



association pour la prévention de la torture
asociación para la prevención de la tortura
association for the prevention of torture

Национальные правозащитные учреждения в роли национальных превентивных механизмов: возможности и проблемы

Декабрь 2013 г.

Введение

Факультативный протокол Конвенции ООН против пыток (ФПКПП) создает систему предупреждения пыток, в основе которой лежит посещение мест содержания под стражей международным органом - Подкомитетом, и национальными организациями - национальными превентивными механизмами. Государства вправе наделять одно или несколько существующих или вновь созданных учреждений полномочиями НПМ. С момента принятия OPCAT в 2006 году наблюдается рост числа национальных правозащитных учреждений (НПЗУ), которые государства назначают в качестве своих национальных превентивных механизмов в соответствии с Факультативным протоколом.

В этом году отмечается двадцатая годовщина принятия "Принципов, касающихся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав" ("Парижских принципов") - свода норм, регулирующих и направляющих деятельность национальных правозащитных учреждений, что дает нам замечательный повод задуматься о роли НПЗУ, в том числе в деле предупреждения пыток и иных видов жестокого обращения. С этой целью данный брифинг с учетом семилетнего опыта работы НПМ с момента принятия ФПКПП рассматривает возможности и проблемы, возникающие в процессе деятельности НПЗУ, наделенных полномочиями национальных превентивных механизмов.

После перечисления некоторых ключевых понятий брифинг обращается к основным возможностям и проблемам, с которыми сталкиваются национальные правозащитные учреждения, действующие в качестве НПМ. Затем более подробно рассматриваются разные виды НПЗУ, наделенных полномочиями НПМ (омбудсмены, комиссии по правам человека, консультативные органы, а также модель "омбудсмен плюс" и специально предусмотренная модель НПЗУ), и значение их индивидуальных особенностей в контексте исполнения мандата НПМ.

Брифинг предназначен как для самих НПЗУ, так и для организаций, которые стремятся повысить эффективность национальных правозащитных организаций, действующих в качестве НПМ, включая гражданское общество, международные организации и правительственные органы. Мы надеемся, что данный документ поможет укреплению потенциала и эффективности НПЗУ при осуществлении мандата национального превентивного механизма.

1. Понятия

1.1 Национальные превентивные механизмы (НПМ)

Национальные превентивные механизмы это организации, назначенные государствами во исполнение Факультативного протокола Конвенции ООН против пыток (ФПКПП)¹ для предупреждения пыток и иных форм жестокого обращения на национальном уровне. В рамках предоставленного мандата НПМ проводят регулярные посещения мест лишения свободы, представляют доклады и вносят рекомендации, касающиеся действующего законодательства или законопроектов. В лице НПМ международный договор впервые предусмотрел создание национальных органов, призванных способствовать его исполнению. ФПКПП вступил в силу в 2006 году и на настоящий момент к нему присоединилось 70 государств-участников, при этом в 51 государстве уже назначены собственные национальные превентивные механизмы.

ФПКПП не содержит предписаний в отношении формы или структуры НПМ и государствам предоставлено право наделять одно или несколько существующих или вновь созданных учреждений полномочиями НПМ. Однако протокол содержит минимальные требования к НПМ,² в соответствии с которыми национальный превентивный механизм должен:

- Быть независимым (функциональная, кадровая и ведомственная независимость)³
- Обладать достаточными ресурсами (финансовыми, кадровыми, организационными)⁴

¹ Более подробные сведения о ФПКПП содержатся в совместной публикации Ассоциации по предупреждению пыток (АПП) и Межамериканского Института Прав Человека (МИПЧ) *"Факультативный протокол к Конвенции ООН против пыток: Руководство по выполнению"* (переработанное издание 2010 года).

² Подробное описание указанных положений содержится в руководстве Ассоциации по предупреждению пыток (АПП) *"Учреждение и назначение национальных превентивных механизмов"* (2006 г.). Также документ АПП *"Национальные комиссии по правам человека и канцелярии омбудсменов/омбудсмен в качестве национального превентивного механизма в рамках ФПКПП"* (2008 г.) рассматривает каждое из основных требований к НПМ, предусмотренных ФПКПП, а также сложности, связанные с назначением НПЗУ в качестве НПМ.

³ Статья 18 (1) ФПКПП.

⁴ Статья 18 (3) ФПКПП.

- Обладать достаточным и разносторонним опытом для выполнения своего мандата⁵
- Обладать правами и гарантиями, в частности, иметь право доступа во все места лишения свободы, к любым сведениям и лицам⁶
- Пользоваться льготами и иммунитетом (в том числе защитой от санкций и правом на соблюдение конфиденциальности информации).⁷

ФПКПП также предусматривает создание международного органа в составе ООН - Подкомитета по предупреждению пыток (ППП), который проводит посещения и консультирует по вопросам применения ФПКПП. В рамках своего мандата ППП предоставляет рекомендации в отношении создания и работы эффективных НПМ.⁸ Он проводит ознакомительные поездки по странам с целью проследить развитие НПМ, а также разрабатывает руководящие документы, такие как "Руководящие принципы для НПМ"⁹ и "Инструмент аналитической самооценки для НПМ".¹⁰ ФПКПП также предусматривает прямое взаимодействие между ППП и НПМ.¹¹

1.2 Национальные правозащитные учреждения (НПЗУ)

Национальные правозащитные организации это внутригосударственные органы, обладающие мандатом на защиту и поощрение прав человека в силу конституции и/или законодательства.¹² НПЗУ финансируются государством, но остаются от него независимыми - в процессе соблюдения прав человека они образуют "мост" между гражданским обществом и правительством. В разных странах НПЗУ называются по-разному: комиссия, комитет или совет по правам человека, омбудсмен, общественный защитник, *уполномоченный* или *защитник*. Национальные правозащитные учреждения не обязаны своим появлением международному договору и существуют значительно дольше национальных превентивных механизмов.

Парижские принципы это свод международных принципов, принятый Генеральной Ассамблеей ООН для формирования и регулирования работы национальных правозащитных учреждений,¹³ предусматривающий их

⁵ Статья 18 (2) ФПКПП.

⁶ Статья 20 ФПКПП, пункты (а) - (f).

⁷ Статья 21 ФПКПП.

⁸ Статья 11 (b) ФПКПП.

⁹ Подкомитет ООН по предупреждению пыток, *Руководящие принципы, касающиеся национальных превентивных механизмов*, 2010 г. (CAT/OP/12/5).

¹⁰ Подкомитет ООН по предупреждению пыток, *Инструмент аналитической самооценки для национальных превентивных механизмов*, 2012 г. (CAT/OP/1).

¹¹ Статья 20 (f) ФПКПП.

¹² Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), Серия материалов по вопросам профессиональной подготовки № 4, Национальные правозащитные учреждения: история, принципы, роль и функции (ред. 1, 2010 г.), стр. 13.

¹³ Парижские принципы были сформулированы в ходе первого Международного совещания по вопросу о национальных учреждениях, занимающихся поощрением и защитой прав человека, проходившего в Париже (7-9 октября 1991 г.), и утверждены Резолюцией Комиссии по правам человека 1992/54 в 1992 г. и Резолюцией Генеральной ассамблеи 48/134 в 1993 г.

независимость, широкие полномочия в области прав человека, достаточное финансирование, а также прозрачный и представительный процесс отбора и назначения кадров.¹⁴ Принципы устанавливают стандарт для оценки законности и надежности НПЗУ и формируют основу для коллегиального обзора Подкомитетом по аккредитации (ПКА) и Международным координационным комитетом (МКК) национальных учреждений по поощрению и защите прав человека.¹⁵

Подкомитет по аккредитации при ПКА занимается разработкой "Замечаний общего порядка", касающихся вопросов толкования Парижских принципов,¹⁶ которые содержат полезные рекомендации по многим вопросам, связанным с учреждением НПМ (как НПМ, являющихся НПЗУ, так и нет).¹⁷

На сегодняшний момент в мире действует более 100 НПЗУ, из них 69 аккредитованы ПКА как полностью соответствующие Парижским принципам.¹⁸ Их роль в области поощрения и защиты прав человека признана международным сообществом.¹⁹ НПЗУ также призываются способствовать предупреждению пыток и других видов жестокого обращения,²⁰ что может осуществляться различными способами.²¹ Данный брифинг рассматривает вопросы, связанные с деятельностью

¹⁴ УВКПЧ, *Парижские принципы: ориентир для национальных правозащитных учреждений на протяжении 20 лет* (30 мая 2013 г.) по состоянию на 16 декабря 2013 г.:

<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/ParisPrinciples20yearsguidingtheworkofNHRI.aspx>

¹⁵ Международный координационный комитет национальных учреждений по поощрению и защите прав человека (МКК) был учрежден на Международной конференции НПЗУ в Тунисе в 1993 г. Он координирует деятельность НПЗУ, подчиняющихся Парижским принципам, по всему миру, а также занимается аккредитацией ее участников (при условии, что официальное признание НПЗУ удовлетворяет и полностью соответствует Парижским принципам). Аккредитация происходит в соответствии с процедурными правилами Подкомитета по аккредитации (ПКА) при Международном координационном комитете (МКК). ПКА может присвоить НПЗУ один из следующих трех статусов: Статус "А" указывает, что член МКК, обладающий правом голоса, полностью соответствует Парижским принципам; Статус "В" указывает, что член Комитета, являющийся наблюдателем, не полностью соответствует Парижским принципам или еще не представил достаточную документацию для такого определения; и, наконец, Статус "С" указывает, что НПЗУ не является членом Комитета и не соответствует Парижским принципам. Смотрите УВКПЧ, Серия материалов по вопросам профессиональной подготовки № 4, Национальные правозащитные учреждения: история, принципы, роль и функции (ред. 1, 2010 г.), стр. 44-45.

