной независимостью.

¹⁴ См. дело «Шевченко против Украины» (2006 г.) 45 ЕСПЧ 642.

абсолютно независимого, специализированного или гражданского института омбудсмана по правам военнослужащих.

Таким же образом, в своей Рекомендации 1742, Парламентская ассамблея Совета Европы (2006 г.)¹⁵ рекомендует создание «автономного» института военного омбудсмана, уполномоченного рассматривать конфиденциальные жалобы военнослужащих в тех государствах, где в настоящее время нет таких институтов. В этой связи большое значение имеет ряд обязательств ОБСЕ в области верховенства закона и права на справедливый суд. Кроме того, в соответствии с Копенгагенским документом (1990 г.): «Государства-участники будут (...) содействовать созданию и укреплению независимых национальных институтов в области прав человека и верховенства закона, которые могут также выступать в качестве центров координации и сотрудничества между такими институтами в государствах-участниках». В самом Кодексе поведения (Будапешт, 1994 г.), государства-участники обязуются «обеспечить наличие соответствующих правовых и административных процедур для защиты прав всех военнослужащих».

В плане правового статуса, институт омбудсмана может быть создан с использованием разных средств: в соответствии с конституцией,¹⁶ согласно законодательству¹⁷ или административному решению.¹⁸ Институт военного омбудсмана, созданный на основании конституции, может иметь дополнительную легитимность в отношении правительственных учреждений, более надежную и постоянную основу для своего мандата, а также, более надежную гарантию сохранения штатной должности омбудсмана. Теоретически, институт омбудсмана, созданный по административному решению, больше подвержен давлению и переменам. Очевидно, что правовые различия в статусе институтов омбудсмана имеют большое значение, но они также должны рассматриваться в свете других связанных с ними факторов. Независимый статус аппарата может усиливаться или ослабевать в зависимости от степени политической поддержки, которой он пользуется, а также от того, насколько политики считают с отчетами и рекомендациями омбудсмана. Таким же образом, без наличия должного финансирования и компетентных сотрудников, необходимых для осуществления мандата, независимый в правовом отношении институт омбудсмана придет в упадок, а его полномочия так и останутся на бумаге. Если институт омбудсмана не получает финансирование отдельно от поднадзорных органов, существует риск утраты им своей независимости.¹⁹

В целом можно сказать, что вопросы восприятия независимости и доверия, возможно, так же важны, как и официальные законные полномочия (рассмотренные ниже), хотя между этими двумя вопросами существует тонкая взаимосвязь. Авторитет и личные качества

¹⁵ <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta06/EREC1742.htm>

¹⁶ Как в Албании, Германии, Польше и Румынии. См. «Институты военного омбудсмана - руководство» (*Ombuds Institutions for the Armed Forces – A Handbook*) (2012 г.).

¹⁷ Там же, как в Боснии и Герцеговине, Ирландии и Великобритании.

¹⁸ Там же, как в Канаде.

¹⁹ «Институты военного омбудсмана - руководство» (*Ombuds Institutions for the Armed Forces – A Handbook*) (2012 г.), стр. 43-44.

омбудсмана играют важную роль в завоевании уважения военнослужащих, командования вооруженных сил, политиков и общества. В их глазах, необходимыми качествами скорее могут обладать зрелые деятели, не состоящие ни в какой партии и не служащие в вооруженных силах.

Оценка деятельности институтов военного омбудсмана

При оценке деятельности институтов военного омбудсмана возникает вопрос: кто вправе подать жалобу и как еще институт омбудсмана может начать расследование? Необходимо различать узкоспециализированные системы, основанные на жалобах, где внимание уделяется исключительно рассмотрению индивидуальных жалоб, и более широкие, открытые системы.

