

Национальные превентивные механизмы: Составление эффективных ежегодных докладов

Апрель 2012

Ежегодные доклады являются важным инструментом коммуникации для Национальных превентивных механизмов (НПМ-ов). Это положение закреплено в Факультативном Протоколе к Конвенции ООН против пыток (ФПКПП), согласно которому государства-участники обязуются “публиковать и распространять ежегодные доклады национальных превентивных механизмов” (Статья 23). Данное обязательство сформулировано как обязательство, налагаемое скорее на государства-участники чем на НПМ. Однако, в тексте ФПКПП нет указаний относительно задач, содержания и структуры ежегодных докладов НПМ. В данном документе будет сделана попытка заполнить этот пробел при помощи рекомендаций и практических советов по составлению наиболее эффективных ежегодных докладов НПМ. Основой для этого являются уже опубликованные ежегодные доклады НПМ, опыт Ассоциации по предупреждению пыток (АПП) в работе с НПМ-ами, а также руководящие принципы Подкомитета по предупреждению пыток (ППП) о НПМ.

1. Ежегодный доклад НПМ: средство пропаганды

Ежегодный доклад НПМ является важным инструментом коммуникации и служит нескольким важным целям:

- содействию публичности НПМ и обеспечению его отчетности
- информированию соответствующих субъектов и общественности о деятельности НПМ;
- выявлению и анализу ключевых вопросов, касающихся предупреждения пыток;
- предоставлению рекомендаций;
- измерению прогресса (или отсутствия прогресса) в сфере предупреждения пыток; и
- установлению и поддержанию постоянного диалога с властями.

2. Целевая аудитория ежегодного доклада НПМ

Являясь важным документом для пропаганды, ежегодные доклады НПМ в первую очередь адресованы **национальным субъектам**, в том числе непрофессиональной аудитории.

Целевая аудитория ежегодного доклада может быть достаточно широкой, включая:

- “получателей” рекомендаций, сделанных НПМ, в том числе власти, ответственные за места содержания под стражей, парламентарии, которые наделены полномочиями и обязательствами выполнять рекомендации и могут привести изменения на уровне политики;
- “электорат” НПМ, в том числе лица, лишённые свободы и профессиональные союзы; и
- субъектов, имеющих особый интерес в предупреждении пыток, в том числе неправительственные организации, СМИ и общество в целом.

ФПКПП не устанавливает процедуру отчетов, поэтому **Подкомитет по предупреждению пыток** не является основной целевой аудиторией ежегодного доклада НПМ.

3. Содержание ежегодного доклада НПМ

Содержание ежегодного доклада зависит от разных факторов:

- Была ли уже обнародована важная информация со стороны НПМ, включая доклады по посещениям и тематические доклады;
- Является ли данный ежегодный доклад первым для НПМ;
- стратегия и задачи, которых НПМ намерен достичь с помощью ежегодного доклада (они могут меняться из года в год).

Несмотря на вышеперечисленное, ежегодный доклад НПМ всегда должен:¹

- a) Включать **краткое вступление** относительно ФПКПП и функционирования НПМ-ов в конкретной стране;
- b) Содержать обновленную информацию о **функционировании и деятельности** НПМ за отчетный период, в частности относительно:
 - внутренней организации НПМ, включая человеческий, финансовый и логистический ресурсы и рабочие методы;
 - действий НПМ (сбалансированная количественная и качественная информация);
 - отчетов о сотрудничестве с властями и другими субъектами;²
 - сложностей для эффективного выполнения мандата НПМ;
 - Стратегических краткосрочных и долгосрочных планов, в том числе установленных приоритетов.
- c) Представлять независимый **анализ проблем, связанных с предупреждением пыток**, включая наиболее важные обнаружения, отчеты относительно сложностей при защите прав лиц, лишённых свободы. Когда **доклады по посещениям публикуются** регулярно, НПМ могут обобщать основные проблемы относительно различных мест содержания под стражей либо анализировать комплексные тематические вопросы. В случае, если **докладов по посещениям не опубликовано**, ежегодные доклады должны включать информацию об основных задачах, с которыми сталкивались в ходе посещений.
- d) Включать основные **рекомендации, направленные на изменения**;

¹ ППП, Инструмент аналитической самооценки для НПМ-ов, Предварительное руководство ППП в отношении функционирования НПМ, ООН. DOC CAT/OP/12/8, 18 октября, 2011, §38.

