



**Реализация Факультативного
Протокола к Конвенции ООН
против пыток и других
жестоких,
бесчеловечных и унижающих
достоинство
видов обращения или
наказания**

**Национальные превентивные
механизмы**

**Женева, ноябрь 2003 г.
(2-ое издание)**

Оглавление

Номер страницы

<i>Введение</i>	4
<i>Часть 1 Обязательства Государств-участников по созданию, назначению или поддержанию национальных превентивных механизмов</i>	6
1. КОГДА ДОЛЖНЫ БЫТЬ УЧРЕЖДЕНЫ МЕХАНИЗМЫ?	6
2. КАКОВЫ ДОЛЖНЫ БЫТЬ НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРЕВЕНТИВНЫЕ МЕХАНИЗМЫ?	7
3. МАНДАТ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРЕВЕНТИВНЫХ МЕХАНИЗМОВ	8
<i>Часть 2 Критерии и гарантии эффективного функционирования национальных превентивных механизмов</i>	12
1. ФУНКЦИОНАЛЬНАЯ НЕЗАВИСИМОСТЬ	12
2. СОСТАВ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРЕВЕНТИВНЫХ МЕХАНИЗМОВ	16
3. ГАРАНТИИ И ПОЛНОМОЧИЯ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ПОСЕЩЕНИЙ	16
4. РЕКОМЕНДАЦИИ, ДОКЛАДЫ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОСЛЕ ПРОВЕДЕНИЯ ПОСЕЩЕНИЙ	19
<i>Часть 3 Сотрудничество и диалог</i>	24
1) СОТРУДНИЧЕСТВО МЕЖДУ ВЛАСТЯМИ И НАЦИОНАЛЬНЫМИ ПРЕВЕНТИВНЫМИ МЕХАНИЗМАМИ	24
2) СОТРУДНИЧЕСТВО И ВЗАИМОСВЯЗЬ С ПОДКОМИТЕТОМ.....	26
3) КОНТАКТ С ПОДКОМИТЕТОМ	27
<i>Заключение</i>	28

Введение

Ассоциация по предотвращению пыток (АПП) – это международная неправительственная организация, деятельность которой направлена на предотвращение пыток и жестокого обращения во всем мире. АПП, в частности, оказывает поддержку в учреждении превентивных механизмов контроля, осуществляющих посещения мест лишения свободы. АПП принадлежала центральная роль в реализации Факультативного Протокола к Конвенции ООН против пыток.¹ Цель настоящего документа заключается в создании системы регулярных посещений, осуществляемых независимыми международными и национальными органами экспертов, мест лишения свободы, с целью предупреждения пыток и других форм жестокого обращения.² Этот новаторский двусторонний подход, предусматривающий учреждение нового международного органа – Подкомитета при Комитете против пыток – и налагающий на Государства-участники обязательство учредить дополнительные превентивные механизмы на национальном уровне, предлагает новое средство предотвращения пыток.

Практический опыт подтверждает, что проведение посещений мест лишения свободы является эффективным средством предотвращения пыток и улучшения условий содержания под стражей. Однако до настоящего времени ни один международный инструмент не предоставлял средств проведения посещений во всем мире. Подкомитет, который в скором времени будет учрежден, будет проводить подобные посещения на территории всех Государств-участников.

Более того, впервые в международном инструменте были определены критерии и гарантии **национальных превентивных механизмов**. И наконец, с целью обеспечить эффективную реализацию международных стандартов на национальном уровне, Факультативный Протокол предусматривает сотрудничество в области предотвращения пыток на международном и национальном уровне.

После ратификации Факультативного Протокола, Государства-участники обязаны учредить, назначить или поддерживать национальные превентивные механизмы. Некоторым Государствам потребуется создать новый орган, в то время как другим Государствам, в которых уже действует подобный механизм, следует привести его работу в соответствие с обязательствами, налагаемыми Факультативным Протоколом.

Цель данной работы – прокомментировать положения Факультативного Протокола относительно национальных превентивных механизмов, и представить рекомендации АПП относительно требований к учреждению и эффективному функционированию данных органов.

Работа содержит некоторые практические примеры, отобранные на основе семинара, проведенного АПП и Офисом Верховного комиссара по правам человека (ОВКПЧ), в Женеве в июле 2003 года. В его работе участвовал ряд

¹ Принят Генеральной Ассамблеей ООН 18 декабря 2002 года.

² Статья 1 Факультативного Протокола к Конвенции ООН против пыток.

национальных организаций,³ осуществляющих посещения с целью обмена опытом по предотвращению пыток путем посещения мест содержания под стражей.

В связи с этим, тот факт, что эти организации включены в данную публикацию, не должен рассматриваться, как поддержка идеи назначать их в качестве национальных превентивных механизмов в рамках ФПКПП. Скорее, они должны рассматриваться, как доказательство существования ряда уже действующих во всем мире организаций, осуществляющих посещения, и наличия разнообразных подходов, уже используемых в данном вопросе.

Дебра Лонг

Руководитель программы “UN and Legal Programme”, АПП

Сабрина Оберсон

Помощник руководителя программы “UN and Legal Programme”, АПП

³ В целях данной работы, термин «национальный превентивный механизм» относится к механизму, предусмотренному ФПКПП, в то время как термин «национальные организации, осуществляющие посещения» относится, в общем, к организациям, осуществляющим посещения мест содержания под стражей на национальном уровне.

Часть 1

Обязательства Государств-участников по созданию, назначению или поддержанию национальных превентивных механизмов

Статья 3

Каждое государство-участник создает, назначает или поддерживает на национальном уровне один или несколько органов для посещения в целях предупреждения пыток или других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания (далее именуемых национальными превентивными механизмами).

