

Учреждение и назначение национальных превентивных механизмов

Постоянная система посещений без уведомления во все места содержания под стражей, осуществляемая со стороны независимых экспертов, является одним из лучших способов предупреждения пыток и других форм жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания. Вступление в силу Факультативного Протокола к Конвенции ООН против пыток в июне 2006 учреждает новую международную основу для укрепления и расширения системы посещений в места содержания под стражей. Ключом к новой глобальной системе посещений является учреждение или назначение национальных превентивных механизмов (НПМ) в каждом государстве-участнике.

Целью данного руководства является оказание поддержки национальным субъектам в вопросе выбора НПМ для своей страны. В руководстве изложены соответствующие положения Факультативного Протокола, а также некоторые пояснения технического и юридического характера по поводу значения и применения этих положений, проиллюстрированы некоторые проблемы на примере различных стран и предложены конкретные рекомендации.

Руководство является частью Программы по осуществлению НПМ, предоставленной Ассоциацией по предупреждению пыток (АПП), международными неправительственными организациями, которые работают по всему миру и деятельность которых направлена на предупреждение пыток. Дополнительные компоненты Программы доступны на сайте www.apr.ch/npm.

Association for the Prevention of Torture
Ассоциация по предупреждению пыток
Rte de Ferney 10, P.O. Box 2267, CH 1211 Geneva 2, Switzerland
Tel: + 41 22 919 2170 Fax: + 41 22 919 2180
apt@apt.ch
www.apr.ch



ISBN 2-940337-15-2

CHF 30. – 20€

Учреждение и назначение национальных превентивных механизмов

РУКОВОДСТВО



Учреждение и назначение национальных превентивных механизмов

Ассоциация по предупреждению пыток

Ассоциация по предупреждению пыток (АПП) является независимой неправительственной организацией и находится в Женеве. Она была основана в 1977 году швейцарским банкиром и юристом Жаном-Жаком Готье.

АПП поставила перед собой цель добиться того, чтобы ни один человек в мире не подвергался пыткам и другим жестоким, бесчеловечным или унижающим достоинство видам обращения и наказания. В целях предупреждения пыток АПП главное внимание уделяет решению трех взаимосвязанных задач:

1. Транспарентность в отношении учреждений

Обеспечить регулярный контроль и подотчетность учреждений, в которых содержатся лица, лишённые свободы, посредством проведения посещений и мониторинга со стороны независимых механизмов.

2. Действенные правовые системы

Обеспечить, чтобы международные, региональные и национальные правовые нормы, касающиеся предупреждения пыток и других видов жестокого обращения, соблюдались и выполнялись во всем мире.

3. Укрепление потенциала

Проводить обучение и подготовку национальных и международных субъектов, которые работают с лишёнными свободы лицами, посредством повышения их компетентности и активности в осуществлении мер по предупреждению пыток и жестокого обращения.

Ассоциация по предупреждению пыток
P.O. Box 2267 – 1211 Geneva 2 – Switzerland
Tel: +41 22 919 21 70 – Fax: +41 22 919 21 80
E-mail: apt@apt.ch Website: www.apt.ch

Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ)

Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) является основным институтом ОБСЕ, призванным оказывать содействие государствам-участникам в «обеспечении полного уважения прав человека и основных свобод, соблюдении верховенства закона, поощрении принципов демократических институтов, а также поощрении терпимости во всем обществе» (Хельсинский Документ 1992 г.).

Деятельность Бюро в области демократизации направлена на оказание содействия государствам-участникам при выполнении их обязательств в области человеческого измерения. Она заключается в проведении экспертной оценки и оказании практической помощи для укрепления демократических институтов посредством долгосрочных программ по развитию верховенства закона, гражданского общества и демократического управления.

Aleje Ujazdowskie 19 – 00-557 Warsaw – Poland
tel. +48-22-520 06 00, fax. +48-22-520 06 03
Email: office@odihhr.pl Internet: www.osce.org/odihhr



Учреждение и назначение

национальных
превентивных механизмов

**Учреждение и назначение
национальных превентивных механизмов**
Издано Ассоциацией по предупреждению пыток

Перевод на русский:
Редактор:

Лилит Петросян
Михаил Смирнов

Для получения копий данного издания и дальнейшей информации, пожалуйста, обращайтесь:

The Association for the Prevention of Torture (APT)
Ассоциация по предупреждению пыток
Rte de Ferney 10, P.O. Box 2267
CH-1211 Geneva 2
Switzerland

Tel: + 41 22 919 2170
Fax: + 41 22 919 2180

E-mail: apt@apt.ch
Website: www.apt.ch

АПП благодарит Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе и Министерство иностранных дел Королевства Нидерландов за любезную поддержку в осуществлении перевода и издания данной публикации.

The APT would like to thank the Organization for Security and Co-operation in Europe's Office for Democratic Institutions and Human Rights and the Ministry of Foreign Affairs of the Kingdom of the Netherlands for kindly supporting the translation and printing of this publication.



COPYRIGHT © 2006, Association for the Prevention of Torture

Все права защищены. Материалы, содержащиеся в данной публикации, могут цитироваться или перепечатываться. С просьбой о получении разрешения для переиздания или перевода публикации следует обращаться в АПП.

ISBN 2-940337-15-2

Издано SRO-Kundig

Содержание

Предисловие	vii
1. Введение	1
2. Процесс принятия решения относительно НПМ	7
2.1 Введение	8
2.2 Транспарентность и открытость для всех	8
2.3 Информация	10
2.4 Рекомендации АПП	11
3. Цели и мандат	13
3.1 Система регулярных посещений	14
3.1.1 Превентивные посещения	14
3.1.2 Регулярные посещения	16
3.1.3 Система посещений	16
3.1.4 Рекомендации АПП	17
3.2. Какие учреждения следует посещать?	18
3.2.1 Введение	18
3.2.2 Юрисдикция и контроль	19
3.2.3 Неофициальные места содержания под стражей	21
3.2.4 Рекомендации АПП	24
3.3 Мандат	25
3.3.1 Конструктивный диалог, основанный на посещениях	25
3.3.2 Содействие выполнению международных стандартов	27
3.3.3 Дополнительные мандаты	27
3.3.4 Рекомендации АПП	29
3.4 Частота посещений	30
3.4.1 Введение	30
3.4.2 Типы посещений	30

3.4.3 Частота посещений для различных категорий мест содержания под стражей	33
3.4.4 Рекомендации АПП	36
4. Независимость	37
4.1 Введение	38
4.2 Независимая основа	39
4.3 Независимые члены и персонал	39
4.4 Процедура назначения	41
4.5 Привилегии и иммунитеты	42
4.6 Финансовая независимость	46
4.7 Рекомендации АПП	48
5. Членский состав	51
5.1 Профессионализм	52
5.2 Гендерный баланс, представленность этнических групп и групп меньшинств	53
5.3 Рекомендации АПП	54
6. Гарантии и полномочия при проведении посещений	55
6.1 Доступ во все места содержания под стражей	56
6.1.1 Доступ во все части любого места содержания под стражей	56
6.1.2 Выбор мест для посещения	57
6.1.3 Посещения без уведомления	57
6.2 Доступ к информации	61
6.3 Доступ к людям	63
6.4 Защита заключенных, должностных лиц, а также любых других лиц	64
6.5 Рекомендации АПП	66
7. Рекомендации НПМ и их выполнение	67
7.1 Рекомендации НПМ	68

7.2 Доклады	71
7.3 Рекомендации АПП	72
8. НПМ и национальное гражданское общество	73
9. НПМ на международном уровне	77
10. Выбор организационной формы	81
10.1 Введение	82
10.2 Новый или существующий орган	82
10.2.1 Обзор	82
10.2.2 Национальные комиссии по правам человека	86
10.2.3 Управления омбудсмена и общественного защитника	87
10.2.4 Неправительственные организации	88
10.2.5 Независимые инспекции, осуществляющие внешний надзор за тюрьмами	89
10.2.6 Судебные структуры	90
10.2.7 Независимые программы по проведению посещений с участием представителей общественности	91
10.2.8 Рекомендации АПП	93
10.3 Множественные механизмы	94
10.3.1 Географическая или тематическая основы	94
10.3.2 Согласованность и координация	96
10.3.3 Рекомендации АПП	99
11. Заключение	101
Приложение I: Факультативный протокол	105
Приложение II: Парижские принципы	121



Предисловие

Ассоциация по предупреждению пыток (АПП) является международной неправительственной организацией, деятельность которой направлена на предупреждение пыток и других видов жестокого обращения во всем мире. В частности, АПП всячески содействует учреждению превентивных механизмов контроля, осуществляющих проведение посещений мест содержания под стражей независимыми экспертами. АПП принадлежала центральная роль в реализации Факультативного протокола к Конвенции ООН против пыток.

Цель настоящего руководства – прокомментировать положения Факультативного протокола, которые касаются национальных превентивных механизмов (НПМ), а также представить мнения и рекомендации АПП относительно требований, касающихся учреждения и эффективного функционирования этих органов. Задачей предлагаемого руководства является, в первую очередь, оказание помощи национальным субъектам, как на уровне правительства, так и гражданского общества, вовлеченным в процесс создания НПМ в своих странах. Поэтому настоящее руководство предполагает определенную степень владения сведениями о Факультативном протоколе и не является пособием для начального общего ознакомления с этим документом¹.

Руководство более общего характера, посвященное учреждению национальных превентивных механизмов (документ от ноября 2003 года, подготовленный Деброй Лонг и Сабриной Оберсон, впоследствии включенный в измененном виде в нашу публикацию от 2004 года «*Факультативный протокол: руководство по предупреждению*»), было опубликовано АПП вскоре после того, как в 2002 году Генеральная Ассамблея ООН приняла Факультативный протокол. За эти годы произошло многое. В то время как создавалось настоящее руководство, Факультативный протокол вступил в силу (в июне 2006 года), и первые государства-участники уже предпринимают срочные меры по учреждению национальных превентивных механизмов. Процесс ратификаций продолжается. Управление Верховного комиссара ООН по правам человека, государства-участники и НПО готовятся к выборам, первым заседаниям и посещениям Международного подкомитета.

В этом новом и динамичном контексте к АПП часто обращаются с просьбой об оказании всесторонней технической помощи и задают конкретные вопросы о значении и практическом применении определенных положений Факультативного протокола, касающихся НПМ.

По этой причине мы подготовили это новое, более детальное руководство консультативного характера, с тем чтобы помочь национальным субъектам найти

¹ Для более общего вводного ознакомления с Факультативным протоколом см. публикацию Ассоциации по предупреждению пыток и Межамериканского института по правам человека «*Факультативный протокол к Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания: руководство по предупреждению*» (Женева/Коста-Рика, 2005), доступную на сайте www.apt.ch.

пути преодоления тех трудностей, которые могут возникнуть при учреждении НПМ для своих стран. Мы полагаем, что в течение последующих лет также значительно повысится осведомленность и компетенция в этих вопросах Международного подкомитета.

Национальные субъекты часто бывают заинтересованы в опыте других стран, касающемся осуществления положений Факультативного протокола относительно НПМ. С этой целью настоящее руководство дополнено периодически обновляемым «Докладом о статусе НПМ по странам», который доступен на сайте www.apr.ch/npm. Хотя проведение сравнения может быть очень полезным в плане иллюстрации существования различных подходов, включение в настоящее руководство или в доклад о статусе того или иного уже действующего национального органа или предлагаемого той или иной страной национального превентивного механизма не должно рассматриваться как признание со стороны АПП того, что данный орган или механизм непременно отвечают всем требованиям, определенным Факультативным протоколом.

Следует отметить, что в настоящем руководстве главное внимание уделяется процессу создания НПМ. Практическая деятельность НПМ исходит из его мандата и поэтому обсуждается лишь косвенно. Более полное описание и рекомендации по поводу методологии можно найти в отдельной публикации АПП: «Мониторинг мест лишения свободы: практическое руководство» (2004). Эта и многие другие публикации на разных языках доступны на сайте www.apr.ch.

В заключение я хочу выразить благодарность моим коллегам из АПП и других организаций, в том числе Дебре Лонг, Малкому Эвансу, Антенор Халло де Волф и Элине Штеинерте за полезные замечания и просмотр предварительного текста.

Мэт Поллард
Правовой консультант АПП
Женева, октябрь 2006 г.

Введение

1

Преамбула

Государства - участники настоящего Протокола, (...)

будучи убеждены в необходимости дальнейших мер по достижению целей Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (далее именуемой «Конвенция») и усилению защиты лишенных свободы лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания,

напоминая, что статьи 2 и 16 Конвенции обязывают каждое государство-участник принимать эффективные меры для предупреждения актов пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания на любой территории под своей юрисдикцией,

признавая, что на государствах лежит главная ответственность за выполнение этих статей, что усиление защиты лишенных свободы лиц и неукоснительное соблюдение их прав человека являются общей обязанностью всех и что международные органы по осуществлению дополняют и укрепляют национальные меры, (...)

будучи убеждены в том, что защита лишенных свободы лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания может быть усилена на основе несудебных мер превентивного характера, основанных на регулярном посещении мест содержания под стражей,

договорились о нижеследующем: (...)

Факультативный протокол к Конвенции ООН против пыток² предусматривает создание системы регулярных посещений мест содержания под стражей со стороны независимых экспертов для предотвращения пыток и других видов жестокого обращения. Передовой двухкомпонентный подход, предложенный Факультативным протоколом, включает в себя новый *международный орган* (Подкомитет ООН по предупреждению пыток), а также налагает обязательство на каждое государство-участника по учреждению или назначению своего собственного дополнительного *национального превентивного механизма* (НПМ).

Обычное международное право уже требует от каждого государства предупреждать пытки.³ Конвенция против пыток также прямо включает общее обяза-

² Факультативный протокол к Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания, принятый Генеральной Ассамблеей ООН 18 декабря 2002 г., Док. ООН A/RES/57/199, вступил в силу 22 июня 2006 г.

³ Международный уголовный трибунал по бывшей Югославии, Обвинитель против Фурунджии (10 декабря 1998 г.), дело No. IT-95-17/I-T, параграф 148.

тельство для каждого государства-участника по принятию эффективных мер по предупреждению пыток и других форм жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания.⁴ Далее, Конвенция против пыток точно определяет меры, такие как уголовное наказание и преследование за применение пыток, а также введение запрета на использование информации, полученной посредством пыток, которые должны предпринять государства-участники в целях более эффективного предупреждения пыток и наказания за их применение.

Комитет против пыток, созданный согласно Конвенции, периодически оценивает принятые меры по улучшению положения в государствах-участниках. Главным образом Комитет основывается на письменных докладах, представляемых в управление Комитета в Женеве со стороны правительственных властей и национальных неправительственных организаций (НПО). Затем следуют прямой обмен мнениями между Комитетом и властями государств, а также отдельные обсуждения с национальными НПО, что происходит в Женеве. Некоторые государства-участники наделили Комитет полномочием рассматривать жалобы отдельных лиц, на которые Комитет отвечает посредством вынесения решений в письменной форме, которые также исходят из Женевы.

Посещения Комитетом территории государства-участника, которые возможны только с согласия соответствующего государства, проводятся крайне редко. В течение 20 лет после вступления Конвенции в силу Комитет официально проводил расследования, предусмотренные статьей 20 Конвенции, которые могут включать посещения территории конкретного государства, лишь в отношении 5 государств из 141 государства-участника Конвенции.⁵

Несмотря на ряд мер, предусмотренных Конвенцией против пыток, и на работу Комитета по предупреждению пыток, пытки и другие формы жестокого обращения, к сожалению, все еще существуют. Факультативный протокол был разработан для того, чтобы обеспечить государства практическим инструментом, который поможет им выполнять свои обязательства, предусмотренные обычным международным правом и самой Конвенцией. С этой целью Факультативный протокол вводит систему регулярных посещений мест содержания под стражей со стороны независимых национальных и международных экспертов для того, чтобы послужить основой для практического и конструктивного диалога между осуществляющими посещения экспертами и властями на институциональном и национальном уровне.

Специальный докладчик ООН по вопросу о пытках дает следующее обоснование Факультативного протокола:

⁴ Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания, принятая резолюцией 39/46 Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1984 г., вступила в силу 26 июня 1987 г. В частности, см. статьи 2(1) и 16. См. также третий параграф преамбулы Факультативного протокола.

⁵ Возможно, проводились и другие расследования, однако, скорее всего, они остались конфиденциальными.

Обоснование [Протокола] основывается на опыте, который показывает, что пытки и жестокое обращение, как правило, происходят в изолированных местах содержания под стражей, в которых те, кто практикует пытки, чувствуют уверенность в том, что они находятся вне досягаемости с точки зрения эффективного контроля и подотчетности. Поскольку пытки абсолютно запрещены во всех правовых системах и моральными кодексами поведения во всем мире, они могут применяться в качестве части системы только тогда, когда коллеги или руководители лиц, применяющих пытки, предписывают, допускают или, по меньшей мере, закрывают глаза на такую практику и когда пыточные камеры фактически закрыты от внешнего мира. Жертв пыток либо убивают, либо запугивают до такой степени, что они не осмеливаются рассказывать о том, что они пережили. Если, тем не менее, жертвы пыток жалуются на применение к ним пыток, то они сталкиваются с огромными трудностями в доказывании того, что с ними произошло в условиях изоляции, и то, что они утверждают, будучи подозреваемыми преступниками, людьми вне закона или террористами, обычно отклоняется властями. Соответственно, единственным способом разорвать этот порочный круг является обеспечение общественного контроля над местами содержания под стражей и превращение всей системы, в которой действуют должностные лица органов полиции, служб безопасности и разведывательных служб, в более транспарентную и подотчетную с точки зрения внешнего контроля.⁶

Первым компонентом Факультативного протокола будет программа посещений, осуществляемых Международным подкомитетом ООН по предупреждению пыток (далее именуемый «Международный подкомитет» или «Подкомитет»)⁷. В этом плане Факультативный протокол следует прецедентам Европейского Комитета по предотвращению пыток и Международного комитета Красного Креста, которые осуществляли подобные функции в течение многих лет.⁸

Подкомитет не должен добиваться согласия государства-участника для проведения посещения на территории данного государства: ратифицируя Факультативный протокол, государство уже дает безоговорочное согласие. Находясь на конкретной территории, Международный подкомитет имеет право, наряду с другими правами, иметь доступ во все места содержания под стражей, свободно передвигаться и проводить частные беседы с лицами, лишенными свободы.

Вторым основным компонентом, предусмотренным Факультативным протоколом, является национальный превентивный механизм (НПМ), который будет

⁶ Доклад Специального докладчика ООН по вопросу о пытках, Док. ООН A61/259 (14 августа 2006 г.), п. 67.

⁷ См. статью 2 и части II и III Факультативного протокола.

⁸ Для получения более подробной информации о Европейском Комитете по предупреждению пыток и бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания см. сайт <http://www.cpt.coe.int>. Для получения более подробной информации о Международном комитете Красного Креста см. сайт <http://www.icrc.org>.

осуществлять подобную миссию и будет обладать аналогичными гарантиями на местном уровне. Факультативный протокол устанавливает основные требования, однако допускает некоторую гибкость для каждой страны при учреждении НПМ с учетом обстоятельств данного государства. Таким образом, Факультативный протокол сочетает периодическое наблюдение со стороны международных экспертов и более частые посещения в большее количество мест, которые могут осуществляться национальными превентивными механизмами. НПМ также в прямой форме уполномочены делать замечания и вносить предложения по действующему законодательству или законопроектам.

Последующие главы настоящего руководства содержат правовые и практические советы по поводу ряда вопросов, которые могут возникнуть на национальном уровне в ходе учреждения или назначения национального превентивного механизма. В настоящем руководстве исследуются следующие вопросы:

- Транспарентность самого процесса и его открытость для всех
- Цель и мандат
- Независимость
- Критерии в отношении членского состава
- Гарантии и полномочия относительно посещений
- Рекомендации и их выполнение
- НПМ и национальное гражданское общество
- НПМ на международном уровне
- Выбор организационной формы



Процесс принятия решения относительно НПМ

<i>2.1</i>	<i>Введение</i>	<i>8</i>
<i>2.2</i>	<i>Транспарентность и открытость для всех</i>	<i>8</i>
<i>2.3</i>	<i>Информация</i>	<i>10</i>
<i>2.4</i>	<i>Рекомендации АПП</i>	<i>11</i>

Статья 3

Каждое государство-участник создает, назначает или поддерживает на национальном уровне один или несколько органов для посещений в целях предупреждения пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (далее именуемых «национальный превентивный механизм»).

Статья 17

Не позднее чем через один 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.⁹ Механизмы, учрежденные децентрализованными органами, могут, для целей настоящего Протокола, назначаться в качестве национальных превентивных механизмов, если они отвечают требованиям его положений.

2.1 Введение

Хотя процесс определения НППМ в каждой стране может быть разным, некоторые элементы всегда должны присутствовать. Во-первых, процесс должен быть транспарентным и должен включать гражданское общество (в частности НПО) и других имеющих отношение к данному вопросу субъектов на национальном уровне. Во-вторых, все участники процесса должны обладать соответствующей информацией, которая должна быть для них доступна, включая «инвентаризационную опись» существующих национальных органов для посещений и общую информацию о местах лишения свободы в стране. В следующих главах настоящего руководства эти аспекты рассматриваются более подробно.

2.2 Транспарентность и открытость для всех

Для того чтобы работа НППМ была эффективной, представители государства и гражданское общество должны воспринимать НППМ как независимую и заслуживающую доверия структуру. Для этого сам процесс учреждения НППМ должен быть транспарентным и открытым для всех заинтересованных сторон.

В процесс обсуждений должен быть вовлечен наиболее широкий круг соответствующих субъектов. Для начала это должны быть:

⁹ Согласно статье 24, после ратификации государство может заявить об отсрочке осуществления своих обязательств либо в отношении национального превентивного механизма, либо в отношении Международного подкомитета на три года, с возможностью для Комитета против пыток продлить этот период еще на два года. Государство не может делать отсрочку для осуществления своих обязательств по отношению к обоим - национальному и международному - превентивным механизмам.

- представители политического руководства из исполнительной власти и соответствующие члены постоянных администраций, имеющие технические знания и опыт (на всех уровнях: местном, областном и/или национальном);
- национальные НПО и другие группы гражданского общества;
- национальные институты по правам человека (например, комиссии по правам человека или управление Омбудсмана);
- организации, которые уже осуществляют посещения мест содержания под стражей (в том числе штат инспекторов, судей, выносящих приговор, группы представителей общественности, осуществляющие посещения);
- представители законодательной власти из правительства и оппозиционных партий;
- в некоторых случаях региональные и международные межправительственные и неправительственные организации.

Выбор организаций или лиц, которые будут представлять гражданское общество, должен быть сделан на основе консультаций с самим гражданским обществом, это не должно быть односторонним решением исполнительной власти. Хотя и очень важно, чтобы ведущие правозащитные НПО принимали участие в этих обсуждениях, другие группы гражданского общества, такие как реабилитационные центры для жертв пыток, союзы родственников лиц, лишенных свободы, благотворительные или религиозные организации, работающие в местах лишения свободы, также должны быть вовлечены в этот процесс. Важно помнить, что Факультативный протокол охватывает не только тюрьмы и полицейские участки, но также и другие места, такие как психиатрические учреждения и иммиграционные центры.¹⁰ Организации, работающие с особо уязвимыми группами, должны быть также вовлечены в этот процесс: например, те, кто работает с мигрантами, с лицами, добивающимися политического убежища, беженцами, несовершеннолетними, женщинами, этническими и культурными меньшинствами и лицами с ограниченными возможностями (инвалидами).

В государствах, находящихся в одном регионе, могут возникнуть общие проблемы и затруднения в ходе назначения или выбора НПО. В таких случаях круглые столы на региональном уровне для обмена мнениями и обсуждения возможных подходов могут помочь каждой стране в продвижении процесса учреждения своего собственного НПО. Региональные и международные НПО, а также региональные и международные межправительственные структуры также могут быть полезными участниками этого процесса.

Для того чтобы повысить степень доверия по отношению к учреждаемому НПО, процесс принятия решения относительно формы и характера НПО должен быть транспарентным. Государство должно всячески способствовать публичности процесса, информируя общественность относительно возможностей для участия, критериев, методов и мотивов окончательного решения.

¹⁰ Круг учреждений, которые должны быть открыты для посещений, будет рассмотрен в разделе 3.2 главы 3.

2.3 Информация

Процесс определения НППМ должен начинаться с «инвентаризации» реально действующих структур в стране, которые уже проводят посещения мест лишения свободы. Эта «инвентаризация» должна описывать по меньшей мере следующие аспекты каждой такой структуры¹¹:

- пределы юрисдикции (какие учреждения имеет право посещать данный орган);
- структура (число членов и штат сотрудников, функциональная независимость, местонахождение офиса);
- полномочия и привилегии (право на посещения без предварительного уведомления, частные беседы, право на информацию и так далее);
- бюджет и методы работы (количество, длительность и частота посещений, тип отчета, степень принятия и выполнения рекомендаций, как убеждаются, что рекомендации выполнены, и так далее).

Все участники должны получить данные о приблизительном количестве, размере и местонахождении мест лишения свободы в стране, а также текст Факультативного протокола и пояснения относительно требований, предусмотренных Протоколом (такие как настоящее руководство).

Фактическая информация о существующих механизмах и местах лишения свободы в стране поможет участникам выявить существующие пробелы в плане охвата мест лишения свободы и наличия у НППМ необходимых атрибутов и полномочий, как это предусмотрено Факультативным протоколом,¹² и оценить человеческие и финансовые ресурсы, которые будут необходимы для НППМ. В свою очередь, это поможет участникам в решении вопроса, необходимо ли создать новые механизмы или назначить уже существующие.

¹¹ Более подробные сведения, касающиеся инструментов оценки основных характеристик действующих органов, можно найти на www.apt.ch/npm.

¹² Круг учреждений, которые должны быть открыты для посещений, будет рассмотрен в разделе 3.2 главы 3.

2.4 Рекомендации АПП

- Насколько возможно более широкое вовлечение в обсуждения соответствующих субъектов, включая правительственных должностных лиц, гражданское общество, национальные институты по правам человека, действующие органы для посещений, парламентариев и в некоторых случаях региональные и международные межправительственные и неправительственные организации.
 - Государство должно обеспечивать публичность процесса, информируя общественность относительно возможностей для участия, критериев, методов и мотивов окончательного решения.
 - Участникам процесса должны быть предоставлены «инвентаризационная опись» (то есть обследование и оценка) соответствующих национальных органов для посещений, данные относительно приблизительного количества, размера и местонахождения мест лишения свободы, а также текст Факультативного протокола с пояснениями.
-



Цели и мандат

3

3.1	<i>Система регулярных посещений</i>	14
3.2	<i>Какие учреждения следует посещать?</i>	18
3.3	<i>Мандат</i>	25
3.4	<i>Частота посещений</i>	30

3.1 Система регулярных посещений

Статья 1

Цель настоящего Протокола заключается в создании системы регулярных посещений, осуществляемых независимыми международными и национальными органами, мест, где находятся лишенные свободы лица, с целью предупреждения пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.

Статья 1 закрепляет цель и ключевые элементы Факультативного протокола. Требования относительно независимости, состава и полномочия органов, осуществляющих посещения, разработаны в последующих статьях Протокола, к которым настоящее руководство обратится в 4, 5 и 6 главах. Однако некоторые концепции, представленные в статье 1, непосредственно не поясняются в дальнейшем тексте Факультативного протокола:

- **превентивные** посещения;
- осуществляемые на **регулярной** основе;
- которые являются частью **всеобщей системы** посещений.

