



Конференция КПП - АПП
Новые партнерские связи в области предупреждения пыток в Европе
Информационный документ
6 ноября 2009 года

I. Введение

В наше время пытки признаны международным сообществом как одна из наиболее жестоких форм унижения человеческого достоинства, которая подвергается активному осуждению, где бы и когда бы ни было это не происходило. Всеобщий запрет на пытки был установлен сразу же после Второй мировой войны, во время которой во имя нетерпимых идеологических постулатов совершались бесчисленные варварские акты. С тех пор в борьбе против актов пыток были приняты многочисленные международные документы, самыми известными из которых являются Конвенция против пыток¹ на уровне Организации Объединенных Наций, а также Европейская конвенция о правах человека² и Европейская конвенция о предупреждении пыток³ на европейском уровне. Запрет на пытки и бесчеловечное и унижающее достоинство обращение является одним из тех немногих прав человека, которые не позволяют каких-либо исключений. Тем не менее, существует слишком много государств, в которых по-прежнему распространен риск пыток и других форм жестокого обращения со стороны государственных служащих.

Не всегда просто установить, подвергалось ли или пострадало ли лицо от акта жестокого обращения во время лишения свободы. Во-первых, такие действия, как правило, осуществляются в изолированных местах содержания под стражей со стороны должностных лиц, которые полагают, что они не понесут какой-либо ответственности за свои действия. Во-вторых, лица, подвергавшиеся актам жестокого обращения, не всегда хотят рассказать о том, что они претерпели, а тем более делать заявления в отношении ответственных за это лиц или организаций. В-третьих, физические следы (если таковые и были) могут отсутствовать к тому

¹ Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. Вступила в силу 26 июня 1987 года.

² Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, принята в Риме 4.XI.1950 (см.: www.echr.coe.int)

³ Европейская конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, [CPT/Inf/C \(2002\) 1](#), принята в Страсбурге 26.XI.1987.

времени, когда лицо обращается с такой жалобой. В-четвертых, может не существовать независимых структур, которые позволяют подавать жалобы на жестокое обращение, на основании которых проводятся эффективные расследования. Кроме того, судебные процедуры зачастую слишком затянуты и создают много препятствий, и в течение этого периода такое лицо вынуждено вновь переживать свои страдания, испытанные в результате жестокого обращения.

В силу этих и других причин большое внимание уделялось созданию механизмов по предупреждению актов пыток до того, как они произойдут, вместо того, чтобы ожидать их и затем устранять их последствия. На национальном и международном уровне создание профессиональных органов, которым поручено проведение инспекции и мониторинга за местами содержания под стражей оказалось одним из наиболее эффективных средств по предупреждению пыток и иных форм жестокого обращения. Такие инициативные подходы дополняют реагирование со стороны существующей судебной системы, для того чтобы серьезно наказывать за акты жестокого обращения со стороны государственных служащих, и они должны использоваться одновременно для предупреждения пыток и борьбы с атмосферой безнаказанности, создающейся в правоохранительных органах и других государственных учреждениях. В ряде стран сами правоохранительные органы и другие госучреждения приветствовали меры по дополнительному надзору и подотчетности в их отношении, как основу для заявленной политики "нулевой терпимости" в отношении жестокого обращения.

Европейская архитектура независимых органов мониторинга состоит сейчас из Европейского комитета по предупреждению пыток (КПП), подкомитета ООН по предупреждению пыток (ППП) и различных форм Национальных превентивных механизмов (НПМ). Помимо этого во многих европейских государствах существует активное гражданское общество, которое также играет определенную роль в сфере мониторинга. Кроме того, в той или иной степени существуют внутренние формы контроля за действиями государственных служащих, а в некоторых случаях были созданы и специализированные независимые органы по рассмотрению жалоб.

Нижеизложенные разделы посвящены КПП, ППП и НПМ, что находится в центре внимания Конференции по новым партнерским связям в области предупреждения пыток в Европе.