Статья 17

Не позднее чем через год после вступления в силу настоящего Протокола или его ратификации или присоединения к нему каждое Государство-участник поддерживает, назначает или создает один или несколько независимых национальных превентивных механизмов для предупреждения пыток на национальном уровне. Механизмы, учрежденные децентрализованными органами, могут, для целей настоящего Протокола, назначаться в качестве национальных превентивных механизмов, если они отвечают требованиям его положений.

Согласно статьям 3 и 17, Государства-участники обязаны создать, назначить или поддерживать один или несколько независимых национальных механизмов для проведения посещения мест лишения свободы с целью предотвращения пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания.

1. Когда должны быть учреждены механизмы?

Государства-участники обязаны учредить национальные превентивные механизмы в течение одного года после вступления в силу Факультативного Протокола или, как только он вступит в силу, после ратификации Факультативного Протокола. Тем не менее, согласно статье 24, после ратификации Государства могут сделать заявление относительно временной отсрочки выполнения своих обязательств в отношении национальных механизмов (или международных механизмов) первоначально на три года; отсрочка может быть продлена еще на два года.⁴

⁴ Следует отметить, что государство не может отложить выполнение обязательств в отношении и национальных, и международных механизмов посещения одновременно:
Статья 24

- 1. После ратификации Государства-участники могут сделать заявление относительно отсрочки осуществления своих обязательств либо согласно части III, либо согласно части IV настоящего Протокола.*
- 2. Такая отсрочка действует максимум три года. После представления соответствующих материалов Государством-участником и после консультаций с Подкомитетом по предупреждению Комитет против пыток может продлить этот период еще на два года.*

2. Каковы должны быть национальные превентивные механизмы?

Факультативный Протокол не определяет форму национальных превентивных механизмов. Таким образом, Государства-участники свободны выбирать вид национальных механизмов, наиболее подходящий для работы в данной стране, принимая во внимание существующую политическую структуру и географические особенности. В настоящее время по всему миру существуют различные национальные механизмы, уполномоченные проводить посещения. К ним относятся: комиссии по правам человека; омбудсмены; парламентские комиссии; программы с участием посетителей-общественников, неправительственные организации; а также комплексные органы, включающие различные элементы вышеупомянутых механизмов. Любой из названных механизмов может быть назначен национальным превентивным механизмом, действующим в рамках Факультативного Протокола, но только в том случае если он соответствует критериям Факультативного Протокола.

Возможность функционирования нескольких механизмов предусмотрена, в первую очередь, для федеральных государств, где национальными превентивными механизмами могут быть назначены децентрализованные органы.

Государства-участники могут назначить несколько национальных превентивных механизмов, используя при этом не географический, а тематический критерий. Если в государстве уже имеется хорошо функционирующий превентивный механизм, к примеру, для психиатрических учреждений, такой механизм может продолжать вести начатую работу, и для других типов мест лишения свободы могут быть созданы другие механизмы.

АПП рекомендует Государствам-участникам, решившим учредить несколько национальных превентивных механизмов, будь они региональные или тематические, изыскать возможность проводить сотрудничество между этими органами. Мы считаем, что целесообразным будет в данном случае учредить **на национальном уровне координационный орган**, который будет согласовывать деятельность каждого превентивного механизма.

3. Мандат национальных превентивных механизмов

Статья 4

1. Каждое Государство-участник разрешает посещения, в соответствии с настоящим Протоколом, механизмами, о которых говорится в статьях 2 и 3, любого места, находящегося под его юрисдикцией и контролем, где содержатся или могут содержаться лица, лишённые свободы, по распоряжению государственного органа или по его указанию, либо с его ведома или молчаливого согласия (далее именуемых места лишения свободы). Эти посещения проводятся с целью усиления, при необходимости, защиты этих лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания.
2. Для целей настоящего Протокола лишение свободы означает любую форму содержания под стражей или тюремного заключения или помещения лица в государственное или частное место содержания под стражей, которое это лицо не имеет права покинуть по собственной воле, по приказу любого судебного, административного или иного органа.

Статья 19

Национальным превентивным механизмам предоставляются, как минимум, следующие полномочия:

- (a) Регулярно рассматривать вопрос об обращении с лишенными свободы лицами в местах содержания под стражей, определенных в статье 4, с целью усиления, при необходимости, их защиты от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания;
- (b) Представлять рекомендации соответствующим органам в целях улучшения обращения с лишенными свободы лицами и условий их содержания, и предупреждать пытки и другие жестокие, бесчеловечные или унижающие достоинство виды обращения или наказания, с учетом соответствующих норм Организации Объединенных Наций;
- (c) Представлять предложения и замечания, касающиеся действующего законодательства или законопроектов.

В соответствии с данными положениями, национальные механизмы должны располагать полномочиями проводить регулярные посещения мест лишения свободы и делать рекомендации с целью предотвращения пыток и улучшения условий содержания под стражей.

Пример: а) **Комиссия по правам человека в Уганде**⁵ была создана в 1995 году согласно Конституции Республики Уганда (статья 51) и в соответствии с Парижскими Принципами. Согласно статье 53, Комиссия уполномочена "посещать тюрьмы предварительного заключения, тюрьмы для осужденных лиц и места содержания под стражей, а также другие подобные места с целью оценки и инспектирования условий

⁵ Дополнительную информацию можно найти на: <http://www.uhrc.org>

содержания заключенных и выработки рекомендаций”. Кроме того, эта Комиссия, наделенная квази-юридическими полномочиями, имеет право давать распоряжения об освобождении задержанного или заключенного, и распоряжения об уплате компенсации.

b) Болгарский комитет Хельсинки (БКХ)⁶ – это неправительственная организация, созданная в 1992 году. На основании статьи 99 Закона Болгарии об исполнении наказаний,⁷ БКХ проводит обсуждение соглашений с соответствующими министерствами, ответственными за места содержания под стражей⁸. В соответствии с этими соглашениями, БКХ может осуществлять контроль над условиями содержания лиц, лишенных свободы, с целью выяснения соответствия физических условий и среды обитания в них соответствующим европейским стандартам и стандартам ООН.

