



Гражданское общество и Национальные Превентивные Механизмы по Факультативному Протоколу Конвенции против Пыток¹

Июнь 2008

Введение

Факультативный Протокол Конвенции против Пыток и другого Жестокого, Бесчеловечного или Унижающего Человеческое Достоинство Обращения или Наказания Организации Объединенных Наций (ООН), (ФПКПП) является инструментом, разработанным для того, чтобы помочь государствам предотвратить пытки или другие формы неподобающего обращения за счет создания системы регулярных посещений мест заключения экспертными органами.² Это основано на предположении о том, что чем более открытыми и прозрачными будут места заключения, тем меньше злоупотреблений будет иметь место.³ С этой целью ФПКПП обязывает государства члены назначить или создать национальный орган или органы – так называемые Национальные Превентивные Механизмы (НПМ) – которые будут регулярно наносить превентивные визиты во все те места, где граждане лишены, или могут быть лишены свободы. Подобные НПМ должны быть созданы в течение одного года после ратификации или присоединения к ФПКПП.

В идеале, НПМ должен быть вовлечен в конструктивный диалог с государством членом с тем, чтобы решать проблемы, возникающие в связи с лишением свободы, за счет дачи соответствующих рекомендаций и предложений, как предусмотрено Статьей 19 ФПКПП.⁴ НПМ также взаимодействуют с Подкомитетом ООН по Предотвращению Пыток (ППП), который был создан после вступления в силу ФПКПП в июне 2006 года. ППП, в состав которого входят десять независимых экспертов, периодически встречающихся в Женеве, Швейцария, осуществляет периодические визиты на места в государства члены, но в то же время выполняет функцию по даче консультаций государствам, а также НПМ относительно сильных и слабых сторон по части функционирования таких независимых органов мониторинга.

¹ Настоящий документ основан на исследовании и первоначальных проектах, подготовленных Джулией Ди Маттиа, которой АРТ выражает особую благодарность за ее ценный вклад.

² Перевод данного документа с английского на русский осуществила неправительственная организация «Граждане против коррупции», Киргизстан.

³ Более подробную информацию по ФПКПП можно получить в публикации АРТ: *Факультативный протокол к Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания: Руководство по предотвращению.*

http://www.apr.ch/component/option,com_docman/task,doc_download/gid,42/Itemid,59/lang,en/

⁴ Более подробную информацию по НПМ можно получить в публикации АРТ, *Руководство: Учреждение и назначение национальных превентивных механизмов.*

http://www.apr.ch/component/option,com_docman/task,doc_download/gid,102/Itemid,59/lang,en/

ФПКПП дает странам некоторую гибкость в том, чтобы структурировать свои НПМ в соответствии с национальным контекстом.⁵ Однако, для того чтобы обеспечить то обстоятельство, что ратификация ФПКПП не является пустой формальностью, не только государство должно определять его реализацию, но этот процесс должен включать и других национальных актеров, и в частности правозащитников. Другими словами, государства-члены должны проводить широкие консультации в части разработки своих НПМ, чтобы обеспечить принятие эффективных механизмов мониторинга. Более того, открытые консультации с членами гражданского общества придадут законность и внесут элемент доверия как в процесс определения НПМ, так и, разумеется, в само учреждение. Уместно отметить, что в своем первом годовом отчете ППП также подчеркнул это решающее обстоятельство, говоря: «НПМ должны развиваться за счет общественного, инклюзивного и прозрачного процесса создания, с привлечением гражданского общества и других действующих лиц, участвующих в предотвращении пыток; там где существующий орган рассматривается в качестве назначения как НПМ, вопрос должен быть открыт для обсуждения, с привлечением гражданского общества».⁶ И, наконец, как проиллюстрировано в настоящем документе, актеры гражданского общества также могут играть решающую роль в НПМ, когда он начнет функционировать.

Документ разделен на три основные части: *Роль гражданского общества в процессе определения НПМ в странах; Участие гражданского общества в различных моделях НПМ; и Актеры гражданского общества вне НПМ.* Первая часть фокусируется на крайне важном процессе определения НПМ, в то время как вторая часть и третья часть выделяют роль гражданского общества в отношении самих НПМ. Это структурируется следующим образом:

I. Роль гражданского общества в процессе определения НПМ страны

- A. Роль гражданского общества в иницировании и поддержании национального диалога;
- B. Роль гражданского общества в проведении инвентаризации существующих национальных механизмов мониторинга;
- C. Участие гражданского общества в региональных мероприятиях;
- D. Обязательность открытых консультаций с гражданским обществом;
- E. Рекомендации гражданскому обществу и представителям правительства.

II. Участие гражданского общества в различных моделях НПМ

- A. Введение: формальное участие актеров гражданского общества в НПМ;
- B. Участие актеров гражданского общества в НПМ в личном качестве;
- C. Вовлечение актеров гражданского общества в НПМ как учреждение;
- D. Вовлечение актеров гражданского общества в консультативные органы НПМ;

⁵ Более подробную информацию по настоящему состоянию создания и назначения НПМ в каждом государстве члене и странах, подписавших ФПКПП, можно найти в Отчете резюме АРТ по статусу НПМ в странах.

http://www.apt.ch/component/option,com_docman/task,doc_download/gid,124/Itemid,59/lang,en/

⁶ Смотри Док. ООН. CAT/C/40/2, 25 апреля 2008 - параграф 28 (i).

Е. Рекомендации гражданскому обществу и представителям правительства.

III. Актеры гражданского общества вне НПМ

- А. Участие актеров гражданского общества в процедуре назначения НПМ;
- В. Сотрудничество гражданского общества с НПМ;
- С. Наблюдательная роль гражданского общества;
- Д. Рекомендации гражданскому обществу и представителям правительства.

IV. Заключение.

Для целей настоящего документа термин «гражданское общество» относится к целому кругу актеров, включая, например, неправительственные организации (НПО), особенно правозащитные НПО, центры реабилитации для лиц, выживших после пыток, ассоциации родственников заключенных, центры юридической помощи, группы тюремных священников, мирские схемы посещения, благотворительные, или группы, основанные на вере, работающие в местах заключения, ассоциации адвокатов или медиков, а также ученых.

Первый и третий разделы документа (*Роль гражданского общества в процессе определения НПМ страны и Актеры гражданского общества вне НПМ*) рассматривают участие гражданского общества в более широком контексте, включая все учреждения, о которых идет речь выше. Наоборот, вторая часть документа (*Участие гражданского общества в различных моделях НПМ*), которая рассматривает фактическую структуру НПМ, принимает более узкий подход к термину, и фокусируется более конкретно на участии правозащитных НПО в НПМ.

I. Роль гражданского общества в процессе определения НПМ страны

Для того чтобы работа НПМ была эффективной, чиновники правительства и гражданское общество должны рассматривать их как имеющие кредит доверия институты, и чтобы это было именно так, процесс создания НПМ должен сам по себе быть инклюзивным и прозрачным. Так, возможно более широкий круг соответствующих актеров должен быть вовлечен в эти дискуссии, в особенности организации гражданского общества, которые в идеале должны играть свою роль на всех стадиях такого процесса. Поскольку инструмент касается широкого круга различных мест заключения, различные специальные объединения гражданского общества должны быть привлечены к этому процессу. Аналогично, организации гражданского общества должны также подписать ФПКПП и сделать его ратификацию и реализацию своим организационным приоритетом. В этом разделе документа приведены различные примеры возможной деятельности гражданского общества в процессе определения НПМ страны, в значительной степени заимствованные из практики на национальном уровне.