Мы рассмотрим эти три концепции более детально в нижеследующем разделе. Последующие разделы этой главы посвящены анализу того, какие конкретно места подлежат посещению, анализу полномочий, которыми должны быть наделены национальные органы для посещений, а также рассмотрению вопроса, касающегося частоты посещений.

3.1.1 Превентивные посещения

Посещения, осуществляемые согласно Факультативному протоколу, должны носить превентивный характер. Это означает, что посещения направлены на предупреждение пыток и жестокого обращения до того, как эти явления произошли, посредством двух взаимодополняющих способов:

- конструктивный диалог с властями, основанный на подробных рекомендациях, полученных в результате независимого экспертного анализа системы лишения свободы с использованием информации из первых рук; и
- сдерживание, основанное на большей вероятности обнаружения в будущем нарушений с помощью непосредственного наблюдения, чего нарушители не смогут с легкостью избежать путем запугивания заключенных с целью исключения подачи ими официальных жалоб.

Специальный докладчик ООН по вопросу о пытках дал следующие пояснения:

«Сам факт, что национальные и международные эксперты обладают полномочиями инспектировать любое место содержания под стражей в любое время без предварительного уведомления, имеют доступ к журналам

регистрации и другим учетным документам тюрем, имеют право беседовать с любым задержанным наедине и проводить медицинские освидетельствования жертв пыток, оказывает серьезнейшее сдерживающее воздействие. В то же время такие посещения создают возможность для того, чтобы независимые эксперты лично знакомились с обращением с заключенными и задержанными и с общими условиями содержания под стражей. <...> Многие проблемы порождаются неадекватными системами, которые могут быть легко улучшены посредством осуществления регулярного контроля. Регулярно посещая места содержания под стражей, соответствующие эксперты, как правило, налаживают конструктивный диалог с соответствующими властями, с тем чтобы помочь им в решении выявленных проблем».¹³

Предупреждающий характер этих посещений, таким образом, отличается целью и методологией от другого типа посещений, которые могут осуществлять независимые органы в местах содержания под стражей. Например, «реактивное» посещение совершается только после получения конкретной жалобы о каком-либо нарушении, которая поступила в управление определенного органа по рассмотрению жалоб, находящееся вне места содержания под стражей. Реактивные посещения, как правило, направлены на решение конкретных проблем, изложенных в жалобе, или на расследование и документирование случая, для того чтобы наказать нарушителей.¹⁴ Другой пример – «гуманитарные» посещения, которые обеспечивают вещами и продуктами или услугами лишенных свободы лиц для улучшения условий содержания под стражей или реабилитации жертв пыток.

Превентивные посещения, с другой стороны, носят профилактический характер и являются частью перспективного и непрерывного процесса анализа системы лишения свободы во всех ее аспектах. Группы независимых экспертов разного профиля осуществляют превентивные посещения, собирают информацию из первых рук и ведут частные беседы с лицами, лишенными свободы, и персоналом. Они тщательно исследуют помещения, правила и процедуры, а также достаточность любых мер предосторожности, с тем чтобы выявить элементы, которые ведут или могут в будущем привести к таким условиям или обращению, которое приравнивается к жестокому обращению или пыткам. Эта информация затем сравнивается с национальными, региональными и международными стандартами и наилучшей практикой, что в свою очередь приводит к выработке конкретных практических рекомендаций, направляемых тем властям, которые могут наиболее полно выполнить эти рекомендации (на уровне учреждения, на региональном и/или национальном уровне). Эти рекомендации являются основой для конструк-

¹³ Специальный докладчик ООН по вопросу о пытках, доклад 2006 года, представленный Генеральной Ассамблее ООН. Док. A/61/259 (14 августа 2006 г.), п. 72.

¹⁴ Реактивное посещение может, в качестве побочного эффекта, способствовать предупреждению пыток или других видов жестокого обращения за счет повышения транспарентности и подотчетности в местах содержания под стражей, однако такой вид посещений отличается от программы посещений, проводимых с изначально превентивной целью.

тивного диалога с властями. Последующие обсуждения и посещения позволяют осуществлять контроль за выполнением рекомендаций и вносить в них необходимые уточнения и поправки. Превентивные посещения и процесс диалога нацелены на достижение улучшений для всех лиц, лишенных свободы, учреждений и всей системы мест лишения свободы в стране.

3.1.2 Регулярные посещения

Концепция «регулярных» посещений предполагает, что данный механизм будет повторять свои посещения в данное место содержания под стражей в течение определенного периода времени. Повторное посещение является существенным элементом любой эффективной схемы мониторинга мест содержания под стражей с целью предупреждения пыток или других видов жестокого обращения. Повторные посещения в определенные места содержания под стражей:

- дают возможность проводящей посещение группе установить и поддерживать конструктивный продолжающийся диалог с лицами, лишенными свободы, и руководством;
- помогают отмечать улучшение или ухудшение в условиях содержания под стражей и в обращении с лицами, лишенными свободы;
- помогают защищать лиц, лишенных свободы, от дурного обращения благодаря сдерживающему эффекту возможности осуществлять постоянное наблюдение извне;
- помогают защищать лиц, лишенных свободы, и персонал от репрессий, направленных против тех, кто сотрудничал с представителями проводящей посещения группы в ходе предыдущих посещений.

Идея о том, что посещение не должно быть одноразовым событием, приводит к вопросу о том, насколько часто должны проводиться посещения, чтобы они были эффективными и соответствовали требованиям Факультативного протокола. Вопрос о минимальной частоте посещений рассматривается ниже в разделе 3.4.

3.1.3 Система посещений

Статья 1 Факультативного протокола также поясняет, что посещения, осуществляемые международными и национальными механизмами, направлены на создание «системы». Это означает, что различные механизмы должны функционировать в гармонии, организованно и скоординированно.

Это имеет последствия на глобальном уровне в плане права на непосредственное общение между Международным подкомитетом и национальным превентивным механизмом. Это также имеет последствия на национальном уровне в самом государстве, которое решает учредить несколько национальных превентивных механизмов. Для того чтобы такое множество национальных превентивных механизмов составило систему в стране, должны существовать определенные средства коммуникации и координации между механизмами, с тем чтобы обеспечить посещение всех мест содержания под стражей и с тем чтобы способствовать раз-

витию охватывающей всю страну системы аналитического исследования и выработки рекомендаций. Мы рассмотрим эти аспекты более подробно в следующих разделах настоящего руководства.¹⁵

3.1.4 Рекомендации АПП

- Имплементирующее законодательство должно включать положение, которое закрепляет цель данного законодательства и содержит формулировки статьи 1 Факультативного протокола.
- Превентивные посещения должны считаться отличными от других типов посещений мест содержания под стражей по цели и методологии.
- Система посещений, осуществляемых НПМ, должна включать повторные посещения в места содержания под стражей в течение определенного времени.
- Национальный превентивный механизм в государстве и Международный подкомитет, а также в случаях, где действуют несколько НПМ в одном государстве, сами НПМ, должны действовать скоординированно и организовано, для того чтобы образовать реальную «систему».

¹⁵ Отношения между каждым из НПМ и Международным подкомитетом рассматриваются в главе 9. Стратегии для достижения взаимодействия и координации нескольких механизмов в одном государстве рассмотрены в разделе 10.3.2 главы 10.

3.2. Какие учреждения следует посещать?

Статья 4

1. Каждое государство-участник разрешает посещения (...) 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 именуемые «места содержания под стражей»). (...)

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.

3.2.1 Введение

Широкое определение «мест содержания под стражей» в статье 4(1) обеспечивает возможную наибольшую защиту лиц, лишённых свободы. Ключевыми элементами этого определения является то, что человек не может покинуть это место по своей собственной воле, и что нахождение под стражей каким-либо образом связано с государственной властью.

Поскольку определение «места содержания под стражей» в статье 4 является очень важным, то законодательство, которое дает описание мандата и полномочий НПМ, должно включать определение мест, в которые НПМ имеет право доступа, в том числе все места, которые являются «местом содержания под стражей» согласно статье 4(1).

Было сочтено неуместным определять в Факультативном протоколе «места содержания под стражей» исчерпывающим списком категорий учреждений. Такой подход неизбежно сузил бы и ограничил сферу деятельности системы посещений. Однако некоторые категории учреждений по своей сути подпадают под определение «места содержания под стражей» согласно Факультативному протоколу и могли бы быть включены в национальное законодательство для пояснения, а не как исчерпывающее определение, например:

- полицейские участки;
- СИЗО/ тюрьмы предварительного заключения;
- тюрьмы для приговоренных лиц;
- центры для содержания под стражей несовершеннолетних;
- приграничные полицейские учреждения и транзитные зоны на сухопутной границе, в международных портах и аэропортах;

- центры для содержания под стражей задержанных беженцев и иммигрантов;¹⁶
- психиатрические учреждения;
- учреждения служб безопасности и разведки (если они уполномочены содержать под стражей);
- места содержания под стражей под военной юрисдикцией;
- места административного задержания;
- транспортные средства для перевозки заключенных (например, полицейский фургон).

В дополнение к этим относительно очевидным категориям, статья 4 требует, чтобы НПМ имели доступ в любое другое место, где кто-либо может содержаться под стражей против своей воли, и это прямо или косвенно связано с государственной властью. Две ключевые фразы, приведенные в определении «мест содержания под стражей» в статье 4, описывают характер этой связи:

- «под его юрисдикцией и контролем»¹⁷ (что, очевидно, относится к территории или судну, где расположено это место);
- «по распоряжению государственного органа или по его указанию, либо с его ведома или молчаливого согласия» (что касается действий, на основании которых то или иное лицо содержится или может содержаться под стражей).

Следующий раздел более детально рассматривает концепцию «юрисдикция и контроль». Последующий раздел поясняет цель включения концепций «по указанию», «с ведома» и «с молчаливого согласия», а также слов «или могут содержаться», которые используются для того, чтобы обеспечить охват мандатом НПМ незаконных задержаний и неофициальных мест содержания под стражей.

3.2.2 Юрисдикция и контроль

Концепция «юрисдикция», упомянутая в статье 4 (1), используется для того, чтобы описать объем обязательств государств согласно основной Конвенции против пыток и Международному пакту о гражданских и политических правах.¹⁸ Мнения Комитета против пыток и Комитета по правам человека, созданных в соответствии с этими договорами, могут помочь в оценке понятия «юрисдикция и контроль» для целей Факультативного протокола.

Очевидно, что территория государства обычно находится под его юрисдикцией и контролем. Морское или воздушное судно, приписанные к соответствующему

¹⁶ Иногда говорится о том, что лица, не являющиеся гражданами данного государства и содержащиеся под стражей, тем не менее «свободны покинуть» данное место и что они теоретически добровольно согласны уехать в другую страну. Однако нет сомнений, что лица, находящиеся в подобной ситуации, «лишены свободы» по определению статьи 4. См. UK House of Lords, *A and others v. Secretary of State of the Home Department* (16 December 2004), 2004 UKHL 56.

¹⁷ Французская версия формулировки немного иная и сильнее подчеркивает широкий спектр охваченных мест: «*placé sous sa juridiction ou sous son contrôle*».

¹⁸ Конвенция ООН против пыток, статьи 2 и 16. Статья 2 (1) Международного пакта о гражданских и политических правах, принятого резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 г. и вступившего в силу 23 марта 1976 г.

государству, и, возможно, какое-либо сооружение, находящееся на континентальном шельфе данного государства-участника, также в основном будут рассматриваться как находящиеся под его юрисдикцией согласно Конвенции против пыток.¹⁹ Если основываться на практике применения норм Комитетом против пыток и Комитетом по правам человека, то «юрисдикция и контроль» должны также охватывать все районы, находящиеся вне собственной территории государства-участника, которые «де-факто находятся под реальным контролем государства-участника, независимо от того, какими бы военными или гражданскими властями такой контроль ни осуществлялся».²⁰ Это может включать, например, военные базы государства-участника, находящиеся за его пределами. Однако иностранные посольства на территории государства-участника скорее всего не подпадают под концепцию «юрисдикция и контроль» согласно статье 4 (1) Факультативного протокола.²¹

Вопрос о возможности доступа на иностранные военные базы, расположенные на территории государства-участника согласно действующему соглашению о статусе вооруженных сил, является более сложным. Ответ, скорее всего, зависит от конкретных положений соглашения о статусе вооруженных сил, которые применяются к данному учреждению. Если соглашение о статусе ВС (SOFA - соглашение о статусе вооруженных сил на территории другого государства) однозначно уступает юрисдикцию и контроль над учреждением иностранной державе, которая сама не является участником Факультативного протокола, то возможно, что принимающее государство не сможет обеспечить НПМ доступом в это учреждение в короткие сроки. Однако после того как государство подписало и ратифицировало Факультативный протокол, международное право не позволит этому государству намеренно избегать взятых на себя обязательств, сдавая «в аренду» другим государствам юрисдикцию и контроль над находящимися на своей собственной

¹⁹ См. J. Burgers and H. Danelius, *The United Nations Convention against Torture: A Handbook on the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1988), стр. 123-124.

²⁰ Комитет против пыток, «Выводы и рекомендации. Соединенные Штаты Америки» (18 мая 2006 г.), Док. ООН CAT/C/USA/CO/2, п. 15; и «Выводы и рекомендации Комитета против пыток. Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии» (10 декабря 2004 г.), Док. ООН CAT/C/CR/33/3, п. 4(b). См. также Комитет по правам человека, «Замечание общего порядка №31. Характер общего юридического обязательства, налагаемого на государства-участники Пакта» (26 мая 2004 г.), Док. ООН CCRP/C/21/Rev.1/Add.13. Важно помнить, что статья 32 Факультативного протокола, в частности, предусматривает, что его положения не затрагивают обязательств по Женевским конвенциям и Дополнительным протоколам к ним или другому типу доступа к заключенным. Возможность доступа со стороны Международного подкомитета или национального превентивного механизма никогда не должна быть использована в качестве оправдания для исключения посещений со стороны Международного комитета Красного Креста или других миссий, предусмотренных Женевской конвенцией.

²¹ Обычное международное право и международное договорное право рассматривают подобные места как «неприкосновенные» со стороны принимающего государства и указывают, что «Власти государства пребывания не могут вступать в эти помещения иначе, как с согласия главы представительства.» См. статью 22 Венской конвенции о дипломатических сношениях, принятой в Вене 18 апреля 1961 г. и вступившей в силу 24 апреля 1964 г. См. также Brownlie, *Principles of Public International Law*, 5th edition (Oxford: Oxford University Press, 1998) at p. 356.

территории местами, в которых находятся лица, лишённые свободы.²² Таким образом, государства-участники Факультативного протокола обязаны приложить все усилия для того, чтобы пересмотреть договор, особенно по истечении срока действия или при возобновлении любого соглашения о статусе ВС, который препятствует доступу НПМ в места содержания под стражей на территории государства, с целью включения пунктов, разрешающих доступ НПМ. Будущие соглашения о статусе ВС с новыми государствами должны с самого начала предусматривать право доступа.

3.2.3 Неофициальные места содержания под стражей

Недостаточно того, чтобы НПМ было дано право посещать места, которые правительство официально определяет как тюрьму или полицейский участок, а также другие общепризнанные учреждения, где люди часто содержатся под стражей на основе законного распоряжения. НПМ должен иметь право доступа также и в неофициальные места содержания под стражей, то есть в любое место, где то или иное лицо может содержаться по соображениям, связанным с государственной властью, даже если ни одно должностное лицо формально не давало распоряжения о содержании под стражей.

То, что Факультативный протокол стремится охватить подобные места, очевидно из того факта, что статья 4(1) специально рассматривает альтернативы официальному «распоряжению». Речь идет о терминах «по указанию», «с ведома» и «с молчаливого согласия», которые дают основания для доступа НПМ. Эти концепции были частью Факультативного протокола с самого начала, уже на стадии составления проекта документа, и содержались уже в первоначальном тексте, который предложила Коста-Рика в 1991 году,²³ и исходили из определения пытки, закрепленного в статье 1 Конвенции против пыток.

Государства, принявшие Конвенцию против пыток, признали, что применение пыток является неофициальной и практически тайной практикой, от которой ответственное государство стремится официально отказаться. Поэтому понятия «по указанию», «с ведома» и «с молчаливого согласия» были включены в Конвенцию против пыток для того, чтобы не дать правительству возможности избежать ответственности за пытки, которые оно сознательно позволяет проводить «частным» или «негосударственным» лицам в неофициальных местах содержания под стражей.²⁴

²² См. преамбулу и статью 26 Венской конвенции о праве международных договоров, принятой в Вене 23 мая 1969 г. и вступившей в силу 27 января 1980 г., в качестве пояснения к обычному международному праву.

²³ См. доклад Рабочей группы ООН по проекту Факультативного протокола к Конвенции ООН против пыток от 22 января 1991 года, Док. ООН E/CN.4/1991/66: «любое место, находящееся под его юрисдикцией, где содержатся или могут содержаться лица, лишённые свободы каким-либо государственным органом или по его указанию, либо с его ведома или молчаливого согласия».

²⁴ J. Burgers and H. Danelius, *The United Nations Convention against Torture: A Handbook on the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1988), стр. 45-46 и 120. См. также C. Ingelse, *The UN Committee against Torture: an Assessment* (The Hague: Kluwer Law International, 2001), стр. 210 и 222-225.

Повторение этих концепций в Факультативном протоколе указывает на то, что определение «место содержания под стражей» не ограничено действиями законного содержания под стражей в «официальных» местах содержания под стражей, осуществляемыми на основе «официального распоряжения», но охватывает все виды «незаконного» содержания под стражей.²⁵ Это заключение также подтверждается тем фактом, что определение в статье 4(1) специально охватывает места, где «**могут** содержаться лица, лишённые свободы».²⁶

Таким образом, Факультативный протокол требует, чтобы НПМ имел доступ в места, которые могут быть не полицейским участком, тюрьмой или другим местом «официального» лишения свободы, но также и в те места, в которых по подозрению НПМ кто-то содержится против своей воли, и это фактически или юридически связано с государственной властью.

Несмотря на то что Комиссия по правам человека Уганды не была назначена в качестве НПМ, предусмотренного Факультативным протоколом, она является примером того, как в действующем национальном законодательстве прямо закрепляется право на проведение подобных посещений. Статья 8(2)(1) Акта о Комиссии по правам человека Уганды от 1997 года предусматривает следующее:

2. (1) Комиссия должна иметь следующие функции:

(...)

- b. посещать тюрьмы предварительного заключения, тюрьмы для осуждённых лиц, места содержания под стражей или другие подобные места с целью оценки и инспектирования условий содержания лиц, лишённых свободы, и выработки рекомендаций;
- c. **посещать любые места или здания, в отношении которых существует подозрение, что в них находятся лица, незаконно лишённые свободы;** (...)

[выделение в тексте добавлено]

Неофициальные места содержания под стражей, предусмотренные в рамках статьи 4(1) Факультативного протокола, могут включать находящиеся в частном владении помещения для жилья и другие здания.²⁷ Действительно и то, что в огра-

²⁵ См. также доклад Рабочей группы ООН по вопросу о проекте факультативного протокола к Конвенции ООН против пыток от 2 декабря 1992 года. Док. ООН E/CN.4/1993/28, пп. 38-40.

²⁶ См. доклады Рабочей группы ООН по проекту Факультативного протокола к Конвенции ООН против пыток. Док. ООН E/CN.4/1993/28, п. 40; Док. ООН E/CN.4/2000/58, п. 30 и Док. ООН E/CN.4/2001/67, пп. 43 и 45. Тот факт, что неофициальные или тайные места содержания под стражей охватываются мандатом механизмов для посещений, не узаконивает их существование; скорее, возможность их обнаружения со стороны механизмов для посещений в первую очередь должна рассматриваться как сдерживающий или предотвращающий подобные задержания фактор. См. также публикацию АППИ *“Incommunicado, Unacknowledged, and Secret Detention under International Law”* (2 марта 2006 г.): http://www.apt.ch/secret_detention/Secret_Detention_APT.pdf.

²⁷ Косвенно это подтверждается обеспокоенностью, выраженной некоторыми государствами в ходе процесса принятия Протокола: например, комментарии представителя США на заседании Экономического и Социального Совета, согласно докладу (12 ноября 2002 г.) E/2002/SR.38, п. 87, в которых утверждается, что Факультативный протокол противоречит местным конституционным ограничениям, касающимся проведения обыска и конфискации.

нической категории, где данное место является находящимся в частной собственности жильем, и когда подозреваемое лишение свободы в достаточной степени связано с государственными властями, существует определенное противоречие между правами собственника или того, кто занимает это место в качестве нанимателя или пользователя, и правами, которыми должны быть наделены НПМ согласно Факультативному протоколу. Однако национальные законодательства обычно регулируют ситуации, связанные с конфликтом интересов, и в случае с НПМ также должны быть найдены решения.

НПМ могут также посещать места, находящиеся в стадии строительства, где в будущем могут содержаться люди.²⁸ Посещения подобных мест могут привести к выработке рекомендаций, имеющих превентивный эффект и направленных на изменение в проекте или конструкции здания.

Поскольку круг учреждений, охваченных статьей 4(1), уже крайне широк, то цель статьи 4 (2) остается неясной. На самом деле, включение статьи 4 (2) в окончательный текст Факультативного протокола явилось результатом дипломатического хода, направленного на совмещение первоначального текста, предложенного Коста-Рикой (который сохранен в статье 4(1)), с конкурирующим предложением, внесенным в последний момент (нынешняя статья 4(2)).²⁹ По-видимому, сторонники каждой подстатьи никогда не предполагали их сосуществование. Ссылаясь на «помещение лица в государственное или частное место содержания под стражей» статья 4(2), по крайней мере, подтверждает, что НПМ должны иметь доступ в учреждения, которые управляются частными компаниями на основе договора с государством или от имени государства. Статья 4 (2) также подчеркивает, что сутью концепции лишения свободы является то, что лицо не может покинуть место содержания под стражей по собственной воле.

Последняя часть статьи 4(2) касается «приказа любого судебного, административного или иного органа», без упоминания о концепциях «с ведома», «с молчаливого согласия» и «по указанию». Означает ли это, что, несмотря на статью 4

²⁸ См. доклады Рабочей группы ООН по проекту Факультативного протокола к Конвенции ООН против пыток. Док. ООН E/CN.4/1993/28, п. 40; Док. ООН E/CN.4/2000/58, п. 30; и Док. ООН E/CN.4/2001/67, пп. 43 и 45.

²⁹ Как было отмечено ранее, ссылки на «по указанию», «с ведома» и «с молчаливого согласия» были представлены в обсуждавшемся проекте уже в 1991 году. На заседании в 2001 году Группа стран Латинской Америки и Карибского бассейна (ГРУЛАК) предложила новый проект, в котором были сохранены эти формулировки, и впервые было представлено понятие НПМ. На том же заседании Евросоюз предложил новый вариант, который должен был заменить текст статьи 4(1), сохранявшийся в течение 10 лет, текстом, который появляется в окончательной версии статьи 4(2). Предложение Евросоюза никогда официально не обсуждалось со стороны Рабочей группы: см. отчет E/CN.4/2001/67, п. 15. К концу последующего и последнего заседания Рабочей группы (см. доклад E/CN.4/2002/78) Председатель докладчик подготовил свое собственное предложение, в котором сочетались элементы проектов, представленных ГРУЛАК и Евросоюзом. Именно в этот момент появилась статья 4 (1) в своем окончательном варианте. Новая статья 4, состоящая из разных элементов, предложенная Председателем, специально не обсуждалась, и сразу после заседания это предложение было представлено (и в итоге принято) Комиссией по правам человека, ЭКОСОС и Генеральной Ассамблеей без дальнейших обсуждений по поводу того, как статьи 4 (1) и (2) могут быть согласованы.

(1), места, где лица содержатся без официального распоряжения, не охвачены Факультативным протоколом? Ответ должен быть отрицательным. Подобное прочтение статьи 4 делало бы содержащиеся в статье 4 (1) уточнения «либоили по его указанию, либо с его ведома или молчаливого согласия» бессмысленными и неприменимыми, что привело бы к абсурдным результатам. Обращение к процессу подготовительной работы на стадии разработки Протокола подтверждает сильное предпочтение, выраженное по поводу того, чтобы рамки применения Факультативного протокола были расширены до инстанций, где люди де-факто лишены свободы, без формального распоряжения, однако с ведома или молчаливого согласия властей.³⁰ Прочтение статьи 4 в целом наилучшим образом гармонизирует ее смысл, цель и область применения со схожими концепциями, закрепленными в Конвенции против пыток. Все эти соображения, а также различия, которые могут возникнуть при переводе на разные языки, являются аргументом против дословного включения статьи 4 (2) в национальное законодательство.

3.2.4 Рекомендации АПП

■ **Право доступа НПМ в места содержания под стражей должно быть закреплено в законодательстве государства. Законодательство также должно содержать определение тех мест, куда НПМ имеет право доступа, включая все места, которые подпадают под определение «место содержания под стражей» согласно статье 4 (1) Факультативного протокола.**

■ **Это законодательство может включать определенный не являющийся исчерпывающим список учреждений или категорий учреждений, для того чтобы повысить уверенность национальных субъектов. Однако в случае включения подобного списка закон должен пояснять, что этот список не является исчерпывающим, а также должно быть дано более широкое определение статьи 4 (1).**

■ **НПМ должен обладать мандатом и возможностью посещать неофициальные места содержания под стражей. Поэтому понятия «по указанию», «с ведома» и «с молчаливого согласия» являются важными для того, чтобы достичь всей необходимой полноты полномочий НПМ относительно посещений, и поэтому должны быть включены в национальное законодательство. Для большей ясности полномочие посещать неофициальные места содержания под стражей может быть специально признано законодательством.**

³⁰ См. доклады Рабочей группы ООН по проекту Факультативного протокола к Конвенции ООН против пыток, Док. ООН E/CN.4/1993/28, пп. 38-40; E/CN.4/2000/58, пп. 30 и 78; E/CN.4/2001/67, п. 45. Статья 32 Венской конвенции о праве международных договоров гласит, что «Возможно обращение к дополнительным средствам толкования, в том числе к подготовительным материалам и к обстоятельствам заключения договора, чтобы подтвердить значение, вытекающее из применения статьи 31, или определить значение, когда толкование в соответствии со статьей 31 оставляет значение двусмысленным или неясным; или приводит к результатам, которые являются явно абсурдными или неразумными».

■ Имплементирующее законодательство не должно включать дословно текст статьи 4(2) Факультативного протокола, так как в нем содержится неуместная двусмысленность. Важные понятия, которые могут быть заимствованы из статьи 4(2), касаются возможности НПМ посещать места, которые управляют частными лицами, и того, что лишение свободы, в сущности, означает, что лицо не имеет права покидать данное место по своей воле.

3.3 Мандат

Статья 4

(1) (...) Эти посещения осуществляются с целью усиления, при необходимости, защиты таких лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.

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 и 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 и наказания с учетом соответствующих норм Организации Объединенных Наций;*
- c) представлять предложения и замечания, касающиеся действующего законодательства или законопроектов.*

3.3.1 Конструктивный диалог, основанный на посещениях

Вместе с информацией, полученной из других источников, посещения, которые должны осуществляться со стороны НПМ, направлены на формирование основы для конструктивного диалога между НПМ и властями с целью достижения улучшений.³¹ Для решения конкретных задач соответствующие власти могут представлять любой правительственный уровень, начиная с администрации отдельно-го учреждения и заканчивая высшим государственным руководством.³²

³¹ Статья 22 Факультативного протокола. См. также доклад Специального докладчика ООН по вопросу о пытках 2006 года, представленный Генеральной Ассамблее. Док. ООН A/61/259 (14 августа 2006 г.), п. 72.

³² Вопрос, касающийся процесса представления рекомендаций, диалога и выполнения, будет рассмотрен более подробно в 7 главе настоящего руководства.