II. Европейский Комитет по предупреждению пыток (КПП)

КПП вдохновлялся работой Международного комитета Красного Креста, который впервые выдвинул понятие защиты лиц, находящихся под стражей, благодаря системе посещения мест содержания под стражей экспертами и независимыми органами. Предложение о Европейском договоре было выдвинуто на Ассамблее Совета Европы, на основе проекта Европейской конвенции, разработанной

Международной комиссией юристов и швейцарским Комитетом против пыток⁴ (ныне переименованный в Ассоциацию по предупреждению пыток).

КПП был создан в 1989 году после ратификации Европейской конвенции по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (ЕКПП) со стороны семи государств-членов Совета Европы. На настоящий момент Конвенцией связаны все 47 государств-членов, и одним из условий для любого нового государства-члена получить предложение вступить в Совет Европы является присоединение к данной Конвенции.

Как заявил КПП в своем первом Общем докладе, его обязанности шире, чем просто сообщать об утверждениях о пытках или бесчеловечном или унижающем достоинство обращении; "он должен скорее анализировать общие условия, связанные с предполагаемыми нарушениями, и, в случае необходимости, предлагать пути как для скорейшего прекращения злоупотреблений, так и в отношении предупреждения и повторения таких актов в будущем". Для того чтобы Комитет мог осуществлять свою работу эффективно, ему предоставлены широкие полномочия по посещению любого места под юрисдикцией государства, в котором лицо лишено свободы, причем в любое время, а также получать доступ к информации, которая требуется для выполнения задач КПП. Помимо этого, КПП может проводить наедине собеседование с лицами, лишенными свободы.

На 25 октября 2009 года КПП провел 277 посещений, из них 168 – периодических, а 109 – целевых (то есть таких посещений, которые потребовались в силу возникших обстоятельств). Проводя от 18 до 20 посещений в год, КПП стремится обеспечить, чтобы периодические посещения проводились в большинстве государств-участников в среднем один раз в четыре года. На основании посещения готовится доклад, который представляется государству наряду с рекомендациями, комментариями и запросами об информации, при этом государству дается или три, или шесть месяцев для ответа⁵. Доклад КПП о посещении остается конфиденциальным, если только соответствующее государство не разрешит его публикацию. Однако следует отметить, что, в соответствии с утвердившейся практикой, подавляющее большинство государств разрешает публикацию отчета о посещении, как правило, вместе с ответом властей на такой доклад. На 25 октября 2009 года было опубликовано 222 доклада КПП о посещениях, а также ответов на них.

В 1989 году "разработка Конвенции и создание КПП были революционными шагами для международного сообщества. Впервые группа государств создала международный орган независимых экспертов (...), которому было предоставлено беспрецедентное право въезжать на территорию суверенных государств и

⁴ Идея создать механизм, основанный на посещениях, для оказания помощи государствам в предупреждении жестокого обращения в местах лишения свободы была выдвинута Жан-Жаком Готье, швейцарским банкиром на пенсии. Через швейцарский Комитет против пыток он неустанно вел кампанию за создание такого механизма на уровне ООН, а когда этот процесс привлек внимание этой организации, обратился к европейскому уровню.

⁵ Как правило, в докладах о целевом визите содержится просьба предоставить ответ в течение трех месяцев, а на основании периодического визита – в течение шести месяцев.

*посещать все места, где содержатся лица, лишённые свободы государственным органом"*⁶.

Двадцать лет спустя сама идея, что места лишения свободы открыты для внешнего надзора со стороны независимых международных и национальных органов, уже не является революционной концепцией. Напротив, это рассматривается как часть обычной демократической подотчетности и процесса транспарентности в рамках функционирования государственной системы содержания под стражей.

III. Подкомитет по предупреждению пыток (ППП) Организации Объединенных Наций (ООН)

Долгожданное вступление в силу Факультативного протокола к Конвенции против пыток ООН (ФПКПП)⁷ 22 июня 2006 года представляет собой еще один значительный прорыв в процессе "нормализации" независимых режимов мониторинга.

ФПКПП впервые устанавливает "систему регулярных посещений", осуществляемых как международными, так и национальными превентивными органами. Международный аспект охватывается вновь созданным Подкомитетом ООН по предупреждению пыток (ППП), который был создан в декабре 2006 года, и в настоящее время включает десять независимых экспертов⁸.