I А. Роль гражданского общества в инициировании и поддержании национального диалога⁷

Гражданское общество играет ключевую роль в инициировании и поддержании национального диалога по реализации ФПКПП в каждой конкретной стране. Возможная деятельность организаций гражданского общества в этом отношении очень широка. На первоначальных стадиях кампании по ратификации ФПКПП, например, гражданское общество может влиять на общественное мнение в пользу инструмента и лоббировать его ратификацию и эффективную реализацию в правительстве. На практике национальные круглые столы, семинары и конференции доказали, что могут служить в качестве очень полезного форума для инициирования и поддержания общенациональной дискуссии по этим вопросам и для обмена идеями и стратегиями с другими национальными актерами. Таких примеров много в странах, где гражданское общество организовывало или принимало участие в таких встречах. Региональные круглые столы, семинары и встречи также доказали, что они представляют собой важную арену для обмена лучшими практиками между странами, и за последнее время проводился целый ряд подобных мероприятий, при инициативе гражданского общества (смотри ниже).

Кроме организации национальных и региональных форумов, актеры гражданского общества помогли созвать и приняли участие в так называемых «центрах ФПКПП» или «рабочих группах ФПКПП», в чьи задачи входило изучение и дача рекомендации государству по части юридических и операционных аспектов реализации ФПКПП. В состав подобных центров или рабочих групп часто включались профессионалы из различных областей, такие как адвокаты, врачи, ученые, судьи, чиновники правительства, представители НПО, а также лица и органы, которые уже осуществляют мониторинг мест заключения. Они также доказали, что имеют решающее значение при проведении переговоров и при построении консенсуса между гражданским обществом и государственной властью, которая, разумеется, отвечает за определение НПМ. Опыт показал, что продвижение широкого и открытого диалога таким способом может существенно укрепить влияние кампании на реализацию ФПКПП.

Следующие два примера из Бенина и Испании как раз иллюстрируют важную роль гражданского общества по отношению к реализации ФПКПП. В обоих случаях известные правозащитные НПО назначили ФПКПП в качестве приоритетной организационной задачи и инициировали и поддерживали национальное обсуждение по реализации этого инструмента.

Инициирование национального обсуждения ФПКПП в Бенине

С 2005 года организации «Amnesty International Benin» (Международная амнистия, Бенин) и «Action by Christians for the Abolition of Torture (ACAT) Benin» (Действия христиан за отмену пыток, Бенин) играли важную роль в продвижении национального обсуждения эффективной реализации ФПКПП в

⁷ Смотри также Главу V публикации АРТ *Факультативный протокол к Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания: Руководство по предотвращению*.

стране. Две организации способствовали начальному диалогу между гражданским обществом и правительством за счет организации конференций и семинаров в процессе ратификации. Такие начальные мероприятия, в свою очередь, подтолкнули правительство взять на себя инициативу по этой проблеме, и в июле 2007 года правительство совместно с АРТ организовало национальный семинар, в котором приняли участие примерно 30 заинтересованных сторон по созданию НПМ. В результате этого семинара была создана многоотраслевая специальная рабочая группа из девяти человек, в том числе из представителей гражданского общества. Целью рабочей группы является поддержка процесса разработки законодательства по НПМ, лоббирование его принятия в парламенте и обеспечение назначения соответствующим образом квалифицированных и опытных членов НПМ. Так, объединенные усилия гражданского общества и правительства Бенина привели к инклюзивному национальному обсуждению вопроса реализации ФПКПП, которое к сегодняшнему дню дало определенные положительные результаты.

Инициирование национального обсуждения ФПКПП в Испании

Испания предлагает уникальный пример, когда коалиция НПО была создана исключительно для цели реализации ФПКПП. Общественное обсуждение ФПКПП было инициировано в начале 2004 года, когда 37 НПО собрались вместе под эгидой Сети за Предотвращение пыток, чтобы, кроме прочего продвигать ратификацию инструмента. С тех пор Сеть активно поддерживала процесс НПМ за счет подготовки предложений по НПМ и участия в двусторонних встречах с правительством Испании, а также в различных мероприятиях, посвященных испанским НПМ. Например, в октябре 2007 года представители Сети приняли активное участие в первых официальных национальных совещаниях по обсуждению назначения НПМ в стране, которые организовывались министерством иностранных дел и министерством юстиции и внутренних дел. В национальном контексте, когда проблема пыток обычно обсуждалась правительственными и неправительственными актерами в поляризованном ключе, Сеть продолжает лоббировать и вести переговоры с правительством Испании с тем, чтобы как можно скорее создать НПМ, отвечающие требованиям ФПКПП. Независимо от конечного результата по НПМ Сеть считает, что ее участие в решении проблемы предотвращения пыток является важным уже само по себе.

Кроме примеров Бенина и Испании имеется несколько других примеров участия гражданского общества в процессах НПМ на национальном уровне. Опыт Парагвая, например, признан как модель хорошей практики Специальным докладчиком ООН по вопросу пыток, и помимо прочего, воодушевил процесс в Бенине. В стране был создан комитет по подготовке создания НПМ в составе представителей государства и гражданского общества в результате консенсуса во время национального форума по обсуждению НПМ.

Еще одним примером может служить Гондурас, где местная НПО, «*Centro para la Prevención, Tratamiento y Rehabilitación de las Víctimas de la Tortura y sus Familiares*» (СРТРТ), мобилизовала национальных актеров в объединенную ФПКПП, что привело к двадцатой ратификации инструмента. Организация

затем убедила Комиссию по правам человека Конгресса приступить к процессу разработки законов по НПМ, в который привлекается гражданское общество. Более подробную информацию относительно всех этих процессов по НПМ можно найти в Отчете резюме АРТ по статусу НПМ в странах.⁸

I В. Роль гражданского общества в проведении инвентаризации существующих национальных механизмов мониторинга

В контексте того, что обсуждалось выше, организации гражданского общества играют важную роль в оказании технической помощи государству относительно типа НПМ, которые нужно создать согласно ФПКПП. Важно то, что они обеспечивают то обстоятельство, что НПМ соответствуют требованиям, приведенным в тексте ФПКПП, особенно в Статьях с 17 по 23, которые, кроме прочего, относятся к независимости, профессионализму, составу, функциям, полномочиям, привилегиям и иммунитету НПМ и их членов.

Эта задача может быть решена за счет проведения исследования или инвентаризации существующих национальных органов мониторинга, а также количества и типов учреждений содержания под стражей в стране. Фактическая информация о существующих механизмах и местах заключения поможет участникам, вовлеченным в процесс определения НПМ, оценить сильные и слабые стороны существующих органов в отношении минимальных требований ФПКПП, идентифицировать существующие пробелы по охвату мест заключения существующими органами мониторинга, и оценить человеческие и финансовые ресурсы, нужные для любых будущих НПМ. Следующий пример из Южной Африки является очень хорошим примером подобной инвентаризации, которая проводится на национальном уровне местными актерами, к которым относятся и местные НПО.

Аудит механизмов мониторинга мест заключения Южной Африки

В 2006 году была проведена фактическая инвентаризация существующих национальных механизмов мониторинга Комиссией по правам человека Южной Африки (SAHRC) в сотрудничестве с национальными НПО, Центром изучения насилия и примирения (CSV). Исследование оценило соответствующие существующие национальные органы посещения в стране, изучая их слабые и сильные стороны в свете требования ФПКПП, и предложило альтернативные модели НПМ. После публикации результатов инвентаризации SAHRC и CSV организовали семинар для изучения предварительных результатов и рекомендаций исследования. Результатом семинара явилось создание инклюзивного так называемого Специального комитета против пыток, который имеет мандат, кроме прочего, вести лоббирование ратификации ФПКПП и создания эффективных НПМ под руководством SAHRC. АРТ заключил соглашение с SAHRC об оказании технической помощи Комитету в деле реализации им своего мандата.