Факультативный протокол предусматривает, что при осуществлении посещений НПМ должен придерживаться определенного подхода и иметь определенную цель: усилить защиту лиц, лишенных свободы, от таких видов обращения и наказания, которые запрещены международным (и национальным) правом, и *способствовать улучшению* обращения с ними и улучшению условий содержания под стражей. Для целей настоящего руководства мы можем назвать такой подход «правозащитным» подходом.

Посещения являются основным, однако не единственным средством, с помощью которого НПМ должен исследовать обращение с лицами, лишенными свободы. В ходе посещений НПМ, конечно, будет собирать информацию непосредственно об инспектируемом учреждении. Посредством проведения бесед с заключенными НПМ часто будет получать также информацию об условиях содержания под стражей и обращении с задержанными до того, как эти лица прибыли в данное учреждение: например, во время ареста, перевозки или в полицейском участке.³³ НПМ также имеют право запросить и получить информацию от правительства или других источников относительно мест содержания под стражей и лиц, которые там содержатся.³⁴

Далее, НПМ должны изучить действующее законодательство и законопроекты, которые касаются мест содержания под стражей и лиц, лишенных свободы, с тем чтобы, например, оценить их соответствие международным нормам и определить, способствует ли надлежащим образом законодательство улучшению условий содержания под стражей. Для того чтобы облегчить работу НПМ в этом аспекте, правительство должно заранее представлять НПМ законопроекты, с тем чтобы НПМ располагали достаточным временем для того, чтобы проанализировать их и представить свои замечания. В соответствии со статьей 19(с), должны быть предусмотрены способы для того, чтобы НПМ самостоятельно могли предлагать новые законы или дополнения к существующему законодательству.

Вся эта информация должна способствовать поддержанию постоянного диалога между НПМ и государством, направленного на улучшение условий содержания под стражей в местах лишения свободы и предупреждение пыток и других видов жестокого обращения. Этот диалог должен постоянно развиваться благодаря рекомендациям, предложенным НПМ, откликам на них и мерам, предпринятым властями в ответ. Как отмечено в статье 19 (b), НПМ могут контактировать с различными органами власти внутри государства, в зависимости от существа рекомендаций или расположения учреждений, а также в зависимости от того, является ли данная проблема локальной (касается только одного или нескольких мест), общесистемной или национальной.

³³ Право проводить частные беседы закреплено в статье 20 (d). Этот вопрос рассмотрен ниже в разделе 6.3.

³⁴ Статья 20, рассмотренная в нижеследующем разделе 6.2.

3.3.2 Содействие выполнению международных стандартов

Так как целью Факультативного протокола является оказание помощи государствам-участникам в деле соблюдения международных норм и стандартов в области прав человека, связанных с лишением свободы, местное имплементирующее законодательство должно позволять НПМ учитывать и применять международные нормы и стандарты в соответствии со статьей 19(b) Факультативного протокола. Законодательство по выполнению Факультативного протокола должно подтверждать, что НПМ следует всегда применять стандарты, обеспечивающие наибольшую защиту лиц, лишенных свободы.

3.3.3 Дополнительные мандаты

Цикл визитов, рекомендаций и последующих действий в ответ на рекомендации должен быть основой мандата любого НПМ, учрежденного согласно Факультативному протоколу. Однако государства могут наделить новый механизм более широким мандатом или назначить в качестве НПМ уже действующий орган, который обладает более широким мандатом. Это может означать, что НПМ содействует соблюдению более широкого круга прав или содействует соблюдению прав более широкой категории лиц, как это могут делать национальные комиссии по правам человека. Положительное взаимодействие может быть достигнуто при помощи сочетания функций НПМ с более широким мандатом, однако некоторые сочетания могут также привести к дополнительным трудностям и рискам, а некоторые будут просто неуместны.

Например, предоставление какому-либо учреждению мандата, который сочетает функции по осуществлению посещений в рамках Факультативного протокола и обязанность официально рассматривать жалобы отдельных лиц (в том числе и те, которые были поданы в ходе проводимых посещений) и выносить по ним решения, на практике может привести к появлению серьезных препятствий на пути достижения целей Факультативного протокола. Будет трудно поддерживать партнерские отношения между НПМ и представителями государства, от которых зависит осуществление политики Факультативного протокола относительно конструктивного диалога, если те же представители власти являются объектом преследования и осуждения со стороны НПМ. Лица, лишенные свободы, штат государственных служащих или другие лица, могут также не испытывать сильного желания откровенно говорить с НПМ, если они опасаются, что их личность или информация, которую они дают, в дальнейшем может быть раскрыта (например, в ходе судебных преследований или слушаний). Обязанность рассматривать жалобы отдельных лиц и выносить по ним решения может создать дополнительную нагрузку, которая помешает НПМ в проведении программы превентивных посещений и мониторинга с достаточной тщательностью.

С другой стороны, возможность начинать официальные судебные разбирательства на основе жалоб отдельных лиц, полученных во время «превентивного» посещения, может явиться дополнительным стимулом для властей к тому, чтобы они серьезнее относились к рекомендациям НПМ. Это может также способствовать укреплению уверенности лиц, лишенных свободы, относительно того, что

какие-то позитивные результаты лично для них возможны вследствие того, что они побеседовали с членами проводящей посещение группы.

Возможна также и срединная позиция: например, ничто в Факультативном протоколе не должно препятствовать тому, чтобы специализированный НПМ включал в свои рекомендации «соответствующим властям» рекомендацию о том, чтобы соответствующее учреждение, занимающееся жалобами, или прокурор занялись расследованием того или иного персонального дела.³⁵

Если государство, внимательно изучив возможные недостатки и преимущества смешанного мандата, решает, что одно учреждение должно выступать и в качестве НПМ, и в качестве структуры, занимающейся жалобами отдельных лиц, то будет необходимо обеспечить строгое внутреннее разделение функций (формально отделенную административную структуру, отдельные офисы, отдельный персонал, отдельную систему учета и так далее), для того чтобы гарантировать, чтобы функции, касающиеся проведения посещений и поддержания диалога, предусмотренные Факультативным протоколом, не были скомпрометированы другими мандатами. Тем не менее структура, ответственная за посещения, может рекомендовать структуре, ответственной за расследование частных случаев, чтобы последняя впоследствии специально занялась расследованием жалобы отдельного лица в том случае, если истец согласен на такую передачу дела на рассмотрение в другую инстанцию.

Более серьезные трудности могут возникнуть там, где государство пытается сочетать мандат превентивных посещений с мандатом, который не сосредоточен на содействии соблюдению прав человека лишенных свободы лиц. Например, иногда системы административной инспекции обязаны содействовать достижению определенных государственных целей, в том числе оценивать выполнение финансовых обязательств учреждения перед государством или способствовать принятию более строгих мер безопасности для снижения риска побегов. Правительству, конечно, необходимо найти пути для того, чтобы уравновесить эти различные и потенциально конфликтующие интересы, однако НПМ должен всегда подходить к своей работе с правозащитной точки зрения по отношению к лицам, лишенным свободы, как это закреплено в статье 4 и 19.

Таким образом, НПМ не должен быть наделен дополнительными мандатами, которые могут противоречить мандату, предусмотренному Факультативным протоколом: например, было бы неверным, чтобы НПМ был уполномочен требовать снижения расходов с целью добиться соответствия бюджетным целевым показателям, если это может оказать негативное влияние на условия содержания лиц, лишенных свободы. Было бы также неправильным, если бы НПМ осознавал, что не в

³⁵ Как мы увидим в главе 6, в подобных случаях вопрос о том, какой частью информации НПМ могут делиться со следственными органами, будет зависеть от степени согласия лица, с которым проводилась беседа.

состоянии предложить потенциально дорогостоящее, но необходимое улучшение из-за того, что он в то же время обязан оценивать, соблюдают ли учреждения финансовую дисциплину.³⁶

3.3.4 Рекомендации АПП

- НПМ должны быть уполномочены осуществлять «правозащитный» подход в целях усиления защиты лиц, лишенных свободы, от пыток и других видов жестокого обращения и должны быть нацелены на улучшение условий содержания под стражей.
- Правительство должно представлять законопроекты на отзыв НПМ. НПМ должен быть в состоянии предложить новые законопроекты или дополнения к действующему законодательству.
- Имплементирующее законодательство должно позволять НПМ и давать ему специальные полномочия учитывать, в дополнение к национальным стандартам, также и международные нормы и стандарты и применять те стандарты, которые обеспечивают наибольшую защиту лиц, лишенных свободы.
- Структура, назначенная в качестве НПМ, может иметь более широкий мандат, чем мандат, предусмотренный Факультативным протоколом.
- Если одно учреждение выступает одновременно в качестве НПМ и структуры, занимающейся жалобами отдельных лиц, необходимо строгое внутреннее разделение функций для того, чтобы гарантировать, чтобы превентивные функции, предусмотренные Протоколом, не были скомпрометированы другим мандатом. Обычно это включает, например, формально отделенную административную структуру, отдельные офисы, отдельный персонал, отдельную систему учета и так далее.
- НПМ не должен сочетать мандат проведения превентивных посещений с мандатами, которые не направлены в первую очередь на содействие соблюдению прав человека лиц, лишенных свободы, таких как мандаты, целью которых является снижение расходов или снижение риска побегов.

³⁶ Опасения по поводу трудности приведения в соответствие независимых функций по посещению и других полномочий, связанных с инспектированием, повлияли на решение, принятое в октябре 2006 г. Великобританией, отказаться от планов, связанных со слиянием управления Главного инспектора тюрем ее Королевского Величества (который будет назначен в качестве НПМ) с рядом других инспекций уголовного судопроизводства. См. UK Parliament, Joint Committee on Human Rights, 20th Report of Session 2005-2006, 22 May 2006, pp. 17-20; UK House of Lords, Hansard for Tuesday 10 Oct 2006, Volume No. 685, Part No. 188, column 167-187.

3.4 Частота посещений

3.4.1 Введение

Факультативный протокол требует, чтобы НППМ был наделен полномочием самостоятельно определять частоту посещений тех или иных мест содержания под стражей, основываясь на информации, полученной из разных источников. В общем, учитывая, что посещения проводятся достаточным числом независимых экспертов, наделенных необходимыми полномочиями, можно сказать, что чем чаще проводятся посещения, тем более эффективна программа посещений.

В реальности, в большинстве случаев количество посещений, которые будут в состоянии проводить НППМ, будет зависеть от финансовых и человеческих ресурсов, предоставленных ему государством.³⁷ В свою очередь, это будет зависеть от ряда исходных предположений относительно частоты и длительности посещений, необходимых для того, чтобы программа НППМ удовлетворяла требованиям Факультативного протокола.

Для этих конкретных целей данный раздел предлагает основные принципы, которые помогут в проведении расчетов и оценке предоставляемых финансовых и человеческих ресурсов.³⁸ Вначале мы рассмотрим разные типы посещений, затем - различные типы мест содержания под стражей, а также факторы, которые могут обусловить более или менее частые посещения того или иного места содержания под стражей.

3.4.2 Типы посещений

3.4.2.1 Комбинированная программа

Эффективная программа превентивных посещений сочетает периодические посещения с проведением всесторонней проверки и более короткие специальные (ad hoc) посещения. Минимальная частота посещений любого места содержания под стражей будет зависеть от типа посещения, категории места, которое планируется посетить, результатов предыдущих посещений, а также от наличия или отсутствия других надежных неправительственных источников информации относительно данного места. В целом, места, известные как проблемные, должны посещаться чаще.

Примером действующего местного органа для посещений (который может быть назначен в качестве НППМ), осуществляющего программу посещений, включающую посещения с проведением всесторонней проверки и специальные (ad hoc) посещения, является Главный инспектор тюрем в Англии и Уэльсе.³⁹ Главный

³⁷ Соответствующие процессы, касающиеся предоставления фондов НППМ с сохранением при этом их финансовой независимости, рассмотрены в нижеследующем разделе 4.6 главы 4.

³⁸ Рекомендации, предложенные в этом разделе, основаны на опыте Барбары Бернат и Эстер Шауфелбергер, приобретенном при проведении Программы посещений АПП.

³⁹ Для получения более подробной информации см. <http://inspectorates.homeoffice.gov.uk/hmiprisoners/> (посещение 18 августа 2006 г.). Обратите внимание на то, что мандат этого управления не распространяется на все места содержания под стражей, указанные в Факультативном протоколе; другие учреждения в Великобритании будут охвачены другими органами, которые будут назначены в качестве НППМ.

инспектор и ее персонал, состоящий из пяти инспектирующих групп, осуществляют посещения с предварительным уведомлением для проведения полной проверки каждой тюрьмы по меньшей мере раз в пять лет. Подобное посещение с предварительным уведомлением длится пять рабочих дней. В промежутках инспекторат проводит дополнительные посещения для проверки исполнения без предварительного уведомления, различные по своей длительности и количеству, в зависимости от серьезности обнаруженных проблем. В места высокой степени риска осуществляются «посещения без предварительного уведомления с проведением полной проверки» длительностью пять дней, в другие места - осуществляются «краткосрочные посещения без предварительного уведомления», которые длятся от двух до четырех дней.

Некоторые уже действующие национальные органы осуществляют постоянный мониторинг обычно через общественные программы с участием добровольцев, которые проводят посещения мест содержания под стражей очень часто. Этот тип посещений является наиболее распространенным, однако эти посещения обычно осуществляется органами, которые не отвечают требованиям Факультативного протокола относительно НППМ и в основном являются скорее источником информации для НППМ, чем формальной составной частью самого НППМ.

Последующие разделы рассматривают каждый тип посещений в отдельности.

3.4.2.2 Посещения с проведением всесторонней проверки

Целью посещений с проведением всесторонней проверки является осуществление детального анализа всей системы лишения свободы, направленного на выявление основных причин, которые ведут или могут в будущем привести к пыткам или жестокому, бесчеловечному или унижающему достоинство обращению (в том числе вследствие условий содержания под стражей ниже уровня, установленного стандартом), и представление рекомендаций относительно устранения этих основных причин на практическом и нормативном уровнях.

Публикация АПП «Мониторинг мест лишения свободы: практическое руководство» разъясняет, что нужно сделать, чтобы посещения были эффективны.⁴⁰ Каждое посещение с проведением всесторонней проверки должно включать беседы со значительным числом заключенных. Таким образом, подобное посещение продлится по меньшей мере от одного до трех рабочих дней в зависимости от числа лиц, лишенных свободы. Например, при планировании посещений тюрем с проведением всесторонней проверки можно учитывать следующие рекомендации:

- посещение должно продлиться по меньшей мере один рабочий день, если число заключенных меньше 50;
- при 50 – 99 заключенных длительность посещения должна составлять по меньшей мере два дня;
- при 100 – 299 заключенных длительность посещения должна составлять по меньшей мере три дня;

⁴⁰ Доступно на сайте www.apt.ch.

- длительность посещения должна составлять по меньшей мере четыре дня, если число заключенных превышает 300 человек.

Посещения с проведением всесторонней проверки полицейских участков обычно включают посещения нескольких полицейских участков, находящихся в данном округе, и поэтому для их проведения также требуется несколько дней.

Для осуществления посещений с проведением всесторонней проверки требуется группа экспертов разного профиля, которые обладают компетенцией и профессиональными знаниями, необходимыми для понимания исследуемого контекста лишения свободы (см. статью 18 (2) Факультативного протокола).⁴¹ АПП рекомендует, чтобы группа, осуществляющая посещение с проведением всесторонней проверки, состояла как минимум из трех экспертов.

3.4.2.3 Специальные (ad hoc) посещения

Специальные (ad hoc) посещения проводятся в период между посещениями с проведением всесторонней проверки, с тем чтобы проследить за выполнением рекомендаций и гарантировать, что лица, лишённые свободы, не пострадали от репрессий. Для того чтобы иметь сдерживающий эффект, они должны быть неожиданными. Поэтому важно, чтобы эти посещения проводились через неопределённые промежутки времени и чтобы НПМ имели право доступа в любое место лишения свободы в любое время (т.е. без предварительного уведомления – см. нижеследующий раздел 6.1.3). Специальные (ad hoc) посещения могут также проводиться в ответ на непредвиденную ситуацию (например, смерть в месте содержания под стражей, бунт) или для исследования конкретной проблемы.

Специальные (ad hoc) посещения по длительности обычно короче, чем посещения с проведением всесторонней проверки и могут проводиться со стороны более малочисленных осуществляющих посещения групп. АПП рекомендует, чтобы приблизительно третья часть общего времени, которое НПМ посвящает проведению посещений, была уделена на проведение специальных (ad hoc) посещений.

3.4.2.4 Постоянный мониторинг

Целью постоянного мониторинга является обеспечение каждодневного (или почти каждодневного) присутствия представителей внешнего мира в местах содержания под стражей, для того чтобы тем самым удерживать руководство и персонал от практики жестокого обращения, содействовать созданию более гуманных условий содержания под стражей, а также повысить возможность реинтеграции заключённых в общество после освобождения. Иногда эти осуществляющие посещения лица берут на себя роль посредников, способствуя решению проблем отдельных заключённых. Для того чтобы быть постоянно доступными, органы, осуществляющие постоянные посещения, часто включают в свой состав не являющихся экспертами добровольцев, живущих в населённых пунктах, расположенных недалеко от этих учреждений.

⁴¹ Вопрос, касающийся состава НПМ, будет обсуждаться более подробно в нижеследующей главе 6.

Проведение только постоянных посещений без составления аналитических отчетов и выработки официальных рекомендаций не выполняет мандата НПМ (см. Факультативный протокол, статья 19 (b) и (c)). Масштаб программ постоянных посещений также часто вызывает трудности для государства в том, что касается обеспечения НПМ ресурсами и законодательной базой, необходимыми для осуществления требований Факультативного протокола относительно профессионализма, независимости, привилегий и иммунитетов.

Таким образом, программы постоянных посещений в основном не будут подходить для назначения в качестве официальной составной части НПМ, однако они могут быть очень ценным *дополнением* к программе посещений с проведением всесторонней проверки и специальных (ad hoc) посещений НПМ. В частности, они могут быть важным внешним источником информации для НПМ при определении того, какие учреждения следует посещать чаще, какие именно вопросы следует задавать и какие конкретно зоны учреждения следует инспектировать в ходе своих посещений.

Постоянные посещения могут быть также рекомендованы со стороны НПМ в качестве временной меры, прежде чем будут выполнены рекомендации, представляемые после посещений с проведением всесторонней проверки. Постоянные посещения могут способствовать развитию связей между общинами и лицами, лишенными свободы, и тем самым снизить напряженность в местах содержания под стражей, что создаст более прочную базу для работы НПМ, основанной на конструктивном диалоге.

3.4.3 Частота посещений для различных категорий мест содержания под стражей

Некоторые категории мест содержания под стражей по своему характеру подвержены большому риску с точки зрения жестокого обращения и их следует посещать с проведением всесторонней проверки в среднем хотя бы раз в год (с постоянной возможностью проводить специальные (ad hoc) посещения в промежутках), например:

- полицейские участки, известные как неблагополучные;
- СИЗО или тюрьмы предварительного заключения;
- места с высокой концентрацией особо уязвимых групп.

Полицейские участки являются особо важными объектами с точки зрения предупреждения пыток и других видов жестокого обращения. Здесь на представителей правоохранительных органов оказывают давление с целью получения информации от заключенных, возможно, в гораздо большей степени, чем в других местах. «Текучесть» заключенных обычно очень большая. Контингент задержанных составляют лица, находящиеся здесь временно, что означает, что им трудно оказывать постоянное и организованное давление на власти с целью улучшения условий содержания под стражей. Однако, поскольку общее количество полицейских участков в большинстве стран очень велико, для НПМ может быть сложным посещать все полицейские участки страны один раз в год. Поэтому АПП рекомен-

дует, чтобы НПМ по меньшей мере раз в год проводили одно посещение с проведением всесторонней проверки и специальные (ad hoc) посещения в промежутках каждого полицейского участка, известного как неблагополучный, а также одно- временно проводили бы посещения с проведением всесторонней проверки и специальные (ad hoc) посещения других, произвольно выбранных полицейских участков в течение года.

Частые посещения СИЗО и тюрем предварительного заключения важны не только для предупреждения пыток в самом учреждении, но и потому, что подобные места могут быть самым важным источником информации относительно условий содержания под стражей и обращения в полицейских участках, откуда поступают те, кто находится в тюрьмах предварительного заключения. Эта информация существенна для НПМ при определении конкретного полицейского участка из ста или тысячи по всей стране, который нужно посетить. По этой причине тюрьмы предварительного заключения и СИЗО должны посещаться не реже, чем раз в год, с постоянной возможностью проведения специальных (ad hoc) посещений в промежутках.

Места с высокой концентрацией **особо уязвимых** категорий лиц, лишенных свободы, должны посещаться с проведением всесторонней проверки по меньшей мере раз в год (опять же с постоянной возможностью проведения специальных (ad hoc) посещений в промежутках). Подобные места обычно включают специализированные центры или места с де-факто высокой концентрацией мигрантов, женщин, несовершеннолетних, душевнобольных, представителей национальных, этнических, религиозных или языковых меньшинств, представителей коренного населения, лиц с ограниченными возможностями (инвалидов). Особые риски, с которыми могут столкнуться эти группы, могут быть обусловлены открытой дискриминацией или неспособностью предпринять специальные меры, необходимые для обеспечения основных нужд представителей этих групп.⁴²

В идеале, **другие категории мест содержания под стражей** (в том числе, например, тюрьмы) также должны посещаться по меньшей мере раз в год. Однако эти другие категории мест содержания под стражей должны посещаться с проведением всесторонней проверки в среднем не реже, чем один раз в три года, с постоянной возможностью проведения специальных (ad hoc) посещений в промежутках.

Множество различных факторов, влияющих на отдельные места содержания под стражей, должно учитываться НПМ, с тем чтобы определить частоту посещений, которые НПМ будет осуществлять в эти места содержания под стражей других категорий. НПМ должен проанализировать полученную из различных источников информацию для определения частоты посещений этих мест (предыдущие посещения, беседы с лицами, лишенными свободы, которые в прошлом находились в этом месте, исследования, информационные сообщения и так далее).

На основе этой информации любое место, известное как неблагополучное или

⁴² См., например, Комитет по правам человека, *Hamilton v. Jamaica*, Communication No. 616/1995, Док. ООН CCPR/C/66/D/616/1995 (28 июля 1999 г.), п. 8.2.

находящееся на подозрении по поводу наличия серьезных проблем, связанных с пытками или другими видами жестокого обращения, или место, где, как известно, условия содержания под стражей хуже по сравнению с другими учреждениями в стране, также должно посещаться по меньшей мере раз в год с постоянной возможностью проведения специальных посещений (ad hoc) в промежутках, независимо от типа учреждения. Специальный докладчик ООН по вопросу о пытках заявил, что «Национальные органы для посещения должны осуществлять посещения более крупных и более противоречивых мест содержания под стражей через каждые несколько месяцев, а в некоторых случаях даже через более короткие интервалы».⁴³

По отношению к некоторым местам содержания под стражей определенные факторы могут быть основательной причиной для проведения менее частых посещений, например:

- постоянный мониторинг, осуществляемый со стороны других местных органов для посещений (помимо НПМ), имеющих серьезные достижения в этой сфере, а также обладающих возможностью и имеющих обязательство обеспечивать НПМ информацией относительно конкретных мест содержания под стражей;

или

- если в ходе проведенного НПМ ранее посещения с проведением всесторонней проверки в данном учреждении не было обнаружено серьезных проблем или существования вероятной опасности применения пыток или практики жестокого обращения, были отмечены хорошие условия содержания под стражей, а также образцовое содействие со стороны должностных лиц.

Только при этих условиях НПМ могут принять решение о продлении интервалов между посещениями с проведением всесторонней проверки того или иного места, за исключением полицейских участков, известных как неблагополучные, СИЗО и тюрем предварительного заключения, мест с высокой концентрацией особо уязвимых групп или других мест, где, как известно, имеются серьезные проблемы, или существуют подозрения на этот счет. Однако ни при каких обстоятельствах ни одно официальное место содержания под стражей не должно посещаться с проведением всесторонней проверки реже, чем раз в каждые пять лет.

Далее, Факультативный протокол не предполагает, что географическая изолированность учреждения или ограничения НПМ, связанные со снабжением, человеческими ресурсами или экономическими факторами, могут быть использованы государством для оправдания менее частых посещений мест содержания под стражей, чем это требуется. В принципе, защита, которую дает НПМ лицам, лишенным свободы посредством посещений, не должна зависеть от их местонахождения. В десятой главе мы рассмотрим возможность децентрализации операций НПМ как средства преодоления трудностей, связанных с географической рассредоточенностью мест лишения свободы в стране.

⁴³ Специальный докладчик ООН по вопросу о пытках, доклад 2006 г., представленный Генеральной Ассамблее ООН, Док. ООН A/61/259 (14 августа 2006 г.), п. 71.

3.4.4 Рекомендации АПП

■ Любые расчеты относительно частоты посещений, осуществляемых НПМ, должны основываться на следующей схеме:

■ сочетать более длительные посещения с проведением всесторонней проверки (от одного до четырех дней со стороны группы, состоящей по меньшей мере из трех экспертов разного профиля) с более короткими специальными (ad hoc) посещениями (проводимыми через произвольные промежутки времени со стороны более малочисленной группы);

■ уделять приблизительно одну треть общего времени, которое НПМ посвящает проведению посещений, на проведение специальных (ad hoc) посещений;

■ в среднем осуществлять посещения с проведением всесторонней проверки по меньшей мере раз в год с постоянной возможностью проведения специальных (ad hoc) посещений в промежутках каждого места следующих категорий:

- полицейские участки, известные как неблагополучные, а также произвольно выбранные другие полицейские участки
- СИЗО или тюрьмы предварительного заключения
- места с высокой концентрацией особо уязвимых групп
- любое место, где, как известно, существуют серьезные проблемы, связанные с пытками или другими видами жестокого обращения, или есть подозрения на этот счет, а также любое место, в котором, как известно, условия содержания под стражей хуже по сравнению с другими учреждениями страны.

■ В среднем осуществлять посещения с проведением всесторонней проверки каждого места по меньшей мере раз в три года (с постоянной возможностью проведения специальных (ad hoc) посещений в промежутках), однако предпочтительнее чаще;

■ Ни при каких обстоятельствах не осуществлять посещения с проведением всесторонней проверки каких бы то ни было официальных мест содержания под стражей реже, чем раз в пять лет, а основанием для проведения посещений через такой длительный промежуток времени (5 лет) может быть только наличие соответствующей информации относительно данного учреждения между посещениями.

■ Факультативный протокол не признает географическую изолированность места содержания под стражей или налагаемые государством на НПМ ограничения, связанные со снабжением, человеческими ресурсами или экономическими факторами, в качестве обоснования проведения менее частых посещений, чем это требуется.

Независимость

4

<i>4.1 Введение</i>	<i>38</i>
<i>4.2 Независимая основа</i>	<i>39</i>
<i>4.3 Независимые члены и персонал</i>	<i>39</i>
<i>4.4 Процедура назначения</i>	<i>41</i>
<i>4.5 Привилегии и иммунитеты</i>	<i>42</i>
<i>4.6 Финансовая независимость</i>	<i>46</i>
<i>4.7 Рекомендации АПП</i>	<i>48</i>

Статья 18

1. Государства-участники гарантируют функциональную независимость национальных превентивных механизмов, а также независимость их персонала.

(...)

4. При создании национальных превентивных механизмов государства-участники учитывают Принципы, касающиеся статуса и функционирования национальных учреждений по защите и поощрению прав человека (Парижские принципы).