В первом случае можно использовать относительно узкий подход, например, принимая жалобы только от действующих военнослужащих, ветеранов и членов их семей. Естественно, что эти лица в первую очередь страдают от различных нарушений в вооруженных силах и лично заинтересованы в возмещении понесенного ими ущерба. Одно из основных преимуществ института военного омбудсмана, с их точки зрения, заключается в ощутимом влиянии, которое он может оказать в плане улучшения условий их службы. К примеру, институт омбудсмана может предоставить надежный и независимый механизм подачи и рассмотрения жалоб, связанных с неуставными отношениями в адрес новобранцев, ненадлежащими формами дисциплины, дискриминацией и притеснениями военнослужащих.

Системы второго типа отличаются большей открытостью и предусматривают возможность самообращения (напр. со стороны самих вооруженных сил или со стороны Министерства обороны), начала расследования по собственной инициативе (напр. способность института омбудсмана начать расследование на основании информации, предоставленной третьей стороной или на основании информационных сообщений, либо изучить возможные системные проблемы), или подачи жалоб представителями общественности. Обращение со стороны представителей общественности открывает возможность для привлечения ресурсов следственной журналистики и НПО к выявлению злоупотреблений. Преимущества самообращения заключаются в том, что этот подход побуждает военное командование к разработке и усилению эффективных внутренних систем рассмотрения жалоб. Опыт и знания института омбудсмана могут быть использованы в том случае, когда внутренние механизмы не справляются с нарушением²⁰ должным образом. Самообращение также может помочь преодолеть возможные ограничения систем, основанных на жалобах, в которых отдельные военнослужащие не желают, чтобы их обвинили в нарушении субординации.

²⁰ Подобные нарушения могут, к примеру, обнаружиться в результате дисциплинарного расследования, проводимого военной прокуратурой, или в свете доказательств, представленных в военном суде или трибунале. В этом случае институт омбудсмана может выступить в качестве партнера и источника независимых рекомендаций в осуществлении реформы и модернизации вооруженных сил.

Право института омбудсмана действовать по собственной инициативе²¹ дает возможность стратегического использования немногочисленных следственных ресурсов для выявления потенциальных проблем там, где это может произвести усиленный эффект, особенно в сочетании со способностью рекомендовать более широкомасштабные изменения в политике или практике вооруженных сил, выходящие за рамки отдельных дел. Примеры могут включать в себя обязанность проявлять внимание к молодым военнослужащим, особенно призывникам, и обеспечение военнослужащих нормальным питанием, жильем или медицинским обслуживанием.

Связь с другими механизмами защиты прав человека

В некоторых системах военнослужащие могут обращаться с жалобами непосредственно в институт омбудсмана, без необходимости предварительного обращения к другим органам армейской системы рассмотрения жалоб. В других системах, обращение в институт омбудсмана возможно только после прохождения через все инстанции внутренней системы рассмотрения жалоб и принятия отрицательное решение по жалобе.

С одной стороны, системы прямого доступа без сомнения способствуют росту количества обращений в институт омбудсмана, так как внутренние барьеры, удерживающие военнослужащих от обращения, будут устранены или ослаблены. С другой стороны, это ресурсоемкий способ работы с жалобами в том случае, если не существует эффективных процедур для отбора наиболее серьезных жалоб и посредничества с целью разрешения остальных жалоб.

Требование о внутреннем или предварительном обсуждении жалоб предоставляет возможность для их решения на месте и с большей эффективностью. Однако у этой системы может быть недостаток, так как ввиду наличия дополнительных препятствий, заявитель может воздержаться от подачи жалобы, которая так и не будет рассмотрена. Наличие эффективных гарантий конфиденциальности и доверия в отношении внутреннего механизма рассмотрения жалоб, которые необходимы для того, чтобы уберечь заявителя от запугивания или притеснений, может служить смягчающим фактором. Другой мерой может быть установление четких сроков рассмотрения жалобы в рамках внутренней системы, после чего в силу вступает юрисдикция института омбудсмана.