Хотя усилия национальных превентивных механизмов, разработанных в соответствии с ФПКПП, будут сосредотачиваться на предотвращении пыток и других форм жестокого обращения, не исключена возможность расширения мандата этих механизмов. Это, несомненно, позволило бы им учитывать нарушения других, сопряженных с ними, прав лишенных свободы лиц, которым они могут подвергаться (как, например, право на получение медицинской помощи, прием внешних посетителей, адекватное питание, и т.д.), либо же использовать другие средства с целью предотвращения пыток и жестокого обращения, помимо посещения мест содержания под стражей.

a) Места проведения посещений

АПП считает, что места лишения свободы, определенные в широком смысле настоящим Протоколом, включают, помимо прочего, полицейские участки, участки сил безопасности, все виды мест предварительного содержания под стражей, тюрьмы предварительного заключения, тюрьмы для осужденных лиц, центры содержания малолетних преступников, иммиграционные центры, транзитные зоны в международных портах, центры задержания ищущих убежища лиц, психиатрические учреждения и места административного заключения.

Важно отметить, что данный перечень не является исчерпывающим, поскольку некоторые действующие национальные организации,

⁶ Дополнительную информацию можно найти: <http://www.bghelsinki.org>

⁷ В соответствии с этим положением, неправительственным организациям в Болгарии разрешается осуществлять посещения мест содержания под стражей.

⁸ БКХ имеет соглашения с несколькими министерствами Болгарии, такими как Министерство юстиции, Министерство социального обеспечения, Министерство образования и Министерство здравоохранения.

осуществляющие посещения, также посещают и другие места содержания под стражей, помимо тех, что перечислены выше.⁹

б) Частота проведения посещений

Для обеспечения эффективной деятельности, **АПП рекомендует национальным превентивным механизмам самим определять частоту проведения посещений**, в зависимости от вида мест лишения свободы. Например, места предварительного заключения следует посещать чаще, чем пенитенциарные учреждения, в связи с большей «текучестью» лиц, лишенных свободы, и тем, что их контакт с внешним миром более ограничен.

Необходимо подчеркнуть, что регулярность посещений важна по нескольким причинам, а именно, для осуществления контроля над улучшением или ухудшением условий содержания в местах заключения и защиты лиц, лишенных свободы, в целом и репрессалий в частности. Кроме того, регулярные посещения позволят занимающейся этим группе установить конструктивный диалог, как с лицами, находящимися в местах лишения свободы, так и с руководством и оценить условия работы персонала.

Пример: В Аргентине, Офис прокуратора по пенитенциарной системе при правительстве¹⁰ был создан указом президента в 1993 году и наделен особым мандатом по защите прав лиц, находящихся в местах содержания под стражей, входящих в федеральную пенитенциарную систему. Для выполнения мандата, Прокуратор по пенитенциарным учреждениям осуществляет еженедельные посещения (в основном в Буэнос-Айресе, где содержится 60% лиц, отбывающих наказание в национальных местах содержания под стражей) и проводит беседы с лицами, отбывающими наказание, поддерживая, таким образом, постоянный диалог с ними и с руководителями пенитенциарных учреждений.

АПП также считает, что для эффективного предотвращения пыток национальные механизмы должны иметь **доступ ко всем местам лишения свободы в любое время**. В соответствии с этим принципом, национальные превентивные механизмы смогут, помимо проведения запланированных регулярных посещений, реагировать на любые чрезвычайные события и осуществлять незапланированные посещения.

⁹ Болгарский Комитет Хельсинки осуществляет посещения военных подразделений, а Комитет по правам человека Уганды посещает лагеря беженцев, а также лагерей, где содержатся внутренне перемещенные лица. Еще одним примером является Офис Комиссара по защите гражданских прав в Польше, образованный в 1987 года, который осуществляет посещения специальных блоков для лиц, находящихся в сильном алкогольном опьянении (известных как «вытрезвители»).

¹⁰Дополнительную информацию можно найти на: <http://www.jus.gov.ar/Ppn>

На практике, большинство существующих национальных организаций во всем мире проводят посещения мест содержания под стражей, придерживаясь реактивного подхода, т.е. только после того, как получают жалобу. Тем не менее, некоторые национальные посещающие организации сочетают реактивный и превентивный подходы. Так происходит, например, в случае с Офисом Омбудсмана в Колумбии, который осуществляет превентивные посещения в соответствии с ежегодным планом, а также посещения, являющиеся результатом получения конкретных просьб или жалоб.

Часть 2

Критерии и гарантии эффективного функционирования национальных превентивных механизмов

Статья 18

1. *Государства-участники гарантируют функциональную независимость национальных превентивных механизмов, а также независимость их персонала.*
2. *Государства-участники принимают необходимые меры по обеспечению того, чтобы эксперты национального превентивного механизма обладали необходимым потенциалом и профессиональными знаниями. Они обеспечивают гендерный баланс и адекватную представленность существующих в стране этнических групп и групп меньшинств.*
3. *Государства-участники обязуются предоставлять необходимые ресурсы для функционирования национальных превентивных механизмов.*
4. *При создании национальных превентивных механизмов Государства-участники учитывают Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений по защите и поощрению прав человека.*

В полном прочтении Статья 18 определяет особые гарантии, обеспечивающие национальным превентивным механизмам полную независимость от Государства. Данные положения не исключают друг друга; они взаимосвязаны, и для обеспечения независимости этих органов положения следует рассматривать в совокупности.