¹⁶ Замечания общего порядка Подкомитета по аккредитации (ПКА) при Международном координационном комитете национальных учреждений по поощрению и защите прав человека (МКК), приняты в Женеве в мае 2013 г., по состоянию на 16 декабря 2013 г.

<http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Documents/ICC%20SCA%20General%20Observations.pdf>

¹⁷ В Тунисе заинтересованные стороны положили некоторые замечания ПКА в основу закона о создании новой Национальной службы по предупреждению пыток.

¹⁸ Веб-сайт ПКА по состоянию на 19 ноября 2013 г.:

<http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/HistoryNHRIs.aspx>

¹⁹ Резолюция Генеральной ассамблеи ООН: *Роль институтов омбудсмана и посредника и других национальных правозащитных учреждений в поощрении и защите прав человека*, 20 декабря 2012 г. (A/RES/65/207); Резолюция Совета ООН по правам человека: *Национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека* (A/HRC/RES/20/14).

²⁰ Смотрите, к примеру, совместную публикацию Азиатско-тихоокеанского форума национальных учреждений по вопросам прав человека (АТФ), АПП и УВКПЧ *Предупреждение пыток: практическое руководство для национальных правозащитных учреждений* (2010), а также Найробийская декларация, принятая на девятой международной конференции национальных учреждений по поощрению и защите прав человека, Найроби, Кения, 21-24 октября 2008 г., §§ 39-43.

²¹ АТФ, АПП и УВКПЧ, *Предупреждение пыток: практическое руководство для национальных правозащитных учреждений* (2010 г.).

национальных правозащитных учреждений, на которых в соответствии с ФПКПП возложены полномочия по предупреждению пыток в качестве НПМ.

1.3 Национальные правозащитные организации в роли национальных превентивных механизмов

С момента вступления в силу ФПКПП семь лет назад национальные правозащитные организации играют важную роль в его исполнении. На настоящий момент большинство государств-участников ФПКПП, которые назначили НПМ, наделили этим мандатом НПЗУ: из 51 назначенного национального превентивного механизма 34 являются НПЗУ, выполняющими функции НПМ единолично или совместно с другими органами. Большинство из них находится в Европе (24 из 32 НПМ региона), шесть - на американских континентах (из 11) и по два в Азии и Африке (из 3 и 4, соответственно).

Среди них встречаются различные виды НПЗУ: омбудсмены, комиссии по правам человека и консультативные органы. Также некоторые НПЗУ действуют в качестве национальных превентивных механизмов совместно с гражданским обществом (модель "омбудсмен плюс") или с иными учреждениями. В большинстве случаев в качестве НПМ были назначены уже существующие НПЗУ. Но в двух странах (Чили и Уругвае) мандат НПМ с момента его учреждения был предоставлен вновь созданному НПЗУ.²²

С 2011 года при проведении аккредитации национальных правозащитных учреждений принимается во внимание, соблюдают ли НПЗУ, действующие в роли НПМ, в процессе работы Парижские принципы. В соответствии с определением Подкомитета по аккредитации (ППА) при МКК²³ он рассматривает вопросы, связанные с мандатом НПЗУ на выполнение функций НПМ (правовая основа и пределы компетенции), квалификацией и опытом персонала, наличием достаточных ресурсов, а также рассматривает эффективность выполнения функций в соответствии с ФПКПП. ППА также рассматривает любые руководящие указания, исходящие от любых договорных органов (в том числе ППП).

ФПКПП ссылается на Парижские принципы и призывает государства-участников обеспечить их надлежащее соблюдение при формировании своих национальных превентивных механизмов.²⁴ При этом понимается, что соблюдение Парижских принципов носит рекомендательный характер и не может служить критерием для оценки. Процесс аккредитации ППА может привести к укреплению позиций НПЗУ в качестве национальных механизмов, но необходимо отметить, что роль его ограничена, потому что Парижские принципы носят общий характер и

²² В Ливане Парламент в настоящий момент рассматривает законопроект об учреждении Национального правозащитного учреждения (в том числе постоянного комитета по предупреждению пыток в качестве НПМ).

²³ Подкомитет по аккредитации (ППА) при Международном координационном комитете национальных учреждений по поощрению и защите прав человека (МКК), Замечания общего порядка, приняты в Женеве в мае 2013 г., статья 2.9.

²⁴ Статья 18 (4)s ФПКПП.

адресованы органам по правам человека в целом. К примеру, некоторые принципы не могут применяться в контексте ФПКПП, в то время как другие могут заменяться более подробными положениями Факультативного протокола.

Подкомитет высказал позицию о том, что "аккредитация национальных правозащитных учреждений в соответствии со стандартами Парижских принципов является дополнительным механизмом и не должна использоваться в качестве процедуры аккредитации национальных механизмов в целом, потому что решение по каждому конкретному случаю должно приниматься Подкомитетом".²⁵

2. Назначение НПЗУ в качестве национальных превентивных механизмов: возможности

Назначение национальных правозащитных учреждений в качестве национальных превентивных механизмов в соответствии с ФПКПП может иметь ряд преимуществ. То обстоятельство, что (в большинстве случаев) ими являются уже существующие учреждения с мандатом в области прав человека предполагает, что, как правило, они обладают характерными чертами, опытом, методологией и инфраструктурой, способствующими выполнению мандата НПМ.

А также в соответствии с Парижскими принципами НПЗУ, как правило, независимы от государства. Независимость также является одним из основных критериев НПМ, и несмотря на возможные различия между этими структурами, очевидно, что между ними много общего.²⁶ Более того, многие НПЗУ заработали крепкую репутацию и завоевали доверие, которыми могут воспользоваться НПМ при создании конструктивного диалога с властями о мерах защиты лиц, лишенных свободы. Позитивный общественный статус может также способствовать распространению НПМ информации о своем мандате и деятельности среди широкой общественности, а также развитию сотрудничества с представителями гражданского общества на национальном уровне.²⁷

Часто НПЗУ обладают компетенцией, соответствующей работе НПМ, многие из них имеют опыт посещения мест содержания под стражей. И хотя в основном эти посещения обусловлены жалобами или необходимостью проводить расследования, а не профилактическим мониторингом, который предусматривается ФПКПП, опыт, полученный при посещении различных мест содержания под стражей, и основные проблемы, которые служат поводом для жалоб, могут оказаться полезными в работе по предупреждению пыток.

Многие НПЗУ обладают опытом по оценке стандартов в области прав человека и взаимодействию с системой по защите прав человека, предусмотренной

²⁵ ППП, Третий ежегодный доклад ППП (март 2010 г.) (CAT/C/44/2).

²⁶ ФПКПП содержит ссылку на Парижские принципы, что еще раз подтверждает наличие общих черт.

²⁷ ППП, Инструмент аналитической самооценки для национальных превентивных механизмов (2012), §§ 30, 32 и 33.

Парижскими принципами, что полезно для НПМ, так как ФПКПП также предусматривает, что НПМ учитывают нормы ООН в области прав человека и устанавливают прямой контакт с ППП - органом ООН, учрежденным в соответствии с ФПКПП.²⁸ При этом их широкие полномочия в области прав человека предполагают возможное наличие штатных специалистов, которые могут способствовать работе НПМ, например, юристов, квалификация которых позволяет анализировать и комментировать законопроекты, или коммуникационных групп, которые могут проводить кампании по повышению уровня осведомленности о предупреждении пыток.

Ряд национальных превентивных механизмов из числа национальных правозащитных учреждений уже играют более широкую превентивную роль. К примеру в 2012 году омбудсмен Республики Македония, действуя в качестве НПМ, представил в Министерство юстиции заключение с рекомендациями об усилении механизмов мониторинга и защиты содержащихся под стражей детей в предложенном законопроекте о правосудии в отношении несовершеннолетних.²⁹ Омбудсмен Македонии также представил заключение в Министерство внутренних дел о дополнениях и поправках в инструкции и стандартные оперативные действия, регулирующие работу полиции, основываясь на выводах, полученных в ходе превентивных посещений.³⁰ В Чешской Республике Общественный защитник прав занимается разработкой стандартов обращения, которые в 2011 году дополнены стандартами обращения с детьми, оказавшимся в трудной жизненной ситуации.

Некоторые НПЗУ смогли привлечь своих штатных специалистов к работе над представлениями НПМ по вопросам права и политики. К примеру, на Мальдивских островах Правовой департамент Комиссии по правам человека Мальдивских островов содействует работе подразделения НПМ посредством составления комментариев к национальному законодательству о предупреждении пыток.³¹ При отсутствии штатных специалистов к сотрудничеству привлекались внешние эксперты.³²

²⁸ Статья 19 (b) и 20 (f) ФПКПП.