В полномочиях по предупреждению в работе ППП имеется два широких аспекта. Во-первых, ППП поручено на регулярной основе осуществлять мониторинг всех мест заключения под стражей и для этого ему предоставлены широкие полномочия. Так же как и КПП, ППП может наедине проводить собеседования без свидетелей, как с лицами, лишёнными свободы, так и с другими лицами. На основании своих посещений ППП направляет рекомендации соответствующим властям с целью улучшения условий содержания под стражей и обращения с лицами, находящимися под стражей, а также в отношении функционирования мест лишения свободы. Эти рекомендации являются основой для установления и поддержания диалога в духе сотрудничества с соответствующими органами власти. Помимо своей "оперативной функции", ФПКПП предоставляет ППП функцию "ориентации". Таким образом, ППП не только имеет полномочия предоставлять консультации по толкованию ФПКПП, но также и оказывать помощь и давать свои рекомендации в отношении назначения, создания и функционирования НПМ.

С момента своего создания, ППП провел семь посещений в странах на разных континентах, а также установил одну договоренность в стране с эстонским НПМ. На сегодняшний день единственной европейской страной, которую посетил ППП, является Швеция (март 2008 года); доклад об этом посещении вместе с ответом

⁶ См. первый Общий доклад о деятельности КПП за период с ноября 1989 года по декабрь 1990 года, СРТ/Inf (91) 3, 20 февраля 1991 года, СРТ(91)3, пункт 97.

⁷ Принят Генеральной ассамблеей ООН на основании A/RES/57/199 18 декабря 2002 года.

⁸ В октябре 2010 года это число увеличится до 25 независимых экспертов.

государства были опубликованы в сентябре 2008 года⁹. Как и в отношении КПП, доклады о посещении со стороны ППП могут быть опубликованы только с разрешения заинтересованного государства- участника.

IV. Национальные превентивные механизмы (НПМ)

На национальном уровне государства-участника стороны берут на себя обязательство при ратификации ФПКПП поддерживать, назначать или создавать один или несколько национальных превентивных органов, которые также называют "Национальные превентивные механизмы" (НПМ). НПМ предоставлены полномочия на регулярной основе осуществлять мониторинг всех мест содержания под стражей и предлагать рекомендации и комментарии, для того чтобы предупреждать пытки и иное жестокое обращение. Они имеют также полномочия выдвигать предложения и замечания в отношении существующего законодательства или законопроектов.

Следует напомнить, что в ФПКПП содержатся базовые требования в отношении создания НПМ государством-участником. С самого начала нужно подчеркнуть, что НПМ должны быть независимы от правительственных органов, в том числе обладать функциональной независимостью. Это означает, что НПМ не должны находиться под эгидой какого-либо министерства или другого правительственного учреждения, а должны создаваться на основании собственного органического закона или конституционного положения. Сотрудники НПМ должны быть независимы; они не должны работать на правительство. Помимо этого, среди членов НПМ должны быть профессионально компетентные эксперты, в НПМ должно быть разумно обеспечено гендерное равновесие и включены представители этнических групп и меньшинств. НПМ должны также получать соответствующее финансирование. Наконец, НПМ должны быть предоставлены необходимые полномочия и гарантии, а для того чтобы осуществлять свои полномочия по предупреждению они должны, в частности, иметь доступ ко всем местам лишения свободы, к соответствующей информации и ко всем лицам, лишенным свободы. Государства должны также должным образом учитывать Принципы ООН, принятые в 1990 году, касающиеся статуса национальных учреждений по поощрению и защите прав человека – известных как Парижские принципы¹⁰, при создании НПМ.

Посещения мест лишения свободы, проводимые НПМ, в силу своего характера, проводятся более регулярно и часто, чем посещения со стороны международных превентивных органов. И хотя НПМ не связаны строгими правилами конфиденциальности, такими как действуют в отношении КПП и ППП, они могут решить не публиковать все свои доклады, как часть своей стратегии по поддержанию диалога и сотрудничества с властями. В настоящее время НПМ в разных странах

⁹ См. CAT/OP/SWE/1, 10 сентября 2008 года, с докладом можно ознакомиться по адресу: www.ohchr.org. Впоследствии КПП провел свое четвертое посещение Швеции в июне 2009 года. (См.: www.cpt.coe.int/en/states/swe.htm).