Статья 18 (4) Факультативного Протокола требует от Государств-участников учитывать «Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека» (Парижские Принципы). Парижские Принципы определяют критерии эффективного функционирования правозащитных учреждений и являются для национальных превентивных механизмов важным источником руководящих принципов. Факультативный Протокол конкретизирует Парижские Принципы, имеющие отношение и применимые к мандату национальных превентивных механизмов. Протокол предлагает четкие критерии и гарантии эффективного функционирования превентивных механизмов.

Важно подчеркнуть, что в то время как Парижские Принципы распространяются только на национальные учреждения, занимающиеся правами человека, ФПКПП не оговаривает, чтобы национальный превентивный механизм принимал подобную форму.

1. Функциональная независимость

Независимость национальных превентивных механизмов является основной гарантией эффективной работы данных органов в области предотвращения пыток и других форм жестокого обращения.

Статья 18 (1) Факультативного Протокола является основным положением, которое гарантирует национальным превентивным механизмам их функциональную независимость. На практике это означает, что национальные превентивные механизмы должны проводить независимую деятельность, которая не будет встречать препятствия со стороны государственных властей, в частности тюремных и полицейских властей, правительства и партийной политики. Необходимо также, чтобы национальные превентивные механизмы *воспринимались* как органы, независимые от государственных властей.

АПП рекомендует Государствам-участникам принять во внимание следующие аспекты, обеспечивающие функциональную независимость национальных превентивных механизмов:

а) основание для независимости:

С целью поддержания полной независимости, национальные механизмы **должны в определенной мере быть отделены от исполнительной и судебной власти**. Следовательно, основания для их учреждения должны быть соответствующим образом определены, что послужит гарантией того, что национальные превентивные механизмы не будут ликвидированы, или их мандат не будет изменен государством, например, в случае смены правительства. Юридическое основание их мандата должно быть закреплено, например, конституцией (например, Комиссия по правам человека на Фиджи и Комиссар по защите прав человека в Польше)¹¹, парламентским законом (например, Национальная комиссия по правам человека в Непале и Парламентская комиссия, занимающаяся посещениями, кантон Женева), или президентским указом (например, Комитет по правам человека в Сенегале и Офис прокуратора по пенитенциарной системе при правительстве Аргентины).

Более того, **АПП рекомендует** национальным превентивным механизмам **самостоятельно разработать нормы и процедуры**, в которые власти не имеют права вносить никакие изменения.

б) Независимость персонала:

С целью обеспечения независимости национальных превентивных механизмов, **АПП рекомендует** включить в состав данных органов **независимых экспертов**, которые также должны быть независимы от государственных властей. Эксперты должны располагать полномочиями **самим комплектовать штат сотрудников**.

¹¹ Комиссия по правам человека Южной Африки, Офис Омбудсмена Колумбии и Комиссия по правам человека в Уганде также работают на основе Конституционного акта.

в) Независимая процедура назначения:

Парижские Принципы:

Состав и гарантии независимости и плюрализма: (...)

3. Для обеспечения стабильности мандата членов учреждения, без чего не может быть подлинной независимости, их назначение оформляется официальным актом, в котором указывается конкретный срок действия мандата. Мандат может возобновляться при условии обеспечения плюралистического характера состава учреждения.

Парижские Принципы представляют руководство к соответствующей процедуре назначения на должность экспертов, членов национальных превентивных механизмов, и гарантируют невмешательство со стороны государственных властей.

АПП рекомендует, в частности, включить следующие определения в процедуру назначения на должность:

- Метод назначения на должность
- Критерии назначения
- Срок пребывания в должности
- Иммунитеты и привилегии
- Процедуру увольнения и подачи апелляций

АПП считает, что процесс назначения на должность должен быть «прозрачным» и его следует осуществлять, проведя **консультации с соответствующими организациями гражданского общества**, например, с неправительственными организациями, социальными и профессиональными организациями, университетами и другими экспертами, с целью определения соответствующих потенциальных кандидатов, готовых работать в национальном превентивном механизме.

АПП рекомендует и считает целесообразным избирать членов национальных превентивных механизмов минимум на двухгодичный срок.

Примеры: а) **Комиссия по правам человека Южной Африки**¹² была основана в 1995 году в соответствии с разделом 184 Конституции Южной Африки и имеет мандат на осуществление посещений мест содержания под стражей. Комиссары избираются большинством голосов членов Национальной ассамблеи, а президент утверждает назначения. Комиссары пребывают на своем посту на протяжении определенного срока, не превышающего семь лет. Хотя в акте о Комиссии по правам человека не указывается, что процесс назначений должен осуществляться в консультации с гражданским обществом,

¹² Дополнительную информацию можно найти на: <http://www.sahrc.org.za>

на самом деле, данный процесс является открытым и прозрачным с проведением публичных совещаний.

*b) **Офис Комиссара по защите гражданских прав (Омбудсмена)** ¹³ Польши был образован в 1987 году. Комиссар назначается Сеймом,¹⁴ по утверждению его сенатом, на фиксированный срок в пять лет. Он (она) должен быть гражданином Польши, иметь выдающиеся знания в области права, профессиональный опыт и пользоваться большим авторитетом, зыждущимся на личных моральных качествах и социальной чувствительности. Группа, осуществляющая посещения, состоит, по меньшей мере, из трех или четырех человек, а Омбудсмен имеет также право привлекать к посещениям учреждений специалистов, например, врачей (судебных медиков, медиков из частного сектора).*

г) Финансовая независимость:

«Парижские Принципы
Состав и Гарантии независимости и плюрализма (...)