² См. Главу V, Руководство по выполнению ФПКПП, для дальнейшей информации по поводу анализа функционирования НПМ и ППП, ППП аналитическая самооценка для НПМ-ов, §22.

В дополнение к вышесказанному, **последующий ежегодный доклад** должен систематично включать дополнительную информацию о:

- Деятельности НПМ (бюджет, действия, рабочие методы и т.д.);
- Уровне выполнения рекомендаций НПМ и препятствия для их выполнения;
- Нерешенных задачах из ранее опубликованных ежегодных докладов; и
- Изменениях относительно причин неудач и успехов, влияющих на изменения.

Спустя несколько лет после функционирования (например через 5 лет), НПМ могут оценить свою работу и влияние, оказанное на ситуацию, связанную с пытками и другими видами дурного обращения. Такой анализ может быть включен в ежегодный доклад.

И наконец, при составлении ежегодного доклада НПМ должны быть учтены следующие элементы:

- Собранная конфиденциальная информация не подлежит разглашению и данные личного характера могут быть опубликованы только при прямо выраженном согласии соответствующего лица;³
- Стилль доклада должен отражать конструктивный подход, предусмотренный ФПКПП; и
- вышеуказанные проблемы могут быть отражены в структуре ежегодного доклада НПМ.

4. Формат ежегодного доклада

Формат ежегодного доклада НПМ варьируется в зависимости от типа НПМ:

- Если назначенный НПМ **является (частью) действующего института** – такого как Национальное учреждение по правам человека – ежегодный доклад НПМ должен публиковаться как **отдельный доклад** или, по крайней мере, должна быть отведена **отдельная глава** в общем ежегодном докладе учреждения.⁴ В докладе НПМ или главе о НПМ должны быть охвачены все аспекты работы и мандата НПМ, как это подробно представлено в 3-ем разделе данного документа.
- Если назначенный НПМ состоит из **нескольких учреждений**, в ежегодном докладе НПМ должны быть объединены ежегодные доклады всех этих учреждений. В нем могут быть собраны данные относительно функционирования каждого учреждения, связанного с их работой в качестве НПМ и необходимо стремиться к комплексному подходу относительно тематических вопросов. Необходимо избегать включения данных, касающихся деятельности и результатов каждого учреждения.
- Если назначенный НПМ официально вовлекает **неправительственные организации** в свою ежедневную работу, с ними необходимо проконсультироваться относительно содержания доклада.

Объем ежегодного доклада также может варьироваться в зависимости от структуры НПМ и контекста, в котором он функционирует. Первый ежегодный доклад, как правило, имеет больший объем, так как включает подробную информацию о функционировании НПМ и ситуации, связанной с лишением свободы. Последующие ежегодные доклады могут быть короче и уделять больше внимания изменениям и специфическим тематическим вопросам. Несмотря на

³ См. Статью 21(1), ФПКПП.

⁴ См. Руководство по выполнению ФПКПП, Глава V, раздел 4.3, стр. 283.

полезность приложений, их количество должно быть минимальным для того, чтобы облегчить прочтение ежегодного доклада. Более объемная электронная версия ежегодного доклада, которая будет содержать ссылки на доклады, фотографии, интервью и статьи должна рассматриваться как дополнение к печатной версии.

5. Стратегическое распространение ежегодного доклада

Как было упомянуто выше, основной целевой аудиторией ежегодного доклада являются **национальные субъекты**. Хотя государство-участник обязано публиковать и распространять ежегодный доклад, эти задачи обычно выполняет НПМ. По этой причине, НПМ должен предусмотреть затраты на публикацию и распространение доклада в своем бюджете. ППП рекомендует НПМ разработать стратегию распространения ежегодного доклада на местном уровне, которая должна включать диалог с соответствующими заинтересованными сторонами, в частности с властями.

а) Диалог с властями

НПМ-ы могут заранее направить свой ежегодный доклад властям для того, чтобы инициировать диалог по поводу содержания доклада. Возможно попросить о встрече для обмена мнениями по поводу основных проблем, затронутых в ежегодном докладе НПМ и для обсуждения дальнейших действий. От властей не требуется предоставления официального письменного ответа.