¹⁰ "Парижские принципы" предназначены для правозащитных организаций общего профиля, таких как национальные комиссии по правам человека, но в них включены и меры по обеспечению независимости организаций. См. Резолюцию Генеральной ассамблеи ООН A/RES/48/134 (Приложение) от 20 декабря 1993 года.

исходят из разных подходов в отношении публикации своих докладов, хотя государства-участники, на основании ФПКПП, взяли на себя обязательство публиковать и распространять ежегодные доклады НПМ. НПМ являются, совершенно очевидно, главным нововведением ФПКПП, и, скорее всего, станут основными участниками процессов для государств-участников и для КПП, в дополнение к ППП. НПМ представляют собой главную "добавочную стоимость" для государств-участников, как Европейской конвенции по предупреждению пыток, так и ФПКПП.

V. Проблема, связанная с мониторингом мест лишения свободы со стороны многочисленных органов на разных уровнях

На сегодняшний день 26 государств-членов Совета Европы ратифицировали как ФПКПП¹¹, так и ЕКПП. В отношении этих стран, места лишения свободы будут регулярно посещаться Национальным превентивным механизмом (НПМ)¹² и, на периодической основе, делегациями КПП и ППП.

В этой связи само существование в европейском регионе ряда органов, которым поручено осуществлять мониторинг мест содержания под стражей с целью предупреждения жестокого обращения, вызывает проблемы: например, с точки зрения сотрудничества, обмена информацией, выполнения рекомендаций, дублирования и параллелизма в работе, а также единства стандартов. При этом сами вызовы, связанные с этой беспрецедентной ситуацией, создают уникальную возможность строительства новых партнерских связей для укрепления эффективности предупреждения пыток в европейском регионе.

ФПКПП частично отвечает на некоторые из этих вызовов и создает основу для сотрудничества между разными уровнями органов мониторинга (на уровне ООН, на европейском и национальном уровнях). Во-первых, в нем предусматриваются сильные и прямые отношения между ППП и НПМ¹³. Во-вторых, ППП *"сотрудничает в целях предупреждения пыток в целом 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"*¹⁴. Помимо этого, ФПКПП также поощряет ППП и региональные органы в том, чтобы *"консультироваться и сотрудничать друг с другом, с тем чтобы избежать дублирования"*¹⁵.

¹¹ На сегодняшний день ФПКПП подписали дополнительно 11 европейских Государств-Сторон в Европейской конвенции о предупреждении пыток, а именно: Австрия, Бельгия, Ирландия, Исландия, Италия, Люксембург, Нидерланды, Норвегия, Португалия, Турция и Финляндия.

¹² Насколько известно АПП, только 19 государств из 26 государств-сторон в ФПКПП и в ЕКПП назначили свой НПМ. Дополнительная информация – см. Приложение.

¹³ См. ФПКПП, статьи 11 (b), 12 (c), 16 (1), 20 (f).

¹⁴ См. ФПКПП, статья 11(c).

¹⁵ См. ФПКПП, статья 31.

Со своей стороны, КПП регулярно заявлял о своей готовности сотрудничать с ППП и также признал, что *"Национальные превентивные механизмы, действующие на основании Факультативного протокола, будут среди важнейших партнеров КПП"*¹⁶.

Одним из дополнительных ответов на ряд вызовов, связанных с наличием нескольких органов в европейском регионе, которым поручено осуществлять мониторинг мест лишения свободы, является выполнение Европейского проекта НППМ¹⁷, который конкретно направлен на проведение интенсивной подготовки на местах и обмена наилучшей практикой для сотрудников НППМ. В рамках данного проекта предусматривается также организация тематических семинаров, ориентированных на конкретные общие потребности НППМ, а также содействие созданию активной сети европейских НППМ, благодаря чему будет учрежден форум для коллегиальных обменов (*Европейский проект НППМ*). Общая задача Европейского проекта НППМ состоит в том, чтобы укреплять предупреждение пыток на национальном уровне во всех государствах-членах Совета Европы и способствовать более углубленному пониманию общих стандартов в профилактической работе в этой области. Контекст Европейского проекта НППМ будет утвержден в Страсбурге 5 ноября 2009 года на первой встрече глав сети европейских НППМ.