²⁹ Омбудсмен Республики Македония, Сведения о заключении по законопроекту о правосудии в отношении несовершеннолетних, представленному Министерству юстиции (4 сентября 2012 г.) по состоянию на 16 декабря 2013 г. <http://www.Ombudsman.mk/Ombudsman/upload/NPM-dokumenti/2012/Mislenje%20do%20Min.za%20pravda%20Ang%2004.09.2012.pdf>

³⁰ По состоянию на 16 декабря 2013 г.: <http://www.Ombudsman.mk/Ombudsman/upload/NPM-dokumenti/2012/Informacija%20za%20dostaveno%20mislenje%20Ang%2031.08.2012.pdf>, а также <http://www.Ombudsman.mk/Ombudsman/upload/NPM-dokumenti/2012/Mislenje%20do%20MVR%2023.03.2012-ang.pdf>

³¹ АПП, База данных по ФПКПП по состоянию на 16 декабря 2013 г. http://www.apt.ch/en/opcat_pages/npm-internal-organisation-11/

³² Такая ситуация сложилась в Дании, где НПМ включает в себя канцелярию омбудсмена, который работает в сотрудничестве с НПО "DIGNITY" и Датским институтом по правам человека (ДИПЧ), у которых имеется значительный опыт по составлению замечаний и рекомендаций по вопросам законодательства. В соответствии с принципами, регулирующими сотрудничество между указанными учреждениями, ДИПЧ разъясняет другим участникам НПМ правовые вопросы, связанные с мандатом НПМ, и формулирует замечания национального превентивного механизма по данной проблеме. В случае несогласия "DIGNITY" и ДИПЧ вправе подготовить свои собственные замечания.

НПЗУ, действующие в качестве НПМ, могут обеспечить определенную защиту от вмешательства в условиях нестабильной политической обстановки. Статус, признаваемый международным сообществом за НПЗУ (подтверждаемый предоставлением особого права голоса НПЗУ, обладающим Статусом "А" в системе ООН по защите прав человека),³³ а также сплоченность между НПЗУ могут предоставить дополнительную защиту, которой может не обладать специально созданный НПМ.

Назначение НПЗУ в качестве НПМ может позволить государствам избежать создания нескольких дублирующих друг друга органов с пересекающимися функциями. При этом решение о назначении НПЗУ в качестве НПМ не должно основываться на соображениях целесообразности и "малозатратности", потому что деятельность национального правозащитного учреждения практически всегда требует привлечения внешних ресурсов для выполнения дополнительных функций НПМ, о чем пойдет речь в следующем разделе. Главной задачей всегда должно быть создание наиболее эффективного национального превентивного механизма в условиях конкретной страны.

3. Назначение НПЗУ в качестве национальных превентивных механизмов: основные проблемы

Данный раздел рассматривает основные сложности, возникающие в работе НПЗУ, наделенных мандатом НПМ, и предлагает возможные пути преодоления некоторых из них. В данной связи представляется уместным отметить, что Подкомитет по предупреждению пыток рассматривает создание эффективных НПМ как долгосрочный процесс.³⁴

3.1 Правовая основа и объем полномочий

Возможное отсутствие указания на мандат НПМ в законодательстве - вот первая сложность, связанная с исполнением национальным правозащитным учреждением роли НПМ. В то время как ФПКПП не предусматривает наличия законодательной базы для создания НПМ, ППП рекомендует четко излагать мандат и полномочия НПМ в конституционном или законодательном акте.³⁵ По опыту известно, что это особенно важно при назначении НПЗУ в качестве НПМ, ведь, как правило, мандат этих учреждений уже прописан в законодательстве или в конституции. Парижские принципы предусматривают меры по защите их

³³ Смотрите публикацию Азиатско-тихоокеанского форума национальных учреждений по вопросам прав человека: *Международные нормы в области прав человека и международная система по защите прав человека: Руководство для национальных правозащитных учреждений* (2012 г.), главы 5, 6 и 7.

³⁴ ППП, Предварительные руководящие принципы дальнейшей деятельности по созданию национальных превентивных механизмов, Первый ежегодный доклад ППП (2008 г.) (CAT/C/40/2).

³⁵ СПП, Руководящие принципы, касающиеся национальных превентивных механизмов (2010 г.), §7.

независимости и автономности.³⁶ Парламентская работа и обсуждения, предшествующие принятию законов, также могут повысить уровень осведомленности представителей законодательной и исполнительной власти о роли НПМ, а также обеспечить им более высокий статус и даже возможность привлечения больших финансовых ресурсов.

Полномочия ряда НПЗУ на деятельность в качестве национального превентивного механизма прописаны в законе.³⁷ В некоторых странах законодательство прописывает мандат и подробные полномочия НПМ в соответствии с рекомендациями ППП. В бывшей югославской республике (Б.Ю.Р.) Македония, к примеру, поправки к законодательству об омбудсмене предусматривают специальные полномочия по приведению этого института в соответствие с требованиями ФПКПП. Из этого следует, что омбудсмен будет проводить регулярные необъявленные посещения во все места лишения свободы, где ему будет предоставлен доступ ко всем сведениям. Закон также устанавливает в отношении должностных лиц обязанность информировать омбудсмена о выполнении его рекомендаций в течение 30 дней после получения его отчетов.

В других странах закон ограничивается указанием конкретных учреждений в качестве НПМ. К примеру, в Испании в закон об омбудсмене³⁸ были внесены дополнения, предоставляющие ему мандат НПМ в соответствии с ФПКПП (его функции возложены на Заместителя омбудсмена) и создающие Консультативный совет, призванный содействовать этому НПМ в технических и правовых вопросах. Однако другие полномочия и привилегии, предусмотренные ФПКПП, не были предусмотрены законодательством.

При этом в некоторых случаях полномочия НПЗУ в качестве НПМ никак не определены законом. В таких странах НПЗУ назначаются в качестве НПМ указом президента или постановлением исполнительной власти (как до недавнего времени в Коста-Рике), простым уведомлением в адрес ППП (Эквадор, Чили) или на основании официального заявления по случаю ратификации ФПКПП (Словения). Такое положение может осложнить защиту независимости и стабильности НПМ, а также затруднить понимание и принятие мандата и полномочий НПМ со стороны властей. Также важно придавать мандату национального превентивного механизма такой же статус, как и другим направлениям деятельности НПЗУ, чтобы не допустить снижения его приоритетного значения в рамках учреждения.

В этой связи некоторые НПЗУ, наделенные мандатом НПМ, активно добивались закрепления мандата в законе.³⁹ В декабре 2013 года, когда заканчивалась работа

³⁶ ППА при МКК, Замечания общего порядка (2013 г.), 1.2(i).

³⁷ Это относится к Армении, Албании, Австрии, Болгарии, Хорватии, Чешской Республике, Эстонии, Грузии, Люксембурге, Бывшей югославской Республике Македония, Черногории, Польше, Сербии и Испании.

³⁸ Реформа основного закона 3/1081 от 15 октября 2009 г.

³⁹ ППА при МКК также рекомендует, чтобы полномочия НПМ, предоставленные НПЗУ, были прописаны в законе. К примеру, в октябре 2011 года ППА при МКК рекомендовал Мексиканской комиссии по правам человека внести поправки к закону, предусматривающему ее создание, и указать ее назначение в качестве

над данным брифингом, в Коста-Рике⁴⁰ и на Мальдивских островах⁴¹ были приняты законы, предусматривающие правовую основу деятельности соответствующих НПМ. Это стало результатом длительной работы НПЗУ и их подразделений, выполняющих функции НПМ, обеих стран.

В Чили и Уругвае мандат национального превентивного механизма был предоставлен вновь созданному НПЗУ сразу же в момент его учреждения. И хотя такая ситуация позволяет четко определить мандат НПМ в законодательстве, учреждающем это национальное правозащитное учреждение, эта возможность не была использована. К примеру, Чили ратифицировало ФПКПП в 2008 году, в том время как вопрос о создании нового НПЗУ обсуждался в стране. На следующий год на основании закона был учрежден Национальный институт по правам человека и правительство уведомило Подкомитет ООН по предупреждению пыток о назначении НПЗУ в качестве НПМ. Однако законодательство о НПЗУ не содержит положений об указанном мандате НПМ.⁴² НПЗУ подготовило предложение о том, чтобы ему были официально предоставлены полномочия и необходимые ресурсы НПМ. Предложение находится в стадии рассмотрения национальными властями.

3.2 Внедрение нового превентивного подхода

Одним из самых сложных задач НПЗУ, облеченных мандатом НПМ, является внедрение нового подхода, основанного на предупреждении. Традиционно в полномочия комиссий по правам человека и в особенности омбудсмана входит рассмотрение жалоб, проведение расследований, фиксирование и устранение отдельных нарушений прав человека. Деятельность по рассмотрению жалоб и проведению расследований носит характер реагирования, она направлена на уже допущенные нарушения прав человека. Работа НПМ по предупреждению пыток, напротив, имеет комплексный и превентивный характер, она должна проводиться даже при отсутствии жалоб. Целью является предупреждение ситуаций, порождающих жалобы, при помощи, в первую очередь, конструктивного диалога, а не публичной огласки и порицания.