б) Предлагаемые действия для распространения ежегодного доклада

- Электронная читабельная и доступная версия ежегодного доклада НПМ, возможная для скачивания;
- Проведение открытой конференции для представления ежегодного доклада и дебаты по основным вопросам доклада;
- Официальные слушания в парламенте для обсуждения тематических вопросов, а также сложностей, с которыми сталкиваются НПМ;
- Конференция для журналистов, интервью по радио и телевидению для представления содержания доклада и с целью осведомления общественности о ситуации в местах лишения свободы и рисков возникновения пыток и дурного обращения;
- Рабочие встречи с профсоюзами и неправительственными организациями для представления содержания доклада и обсуждения возможных стратегий для дальнейших действий.

В странах, где есть несколько официальных языков, ежегодный доклад НПМ должен быть переведен на все эти языки.

с) Другие возможные действия

НПМ могут посчитать целесообразным направить свои ежегодные доклады в **международные⁵ и региональные органы по правам человека⁶** как способ передачи информации и стимулирования обсуждений о ситуации в стране и

⁵ Например Договорные органы ООН, такие как Комитет против пыток и специальные процедуры, такие как Специальный докладчик по пыткам.

⁶ Например Европейский комитет по предотвращению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинства обращения или наказания; Комиссар по правам человека Совета Европы; Межамериканская комиссия по правам человека и Специальный докладчик по правам лиц, лишенных свободы; Комитет по предупреждению пыток в Африке и Специальный докладчик по тюрьмам и условиям содержания под стражей в Африке.

специфических тематических вопросах. Другие НПМ-ы также могут быть заинтересованы в ознакомлении с ежегодными докладами.

Несмотря на то, что Подкомитет по предупреждению пыток не является основной целевой аудиторией ежегодных докладов НПМ, НПМ-ы могут посылать ППП копии своих ежегодных докладов. Это должно рассматриваться как способ поддержания непосредственной связи со своими международными коллегами и для того, чтобы содействовать размышлениям на специфические темы, такие как психическое здоровье в условиях лишения свободы или использование одиночного заключения. ППП размещает ежегодные доклады НПМ на своем веб-сайте, однако не несет ответственности за их содержание.⁷ С этой целью, НПМ должны обеспечивать перевод ежегодного доклада или хотя бы основных положений доклада на английский.

6. Заключение: Рекомендации

- ↪ Ежегодный доклад НПМ в первую очередь должен быть направлен национальным субъектам.
- ↪ Если назначенные НПМ являются частью уже действующего института, ежегодный доклад НПМ должен публиковаться отдельно, либо должна быть включена отдельная глава в общий ежегодный доклад учреждения.
- ↪ Если назначенный НПМ состоит из нескольких учреждений, ежегодный доклад должен быть объединенным.
- ↪ Особое внимание должно быть уделено стилю доклада, который должен отражать конструктивный подход, предусмотренный ФПКПП.
- ↪ Данные личного характера, полученные НПМ, не должны разглашаться.
- ↪ Содержание ежегодного доклада НПМ будет зависеть от его стратегии и задач, определенных НПМ. Однако он должен включать информацию о том как функционирует НПМ, рекомендации, направленные на изменения, анализ проблем по предупреждению пыток и оценку уровня выполнения рекомендаций. В ежегодном докладе систематично должны включаться последующие шаги по проверке выполнения рекомендаций. Необходимо стремиться к балансу между количественной и качественной информацией.
- ↪ НПМ должны разработать стратегию для распространения своего ежегодного доклада на местном уровне, в том числе на пресс-конференциях, двусторонних встречах с представителями соответствующих властей. Распространение ежегодного доклада НПМ должно быть частью более широкой стратегии НПМ по пропаганде.
- ↪ НПМ должны перевести ежегодный доклад или основные положения доклада на английский.
- ↪ В целях информирования, ежегодный доклад НПМ должен быть отослан в региональные и международные органы, в частности Подкомитету по предупреждению пыток и другим НПМ-ам.



⁷ См. <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/annualreports.htm> для дальнейшей информации.