2. Национальное учреждение должно располагать инфраструктурой, обеспечивающей бесперебойное осуществление его деятельности, в частности достаточным финансированием. Цель такого финансирования должна заключаться в том, чтобы предоставить национальному учреждению возможность иметь свой персонал и свои помещения, с тем, чтобы оно могло быть независимым от правительства и не подлежать финансовому контролю, который может влиять на его независимость».

Финансовая независимость является важным критерием, без которого национальные превентивные механизмы не могут действовать автономно, и не могут быть независимыми в принятии решений. Парижские Принципы подчеркивают важность адекватного финансирования, что является гарантией независимости.

АПП рекомендует, где это возможно, указать **источник и характер финансирования** в инаугурационном инструменте национальных превентивных механизмов. Целесообразным является, чтобы национальный превентивный механизм имел свой собственный бюджет, нежели чем бюджет, являющийся частью бюджета министерства или ведомства. Это даст возможность национальным превентивным механизмам иметь финансовую базу и быть независимыми при выполнении своих основных задач. Эксперты должны иметь возможность оплачивать работу персонала, что должно обеспечить их независимость.

д) «Прозрачность»:

¹³ Дополнительную информацию можно найти на://www.brpo.gov.pl

¹⁴ Сейм – это одна из палат, составляющих польскую Национальную Ассамблею. Второй палатой является Сенат.

Отчет перед общественностью о работе и функционировании национальных превентивных механизмов будет способствовать их реальной независимости, а также признанной независимости. АПП считает необходимым предоставить соответствующим группам гражданского общества доступ к информации о работе национальных превентивных механизмов и позволить им высказывать свое мнение о том, насколько эти национальные механизмы эффективны и независимы.

2. Состав национальных превентивных механизмов

Согласно статье 18 (2) Факультативного Протокола, Государства-участники должны принимать необходимые меры по обеспечению того, чтобы эксперты обладали необходимым потенциалом и профессиональными знаниями. Статья также рекомендует поддерживать в составе национальных превентивных механизмов гендерный баланс и адекватную представленность существующих в стране этнических групп и меньшинств. Это положение соответствует Парижским Принципам, в которых также подчеркивается, что должен быть обеспечен плюралистический характер состава национального учреждения.

АПП рекомендует для обеспечения **плюралистического и разностороннего состава** национальных механизмов, включить в их состав юристов, врачей, в том числе специалистов по судебной медицине, психологов, представителей НПО, а также специалистов в области прав человека, гуманитарного права, пенитенциарных систем и полиции.

Пример: В Рио-де-Жанейро, Бразилия, одной из самых активных организаций по защите гражданских прав лиц, лишенных свободы, является **Совет общины**. Созданный в 1992 году, этот Совет, работающий на добровольных началах, наделен полномочием осуществлять незапланированные посещения любого места содержания под стражей. Он состоит из большого количества представителей гражданского общества и общественных институтов, представляющих различные сферы, включая представителей НПО, бывших заключенных, социальных работников, работников университетов, и общественных правозащитников. Разнородность состава является одной из сильных сторон данного механизма.

3. Гарантии и полномочия при проведении посещений

Факультативный Протокол также обязывает Государства-участников предоставить национальным превентивным механизмам особые полномочия для выполнения их мандата.

а) Доступ к местам, информации и лицам

Статья 20

С тем, чтобы национальные превентивные механизмы могли выполнять свой мандат, Государства-участники настоящего Протокола обязуются предоставлять им:

- а) доступ к любой информации о числе лишенных свободы лиц в местах содержания под стражей, определенных в статье 4, а также о количестве таких мест и их местонахождении;*
- б) доступ к любой информации, касающейся обращения с этими лицами, а также условий их содержания под стражей;*
- с) доступ к любым местам содержания под стражей, их сооружениям и объектам;*
- д) возможность проводить частные беседы с лишенными свободы лицами, с их согласия, без свидетелей, лично, или, при необходимости, через переводчика, а также с любым другим лицом, которое, по мнению национального превентивного механизма, может представить соответствующую информацию;*
- е) право беспрепятственно выбирать места, которые они желают посетить, и лиц, с которыми они желают побеседовать;*
- ф) право устанавливать контакты с учрежденным данным Протоколом Подкомитетом по предупреждению, направлять ему информацию и встречаться с ним.*

Статья 20 (с) гарантирует национальным превентивным механизмам доступ не только во все места содержания под стражей, но и во все здания и сооружения, располагающиеся на их территории, как, например: жилые помещения, изоляторы, внутренние дворы, спортивные площадки, кухни, цеха, образовательные и медицинские помещения, санитарные сооружения и помещения для персонала. Посещая все здания и сооружения в местах лишения свободы, национальные превентивные механизмы могут получить полное представление об условиях содержания в них лиц, лишенных свободы и об обращении с ними. Они могут воочию увидеть расположение зданий и сооружений в местах лишения свободы, обеспечение их физической безопасности, архитектуру и т. д. Все это играет важную роль в повседневной жизни лиц, лишенных свободы, в целом. Тщательный осмотр всех помещений гарантирует, что не происходит утаивания каких-то ситуаций от посторонних взглядов.

Статья 20(d) также предоставляет национальным превентивным механизмам право проводить беседы с лицами, выбранными по их усмотрению. Это положение является основополагающим для получения НПМ более полного представления о ситуации в местах содержания под стражей путем проведения бесед с теми, кого это непосредственно затрагивает. Возможность проведения конфиденциальных бесед важна для того, чтобы дать возможность лишенным свободы лицам говорить более открыто, с меньшим опасением репрессалий.

В соответствии со Статьей 20 (е), механизмы также могут решать какие места содержания под стражей они хотят посетить и с кем они хотят побеседовать. Это является еще одной гарантией обеспечения независимости работы национальных превентивных механизмов и возможности получения реалистичной и полной картины обо всех лицах, лишенных свободы.