Потребность в серьезных концептуальных и методологических изменениях имеется даже если полномочия НПЗУ уже включают мандат на посещения. Превентивные посещения в рамках ФПКПП отличаются от других видов посещений по целям, предметному охвату и методологии. С получением мандата

НПМ. Смотрите публикацию Международного координационного комитета национальных учреждений: "Отчет и рекомендации сессии подкомитета по аккредитации (ППА)", Женева, 25-28 октября 2011 года, пункт 2.6.

⁴⁰ Закон 8459 о НПМ.

⁴¹ На Мальдивских островах полномочия национального превентивного механизма, переданные Комиссии по правам человека, были зафиксированы в Законе против пыток.

⁴² К примеру, Национальный институт по правам человека в Чили указал в своем первом годовом отчете (2010 г.), что несмотря на то, что правительство уведомило ППП о назначении НПЗУ в качестве НПМ, указанное национальное правозащитное учреждение не приведено в соответствие с требованиями ФПКПП и ему не предоставлены полномочия НПМ в достаточном объеме. НПЗУ настаивало, что НПМ должны предусматриваться законом.

НПМ национальным правозащитным учреждениям часто приходится изменять сложившийся стиль работы, делать его более комплексным, превентивным и направленным на предупреждение пыток. Многим учреждениям это удается благодаря внедрению новой методологии проведения превентивных и последующих посещений.⁴³

В то же время НПЗУ продолжают вести работу, основанную на рассмотрении жалоб, включая получение жалоб от лиц, лишенных свободы, и проводить посещения мест содержания под стражей для расследования случаев применения пыток, жестокого обращения или иных нарушений прав человека.

Опыт некоторых НПЗУ показывает, что отсутствие четкого разграничения этих двух (превентивной и реактивной) ролей в глазах представителей власти затрудняет построение конструктивного диалога в целях предупреждения пыток, предусмотренного ФПКПП. Часто это обусловлено тем, что критикующий и обличительный характер работы НПЗУ при рассмотрении жалоб может приводить к нежеланию правительственных органов сотрудничать с ними в качестве НПМ, особенно если НПЗУ принимают участие в судебных разбирательствах или направляют в прокуратуру дела о привлечении к уголовной ответственности.⁴⁴

Опасность смешения указанных ролей возрастает, когда одни и те же сотрудники занимаются как работой по рассмотрению жалоб, так и осуществлением деятельности по задачам НПМ в рамках НПЗУ (к примеру, на Кипре), а также при отсутствии специального подразделения, созданного для работы в качестве национального превентивного механизма (к примеру, в Эстонии и Республике Молдова). При посещении Республики Молдова ППП отметил, что "сотрудники Центра по правам человека занимаются не только вопросами НПМ, но также привлекаются к другим различным видам деятельности в рамках компетенции Канцелярии омбудсмана, что может помешать превентивному аспекту работы национального превентивного механизма".⁴⁵

В целях устранения указанных сложностей ППП рекомендует, что "если орган, назначенный в качестве НПМ, выполняет другие функции в дополнение к функциям, предусмотренным в Факультативном протоколе, выполнение его функций в качестве НПМ должно осуществляться в рамках отдельного подразделения или департамента, имеющего собственный персонал и бюджет".⁴⁶ Большинство НПЗУ во исполнение данных указаний создали отдельные

⁴³ К примеру, подразделение по задачам НПМ при Комиссии по правам человека Мальдивских островов стало применять новый механизм проведения мониторинга и новые методы составления отчетов и рекомендаций, смотрите Базу данных АПП по ФПКПП по состоянию на 16 декабря 2013 г.: http://www.appt.ch/en/opcat_pages/npm-working-methods-14/

⁴⁴ Смотрите публикацию АПП: "Национальные превентивные механизмы: методы реагирования и пределы полномочий в отношении нарушений прав лиц, лишенных свободы (август 2012 г.)

⁴⁵ Доклад Подкомитета по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания о консультативном посещении национального превентивного механизма Молдовы, доклад, направляемый национальному превентивному механизму (9 января 2013 г.) (CAT/OP/MDA/R.1), §15.

⁴⁶ ППП, *Руководящие принципы, касающиеся национальных превентивных механизмов* (2010 г.) (CAT/OP/12/5), §32.

подразделения по вопросам НПМ в рамках своих учреждений, на которые возложена основная работа в качестве НПМ. Наличие отдельного подразделения и признание его приоритетного значения в рамках НПЗУ может способствовать укреплению мандата национального превентивного механизма и позволит провести разграничение между превентивной работой НПМ и реактивной деятельностью НПЗУ.⁴⁷

3.3 Отдельное подразделение НПМ: статус, публичная видимость и взаимоотношения внутри учреждения

На практике при образовании отдельного подразделения по вопросам НПМ в рамках НПЗУ возникает вопрос о ведомственной принадлежности национально-превентивного механизма, возложено ли выполнение функций НПМ на подразделение/сотрудников по вопросам НПМ, на омбудсмена или членов комиссии по правам человека или на само национальное правозащитное учреждение. Это имеет значение в свете требований в отношении независимости, полномочий и привилегий НПМ, которые ФПКПП предъявляет к участникам НПМ, а также для определения места подразделения НПМ среди других подразделений национального правозащитного учреждения. В большинстве случаев законы, указы и сообщения о назначении НПМ не содержат разъяснений по этим вопросам и НПЗУ приходится решать их в процессе работы, иногда при помощи руководящих указаний ППП.

Общепринято считается, что если НПЗУ назначено в качестве национального превентивного механизма, то эту роль принимает на себя все учреждение. При этом право принятия окончательного решения от имени НПМ может оставаться и часто принадлежит омбудсмену/заместителю омбудсмена, комиссии по правам человека или комиссару по правам человека. В то же время в соответствии с рекомендациями ППП подразделения по вопросам НПМ должны обладать функциональной и финансовой автономией в рамках НПЗУ,⁴⁸ что предполагает у них наличие собственного бюджета и персонала. Важно, чтобы подразделения НПМ могли сами определять свою рабочую программу и принимать решения о расходовании ресурсов исходя из оценки своих потребностей по выполнению полномочий, предусмотренных ФПКПП.

Вопрос о независимости может быть более сложным, когда в состав НПМ входит НПЗУ и представители гражданского общества (модель "омбудсмен плюс", смотрите пункт 4.4 ниже). В таком случае сотрудники, выполняющие деятельность

⁴⁷ Некоторые национальные правозащитные учреждения также не допускают совмещения посещений в рамках мандата НПМ с посещениями в целях проведения расследований. К примеру, по имеющимся сведениям, в Азербайджане Комиссар проводит посещения, основанные на расследовании жалоб, отдельно от посещений по вопросам НПМ.

⁴⁸ ППП, Руководящие принципы, касающиеся национальных превентивных механизмов (2010 г.) (CAT/OP/12/5), §32.

НПМ, подотчетны коллегиальному органу НПМ (а не просто омбудсмену) и указанный коллегиальный орган должен иметь доступ к своему бюджету.⁴⁹

В силу того, что подразделение НПМ входит в состав учреждения, полномочия и привилегии, предоставленные ФПКПП (право на посещение мест лишения свободы, защита от санкций и запрет на разглашение собранных сведений, и т. д.)⁵⁰ должны распространяться на омбудсмена/членов комиссии по правам человека, а также на любых сотрудников, участвующих в посещении мест лишения свободы, в особенности на сотрудников подразделения по вопросам НПМ.

Возложение основных функций национального превентивного механизма на подразделение НПМ не препятствует участию других подразделений или сотрудников НПЗУ в данной работе. Более того, доступность расширенного опыта и знаний, которыми располагает учреждение, является одним из преимуществ наделения НПЗУ мандатом НПМ, в особенности при составлении замечаний в отношении законодательства (законопроектов) по вопросам лишения свободы. Также подразделения НПМ вправе направлять жалобы, поступившие в ходе посещений, в подразделение НПЗУ, занимающееся рассмотрением жалоб и проведением расследований. Сведения о количестве или характере жалоб, вызванных определенными проблемами или связанных с определенными местами лишения свободы, также могут оказаться полезными в работе НПМ.

Сотрудничество или обмен информацией между подразделением НПМ и иными отделами НПЗУ требует определенной координации, к примеру, при определении роли, цели и способов обмена информацией. Некоторые данные, связанные с НПМ, могут нуждаться в защите, например, для обеспечения конфиденциальности сведений, полученных членами групп, проводящих посещения (при отсутствии согласия на распространение сведений), или графика проведения необъявленных посещений. В целом, в рамках учреждения обмен сведениями должен проводиться с учетом служебной необходимости.

И наконец, ППП отметил, что осведомленность заинтересованных сторон о работе и полномочиях НПМ играет важную роль в укреплении авторитета и эффективности НПМ.⁵¹ Публичная видимость необходима при построении диалога о выполнении рекомендаций НПМ с представителями власти. Чтобы повысить осведомленность о необходимости предупреждения пыток и оправдать ожидания, возложенные на НПМ, важно обеспечить, чтобы общественность и лица, лишённые свободы, понимали характер работы НПМ. Однако, когда НПМ является частью НПЗУ, публичная видимость национального превентивного механизма может быть более низкой по сравнению со специализированными учреждениями,

⁴⁹ Смотрите ППП, Доклад, направляемый национальному превентивному механизму о консультативном посещении ППП Молдовы (2013 г.), §§ 18-20. Этот прецедент также рассматривается далее в разделе брифинга, посвященном модели "омбудсмен плюс".