VI. Конференция, посвященная новым партнерским связям

Конференция "Новые партнерские связи в области предупреждения пыток в Европе" организована в ознаменование 20-й годовщины вступления в силу ЕКПП. На ней впервые соберутся представители государств-членов Совета Европы, КПП, ППП, европейских НППМ, других международных органов и гражданского общества для обмена мнениями о том, как преодолевать эти новые вызовы и развивать новые партнерские связи.

В следующем разделе делается попытка дать некоторые ориентиры в отношении трех основных тем, которые были определены для обсуждения на пленарных сессиях и в тематических рабочих группах конференции. По каждой из этих трех тем, в частности, по обмену информацией, единообразие стандартов и эффективному выполнению рекомендаций, ниже излагается ряд вопросов и соображений. Нижеизложенные обсуждения дополняются списком тем и вопросов, которые могут быть обсуждены на разных сессиях конференции (см. Приложение I).

В данном разделе основное внимание уделяется трем основным участникам процессов предупреждения пыток в Европе на европейском уровне – а именно КПП, ППП и НППМ, но при этом нельзя недооценивать потенциальную роль других участников, что может также быть обсуждено дополнительно во время Конференции.

¹⁶ См. 16-й Общий доклад о деятельности КПП за период с 1 августа 2005 года по 31 июля 2006 года, СРТ/Inf (2006) 35, вступление.

¹⁷ Данный проект рассчитан на 2010-2011 годы и будет продолжаться до весны 2012 года. Он будет финансироваться на основании совместного проекта Европейского Союза – Совета Европы, а также Тростовым фондом в области прав человека.

1. Содействие обмену информацией между превентивными органами

Один из вызовов, с которым сталкиваются КПП, ППП и НПМ при выполнении своей работы по мониторингу, связан с обменом информацией.

Доступ к информации имеет важнейшее значение для эффективного осуществления превентивными органами своих задач. Это основополагающее требование отражено в Конвенциях, на основании которых были созданы КПП и ППП.

В пунктах 2 (b), (c) и (d) и в пункте 4 статьи 8 ЕКПП предусматривается, что сторона предоставит КПП следующие права доступа:

2. (b) полную информацию о местах содержания лиц, лишенных свободы;
 - (c) неограниченный доступ в любое место, где находятся лица, лишенные свободы, включая право передвижения внутри таких мест без ограничений;
 - (d) другую информацию, которой располагает Сторона и которая необходима Комитету для выполнения его задачи. При поиске такой информации Комитет соблюдает применяемые нормы национального права и профессиональной этики.
4. Комитет вправе свободно вступать в контакт с любым лицом, которое, как он полагает, может предоставить ему соответствующую информацию.

В пункте (b) статьи 12 и в пунктах (a) и (b) статьи 14 ФПКПП предусматривается, что государства-участники предоставят ППП следующий доступ:

12. (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;
14. (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.

В пунктах (a) и (b) статьи 20 ФПКПП также предусматривается, что государства-стороны предоставят Национальным превентивным механизмам:

20. (a) 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.

Исходя из этого, каждый превентивный орган имеет право получать всю необходимую информацию от государств-участников¹⁸.

Во время посещений государств-участников органы мониторинга (КПП, ППП и НППМ) часто получают информацию чувствительного характера или им предоставляют такую информацию, связанную с отдельными лицами, лишенными свободы. С учетом этого, ЕКПП и ФПКПП предусматривают защиту таких чувствительных данных, поскольку в этих двух документах предусматривается, что информация, собранная превентивными органами, должна оставаться конфиденциальной, а личные данные не публиковаться без согласия заинтересованного лица¹⁹.

Информация, собранная превентивными органами либо в ходе посещений, либо по почте, образует те необработанные данные, на основании которых готовятся доклады о посещениях и разрабатываются различные рекомендации. Это включается также в ежегодные доклады.

Является ли обмен информацией между ППП, КПП и НППМ важнейшим условием для обеспечения эффективной системы предупреждения пыток в регионе Совета Европы и для избежания возможных пробелов и дублирования?