Полномочия института военного омбудсмана

То, какими полномочиями должен обладать эффективный институт омбудсмана, до некоторой степени зависит от объема его компетенций в рамках вышеописанных моделей. Однако институт омбудсмана, проводящий расследования на основании жалоб, как минимум, должен обладать эффективными полномочиями, открывающими доступ к информации, необходимой для расследования фактов, лежащих в основе жалоб, при соблюдении конфиденциальности. Эти полномочия позволяют требовать доступ к информации, допрашивать свидетелей и экспертов, а также посещать военные объекты без

²¹ Как это происходит, к примеру, в Австрии, Канаде, Эстонии, Финляндии, Германии, Нидерландах, Норвегии, Польше, Румынии, Сербии, Словении и Швеции.

предварительного предупреждения. Вопрос доступа к засекреченным документам может быть противоречивым, но без такого права институт омбудсмана может столкнуться с препятствиями, отрицательно влияющими на эффективность расследования некоторых особенно деликатных дел.

Институты омбудсмана часто рассматриваются как альтернатива более формальных правовых институтов и, в лучшем случае, обладают достаточной гибкостью для того, чтобы содействовать решению вопросов и предоставлять рекомендации в отдельных делах (а также в делах, касающихся вооруженных сил в целом, при наличии более широких полномочий). Наличие государственной подотчетности предполагает опубликование ежегодного отчета о работе института омбудсмана (который может касаться отдельных случаев без обязательного опубликования результатов). В том случае, если институт обладает правом предоставления рекомендаций, он должен обладать правом контроля над их осуществлением.

Вопросы для обсуждения на совещании

Как институт военного омбудсмана может лучше сочетать независимость с опытом и эффективностью?

Это основной вопрос, который рассматривается в настоящем документе путем анализа различных моделей институтов омбудсмана и подходов, а также различных соображений.

В чем должна состоять основная задача института омбудсмана: в разрешении отдельных жалоб или попытке осуществления перемен, направленных на улучшение условий службы в армии?

Это наводит на вопрос об эффективности моделей, основанных на отдельных жалобах в сравнении с более открытыми системами, и о преимуществах каждой из этих моделей. Возникает вопрос, не станет ли более открытый институт менее эффективным в плане возмещения ущерба пострадавшим, если он будет уделять внимание вопросам политики?

Обосновано ли наличие у института омбудсмана полномочий по даче обязательных для исполнения указаний после окончания расследования?

С одной стороны это придает стимул отдельным заявителям, которые в противном случае могут усомниться в том, что их обращение имеет смысл. С другой стороны, существует риск нарушения субординации вследствие применения подобных полномочий.

Должна ли существовать прямая взаимосвязь между результатом расследования и осуществлением процессуальных действий в соответствии с военной дисциплиной или в уголовном суде?

При наличии возможности установления личностей и представления рекомендаций о последующих процессуальных действиях, необходимо обеспечить соответствие полномочий

института омбудсмана общепринятым доказательным и правовым гарантиям, в согласии с правом на справедливый суд. В противном случае, дальнейшие процессуальные действия в отношении данных лиц могут быть поставлены под сомнение из-за расследования, проведенного институтом омбудсмана.

Куда и как институт омбудсмана должен представлять отчеты о результатах расследований?

Можно сказать, что независимость требует, чтобы публикацию отчетов института омбудсмана контролировал сам институт, а не руководство вооруженных сил или правительство. Демократические институты, такие как парламентские комитеты, также должны играть важную роль в получении отчетов и оказании давления для проведения в жизнь необходимых политических изменений.

Приложение II



РОЛЬ ИНСТИТУТОВ ОМБУДСМЕНА В ЗАЩИТЕ ПРАВ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ

ГАЛЕРЕЯ «SEGMENT GALERIE I», ХОФБУРГ, ВЕНА
14 октября 2013 года

ПОВЕСТКА ДНЯ

08:30-09:00 **Регистрация участников**

09:00-09:30 **Приветственные слова**

Г-жа Снежана Бокулич, глава Департамента по правам человека, Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ)

Посол Хуберт Вюрт, председатель Форума ОБСЕ по сотрудничеству в области безопасности (ФСОБ)

Подполковник Детлеф Хемпель, координатор по вопросам «Кодекса поведения, касающегося военно-политических аспектов безопасности», Форум ОБСЕ по сотрудничеству в области безопасности (ФСОБ)

09:30-10:00 **Основной доклад: Ее Превосходительство Элизабет Рен, государственный министр, Финляндия**

Основной докладчик объяснит важность включения вопросов прав человека и гендерных аспектов в деятельность сектора безопасности. В докладе будут затронуты такие вопросы, как институциональная независимость и контроль как основные элементы эффективных институтов омбудсмена, защита прав и доверие в вооруженных силах.