4.1 Введение

Посещения, осуществляемые со стороны национальных превентивных механизмов, не могут эффективно предупреждать пытки или другие виды жестокого обращения, если НПМ не будут действительно независимыми. Статья 18 (1) Факультативного протокола является основным положением, требующим, чтобы государства приняли меры для обеспечения функциональной независимости НПМ.

Статья 18 (4) ссылается на «Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека» ООН (известные также как «Парижские принципы»), которые включают дополнительные детали относительно мер по обеспечению независимости подобных институтов.⁴⁴ Однако Парижские принципы изначально были разработаны для институтов по защите прав человека с более общим назначением и широким мандатом (такие как национальные комиссии по правам человека), и поэтому некоторые аспекты Принципов не переводятся в контекст Факультативного протокола, при этом некоторые другие заменены более детальными положениями в самом тексте Факультативного протокола.

Мы рассматриваем различные аспекты функциональной независимости в нижеследующих разделах.⁴⁵

⁴⁴ «Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека», Приложение к резолюции A/RES/48/134 Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1993 года (Парижские принципы).

⁴⁵ См. также публикацию Международного совета по политике в области прав человека (International Council on Human Rights Policy) и Управления Верховного комиссара ООН по правам человека, *Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions* (Женева, 2005 г.) [здесь и далее “Assessing NHRI”]; и публикацию Центра ООН по правам человека. Серия документов по вопросам профессиональной подготовки №4, *Национальные учреждения по правам человека: руководство по созданию и укреплению национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека* (Женева, 1995 г.) [здесь и далее “NHRI Handbook”].



4.2 Независимая основа

Парижские принципы

2. Национальное учреждение наделяется как можно более широкими полномочиями, которые четко излагаются в конституционном или законодательном акте, определяющем его состав и круг его ведения.

Независимость НПМ будет подорвана, если исполнительная власть обладает законным полномочием ликвидировать или заменять НПМ, изменять его мандат, состав и полномочия по своему усмотрению. Это утверждение верно даже в том случае, если исполнительная власть не намерена когда-либо применять эти полномочия, поскольку факт уязвимости противоречит независимости НПМ. По этой причине НПМ должен быть учрежден согласно конституционному или законодательному акту, который описывает определенные ключевые элементы, в том числе процедуру назначения, сроки пребывания в должности, мандат, полномочия, финансирование и подотчетность.⁴⁶ Дополнительная независимость, которая приобретается благодаря тому, что ее основа закреплена в конституции, а не в обычном законодательстве, означает, что конституционная основа, в целом, предпочтительнее обычной законодательной основы.⁴⁷

Это также означает, что закон, по которому создается НПМ, не должен ставить этот институт или его членов под контроль министерства или министра, правительства или исполнительного совета, президента или премьер-министра. Единственная власть, способная изменить существование, мандат или полномочия НПМ, должна быть сама законодательная власть.⁴⁸ Закон должен четко гарантировать, что министры и другие государственные лица не имеют права давать, прямо или косвенно, указания НПМ.⁴⁹

4.3 Независимые члены и персонал

Членами НПМ должны быть эксперты, которые лично и институционально независимы от государственной власти.

НПМ не должны включать лиц, которые в настоящем занимают (или на короткое время покинули) кадровые посты в системе уголовного судопроизводства. Хотя это положение касается в первую очередь действующих прокуроров и адвокатов, оно может применяться и по отношению к судьям, осуществляющим надзор, и другим судьям.⁵⁰ Конфликты интересов, реальные или предполагаемые, могут возникнуть в тех случаях, когда член НПМ выполняет одновременно несколько

⁴⁶ См. Assessing NHRI, *ibid.*, pp. 12-14 and NHRI Handbook, *ibid.*, стр. 10-11.

⁴⁷ См. Assessing NHRI, *ibid.*, стр. 13.

⁴⁸ См. Assessing NHRI, *ibid.*, стр. 12-14 and NHRI Handbook, *op.cit.*, стр. 10-11.

⁴⁹ Assessing NHRI, *ibid.*, стр. 12.

⁵⁰ Более подробное обсуждение ситуации, связанной с судебными инспекциями, см. ниже в разделе 10.2.6 главы 10.

функций в отношении заключенного/задержанного, в отношении определенной категории заключенных/задержанных, в отношении учреждения или представителей власти.⁵¹

Разумеется, члены НПМ должны быть лично независимыми от исполнительной власти в смысле того, что они не должны иметь личных связей с ведущими политическими деятелями из исполнительной власти или с сотрудниками правоохранительных органов, таких как политическая принадлежность, близкая дружба или профессиональные отношения в прошлом. Даже если предполагаемый член будет действовать непредвзято, но она или он могут обоснованно восприниматься как лицо, имеющее пристрастное отношение, это может серьезно компрометировать работу НПМ.

НПМ должен обладать полномочием самостоятельно комплектовать штат сотрудников, основываясь на требованиях и критериях, которые он определяет самостоятельно.⁵² Международный совет по политике в области прав человека и Управление Верховного комиссара ООН по правам человека заявляют, что персонал национальных институтов по правам человека «не должен автоматически откомандировываться или переводиться из государственных ведомств».⁵³ Для обеспечения функциональной независимости НПМ должен обладать исключительным полномочием устанавливать свои правила и процедуры, и эти правила не подлежат изменению извне.⁵⁴

Парижские принципы предполагают, что в общем национальные институты по правам человека могут включать представителей парламента и правительственных ведомств. Однако в контексте Факультативного протокола включение парламентариев, которые являются членами правящих партий, или других представителей правительства (на политическом или ведомственном уровне) в НПМ, даже в качестве консультантов, было бы неуместным. Во-первых, Факультативный протокол требует, чтобы НПМ и государственные власти вступили в диалог друг с другом по поводу принятия возможных мер для выполнения рекомендаций НПМ.⁵⁵ Следовательно, не предполагалось, что государственные власти сами будут участвовать в обсуждениях и переговорах внутри НПМ, ведущих к рекомендациям. Во-вторых, работа НПМ, по сути, основывается на «конфиденциальной информации», в том числе на требующих осторожного и тактичного отношения заявлениях отдельных заключенных, а эта информация, согласно статье 21 (2) Факультативного протокола, не подлежит разглашению правительству. Эти соображения, с учетом особых функций НПМ, которые отличаются от других типов более общих национальных институтов по правам человека, исключают присутствие в НПМ представителей государства в любом качестве.

⁵¹ См. Assessing NHRI, *ibid.*, стр. 12-14.

⁵² *Ibid.*, стр. 13.

⁵³ *Ibid.*, стр. 13.

⁵⁴ См. NHRI Handbook, *op.cit.*, стр. 11, п. 71.

⁵⁵ Факультативный протокол, статья 22.



4.4 Процедура назначения

Парижские принципы

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 национального учреждения.

4

НЕЗАВИСИМОСТЬ

Соответствующие законодательные процедуры для назначения членов могут играть особо важную роль в обеспечении независимости. Закон, учреждающий НПМ, должен определять:

- метод назначения на должность;
- критерии назначения;
- сроки пребывания в должности;
- иммунитеты и привилегии;
- процедуры увольнения и подачи апелляций.

Решение о назначении не должно исходить непосредственно из исполнительной ветви власти, однако это не исключает формального назначения со стороны главы государства, после того как решение по существу было принято самостоятельным органом.⁵⁶ Процесс должен предусматривать консультации или непосредственное привлечение к участию различных групп гражданского общества, таких как неправительственные, общественные и профессиональные организации, университеты, а также других экспертов. Одной из возможностей является создание специального органа по назначению на должность, включающего представителей этих структур. Другой возможностью является консультативный процесс, который будет вести парламентский комитет (однако это возможно только там, где есть институциональное и политическое разделение между парламентом и исполнительной властью).⁵⁷ В некоторых случаях возможным вариантом может также стать консультативный процесс, осуществляемый со стороны независимой судебной комиссии по назначению.

Международный совет по политике в области прав человека и Управление Верховного комиссара ООН по правам человека считают, что для большинства институтов по правам человека, "пять лет является разумным сроком, в течение которого члены могут эффективно работать, и при этом на их деятельность не будет оказывать слишком большого влияния озабоченность по поводу перспектив работы в будущем".⁵⁸ Другим примером является законопроект по выполнению

⁵⁶ Assessing NHRI, op.cit., стр 14.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Ibid. pp. 12.



Факультативного протокола в Аргентине, который предусматривает четырехлетние возобновляемые сроки пребывания в должности для каждого члена НПМ.

«Скольльзящее» распределение дат окончания срока пребывания в должности обеспечивает преемственность в членском составе и помогает избежать ситуации, когда сроки пребывания в должности всех членов истекают одновременно и полностью формируется новый членский состав. Именно по этой причине замена членов по скользящему графику используется в Международном подкомитете.

В течение фиксированного срока пребывания в должности любое лицо должно иметь надежную гарантию сохранения должности; другими словами, члены НПМ могут быть отстранены от должности только значительным большинством голосов (возможно, три четверти) членов самого НПМ (если НПМ насчитывает много членов) или парламента (если НПМ состоит из одного или двух членов), и только в тех случаях, когда имеют место установленные показаниями серьезные нарушения.

4.5 Привилегии и иммунитеты

Статья 35

Членам Подкомитета по предупреждению и членам национальных превентивных механизмов предоставляются привилегии и иммунитеты, которые необходимы для независимого осуществления ими своих функций. (...)

Статья 21

2. Конфиденциальная информация, собранная национальным превентивным механизмом, не подлежит разглашению. (...)

Статья 35 Факультативного протокола требует, чтобы НПМ “были предоставлены привилегии и иммунитеты, которые необходимы для независимого осуществления ими своих функций”. В этом плане разделы 22 и 23 Конвенции о привилегиях и иммунитетах ООН,⁵⁹ которые непосредственно применимы к Международному подкомитету,⁶⁰ должны служить моделью для подобных привилегий и иммунитетов для членов любого НПМ, в том числе:

- В период пребывания членом НПМ и в связи с работой в НПМ:
 - иммунитет от личного ареста или задержания и от наложения ареста на их личный багаж;

⁵⁹ Конвенция о привилегиях и иммунитетах ООН, принятая резолюцией Генеральной Ассамблеи от 13 февраля 1946 года, вступила в силу 10 февраля 1949 г.

⁶⁰ Второе предложение статьи 35 Факультативного протокола гласит: «Членам Подкомитета предоставляются привилегии и иммунитеты, перечисленные в разделе 22 Конвенции о привилегиях и иммунитетах Организации Объединенных Наций от 13 февраля 1946 года, с соблюдением положений раздела 23 той же Конвенции».

- иммунитет от наложения ареста или надзора над всеми бумагами и документами;
- полное невмешательство в корреспонденцию.
- В период пребывания членом НПМ и по окончании этого периода:
 - судебно-процессуальный иммунитет в отношении всего сказанного или написанного ими и совершенного ими при исполнении служебных обязанностей в НПМ.

Эти привилегии и иммунитеты должны применяться лично к каждому члену НПМ. Однако, поскольку они нацелены на защиту независимости НПМ, а не на личную выгоду члена, членам НПМ в полном составе может быть дана возможность на основе явного большинства голосов (например, 2/3 или 3/4) приостанавливать иммунитет в частных случаях при определенных обстоятельствах.

Общественный защитник прав Чешской Республики, который был назначен в качестве НПМ Чехии, является соответствующим примером из национального законодательства:

Против Защитника не может быть возбуждено уголовного процесса без одобрения палаты депутатов (парламента). Если парламент отказывается давать на это согласие, подобные действия в отношении Защитника должны быть невозможны в течение его/ее пребывания на посту.⁶¹

Существуют также примеры иммунитетов, которые сохраняются по истечении срока пребывания в должности. Например, относительно действий и упущений, связанных с осуществлением своих функций (в том числе доступ к заключенным), члены делегации Международного комитета Красного Креста, являющиеся гражданами принимающего государства, пользуются иммунитетом от всякого рода судебно-процессуальных и административных действий, в том числе от ареста или задержания, и не могут быть вызваны в качестве свидетеля или для дачи свидетельских показаний, даже после того, как они оставили службу в делегации.⁶²

⁶¹ Закон Чехии «Об Общественном защитнике прав» (349/1999 Coll.) с внесением поправок 381/2005 Coll., вступивший в силу 1 января 2006 г., §7(1): <http://www.ochrance.cz/>. См. также Конституцию Республики Эстония, §145: «Канцлер юстиции (который будет назначен в качестве НПМ) может быть привлечен к уголовной ответственности только по представлению Президента Республики с согласия большинства членов Государственного Собрания». Статья 211 Конституции Польши предусматривает, что Уполномоченный по гражданским правам (который будет назначен в качестве НПМ в Польше) «без предварительного согласия Сейма не может быть привлечен к уголовной ответственности или лишен свободы». Далее говорится, что Уполномоченный по гражданским правам «не может быть задержан или арестован, за исключением случая, когда он застигнут на месте преступления и если его задержание необходимо для обеспечения надлежащего хода производства», и в этом случае «о задержании незамедлительно уведомляется Маршал Сейма, который может распорядиться о немедленном освобождении задержанного».

⁶² Статья 10(11) предлагаемого МККК типового соглашения о штаб-квартире, как она описана Габором Рона в «The ICRC Privilege Not to Testify: Confidentiality in Action» (2002), *International Review of the Red Cross* No. 845, p. 207-219. См. также *New Zealand Ombudsmen Act 1975*, s. 26 (Омбудсмен является одним из нескольких органов, назначенных в качестве НПМ в Новой Зеландии).

Что касается защиты информации, имеющейся у НПМ в общем или у его членов в отдельности, то статья 21 Факультативного протокола усиливает основные привилегии и иммунитеты, упомянутые в статье 35. Информация, которая «находится под защитой привилегии» (т.е. является конфиденциальной) согласно национальному законодательству, не подлежит принудительному разглашению кому бы то ни было, в том числе исполнительной или судебной власти. Иными словами, статья 21 требует, чтобы государство обеспечило, чтобы национальное законодательство не позволяло производить поиск или выемку или иное принудительное разглашение конфиденциальной информации, которая имеется у НПМ. Поэтому для НПМ должно быть в законодательном порядке установлено исключение, если таковое уже не существует, относительно общих правомочий производить поиск и выемку информации в соответствии с положениями уголовного, гражданского и административного права.

Сам Факультативный протокол специально не предусматривает исключений относительно привилегий, описанных в статье 21. Самыми «сильными» привилегиями в национальном законодательстве обычно являются привилегии, которые даются исполнительной власти в отношении «государственных тайн», абсолютно защищенных от разглашения. Следующая по силе и наиболее распространенная форма привилегии, предусмотренная национальным законодательством, является привилегия, касающаяся отношений «адвокат-клиент». В этом случае допускаются весьма ограниченные исключения, например: судья приостанавливает привилегию от разглашения по отношению к документу, который адвокат приготовил для единственной цели – оказать помощь клиенту при совершении преступления, или в редких случаях, когда обвиняемый доказывает, что данная информация является единственным источником информации, которая может помочь ему успешно защититься от уголовного преследования.⁶³

В целом, а также согласно тексту Факультативного протокола, не должно быть никаких исключений для привилегии, связанной с конфиденциальной информацией, собранной НПМ посредством наблюдений и бесед, проведенных во время посещений. Для того чтобы НПМ функционировал эффективно, лица, с которыми проводятся беседы, должны быть уверены, что информация, которую они передают НПМ, в дальнейшем не будет разглашена. Допущение адвокатов, представляющих интересы государства, к собранной НПМ информации на основе предположения, что эти данные могут содержать информацию о преступлениях, может очень быстро и серьезно подорвать защиту, предусмотренную статьей 21. Поскольку основной целью НПМ является сбор и использование информации относительно предполагаемого жестокого обращения, то правительственные должностные лица могут легко нарушить привилегии и конфиденциальность НПМ, исходя из якобы «правоохранительных» целей.

Следующим вопросом, касающимся привилегии, является роль лица, дающего информацию. Что касается отношений «адвокат-клиент», то часто говорится, что привилегия принадлежит клиенту, а не адвокату, т.е. если клиент свободно дает

⁶³ См. например R. v. McClure, [2001] 1 S.C.R. 445 (Верховный Суд Канады).

согласие на разглашение информации, то он может отказаться от привилегии, несмотря на позицию адвоката. Учитывая функции НПМ и изначально уязвимое положение лиц, лишенных свободы, ясно, что этот аспект привилегии, касающейся отношений «адвокат-клиент», не может быть перенесен в контекст Факультативного протокола. Хотя, согласно статье 21 (2), информация личного характера не может быть разглашена НПМ без согласия соответствующего лица, из этого не следует, что это лицо может требовать от НПМ раскрыть информацию о ней/нем третьей стороне. В подобных случаях как НПМ, так и данное лицо должны прийти к согласию по поводу разглашения.

Статья 7 закона Чехии об Общественном защитнике прав является примером применения данной привилегии на национальном уровне:

(4) Государственные административные органы, в том числе органы, ответственные за уголовное преследование, имеют право ознакомиться с документами Защитника или могут изъять эти документы только на законных основаниях и с согласия Защитника. Если Защитник не дает согласия, необходимо получить разрешение главы парламента.

И наконец, вопрос конфиденциальности и привилегий вновь заставляет обратить внимание на проблемы, которые могут возникнуть, если орган, назначенный в качестве НПМ, также занимается рассмотрением или вынесением решений по отдельным делам, касающимся конкретных жертв или конкретных нарушителей.⁶⁴ Разглашение информации, которое обычно необходимо для того, чтобы подобные разбирательства были справедливы как для истца, так и для обвиняемого нарушителя, может подорвать основанный на сотрудничестве и соблюдении конфиденциальности подход НПМ к выполнению своих функций, касающихся проведения посещений и частных бесед.

Мы вернемся к другим аспектам статьи 21 и защиты конфиденциальной информации и личных данных ниже в разделе 6. 2 главы 6.

⁶⁴ Этот вопрос был рассмотрен более подробно выше в разделе 3.3.3 главы 3.

4.6 Финансовая независимость

Статья 18

(...)

3. Государства-участники обязуются предоставлять необходимые ресурсы для функционирования национальных превентивных механизмов. (...)

4

НЕЗАВИСИМОСТЬ

Парижские принципы

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 подпадать финансовому контролю, который может влиять на его независимость.

Статья 18 (3) обязывает государства-участники обеспечивать необходимыми ресурсами для функционирования национальных превентивных механизмов. В соответствии с Парижскими принципами финансовая независимость является фундаментальным требованием, без нее национальный превентивный механизм не будет в состоянии воспользоваться ни своей оперативной автономией, ни своей независимостью при принятии решений. Поэтому в качестве дополнительной гарантии сохранения независимости национальных превентивных механизмов источник и характер финансирования должен быть определен в имплементирующем законодательстве.⁶⁵

Закон также должен определять процесс предоставления ежегодного финансирования НПМ, и этот процесс не должен находиться под непосредственным контролем исполнительной власти. Международный совет по политике в области прав человека (ICHRP) и Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ) предлагают процесс финансирования для национальных институтов по правам человека, который может служить примером также и для НПМ:⁶⁶

- НПМ сам составляет проект своего годового бюджета;
- требуемая в рамках бюджета общая сумма финансирования представляется парламенту на утверждение;
- в рамках ассигнованных парламентом средств НПМ уполномочен самостоятельно определять конкретные статьи расходов.

⁶⁵ NHRI Handbook, op.cit, стр. 29, п. 74.

⁶⁶ Assessing NHRI, op.cit, стр. 13 и NHRI Handbook, ibid., стр. 11.

В предложенных ICHRP и УВКПЧ рекомендациях относительно процесса финансирования подчеркивается, что бюджет НПМ не должен быть лишь частью бюджета министерства. Финансовая отчетность должна осуществляться через регулярные публичные финансовые отчеты и независимый ежегодный аудит.

Каким образом НПМ может определить необходимую ему сумму? Как правительство может оценить сумму, необходимую для начального периода, до того как НПМ сможет представить свой первый бюджетный запрос? Факультативный протокол требует от каждого государства-участника предоставить ресурсы, необходимые для того, чтобы НПМ эффективно функционировал. Это означает, что финансовые и человеческие ресурсы, доступные НПМ, должны позволять проводить посещения всех мест содержания под стражей в промежутки времени, которые соответствуют критериям, описанным выше в разделе 3.4 главы 3.

Таким образом, разработка бюджета НПМ зависит от следующих различных для каждой отдельной страны факторов:

- число мест содержания под стражей;
- типы мест содержания под стражей;
- плотность населения в местах содержания под стражей (число заключенных в каждом учреждении);
- расстояния, которые необходимо преодолеть для проведения посещения.

При разработке бюджета, основанного на предсказуемой частоте посещений, также важно учитывать, что НПМ в основном будет нуждаться в персонале и в некоторых случаях будут необходимы приглашенные эксперты, а также будет необходимо дополнительное время перед посещением (для подготовки) и после посещения (для анализа и подготовки отчетов).

Большие по территории страны с широким разбросом мест содержания под стражей могут сократить затраты на поездки, создавая филиалы НПМ по всей стране или несколько НПМ, которые будут дополнять главное управление НПМ, и/или обеспечивая широкий и разнообразный членский состав НПМ, достаточный для того, чтобы организовать “подгруппы”, расположенные в разных регионах.⁶⁷ Тем не менее государства должны предусматривать бюджетные средства, необходимые для периодических встреч представителей всех НПМ, действующих в данной стране, однако эти расходы могут быть сокращены за счет проведения телеконференций или другими способами.

⁶⁷ Варианты организационной структуры НПМ обсуждаются более подробно ниже в главе 10.

4.7 Рекомендации АПП

■ НПМ должен быть учрежден согласно конституционному или законодательному акту, который описывает определенные основные элементы, в том числе процедуру и критерии назначения, сроки пребывания в должности, мандат, полномочия, финансирование, иммунитеты и привилегии, процедуры увольнения и подачи апелляций. Конституционная основа в целом предпочтительнее обычной законодательной основы.

■ Ни один представитель исполнительной власти не должен иметь правовых полномочий для ликвидации или замены НПМ, изменения его мандата, состава или полномочий по своему усмотрению.

■ Закон должен четко гарантировать, что министры и другие государственные лица не имеют права давать, прямо или косвенно, указаний НПМ.

■ Закон должен требовать, чтобы члены НПМ были экспертами, которые лично и институционально независимы от государственной власти.

■ Парламентарии, которые являются членами правящих партий, представители политического руководства правительства, представители правительственных ведомств не должны иметь права на занятие должности члена НПМ, даже в качестве члена, не имеющего права голоса.

■ НПМ должен обладать полномочием самостоятельно выбирать и комплектовать штат сотрудников, основываясь на требованиях и критериях, которые он определяет самостоятельно.

■ НПМ должен обладать исключительным полномочием самостоятельно устанавливать правила процедуры.

■ Процедура назначения должна предусматривать консультации с организациями гражданского общества.

■ Закон должен предусматривать фиксированный пятилетний срок пребывания в должности. Во время пребывания в должности член может быть отстранен от должности, если такое случается, только значительным большинством голосов членов НПМ или значительным большинством голосов членов парламента.

■ Для обеспечения преемственности может быть использована система замены членов по скользящему графику.

■ Закон должен обеспечивать иммунитеты и привилегии для осуществления НПМ своих функций, в том числе иммунитет от личного ареста или задержания, конфискации или досмотра багажа, документов, корреспонденции, а также полный судебно-процессуальный иммунитет в отношении всего совершенного при исполнении служебных обязанностей в НПМ.

■ Закон должен предоставлять обеспеченное правовой санкцией право не разглашать (правительству, судебной власти или частным лицам и организациям) информацию, полученную НПМ.

■ Источник и характер финансирования НПМ должен быть определен в имплементирующем законодательстве, в том числе процесс предоставления ежегодного финансирования. Парламент должен утвердить общий годовой бюджет, основанный на запросе самого НПМ, которым затем НПМ может распоряжаться без предварительного одобрения со стороны представителей исполнительной власти.



Членский состав

5

- | | | |
|-----|---|----|
| 5.1 | <i>Профессионализм</i> | 52 |
| 5.2 | <i>Гендерный баланс,
представленность
этнических групп
и групп меньшинств</i> | 53 |
| 5.3 | <i>Рекомендации АПП</i> | 54 |

5.1 Профессионализм

Статья 18

(...)

2. Государства-участники принимают необходимые меры по обеспечению того, чтобы эксперты национального превентивного механизма обладали необходимым потенциалом и профессиональными знаниями. (...)

5

ЧЛЕНСКИЙ СОСТАВ

Для того чтобы НПМ был эффективным, недостаточно того, чтобы его члены были независимы от государства, судебной власти и руководства мест содержания под стражей. Как этого требует статья 18, каждый член должен обладать соответствующей квалификацией, а совокупно в НПМ должны быть представлены необходимое разнообразие и баланс различных областей профессионального знания. Специальный докладчик ООН по вопросу о пытках заявлял, что «огромное значение имеет то, чтобы государства-участники создали достаточное число национальных органов для посещения и обеспечили в их членском составе наличие представителей различных профессий».⁶⁸ Поэтому государства должны обратить внимание на определение соответствующего спектра квалификаций и признание необходимости баланса в имплементирующем законодательстве.

В состав НПМ должны быть включены лица, обладающие следующим потенциалом и профессиональными навыками:

- юристы (в особенности со специализацией в области прав человека на национальном и международном уровне, в уголовном праве, в области прав беженцев и права убежища и в некоторых случаях гуманитарном праве);
- врачи (в том числе специалисты в области судебной медицины);
- психологи и психиатры;
- лица с профессиональным опытом в управлении и осуществлении контроля над тюрьмами и психиатрическими учреждениями;
- представители НПО;
- лица с опытом проведения посещений мест содержания под стражей;
- лица с опытом работы с особо уязвимыми группами (такими как мигранты, женщины, несовершеннолетние, инвалиды и умственно неполноценные лица, коренные народности, национальные, этнические, религиозные или языковые меньшинства);
- антропологи;
- социальные работники.

Профессиональный состав НПМ может время от времени дополняться при-

⁶⁸ Специальный докладчик ООН по вопросу о пытках, доклад 2006 года, представленный Генеральной Ассамблее ООН, Док. ООН. А/61/259 (14 августа 2006 г.), п. 71.

влечением к работе приглашенных экспертов. Закон должен прямо позволять НПМ привлекать к работе экспертов и разрешать этим экспертам (а также постоянному персоналу НПМ) сопровождать членов НПМ во время их посещений. Однако это не избавляет от необходимости иметь адекватный спектр квалификаций среди обладающих правом голоса членов самого НПМ, поскольку окончательные решения будут принимать сами члены НПМ.

Факультативный протокол предполагает, что НПМ будет работать в целях достижения улучшений путем представления рекомендаций и ведя увещательный диалог, а не отдавая обязательные к исполнению распоряжения. Поэтому, чтобы эффективно осуществлять свою деятельность, члены НПМ должны обладать моральным авторитетом и пользоваться уважением в обществе. Члены НПМ должны также демонстрировать личную приверженность делу предупреждения пыток и жестокого обращения и улучшения условий содержания под стражей в местах лишения свободы.

5.2 Гендерный баланс, представленность этнических групп и групп меньшинств

Статья 18

2. (...)Они обеспечивают гендерный баланс и адекватную представленность существующих в стране этнических групп и групп меньшинств. (...)

Принцип, изложенный в статье 18, сам по себе очень важен (так как способствует равенству в общественных институтах), но он также имеет огромное значение для того, чтобы НПМ обладал знаниями и способностью собирать информацию, необходимую для подготовки эффективных рекомендаций.