Статья 20 (f) позволяет национальным превентивным механизмам осуществлять контакты с международным Подкомитетом, который будет образован в соответствии с Факультативным протоколом. Это важно для того, чтобы обеспечить взаимодополняющую работу международного и национального механизмов. Важно также, чтобы национальным механизмам предоставлялось полномочие на осуществление контактов с Подкомитетом эксплицитно в Части IV Факультативного протокола, так как Государства-участники могут принять решение, в соответствии со Статьей 24, временно уклоняться от своих обязанностей либо в отношении Подкомитета в Части III, либо национального превентивного механизма в Части IV с целью подготовки к полной реализации Факультативного протокола.

Если Государства воспользуются данной возможностью, международный и национальный превентивные механизмы должны будут, тем не менее, контактировать друг с другом. Без наличия прямой ссылки, гарантирующей международному и национальному превентивным механизмам право контактировать друг с другом, Государство-участник могло бы вмешаться в диалог между этими механизмами в период невыполнения обязательств – времени, которое предназначено для подготовительной работы на местах к посещениям, осуществляемым как международным, так и национальным механизмами.

Поэтому, используемые как единое целое, положения Статьи 20, в случае их соблюдения, обеспечат возможность национальным превентивным механизмам осуществлять посещения в полной мере и без вмешательства со стороны государственных властей.

б) Гарантия невмешательства

Статья 21

1. Ни один орган или должностное лицо не может назначать, применять, разрешать или допускать любую санкцию в отношении любого лица или организации за сообщение национальному превентивному механизму любой информации, будь то правдивой или ложной, и ни одно такое лицо или организация не могут быть каким-либо образом ущемлены.

Конфиденциальная информация, собранная национальным превентивным механизмом, не подлежит разглашению. Данные личного характера публикуются только с прямо выраженного согласия соответствующего лица.

Данное положение предоставляет защиту от любых форм вмешательства или преследования со стороны государственных властей, предлагает гарантии лицам, особенно лицам, лишенным свободы, и организациям, вступающим в контакт с национальными превентивными механизмами. Более того, любая конфиденциальная информация, полученная национальными превентивными механизмами, как, например, информация медицинского характера, не подлежит разглашению. Это обеспечит соблюдение права на неприкосновенность частной жизни для любого лица.

В качестве еще одной гарантии невмешательства государства, членам национальных превентивных механизмов следует предоставить привилегии и иммунитеты, необходимые для независимого осуществления их мандата. Это должно включать иммунитет на случай личного ареста или задержания, а также конфискации их личного багажа, что может быть сопряжено с выполнением ими своих обязанностей.¹⁵

4. Рекомендации, доклады и деятельность после проведения посещений

Статья 22

Компетентные органы соответствующего Государства-участника изучают рекомендации национального превентивного механизма и вступают с ним в диалог в отношении возможных мер по осуществлению.

Статья 23

Государства-участники настоящего Протокола обязуются публиковать и распространять ежегодные доклады национальных превентивных механизмов.

Национальные механизмы уполномочены не только проводить посещения, но и давать рекомендации соответствующим властям

¹⁵ См. Статью 35 ФПКПП и Конвенции ООН по привилегиям и иммунитетам, Серия Договоров ООН № 15, 13 февраля 1946 года

относительно мер, направленных на улучшение. Согласно вышеуказанным положениям, соответствующие власти обязаны принять во внимание полученные рекомендации.

Данный аспект связан с общими задачами Факультативного Протокола по установлению сотрудничества и диалога между соответствующими властями и национальными превентивными механизмами.

АПП рекомендует делегации национального превентивного механизма незамедлительно **информировать соответствующие власти о результатах посещения**, что будет, в свою очередь, способствовать этому процессу. Это позволит национальным механизмам незамедлительно дать рекомендации по улучшению и установить конструктивный рабочий диалог с властями.

***Пример:** Грузинская ассоциация молодых юристов (ГАМЮ)¹⁶ – это некоммерческое объединение, созданное в 1994 году. Кроме ежегодного доклада и внутренних отчетов, различные комиссии, осуществляющие посещения мест содержания под стражей, могут давать рекомендации администрации места заключения, касающиеся в целом пенитенциарной или полицейской системы, или каких-либо отдельных случаев. Эти рекомендации могут быть даны непосредственно после посещения.*

АПП считает необходимым проведение, по крайней мере, устной встречи, с руководством места содержания под стражей после посещения, а также предоставление письменного доклада о посещении как можно скорее после визита.

4.2 Доклады

В целях обеспечения постоянного улучшения обращения с лицами, лишенными свободы, и условий их содержания под стражей, национальные превентивные механизмы обязаны сделать доклад и распространить полученные данные. Согласно статье 23 Государства-участники обязаны публиковать и распространять ежегодные доклады.

АПП считает, что настоящее положение не запрещает национальным превентивным механизмам публиковать и распространять свои ежегодные доклады независимо от официального доклада Государства-участника. Это послужит дополнительной гарантией того, что их доклады будут обнародованы, а также будет свидетельствовать о «прозрачности» функционирования национальных превентивных механизмов.

***Примеры:** а) Парламентская посещающая комиссия кантона Женева, Швейцария, в соответствии с законодательством кантона,*

¹⁶ Дополнительную информацию можно найти на: <http://www.gyla.ge>

предоставляет ежегодный доклад, содержащий обзор осуществленной деятельности, а также соответствующие рекомендации и наблюдения. Этот доклад пересылается для обсуждения в Совет государств и Министру юстиции, а также в учреждения, которые были посещены и директорам пенитенциарной системы, в подчинении которых находятся данные учреждения. В рамках пленарных обсуждений, Комиссия может также выработать рекомендации, касающиеся соответствующих представителей администрации.

