



Национальный Превентивный Механизм
Республики Казахстан- оценка
существующих механизмов в свете
обязательств, предусмотренных
Факультативным Протоколом к Конвенции
ООН Против Пыток

Др. Элина Штейнерте
Бристольский Университет,
Великобритания

Природа обязательств содержащихся в ФПКПП

- Традиционные методы наблюдения за соблюдением международных прав человека отсутствуют в ФПКПП;
- Основное обязательство государств-участников: учреждение национального превентивного механизма (НПМ);
- Что представляет собой НПМ?
 - Статья 18 ФПКПП:
 - Функциональная независимость;
 - Независимость персонала;
 - Необходим компетентный персонал и привлечение экспертов со стороны ;
 - Необходимые ресурсы;
 - Уделить должное внимание «Принципам, Касающимся Статуса Национальных Учреждений По защите и Поощрению Прав Человека», известным также как Парижские Принципы.

Выбор, сделанный странами- участниками в отношении НПМ

Три тенденции в мире:

- **Назначение существующих Национальных организаций по правам человека:** Комиссии по правам человека (как например, в Мексике и в Маврикии) или офисы Омбудсмана (как например, в Дании, Армении, Швеции и Коста-Рике);
- **Назначение нескольких организаций, совместно выполняющих функции НПМ: Новая Зеландия (5 организаций):** Комиссия по правам человека (в качестве центрального органа), Офис Омбудсмана, Независимый Орган наблюдения за полицейскими (Independent Police Conduct Authority), Офис уполномоченного по правам детей и офис Инспектора армейских пенитенциарных учреждений, а также офис генерального судебного адвоката вооруженных сил (Inspector of Service Penal Establishments of the Office of the Judge Advocate General of the Armed Forces) или Словения и Молдова, в которых мандат НПМ выполняется соответствующими офисами Омбудсмана совместно с местными НПО;
- **Создание абсолютно новой организации для НПМ:** Франция – генеральный инспектор мест лишения свободы; Сенегал - Офис национального наблюдателя за местами лишения свободы; создаваемый Национальный комитет по предупреждению пыток в Парагвае.

Институциональные характеристики НПМ

- Обязательство государства-участника ‘создать’, ‘поддерживать’ или ‘определить’: государство-участник может свободно выбирать между тремя возможностями, но НПМ должен быть создан.
- Ссылка на Парижские Принципы в Статье 18 (4) ФПКПП :
 - Качество процесса выбора: объемность, открытость и прозрачность;
 - Национальная группа против пыток в Казахстане
 - Правовая основа: содержится в Конституции (обеспечивает большую степень легитимности и дополнительные гарантии независимости, но сложнее изменить) или обычный законодательный инструмент (легче изменить, но не имеет конституционного статуса):
 - Институт Омбудсмана создан в соответствии с Указом Президента; обычное законодательство содержит предпосылки для общественных наблюдательных комиссий (ОНК), а функциональные детали содержатся в Постановлениях Правительства.
 - Рекомендации Венецианской Комиссии: ‘закрепление’ института Омбудсмана в тексте Конституции с более подробным описанием в тексте обычного законодательства.

Институциональные характеристики НПМ (продолжение)

- **Независимость:**
 - Функциональная независимость:
 - **Бюджетные рамки НПМ: адекватное финансирование для работы НПМ; ‘защита’ бюджета НПМ; свобода действия и решений касательно расходования бюджетных средств.**
 - **Беспрепятственная работа – Парижские Принципы, Методы работы:**
 - **Ограничение компетенций Омбудсмена рассматривать жалобы и ограничения на операционную свободу ОНК.**
 - **Привилегии и иммунитет – Статья 35 ФПКПП.**

Институциональные характеристики НПМ (продолжение)

○ **Независимость персонала**

- Процедуры назначения и отстранения: справедливость, открытость, объемность и прозрачность;
 - Статья 8 Указа относительно Омбудсмана: Назначение и отстранение Президентом; общее значимое вовлечение исполнительного органа в процесс.
 - Право Омбудсмана принимать решения в отношении своего персонала.
 - Создание ОНК: инклюзивный процесс, но формирование органов неясно в данном Указе.
- Состав: разнообразие технических экспертных знаний; представительство полов и меньшинств (Статья 18 (2) ФПКПП):
 - Ограничения в формулировке Статьи 7 Указа по Омбудсмену;
 - Указ по Центру поддержки работы Омбудсмана – отсутствие положений по разнообразию.
 - Трудности ОНК по привлечению членов, хотя, похоже, разнообразие присутствует.