⁸ Смотри вебсайт АРТ, который регулярно обновляется:
http://www.apt.ch/component/option,com_docman/task,doc_download/gid,124/Itemid,59/lang,en/

Как видно из примера Южной Африки, подобная инвентаризация также должна помочь участникам принять решение о том, есть ли необходимость создавать заново, или назначать один или несколько уже существующих учреждений. Более того, аналогичные инвентаризации также проводились в Бразилии и Мексике. Нужно отметить, что процесс назначения существующего механизма всегда требует тщательного и трудоемкого анализа его мандата, юрисдикции, членства, полномочий и гарантий, с тем, чтобы обеспечить, что он полностью отвечает требованиям ФПКПП. Почти во всех случаях понадобятся некоторые изменения через законодательные поправки и/или методологии.⁹

I C. Участие гражданского общества в региональных мероприятиях

Как уже говорилось выше, кроме гражданского общества, которое организует серии национальных семинаров, круглых столов и конференций, и участвующего в рабочих группах и центрах ФПКПП, мероприятия регионального масштаба также были очень ценными для того, чтобы способствовать реализации ФПКПП. Так как общие трудности и другие соответствующие проблемы могут возникнуть при определении НПМ в нескольких государствах в регионе, то региональные мероприятия могут быть соответствующим форумом для обмена стратегиями и опытом при содействии национальным процессам по ратификации и реализации ФПКПП. Гражданское общество играет важную роль в этой связи, соединяя различных актеров с тем, чтобы они обменивались информацией о прошлых и настоящих усилиях по созданию механизмов на национальном уровне. Интересные и полезные дискуссии по части лучших практик также появляются на подобных региональных обменах, а совместное давление государств на таких мероприятиях может также послужить в качестве толчка для мобилизации или начала национальных процессов.

Несмотря на такие положительные аспекты, важно сознавать, что благодаря такому потенциально широкому географическому охвату и ограниченному времени, выделенному на проведение подобных мероприятий, региональные обмены могут обладать меньшей аналитической глубиной по сравнению с национальными мероприятиями. Они также считаются более полезными в случае, если национальные процессы уже начались. Тем не менее, они потенциально чрезвычайно важные мероприятия, как показывают следующие примеры.

Продвижение эффективной реализации ФПКПП в Южной Америке

29 мая 2007 года первый региональный семинар по реализации ФПКПП, которая должна начаться по всему миру, был проведен в Асунсьоне, Парагвай, в рамках встреч руководителей высокого уровня регионального блока MERCOSUR. Однодневная встреча была организована Министерством иностранных дел Парагвая и АРТ под эгидой Сети правозащитных НПО Парагвая CODEHUPY, и Межамериканского Института по правам человека.

⁹ Более подробную информацию можно получить из Главы 10 публикации АРТ, *Руководство: Учреждение и назначение национальных превентивных механизмов*.

Официальные представители Аргентины, Боливии, Бразилии, Чили, Колумбии, Эквадора, Парагвая, Перу, Уругвая и Венесуэлы проинформировали участников о том, как ФПКПП реализуется в национальных контекстах. Различные участники в составе представителей гражданского общества, а также международных экспертов, в том числе членов ППП, также обсудили различные трудности и другие проблемы, связанные с реализацией ФПКПП. Мероприятие было важным моментом для рассмотрения шагов, которые предпринимаются при создании НПМ в регионе, который исторически был отмечен пытками. Более того, в своих выводах эта межгосударственная встреча признала, что «качество и глубина процесса НПМ являются важными для социальной легитимности и эффективности» будущих НПМ, и, подобно ППП в его первом годовом отчете, она рекомендовала, чтобы такие процессы были «инклюзивными, совместными и прозрачными, при широком диалоге и сотрудничестве между государством и гражданским обществом».¹⁰

Продвижение эффективной реализации ФПКПП в Европе

Первая региональная встреча по ФПКПП в Европе состоялась 12-13 ноября 2007 года в Армении, и была совместно организована Армянской Хельсинской ассоциацией, Болгарским Хельсинским комитетом и Фондом Помощи Института Открытого Общества. Представители нескольких Европейских и Центрально-Азиатских стран встретились в столице Армении Ереване, чтобы изучить лучшие практики реализации ФПКПП на национальном уровне. Участники из таких стран как Болгария, Молдова, Грузия, Македония, Черногория, Таджикистан и Украина представили свой различный опыт при обсуждении независимого мониторинга мест заключения и создания НПМ в их странах. Обмен информацией в региональном контексте был особенно ценен и дал участникам новые идеи относительно того, как подойти к проблеме реализации ФПКПП.

I D. Проведение открытых консультаций с гражданским обществом

Для целей обеспечения значимого национального диалога по реализации ФПКПП обязательным условием является открытость и искренность этого процесса. По причинам, объясненным во введении к настоящему документу, НПО и другие организации гражданского общества могут внести неоценимый вклад в создание НПМ в любой стране. Однако для того чтобы это произошло, должна присутствовать реальная воля со стороны органов власти для начала значимого диалога с гражданским обществом на протяжении всего процесса реализации инструмента, чтобы затем вклад этих организаций учитывался правительством в принятии решений.

Так как консультации с гражданским обществом рассматриваются как придающие законность и вносящие элемент доверия в процесс создания НПМ,

¹⁰ Более подробную информацию можно получить в протоколах о работе 02/07 VIII Встречи правозащитных организаций высокого уровня MERCOSUR и стран союзниц, май 2006.

к сожалению, имели место примеры, когда правительства, которые привлекали гражданское общество на первоначальных стадиях диалога, затем откладывали в сторону или игнорировали его рекомендации и соображения. В таких случаях диалог в основном был символическим и делался для того, чтобы замаскировать истинные намерения правительства относительно реализации инструмента. Следующие примеры показывают такой порочный подход к осуществлению национального диалога.

Противоречивый процесс назначения НПМ в Мексике

Офис Верховного Комиссара ООН по правам человека в Мексике – под эгидой Министерства иностранных дел Мексики и при техническом содействии АРТ – руководили процессом консультаций по реализации ФПКПП, который длился в течение двух лет, и был представлен четырьмя семинарами. Ряд заинтересованных сторон принимал участие в процессе в этом федеральном государстве, включая международных экспертов, а также представителей из различных министерств, НПО, университетов, Национальной Комиссии по правам человека и ее эквивалентам из отдельных штатов Мексики. Среди выводов этого показательного публичного процесса был вывод о том, что в то время как НПМ должны извлекать преимущества из практики и инфраструктуры существующих органов мониторинга, область этой функции настолько велика и сложна, особенно в стране с федеральным устройством такой величины как Мексика, что ни одно отдельное учреждение не может работать в качестве НПМ.

Тем не менее, вместе со сменой власти в Мексике и приближающегося одногодичного срока для назначения НПМ, параллельный процесс переговоров за закрытыми дверями был инициирован Министерством иностранных дел с другими министерствами. Это привело к заключению соглашения между ними о том, что существующая Национальная комиссия по правам человека возьмет на себя обязанности НПМ. Это спорное решение было подвергнуто сомнению многими представителями гражданского общества и другими заинтересованными сторонами, в том числе АРТ. Несмотря на трудный старт, назначенный НПМ начал свои посещения и обнаружил, что на практике для того, чтобы быть более эффективным, в его собственных интересах начать сотрудничество, как с гражданским обществом, так и с отдельными правозащитными комиссиями в штатах.

Таким образом, чтобы повысить уровень доверия к НПМ, процесс его определения должен принимать форму открытого обмена и должен на деле учитывать мнения и предложения соответствующих заинтересованных сторон, включая гражданское общество. Правительство, следовательно, должно не только активно рекламировать возможности для участия в процессе определения НПМ, но и на деле хотеть учитывать альтернативные концепции и модели, которые продвигаются всеми теми, кто вовлечен в этот процесс.