Сочувственное отношение членов НПМ к культурным, религиозным и материальным нуждам различных групп в обществе и знание о них из первых рук поможет членам НПМ понять, насколько успешно то или иное учреждение удовлетворяет потребности заключенных, принадлежащих к этим группам. Таким образом, гендерный баланс и представленность этнических групп и групп меньшинств, а также инвалидов в НПМ поможет ему выполнять свой мандат более эффективно. Также важно, чтобы в состав НПМ входили лица, говорящие на различных языках, поскольку члены НПМ будут получать более достоверную информацию во время частных бесед, если они смогут общаться напрямую (представленность в составе НПМ лиц, говорящих на различных языках, может также способствовать уменьшению расходов и неудобств, связанных с привлечением к работе переводчиков).

Заключенные и задержанные лица по-разному могут реагировать на разговоры о деликатных вопросах с лицами противоположного пола. Например, заключенные женского пола могут гораздо более откровенно говорить о сексуальном

5.3 Рекомендации АПП

■ Законодательство по выполнению Факультативного протокола должно предусматривать включение в состав НПМ представителей соответствующих профессий: юристов, врачей, психологов и психиатров, лиц с профессиональным опытом в осуществлении управления и контроля над тюрьмами и психиатрическими учреждениями, представителей НПО, лиц с опытом работы с особо уязвимыми группами, антропологов и социальных работников.

■ Закон должен положительным образом позволять НПМ привлекать к работе приглашенных экспертов и разрешать этим экспертам (а также постоянному персоналу НПМ) сопровождать членов НПМ во время их посещений.

■ Закон должен предусматривать, чтобы в составе НПМ были обеспечены гендерный баланс и адекватная представленность существующих в стране этнических групп и групп меньшинств, в том числе инвалидов.

насилии или посягательствах, если с ними беседует женщина. Члены определенной этнической группы или группы меньшинств могут чувствовать себя более комфортно при обсуждении вопросов, касающихся обращения с ними, с представителями той же группы. Они могут изначально подозрительно относиться к мотивам лица, представляющего другую группу.

По этим причинам принципы, изложенные в статье 18, должны быть включены в национальное законодательство по выполнению Факультативного протокола и в процедуру назначения членов НПМ.

Гарантии и полномочия при проведении посещений

6.1	<i>Доступ во все места содержания под стражей</i>	56
6.2	<i>Доступ к информации</i>	61
6.3	<i>Доступ к людям</i>	63
6.4	<i>Защита заключенных, должностных лиц, а также любых других лиц</i>	64
6.5	<i>Рекомендации АПП</i>	66

6.1 Доступ во все места содержания под стражей

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;

(...)

с) доступ к любым местам содержания под стражей, их сооружениям и объектам;

(...)

е) право беспрепятственно выбирать места, которые они желают посетить, и лиц, с которыми они желают побеседовать. (...)

Широкое определение «мест содержания под стражей» и основные требования относительно доступности этих мест для посещения НПМ, предусмотренных Факультативным протоколом, были пояснены выше, в главе 3. Статья 20 Факультативного протокола дополняет основное право НПМ на проведение посещения дополнительными деталями относительно его гарантий и полномочий.

6.1.1 Доступ во все части любого места содержания под стражей

Статья 20 (с) обязывает государства-участники предоставить национальным превентивным механизмам доступ во все части любого места содержания под стражей. Это определение включает, например: жилые помещения, изоляторы, внутренние дворы, спортивные площадки, кухни, цеха, учебные и медицинские помещения, санитарные сооружения и помещения для персонала. Посещая все здания и сооружения в местах содержания под стражей, национальные превентивные механизмы могут получить полное представление об условиях содержания лиц, лишенных свободы, и об обращении с ними.

Побывав во всех помещениях, члены НПМ получают также возможность своими глазами увидеть расположение зданий и сооружений в местах лишения свободы, обеспечение физической безопасности, архитектуру и другие структурные элементы, которые играют важную роль в повседневной жизни лиц, лишенных свободы. Обеспечение полного доступа способствуют тому, что администрация не будет утаивать каких-либо заключенных от наблюдения НПМ посредством их удаления из обычных помещений для заключенных.

Случаи, в которых предполагалось исключение в отношении права доступа, четко определены в Факультативном протоколе (см. статью 14(2), например, каса-

ющуюся Международного подкомитета). Факультативный протокол не предусматривает никаких исключений, даже исходя из соображений безопасности, в отношении права на посещение НППМ любой части места содержания под стражей. Местное законодательство должно ясно указывать, что никакое помещение или сооружение места содержания под стражей никогда и ни по какой причине не может быть сокрыто от осмотра НППМ.

6.1.2 Выбор мест для посещения

Статья 20 (е) подчеркивает, что НППМ должен иметь свободу при выборе мест, которые он желает посетить. Это одна из причин, по которой Факультативный протокол требует, чтобы НППМ имел право на получение точной и новейшей информации, содержащей подробные сведения относительно числа лиц, лишенных свободы, в каждом учреждении, а также общего количества мест содержания под стражей и их местонахождения, согласно статье 20(а). Право на доступ к этой информации должно быть четко закреплено в имплементирующем законодательстве. На практике, только анализируя эту информацию вместе с информацией из других источников, таких как НПО и средства информации, НППМ сможет разработать эффективную программу посещений.

6.1.3 Посещения без уведомления

Очевидно, что НППМ должны обладать полномочием для проведения по меньшей мере некоторых посещений без предварительного уведомления, если эти посещения служат цели эффективного предупреждения пыток и других видов жестокого обращения. В случае более длительных посещений с проведением всесторонней проверки предварительное уведомление властей может способствовать большей продуктивности посещения. Однако проведение более коротких посещений без уведомления является единственной возможностью для НППМ увидеть реальную картину повседневной действительности мест содержания под стражей. Возможность проводить посещения без уведомления важна также для того, чтобы посещения НППМ могли выполнять функцию сдерживающего средства.

Специальный докладчик ООН по вопросу о пытках, который в ходе своих визитов в различные страны посещает также места содержания под стражей, разъяснил следующее:

Посещения без уведомления преследуют цель дать Специальному докладчику как можно более широкие возможности для получения неискаженного представления об условиях содержания в учреждении. Если бы он во всех случаях давал предварительные уведомления о том, какие учреждения он хочет посетить и с кем хотел бы встретиться, то могла бы возникнуть опасность того, что истинное положение могло быть сокрыто или изменено, а задействованные лица могли бы быть переведены в другие места, стать объектом угроз или быть лишены возможности встречи с ним. Такова печальная реальность, с которой Специальному докладчику

приходится сталкиваться на практике. С другой стороны, в реальной жизни есть случаи, когда ему приходилось дожидаться доступа к объекту всего 30 минут.⁶⁹

Прочтение статьи 20 в общем контексте Факультативного протокола подтверждает утверждение, что НПМ должны обладать полномочием для проведения посещений без уведомления. Например, статья 20 относительно полномочий НПМ при посещении аналогична статье 14, которая касается полномочий Международного подкомитета при посещениях, с одним существенным различием. Статья 14 (2) исчерпывающим образом перечисляет исключительные и ограниченные основания, согласно которым государство может возразить по поводу посещения Подкомитетом какого-либо конкретного учреждения («возникшие в срочном порядке и убедительные соображения, касающиеся национальной обороны, государственной безопасности, стихийных бедствий или серьезных беспорядков в месте предполагаемого посещения»). Статья 14 четко указывает, что даже при подобных обстоятельствах любое возражение может быть только временным. Однако статья 14 (2) не имеет соответствий со статьей 20, касающейся НПМ. Логическим выводом является то, что никакие обстоятельства не допускают даже временного возражения со стороны правительства в отношении любого посещения НПМ; НПМ имеет право доступа в учреждения в любое время дня и ночи.

Соответствующие государственные и экспертные органы также пришли к заключению, что эффективный НПМ должен обладать полномочием для проведения посещений без уведомления:

- В 2006 году Специальный докладчик ООН по вопросу о пытках, говоря о вступлении в силу Факультативного протокола, заявил, что государства-участники «соглашаются допускать необъявленные посещения всех мест содержания под стражей представителями <...> одного или нескольких независимых национальных механизмов предупреждения пыток на внутреннем уровне».⁷⁰
- В 2006 году Объединенный комитет по правам человека парламента Великобритании, ссылаясь на соглашение правительства, подтвердил, что «полномочие на проведение инспекций без уведомления является важнейшей гарантией» работы НПМ в рамках Факультативного протокола.⁷¹

⁶⁹ Специальный докладчик ООН по вопросу о пытках, доклад 2006 г., представленный Комиссии по правам человека, Док. ООН E/CN.4/2006/6 (23 декабря 2005 г.), п. 24.

⁷⁰ Специальный докладчик ООН по вопросу о пытках, доклад 2006 года, представленный Генеральной Ассамблее ООН, Док. ООН A/61/259 (14 августа 2006 г.), п. 68. См. также п. 75.

⁷¹ UK Parliament, Joint Committee on Human Rights, 20th Report of Session 2005-2006, 22 May 2006, pp. 17-20.

- В 2005 году вопрос, касающийся посещений полицейских участков в рамках Факультативного протокола, возник в ходе рассмотрения Комитетом ООН против пыток первого периодического доклада Албании согласно Конвенции против пыток. Албания ратифицировала Факультативный протокол в 2003 году. Член Комитета доктор Рамуссен, прямо ссылаясь на Факультативный протокол, подчеркнул, что для того, чтобы посещения были действительно эффективными, их должны проводить независимые эксперты и они должны проводиться регулярно и без уведомления.⁷² Эту точку зрения Комитет включил в Выводы и рекомендации, выражая озабоченность по поводу того, что «не предусматривается регулярных посещений полицейских участков сотрудниками управления Омбудсмана без предварительного уведомления», и рекомендовал Албании «разрешать на регулярной основе и без предварительного уведомления посещение полицейских участков представителями управления Омбудсмана, а также других независимых органов».⁷³
- В своем докладе от декабря 2005 года Специальный докладчик ООН по вопросу о пытках, отмечая схожесть стандартов, применимых к своим посещениям мест содержания под стражей и посещениям, предусмотренным Факультативным протоколом, заявил, что «аксиомой является то, что свобода проведения расследования в местах содержания под стражей предполагает следующее: беспрепятственный доступ по предварительному уведомлению или без такового к любому объекту, где могут находиться лица, лишённые свободы».⁷⁴ Он подчеркнул, что «в некоторых случаях он может заранее уведомлять, какие учреждения он хотел бы посетить, однако доступ ко всем объектам предполагает, что он также имеет право наносить визиты с коротким уведомлением или вообще без такового».⁷⁵
- В 2006 году Чешская Республика ратифицировала Факультативный протокол после внесения дополнений в закон об Общественном защитнике прав (Омбудсмене) с целью предоставить полномочия по проведению превентивных посещений мест содержания под стражей, включая право доступа ко всем объектам подобных мест «без предварительного уведомления».⁷⁶

⁷² Комитет ООН против пыток, Краткий отчет о 649-ом заседании, состоявшемся 10 мая 2005 г., Док. ООН CAT/C/SR.649 (19 мая 2005 г.), п. 26.

⁷³ Комитет ООН против пыток, Выводы и рекомендации относительно первоначального доклада Албании, Док. ООН CAT/CO/34/ALB (май 2005 г.), пп. 7(1) и 8(1). См. также Выводы и рекомендации относительно первоначального доклада Бахрейна, Док. ООН CAT/C/CR/34/BHR (21 июня 2005 г.), пп. 6(j), 7(g) и 9. См. также Выводы и рекомендации относительно второго периодического доклада Шри-Ланки, Док. ООН CAT/C/LKA/CO/2 (15 декабря 2005 г.), пп. 11 и 18(b).

⁷⁴ Специальный докладчик ООН по вопросу о пытках, доклад 2006 г., представленный Комиссии по правам человека, Док. ООН. E/CN.4/2006/6 (23 декабря 2005 г.), пп. 22 и 23.

⁷⁵ Ibid. п. 24.

⁷⁶ Закон Чехии «Об Общественном защитнике прав» (349/1999 Coll.) с внесенными поправками 381/2005 Coll., вступивший в силу 1 января 2006 г., §1(2), (3), (4), §15(1) и §21a. См. на сайте <http://www.ochrance.cz/>.



Одним из институтов в Республике Корея, который рассматривается в качестве возможного НПМ, является Национальная комиссия по правам человека. Согласно законодательству, касающемуся учреждения этого органа, членам комиссии или/и их проводящим посещения группам экспертов должен предоставляться «незамедлительно» доступ в места заключения или содержания под стражей при предъявлении документа, удостоверяющего их полномочие на осуществление посещения.⁷⁷

⁷⁷ Закон о Национальной комиссии по правам человека Кореи, статья 24(3). Следует заметить, что другие части этой статьи могут оказаться несовместимыми с требованиями Факультативного протокола, например положение о том, что персонал учреждения может присутствовать при беседах с заключенными.



6.2 Доступ к информации

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; (...)*

Информация, к которой допущены НПМ согласно статье 20(а), относительно числа заключенных и местонахождения мест содержания под стражей очень важна для того, чтобы НПМ мог планировать программу посещений. К этой информации, согласно статье 20(б), относится очень широкий круг сведений, в том числе, например: общая медицинская информация и медицинские карты отдельных лиц, нормы питания, санитарно-профилактические мероприятия, распорядок дня (в том числе данные относительно времени, проведенного в камерах, на воздухе / в помещении, отведенного занятиям спортом и работе и так далее), мероприятия по предупреждению суицида, журнал учета нарушений дисциплины и так далее.

Статья 21

(...)

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

Очевидно, что для выполнения своих функций у НПМ должен быть доступ к специфической, информации, которая может содержать сведения конфиденциального характера относительно отдельных заключенных. С этой точки зрения личная медицинская информация, возможно, является наиболее характерным примером. Возможно также, что определенная информация, которую получают НПМ о других лицах в местах содержания под стражей, например о сотрудниках учреждения или представителях НПО, может носить скорее личный, чем профессиональный характер. Во многих государствах вся подобная информация защищается или должна быть защищена от разглашения в соответствии с законодательством о защите частной жизни.

Поскольку Факультативный протокол ясно требует, чтобы у самого НПМ был

доступ к подобной информации, государства должны пересмотреть любое действующее законодательство, касающееся защиты личных данных, и, если необходимо, предусмотреть исключения, с тем чтобы позволить НПИМ получать и использовать эту информацию. В одних случаях действующие исключения для государственных органов могут уже охватывать и НПИМ, в других - должны быть разработаны новые специальные положения, с тем чтобы НПИМ могли собирать, использовать и защищать такого рода личные данные.

Защита личных данных со стороны НПИМ, в соответствии со статьей 21 Факультативного протокола, важна для обеспечения того, чтобы работа НПИМ не нарушала права на неприкосновенность частной жизни, и чтобы люди чувствовали, что они могут быть откровенными с НПИМ (см. разделы 4.5 выше и 6.3 ниже).

Однако законодательство также должно гарантировать возможность для НПИМ разглашать или публиковать данные относительно отдельных лиц в случаях, когда эти лица прямо выражают на это согласие. Нельзя позволять государству скрываться за риторикой относительно «права на неприкосновенность частной жизни» для того, чтобы блокировать разглашение данных, которые как НПИМ, так и лицо, которого это касается, готовы сделать достоянием общественности. Это должно быть также возможно в том случае, когда лицо, с которым беседовали члены НПИМ, требует, чтобы НПИМ передал его или ее жалобу другому учреждению, например прокурору или суду по правам человека.⁷⁸ НПИМ должен также обладать ничем не ограниченной возможностью публиковать общую информацию, полученную из личных данных, и публиковать соответствующую информацию, касающуюся любых других вопросов, которая использует данные личного характера действительно анонимно.

⁷⁸ См. ниже раздел 7.1 относительно рекомендаций НПИМ.

6.3 Доступ к людям

Статья 20

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

(...)

d) возможность проводить частные беседы с лишенными свободы лицами без свидетелей, лично, или, при необходимости, через переводчика, а также с любым другим лицом, которое, по мнению национального превентивного механизма, может представить соответствующую информацию;

e) право беспрепятственно выбирать (...) лиц, с которыми они желают побеседовать. (...)

Статья 20(d) предоставляет национальным превентивным механизмам право проводить частные беседы с лицами, которых они сами выбирают. Это положение является основной гарантией получения НПМ более полного представления о положении в местах содержания под стражей путем проведения бесед с теми, кого это непосредственно затрагивает.

Возможность проведения бесед наедине важна для того, чтобы позволить лицам, лишенным свободы, говорить более откровенно и меньше опасаться возможных репрессий. Специальный докладчик ООН по вопросу о пытках заявлял, что «право на проведение бесед с задержанными наедине, т.е. при исключении возможности того, что любое должностное лицо тюрьмы сможет видеть или слышать разговор», является одним из наиболее важных аспектов превентивных посещений.⁷⁹ «В противном случае, - говорил он, - задержанные не могут доверять инспекционной группе, что является абсолютно необходимым для получения достоверной информации».⁸⁰

Таким образом, имплементирующее законодательство должно признавать право НПМ на проведение бесед с заключенными и другими лицами без подслушивания или надзора со стороны администрации, сокамерников или кого-либо еще. Подслушивание или надзор должны быть строго запрещены. Единственное исключение должно быть в том случае, когда сама осуществляющая посещение группа просит о проведении беседы вне слышимости, но в поле зрения охраны по причинам безопасности.⁸¹

⁷⁹ Доклад Специального докладчика ООН по вопросу о пытках, Док. ООН А/61/259 (14 августа 2006 г.), п. 73.

⁸⁰ Доклад Специального докладчика ООН по вопросу о пытках, Док. ООН А/61/259 (14 августа 2006 г.), п. 73.

⁸¹ См. публикацию АПП «Мониторинг мест лишения свободы: практическое руководство» (Женева, 2004 г.), стр. 80.

Проводящая посещение группа не должна быть обязана соглашаться проводить беседы в помещениях, выбранных руководством; группа должна иметь право самостоятельно выбирать любое достаточно безопасное место, которое сочтет подходящим.⁸² Если персонал какого-либо учреждения предлагает ограничить беседы для обеспечения личной безопасности членов группы НПМ, необходимо внимательно рассмотреть подобный совет, однако члены НПМ должны в итоге иметь право продолжить беседы, если сочтут, что риск, если таковой существует, относительно их личной безопасности является приемлемым.⁸³

Специальный докладчик ООН по вопросу о пытках также отмечал важность того, чтобы НПМ обладали возможностью проводить тщательные и независимые медицинские освидетельствования задержанных с их согласия.⁸⁴

6.4 Защита заключенных, должностных лиц, а также любых других лиц

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 иным образом ущемлены. (...)

Заключенные, сотрудники мест содержания под стражей, представители гражданского общества и другие лица должны иметь возможность свободно и открыто общаться с НПМ как письменно, так и устно.

Во-первых (как было отмечено выше в разделах 4.5 и 6.2), любое лицо должно быть уверено, что будут предприняты все возможные меры для того, чтобы никто, кроме НПМ, не знал об информации, которую он/она сообщили. Это значит, что НПМ не должен указывать на них как на источник информации или разглашать

⁸² См. публикацию АПП «Мониторинг мест лишения свободы: практическое руководство», *ibid.*, стр. 80 (67-68). Выбор места проведения беседы влияет на отношение лица, лишённого свободы. Выбор места проведения беседы играет ключевую роль, поскольку место влияет на расположенность лиц, лишённых свободы. Необходимо избегать помещений - например, кабинетов администрации, - которые, в глазах заключенного, приравнивают посетителя к тюремному персоналу. Беседы необходимо проводить так, чтобы тюремный персонал не слышал разговора, хотя не всегда возможно провести беседу вне пределов видимости персонала. Беседы можно проводить в жилых помещениях, комнатах для посещений, во дворах, в библиотеках и т.п.

⁸³ См. публикацию АПП «Мониторинг мест лишения свободы: практическое руководство», *ibid.*, стр. 68. Обоснованием этого правила является то, что опасения относительно личной безопасности посетителей могут быть с легкостью использованы в качестве оправдания для того, чтобы отказать в доступе.

⁸⁴ Доклад Специального докладчика ООН по вопросу о пытках, Док. ООН А/61/259 (14 августа 2006г.), пп. 73 и 75.

такую информацию, которая, совершенно очевидно, могла бы поступить только от них, за исключением случаев, когда данное лицо прямо выражает согласие на разглашение этой информации.

Вторым ключевым элементом является то, что любое лицо должно знать, что ему будет обеспечена защита от мер возмездия за сотрудничество с НПМ. Следовательно, эти лица не должны пострадать от каких-либо отрицательных последствий, наступивших в связи с самим фактом, что они говорили с НПМ, либо в связи с содержанием того, что они сообщили НПМ (как в случае, когда об этом стало известно из-за утечки, так и в случае, когда информация была разглашена с их согласия). Таким образом, гарантии, описанные в статье 21, должны быть включены в имплементирующее законодательство, с тем чтобы обеспечить их соблюдение правовой санкцией.

Среди людей, с которыми будет беседовать НПМ, лишенные свободы лица, бесспорно, являются наиболее уязвимыми в отношении применения к ним мер возмездия. Однако персонал учреждения также может опасаться наказания в дисциплинарном порядке или последствий для своей профессиональной карьеры за сотрудничество с НПМ или разглашение информации, которая может касаться коллег или вышестоящих должностных лиц. НПО и другие представители гражданского общества, которые могут оказывать услуги лицам, лишенным свободы, или проводят постоянный мониторинг мест содержания под стражей, также должны быть защищены от временного лишения права на доступ или своего статуса в связи с сотрудничеством с НПМ.

Данная защита должна распространяться на информацию, которую государство или другие субъекты могут называть ложной, в противном случае защита, которую должна предоставлять статья 21, может быть обойдена. Однако очевидно, что статья 21 не рассчитана на то, чтобы защищать государство от ответственности за любые действия представителей государства (или государственных органов), направленные на введение НПМ в заблуждение, с тем чтобы помешать работе НПМ. Если тюремный надзиратель намеренно передавал ложную информацию, например для того, чтобы скрыть смерть того или иного заключенного или факт жестокого обращения с последним, государство будет нести ответственность за самое серьезное нарушение своих международных обязательств, предусмотренных Факультативным протоколом, несмотря на личную защиту, которая, возможно, предоставляется отдельному тюремному надзирателю согласно статье 21. Конечно, если действия государственных должностных лиц, направленные на сокрытие случаев применения пыток или других видов жестокого обращения, являются преступлением согласно Конвенции ООН против пыток (например, соучастие), то эта независимая уголовная ответственность не будет исключена статьей 21 Факультативного протокола.

6.5 Рекомендации АПП

■ Полномочия, закрепленные в статье 21 Факультативного протокола, и гарантии, предусмотренные статьей 22, должны быть непосредственно включены в имплементирующее законодательство и могут быть принудительно осуществлены в соответствии с национальным законодательством НПМ и пользующимися защитой лицами.

■ Законодательство должно прямо признавать право НПМ на проведение посещений мест содержания под стражей без предварительного уведомления.

■ Государства должны пересмотреть действующее законодательство о защите данных личного характера, для того чтобы обеспечить НПМ доступ и право на использование информации, упомянутой в статье 20 Факультативного протокола.

■ Данные личного характера, которыми располагают НПМ, должны быть защищены от разглашения без прямо выраженного согласия соответствующих лиц; однако закон должен предоставлять НПМ ничем не ограниченную возможность публиковать общую информацию, полученную из личных данных, и другую информацию, которая представляет данные личного характера действительно анонимно.

■ Законодательство должно признавать право НПМ на проведение бесед с заключенными и другими лицами без какого-либо подслушивания или надзора со стороны администрации или кого-либо еще. Подслушивание или надзор должны быть строго запрещены. Единственное исключение должно быть в том случае, когда осуществляющая посещение группа сама просит о проведении беседы вне слышимости, но в поле зрения охраны по соображениям безопасности.

■ Проводящая посещение группа не должна быть обязана соглашаться проводить беседы в помещениях, выбранных руководством; группа должна сама выбирать любое достаточно безопасное место, которое считает подходящим.

■ В случаях, когда персонал какого-либо учреждения предлагает ограничить беседы для обеспечения личной безопасности членов группы НПМ, члены НПМ должны в итоге иметь право продолжить беседы, если сочтут, что риск, если таковой существует, относительно их личной безопасности.

Рекомендации НПМ и их выполнение

<i>7.1</i>	<i>Рекомендации НПМ</i>	<i>68</i>
<i>7.2</i>	<i>Доклады</i>	<i>71</i>
<i>7.3</i>	<i>Рекомендации АПП</i>	<i>72</i>

7.1 Рекомендации НПМ

Статья 19

Национальным превентивным механизмам предоставляются, как минимум, следующие полномочия:

(...)

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 и наказания с учетом соответствующих норм Организации Объединенных Наций; (...)

Статья 22

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

Национальные превентивные механизмы уполномочены не только проводить посещения, но также давать рекомендации соответствующим властям, указывая способы, необходимые для осуществления улучшений. Рекомендации предоставляют возможность государству воспользоваться детальными практическими экспертными консультациями и наблюдениями для более полного выполнения своих обязательств, принятых в соответствии с Конвенцией ООН против пыток и другими международными договорами и обычным правом. На практике, следовательно, должны существовать серьезные стимулы, побуждающие правительственные органы вступать в конструктивный диалог и выполнять рекомендации.

Для усиления подобных практических стимулов статья 22 возлагает обязанность в соответствии с международным правом на государственные власти - на уровне конкретного места содержания под стражей или на национальном уровне - рассматривать эти рекомендации и активно обсуждать их выполнение с НПМ. Честное выполнение этих обязательств со стороны правительства является ключом к достижению основных целей Факультативного протокола, который основывается на сотрудничестве, а не на конфронтации. По этой причине и для того, чтобы в дальнейшем местным властям была ясна необходимость серьезно относиться к работе НПМ, обязанность конкретных местных или национальных властей учитывать рекомендации и вступать в диалог с НПМ для обсуждения выполнения рекомендаций должна быть прямо предусмотрена законодательством по выполнению Факультативного протокола.

Для содействия этому процессу АПП рекомендует, чтобы проводящая посещения группа НПМ как можно скорее проинформировала соответствующие власти о начальных результатах посещения. Это позволит национальным превентив-



ным механизмам незамедлительно представить рекомендации относительно улучшений, а также установить конструктивный рабочий диалог с властями. В любом случае сразу по окончании посещения должна быть проведена встреча-беседа между делегацией НПМ и лицом, непосредственно руководящим местом содержания под стражей. Кроме того, как можно скорее после завершения визита должен быть представлен официальный письменный отчет о посещении в виде подробного письма или доклада. Этот доклад должен стать основой для конструктивного диалога между НПМ и местными, региональными и национальными властями. Последующие посещения должны систематически оценивать выполнение прежних рекомендаций, а также выявлять возможные новые проблемы.

Факультативный протокол предоставляет НПМ право самим определять, какие власти являются «соответствующими» для конкретных рекомендаций. Как было отмечено ранее, некоторые вопросы, имеющие практическое решение или которые могут быть решены на местном уровне, лучше всего направлять руководству конкретного учреждения. Системные вопросы, требующие решений на национальном уровне или требующие поправок к законодательству, конечно, следует направлять на рассмотрение в инстанции более высокого ранга, с тем чтобы обеспечить перспективу их выполнения. Таким образом, имплементирующее законодательство должно позволять НПМ самим определять, какие власти являются наиболее подходящими для получения конкретных рекомендаций. Власти, получающие рекомендации, должны иметь соответственные обязательства согласно национальному законодательству реагировать на них или, если они сами не компетентны выполнять данные рекомендации, должны определять другую компетентную структуру, которая будет обязана реагировать, и направлять рекомендации ей.