б) Комиссия по правам человека Фиджи,¹⁷ образованная в соответствии с Конституцией Фиджи 1997 года, должна (согласно разделу 42 Акта о Комиссии по правам человека), не позднее трех месяцев после окончания финансового года, предоставлять президенту доклад о выполнении ею своих функций, включающих посещения мест лишения свободы (и копию в каждую палату Парламента). Подав Ежегодный доклад на обсуждение обеих палат Парламента, Комиссия должна провести общественное собрание для обсуждения содержания доклада и выполнения ею своих функций на протяжении года.

В дополнение к публикации общего доклада, **АПП рекомендует обнародовать** доклады о проведении посещений национальными превентивными механизмами, при этом, согласно статье 21 (2) конфиденциальная информация не подлежит разглашению, а данные личного характера публикуются только с прямо выраженного согласия.

Примеры: а) **Ассоциация по защите прав человека и прав задержанных лиц**, в Бурунди была создана в 1997 году. Для большей прозрачности, Ассоциация посылает свои доклады в средства массовой информации, а также в международные неправительственные организации. Ассоциация также подготавливает чрезвычайные обращения и работает со средствами массовой информации через национальные радиопрограммы, посвященные обсуждениям различных прав человека с целью повышения информированности общественности.

*б) **Офис Омбудсмана в Колумбии**¹⁸ был образован в 1991 году в соответствии с Конституцией. Помимо опубликования своих двухгодичных докладов, Омбудсмен должен осуждать конкретные нарушения путем принятия*

¹⁷ Дополнительную информацию можно найти на: <http://www.humanrights.org.fj>

¹⁸ Дополнительную информацию можно найти на: <http://www.defensoria.org.co>

официальных резолюций.¹⁹ Эти резолюции, в сочетании с “моральным осуждением”, направленным на мобилизацию общественного мнения путем использования различных средств, включая пресс-релизы, ставят своей целью заставить власти пойти на положительные изменения в тех случаях, когда нет иного способа заставить их выполнить рекомендации.

В качестве продолжения своей деятельности, в соответствии со статьей 19 (с), национальные превентивные механизмы могут представлять предложения и замечания относительно **действующего законодательства или законопроектов**.

***Пример:** Комиссия по правам человека Южной Африки, созданная в 1994 году в соответствии с Конституцией, призвана вырабатывать рекомендации по широкому законодательному спектру. В рамках этой деятельности, Комиссия провела изменения и выработала рекомендации к «Акту об улучшении доступа к информации».*

4.3 Другие виды деятельности после проведения посещений

Другие виды деятельности после проведения посещений, которые национальным механизмам рекомендуется рассмотреть, могут включать содействие организации тренинга или организацию тренинга в виде семинаров для соответствующих лиц, имеющих отношение к лицам, лишенным свободы или в ведение которых находятся лица, лишенные свободы, а также деятельность по повышению осведомленности общественности.

***Примеры:** а) Ассоциация по защите прав человека и прав задержанных лиц организует регулярные семинары с судебными властями, а также с магистратами, административными работниками и представителями гражданского общества.*

б) Грузинская ассоциация молодых юристов (ГАМЮ) работает в трех основных направлениях: бесплатная юридическая помощь задержанным или арестованным лицам, повышение информированности и тренинги по юридическим вопросам. ГАМЮ имеет «Юридический информационный и обучающий центр», проводящий тренинги для различных групп граждан, и, в частности, профессиональных работников организации, включая тех, кто осуществляет посещения мест содержания под стражей. В рамках этой

¹⁹ Одна из его резолюций была посвящена анализу кризиса в местах содержания под стражей в стране.

деятельности, Ассоциация работает с национальными и международными партнерскими организациями.

АПП убеждена, что гражданское общество должно играть ключевую роль в распространении докладов и деятельности национальных превентивных механизмов после проведения посещений, что может способствовать повышению **осведомленности общества и углублению обсуждения соответствующих вопросов на национальном уровне**, а также может оказывать поддержку в проведении образовательных программ, тренингов и других аспектов реализации рекомендаций.

Часть 3 Сотрудничество и диалог

1) Сотрудничество между властями и национальными превентивными механизмами

Эффективность Факультативного Протокола, как превентивного инструмента, заключается в принципе сотрудничества и диалога, который подчеркивает положения настоящего инструмента. Положения, рассмотренные выше, четко определяют пути сотрудничества между государственными властями и национальными превентивными механизмами.

В дополнение к уже упомянутым обязательствам, и государственные власти, и национальные превентивные механизмы обязаны уважать право на неприкосновенность личной жизни. Следовательно, в соответствии со статьей 21 (2), (статья была рассмотрена выше), любая информация конфиденциального характера, полученная национальными превентивными механизмами, должна быть защищена привилегиями, и данные личного характера могут быть опубликованы только с прямо выраженного согласия соответствующего лица.

АПП рекомендует национальным превентивным механизмам проводить **конструктивное сотрудничество** с государственными властями и установить с ними **соответствующий и постоянный диалог**, что должно будет обеспечить эффективное выполнение данных национальным механизмом рекомендаций, и, следовательно, будет способствовать предотвращению пыток и улучшению условий содержания под стражей. Национальные превентивные механизмы должны, таким образом, искать пути установления сотрудничества с соответствующими властями.

Пример: **Служба мира и справедливости (СМС) в Уругвае** – неправительственная организация, созданная в 1981 году, регулярно проводит мониторинг национальных мест содержания под стражей на протяжении почти пятнадцати лет. Помимо предоставления первоначальных выводов директорам мест заключения после каждого посещения, СМС посылает ежегодные доклады и рекомендации соответствующим органам власти, в частности, членам парламента, Директору пенитенциарной системы и Секретарю Министерства внутренних дел в продолжение конкретных действий. Таким образом, они достигли конкретных успехов, как, например, создание Парламентской комиссии для рассмотрения чрезвычайных нужд пенитенциарной системы, в которой СМС играет активную роль.