И, наконец, для значимого национального диалога между правительством и другими соответствующими актерами обязанности со стороны государства по проблеме реализации ФПКПП должны быть четко определены. В большинстве стран это достигалось за счет делегирования обязанностей отдельному

министру, часто министру юстиции или иностранных дел, или в некоторых случаях межминистерской комиссии. Более того, назначенный орган власти должен четко определить свои намерения относительно процесса НПМ. К сожалению, имели место примеры стран, где такого не происходило, и не было конкретно ответственного за этот вопрос. В результате, гражданскому обществу было очень трудно вести конструктивный диалог с Правительством по этой проблеме, как наглядно показывает следующий пример Грузии.

Односторонний национальный диалог по НПМ в Грузии

В период 2006 - 2008 годов восемь круглых столов были организованы несколькими организациями гражданского общества Грузии, в частности региональным офисом в Тбилиси организации «Penal Reform International», Грузинской молодежной ассоциацией юристов, грузинским отделением Глобальной инициативы по психиатрии и АРТ, для изучения возможной реализации ФПКПП. Несмотря на то, что представители различных министерств правительства присутствовали на большинстве этих мероприятий, процесс создания значимого национального диалога по проблеме был почти сорван из-за отсутствия какого-либо конкретного ответственного органа для реализации инструмента со стороны грузинских властей. Во время этого периода было чрезвычайно трудно определить, кто и в каком министерстве отвечает за этот вопрос, и, в результате не было определенного партнера со стороны правительства, с которым можно было бы обсуждать вопрос. Подобное положение дел было только частично разрешено после того, как правительство создало межведомственный совет в июне 2007 года, чтобы он рассматривал этот, а также и другие вопросы относительно соблюдения прав человека. К сожалению, однако, этот орган встречался не часто, и проблема грузинского НПМ оставалась нерешенной до марта 2008 года, когда власти были уже почти готовы в одностороннем порядке назначить Грузинского Правозащитника в качестве НПМ. Постоянные призывы грузинского гражданского общества на протяжении периода 2006-2008 о том, чтобы его включили в процесс создания НПМ, а также в сам окончательный механизм, похоже, игнорировался грузинскими властями.

I E. Рекомендации гражданскому обществу и представителям правительства:

Гражданскому обществу:

- Представители гражданского общества должны настаивать на своем включении в любой национальный процесс определения НПМ, особенно связываясь с министерством, отвечающим за реализацию ФПКПП;
- Гражданское общество должно активно поддерживать процесс реализации за счет предоставления тем, кто принимает решения, рекомендаций и информации по части эффективной реализации ФПКПП. Такая информация и рекомендации могут включать в себя инвентаризацию сильных и слабых сторон существующих механизмов мониторинга в виду требований ФПКПП, а также альтернативные предложения по НПМ;

- Гражданское общество должно обеспечить проведение адекватного обсуждения любого экспертного исследования, проведенного правительством в этом отношении;
- Гражданское общество может также предпринять инициативы, направленные на содействие и ускорение национального диалога за счет финансирования или совместного с правительством финансирования семинаров, круглых столов и других встреч, и за счет участия в работе любых центров или рабочих групп по ФПКПП;
- Гражданское общество должно учитывать и рассматривать преимущества совместного финансирования или размещения у себя региональных мероприятий, направленных на обсуждение реализации ФПКПП;
- В процессе назначения или создания НПМ гражданское общество должно продвигать непосредственное участие тех, кто выжил при пытках, лиц, лишенных свободы, и ассоциации бывших заключенных и их родственников.

Правительствам:

- Правительства должны консультироваться с представителями гражданского общества на протяжении всего процесса определения НПМ страны;
- Правительства должны, следовательно, активно контактировать со всеми соответствующими организациями гражданского общества, в особенности с теми, которые имеют опыт защиты прав лиц, лишенных свободы;
- Гражданское общество должно рассматриваться правительством как сторона, которая значительно увеличит шансы эффективного и имеющего кредит доверия НПМ, который будет назначен или создан на практике;
- Правительства должны рассматривать возможность проведения независимых экспертных исследований по слабым и сильным сторонам существующих механизмов мониторинга по части соблюдения требований ФПКПП. Такие работы помогут информировать процесс определения окончательного НПМ;
- Правительства должны рассматривать возможности целого круга национальных мероприятий, способствующих национальному диалогу по реализации ФПКПП, в том числе возможность финансирования или совместного финансирования семинаров и круглых столов и совместной их организации с рабочими группами или центрами ФПКПП или с организациями гражданского общества.

II. Участие гражданского общества в различных моделях НПМ

Как уже отмечалось ранее в этом документе, ФПКПП не предписывает уникальной организационной формы для НПМ, и в результате, государства участники имеют возможности для гибкости при структурировании своих НПМ в соответствии со своим контекстом. Обязуясь гарантировать независимость, разнообразный состав экспертов и предоставить необходимые полномочия, государства участники могут выбрать структуру, подходящую к их социальному, политическому и географическому контексту. Как аргументировалось в других публикациях АРТ, конкретные преимущества или недостатки связаны с дизайном нового органа против назначения существующего органа, и при использовании единого универсального механизма для страны в целом или нескольких механизмов для разных регионов или различных типов учреждений.¹¹

Несмотря на то, что у малого числа стран уже есть специальные механизмы для осуществления превентивных посещений всех мест заключения, как оговаривается в ФПКПП, существующие внутренние органы в некоторых странах уже имеют обязательства осуществлять визиты в определенные типы тюремных учреждений. Эти органы могли бы в теории быть назначены в качестве НПМ по ФПКПП, при условии, что они внесут необходимые корректировки с тем, чтобы отвечать критериям, установленным инструментом. Сюда относятся комиссии по правам человека, офисы омбудсменов, организации гражданского общества, такие как НПО, а также комбинации из элементов тех организаций, о которых говорится выше. Настоящий раздел документа фокусируется на той потенциальной роли, которую эти актеры гражданского общества могли бы играть в НПМ страны. Важно отметить, что ни один из подходов, которые обсуждаются ниже, не является преобладающим над любым другим подходом, так как во всех случаях важно, чтобы какой бы ни была структура НПМ, он не будет эффективным, если его отдельные члены не будут иметь личной независимости, и не будут эффективно осуществлять превентивные посещения. Тем не менее, привлечение представителей гражданского общества к НПМ в малом, хотя и растущем числе стран, должно рассматриваться как положительное достижение.

И, наконец, важно отметить в качестве родственной проблемы, что ни при каких обстоятельствах назначение или создание НПМ – независимо от привлечения гражданского общества – не должно использоваться в качестве оправдания для прекращения или сворачивания доступа для актеров гражданского общества в места лишения свободы. Подобные попытки абсолютно неприемлемы и идут в разрез с духом ФПКПП, который был принят теми, кто его вдохновил. Пример, приведенный ниже, из Аргентины подчеркивает жизненную важность обеспечения такого доступа в третьем разделе.

Гарантия роли гражданского общества в Аргентине

¹¹ Более подробную информацию можно получить из Главы 10 публикации АРТ: *Руководство: Учреждение и назначение национальных превентивных механизмов и Национальных Комиссий по правам человека и офисов омбудсменов/омбудсменов в качестве Национальных Превентивных Механизмов.*

Интересен случай Аргентины, где проект закона о НПМ был разработан Министерством Юстиции, в который включена специфическая статья, поддерживающая роль организаций гражданского общества в деле мониторинга мест заключения независимо от их участия в НПМ. Упомянутая статья говорит: «Ни одно из применений настоящей нормы не может быть использовано для ограничения доступа организаций и органов, которые в настоящее время осуществляют посещения всех мест заключения, или которые будут осуществлять их в будущем, даже если они не отвечают всем требованиям, необходимым для того, чтобы быть назначенными в качестве Национального Превентивного Механизма».¹² Во время написания этого документа проекта закона был на рассмотрении министерств.