В ходе посещения НПМ могут столкнуться с отдельными делами или получать жалобы отдельных лиц (относительно обращения в месте, где проводится посещение, или в каком-либо другом месте), которые в дальнейшем должны быть расследованы на предмет вынесения решения, уголовного преследования или других действий, которые выходят за рамки обычного «превентивного» мандата НПМ. В подобных случаях «соответствующими властями» могут быть прокуратура или национальные институты по правам человека с юрисдикцией рассмотрения жалоб отдельных лиц, и рекомендация может быть о том, чтобы власти расследовали данное дело. В подобных ситуациях ограничения, касающиеся разглашения личных данных, продолжают применяться, то есть при подобного рода передаче на рассмотрение в другую инстанцию информацию о конкретном истце можно сообщать только с согласия самого истца.

Законодательство, наделяющее НПМ полномочиями, должно также позволять НПМ устанавливать определенные сроки, в которые НПМ ожидают получения ответа от компетентных представителей государства и установления диалога с ними. Например, закон Чехии «Об общественном защитнике прав» позволяет Защитнику, посетив какое-либо учреждение и направив свои наблюдения и/или рекомендации соответствующим властям, установить срок, в течение которого представи-



тели государства должны дать ответ.⁸⁵ Если ответа не получено или меры по исправлению ситуации недостаточны, данный закон позволяет Защитнику информировать вышестоящие органы, само правительство и/или общественность, в том числе публично называя должностных лиц, несущих ответственность.⁸⁶

Следует заметить, что представление рекомендаций и докладов не является ни завершением работы НПО с определенным учреждением, ни единственной целью, для которой предназначена собранная НПО информация.⁸⁷

Во-первых, в промежутках между посещениями НПО должны контролировать выполнение рекомендаций, используя другие способы (которые могут включать переписку с представителями властей и контакты с НПО или другими структурами, которые чаще бывают в местах содержания под стражей). НПО могут также рассмотреть возможность организации учебных семинаров для персонала мест содержания под стражей.

Во-вторых, в ходе осуществления посещения какого-либо учреждения НПО часто будет получать информацию об условиях содержания под стражей или обращении с заключенными в другом учреждении, в котором последние находились до их перевода в инспектируемое учреждение. Например, информация об условиях содержания под стражей и обращении в полицейских участках часто раскрывается в тюрьмах предварительного заключения, где люди могут оставаться в одном месте более длительное время и могут чувствовать себя менее уязвимыми, чем в полицейском участке. НПО должны использовать подобную информацию для того, чтобы решить, какие места нужно посетить в будущем и на какие проблемы нужно обратить внимание при посещении.

В-третьих, информация, собранная в ходе посещения конкретного места содержания под стражей, может также быть использована для составления системных тематических докладов и/или рекомендаций. На основе этой информации НПО смогут также представлять предложения и замечания относительно действующего законодательства или законопроектов, как это предусмотрено в статье 19(с) Факультативного протокола.

В-четвертых, для того чтобы Международный подкомитет мог эффективно выполнять свои функции при проведении своих менее частых посещений государств-участников, ему понадобится достоверная информация о конкретных местах содержания под стражей в стране до прибытия на место. Конечно, определенная информация будет предоставлена государством, однако НПО также должны предоставлять важнейшую информацию Международному подкомитету на регулярной основе, для того чтобы Подкомитет мог осуществлять стратегическое планирование относительно посещения конкретных мест в ходе своего визита в страну.

⁸⁵ Закон Чехии «Об Общественном защитнике прав», часть 21 а.

⁸⁶ Закон Чехии «Об Общественном защитнике прав», часть 21 а и 20(2).

⁸⁷ Для получения более подробной информации относительно эффективных рекомендаций и последующих действий см. публикацию АПП «Мониторинг мест лишения свободы: практическое руководство» (Женева, 2004 г.).

7.2 Доклады

Статья 23

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

В целях обеспечения непрерывного улучшения обращения с лицами, лишенными свободы, и условий содержания под стражей, национальные превентивные механизмы должны иметь возможность публиковать и распространять полученные данные.⁸⁸ НПМ должен также представлять предложения и замечания относительно действующего законодательства или законопроектов в своих ежегодных докладах, в докладах по результатам отдельных посещений, либо в отдельных специальных донесениях или докладах.⁸⁹ Статья 23 обеспечивает публикацию и распространение ежегодных докладов о работе национальных превентивных механизмов со стороны государств-участников. (Это, однако, не исключает публикацию и распространение своих ежегодных докладов самими национальными превентивными механизмами, если они этого хотят).

Ни одно из положений Факультативного протокола не препятствует НПМ принимать решение об обнаружении других докладов, в частности докладов по результатам отдельных посещений. Например, вопросы, возникшие в нескольких учреждениях, могут стать поводом для публикации со стороны НПМ тематического доклада. Эти доклады не могут содержать данных личного характера без прямо выраженного согласия лица, которого это касается, однако НПМ может включить в них общую или полностью анонимную информацию, полученную из личных данных.⁹⁰

⁸⁸ Для получения более подробной информации относительно наилучшей практики по подготовке докладов, основанных на посещениях мест содержания под стражей, см. публикацию АПП «Мониторинг мест содержания под стражей» (Женева, 2004 г.).

⁸⁹ См. статью 19 (с).

⁹⁰ См. обсуждение этого вопроса в разделах 4.5, 6.2 и 6.4 выше.

7.3 Рекомендации АПП

- Обязанность конкретных местных или национальных властей учитывать рекомендации НПМ и вступать в диалог с НПМ для обсуждения выполнения этих рекомендаций должна быть прямо предусмотрена законодательством по выполнению Факультативного протокола.
 - Для обеспечения того, чтобы НПМ имел возможность направлять свои рекомендации наиболее «соответствующим» властям, НПМ должен обладать свободой выбирать для представления своих рекомендаций и других сообщений любую инстанцию в системе органов власти - от администрации конкретного учреждения до высшего государственного руководства.
 - Власти, получающие рекомендации, должны иметь соответственные обязательства согласно национальному законодательству реагировать на рекомендации или, если они сами не компетентны выполнять данные рекомендации, должны определять компетентную структуру, которая будет обязана реагировать, и направлять рекомендации ей.
 - Законодательство, наделяющее НПМ полномочиями, должно также позволять НПМ устанавливать определенные сроки, в которые НПМ ожидают получения ответа от компетентных представителей государства и вступления с ними в диалог.
-

*НПМ
и национальное
гражданское
общество*

8

Как было отмечено в самом начале, для того чтобы НПМ был вызывающей доверие и эффективной структурой, в процесс учреждения НПМ должны быть вовлечены НПО и другие представители гражданского общества. Некоторые НПО могут сами стать составной частью НПМ (этот вопрос будет обсуждаться в главе 10). В большинстве случаев, однако, основная роль, которую будут выполнять НПО по отношению к НПМ, - это роль важного источника информации для НПМ, а также роль внешнего наблюдателя и структуры, которой будет подотчетен НПМ.

Правозащитные НПО часто являются лидерами в защите интересов лиц, лишенных свободы, в частности в деле предупреждения пыток и других видов жестокого обращения. НПО и другие организации гражданского общества уже могут быть вовлечены в работу в местах содержания под стражей на ежедневной основе, предоставляя услуги различным группам лиц, лишенных свободы. В некоторых случаях их постоянное участие в предоставлении помощи заключенным может помешать им быть эффективным внешним источником общего анализа или критики относительно ситуации в местах лишения свободы. Их ежедневное присутствие, однако, означает, что они могут быть превосходным источником информации для НПМ, что позволит НПМ осуществлять стратегическое планирование своей программы посещения с проведением всесторонней проверки и быстро реагировать на неожиданные ситуации, осуществляя специальные (ad-hoc) посещения. Подобная информация может также помочь НПМ при посещении конкретных учреждений сосредоточить свое внимание на объектах или проблемах, которые вызывают наибольшее беспокойство. НПО также могут быть важным источником информации для НПМ в вопросе определения степени выполнения рекомендаций в период между посещениями. Как мы отмечали в главе 6 выше, НПМ имеют право проводить конфиденциальные беседы с любым субъектом по своему выбору, в том числе с представителями НПО, и любое лицо или организация имеют право конфиденциально общаться с НПМ, не опасаясь репрессий.

Благодаря своей работе, направленной на защиту интересов и оказание поддержки, НПО, возможно, пользуются высокой степенью доверия среди части лиц, лишенных свободы. Такие неправительственные организации могут (если сочтут подобное уместным) в значительной степени повысить эффективность НПМ посредством осведомления лиц, лишенных свободы, относительно существования НПМ, их предстоящих посещений, мандата и методов работы, а также призывая заключенных сотрудничать с НПМ и предоставлять НПМ информацию.

Некоторые НПО могут также вести наблюдение за работой НПМ, осуществлять анализ его деятельности и давать оценку его работе. Необходимо обеспечить полную независимость НПМ от исполнительной и судебной власти, поэтому НПМ не может быть подотчетен перед этими структурами. В некоторых странах законодательное собрание и исполнительная власть реально не разделены друг от друга в практическом и политическом плане. Поэтому гражданское общество, в особенности НПО, играют решающую роль в обеспечении подотчетности НПМ, осуществляя наблюдение за его работой и оценивая его влияние, а также подвергая - публично и/или конфиденциально - критическому анализу его деятельность.

Значительное политическое давление, которое НПО и гражданское общество часто могут оказывать на правительства, в частности путем повышения осведомленности общественности, также является важным стимулом на национальном уровне для правительства для того, чтобы поддерживать с НПМ конструктивный диалог и принимать конкретные меры, направленные на выполнение рекомендаций НПМ. Благодаря тому, что НПО часто посещают места лишения свободы, а также их связям с местными общинами, неправительственные организации могут также осуществлять наблюдение за выполнением рекомендаций НПМ со стороны должностных лиц конкретных мест содержания под стражей. Предоставление заблаговременно этой информации НПМ может в значительной степени повысить его эффективность.

Во многих странах НПО уже осуществляют программы посещения мест содержания под стражей. Факультативный протокол и роль, которая в соответствии с его положениями должна быть отведена НПМ, не должны исключать проведение одновременно с посещениями НПМ посещений со стороны НПО. Как было отмечено ранее, Факультативный протокол является только одной из мер, которые государства должны предпринять для выполнения взятых на себя обязательств по предупреждению пыток согласно основной Конвенции ООН против пыток. Посещения, проводимые НПО, также относятся к этим мерам, и должны продолжаться и после создания в стране НПМ.⁹¹ Преамбула самого Факультативного протокола признает значимость превентивных посещений, поэтому Комитет против пыток, вероятно, будет критиковать любое использование Факультативного протокола в качестве предлога для сокращения других видов независимого мониторинга, которые уже проводились в государствах-участниках.

И наконец, НПМ должны позаботиться о том, чтобы располагать всей необходимой информацией об НПО и других организациях гражданского общества, которые оказывают содействие, поддержку или услуги лицам, лишенным свободы, для того чтобы направлять в соответствующие организации лиц, которые во время посещений обращаются к НПМ с просьбой об оказании им помощи. В начале любой беседы с лицами, лишенными свободы, проводящие посещение представители НПМ должны, конечно, объяснить, в чем будет заключаться их роль и в чем они могут или не могут помочь лицу, с которым проводят беседу. Люди будут делиться информацией с НПМ с большей готовностью, если НПМ будет сам в состоянии во время посещений порекомендовать им и указать организации, которые на практике сразу смогут предоставить им услуги, в которых они лично нуждаются.

⁹¹ Например, при рассмотрении периодического доклада Аргентины от 2004 года Комитет против пыток продолжал запрашивать информацию о доступе НПО в места содержания под стражей, несмотря на то что Аргентина ратифицировала Факультативный протокол и НПМ находился в процессе учреждения: Док. ООН CAT/C/SR.622 (22 ноября 2004 г.), п. 49.



*НПМ
на международном
уровне*

9

Статья 20(f)

С тем чтобы национальные превентивные механизмы могли выполнять свой мандат, государства - участники настоящего Протокола обязуются предоставлять им: (...) право устанавливать контакты с Подкомитетом по предупреждению, направлять ему информацию и встречаться с ним.

НПМ должны взаимодействовать на международном уровне, чтобы в полной мере осуществить концепцию Факультативного протокола о глобальной системе посещений. Факультативный протокол прямо признает это, требуя от государств, чтобы они предоставляли право устанавливать прямые конфиденциальные контакты между НПМ и Международным подкомитетом. Право на прямые конфиденциальные контакты предусмотрено в обоих направлениях, и предполагается, что Международный подкомитет будет играть в этом плане активную роль.

Статья 11 (b)

Подкомитет по предупреждению (...) в отношении национальных превентивных 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;

Статья 12 (c)

Для того чтобы Подкомитет по предупреждению мог выполнять свой мандат, изложенный в статье 11, государства-участники обязуются (...) c) поощрять и облегчать контакты между Подкомитетом по предупреждению и национальными превентивными механизмами;

Эти статьи позволяют национальным и международным органам осуществлять широкий обмен мнениями и информацией по вопросам, касающимся методов и стратегий по предупреждению пыток и других видов жестокого обращения. Таким образом, Подкомитет и национальные превентивные механизмы могут проводить встречи и обмениваться информацией, при необходимости конфиденциально. Национальные превентивные механизмы могут обмениваться своими докладами и любой другой информацией с международным механизмом.

Другим важным аспектом этих взаимоотношений является возможность для Подкомитета оказывать поддержку государствам-участникам и консультировать их относительно национальных превентивных механизмов. Согласно статье 11, Подкомитет обладает мандатом консультировать государства-участники относительно учреждения национальных механизмов и представлять рекомендации в целях укрепления их возможностей для предупреждения пыток и других видов жестокого обращения.

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

Государства должны предоставлять право осуществлять взаимодействие между НПМ разных государств и содействовать этому процессу. Ведь в странах, равных по положению, существует возможность для распространения наилучшей практики.

Рекомендации АПП:

- НПМ должны обладать правом поддерживать прямые и конфиденциальные контакты с Международным подкомитетом.
- Государства должны предоставлять право осуществлять взаимодействие между НПМ разных стран и содействовать их сотрудничеству.

Выбор организационной формы

10

<i>10.1 Введение</i>	<i>82</i>
<i>10.2 Новый или существующий орган</i>	<i>82</i>
<i>10.3 Множественные механизмы</i>	<i>94</i>



Статья 17

(...) 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.

10.1 Введение

Факультативный протокол не определяет форму национальных превентивных механизмов. При условии, что гарантированы независимость, включение в членский состав экспертов разного профиля и наделение необходимыми полномочиями, каждое государство-участник может выбирать ту структуру, которая наиболее соответствует политическому устройству и географическим особенностям этой страны.

Определенные преимущества и недостатки связаны с учреждением нового органа вместо назначения уже существующего, а также с использованием одного объединенного механизма для всей страны или нескольких механизмов для разных регионов или видов учреждений. Однако ни один из этих подходов не является, сам по себе, лучше других. В нижеследующих разделах настоящего руководства рассматриваются вопросы, возникающие при выборе нового механизма вместо уже существующего, а также при выборе одного или нескольких механизмов для одной страны.

В любом случае важно помнить, что какой бы ни была формальная структура НПИМ, он не будет эффективным, если его члены не будут лично независимы и не будут эффективно осуществлять превентивные посещения.

10.2 Новый или существующий орган

10.2.1 Обзор

В принципе, если созданный в конечном итоге НПИМ один и тот же, не должно иметь значения, был ли учрежден новый орган после ратификации Факультативного протокола или обязательства по Протоколу выполняются уже действующим механизмом. На практике, однако, тот или иной подход может иметь преимущества и недостатки в зависимости от страны.

С учетом контекста каждой отдельной страны должны быть рассмотрены следующие вопросы:

- Учреждение нового механизма позволяет очень точно соответствовать требованиям Факультативного протокола относительно мандата, независимости, полномочий, касающихся проведения посещений и представления рекомендаций, и других гарантий. Будет ли возможен такой же результат на





юридическом и политическом уровне при назначении уже действующего механизма?

- Будет ли учреждение нового механизма дублировать работу действующих механизмов? С другой стороны, если существующий орган или органы не охватывают всех мест содержания под стражей, предусмотренных Факультативным протоколом, что будет легче: восполнять пробелы или создать новый орган, который будет иметь доступ во все места, предусмотренные Факультативным протоколом?
- Имеет ли существующий орган традицию и репутацию институциональной независимости, которые скорее приведут к доверительному отношению по сравнению с новым механизмом? Или верно обратное утверждение?
- Какова рабочая практика существующего органа? Как его роль воспринимается со стороны лиц, лишенных свободы, представителей государства и общественности в целом (как эффективная или неэффективная)? Пользовался ли данный орган иным мандатом или методами работы, которые могут препятствовать его работе в качестве НПМ?
- Было ли гражданское общество (в особенности НПО, занимающиеся вопросами предупреждения пыток и жестокого обращения и условий содержания под стражей) привлечено к участию в открытом процессе назначения существующего механизма?
- Входят ли в состав существующего органа специалисты разного профиля, необходимые для НПМ? Обеспечено ли необходимое разнообразие? Если нет, будет ли легче дополнить недостающие специализации и обеспечить разнообразие, или легче объединить их в новом органе?

Назначение существующего механизма всегда требует пристального внимания и исчерпывающего рассмотрения его мандата, юрисдикции, независимости, членского состава, полномочий и гарантий для обеспечения полного соответствия требованиям Факультативного протокола. Почти во всех случаях потребуются вносить определенные изменения посредством поправок к законодательству или увеличения выделяемых ресурсов, либо того и другого.⁹²

В этом контексте важно также понять, что когда государство назначает существующий местный орган, осуществляющий посещения, в качестве НПМ, любое последующее посещение этим органом того или иного «места содержания под стражей», как это определено Факультативным протоколом, будет рассматриваться как посещение, имеющее гарантии Факультативного протокола. Так должно быть, вне зависимости от того, определило или не определило государство официально данное посещение как «Посещение в рамках Факультативного протокола».

⁹² Как будет рассмотрено ниже в разделе 10.3.1, если государство назначает несколько НПМ, каждый НПМ должен отвечать требованиям Факультативного протокола, в частности, если некоторые места содержания под стражей посещаются со стороны только одного НПМ, недостаточно, чтобы один компонент отвечал бы, например, требованиям, касающимся независимости, другой отвечал требованиям, касающимся обладания необходимыми профессиональными знаниями и навыками, а третий – правом на информацию и так далее.

Рассмотрим гипотетический пример:

Группа местных добровольцев уже посещает заключенных, с тем чтобы содействовать установлению контактов с внешним миром для их эффективной реинтеграции в общество после освобождения. Группа назначена в качестве НПМ. При передаче книг одному из заключенных добровольец проходит мимо заключенного, который кажется ему больным. Этот добровольец просит показать ему медицинскую карту этого заключенного, однако руководство отказывает ему в этом. Другой добровольец во время беседы с заключенными в общей комнате узнает, что нарушающий порядок заключенный был помещен в камеру одиночного заключения. Власти отказывают в просьбе позволить ему незамедлительно побеседовать наедине с этим заключенным.

В подобных случаях государство не вправе утверждать, что этот добровольец-общественник проводил не «посещение в рамках Факультативного протокола», а скорее выполнял ранее существовавший мандат и поэтому не может пользоваться гарантиями, предусмотренными Факультативным протоколом.⁹³ Статус и полномочия, предусмотренные статьями 18 и 22 Факультативного протокола для НПМ, не могут быть гарантированы, если государство оставляет за собой право выбирать, когда эти полномочия могут или не могут быть применены.

Только немногие страны уже имеют независимые специализированные механизмы для осуществления превентивных посещений всех мест содержания под стражей, как это предусмотрено Факультативным протоколом. Однако существующие местные органы в некоторых странах уже обладают мандатом для проведения различного типа посещений всех или некоторых мест содержания под стражей.

Некоторые категории существующих органов, которые проводят посещения, изначально не содержат всех важных элементов, которые предусмотрены Факультативным протоколом для НПМ. Это не означает, что они не могут способствовать улучшению условий содержания под стражей, выступая от собственного имени и в качестве дополнения к НПМ, однако будет неправильным назначить их в качестве составной части НПМ. К таким органам относятся, в частности:

- внутренние административные подразделения по надзору министерства или ведомства, ответственного за места лишения свободы;⁹⁴
- инспекции, осуществляющие внешний надзор за тюрьмами, которых министерство или ведомство, ответственное за места содержания под стражей, могут по своему усмотрению лишить полномочий в административном по-

⁹³ См. Факультативный протокол, статья 20 (a), (b), (c) I (d).

⁹⁴ Внутренние структурные подразделения министерства или ведомства, ответственного за места содержания под стражей, не могут отвечать требованиям Факультативного протокола относительно независимости согласно статьям 1, 17, 18 (1), 18(4). См. главу 4 выше. См. также Walter Suntinger (Вальтер Сантингер), "National Visiting Mechanisms: Categories and Assessment" in *Visiting Places of Detention: Lessons Learned and Practices of Selected Domestic Institutions* (Association for the Prevention of Torture: Geneva, 2003), стр. 76-77.



рядке или которые могут находиться под их управлением;⁹⁵

- парламентские комитеты;⁹⁶
- прокуратуры.⁹⁷

С другой стороны, некоторые уже существующие органы в целом обладают потенциалом для того, чтобы быть назначенными в качестве НПМ согласно Факультативному протоколу, однако для этого обычно требуются правовая регламентация, человеческие и финансовые ресурсы и внесение соответствующих изменений в приемы работы. Эти органы включают:

- национальные комиссии по правам человека;
- управления омбудсменов или общественных защитников;
- неправительственные организации (НПО);
- независимые инспекции, осуществляющие внешний надзор за тюрьмами (которых министерство или ведомство, ответственное за места содержания под стражей, не могут по своему усмотрению лишить полномочий).

Некоторые другие виды уже существующих органов в основном не подходят для назначения в качестве НПМ, однако посредством радикальных преобразований могут быть в некоторых случаях трансформированы в НПМ, который отвечает требованиям Факультативного протокола. Например:

- некоторые судебные структуры;
- независимые программы по проведению посещений с участием представителей общественности.

Каждая из этих категорий возможных НПМ будет рассмотрена в нижеследующих разделах.

⁹⁵ Тот факт, что министерство или ведомство, ответственное за места содержания под стражей, имеет право лишать по своему усмотрению эти органы полномочий, не отвечает требованиям Факультативного протокола относительно независимости согласно статьям 1, 17, 18(1), 18(4). См. главу 4 выше. Как отмечает Сантингер, подобные механизмы могут быть не в состоянии выполнять свою функцию по проведению мониторинга исключительно с точки зрения соблюдения прав человека, поскольку их мандат может включать и другие задачи (контроль над состоянием дисциплины или финансовый контроль). См. Suntinger, *ibid.* стр. 78-81.

⁹⁶ В большинстве случаев члены таких комитетов будут либо членами правящих партий, либо членами оппозиционных партий, и в этом случае трудно представить, как подобный комитет может отвечать требованиям Факультативного протокола относительно независимости. Преемственность также может быть проблемой, так как все члены могут сразу поменяться во время выборов. См. также Suntinger (стр. 85-86) относительно испытываемых подобными комитетами затруднений в деле достижения баланса профессиональной специализации, необходимого для эффективной работы НПМ. Он также отмечает, что подобные комитеты особенно подвержены политизации, и регулярность посещений также может быть под вопросом. Однако, если парламентарий действительно независим от исполнительной власти, он или она вполне может стать членом НПМ более широкого состава.

⁹⁷ Прокуратуры по своей сути не обладают достаточной независимостью и особым подходом, необходимыми в работе НПМ согласно Факультативному протоколу.



10.2.2 Национальные комиссии по правам человека⁹⁸

Многие национальные комиссии по правам человека уже давно стали полностью независимыми от исполнительной власти, что может способствовать созданию атмосферы доверия в первые годы после вступления в силу Факультативного протокола в их странах. Однако важно отметить, что то, что может быть приемлемым для органа, обеспечивающего государство консультациями относительно общей политики (например, присутствие политиков или представителей государственных ведомств), может быть недостаточным для НПМ, которые будут иметь дело с конфиденциальной информацией, касающейся конкретных заключенных.⁹⁹

Национальные комиссии по правам человека могут также обладать большим опытом и компетенцией в осуществлении подхода к проблемам с позиций защиты прав человека. Некоторые национальные комиссии по правам человека, возможно, уже проводят посещения мест содержания под стражей. Однако здесь важно понимать разницу между посещениями, целью которых является сбор сведений или расследование в связи с жалобами отдельных лиц, и программой превентивных посещений, предусмотренных Факультативным протоколом. Большой опыт осуществления посещений тюрем в целях проведения расследования может быть полезен, поскольку это повышает осведомленность относительно положения в тюрьмах данной страны, однако для обеспечения эффективности превентивных посещений обычно необходимы определенная переподготовка и изменения в методологии. Могут также потребоваться внутренние структурные изменения, а также, в большинстве случаев, дополнительные финансовые и человеческие ресурсы, для того чтобы национальная комиссия по правам человека, обладающая широким мандатом, могла осуществлять программу превентивных посещений, которая отвечала бы требованиям Факультативного протокола относительно частоты посещений и выбора мест, которые необходимо посетить.

Как было отмечено ранее, могут возникнуть серьезные проблемы при совмещении функции, касающейся проведения посещений в рамках Факультативного протокола, с возбуждением преследования или вынесением решения по делам отдельных лиц, возникающим в ходе посещений, либо самим НПМ как квазисудебным органом, либо в суде.¹⁰⁰ Может быть сложным поддерживать партнерские отношения между НПМ и представителями государства, от которых зависит осуществление посещений в рамках Факультативного протокола, если те же самые представители власти являются объектом преследования или осуждения со стороны НПМ. Более того, люди будут менее откровенны в беседах с НПМ, если они опасаются, что их личность или информация, которую они сообщают, может быть раскрыта в будущем (например, в ходе судебных преследований или слушаний). Большой объем работы в связи с жалобами отдельных лиц и необходимость безотлагательно на них реагировать могут значительно ограничить возможности этого института осуществлять эффективную программу превентивных посещений.

⁹⁸ См. также Suntinger, *op.cit.*, стр. 82-85

⁹⁹ См. обсуждение этого вопроса в разделе 4.3 выше.

¹⁰⁰ См. раздел 3.3.3 выше.





Некоторые национальные комиссии по правам человека, возможно, уже имеют в своем составе представителей самых разных профессий, однако зачастую в этих комиссиях преобладают юристы и не хватает специалистов в других областях (медицина, правоприменяющие органы и так далее).

10.2.3 Управления омбудсмена и общественного защитника¹⁰¹

Как и в случае с национальными комиссиями по правам человека, управления омбудсмена и общественного защитника часто уже имеют достаточные гарантии независимости, в особенности когда их мандат основан на конституции страны или на конституционных традициях.

Опыт проведения систематических посещений со стороны управлений омбудсмена и общественного защитника может быть различным. Возможно, для таких структур более привычно действовать, реагируя на жалобы отдельных лиц, или сосредоточиваться на существующей в стране в данное время общей проблеме, а затем, в следующем году, переходить к другим проблемам. Как и в случае с комиссиями по правам человека, опыт посещения тюрем с целью документирования и расследования жалоб отдельных лиц не всегда обеспечивает адекватную подготовку, необходимую для осуществления систематических превентивных посещений.

Как и в случае с комиссиями по правам человека, управления омбудсмена или общественного защитника, назначенные в качестве НПИМ, будут, вероятно, вынуждены одновременно проводить основанные на «конструктивном диалоге» превентивные посещения и рассматривать дела, обнаруженные в ходе этих посещений, что может оказаться проблематичным. Эта проблема, возможно, не будет такой серьезной, как в случае с национальными комиссиями по правам человека, которые могут обладать правом выносить решения по этим жалобам, однако может потребоваться внутреннее преобразование этих структур для того, чтобы гарантировать разделение функций.