Если рассматривать это в контексте сохранения конфиденциальности, то это создает проблему для ППП и КПП. В статье 11 ЕКПП говорится, что *"информация, собранная Комитетом²⁰ в связи с посещением, его доклад и консультации с заинтересованной Стороной являются конфиденциальными"* (статья 11). В статье 2(3) ОРСАТ предусматривается, что *"Подкомитет по предупреждению также руководствуется принципами конфиденциальности(...)"*. В своей работе и КПП, и ППП строго соблюдают принцип конфиденциальности, и это создает трудности в отношении возможности обмена информацией между двумя органами. Но является ли такая ситуация непреодолимой?

Обмен информацией должен также включать консультации и координацию в отношении стратегии планирования, в частности, программы посещений. Следует отметить, что ППП и КПП уже анализируют средства обмена информацией и гармонизации своей практики. Тот факт, что некоторые члены ППП являются также членами КПП, может облегчить обмен информацией между двумя превентивными органами²¹. Между бюро КПП и председателем ППП установились тесные контакты по вопросам, представляющим взаимный интерес. Помимо этого, секретарь ППП

¹⁸ Создание и назначение Национальных превентивных механизмов, АПП, 2006, стр. 58.

¹⁹ См. статью 11 (1), (3) ФПКПП, а также статьи 16 (2) и 21 (2) ЕКПП.

²⁰ Это "может состоять из фактов, которые можно было наблюдать, информации, полученной из внешних источников, а также собранной им самим информацией". Пояснительный доклад ЕКПП.

²¹ Действующие члены ППП Мария Дефинис Гоянович и Эмилио Гинес являются также членами КПП, а Зденек Хайек – бывший член КПП. Бывший председатель ППП Сильвия Касале ранее была председателем КПП и оставалась членом КПП во время своих полномочий в ППП. Леопольдо Торрес Бурсо также был бывшим членом КПП.

провел подробные практические обсуждения в течение двух дней с членами Секретариата КПП в Страсбурге²² в июле 2008 года.

Можно проанализировать также возможности создания структурированного и постоянного диалога между КПП и ППП по общим актуальным вопросам, связанным с предупреждением пыток (дипломатические гарантии, неограниченное содержание под стражей, доступ к военным базам на экстратерриториальной основе).²³

Основная проблема касается обмена информацией по существу, в первую очередь в докладах о посещениях. Как мы уже видели, существует исключение из принципа конфиденциальности как в ЕКПП²⁴, так и в ФПКПП²⁵ - то есть, когда государство-сторона разрешает публикацию доклада о посещении. Это стало обычной практикой, за одним или двумя исключениями, на европейском уровне²⁶ и до сих пор было опубликовано два из семи докладов²⁷. Возможно, что европейские государства, в которых состоятся посещения КПП, будут исходить из аналогичной практики разрешения публикации докладов о посещениях. Однако публикация может состояться не сразу же, поскольку с государствами-участниками проводятся консультации по содержанию доклада. Поэтому необходимо рассмотреть те формы, в которых КПП и ППП смогут направлять друг другу свои конфиденциальные доклады.

Уже в 1993 году КПП предложил, чтобы государства, связанные обоими договорами, договорились о том, чтобы доклады о посещениях, подготовленные КПП в отношении их стран, а также их ответы на такие доклады, незамедлительно и регулярно направлялись в ППП на конфиденциальной основе. КПП полагает, что осуществление такой меры не потребует внесения поправки в ЕКПП, поскольку оба органа связаны одинаковым правилом конфиденциальности²⁸. ППП встретился с КПП для обсуждения этого вопроса²⁹, хотя на настоящий момент эта процедура так и не была задействована.

Направление со стороны ППП своих докладов в КПП на настоящий момент представляется более теоретическим вопросом, поскольку посещение европейских стран может быть очень редким. Однако можно рассмотреть такую же процедуру регулярной передачи докладов на конфиденциальной основе.

²² См. СРТ/Inf (2008) 25, 18-й Общий доклад о деятельности КПП за период с 1 августа 2007 года по 31 июля 2008 года, пункт 22.

²³ См. "Вопросы, поднятые представителями КПП на встрече с Подкомитетом ООН по предупреждению, созданным на основании ФПКПП", СРТ(2007)23.

²⁴ См. статью 11 (2) ЕКПП.