Необходимо отметить, что подобные практические и продуктивные отношения с властями, ни в коем случае, не должны снижать независимость национальных превентивных механизмов, а скорее укреплять их, обеспечивая более значимые и эффективные результаты их работы. В результате, Государства-участники смогут воспользоваться практическими советами и помощью по предотвращению пыток и улучшению условий содержания в местах содержания под стражей.

АПП рекомендует, чтобы национальные превентивные механизмы также устанавливали конструктивные отношения с существующими организациями, занимающимися мониторингом мест заключения с целью усиления их взаимодополняющих усилий по предотвращению нарушений по отношению к лицам, лишенным свободы.

***Пример:** Пост Судьи, выносящего приговоры в Коста-Рике, был учрежден в 1998 году. В соответствии с Уголовно-процессуальным правом, судья, выносящий приговоры, обязан посещать места заключения и рассматривать конкретные жалобы, поступающие от лиц, лишенных свободы. В рамках этой деятельности, судья, выносящий приговоры, сотрудничает с другим действующим национальным органом Коста-Рики, осуществляющим посещения – Офисом Омбудсмана, зачастую проводя совместные посещения мест заключения и соответствующую последующую работу.*

Сотрудничество с группами представителей гражданского общества было бы очень ценным для национальных превентивных механизмов, потому что они являются независимым и ценным источником информации, зачастую очень преданно и активно участвуя в работе на благо общих с национальным превентивным механизмом целей.

***Пример:** Австрийский консультативный совет по правам человека был образован в 1999 году. Совет имеет общий мандат по мониторингу и наблюдению за деятельностью полиции. Для обеспечения диалога в связи со своей деятельностью и обмена информацией, Консультативный совет проводит дважды в год встречи с неправительственными организациями.*

2) Сотрудничество и взаимосвязь с Подкомитетом

Статья 11

Комитет по предупреждению: (...)

(b) в отношении национальных превентивных механизмов:

- (i) при необходимости, консультирует Государства-участники и оказывает им содействие в создании таких механизмов;*
- (ii) поддерживает прямые, при необходимости конфиденциальные, контакты с национальными превентивными механизмами и предлагает им услуги в области профессиональной подготовки и технической помощи в целях укрепления их потенциала;*
- (iii) Консультирует их и оказывает им помощь в деле оценки потребностей и мер, необходимых для усиления защиты лишенных свободы лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания;*
- (iv) Представляет рекомендации и замечания Государствам-участникам в целях укрепления возможностей и мандата национальных превентивных механизмов для предупреждения пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.*

Данная статья является важной в том смысле, что она позволяет национальным и международным органам обмениваться методами и стратегиями предотвращения пыток. Таким образом, Подкомитет и национальные механизмы посещения могут **проводить встречи и обмениваться информацией**, при необходимости, конфиденциально. Национальные превентивные механизмы могут направлять международным механизмам свои доклады и любую другую информацию.

Один из важных аспектов подобного сотрудничества заключается в том, что Подкомитет имеет возможность **консультировать и оказывать поддержку** Государствам-участникам относительно национальных превентивных механизмов. Таким образом, согласно статье 11, Подкомитет уполномочен консультировать Государства-участники относительно учреждения национальных механизмов и предоставлять рекомендации в целях укрепления их возможностей для предотвращения пыток и других форм жестокого обращения.

Подкомитет может также предлагать услуги непосредственно национальным превентивным механизмам в области **профессиональной подготовки и технической помощи** в целях укрепления их потенциала. Подкомитет также может **консультировать и оказывать им помощь в деле оценки потребностей и мер**, необходимых для укрепления защиты лиц, лишенных свободы.

3) Контакт с Подкомитетом

Статья 12

Для того чтобы Подкомитет по предупреждению мог выполнять свой мандат, изложенный в статье 11, Государства-участники обязуются: (...)

(b) Поощрять и содействовать контактам между Подкомитетом по предупреждению и национальными превентивными механизмами. (...)

Статья 20

С тем чтобы национальные превентивные механизмы могли выполнять свой мандат, Государства-участники настоящего Протокола обязуются предоставлять им: (...)

(f) право устанавливать контакты с Подкомитетом по предупреждению, направлять ему информацию и встречаться с ним.

Статьи 12 и 20 в совокупности дополняют Статью 11 (статья была рассмотрена выше), обязывая Государства-участники играть позитивную роль в поощрении и содействии контакта между национальными превентивными механизмами и международным Подкомитетом.

Заключение

Факультативный Протокол – новаторский и единственный в своем роде инструмент, открывающий новые возможности международным организациям проводить деятельность в области предотвращения пыток на национальном уровне. Протокол признает, что для защиты от пыток и других форм жестокого обращения необходимо прилагать непрерывные усилия как на национальном, так и на международном уровне.

Таким образом, Государства-участники берут на себя обязательства не только по отношению к Подкомитету, но и по отношению к национальным превентивным механизмам для обеспечения их эффективного функционирования. Впервые в международном инструменте были определены мандат, сфера его применения, состав и методология проведения посещений на национальном уровне.

Предполагается, что новый подход, заключающийся в объединении усилий национальных и международных механизмов в борьбе против пыток, будет способствовать реализации международных стандартов на местном уровне. Подобный подход будет способствовать повышению общественной осведомленности и проведению дебатов на национальном уровне по вопросам обращения с лицами, лишенными свободы, и условий их содержания под стражей.

Таким образом, с целью обеспечения эффективного функционирования Факультативного Протокола как превентивного механизма, необходимо чтобы Государства-участники учредили, поддерживали или назначили соответствующие компетентные независимые национальные механизмы.