Как и национальные комиссии по правам человека, управления омбудсмена и общественного защитника часто обладают чрезвычайно широкими полномочиями. Вряд ли у них будет достаточно финансовых и человеческих ресурсов для того, чтобы надлежащим образом осуществлять программу превентивных посещений в соответствии с Факультативным протоколом. Государства, назначающие подобные институты в качестве единственного НПИМ, должны будут предоставить ему дополнительные ресурсы.

Обычно в таком управлении, по определению, только одно лицо (обычно юрист) в конечном счете принимает все решения. Имея всего одного «члена», будет сложно обеспечить наличие в составе членов НПИМ представителей всех необходимых профессий. Конечно, омбудсмен или общественный защитник могут иметь довольно большой и разнообразный штат сотрудников, однако чаще всего определенные необходимые специализации обычно отсутствуют (например, медицина). В любом случае, всегда предпочтительнее, чтобы сами члены НПИМ об-

¹⁰¹ См. также Suntinger, *op.cit.*, стр.82-85.

ладали всеми необходимыми профессиональными знаниями, а не рассчитывали на штат специалистов или периодически нанимали приглашенных экспертов, поскольку это обеспечит повышение качества и действенности представляемых рекомендаций.

Методы работы, которые зависят от возлагаемых на управления омбудсмена функций, а также сфера действия их полномочий по выработке рекомендаций различны в разных странах. Как было отмечено ранее, Факультативный протокол требует, чтобы НПМ руководствовался в своей работе, целью которой является улучшение условий содержания под стражей и защита людей, практическими и «политическими» соображениями, а не оценивал «законность» или «справедливость» как таковые. Хотя и могут возникнуть определенные вопросы, связанные с «законностью», в частности в плане процессуальных или юридических гарантий, они будут лишь частью гораздо более широкого круга вопросов, которые должны быть исследованы, и целей, которые необходимо достигнуть. Многие проблемы, возникающие в ходе работы большинства НПМ, будут вопросами, касающимися «политики» или вопросами технического характера.

Институты, которые традиционно выполняют «юридический» мандат – то есть определяют, соответствует ли данное административное действие соответствующим административным процедурам и стандартам справедливости и беспристрастности, – могут испытывать сложности при осуществлении «политического»/технического подхода, как того требует Факультативный протокол. Это может включать обсуждение принимаемых правительством или парламентом решений, касающихся вопросов «политики», и, возможно, обращение в законодательные органы с предложениями относительно принятия, изменения или отмены законов.

Лица, лишённые свободы, и персонал в местах содержания под стражей также могут быть в замешательстве, когда определенная структура, функции которой в прошлом состояли в основном в том, чтобы следить за точным соблюдением законов, придерживается другого подхода и берет на себя функции, предусмотренные Факультативным протоколом. Опять же, поскольку между странами существуют существенные различия в историческом плане, в плане правовых традиций и в плане принятых в управлениях омбудсмена методов работы, эти проблемы могут быть актуальными не для всех стран.

10.2.4 Неправительственные организации¹⁰²

Именно в гражданском обществе страны, в особенности в НПО, больше всего приверженцев подхода с позиций прав человека. Очень часто НПО неофициально бывают вовлечены в процесс проведения превентивных посещений и мониторинга тюрем и других мест содержания под стражей задолго до того, как учреждены предусмотренные законом органы, призванные выполнять эти функции. Неправительственные организации, по определению, в основном обладают независимостью от исполнительной власти в структурном плане. В некоторых странах эти

¹⁰² См. также Suntinger, op.cit., стр. 88-90.



факторы могут быть решающими для включения НПО в формальный состав НПМ.

Однако степень независимости НПО в реальности может быть различна, и независимость НПМ в будущем обычно законом не гарантирована. Закон обычно не наделяет НПО правом доступа во все места лишения свободы. Рекомендации НПО могут восприниматься менее серьезно со стороны представителей правительственных органов, чем рекомендации, представленные должностными лицами организации, учрежденной согласно закону. НПО могут приветствовать предоставление им дополнительных полномочий и власти (а также, возможно, и финансовых ресурсов), которыми могут быть наделены НПО имплементирующим законодательством, назначающим НПО в качестве НПМ. Однако по причинам, изложенным выше, вместе с предоставленной законом властью, полномочиями, организационной структурой и финансами у НПО могут появиться определенные обязательства и они могут лишиться присущей им гибкости, с чем НПО (и его членам) будет, возможно, трудно согласиться. Для некоторых НПО также будет, возможно, трудно согласовать подход, основанный на диалоге и сотрудничестве, который принят Факультативным протоколом, с другой правозащитной деятельностью. С другой стороны, для благотворительных и других организаций, которые предоставляют услуги на постоянной основе (возможно, с офисами, расположенными в самих учреждениях), может быть сложным переключиться на другой вид деятельности или выполнять в этом учреждении одновременно несколько разных функций.

В любом случае, как было отмечено в главе 2, национальные правозащитные НПО должны быть привлечены к участию в процессе определения, каким в данной стране будет НПМ. Как обсуждалось в главе 8, у НПО есть ряд других функций, которые они должны выполнять по отношению к НПМ в процессе своей деятельности. Создание НПМ также не может быть основанием для того, чтобы прекратить проведение неправительственными организациями мониторинга мест содержания под стражей, в том числе посредством посещений.

10.2.5 Независимые инспекции, осуществляющие внешний надзор за тюрьмами

Независимые инспекции, осуществляющие внешний надзор за тюрьмами, могут играть важную роль в отношении НПМ. Если такой орган будет служить в качестве единственного НПМ, его мандат должен быть тщательно пересмотрен и, возможно, расширен, для того чтобы охватить все места содержания под стражей, предусмотренные Факультативным протоколом. Для того чтобы соответствовать требованиям Факультативного протокола относительно независимости, они должны удовлетворять ряду критериев (мандат, закрепленный в законодательстве, гарантия пребывания в должности при надлежащем поведении и так далее), что, возможно, уже обеспечено.

Некоторые инспекции, осуществляющие внешний надзор, обладают смешанным мандатом: они не только имеют мандат, подобный мандату в рамках Факультативного протокола, на инспектирование учреждений с точки зрения соблюде-



ния прав человека (предупреждение пыток и жестокого обращения, гуманные условия содержания под стражей), но также могут быть уполномочены оценивать, выполняют ли учреждения требования государства, касающиеся бюджета и финансовой отчетности, обеспечена ли общественная безопасность со стороны системы уголовного правосудия, эффективны ли отбытые наказания. Включение подобных функций в мандат НПМ невозможно совместить с требованиями, определенными Факультативным протоколом.¹⁰³

10.2.6 Судебные структуры

В последнем параграфе преамбулы Факультативного протокола подчеркивается, что превентивные механизмы призваны стать «несудебными мерами» предупреждения пыток. Таким образом, очевидно, что во время принятия Факультативного протокола действующие судебные власти не рассматривались как возможные кандидаты на назначение в качестве НПМ.

Основным нововведением Факультативного протокола была идея об открытии тюрем для внешнего наблюдения и анализа со стороны экспертов, являющихся специалистами в различных областях (не только в области права, но и в области медицины, различных научных областях и социологии), с тем чтобы применять скорее превентивный/политический подход, чем подход, основанный на вынесении решений после того, как событие совершилось. Характер судебных органов как института предполагает, что в центре их внимания находятся главным образом правовые вопросы и что обычно они более компетентны рассматривать дела постфактум, чем претворять в жизнь политику и осуществлять меры по предупреждению. Вот почему назначенным в качестве НПМ судебным структурам было бы крайне трудно отвечать требованиям, определенным Факультативным протоколом.

Ссылка в преамбуле на «несудебные меры» также предполагает, что «независимость», необходимая для НПМ согласно Факультативному протоколу, является независимостью от судебной и исполнительной властей. Очевидно, что судебная власть, как институт, выполняет другие функции в отношении большинства лиц, лишенных свободы (в особенности осужденных), и в отношении их заключения. Некоторые из этих функций могут быть несовместимы с особым подходом, которого должны придерживаться НПМ согласно Факультативному протоколу. Например, НПМ практикуют более широкий подход в плане определения политики и вправе представлять рекомендации предпринимать меры, которые превосходят требования, предусмотренные национальным законодательством, а также предлагать новые законы или поправки и дополнения в действующее законодательство с целью улучшения условий содержания заключенных. Эту важную политическую/правозащитную роль часто невозможно совместить с характером судебной власти как института.

¹⁰³ Подобные опасения были выражены Объединенным комитетом по правам человека парламента Великобритании в «20th Report of Session 2005-2006, 22 May 2006», стр. 17-20. См. обсуждение этого вопроса выше в разделе 3.3.3 главы 3.

И наконец, главным в работе НПИМ согласно Факультативному протоколу являются конфиденциальность, независимость и тот факт, что НПИМ никого не осуждают. Это имеет своей целью создать атмосферу открытости, в которой бы лица, лишённые свободы, и представители властей в местах лишения свободы более охотно добровольно сообщали бы о реальном положении дел в том или ином учреждении. Это отражено в преамбуле, статье 20 (d) и статье 21 Факультативного протокола (положение, касающееся права НПИМ проводить частные беседы с лицами, лишёнными свободы, а также с любыми другими лицами и т.д.). В случаях, когда судья, следящий за исполнением приговоров (и поэтому, возможно, ответственный за решение о досрочном освобождении, за применение дисциплинарных мер или другие связанные с осуждением вопросы) участвует в беседе, заключенный менее охотно будет говорить о своих проступках или жаловаться по поводу условий содержания под стражей. Тюремный персонал может также с неохотой говорить о проблемах, если представители персонала не уверены, что судебная власть не воспользуется данной информацией, используя ее в качестве доказательства в другой ситуации.

По причинам, изложенным выше, нежелательно назначать в качестве НПИМ судебные структуры, ответственные за наблюдение за исполнением приговоров или иным образом осуществляющие надзор над тюрьмами со стороны судов, или судей, которые, находясь в составе НПИМ, будут продолжать выполнять другие судебные функции.

Однако интересный пример судебного института представляет собой Судебный инспекторат тюрем в Южной Африке, т.к. законодательство, которое учредило эту структуру (Акт об исправительных службах от 1998 г.), позволяет решить некоторые из этих вызывающих озабоченность проблем. Раздел 86 данного Акта предполагает, что инспектирующий судья не будет продолжать исполнение других судебных обязанностей во время его или ее пребывания на посту в качестве инспектирующего судьи. Раздел 85(1) предусматривает его/ее независимость во время пребывания на посту инспектирующего судьи (то есть, по всей видимости, независимость от любой другой судебной власти). Мандат инспектирующего судьи в отношении заключенных заключается в том, чтобы докладывать об обращении с ними и условиях содержания под стражей, а не заниматься дисциплинарными или другими вопросами исполнения наказания в роли лица, выносящего решения [раздел 85(2)].

10.2.7 Независимые программы по проведению посещений с участием представителей общественности

Программы по проведению посещений с участием представителей общественности являются другим интересным примером действующих, и в определенной степени независимых, структур, которые уже осуществляют посещения мест содержания под стражей и поэтому могут рассматриваться как подходящая кандидатура на назначение в качестве НПИМ.

Однако статья 18 (2) Факультативного протокола ясно указывает, что члены НПИМ должны быть “экспертами”, обладающими соответствующими “профессио-

нальными знаниями”. Большинство программ по проведению посещений с участием представителей общественности специально предназначены для не являющихся экспертами добровольцев, которые начинают свою работу после относительно короткого периода инструктажа или обучения. Преимуществом привлечения к работе такого широкого круга добровольцев без предъявления требования относительно обладания какими-либо профессиональными знаниями или квалификацией является то, что осуществляемые ими посещения могут охватывать много мест содержания под стражей и могут проводиться достаточно часто. Определенные лица, которые участвуют в подобных проектах в течение многих лет, могут в конечном итоге приобрести значительный практический опыт и профессионализм. В целом, однако, эти структуры в той форме, в которой они существуют, будут почти всегда испытывать недостаток таких элементов, как “профессиональные знания” и “профессионализм”, которые являются ключевыми требованиями для НПМ согласно Факультативному протоколу.

Предложение о назначении программ по проведению посещений с участием представителей общественности в качестве НПМ должно будет гарантировать, что члены осуществляющих посещения групп будут наделены всеми полномочиями и гарантиями, предусмотренными Факультативным протоколом, в том числе касающимися доступа во все помещения и ко всем лицам, свободы выбора места для посещения и доступа ко всей информации. Программы по проведению посещений с участием представителей общественности обычно не предназначены для проведения анализа и выработки рекомендаций на общесистемном уровне, поэтому могут не обладать полномочием представлять в официальном порядке законодательные предложения или высказывать замечания относительно действующего законодательства. Кроме того, члены этих групп могут не иметь в настоящее время привилегий и иммунитетов, которые необходимы согласно Факультативному протоколу.

Все эти возможные разногласия между уже действующими программами по проведению посещений с участием представителей общественности и требованиями к НПМ согласно Факультативному протоколу, конечно, могли бы быть разрешены посредством изменений их законодательной основы, рабочей практики и выделяемых ресурсов, а также путем принятия административных мер. Однако проведение подобных преобразований, в особенности выдвижение требования относительно обладания профессиональной квалификацией как необходимого предварительного условия для участия в независимых программах по проведению посещений, привлекающих представителей общественности, в целом приведет к значительному снижению числа лиц, которые смогут быть привлечены к работе, что станет серьезной помехой для осуществления главной цели этих программ – обеспечить широкий охват и высокую частоту посещений мест содержания под стражей.

Вот почему независимые программы по проведению посещений с участием представителей общественности в общем не подходят для назначения их в качестве НПМ или его составной части, однако они представляют собой очень важную дополнительную, но отдельную меру, которая может применяться во взаимодей-

ствии с НПМ, что послужит общей пользе. Проводящие посещения представители общественности могут быть превосходным внешним источником информации и средством внешнего наблюдения, что может помочь НПМ более продуманно и эффективно использовать свои профессиональные знания, компетенцию и правомочия. Следует настоятельно рекомендовать всем государствам учредить такие структуры и сохранить уже действующие программы, но не в качестве собственно «НПМ, действующего в рамках Факультативного протокола».

10.2.8 Рекомендации АПП

- Государства могут решать, назначить ли уже действующий механизм или создать совершенно новый. Ни одна из моделей, в сущности, не обладает абсолютным преимуществом перед всеми другими.
 - Гражданское общество должно привлекаться к участию в процессе принятия решения по поводу назначения уже действующего механизма или создания нового.
 - Перед назначением уже действующего механизма правительство и гражданское общество должны внимательно и досконально исследовать его мандат, юрисдикцию, наличие независимости, полномочия и гарантии, для того чтобы обеспечить его полное соответствие требованиям Факультативного протокола, внести необходимые поправки и/или дополнения в законодательство и обеспечить необходимое увеличение ресурсов.
-

10.3 Множественные механизмы

10.3.1 Географическая или тематическая основы

Возможность иметь несколько механизмов изначально была предусмотрена для федеративных государств, где разрешение назначать в качестве НПМ децентрализованные и определенные по географическому признаку органы может облегчить ратификацию. Однако текст статьи 17 позволяет государствам назначать несколько механизмов также и по тематическому разделению обязательств.

С точки зрения международного права внутреннее разделение обязательств по выполнению договоров не предполагает никаких оправданий в случае невыполнения условий договора, даже если эти ограничения возникают вследствие принудительно осуществляемого в судебном порядке разделения властей, официально закрепленного в Конституции.¹⁰⁴ Факультативный протокол усилил эту установку посредством специального положения о том, что «положения настоящего Протокола распространяются на все части федеративных государств без каких-либо ограничений и исключений».¹⁰⁵

Однако с точки зрения стремления ко всеобщей ратификации и полного и эффективного выполнения международных договоров в области прав человека должно быть признано, что на практике децентрализованные государства сталкиваются с особыми проблемами. Факультативный протокол признает существование подобных проблем и обеспечивает их решение, прямо разрешая назначать в качестве НПМ механизмы, учрежденные децентрализованными органами.¹⁰⁶

С учетом особого конституционного устройства и других политических и географических факторов,¹⁰⁷ федеративное государство может выбирать между объединенным федеральным органом и системой из нескольких органов. Объединенный федеральный НПМ может быть учрежден следующим образом:

- НПМ учреждается в законодательном порядке и назначается только центральным правительством;
- НПМ учреждается в законодательном порядке и назначается совместно центральным и региональными правительствами, каждое из которых действует согласно своим конституционным полномочиям, однако создают делегированный национальный механизм под совместным управлением.

¹⁰⁴ См. Венскую конвенцию о праве договоров, статья 27.

¹⁰⁵ Факультативный Протокол, статья 29.

¹⁰⁶ Факультативный Протокол, статья 17.

¹⁰⁷ Для получения более подробной информации относительно ратификации и имплементации Факультативного протокола в федеративных и других децентрализованных государствах см. документ АПП *Implementation of the Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (OPCAT) in Federal and other Decentralized States* (июнь 2005 г.), доступный на <http://www.apt.ch/npm>.



Система из нескольких органов, которые совокупно будут отвечать требованиям относительно НПМ, действующего в федеративном государстве, может быть учреждена следующим образом:

- центральное правительство и каждое региональное правительство учреждают в законодательном порядке и назначают свой отдельный НПМ для территории и/или тематики, которые находятся под их юрисдикцией;
- центральное правительство создает НПМ, охватывающий территории и тематики, которые не входят в юрисдикцию региональных правительств, при этом региональные правительства совместно создают второй объединенный НПМ, который охватывает все территории и тематику, которые находятся под юрисдикцией региональных правительств.¹⁰⁸

Государство-участник, федеративное или иное, может также решить иметь несколько национальных превентивных механизмов, основанных скорее на тематическом, а не географическом разделении. Например, если в государстве уже существует хорошо функционирующий механизм для проведения посещений психиатрических учреждений, он может продолжать свою специализированную деятельность, при этом для других типов мест содержания под стражей могут быть дополнительно созданы один или несколько других НПМ.

Однако если государство назначает несколько НПМ, каждый с отдельным или частично совпадающим тематическим мандатом, каждый из этих внутригосударственных НПМ должен соответствовать требованиям Факультативного протокола. Это особенно важно, если некоторые места содержания под стражей могут посещаться только одним из внутригосударственных НПМ. Если один орган не соответствует требованиям относительно независимости, другому не достает профессионализма, а третий не обладает правом посещать все территории инспектируемого учреждения, государство не вправе утверждать, что, несмотря на это, совокупный результат достигается, благодаря тому что каждое из требований Факультативного протокола выполняется тем или иным из этих органов, и таким образом коллективно выполняются все требования. Однако, рассуждая логически, если существует такое место содержания под стражей, которое посещается со стороны органа, который сам по себе не отвечает всем требованиям Факультативного протокола, то этот изъян невозможно компенсировать, ссылаясь на характеристики органов, посещающих другие места содержания под стражей.

Государства-участники, которые предполагают создать нескольких механизмов, не должны забывать, что каждое учреждение, где могут содержаться лица, лишенные свободы, должно посещаться со стороны одного или нескольких НПМ. Таким образом, в случаях, когда государство учреждает несколько НМП, оно должно быть особо внимательным к тому, чтобы мандаты этих механизмов в сово-

¹⁰⁸ Например, каждое региональное правительство может самостоятельно учредить в законодательном порядке этот второй НПМ, определить его полномочия и назначить одного или нескольких его членов, после чего НПМ действует как единственный механизм в отношении всей территории и тематики, находящейся совокупно под юрисдикцией региональных правительств.

купности охватывали все места содержания под стражей в стране. Это значит, что по крайней мере один из НПМ должен обладать полномочием по отношению к местам, которые обычно не используются для содержания под стражей, но где кто-либо может фактически быть лишен свободы при участии или с молчаливого согласия правительства.¹⁰⁹

Факультативный протокол ограничивает свободу действий государства-участника в том, что касается разделения обязанностей «НПМ» в отношении своей территории между несколькими отдельными организациями по тематическому или географическому принципу, поскольку некоторые его положения не совместимы с высокой степенью фрагментации. Например, статья 20(е) Факультативного протокола гласит, что всем национальным превентивным механизмам должно быть предоставлено «право беспрепятственно выбирать места, которые они желают посетить». Если НПМ назначен для проведения посещений только одного места содержания под стражей, тогда государство не выполняет взятое на себя обязательство, предусмотренное статьей 20 (е), - оно не предоставляет НПМ права беспрепятственно выбирать места, которые он желает посетить.

В большинстве случаев, когда страна выполняет Факультативный протокол посредством назначения нескольких НПМ, будет необходимо координировать их деятельность. Вопрос, касающийся необходимости обеспечить координацию и того, каким может быть такой координационный орган, рассмотрен в следующем разделе настоящего руководства.

10.3.2 Согласованность и координация

10.3.2.1 Проблемы, требующие решения

Во всех случаях, когда рассматривается вопрос об учреждении нескольких НПМ, необходимо гарантировать, чтобы все места, где содержатся или могут содержаться лица, лишенные свободы, обязательно посещались по крайней мере одним НПМ, и чтобы каждый проводящий посещения механизм обладал профессионализмом и всеми полномочиями и гарантиями, требуемыми Факультативным протоколом, а также чтобы система в целом была административно управляема и эффективна и всегда позволяла достигать соответствующих результатов.

Для нескольких механизмов может быть трудным согласовывать свои рекомендации и выводы, особенно когда несколько НПМ посещают одно и то же место содержания под стражей или места содержания под стражей одного типа. Это создает проблемы для тех, кого НПМ призван защищать, для представителей государства, которые призваны выполнять рекомендации, и для самих НПМ.

Как было отмечено ранее, Факультативный протокол предполагает, что НПМ будут составной частью «системы».¹¹⁰ Поэтому потребует определенная координация на национальном уровне для того, чтобы различные НПМ действительно образовали систему. Например, одна из функций НПМ - представлять предложения и замечания, касающиеся законодательства (статья 19 (с)). Это предполагает,

¹⁰⁹ См. выше раздел 3.2.3 и раздел 6.1.

¹¹⁰ См. раздел 3.1 выше.



что по крайней мере те НПМ, которые осуществляют свою деятельность под юрисдикцией законодательных собраний, должны иметь возможность проводить анализ и представлять рекомендации относительно всей системы или ее отдельных секторов. Национальные превентивные механизмы и Международный подкомитет вместе образуют глобальную систему посещений. Таким образом, НПМ будут для Международного подкомитета важным источником предоставляемой на постоянной основе информации. Подкомитет же осуществляет по отношению ко всем НПМ ряд функций на международном уровне, что требует координации в плане поддержания связи и обмена информацией между управлением Подкомитета в Женеве и НПМ в каждой стране.¹¹¹ Кроме того, государство должно иметь возможность предоставлять Международному подкомитету итоговую информацию относительно выполнения Факультативного протокола.¹¹²

Вот почему, полагаясь на существующую систему, в состав которой входят столь разнородные элементы, будет сложно соответствовать требованиям Факультативного протокола. В любом случае будет необходимо в той или иной форме согласовывать действия на национальном уровне.

10.3.2.2 Возможные варианты

Для преодоления этих трудностей существует несколько способов. Одной из альтернатив является один объединенный НПМ, действия которого децентрализованы. Административно объединенный НПМ может при этом иметь свои представительства и представителей по всей стране, что поможет сократить расходы, связанные с проведением посещений на территории всей страны.¹¹³ Это может стать компромиссом между моделью, предполагающей один в высокой степени централизованный НПМ, и с трудом управляемой системой, состоящей из изолированных отдельных НПМ. Власти на всех уровнях должны четко определить, преобладают ли преимущества географически рассредоточенного, но административно объединенного одного НПМ над преимуществами системы из нескольких НПМ.

Примером местного органа для посещений (несмотря на то, что он не был назначен в качестве НПМ, действующего в рамках Факультативного протокола), который следует этому подходу, является Консультативный совет по правам человека Австрии. В обязанности Совета входит следить за работой полиции, обращая особое внимание на соблюдение стандартов в области прав человека. Было создано 6 (шесть) уполномоченных проводить посещения комитетов экспертов на

¹¹¹ См. Факультативный протокол, статьи 11 (b), 12(c) и 20(f). См. также главу 9 выше.

¹¹² Факультативный протокол, статья 12(b).

¹¹³ Этот подход признан в принятых ООН «Принципах, касающихся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека (Парижские принципы)», резолюция 48/134 Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1993 года, которые гласят, что любое национальное учреждение по правам человека должно обладать следующим полномочием: «по мере необходимости образует из своих членов рабочие группы и создает местные или региональные отделения для содействия в осуществлении его функций». Статья 18 Факультативного протокола требует, чтобы государства-участники учитывали Парижские принципы при учреждении национальных превентивных механизмов.



региональной основе, в соответствии с территориальной организацией судов в Австрии.¹¹⁴ Точно так же законопроект, вводящий в действие Факультативный протокол в Аргентине, предусматривает учреждение НПМ в составе 10 членов с децентрализованными представительствами в провинциях.

Другим возможным вариантом для государств, учреждающих несколько НПМ, является создание одного координирующего органа или «центрального НПМ». Подобный координирующий орган должен быть уполномочен обеспечивать согласованность действий и способствовать распространению среди различных НПО наилучшей практики в том, что касается методов проведения посещений и выработки рекомендаций. Этот орган может также способствовать тому, чтобы Международный подкомитет и национальные превентивные механизмы действительно могли эффективно поддерживать связь и обмениваться информацией, как того требует Факультативный протокол.¹¹⁵

Любой центральный НПМ, выполняющий координирующую функцию, должен сам обладать гарантиями независимости и другими привилегиями и полномочиями, которыми обычно пользуются НПМ. Например, право получать от правительства информацию, охватывающую всю страну (число лиц, лишенных свободы, общее число мест содержания под стражей, их местонахождение и так далее).¹¹⁶

В случаях, когда НПМ назначены для посещений определенных мест содержания под стражей или для определенной категории учреждений, создание или назначение центрального НПМ является средством для выполнения предъявляемого к НПМ требования, касающегося доступа в неофициальные места содержания под стражей. По логике вещей, центральный НПМ является также хранителем оставшихся полномочий на посещение любых мест содержания под стражей согласно Факультативному протоколу, которые остаются неохваченными одним из других НПМ.

Законодательство Новой Зеландии, вводящее в действие Факультативный протокол, которое предлагает использовать несколько действующих местных органов, осуществляющих посещения (возможно, дополнив их некоторыми новыми структурами), включает концепцию учреждения центрального национального превентивного механизма (которым, скорее всего, станет национальная Комиссия по правам человека). Центральный НПМ будет координировать работу национальных превентивных механизмов по двум направлениям - согласовывая рекомендации, представляемые НПМ правительству, и консультируя сами НПМ. Таким образом, центральный НПМ будет ответственным за изучение и выработку рекомендаций, касающихся общих проблем, которые характерны для всех мест содержания под стражей в Новой Зеландии, за согласование докладов отдельных национальных превентивных механизмов и консультирование национальных превентивных механизмов по поводу любых систематически возникающих проблем, выявленных в ходе анализа их докладов.¹¹⁷

¹¹⁴ См. <http://www.menschenrechtsbeirat.at/>

¹¹⁵ Факультативный протокол, статьи 12 (с) и 20(f).

¹¹⁶ См. статью 20(а) Факультативного протокола.