²⁵ См. статью 16 (4) ФПКПП.

²⁶ На 25 октября 2009 года было опубликовано 222 доклада КПП.

²⁷ См. доклад ППП о Швеции, САТ/ОР/SWE/1, 10 сентября 2008 года и доклад ППП о Мальдивских островах, САТ/ОР/MDV/1, 26 февраля 2009 года, по адресу: www.ohchr.org

²⁸ См. Приложение к 3-му ежегодному докладу о деятельности КПП, СРТ/Inf(93)12; 13-й Общий доклад, СРТ/Inf(200)35, пункт 22; а также 16-й Общий доклад, СРТ/Inf (2006) 35, введение.

²⁹ См. САТ/С/40/2, 25 апреля 2008 года, пункт 37 и САТ/С/42/2, 7 апреля 2009 года по адресу: www.ohchr.org

Кроме того, ППП и КПП должны создать механизмы для обмена информацией о программе посещений. Разумеется, учитывая, что, скорее всего, КПП будет проводить весьма мало посещений в европейском регионе в течение каждого года, упор следует сделать на том, чтобы не проводить общие посещения страны в тот же период, что и КПП. КПП мог бы предоставить ППП список стран, в которые он решил осуществлять периодические визиты на следующий год, несколько ранее, чем обычная дата их публикации (начало декабря). Что касается целевых посещений, проводимых КПП, то они, как правило, вызваны реагированием на конкретные обстоятельства или являются частью целевых последующих шагов на основе выводов предыдущего посещения, и поэтому нет такой же необходимости сообщать о них заранее в ППП.

Обмен информацией между двумя международными органами и НПМ – это проблема иного характера. НПМ, которые не связаны принципом конфиденциальности на основании ФПКПП (за исключением публикаций личных данных), могут предоставлять ценнейшую информацию для ППП и КПП. Это может включать общую информацию о местах содержания под стражей, о лицах, лишенных свободы, систематический анализ режима содержания под стражей и любую информацию, связанную с предупреждением пыток, включая доклады о посещениях НПМ.

Вопрос здесь во взаимности: если НПМ представляют собой источник информации для международных органов, то вполне обосновано они могут ожидать получение ответной информации. И здесь вступает в силу вопрос о конфиденциальности, о котором говорилось выше.

Таким образом, предстоит урегулировать вопрос о передаче конфиденциальных докладов КПП в адрес НПМ. В статье 16 (1) ОРСАТ предусматривается, что ППП *"направляет свои рекомендации и замечания в конфиденциальном порядке государству-участнику и, при необходимости, национальному механизму"*. Если рассматривать эту статью в сочетании со статьей 11(1)(b)(ii) ФПКПП, в которой предусматривается, что ППП *"поддерживает прямые, при необходимости конфиденциальные, контакты с национальными превентивными механизмами"*, можно сделать вывод о том, что ППП может направлять свой доклад о посещении страны в НПМ соответствующей страны, или, по крайней мере, конкретную часть доклада, связанную с НПМ. Для осуществления такой процедуры потребуется изменение существующей практики ППП. При этом передача докладов ППП заинтересованным НПМ могла бы способствовать выполнению рекомендаций ППП и последующим шагам на их основе, а также работе НПМ.

Что касается КПП, то следует признать, что на настоящий момент делегации КПП, посещающие государства-участники, встречаются с Национальными превентивными механизмами, и что, хотя и проходит обмен мнениями по отдельным темам, поток информации идет скорее в одном направлении – в КПП. Затем, пока не опубликован доклад КПП, НПМ не получают какой-либо официальной информации о посещении или о содержании доклада о посещении. Разумеется, после вступления в силу ФПКПП и создания назначенных НПМ, вопрос о передаче конфиденциальных докладов КПП для НПМ соответствующего государства не анализировался. При

этом, как представляется на первый взгляд, это достаточно трудно сделать, поскольку в ЕКПП не содержится каких-либо положений в отношении передачи информации национальным органам. Кроме того, отсутствие конфиденциальности в работе НПМ создает тот вызов, на который КПП, вероятно, придется ответить в ближайшем будущем. Можно отметить, что в некоторых странах само государство-участник передавало доклад КПП для НПМ на конфиденциальной основе. В других странах доклад КПП публикуется госорганами сразу же после его получения, не ожидая, пока будет подготовлен ответ на доклад.