Модератор **Г-жа Снежана Бокулич**, глава Департамента по правам человека, Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ)

Дискуссия

10:00-10:15 **Короткий перерыв**

10:15-11:15 **Группа 1: Институты омбудсмена: модели, мандаты и подходы**

Участники дискуссии представят основные модели институтов военного омбудсмена, их мандаты и компетенции. В общих чертах будут проанализированы преимущества и недостатки различных подходов, а также роль институтов омбудсмена в защите прав военнослужащих в более широком контексте верховенства закона. Состоится короткая презентация проекта ДКВС/БДИПЧ по институтам военного омбудсмена.

Модератор: **Д-р Сьюзен Аткинс**, уполномоченная по жалобам военнослужащих, Великобритания

Участники дискуссии:

Д-р Ханс Борн, заместитель научного руководителя, и **г-жа Риина Турито**, научный ассистент, Женевский центр по демократическому контролю над вооруженными силами (ДКВС)

Г-н Баук Снойп, младший сотрудник, Центр европейских исследований в области безопасности (CESS)

11:15-12:45 **Группа 2: Институты омбудсмена: осуществление независимого контроля**

Участники дискуссии представят мандат и деятельность институтов военного омбудсмена, которые они представляют. Особое внимание будет уделено ключевым факторам, включая независимость, которые определяют эффективность институтов омбудсмена в осуществлении контроля и защите прав человека в вооруженных силах.

Модератор: **г-н Ойвинд Хойен**, советник по правам человека, Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ)

Участники дискуссии:

Г-н Рене Хофман, личный помощник комиссара вооруженных сил Бундестага Германии

Г-н Пьер Дайгл, уполномоченный Департамента национальной обороны и вооруженных сил Канады

Дискуссия

12:45-14:00

Обед

14:00-15:30

Группа 3: Институты омбудсмана: работа с жалобами и предоставление необходимой защиты

Участники дискуссии расскажут о механизмах рассмотрения жалоб, существующих в институтах омбудсмана, которые они представляют, и представят практические примеры того, как эти механизмы способствуют защите основных свобод конкретных военнослужащих обоих полов. Участники также обсудят вопросы сотрудничества с другими институтами, гражданским обществом и другими заинтересованными сторонами при работе с жалобами и случаями нарушения прав человека.

Модератор: Д-р Ханс Борн, заместитель научного руководителя, Женевский центр по демократическому контролю над вооруженными силами (ДКВС)

Участники дискуссии:

Г-н Арам Вардеванян, руководитель Отдела правового анализа, Аппарат защитника прав человека Республики Армения

Г-жа Косана Бекер, помощник комиссара по вопросам равенства, Сербия

Полковник Энес Хусенович, генеральный инспектор, Министерство обороны, Босния и Герцеговина

Дискуссия

15:30-15:45

Короткий перерыв

15:45-17:15

Группа 4: Институты омбудсмана: создание независимого института военного омбудсмана

Участники дискуссии поделятся соображениями и взглядами о необходимости создания независимого института военного омбудсмана. Они обсудят практический опыт создания таких институтов или меры, предпринятые в поддержку их создания.

Модератор: полковник Антон Айшер, главный военный советник Постоянного представительства Австрии при ОБСЕ

Участники дискуссии:

Д-р Сьюзен Аткинс, уполномоченная по жалобам военнослужащих,
Великобритания

Г-н Иракли Сесиашвили, председатель Комитета по вопросам
обороны и безопасности Парламента Грузии

Дискуссия

17:15-17:30 Заключительное слово

Г-жа Снежана Бокулич, глава Департамента по правам человека,
Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека
(БДИПЧ)