II А. Введение: формальное участие актеров гражданского общества в НПМ

В своей публикации, *Инструкции по созданию и назначению Национальных Превентивных Механизмов* АРТ подчеркивает различные достоинства и недостатки различных типов наблюдательных органов, действующих как НПМ в стране, что также упоминается на предыдущей странице. В то время как организации гражданского общества несомненно играют важную роль в этом отношении, важно сознавать, что как и у любого другого потенциального наблюдательного органа, имеются недостатки и достоинства, связанные с их включением в любой НПМ. Чтобы вкратце восстановить положительные моменты, отмеченные в Инструкциях АРТ, (смотри выше) можно сказать, что к ним относятся их опыт в проведении посещений в места заключения и отношения доверия, которые они, возможно, установили с заключенными, их полезность в качестве источника информации, их несомненная приверженность защите человеческих прав и их структурная независимость от правительства.

С другой стороны, включение организаций гражданского общества может представлять собой трудность, когда кто-то, имеющий солидный опыт мониторинга мест заключения, имел или имеет антагонистические отношения с правительством. Более того, определенные актеры гражданского общества могут иметь трудности при восстановлении критического отношения к власти при подходе конструктивного диалога, предусматриваемого ФПКПП. Становясь формальной частью НПМ, законные полномочия, власть, структура и финансы могут принести с собой обязанности, отсутствие гибкости и требование действовать независимо в интересах самой НПО, которые определенные организации гражданского общества могут счесть трудными для того, чтобы их принять.

Независимо от этих факторов, появились ряд моделей НПМ и предложений, которые предусматривают роли представителей гражданского общества, некоторые из которых обсуждаются ниже. Кроме того, есть несколько других стран, где во время написания настоящего документа, проходили процессы

¹² Смотри статью 30 проекта закона о НПМ Аргентины, текст распространен Министерством Юстиции Аргентины во время «*Jornadas Nacionales sobre la Implementación del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura*», Буэнос-Айрес, Аргентина, 14-15 декабря 2006.

создания НПМ, и где гражданское общество постоянно призывало власти, которые отвечают за реализацию ФПКПП, включить его в окончательный НПМ. Однако нам все еще предстоит увидеть, ответят ли на это требование власти этих стран.

II В. Участие актеров гражданского общества в НПМ в личном качестве

Представители гражданского общества могут участвовать в НПМ в их личном качестве, при условии, что они располагают знаниями, будучи квалифицированными специалистами с опытом работы в соответствующих областях. Такое участие может устранить некоторые проблемы, о которых говорится выше, которые могут возникнуть в связи с участием гражданского общества в НПМ в организационном смысле. Независимые эксперты с опытом по предотвращению пыток, и, что более специфично, с опытом проведения мониторинга мест заключения, могут быть либо постоянными, либо временными членами НПМ, по необходимости. Примеры такого участия можно найти в моделях НПМ и в предложениях некоторых стран, включая Молдову и Парагвай, как иллюстрируется ниже.

Создание Консультативного Совета Молдовы

Поправки, внесенные в закон в 2007 году, привели к назначению Национального Центра по правам человека (Офис омбудсмена) как части НПМ. Закон также создает так называемый Консультативный Совет в составе одиннадцати представителей, который будет осуществлять основную деятельность по НПМ. Десять из одиннадцати членов Консультативного Комитета представляют гражданское общество, в то время как один из трех омбудсменов страны будет выступать в качестве его Председателя. В конце 2007 года миссия Организации по Безопасности и Сотрудничеству в Европе в Молдову, которая играла ключевую роль в создании НПМ, способствовала процессу подготовки проекта юридического устава для Консультативного Комитета. Этот юридический устав определяет его сферу функций, включая его задачи и руководящие принципы, состав, избрание и отставку членов, их привилегии и неприкосновенность, а также виды деятельности и обязанности учреждения. Окончательное одобрение юридического устава было сделано в конце января 2008 года, после чего Центр по правам человека начал процесс поиска и найма десяти членов Консультативного Комитета. К апрелю 2008 года комиссия по отбору членов, состоящая из пяти человек, в составе представителей Центра по правам человека, правозащитных НПО и ученых закончила процесс найма десяти представителей гражданского общества. Последние пришли из широкого круга профессионалов и имеют различные жизненные пути, они будут исполнять свои функции, связанные с НПМ, на полностью безвозмездной основе, включая суточные. Во время написания настоящего документа орган был создан, чтобы вскоре начать свою деятельность по проведению мониторинга.

Гарантия участия граждан и привлечение их знаний в НПМ в Парагвае

Вовлечение представителей гражданского общества в НПМ предусматривается в Парагвае, где представители гражданского общества и государства, которые непосредственно вовлечены в мониторинг мест заключения, совместно готовили проект закона по НПМ. Последний предусматривает создание Национальных Комиссий по предотвращению пыток, в составе шести Комиссаров и трех заместителей. Интересно, однако, что весь НПМ будет состоять из Национальной Комиссии по предотвращению пыток, ее секретариата, организаций гражданского общества и так называемых независимых экспертов, называемых *'escabinos'*. Последние это граждане, отобранные шестью Комиссарами на основе их опыта в соответствующей области. Независимые эксперты рассматриваются как способ гарантии участия граждан в НПМ и обеспечения его дополнительными знаниями. Согласно проекту закона о НПМ, Комиссары могут только принимать решения относительно ежегодного планирования и бюджета Национальных Комиссий, если присутствуют как минимум трое экспертов или *'escabinos'*. Последние имеют право голоса и голосуют по всем решениям комиссии, касающимся их конкретной области знаний (например, психиатрические учреждения). Независимые эксперты (которым платятся суточные, но не платится зарплата) также имеют такую же возможность осуществлять посещения, запрашивать информацию и реализовывать другие, связанные с НПМ полномочия Комиссаров. Во время написания настоящего документа проект закона о НПМ был на рассмотрении соответствующих парламентских комиссий.

Аналогично, во время написания этого документа существовал проект закона о НПМ в Бразилии, который предусматривает создание абсолютно нового органа в качестве НПМ, который называется Мобильный отдел по предотвращению пыток. Согласно проекту закона, который может подвергнуться изменению после продолжающейся консультации министерств, предусматривается, что такой вновь созданный орган будет состоять из представителей гражданского общества, а также различных профессиональных групп.

II С. Привлечение актеров гражданского общества в НПМ как учреждение

Для организаций гражданского общества, таких как НПО, возможно привлечение в НПМ как в учреждение, работающее наряду с другими существующими механизмами мониторинга, такими как офис омбудсмана. Такая смешанная модель некоторыми называется модель «Омбудсмен плюс». Хорошее отличие такого подхода состоит в том, что он опирается на существующие знания и имеющиеся человеческие и финансовые ресурсы в обществе, имея в виду создание эффективного НПМ. В идеале, организации гражданского общества, вовлеченные в НПМ, должны были уже проводить мониторинг мест заключения в течение некоторого времени и накопить достаточный опыт в результате.

На сегодняшний день Словения является единственной страной, которая официально открыла путь для участия НПО в НПМ, именно в сотрудничестве с Офисом омбудсмана по правам человека. Тем не менее, как уже говорилось

выше, есть целый ряд других стран, где гражданское общество постоянно призывало власти, ответственные за реализацию ФПКПП, включить его в НПМ. Таким образом, со временем могут возникнуть еще модели типа «Омбудсмен плюс».