¹¹⁷ Информацию о введении в действие Факультативного протокола в Новой Зеландии и комментарии



10.3.3 Рекомендации АПП

- Государство вправе решить учредить несколько механизмов, организованных по географическому и/или тематическому принципу.
 - При этом все места содержания под стражей (в том числе неофициальные места) обязательно должны посещаться тем или иным НПМ государства.
 - Государствам, которые имеют большие территории и в которых имеет место значительная территориальная рассредоточенность мест содержания под стражей, следует рассмотреть вопрос об учреждении географически децентрализованного (посредством филиалов, например), но при этом административно объединенного одного НПМ в качестве альтернативы системе из нескольких НПМ.
 - Государства, которые решают учредить несколько НПМ, должны назначить центральный НПМ, задачей которого будет координировать деятельность и укреплять потенциал национальных превентивных механизмов. Центральный НПМ будет также иметь полномочия собирать информацию, проводить посещения и давать рекомендации в отношении всех мест, которые останутся неохваченными другими НПМ.
-





Заключение

11



В то время как создавалось настоящее руководство, Факультативный протокол к Конвенции ООН против пыток только вступил в силу. Международный подкомитет по предупреждению пока не начал свою работу. Первые государства-участники в течение нескольких месяцев должны будут учредить свои национальные превентивные механизмы, однако лишь некоторые из них пришли к окончательному решению по поводу их точно определенной структуры, полномочий и состава. Обсуждения относительно национальных превентивных механизмов уже начались во многих других странах как часть процесса принятия решения о том, должны ли они присоединиться или когда присоединяться к Протоколу. По всему миру поднялась беспрецедентная волна активности на национальном уровне по открытию мест лишения свободы для внешнего надзора и анализа со стороны независимых органов для посещений, проводимых специалистами и экспертами.

К учреждению или назначению национальных превентивных механизмов в каждом государстве следует подходить, конечно, с учетом контекста данной страны. Однако общая схема этого процесса и его результат, по существу, не зависят от страны и являются международными, поскольку закреплены в тексте Факультативного протокола и в их основе - практический опыт Международного комитета Красного Креста, Европейского Комитета по предупреждению пыток, Специального докладчика ООН по вопросу о пытках и опыт других подобных структур. Как мы знаем, текст Факультативного протокола и вторичные источники содержат большое количество ценных указаний и рекомендаций относительно ключевых аспектов назначения НПМ, включая то, что касается:

- самого процесса;
- цели и мандата;
- независимости;
- критериев определения членского состава;
- гарантий и полномочий в отношении проведения посещений;
- рекомендаций и их выполнения;
- отношений между НПМ и другими национальными и международными субъектами;
- организационной формы.

Однако местным субъектам эта международная общая схема может представляться далекой от реальности, неопределенной и неясной моделью. Субъекты, выполняющие положения Протокола на национальном уровне, неизбежно будут сталкиваться с вопросами, которые не приходилось обсуждать авторам проекта Протокола, и однозначные ответы на эти вопросы не всегда можно найти в тексте самого Протокола. Именно Международный подкомитет по предупреждению должен включить национальные субъекты в эту международную общую схему, используя свой мандат, касающийся консультирования и представления рекомендаций государствам по поводу национальных превентивных механизмов, а также через непосредственные контакты с самими механизмами. В то же время в ближайшие несколько лет Подкомитету придется иметь дело со значительным объе-



мом работы, связанной с разработкой методов работы и осуществлением своей программы посещений.

Мы начали настоящее руководство с исследования целей Протокола, закрепленных в преамбуле. Сегодня очевидно, что создание системы превентивных механизмов, которые в полной мере осуществляли бы эти цели, является процессом, происходящим одновременно на глобальном и местном уровнях, для завершения которого понадобится много лет. Для осуществления целей Протокола необходимы эффективные национальные превентивные механизмы, интегрированные в более широкую международную систему. Настоящее руководство является первой попыткой устранить возможные пробелы в том, что касается взаимопонимания и поддержания связи между местными и международными субъектами. Настоящее руководство, однако, является лишь началом диалога, который может быть продолжен посредством обращения к другим источникам информации, доступным на нашем сайте, или путем установления прямого контакта с сотрудниками АПП. Налаживание конструктивного и открытого диалога является важным этапом процесса учреждения и назначения национальных превентивных механизмов, поскольку это вообще является важной частью деятельности НПМ, и АПП готова вступить в этот диалог с местными субъектами в целях лучшего предупреждения пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.



Факультативный протокол

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

Приложение



Преамбула

Государства - участники настоящего Протокола,

вновь подтверждая, что пытки и другие жестокие, бесчеловечные или унижающие достоинство виды обращения и наказания запрещены и представляют собой серьезные нарушения прав человека,

будучи убеждены в необходимости дальнейших мер по достижению целей Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (далее именуемой «Конвенция») и усилению защиты лишенных свободы лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания,

напоминая, что статьи 2 и 16 Конвенции обязывают каждое государство-участник принимать эффективные меры для предупреждения актов пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания на любой территории под своей юрисдикцией,

признавая, что на государствах лежит главная ответственность за выполнение этих статей, что усиление защиты лишенных свободы лиц и неукоснительное соблюдение их прав человека являются общей обязанностью всех и что международные органы по осуществлению дополняют и укрепляют национальные меры,

напоминая, что действенное предупреждение пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания требует принятия мер в области просвещения и сочетания различных законодательных, административных, судебных и иных мер,

напоминая также о том, что Всемирная конференция по правам человека, состоявшаяся в Вене в июне 1993 года, решительно заявила о том, что усилия по искоренению пыток должны быть прежде всего направлены на предупреждение, и призвала к принятию факультативного протокола к Конвенции, который имеет целью создание превентивной системы регулярного посещения мест содержания под стражей,

будучи убеждены в том, что защита лишенных свободы лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания может быть усилена на основе несудебных мер превентивного характера, основанных на регулярном посещении мест содержания под стражей,

договорились о нижеследующем:



ЧАСТЬ I

Общие принципы

Статья 1

Цель настоящего Протокола заключается в создании системы регулярных посещений, осуществляемых независимыми международными и национальными органами, мест, где находятся лишенные свободы лица, с целью предупреждения пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.

Статья 2

1. Создается Подкомитет по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания Комитета против пыток (далее именуемый «Подкомитет по предупреждению»), который осуществляет функции, изложенные в настоящем Протоколе.
2. Подкомитет по предупреждению выполняет свою работу в рамках Устава Организации Объединенных Наций и руководствуется его целями и принципами, а также нормами Организации Объединенных Наций, касающимися обращения с лицами, лишенными свободы.
3. Подкомитет по предупреждению также руководствуется принципами конфиденциальности, беспристрастности, неизбирательности, универсальности и объективности.
4. Подкомитет по предупреждению и государства-участники сотрудничают в деле осуществления настоящего Протокола.

Статья 3

Каждое государство-участник создает, назначает или поддерживает на национальном уровне один или несколько органов для посещений в целях предупреждения пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (далее именуемых «национальный превентивный механизм»).

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, лишенные свободы, по распоряжению государственного органа или по его указанию, либо с его ведома или молчаливого согласия (далее именуемые «места содержания под стражей»). Эти посещения осуществляются с целью усиления, при необходимости, защиты таких лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и 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.

ЧАСТЬ II

Подкомитет по предупреждению

Статья 5

1. Подкомитет по предупреждению состоит из десяти членов. После сдачи на хранение пятидесятой ратификационной грамоты или документа о присоединении к настоящему Протоколу число членов Подкомитета увеличивается до 25 человек.
2. Члены Подкомитета по предупреждению выбираются из числа лиц, обладающих высокими моральными качествами и имеющих подтвержденный опыт работы в области отправления правосудия, в частности уголовного, в пенитенциарной системе или полиции, либо в различных областях, имеющих отношение к обращению с лишенными свободы лицами.
3. При создании Подкомитета по предупреждению надлежащее внимание уделяется необходимости справедливого географического распределения и представленности различных форм культуры и правовых систем государств-участников.
4. При создании Подкомитета по предупреждению внимание также уделяется сбалансированному гендерному представительству на основе принципов равенства и недискриминации.
5. В состав Подкомитета по предупреждению может входить не более одного гражданина одного и того же государства.
6. Члены Подкомитета по предупреждению выполняют свои функции в личном качестве, они должны быть независимыми и беспристрастными и иметь возможность эффективно работать в составе Подкомитета.

Статья 6

1. Каждое государство-участник может, в соответствии с пунктом 2, выдвинуть двух кандидатов, обладающих квалификацией и отвечающих требованиям, изложенным в статье 5, и при этом оно представляет подробную информацию о квалификации кандидатов.
2. (a) Кандидаты должны иметь гражданство государства - участника настоящего Протокола:
(b) по меньшей мере один из двух кандидатов, выдвинутых государством-участником, должен иметь гражданство этого государства-участника;
(c) в состав Подкомитета по предупреждению может быть выдвинуто не более двух кандидатов, являющихся гражданами одного и того же государства-участника;

- (d) до того как какое-либо государство-участник выдвигает кандидатом гражданина другого государства-участника, оно запрашивает и получает на то согласие этого государства-участника.
- 3. Не менее чем за пять месяцев до начала совещания государств-участников, на котором будут проводиться выборы, Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций направляет государствам-участникам письмо с предложением представить своих кандидатов в трехмесячный срок. Генеральный секретарь представляет список всех выдвинутых таким образом кандидатов в алфавитном порядке с указанием государств-участников, которые их выдвинули.

Статья 7

1. Члены Подкомитета по предупреждению избираются следующим образом:
 - (a) главное внимание уделяется выполнению требований и критериев статьи 5 настоящего Протокола;
 - (b) первые выборы проводятся не позднее, чем через шесть месяцев после вступления в силу настоящего Протокола;
 - (c) государства-участники избирают членов Подкомитета по предупреждению тайным голосованием;
 - (d) выборы члена Подкомитета по предупреждению проходят на совещаниях государств-участников, созываемых Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций каждые два года. На этих совещаниях, на которых кворум составляют две трети числа государств-участников, избранными в Подкомитет членами считаются лица, набравшие наибольшее число голосов и абсолютное большинство голосов присутствующих и участвующих в голосовании представителей государств-участников.
2. Если в ходе выборов два гражданина какого-либо государства-участника получают право работать в составе Подкомитета по предупреждению, членом Подкомитета становится кандидат, набравший наибольшее число голосов. Если эти граждане получили одинаковое количество голосов, применяется следующая процедура:
 - (a) если только один кандидат был выдвинут государством-участником, гражданином которого он является, этот гражданин становится членом Подкомитета по предупреждению;
 - (b) если оба кандидата были выдвинуты государством-участником, гражданами которого они являются, то проводится раздельное тайное голосование для определения того, какой из этих граждан станет членом Подкомитета по предупреждению;
 - (c) если ни один из кандидатов не был выдвинут государством-участником, гражданином которого он является, то проводится раздельное тайное голосование для определения того, какой из этих кандидатов станет членом Подкомитета по предупреждению.

Статья 8

В случае смерти или ухода в отставку одного из членов Подкомитета по предупреждению или в случае невозможности выполнения им по какой-либо иной причине функций члена Подкомитета, государство-участник, которое выдвинуло его кандидатуру, назначает другое имеющее право быть избранным лицо, обладающее квалификацией и удовлетворяющее требованиям, изложенным в статье 5, с учетом необходимости обеспечить надлежащую сбалансированность между различными областями компетенции, на срок полномочий до следующего совещания государств-участников при условии утверждения его большинством государств-участников. Утверждение считается состоявшимся, если только в течение шести недель после извещения Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций о предполагаемом назначении половина или более половины государств-участников не выскажутся против такого назначения.

Статья 9

Члены Подкомитета по предупреждению избираются сроком на четыре года. Они могут быть переизбраны один раз в случае выдвижения их кандидатур. Срок полномочий половины числа членов, избранных на первых выборах, заканчивается по истечении двухлетнего периода; сразу же после первых выборов имена этих членов определяются жеребьевкой, которую проводит Председатель совещания, упомянутого в подпункте d) пункта 1 статьи 7.

Статья 10

1. Подкомитет по предупреждению избирает своих должностных лиц на двухгодичный срок. Они могут быть переизбраны.
2. Подкомитет по предупреждению устанавливает свои правила процедуры. Эти правила процедуры предусматривают, в частности, что:
 - (a) кворум составляют половина числа членов плюс один;
 - (b) решения Подкомитета по предупреждению принимаются большинством голосов присутствующих членов;
 - (c) заседания Подкомитета по предупреждению являются закрытыми.
3. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций созывает первое совещание Подкомитета по предупреждению. После своего первого совещания Подкомитет проводит свои последующие совещания с интервалом, установленным в его правилах процедуры. Подкомитет и Комитет против пыток проводят свои сессии одновременно по крайней мере один раз в год.

ЧАСТЬ III

Мандат подкомитета по предупреждению

Статья 11

Подкомитет по предупреждению:

- (а) посещает места, упомянутые в статье 4, и представляет рекомендации государствам-участникам относительно защиты лишенных свободы лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания;
- (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;
- (c) Сотрудничает в целях предупреждения пыток в целом с соответствующими органами и механизмами Организации Объединенных Наций, а также с международными, региональными и национальными учреждениями или организациями, действующими в интересах усиления защиты лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.

Статья 12

Для того чтобы Подкомитет по предупреждению мог выполнять свой мандат, изложенный в статье 11, государства-участники обязуются:

- (а) принимать Подкомитет по предупреждению на своей территории и предоставлять ему доступ к местам содержания под стражей, определенным в статье 4 настоящего Протокола;
- (b) предоставлять всю соответствующую информацию, которую Подкомитет по предупреждению может запросить в целях оценки потребностей и мер, которые должны быть приняты для усиления защиты лишенных свободы лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания;

- (с) поощрять и облегчать контакты между Подкомитетом по предупреждению и национальными превентивными механизмами;
- (d) изучать рекомендации Подкомитета по предупреждению и вступать в диалог с ним относительно возможных мер по осуществлению.

Статья 13

1. Подкомитет по предупреждению, вначале с помощью жеребьевки, устанавливает программу регулярных посещений государств-участников в целях выполнения своего мандата, установленного в статье 11.
2. После проведения консультаций Подкомитет по предупреждению уведомляет о своей программе государства-участники, с тем чтобы они без промедления могли бы принять необходимые практические меры для осуществления посещений.
3. Посещения проводятся по крайней мере двумя членами Подкомитета по предупреждению. При необходимости, эти члены могут сопровождаться экспертами, имеющими подтвержденный опыт работы и знания в областях, охватываемых настоящим Протоколом, которые избираются из списка экспертов, подготовленного на основе предложений, высказанных государствами-участниками, Управлением Верховного комиссара по правам человека Организации Объединенных Наций и Центром Организации Объединенных Наций по предупреждению международной преступности. При подготовке этого списка соответствующие государства-участники предлагают не более пяти национальных экспертов. Соответствующее государство-участник может отклонить кандидатуру предложенного для посещения эксперта, после чего Подкомитет предлагает другого эксперта.
4. Если Подкомитет по предупреждению сочтет это необходимым, он может предложить организовать краткое последующее посещение после проведения регулярного посещения.

Статья 14

1. С тем чтобы Подкомитет по предупреждению мог выполнять свой мандат, государства - участники настоящего Протокола обязуются предоставлять ему:
 - (a) неограниченный 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;
 - (b) неограниченный доступ к любой информации, касающейся обращения с этими лицами, а также условий их содержания под стражей;
 - (c) в соответствии с пунктом 2 - неограниченный доступ ко всем местам содержания под стражей, их сооружениям и объектам;
 - (d) возможность проводить частные беседы с лишенными свободы лицами без свидетелей, лично или, при необходимости, через переводчика, а также с любым другим лицом, которое, по мнению Подкомитета по предупреждению, может представить соответствующую информацию;

- (е) право беспрепятственно выбирать места, которые он желает посетить, и лиц, с которыми он желает побеседовать.
2. Возражения в отношении посещения конкретного места содержания под стражей могут основываться лишь на возникших в срочном порядке и убедительных соображениях, касающихся национальной обороны, государственной безопасности, стихийных бедствий или серьезных беспорядков в месте предполагаемого посещения, которые временно препятствуют проведению такого посещения. Объявление чрезвычайного положения как такового не может приводиться государством-участником в качестве причины для возражения против проведения посещения.

Статья 15

Ни один орган или должное лицо не может назначать, применять, разрешать или допускать любую санкцию в отношении любого лица или организации за сообщение Подкомитету по предупреждению или его членам любой информации, будь то правдивой или ложной, и ни одно такое лицо или организация не могут быть каким-либо иным образом ущемлены.

Статья 16

1. Подкомитет по предупреждению направляет свои рекомендации и замечания в конфиденциальном порядке государству-участнику и, при необходимости, национальному механизму.
2. Подкомитет по предупреждению публикует свой доклад вместе с любыми замечаниями соответствующего государства-участника в случае поступления соответствующей просьбы от государства-участника. Если государство-участник предал гласности часть доклада, Подкомитет может опубликовать доклад полностью или частично. Вместе с тем данные личного характера не могут публиковаться без прямо выраженного согласия соответствующего лица.
3. Подкомитет по предупреждению представляет открытый ежегодный доклад о своей деятельности Комитету против пыток.
4. Если государство-участник отказывается сотрудничать с Подкомитетом по предупреждению в соответствии со статьями 12 и 14 или отказывается принимать меры для улучшения положения в свете рекомендаций Подкомитета, Комитет против пыток может по просьбе Подкомитета, после того, как государство-участник получит возможность изложить свои соображения, принять большинством голосов своих членов решение выступить с публичным заявлением по данному вопросу или опубликовать доклад Подкомитета.

ЧАСТЬ IV

Национальные превентивные механизмы

Статья 17

Не позднее чем через один 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.

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 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 и функционирования национальных учреждений по защите и поощрению прав человека.

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 и 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 и наказания с учетом соответствующих норм Организации Объединенных Наций.
- (c) представлять предложения и замечания, касающиеся действующего законодательства или законопроектов.



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.
- (b) 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.
- (d) возможность проводить частные беседы с лишенными свободы лицами 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.
- (f) право устанавливать контакты с Подкомитетом по предупреждению, направлять ему информацию и встречаться с ним.

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

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.

ЧАСТЬ V

Заявление

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.

ЧАСТЬ VI

Финансовые положения

Статья 25

1. Расходы, понесенные Подкомитетом по предупреждению в ходе осуществления настоящего Протокола, покрываются Организацией Объединенных Наций.
2. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций обеспечивает необходимый персонал и условия для эффективного осуществления функций Подкомитета по предупреждению в соответствии с настоящим Протоколом.

Статья 26

1. В соответствии с надлежащей процедурой Генеральной Ассамблеи создается Специальный фонд, управляемый в соответствии с финансовыми положениями и правилами Организации Объединенных Наций, для оказания помощи в финансировании осуществления рекомендаций, вынесенных Подкомитетом по предупреждению государству-участнику после посещения, а также образовательных программ национальных превентивных механизмов.
2. Этот Специальный фонд может финансироваться за счет добровольных взносов, выплачиваемых правительствами, межправительственными и неправительственными организациями и другими частными или государственными образованиями.

ЧАСТЬ VII

Заключительные положения

Статья 27

1. Настоящий Протокол открыт для подписания любым государством, подписавшим Конвенцию.
2. Настоящий Протокол подлежит ратификации любым государством, ратифицировавшим Конвенцию или присоединившимся в ней. Ратификационные грамоты сдаются на хранение Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций.
3. Настоящий Протокол открыт для присоединения любого государства, которое ратифицировало Конвенцию или присоединилось к ней.
4. Присоединение осуществляется путем сдачи на хранение Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций документа о присоединении.
5. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций информирует все государства, которые подписали настоящий Протокол или присоединились к нему, о сдаче на хранение каждой ратификационной грамоты или документа о присоединении.

Статья 28

1. Настоящий Протокол вступает в силу на 30-й день после сдачи на хранение Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций 20-й ратификационной грамоты или документа о присоединении.
2. Для каждого государства, которое ратифицирует настоящий Протокол или присоединяется к нему после сдачи на хранение Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций двадцатой ратификационной грамоты или документа о присоединении, настоящий Протокол вступает в силу на 30-й день после сдачи на хранение его собственной ратификационной грамоты или документа о присоединении.

Статья 29

Положения настоящего Протокола распространяются на все части федеративных государств без каких-либо ограничений или исключений.

Статья 30

Какие-либо оговорки к настоящему протоколу не допускаются.

Статья 31

Положения настоящего Протокола не затрагивают обязательств государств-участников по любым региональным конвенциям, основанным на системе посещений мест содержания под стражей. Подкомитету по предупреждению и органам, учрежденным в соответствии с такими региональными конвенциями,

предлагается консультироваться и сотрудничать друг с другом, с тем чтобы избежать дублирования и обеспечивать эффективное достижение целей настоящего Протокола.

Статья 32

Положения настоящего Протокола не затрагивают обязательств государств-участников по четырем Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года и Дополнительным протоколам к ним от 8 июня 1977 года, а также прав любого государства разрешать Международному комитету Красного Креста посещать места содержания под стражей в ситуациях, не охватываемых международным гуманитарным правом.

Статья 33

1. Любое государство-участник может в любое время денонсировать настоящий Протокол путем направления письменного уведомления Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций, который затем информирует об этом другие государства - участники настоящего Протокола и Конвенции. Денонсация вступает в силу по истечении одного года после получения Генеральным секретарем такого уведомления.
2. Такая денонсация не освобождает государство-участника от его обязательств по настоящему Протоколу в связи с любым действием или ситуацией, которые имели место до даты вступления денонсации в силу, или мерами, которые Подкомитет по предупреждению решил или может решить принять в отношении соответствующего государства-участника, и денонсация никоим образом не наносит ущерба продолжающемуся рассмотрению любого вопроса, который уже рассматривался Подкомитетом до даты вступления денонсации в силу.
3. После даты вступления в силу объявленной государством-участником денонсации Подкомитет по предупреждению не может начинать рассмотрение любого нового вопроса, касающегося этого государства.

Статья 34

1. Любое государство - участник настоящего Протокола может предложить поправку и направить ее Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций. Генеральный секретарь затем препровождает предложенную поправку государствам - участникам настоящего Протокола с просьбой сообщить ему, согласны ли они с созывом конференции государств-участников с целью рассмотрения этого предложения и проведения по нему голосования. Если в течение четырех месяцев с даты направления такого письма по меньшей мере одна треть государств-участников выскажется за такую конференцию, Генеральный секретарь созывает конференцию под эгидой Организации Объединенных Наций. Любая поправка, принятая большинством в две трети присутствующих и участвующих в голосовании на этой конференции государств-участников, направляется Генеральным секретарем всем государствам-участникам для принятия.

2. Поправка, утвержденная в соответствии с пунктом 1 настоящей статьи, вступает в силу после ее принятия большинством в две трети государств - участников настоящего Протокола в соответствии с их конституционными процедурами.
3. После вступления поправок в силу они становятся обязательными для тех государств-участников, которые их приняли, а для других государств-участников остаются обязательными положения настоящего Протокола и любые предшествующие поправки, которые были ими приняты.

Статья 35

Членам Подкомитета по предупреждению и членам национальных превентивных механизмов предоставляются привилегии и иммунитеты, которые необходимы для независимого осуществления ими своих функций. Членам Подкомитета предоставляются привилегии и иммунитеты, перечисленные в разделе 22 Конвенции о привилегиях и иммунитетах Организации Объединенных Наций от 13 февраля 1946 года, с соблюдением положений раздела 23 той же Конвенции.

Статья 36

При посещении государства-участника члены Подкомитета по предупреждению без ущерба для положений и целей настоящего Протокола и тех привилегий и иммунитетов, которыми они могут пользоваться:

- (а) соблюдают законы и нормы государства посещения; и
- (б) воздерживаются от любых действий или деятельности, не совместимых с беспристрастным и международным характером их обязанностей.

Статья 37

1. Настоящий Протокол, английский, арабский, испанский, китайский, русский и французский тексты которого являются равно аутентичными, сдается на хранение Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций.
2. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций направляет заверенные экземпляры настоящего Протокола всем государствам.

*Принципы, касающиеся
статуса национальных
учреждений, занимающихся
поощрением и защитой
прав человека
[Парижские принципы]*

(выдержки)

Приложение



Полномочия и функции

(...)

2. Национальное учреждение наделяется как можно более широкими полномочиями, которые четко излагаются в конституционном или законодательном акте, определяющем его состав и круг его ведения.
3. Национальное учреждение осуществляет, в частности, следующие функции:
 - (a) представляет правительству, парламенту и любому другому компетентному органу на консультативной основе, по просьбе заинтересованных органов или в порядке осуществления своего права рассматривать любой вопрос без обращения в более высокую инстанцию, мнения, рекомендации, предложения и доклады по вопросам, касающимся поощрения и защиты прав человека; национальное учреждение может принять решение о передаче их гласности; эти заключения, рекомендации, предложения и доклады, а также любая прерогатива национального учреждения относятся к следующим областям:
 - (b) поощряет и обеспечивает согласование национального законодательства, правил и практики с международными документами по правам человека, участником которых является данное государство, и их эффективное осуществление;
 - (c) содействует ратификации вышеупомянутых документов или присоединению к ним и обеспечивает их осуществление;
 - (d) участвует в подготовке докладов, которые государства должны представлять органам и комитетам Организации Объединенных Наций, а также региональным учреждениям во исполнение своих договорных обязательств и, в случае необходимости, выражать свое мнение по этому вопросу, должным образом соблюдая их независимость;
 - (e) сотрудничать с Организацией Объединенных Наций и любыми другими организациями системы Организации Объединенных Наций, региональными учреждениями и национальными учреждениями других стран, компетентными в вопросах поощрения и защиты прав человека;

Состав и гарантии независимости и плюрализма

1. Состав национального учреждения и порядок назначения его членов, путем выборов или иным способом, устанавливаются в соответствии с процедурой, предусматривающей все необходимые гарантии обеспечения плюралистического представительства общественных сил (гражданского общества), участвующих в деятельности по поощрению и защите прав человека, в частности путем использования полномочий, позволяющих установить эффективное сотрудничество с представителями, или посредством участия представителей:
 - (a) неправительственных организаций, занимающихся вопросами прав человека и борьбы против расовой дискриминации, профсоюзов, соответствующих общественных и профессиональных организаций, например ассоциации юристов, врачей, журналистов и видных ученых;
 - (b) различных философских и религиозных течений;
 - (c) университетов и квалифицированных экспертов;
 - (d) парламента;
 - (e) правительственных ведомств (в этом случае их представители участвуют в рассмотрении вопросов лишь в качестве консультантов).
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.
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 национального учреждения.

Методы работы

В рамках своей деятельности национальное учреждение:

- (a) свободно рассматривает любые вопросы, относящиеся к сфере его ведения, независимо от того, были ли они представлены правительством или приняты к рассмотрению без обращения к более высокой инстанции, по предложению его членов или любого заявителя;
- (b) заслушивает любое лицо и получает любую информацию и любые документы, необходимые для оценки ситуаций, относящихся к сфере его ведения;
- (c) обращается к общественности непосредственно или через любой печатный орган, особенно для предания гласности своих мнений и рекомендаций;
- (d) проводит заседания на регулярной основе и, в случае необходимости, с участием всех своих членов после их надлежащего уведомления;
- (e) по мере необходимости образует из своих членов рабочие группы и создает местные или региональные отделения для содействия в осуществлении его функций;
- (f) проводит консультации с другими судебными и несудебными органами, занимающимися поощрением и защитой прав человека (в частности, омбудсменами, арбитрами или другими аналогичными органами);
- (g) учитывая ту основополагающую роль, которую играют неправительственные организации в расширении деятельности национальных учреждений, развивает связи с неправительственными организациями, занимающимися поощрением и защитой прав человека, социальным и экономическим развитием, борьбой против расизма, защитой особо уязвимых групп (в частности детей, трудящихся-мигрантов, беженцев, лиц с физическими и умственными недостатками) или другими специальными вопросами.