⁵⁰ Статьи 19-21 ФПКПП.

⁵¹ Смотрите ППП, Доклад, направляемый национальному превентивному механизму о консультативном посещении ППП Молдовы (2013 г.), §21.

потому что работа НПМ по предупреждению пыток может смешиваться с деятельностью НПЗУ по общим вопросам.

Наличие отдельного подразделения НПМ может обеспечить публичную видимость перед лицом других заинтересованных сторон. Укрепление публичной видимости работы подразделения НПМ является важной задачей НПЗУ, наделенного полномочиями национального превентивного механизма. В рамках исполнения обязанности национальных превентивных механизмов по публикации годовых отчетов, предусмотренной ФПКПП, некоторые НПЗУ публикуют отдельные годовые отчеты по вопросам НПМ или как минимум посвящают мандату НПМ отдельную главу в своем годовом отчете. Также НПЗУ могут повысить публичную видимость при помощи небольших, но символически значимых мер: создания собственной интернет-страницы по вопросам НПМ, доступной с домашней страницы НПЗУ (например, в Коста-Рике, на Мальдивских островах, в Армении, Чешской республике), наличие логотипа национального превентивного механизма и даже использования специальной одежды для проведения посещений (Коста-Рика, Мексика).

3.4 Ресурсы НПМ: кадровые, финансовые и организационные

С проблемой дефицита ресурсов - кадровых, финансовых и организационных - сталкиваются многие национальные превентивные механизмы, в том числе действующие в составе НПЗУ. Проведение регулярных посещений во все места лишения свободы по всей стране, а их может быть много и они могут быть рассредоточены по всей территории, требует больших затрат. Для выполнения этой задачи НПЗУ, у которых зачастую нет опыта в проведении комплексных и частых программ посещений с участием экспертов по разным дисциплинам, практически всегда требуются дополнительные ресурсы.

ФПКПП прямо устанавливает, что Государства-участники "обязуются предоставлять необходимые ресурсы для функционирования национальных превентивных механизмов".⁵² В тексте Найробийской декларации, принятой на девятой международной конференции национальных учреждений по поощрению и защите прав человека в 2008 году, национальные правозащитные учреждения также постановили, что государства должны назначать НПЗУ в качестве НПМ только при наличии необходимых полномочий и ресурсов.⁵³

Незначительному числу НПЗУ дополнительные ресурсы были выделены специально для финансирования работы по вопросам НПМ. Такая ситуация наблюдается, к примеру, в Черногории,⁵⁴ Грузии, Австрии и Швеции. Однако в

⁵² Статья 18 (3) ФПКПП.

⁵³ Найробийская декларация (2008 г.), §39.

⁵⁴ В соответствии с сообщением, направленным в адрес ППП в феврале 2012 г., Защитнику прав и свобод человека (Канцелярии омбудсмена) в 2012 году были предоставлены дополнительные 58000 евро для выполнения полномочий НПМ. Смотрите АПП, База данных по ФПКПП по состоянию на 16 декабря 2013 г.: http://www.apt.ch/en/opcat_pages/npm-resources-19/

большинстве случаев ресурсы национального превентивного механизма считаются частью финансовых средств всего учреждения, при этом не указывается, что на выполнение задач НПМ были выделены дополнительные ресурсы.

Дефицит ресурсов сокращает возможности многих НПЗУ по выполнению функций НПМ, и это обстоятельство подчеркивается многими органами, включая сами национальные превентивные механизмы. К примеру, в своем годовом отчете за 2009 год омбудсмен Польши сообщил ППП о нехватке финансирования и попросил Подкомитет принять меры.⁵⁵ В 2009 году в отношении испанского национального превентивного механизма Комитет ООН против пыток рекомендовал Испании: *"(...) обеспечить, чтобы Народный защитник располагал надлежащими людскими, материальными и финансовыми ресурсами для целей независимого и эффективного осуществления своего мандата по всей стране."* После 2011 года Подкомитет по аккредитации при МКК рекомендовал предоставить национальным правозащитным учреждениям Польши, Грузии, Коста-Рики и Республики Македония достаточные ресурсы, необходимые им для выполнения своих функций в качестве НПМ.

Следует отметить, что вопрос о достаточности финансирования НПМ также зависит от способа распределения средств внутри НПЗУ. Иногда широкие общие полномочия НПЗУ отвлекают внимание от узкоспециальной и затратной функции НПМ. Для обеспечения независимости и автономности работы национальных превентивных механизмов ППП рекомендовал выделять подразделениям НПМ собственный бюджет. В некоторых странах, например, в Словении, НПМ имеет собственный бюджет, зарезервированный за ним в бюджете Института по правам человека в соответствии с приведенной рекомендацией. В Ливане рассматриваемый законопроект о НПЗУ предусматривает, что определенный процент будущего бюджета НПЗУ должен выделяться постоянно Комитету по предотвращению пыток при НПЗУ, который будет действовать в качестве НПМ.⁵⁶

Ряд национальных правозащитных учреждений выделило штатных сотрудников для работы по задачам НПМ. Однако с практической точки зрения дефицит административных ресурсов значительно затрудняет выполнение повседневных задач НПМ по посещению мест лишения свободы, написанию отчетов и проведению последующих посещений. К примеру, Народному защитнику Албании было выделено пять дополнительных сотрудников для выполнения его работы по задачам НПМ, но в своем отчете он указал, что дефицит административных ресурсов остается для него одной из главных практических проблем. Из текста его отчета за 2009 год следует, что он пользовался организационными ресурсами (автомобилями, компьютерами, офисным пространством и мебелью) других

⁵⁵ Смотрите АПП, База данных по ФПКПП по состоянию на 16 декабря 2013 г.: http://www.apr.ch/en/opcat_pages/relationships-16/.

⁵⁶ Дополнительная информация о текущем процессе назначения НПМ в Ливане и ссылка на законопроект о НПЗУ содержится в Базе данных по ФПКПП: http://www.apr.ch/en/opcat_pages/npm-designation-33/.

подразделений канцелярии Народного защитника для выполнения деятельности по задачам НПМ.⁵⁷

В 2012 году в ходе консультативного посещения Республики Молдова по вопросам развития НПМ Подкомитет по предотвращению пыток постановил, что дефицит ресурсов серьезно затрудняет работу НПМ.⁵⁸ По некоторым данным участникам НПМ, представляющим гражданское общество, не было предоставлено ни финансовой, ни административной, ни технической поддержки. По сведениям, полученным АПП, изначально молдавский НПМ не имел собственного транспортного средства и был вынужден пользоваться автомобилем омбудсмена, который был доступен в один и тот же день недели, сводя на нет неожиданный характер посещений. Несколько органов ООН рекомендовали Молдове выполнить свои обязательства по предоставлению национальному превентивному механизму достаточных ресурсов, необходимых для эффективного выполнения своих функций.⁵⁹

3.5 Многопрофильный состав и квалификация

Для эффективного выполнения мандата национального превентивного механизма НПЗУ приходится привлекать опыт и знания специалистов различных профессий. Текст ФПКПП отдельно предусматривает необходимость принятия государствами-участниками необходимых мер по обеспечению национального превентивного механизма членами, обладающими необходимым потенциалом и профессиональными знаниями.⁶⁰ ППП подтвердил это требование⁶¹ и пояснил: "Превентивная работа обуславливает необходимость оценки прав и условий с самого начала лишения свободы и до момента освобождения. Такая оценка должна проводиться в рамках междисциплинарного подхода и предполагает, например, привлечение медицинского персонала, специалистов по проблемам детей и гендерным вопросам и психологов в дополнение к специалистам по чисто юридическому аспекту".⁶²

Некоторые НПЗУ уже обладают многопрофильным профессиональным опытом и знаниями. Однако многие НПЗУ, в особенности канцелярии омбудсменов, состоят преимущественно из юристов и не обладают опытом в некоторых областях, в частности, в медицине. В ходе визита ППП в Швецию в 2008 году шведский

⁵⁷ Смотрите АПП, База данных по ФПКПП по состоянию на 16 декабря 2013 г.: http://www.appt.ch/en/opcat_pages/npm-resources-2/

⁵⁸ Смотрите ППП, Доклад, направляемый национальному превентивному механизму о консультативном посещении ППП Молдовы (2013 г.), §§ 13-17.

⁵⁹ К примеру, Комитет ООН против пыток в 2010 году, ЕКПП в 2011 году и ППП в 2013 году. По сведениям АПП Парламентскому омбудсмену удалось обеспечить небольшие финансовые средства в 2011 году для компенсации транспортных расходов членов Консультативного совета. Смотрите АПП, База данных по ФПКПП по состоянию на 16 декабря 2013 года: http://www.appt.ch/en/opcat_pages/npm-resources/

⁶⁰ Статья 18 (2) ФПКПП.

⁶¹ ППП, Руководящие принципы, касающиеся национальных превентивных механизмов (2010 г.) (CAT/OP/12/5), §17.