Модель «Омбудсмен плюс» Словении

Словения является особенно интересным примером страны, которая эксплицитно предусмотрела роль актеров гражданского общества в НПМ. Когда Словения присоединялась к ФПКПП в январе 2007 года, то она сделала формальное заявление, в котором говорилось: «*В соответствии со Статьей 17 протокола, Республика Словения настоящим заявляет, что компетенции и обязанности национального превентивного механизма будут исполняться омбудсменом по правам человека и по согласованию с нем/с ней также неправительственными организациями, зарегистрированными в Республике Словения, и организациями, которые приобрели статус гуманитарных организаций в Республике Словения*». С этой целью 5 октября 2007 года заинтересованные организации были приглашены через открытый тендер подать заявки в Офис омбудсмена, чтобы считаться частью НПМ. Две НПО затем подали заявки и были успешно избраны офисом омбудсмена. К ним относятся Институт Мира (*Мировний институт*) и Юридический Информационный Центр для НПО (*Pravno-informacijski center nevladnih organizacij-PIC*), обе из которых, как говорят, имеют опыт в отношении мониторинга мест заключения, а также по вопросам предоставления политического убежища и беженцам. Первоначально НПО и представители Офиса омбудсмена будут наносить совместные визиты в места заключения, хотя будущие визиты могут также осуществляться на индивидуальной организационной основе, согласно действующему законодательству обе стороны имеют одинаковую власть и полномочия. Более подробная информация о НПМ Словении доступна в Отчете АРТ о статусе стран.

Предложения НПМ по усилению мониторинга гражданского общества в Аргентине

Кроме предложения Министерства Юстиции, в Аргентине в настоящее время существует несколько других проектов предложений, которые предусматривают роль организаций гражданского общества в НПМ страны. *Procuración Penitenciaria* или Тюремный омбудсмен и НПО *Centro de Estudios Legales y Sociales* представили эти предложения для обсуждения в начале 2008 года. Оба предложения предусматривают так называемые смешанные НПМ, которые будут включать различные организации гражданского общества, другие существующие органы мониторинга и вновь созданный Комитет или Комиссию по предотвращению пыток в качестве НПМ. Среди основных функций последнего органа будут функции поддержки существующей практики мониторинга посредством, среди прочего, установления стандартов по мониторингу мест заключения, проведения тренинга и аккредитации существующих учреждений, в том числе НПО, как часть всего механизма. Интересно также отметить, что существуют и другие предложения, которые

находятся на рассмотрении в нескольких провинциях Аргентины, которые также предусматривают роль организаций гражданского общества в НПМ.

Вовлечение актеров гражданского общества в НПМ как учреждение не ограничивается НПМ в Словении и предложениями в Аргентине. В Парагвае (смотри более подробные примеры, приведенные выше) проект закона о НПМ предусматривает, что Национальная Комиссия по предотвращению пыток может подписывать Меморандумы о взаимопонимании с организациями гражданского общества, которые были отобраны на конкурсной основе для работы над конкретными проектами.¹³ Аналогично, обсуждения между Правозащитным офисом Армении (Омбудсменом), который назначен в качестве НПМ, и гражданским обществом, как говорят, продолжаются во время написания этого документа относительно привлечения последних к работе в НПМ. Однако все еще предстоит увидеть, что выйдет из этих дискуссий.

II D. Вовлечение актеров гражданского общества в консультативные органы НПМ

Еще одной возможной ролью, которую могут играть организации гражданского общества vis-à-vis НПМ, является консультативная роль. В определенных странах консультативные органы на сегодня были предложены в проектах законов о НПМ. Эти органы потенциально очень важны, так как они должны поддерживать работу НПМ и тем самым, как можно надеяться, сделать их более эффективными механизмами. Несомненно, существует риск, связанный с участием гражданского общества в подобных консультативных органах для НПМ, особенно если на практике их вовлечение будет рассматриваться властями как чистый символ, и если их знания будут игнорироваться. Тем не менее, такие организации могут вполне показать себя чрезвычайно полезными органами в поддержку НПМ.

Роль Консультативного Совета в предлагаемом НПМ Гондураса

В Гондурасе законопроект по НПМ, который был составлен Комиссией по правам человека Конгресса при вкладе гражданского общества, предусматривает создание нового Национального Комитета по предотвращению пыток, чтобы он действовал как НПМ. Этому Национальному Комитету из трех независимых экспертов будет помогать секретариат, а так же так называемый Консультативный Совет. Последний будет состоять из Президента Национального Комитета, по одному представителю от Национальной Комиссии по правам человека, Офиса прокурора по правам человека и правосудия, а также двоих представителей от организаций гражданского общества. Обязанностью Консультативного Совета будет, помимо прочего, давать рекомендации Национальному Комитету по предотвращению пыток, проводить соответствующие специальные расследования и разрабатывать предложения с тем, чтобы совершенствовать НПМ. Согласно законопроекту, Консультативный Совет будет иметь право

¹³ Законопроект по НПМ Парагвая, который находится на рассмотрении Конгресса Парагвая с июня 2007 года.

привлекать другие учреждения или отдельных лиц либо через создание рабочих групп, либо индивидуально для того, чтобы внести вклад в НПМ.

Здесь уместно отметить, что проект закона, как в Аргентине, так и в Бразилии предусматривает вовлечение представителей гражданского общества в консультативные органы, которые будут поддерживать деятельность НПМ в стране. Более подробная информация о консультативных органах в Аргентине и Бразилии доступна в Отчете АРТ о статусе стран.

II Е. Рекомендации гражданскому обществу и представителям правительства

Гражданскому обществу:

- Гражданское общество должно настаивать на своем участии в любых национальных процессах по определению НПМ, как описано в первом разделе этого документа;
- Такое участие может включать их участие в процессе определения членов НПМ и даже в самом НПМ;
- Гражданское общество должно выдвинуть неоспоримые аргументы для своего включения в НПМ, если это будет сочтено необходимым и желательным. Чтобы это сделать, гражданское общество должно активно разрабатывать предложения по НПМ, в которых предусматривается подобная роль для него;
- Представители гражданского общества, если они формально включаются в НПМ, должны быть готовы принять подход сотрудничества по отношению к правительству, как предусматривается в тексте ФПКПП,

Правительствам:

- Правительства должны тщательно рассматривать ценный вклад, который гражданское общество может внести в дело эффективного функционирования НПМ, а также различные формы, которые он может принимать, включая его привлечение в НПМ или консультативный орган;
- Так как актеры, которые существенно увеличат шансы на эффективный и пользующийся кредитом доверия НПМ, назначаемый или создаваемый на практике, правительства должны быть готовы обсуждать и добросовестно изучать такие варианты;
- Правительства ни при каких обстоятельствах не должны настаивать на назначении или создании НПМ в качестве ограничения для существующих или будущих действий организаций гражданского общества, которые занимаются мониторингом мест заключения.

III. Актеры гражданского общества вне НПМ

Организации гражданского общества могут играть различные роли в отношении НПМ, даже если они не являются его официальной частью. Для них важно предусмотреть способ, с помощью которого будет создан НПМ, и как он будет работать на практике. Таким образом, организации гражданского общества имеют несколько важных функций в отношении НПМ, включая мониторинг работы НПМ, выработку полезных рекомендаций, направленных на совершенствование его функционирования, а также поддержку его работы за счет предоставления информации о различных случаях, имеющих отношение к делу, связанных с местами заключения, и за счет проведения тренинга для членов НПМ. Если есть необходимость, однако, организации гражданского общества также имеют важную функцию критической оценки деятельности НПМ. Отсюда следует, что таковы некоторые случаи, как гражданское общество может взаимодействовать с НПМ без того, чтобы быть его формальной частью.

III А. Участие актеров гражданского общества в процедуре назначения НПМ

Практический опыт продемонстрировал, что хороший процесс назначения, это такой процесс, который является прозрачным и задействует истинный диалог с гражданским обществом. Более того, в своем первом годовом отчете ППП также сделал упор на этом ключевом моменте, говоря: «Независимость НПМ, как фактическая, так и воспринимаемая, должна быть обеспечена прозрачным процессом избрания и назначения членов, которые являются независимыми, и не занимают должности, которые могут вызвать вопрос конфликта интересов».¹⁴

Важно, однако, что любая процедура назначения определяет метод, критерии и продолжительность назначения членов НПМ, а также их привилегии и иммунитет, как разъясняется АРТ более подробно в другом месте.¹⁵ Опыт на сегодняшний день показал, что имеются различные способы, которыми может быть предусмотрена роль гражданского общества в процедуре назначения членов НПМ. Из следующих примеров видно, что степень вовлечения гражданского общества в этот процесс существенно отличается.