Деятельность НПМ

- Работа НПМ описывается в Статьях 19-23 ФПКПП;
- Широкое определение 'лишения свободы', содержащееся в Статье 4 ФПКПП охватывает не только такие «традиционные места» как тюрьмы и полицейские камеры, но также 'менее традиционные', например, психиатрические клиники, транзитные зоны в международных аэропортах и т.д.;
 - Статья 15 (5) Указа по Омбудсмену: частные учреждения; разрешение Центра на посещение – неясно;
 - ОНК : сообщили о трудностях доступа в места лишения свободы в воинских частях.
- Мандат на предупреждение:
 - Посещения мест лишения свободы:
 - Акцент внимания посещения - предупреждение;
 - Частота и система посещений;
 - Внезапные визиты;
 - Рекомендации и последующее наблюдение – соответствующее обязательство стран – участниц по Статье 22 ФПКПП.

Деятельность НПМ (продолжение)

- Мандат на предупреждение (продолжение):
 - Преамбула к ФПКПП (параграф 5): *‘эффективное предупреждение (...) требует обучения, а также сочетания различных законодательных, административных, судебных и других мер’.*
- Статья 19 (с) ФПКПП – НПМ должен иметь право подавать предложения и комментарии по существующему акту или проекту законодательства;
 - ОНК - нет таких прав и вообще мандат ограничивается только посещением;
 - Омбудсмен- может ‘вносить вклад’ в улучшение законодательства (Статья 19 Указа); не имеет полномочий, например, способствовать правовому образованию в области прав человека.
 - Центр: Статья 9 предоставляет широкие полномочия.
- Потенциальные трудности: традиционный квази-юридический мандат офисов Омбудсмена и проактивный мандат НПМ: Офис Омбудсмена в Казахстане должен будет адаптироваться, и потребуются смещение акцентов в его отношении, мышлении и методологии.

Деятельность НПМ (продолжение)

- Отчеты НПМ: Статья 23 ФПКПП требует, чтобы НПМ готовил ежегодные отчеты, которые государства обязаны публиковать и рассылать.
- В Отчетах акцент должен быть сделан на мандате НПМ, который должен отражать его превентивный характер и публичность.
 - В Казахстане Омбудсмен подает отчет Президенту; предоставление отчета в законодательный орган не требуется, и государство не несет ответственность за рассылку отчетов; акцент внимания в отчете.
 - ОНК – положения по ежегодной отчетности отсутствуют.
- Работа с Подкомитетом по Предупреждению пыток (ППП): Статья 20 (f) ФПКПП дает НПМ право устанавливать контакты с ППП, отправлять информацию и встречаться с ППП.

Трудности, которые следует учитывать в процессе создания НПМ в Казахстане

- Создание НПМ – нелегкая задача, и многие государства – участники ФПКПП сталкиваются с трудностями; возможно, потребуется провести корректировку после того, как НПМ начнёт работу.
- Выбранный НПМ для Казахстана должен отражать конкретные геополитические, социальные и культурные, а также правовые особенности страны;
- Процесс выбора НПМ должен быть объемным и прозрачным с тем, чтобы обеспечить использование наилучшей модели, а также гарантировать законность данного органа.
- Если вовлечен Омбудсмен: необходим здоровый баланс между работой НПМ и функциями решения вопросов по жалобам;
- Доступ во все места лишения свободы, как это определено в ФПКПП: тематический и географический – значимость выполняемой ОНК работы в регионах;
- Половое представительство, разнообразие опыта и экспертных знаний, а также представительство меньшинств;
- Система регулярных посещений;
- Другие превентивные действия;
- Необходимо учитывать существующие механизмы, которые уже накопили значительный опыт и экспертные знания.