⁶² ППП, Доклад о визите ППП в Швецию (2008 г.) (CAT/OP/SWE/1), §36.

парламентский омбудсмен выразил озабоченность в отношении своей способности выполнить мандат НПМ: "Что касается опыта омбудсменов и их сотрудников, то парламентские омбудсмены отметили, что все они являются юристами. Посещения проводятся одним из четырех омбудсменов с группой сопровождающих лиц. Учреждения нет медицинских работников, и оно не привлекает внешних экспертов. Оно подчеркнуло, что в основном оно заинтересовано в юридических аспектах".⁶³

Ряд НПЗУ, действующих в качестве НПМ, стараются сформировать многопрофильные группы для выполнения работы по вопросам НПМ с привлечением штатных кадровых ресурсов, при помощи введения дополнительного персонала либо принимая новых сотрудников на освободившиеся должности. В Словении штат канцелярии омбудсмена по вопросам НПМ теперь включает социальных работников, следователей, этнографов, психологов, педагогов и политолога. А также в состав этого НПЗУ входит представитель гражданского общества. Подразделение НПМ при НПЗУ Мексики состоит из Директора и многопрофильной группы, насчитывающей 23 сотрудника, а в состав посещающих групп всегда входит врач.⁶⁴

Еще одним способом, позволяющим НПЗУ использовать знания и опыт, необходимые для проведения посещений, является привлечение внешних экспертов или заключение договоров о сотрудничестве с представителями гражданского общества.⁶⁵ К примеру, законодательство о НПМ Албании предусматривает, что Народный защитник вправе привлекать специалистов соответствующих дисциплин к работе по вопросам НПМ. По имеющимся сведениям, в 2009 году Народный защитник заключил соглашения о сотрудничестве с тремя неправительственными организациями о привлечении специалистов в области судебной медицины, психологии и социальных проблем.⁶⁶ В Коста-Рике при совместном проведении мониторинга задержания мигрантов национальные правозащитные учреждения сотрудничают с Верховным комиссаром ООН по делам беженцев и с Международной организацией по миграции в качестве НПМ.⁶⁷

Привлечение внешних экспертов может приводить к сложностям, связанным с координацией совместной работы и принятием решений экспертами и НПЗУ. К примеру, необходимо четко определить, сводится ли работа экспертов к сугубо

⁶³ ППП, Доклад о визите ППП в Швецию (2008 г.) (CAT/OP/SWE/1), §§ 31 и 41.

⁶⁴ Сотрудники других подразделений НПЗУ также могут своим опытом и знаниями оказывать помощь национальному превентивному механизму, содействуя более эффективному выполнению его мандата. В Коста-Рике подразделение НПМ состоит из двух юристов и политолога, но для проведения посещений они обычно привлекают врача, который состоит на службе в канцелярии омбудсмена.

⁶⁵ В отношении некоторых НПМ законодательство, регулирующее их создание, предусматривает официальное включение в их состав представителей гражданского общества. В таких случаях (речь идет о модели "омбудсмен плюс") НПМ включает в свой состав и НПЗУ и представителя гражданского общества. Применение этой модели рассматривается далее по тексту.

⁶⁶ Смотрите АПП, База данных по ФКПП по состоянию на 16 декабря 2013 г.: http://www.appt.ch/en/opcat_pages/npm-resources-2/

⁶⁷ Смотрите годовой отчет НПМ Коста-Рики (2010 г.), стр.2, по состоянию на 16 декабря 2013 г.: http://www.appt.ch/content/files/npm/americas/Costa%20Rica_NPM_Annual%20Report%202010.pdf

консультативной функции или им отводится роль в принятии решений о содержании отчетов о посещении и составлении рекомендаций. ППП рекомендует, чтобы внутренние правила и процедуры НПМ регламентировали привлечения к работе специальных внешних экспертов, устанавливали требования к необходимой квалификации и кругу ведения для их работы.⁶⁸

И наконец, ФПКПП также требует от НПМ соблюдения гендерного баланса и надлежащую представленность этнических групп и групп меньшинств. Необходимо отметить, что на практике группы НПМ в основном состоят из мужчин, также имеются указания на недостаточную представленность этнических и иных меньшинств в некоторых странах. В ноябре 2012 года при решении вопроса об аккредитации при МКК Защитника прав человека Польши (ЗПЧ) Подкомитет по аккредитации при МКК отметил, что "закон об особых полномочиях ЗПЧ в Польше не предусматривает что его формирование осуществляется на основе плюрализма, а также не требует участия этнических или иных меньшинств, женщин и инвалидов. ЗПЧ сообщает, что в настоящий момент в его подразделении НПМ отсутствуют представители этнических, религиозные или иных меньшинств".⁶⁹

3.6 Общая деятельность по комментированию политики и законодательства

Деятельность НПМ по предупреждению пыток не сводится только к посещению мест лишения свободы, но также включает в себя анализ рисков и основных причин применения пыток и иных видов жестокого обращения и действия, направленные на проведение системных преобразований. Такая работа может включать в себя составление замечаний в отношении действующего законодательства или законопроектов (как прямо указано в ФПКПП),⁷⁰ а также попытки оказать влияние на общую политику государства в отношении лиц, лишенных свободы.

Однако на сегодняшний день в большинстве случаев НПЗУ, наделенные мандатом НПМ, ограничиваются мониторингом мест лишения свободы и составлением рекомендаций по результатам посещений. Безусловно, как правило, это самые объемные и трудоемкие составляющие их мандата. Следовательно, в будущем перед ними стоит задача расширить свою деятельность и выработать более комплексный подход к предупреждению пыток.

⁶⁸ ППП, Инструмент аналитической самооценки для национальных превентивных механизмов, 2012 г. (CAT/OR/1), §8.

⁶⁹ Международный координационный комитет национальных учреждений, Доклад и рекомендации заседания подкомитета по аккредитации, Женева, 19-23 ноября 2012 г., пункт 3.9.

⁷⁰ Статья 19 (с) ФПКПП.

4. Разные типы НПЗУ в качестве НПМ

В качестве НПМ действуют различные типы НПЗУ. К ним относятся омбудсмены, национальные комиссии по правам человека и консультативные органы. Некоторые НПЗУ были назначены в качестве НПМ совместно с представителями гражданского общества (модель "омбудсмен плюс"), возникают также другие специфические модели НПМ с участием национальных правозащитных учреждений (например, в Австрии). Рассматривая НПЗУ, действующие в качестве НПМ, важно понимать их различия и значение для выполнения работы по вопросам НПМ.

4.1 Омбудсмен

В настоящее время омбудсмены составляют большинство НПЗУ, назначенных в качестве НПМ (23 из 34). Большинство этих институтов образовано в Европе, меньшее число действует в Латинской Америке. У них различные названия,⁷¹ но у большинства из них имеется единственный руководитель, который принимает решения единолично или имеет решающее право голоса.⁷² Институт омбудсмана основывается на модели, которая на протяжении веков существовала в скандинавских странах. Традиционно омбудсмен реагировал на неправомерные действия властей и проверял законность действий правительства, принимая жалобы и предлагая не имеющие обязательной силы рекомендации в качестве решений. В настоящее время полномочия омбудсмана различаются по объему и характеру.

Ряд омбудсменов, назначенных в качестве НПМ, обладает широким мандатом в области прав человека (например, в Азербайджане, Хорватии, Украине) и может опираться на международные стандарты в области прав человека и/или права, предоставленные национальным законодательством. Другие омбудсмены в большей степени концентрируются на неправомерных действиях властей, следуя традиционной роли этого института (например, Дания, Люксембург, Норвегия, Швеция). В некоторых случаях такие "традиционные" омбудсмены назначаются в качестве НПМ, даже если в стране действует иное НПЗУ по правам человека. И наконец, существуют омбудсмены, которые сочетают работу в области прав человека и реагирование на неправомерные действия властей - часто такие примеры встречаются в Латинской Америке.

К основным сложностям при осуществлении омбудсменами мандата НПМ относится плюрализм и наличие опыта и знаний, необходимых для выполнения работы национального превентивного механизма. В силу того, что полномочие по

⁷¹ Они могут называться *Defensor del Pueblo* в испаноговорящих странах или Общественными защитниками в Центральной и Восточной Европе.

⁷² В меньшинстве случаев учреждение насчитывает несколько членов, к примеру, австрийское Управление омбудсмана состоит из трех членов. В других учреждениях имеются заместители омбудсменов с правом принятия решений.

принятию решений возложено на одно лицо, плюрализм при принятии решений невозможен по определению. Также, как правило, штат омбудсменов состоит преимущественно из юристов, ведь их основная задача - проверять законность действий правительства. И хотя остается возможность привлечения внешних экспертов по различным дисциплинам, задача по внедрению многопрофильного подхода в отношении всей работы НПМ (посещения и последующие действия) остается актуальной.

Другая сложность связана с тем, что приоритеты и руководство институтов омбудсменов в значительной степени зависят от мнения самого омбудсмена. То обстоятельство, что придание приоритетного значения функциям НПМ в рамках института возложено на одно лицо означает, что на практике эти функции могут отойти на второй план; возможно, в случае коллегиального принятия решений риск смещения приоритетов не так велик.