Предлагаемое участие гражданского общества в НПМ Парагвая

В Парагвае проект закона о НПМ предусматривает, что шесть Комиссаров и три заместителя Национальной Комиссии по предотвращению пыток (смотри более подробный пример, приведенный выше) избираются через коллегии выборщиков. По одному Комиссару должно избираться соответственно законодательной, исполнительной и судебной ветвями, в то время как

¹⁴ Смотри Док. ООН САТ/С/40/2, 25 апрель 2008 - параграф 28 (iii).

¹⁵ Смотри *Руководство: Учреждение и назначение национальных превентивных механизмов* – стр. 41-42.

остальные три Комиссара должны избираться организациями гражданского общества. Как только коллегии выборщиков получают кандидатуры, будет составлен короткий список, который будет представлен для общественных консультаций через процесс публичных слушаний с тем, чтобы отобрать кандидатов. Процедура, которая для постороннего наблюдателя может показаться достаточно сложной, предназначена для того, чтобы создать сдержки и противовесы, и чтобы избежать повторения прошлого опыта, когда важные правозащитные учреждения были оккупированы далеко не идеальными кандидатами.

Проект закона о НПМ в Гондурасе также предусматривает вовлечение гражданского общества в процесс назначения. Проект закона о НПМ предусматривает создание Национального Комитета по предотвращению пыток из трех человек, каждый член которого будет назначен законодательной, судебной властью и организациями гражданского общества соответственно. Согласно этому предложению, представитель гражданского общества будет избираться на общем собрании, на котором должны присутствовать различные соответствующие неправительственные организации.

В регионах Африки и Европы процессы отбора членов консультативного Совета Молдовы и Национального наблюдательного органа по предотвращению пыток Бенина привлекают гражданское общество. Как уже говорилось в разделе II этого документа, в Молдове комиссия по отбору из пяти человек, в состав которой входят представители НПО Центр по правам человека и ученые, проводят процесс отбора десяти представителей гражданского общества. Аналогично, центральная роль также предназначена для гражданского общества в том же процессе в Бенине, как иллюстрирует следующий пример:

Комплектация Национального наблюдательного органа по предотвращению пыток Бенина

Проект закона в Бенине предусматривает создание единого нового органа в качестве НПМ страны, так называемого *Observatoire national pour la Prévention de la Torture*, который состоит из пяти штатных членов. Проект закона о НПМ страны предусматривает вовлечение гражданского общества в процесс назначения. Предполагается, что Министерство Юстиции потребует заявки на членство в НПМ на основе критериев, установленных в проекте закона. К этим критериям относится правозащитный опыт кандидатов и знания в области, связанной с ФПКПП, а также требование, что возраст кандидата больше 25 лет и что он не занят никакой государственной деятельностью, которая может поставить под вопрос его или ее независимость.

После первоначальной стадии процесса отбора, Министерство Юстиции должно подать заявления кандидатов избирательной комиссии. Этот орган состоит из одного члена парламентского юридического комитета, двух судей из Конституционного Суда и Апелляционного Суда и одного представителя от Коллегии адвокатов, Медицинской ассоциации, президента и правозащитных НПО. Проект закона говорит, что представители из этих различных органов сами должны номинироваться своими соответствующими группами для участия в избирательной комиссии. Короче говоря, избирательная комиссия

играет очень важную роль в процессе назначения, и на практике Министерство Юстиции должно служить в большей степени как координатор процесса в целом.

Как в Аргентине, так и в Швейцарии для гражданского общества предназначена роль предлагать кандидатов в НПМ стран. Например, Аргентинский проект закона НПМ, предложенный Министерством Юстиции, (смотри более подробный пример, приведенный выше) предусматривает, что исполнительная ветвь должна назначить Национальный Комитет по предотвращению пыток из десяти членов по рекомендации законодателей и организаций гражданского общества. Исполнительная власть затем публикует короткий список кандидатов, после чего у неправительственных организаций, профессиональных органов и научной общественности будет в распоряжении 30 дней, чтобы подать любые письменные соображения. Параллели с Аргентинским процессом можно найти в Швейцарии, как показывает следующий пример:

Швейцарская Комиссия по предотвращению пыток

Проект закона в Швейцарии предусматривает создание единого органа в качестве НПМ страны, так называемой Комиссии по предотвращению пыток, состоящей из двенадцати добровольных членов. Несмотря на то, что члены должны назначаться федеральным правительством по рекомендации Федерального бюро юстиции и департамента иностранных дел, организации гражданского общества, включая НПО также могут предлагать своих кандидатов в эти офисы. Так как Швейцарии еще предстоит ратифицировать ФПКПП и создать свою Комиссию по предотвращению пыток, в будущем можно будет увидеть, насколько серьезно номинации гражданского общества будут восприниматься швейцарскими властями на практике.

III В. Сотрудничество гражданского общества с НПМ

Организации гражданского общества потенциально могут быть важными источниками информации, не только для НПМ, но и для ППП. В частности, организации с доступом в места заключения или знаниями в конкретной области будут в очень хорошем положении для обмена ценной информацией с обоими органами. В тех странах, где НПМ не располагает достаточными кадровыми и финансовыми ресурсами, такая информация будет важным преимуществом в его работе.

Кроме обеспечения НПМ полезной и важной информацией, опыт организаций гражданского общества в мониторинге мест заключения может оказаться бесценным для НПМ с методологической точки зрения. Организации с хорошим опытом мониторинга мест заключения смогут давать советы и рекомендации, направленные на усиление методов работы НПМ.

Те же самые соображения и рекомендации можно также отнести и к ППП, который сам по себе имеет мандат советовать и помогать НПМ. Аналогичный подход сотрудничества может быть принят гражданским обществом в

отношении годовых отчетов НПМ, а также его других публичных документов. Обсуждая и распространяя результаты и рекомендации НПМ и мониторинг любого прогресса по его реализации, гражданское общество должно активно поддерживать текущую работу национальных органов мониторинга.

Гражданское общество также играет существенную роль в обеспечении того, что НПМ достаточно квалифицирован для выполнения своей работы за счет проведения соответствующего тренинга для его членов, если таковой понадобится. Обязательство по проведению соответствующего тренинга и по построению потенциала внутри страны посредством тренинга – это та область, в которой гражданское общество могло бы потенциально проявить большую активность.

III С. Наблюдательная роль гражданского общества

Кроме подхода сотрудничества, который описан выше, двойная функция гражданского общества заключается в том, чтобы вести пристальное наблюдение за практическим функционированием НПМ, и, осуществляя это, играть роль наблюдателя. Гражданское общество должно обеспечить, чтобы НПМ, который назначен или создан государством членом, отвечает минимальным критериям, предусмотренным текстом ФПКПП. Если это не так, оно должно быть готовым активно работать с НПМ и государством членом с тем, чтобы решить проблемы любых недостатков. Для организаций гражданского общества будет очень важным не упускать из виду ряд факторов, таких как пригодность членов НПМ, их рабочих методов, программы деятельности НПМ и регулярности работы, а также результатов и рекомендаций. Примеры, приведенные ниже, должным образом иллюстрируют важность наблюдательной функции.