Многие омбудсмены уделяют первоочередное внимание приему и урегулированию жалоб (особенно это касается омбудсменов с более узким мандатом в области прав человека). Это может входить в противоречие с более конструктивным превентивным подходом, который требуется от НПМ, что отрицательно скажется на эффективности работы по предупреждению пыток. К примеру, в ходе посещения Швеции в 2008 году ППП отметил, что "Омбудсмены также считают, что деятельность их института определяется получаемыми жалобами и что он в основном является органом реагирования, а также что их способность инициировать расследования и действовать превентивным образом, чего требует ФПКПП, является поэтому ограниченной".⁷³

С другой стороны, для решения проблемных ситуаций омбудсмены традиционно предпочитали конфиденциально пользоваться своими связями вместо обращения к средствам правовой защиты или публичной огласки и порицания. Некоторые омбудсмены до сих пор следуют этой модели поведения. Омбудсмены такого типа могут с большей легкостью построить конструктивный диалог с властями в отношении мер защиты лиц, лишенных свободы, чем органы, которые прибегают к широкой огласке или участвуют в судебных разбирательствах. Также некоторые омбудсмены могут проводить расследования по собственной инициативе, в том числе в отношении системных проблем, что сближает их работу с превентивной ролью НПМ.

Осуществление мандата НПМ представляет больше сложностей для омбудсменов, ориентированных на неправомерные действия властей и проверку законности действий правительства. Таким учреждениям практически наверняка придется пересмотреть свою методологию, чтобы внедрить в работу подход, основанный на соблюдении прав человека. Последнее предполагает обращение к международным стандартам, а в этой области у таких омбудсменов, как правило, недостаточно знаний. Омбудсмен традиционного толка может также не иметь необходимого опыта взаимодействия с международной системой по защите прав

⁷³ ППП, Доклад о визите ППП в Швецию (2008 г.) (CAT/OP/SWE/1), §29.

человека и проведения требуемой от НПМ работы, направленной на общее изменение политики. Указанные факторы представляют меньшие затруднения для омбудсмена с широкими полномочиями в области поощрения и защиты прав человека.

В заключение необходимо отметить, что деятельность многих омбудсменов ограничивается оценкой действий представителей государственной власти. Действие ФПКПП распространяется на все места лишения свободы, следовательно, может потребоваться расширение полномочий некоторых омбудсменов, чтобы позволить им посещать места лишения свободы, находящиеся в ведении частных структур.

4.2 Комиссии по правам человека

Национальные комиссии по правам человека обычно возглавляются несколькими членами (как правило, от трех до пяти), которым принадлежит право принятия решений.⁷⁴ Обычно они обладают широкими полномочиями в области прав человека, включая деятельность по пропаганде и проведению кампаний по повышению осведомленности, при этом в их обязанности обычно входит расследование нарушений прав человека, многие комиссии также принимают частные жалобы. В качестве НПМ было назначено незначительное количество НПЗУ, существующих в формате комиссий, в том числе на Мальдивских островах и на острове Маврикий. В Новой Зеландии Комиссия по правам человека является одним из пяти органов, вместе составляющих НПМ, в его состав также входит канцелярия омбудсмена.

Как правило, национальные комиссии по правам человека обладают опытом работы с международными стандартами по правам человека и опытом взаимодействия с системой ООН по защите прав человека, который требуется от НПМ. Их, как правило, широкие полномочия предполагают, что они обладают достаточными средствами, чтобы не только проводить посещения мест лишения свободы, но и выполнять более широкий круг задач национального превентивного механизма, включая составление замечаний в отношении законодательства и повышение осведомленности о роли НПМ среди широкой общественности. В отношении этих учреждений наибольшую сложность составляет организация координации между подразделениями, позволяющей максимально эффективно привлекать штатных специалистов к осуществлению функций НПМ.

Многие НПЗУ, действующие в формате комиссий, обладают опытом по проведению мониторинга мест содержания под стражей и/или пониманием проблем, связанных с заключением под стражу. Однако, как и канцелярии омбудсменов, комиссии по правам человека, как правило, настроены на

⁷⁴ Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ), Серия материалов по вопросам профессиональной подготовки № 4, Национальные правозащитные учреждения: история, принципы, роль и функции (ред. 1, 2010 г.), стр.16.

реагирование и, следовательно, им надлежит пересмотреть свою методологию и научиться разделять превентивную работу НПМ и деятельность, связанную с реагированием на жалобы. Также, несмотря на наличие нескольких членов, национальные правозащитные учреждения, действующие в формате комиссий, едва ли обладают всеми необходимыми знаниями для проведения превентивных посещений и последующих действий. Для этих целей им может потребоваться сотрудничество с гражданским обществом или привлечение внешних экспертов.

4.3 Консультативные комиссии

Консультативные органы по правам человека обычно обладают широким членским составом (более 10 членов) и включают в себя представителей многих слоев населения и даже иногда представителей правительства. Обычно их роль сводится к повышению осведомленности, проведению исследований и консультированию государства о проблемах в области прав человека. В качестве НПМ консультативный орган был назначен в Мали, этот вариант также рассматривается в других странах, включая Мавританию, Марокко⁷⁵ и Того.

Широкое представительство, характерное для консультативных органов, облегчает соблюдение плюрализма в НПМ особенно с точки зрения гендерного баланса и представленности этнических групп. В то же время наличие правительственных должностных лиц в составе консультативных органов создает вступает в противоречие с требованием о независимости и конфиденциальности НПМ, предусмотренным ФПКПП. В Мали Национальная комиссия по правам человека насчитывает 40 членов, включая 12 представителей различных государственных министерств. Однако если институциональные гарантии сводят участие правительственных должностных лиц исключительно к консультативной роли, становится возможным создание платформы для диалога, например, в отношении выполнения рекомендаций.⁷⁶

Обычно консультативные органы не занимаются работой по рассмотрению жалоб и не проводят расследований. Таким образом их стиль работы вряд ли вступит в противоречие с превентивным и конструктивным характером роли национального превентивного механизма по предупреждению пыток (по сравнению с другими видами НПЗУ, подход которых более тяготеет к реагированию). С другой стороны, у консультативных органов меньше опыта в проведении оперативной работы по правам человека. На практике они могут испытывать трудности при проведении мониторинга мест содержания под стражей, который, кроме прочего, предполагает проведение собеседований с

⁷⁵ Марокканский консультативный совет по правам человека был преобразован в Национальный совет по правам человека в 2011 году.

⁷⁶ К примеру, НПЗУ может создать постоянный подкомитет в качестве национального превентивного механизма и предоставить ему определенную автономию (для принятия решений по программе визитов, принятие докладов и рассмотрения отдельных случаев, и т.д.). Задачей консультативного органа будет получение отчетов НПМ. Затем должностные лица правительства, принимающие участие в работе НПЗУ, смогут играть роль координационных центров в соответствующих министерствах при направлении им рекомендаций НПМ.

персоналом и лицами, содержащимися под стражей, осмотр помещений, журналов и иной документации, а также перекрестную проверку сведений. Требования независимости, конфиденциальности и оперативного потенциала требуют, чтобы специальное подразделение, созданное в рамках консультативного органа для выполнения функций НПМ, было наделено определенной автономией.

4.4 Модель "омбудсмен плюс": официальное сотрудничество НПЗУ и гражданского общества

Некоторые государства-участники ФПКПП предпочли организовать свои национальные превентивные механизмы по модели "омбудсмен плюс", когда выполнение функций НПМ возлагается на омбудсмена совместно с организациями или представителями гражданского общества (например, в Дании, Молдове, Сербии и Словении). В большинстве случаев омбудсмен заключает с организациями гражданского общества соглашения об официальном сотрудничестве по задачам НПМ. В Молдове представители гражданского общества назначаются органом - Консультативным советом, который был создан для осуществления мандата НПМ совместно с институтом омбудсмена.

Модель "омбудсмен плюс" позволяет восполнить недостающие канцелярии омбудсмена опыт и знания, необходимые для выполнения работы НПМ по предупреждению пыток. К примеру, на основании соглашения с парламентским омбудсменом в Дании организации "DIGNITY" и Датский институт по правам человека предоставляют, соответственно, медицинских экспертов, а также специалистов по законодательству о правах человека для осуществления работы по задачам НПМ. Привлечение гражданского общества может также способствовать укреплению авторитета НПМ и расширению масштабов общенационального охвата посещений мест содержания по стражей.⁷⁷

Модель "омбудсмен плюс" также может быть связана с определенными трудностями. Во-первых, необходимо обеспечить согласованность методологии мониторинга между различными организациями, осуществляющими деятельность НПМ. Также необходимо четко распределить роли и обязанности между омбудсменом и организациями гражданского общества, а также определить процесс принятия решений, к примеру, о содержании отчетов о посещениях (а также о мерах преодоления возражений между организациями). В Словении канцелярия омбудсмена заключает договоры с НПО, отбор которых проводится на основании открытого конкурса. Эти договоры подробно регулируют взаимоотношения между договаривающимися сторонами, в том числе распределение конкретных задач между организациями, обязанности и процесс принятия решений. В Дании для содействия сотрудничеству между омбудсменом и НПО было создано два органа: рабочая группа по ФПКПП (она включает

⁷⁷ АПП/МИПЧ: "Факультативный протокол к Конвенции ООН против пыток: Руководство по выполнению", (переработанное издание 2010 года), стр. 248.