Роль гражданского общества vis-à-vis НПМ Дании

В Дании Центр изучения и реабилитации жертв пыток (RCT) является примером НПО, которая уже взяла на себя эту очень важную наблюдательную роль. В феврале 2007 года RCT представила свой *Альтернативный отчет по списку проблем для рассмотрения Комитетом ООН против пыток во время изучения 5-го периодического отчета Дании*, которое состоялось в Женеве в мае 2007 года. В своем отчете RCT заявляла: «*В ожидании создания НПМ в Дании, RCT провела юридическое исследование существующих датских механизмов посещения и оценила их на соответствие ФПКПП... основной вывод исследования состоял в том, что существующие в стране механизмы Омбудсмана и парламентской Фракции 71-Инспекция, соответственно, не смогут отвечать обязательствам Дании по ФПКПП*».¹⁶ Организация утверждала, что к нескольким факторам, которые подрывают соответствие НПМ критериям, предусмотренным текстом ФПКПП, относятся следующие: его однородный (юридический) профессиональный состав; ограниченные ресурсы; так называемый метод работы; и стандарты оценки,

¹⁶ См. стр. 19 отчета, который доступен на:
http://www.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/NGOs/RCT-Alternative_report.pdf

применяемые механизмом во время посещений. Подробную критику по этому вопросу можно найти в отчете RCT.¹⁷

Роль гражданского общества vis-à-vis НПМ в Чешской Республике

В Чешской Республике гражданское общество в настоящее время находится в процессе мониторинга работы НПМ страны – Государственного Правозащитника. Чешская НПО, Лига защиты прав человека, планирует собрать данные по деятельности НПМ к концу 2008 года, к этому сроку механизм уже будет работать в качестве НПМ страны в течение какого-то времени. В настоящее время она даст соображения и рекомендации, направленные на совершенствование функционирования НПМ в целом. Предполагается, что эти соображения и рекомендации также станут предметом обсуждения позже на совместном комитете правительства и гражданского общества, у которого есть мандат изучать проблему пыток и других форм неподобающего обращения.

Роль гражданского общества vis-à-vis НПМ Мексики

Как описывалось ранее в этом документе, процесс назначения НПМ за закрытыми дверями привел к тому, что Национальная Комиссия по правам человека была назначена в качестве НПМ страны в июне 2007 года без должного учета и предварительных консультаций с гражданским обществом и другими заинтересованными сторонами. Впоследствии Национальная Комиссия по правам человека пригласила многие НПО, чтобы они сформировали Консультативный Совет для НПМ. Неудивительно, что, учитывая обычное отсутствие доверия к Национальной Комиссии по правам человека, и тот способ, с помощью которого она была назначена в качестве НПМ, лишь несколько организаций гражданского общества до сих пор приняли это приглашение встретиться и обсудить такое предложение. Некоторые организации сделали выбор в пользу того, что они будут продолжать играть роль мониторинга работы НПМ со стороны, что, как они считают, будет гораздо более эффективным использованием их времени. Несмотря на подобные оговорки, НПМ оставался открытым для диалога с гражданским обществом, а АРТ продвигает политику возобновления отношений с соответствующими актерами, в интересах обеспечения эффективной реализации ФПКПП.

Помимо пристального наблюдения за деятельностью НПМ, гражданское общество играет решающую роль в мониторинге реакций государства на соображения и рекомендации НПМ. При ратификации ФПКПП подразумевается, что государства члены берут на себя обязательство вступать в конструктивный диалог с НПМ с целью реализации его различных обязанностей. Гражданское общество должно, следовательно, обращать пристальное внимание на шаги, предпринимаемые государством для

¹⁷ *Альтернативный отчет по списку проблем для рассмотрения Комитетом ООН против пыток во время изучения 5-го периодического отчета Дании, (19 февраля 2007 года) – стр. 19-21.*

исполнения этого обязательства. И, наконец, гражданское общество должно оставаться бдительным, чтобы обеспечить, что власть ни при каких обстоятельствах не предпринимает никаких действий, которые подрывают целостность НПМ, в особенности его независимость, полномочия и общую эффективность, или которые не дают организациям гражданского общества продолжать вести мониторинг мест заключения в стране.

III D. Рекомендации гражданскому обществу и представителям правительства

Гражданскому обществу:

- Как говорилось в разделе II настоящего документа, представители гражданского общества должны настаивать на своем включении в любой национальный процесс определения НПМ;
- В этой связи гражданское общество должно требовать от государственных властей включить его в процесс избрания или назначения членов НПМ с тем, чтобы обеспечить независимость учреждения и его членов;
- Актеры гражданского общества, не включенные в НПМ, играют важную двойную функцию в отношении НПМ. Сюда относится как конструктивная работа с НПМ для поддержки его эффективного функционирования, так и пристальное наблюдение за его деятельностью в целом;
- Гражданское общество должно также исполнять ту же наблюдательную функцию *vis-à-vis* государства, чтобы проводить мониторинг той степени, в которой государство выполняет рекомендации НПМ;
- Аналогично, гражданское общество должно оставаться бдительным, чтобы обеспечить, что правительство или другие государственные органы власти ни при каких обстоятельствах не подрывают эффективное функционирование НПМ;
- Гражданское общество должно информировать ППП о случаях риска пыток и неподобающего обращения и о национальных/местных мерах, которые могли бы быть предприняты для предотвращения таких действий.¹⁸

Правительствам:

- Правительства должны тщательно учитывать ценный вклад, который гражданское общество может внести, как в создание, так и в эффективное функционирование НПМ;
- Государства члены, следовательно, должны действовать по рекомендации ППП для обеспечения независимости НПМ через прозрачный процесс избрания и назначения его членов, в том числе включение актеров гражданского общества в этот процесс;
- Правительства должны также быть готовы рассмотреть соображения и рекомендации гражданского общества в отношении эффективного

¹⁸ См. комментарий брифинга АРТ, Роль гражданского общества в подготовке визитов ППП.

функционирования НГМ, и относится к этому как к потенциально ценному источнику информации и совета.

IV. Заключение

В начале этого документа говорится, что для того чтобы обеспечить то обстоятельство, что ратификация ФПКПП не является пустой формальностью, не только государство должно определять его реализацию, но этот процесс должен включать и других национальных актеров, и в частности правозащитников. Государства члены, следовательно, должны проводить широкие консультации относительно того, как спроектировать НПМ, чтобы обеспечить принятие эффективного механизма мониторинга. В свою очередь, более того, открытые консультации с членами гражданского общества придадут законность и внесут элемент доверия как в процесс определения НПМ, так и, разумеется, в само учреждение, что является существенным для эффективной системы мониторинга мест заключения.

К сожалению, не все государства члены приняли такой открытый, инклюзивный подход. ППП признал подобную общую неудачу в своем первом годовом отчете. Там говорится: *«ППП обеспокоен отсутствием прогресса на сегодняшний день во многих государствах членах в отношении необходимого процесса консультаций по созданию НПМ и по необходимым законодательным и практическим мерам для обеспечения его эффективной работы. Если НПМ будут не в состоянии исполнять свою роль в качестве механизмов посещения на местах для предотвращения неподобающего обращения, работа ППП будет серьезно ограничена, и на нее будет оказано негативное воздействие»*.¹⁹

Тем не менее, из этого документа ясно, что некоторые государства члены приняли на вооружение эти важные уроки, и гражданское общество было включено в крайне важный процесс определения структуры и формы механизма. Мы также видели, что в малом, хотя и растущем числе стран, актеры гражданского общества были включены в члены самого НПМ. Будет интересно наблюдать, как эта тенденция будет развиваться со временем. Однако этот документ также говорит, что даже в тех случаях, когда гражданское общество формально не было включено в НПМ или в родственные консультативный орган, у него остается значительная роль по мониторингу, поддержке и критической оценке его работы на практике.

Разумеется, задачу создания НПМ, который бы полностью соответствовал требованиям ФПКПП, нельзя недооценивать. Это процесс, на который понадобится много времени и усилий для достижения, и который, несомненно, будет долгосрочным процессом. Тем не менее, из этого документа ясно, что гражданское общество может внести важный вклад в то, чтобы сделать этот процесс таким, который располагает потенциалом для радикального улучшения шагов, предпринимаемых для предотвращения пыток и неподобающего обращения.

¹⁹ Смотри Док. ООН САТ/С/40/2, 25 апреля 2008 - параграф 29.