сотрудников НПМ) и совет по ФПКПП (в нее входит руководство трех учреждений).

Другая сложность модели "омбудсмен плюс" связана с обеспечением непрерывного участия НПО и поддержанием отношений сотрудничества между НПЗУ и НПО, участвующих НПМ. К примеру, по имеющимся данным, некоторые представители гражданского общества в Молдове вышли из состава НПМ вследствие разногласий с омбудсменом и их места оставались вакантными в течение нескольких лет.⁷⁸ Также не всегда бывает просто обеспечить, чтобы представители НПО при выполнении работы по задачам НПМ действовали в рамках своих полномочий членов национальных превентивных механизмов. В частности, существует риск, что в ходе посещения мест содержания под стражей члены НПО в ущерб работе по задачам НПМ будут следовать своей собственной программе, иногда даже неосознанно. И наконец, НПО, сотрудничающие с омбудсменом при осуществлении функций НПМ, могут испытывать конфликты интересов, если ранее им приходилось критически подходить к оценке работы омбудсмена.

Обеспечение независимости НПМ, объединяющих омбудсмена и гражданское общество, может оказаться более сложным. К примеру, в Молдове НПМ представляет собой "коллегиальный орган", который состоит из Центра по правам человека (т.е. омбудсмена) и Консультативного совета представителей гражданского общества, возглавляемого омбудсменом. В ходе своего консультативного посещения по вопросам развития НПМ⁷⁹ ППП отметил, что сотрудники Центра по правам человека, выполняющие работу по вопросам НПМ, подотчетны только омбудсмену. Более того, бюджетом НПМ распоряжался только Центр по правам человека, а сотрудники Консультативного совета были оставлены без финансовой и организационной поддержки. ППП пришел к выводу, что эти обстоятельства противоречат требованию ФПКПП о независимости НПМ. Он призвал Молдову обеспечить независимость секретариата НПМ и позволить национальному превентивному механизму в качестве "коллегиального органа" иметь свой собственный бюджет.

Применяя модель "омбудсмен плюс" необходимо обеспечить, чтобы полномочия, привилегии и иммунитеты, предусмотренные ФПКПП для участников НПМ, также распространялись на представителей гражданского общества. Это предполагает неограниченный доступ во все места содержания под стражей, а также защиту от санкций и запрет на разглашение собранных сведений. К примеру, в Дании сотрудники "DIGNITY" принимают участие в посещениях в качестве сотрудников парламентского омбудсмена, в то время как сотрудники датского Института по правам человека уже связаны долгом соблюдать конфиденциальность в качестве

⁷⁸ Смотрите АПП, База данных по ФПКПП по состоянию на 16 декабря 2013 г.: http://www.appt.ch/en/opcat_pages/npm-resources/

⁷⁹ ППП, Доклад, направляемый национальному превентивному механизму о консультативном посещении ППП Молдовы (2013 г.).

государственных служащих и поэтому принимают участие в посещениях на правах лиц, приглашенных омбудсменом.

И наконец, ППП указал, что в случае привлечения гражданского общества к работе НПМ процедуры назначения представителей гражданского общества должны отличаться прозрачностью и представительным характером. Следовательно, необходимо публиковать информацию о вакансиях, распространять сведения и повышать наглядность процесса отбора.⁸⁰ Следует избегать конфликтов интересов между членами отборочной комиссии.

4.5 Специальная модель НПЗУ: Австрия

Законодательство Австрии предусмотрело единственную в своем роде модель национального превентивного механизма, в состав которого входят австрийское Управление омбудсмена (АУО), а также шесть региональных комиссий по мониторингу, которые были назначены в июле 2012 года. Каждая комиссия состоит из 7 независимых экспертов с различным профессиональным опытом, которые не являются сотрудниками АУО, но получают вознаграждение за свою работу, а также им возмещаются расходы на проезд и проживание. Сотрудники АУО получают отчеты комиссий и принимают в их отношении необходимые меры, в основном посредством проведения так называемых "мероприятий по расследованию". Также австрийское Управление омбудсмена играет координирующую роль: оно обеспечивает последовательность методологии, устраивает совместные совещания и мероприятия, поддерживает связи с ППП и публикует годовой отчет НПМ. Консультативный совет по правам человека был образован для консультирования НПМ, состоящего из членов, делегированных государственными министерствами, *Länder* и неправительственных организаций (они играют сугубо консультативную роль и не принимают участия в принятии решений или в оперативной деятельности НПМ). НПМ хорошо обеспечен ресурсами: в 2013 году австрийское Управление омбудсмена получило дополнительный бюджет в размере 2,9 миллионов евро.

Основное преимущество такой модели в том, что она обеспечивает хороший охват и частоту посещений в места содержания под стражей, а также многообразие знаний и опыта в процессе посещений (принимая во внимание количество экспертов, принимающих участие в мониторинге). Положительную для национального превентивного механизма роль также играет признанный авторитет и легитимность австрийского Управления омбудсмена. В то же время могут возникать трудности при обеспечении последовательности в проведении превентивного подхода между (имеющими юридическую подготовку) сотрудниками АУО и членами междисциплинарной комиссии, а также при применении методологии проведения мониторинга различными экспертами и комиссиями. Также отделение функции мониторинга от последующей работы,

⁸⁰ Смотрите ППП, Доклад, направляемый национальному превентивному механизму о консультативном посещении ППП Молдовы (2013 г.), §§ 19-20.

подготовки отчетов и представительства может вызвать обоюдные сложности (к примеру, если лицо, принимающее последующие меры после посещения не принимало непосредственного участия в посещении мест содержания под стражей, то у него/нее может сложиться недостаточное понимание ситуации и проблем). Привлечение к работе различных органов требует эффективной координации, а также четких процедур принятия решений и распределения между ними обязанностей.

5. Заключение

Число национальных правозащитных учреждений, которые назначаются в качестве НПМ в соответствии с ФПКПП, неуклонно растет во всем мире. Назначая национальный превентивный механизм государства-участники принимают обязательства по соблюдению требований ФПКПП. Наделение полномочиями НПМ уже существующее НПЗУ не должно расцениваться как "малозатратное" решение, так как для этого не только потребуются дополнительные ресурсы, но и тщательный пересмотр мандата, юрисдикции, независимости, членства, полномочий, гарантий и методов работы НПЗУ, с тем, чтобы обеспечить полное соответствие требованиям ФПКПП.

Национальные правозащитные учреждения, будь то комиссии, омбудсмены, консультативные органы или "омбудсмен плюс", обладают громадным потенциалом для эффективного осуществления задач НПМ. Как правило, НПЗУ это независимые авторитетные органы по правам человека, которые обладают устойчивым общественным положением, знаниями, опытом и инфраструктурой, способствующими выполнению мандата НПМ.

Однако для обеспечения их эффективности государства должны выделять им дополнительные ресурсы и принимать меры к тому, чтобы полномочия новых НПМ были прописаны в законе.

Многое также зависит от самих НПЗУ, а также от того, какое место в системе приоритетов учреждения уделяется осуществлению мандата НПМ. В целях разграничения работы по задачам НПМ и общих полномочий НПЗУ представляется необходимым освоить и внедрить новый превентивный подход. В соответствии с рекомендациями ППП эта задача решается наилучшим образом путем создания отдельного подразделения по вопросам НПМ. Превентивный подход также предполагает многостороннее стратегическое отношение к проблемам лишения свободы, что может вызвать трудности у НПЗУ с более формальными полномочиями.

Широкие полномочия в области прав человека, предоставленные НПЗУ в соответствии с Парижскими принципами, позволяют им проявлять изобретательность при осуществлении превентивного мандата НПМ и не только проводить регулярные посещения и составлять рекомендации, но и определять

стратегии взаимодействия со средствами массовой информации, проводить общественные кампании по повышению осведомленности, проводить обучение должностных лиц правоохранительных органов и даже проводить национальные опросы общественного мнения по вопросам применения пыток или иного жестокого обращения, а также в отношении условий содержания под стражей. Роль, которую ПНЗУ рекомендовано играть в консультировании исполнительной, законодательной и судебной власти и в гармонизации национального законодательства, постановлений и обычаев, также создает мощную основу для подготовки структурных изменений, способных улучшить условия содержания и обращения со всеми лицами, лишенными свободы.

В 1993 году, когда были приняты Парижские принципы, независимые НПЗУ были немногочисленны, а регулярные посещения мест содержания под стражей существовали только в проекте. Двадцать лет спустя НПЗУ играют важнейшую роль в поощрении и защите прав человека на национальном уровне, включая предупреждение пыток и иных форм жестокого обращения, а исполнение положений ФПКПП приводит к положительным результатам в местах содержания под стражей. НПЗУ, назначенные в качестве национальных превентивных механизмов, могут играть активную роль в проведении преобразований и содействовать построению обществ, в которых полностью уважаются права и достоинство всех лиц, лишенных свободы.



Ассоциация по предотвращению пыток - АПП

Центр Жана-Жака Готье

Route de Ferney 10 · P.O. Box 137

CH - 1211 Geneva 19 · Швейцария

T +41 22 919 21 70 · F +41 22 919 21 80

apt@apt.ch · www.apt.ch