2. Обеспечение единообразия стандартов

Учитывая многочисленность участников, важнейшее значение имеет вопрос о применяемых и возможно разрабатываемых стандартах. Обеспечение их единообразия имеет принципиально важное значение для авторитета и эффективности превентивных органов и особенно для властей, которым предстоит выполнять рекомендации.

В полномочиях КПП нет ссылок на юридические рамки работы КПП, хотя в преамбуле к ЕКПП упоминается Европейская конвенция о правах человека и ее статья 3, запрещающая пытки и другие формы жестокого обращения. С другой стороны, в ФПКПП предусматривается, что КПП руководствуется *"нормами Организации Объединенных Наций, касающимися обращения с лицами, лишёнными свободы"* (статья 2.2). Здесь также говорится, что НПМ должны обращаться с рекомендациями к властям *"с учетом соответствующих норм Организации Объединенных Наций"* (статья 19(b)).

В своих докладах о посещениях КПП разработал собственные стандарты для анализа ситуации с превентивной точки зрения. Кроме того, после своего Общего доклада о деятельности в 1991 году, КПП начал разрабатывать общие субстантивные стандарты, связанные с лишением свободы. На протяжении ряда лет КПП разработал комплексный набор стандартов³⁰, охватывающих такие проблемы как:

- заключение под стражу в полиции
- тюремное заключение
- медицинские услуги в тюрьмах
- иностранные граждане, содержащиеся на основе законодательства об иностранцах
- недобровольное помещение в психиатрические учреждения
- несовершеннолетние лица, лишённые свободы
- женщины, лишённые свободы
- подготовка сотрудников правоохранительных органов
- борьба с безнаказанностью
- ограничительные средства в психиатрических учреждениях для взрослых
- депортация воздушными средствами и насильственное возвращение иностранных граждан

³⁰ См.: <http://www.cpt.coe.int/en/documents/eng-standards.pdf>

и, в недавно опубликованном 19-м Общем докладе:

- гарантии для незаконных мигрантов, лишенных свободы.

Некоторые стандарты КПП используются и на них ссылаются (прямо или косвенно) другие органы, такие как Европейский суд по правам человека³¹ и Комитет ООН против пыток³². Пересмотренные Европейские тюремные правила³³ в большой степени опираются на стандарты КПП – и в их преамбуле конкретно признается следующее:

"... Учитывая также работу, проведенную Европейским комитетом по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, и в частности, те стандарты, которые были разработаны им в его Общих докладах..."

В Европе эти стандарты уже действительно стали основой для работы и скорее всего будут использоваться и применяться европейскими НПО в своих докладах и рекомендациях. Риск того, что стандарты НПО и КПП будут разными или противоречить друг другу, представляется более теоретическим, чем реальным.

Как мы знаем, полномочия ППП распространяются далеко за пределами Европы, и обеспечение единообразия при применении стандартов в странах на разных континентах будет более проблематичным. С учетом этого, можно было бы рассмотреть дифференциацию между разными типами стандартов. Например, должны ли быть различными стандарты в отношении материальных условий? Применимы ли стандарты КПП к странам вне европейского региона? Не существует ли такого набора базовых материальных условий, которым должны пользоваться все лица, лишенные свободы, независимо от той страны, в которой они находятся? При этом даже в европейском регионе существуют серьезные различия в материальных условиях, в которых находятся лица, лишенные свободы. Во время своего посещения страны КПП исходит из общих (исторических, социальных и экономических) условий данной страны, как он пояснил в своем 1-м Общем докладе, и нет сомнений в том, что эти же вопросы придется учитывать и КПП.

Другие типы стандартов, такие как юридические или процедурные гарантии, могут применяться на более универсальной основе. В этой связи интересно отметить пример трех основополагающих гарантий во время нахождения под стражей в полиции (уведомление третьей стороны, доступ к адвокату и доступ к врачу), развитых КПП в своем 2-м ежегодном докладе. Эти гарантии были также приняты или продвигались в следующих структурах или со стороны следующих структур:

³¹ См., например, "*Невмержицкий (Nevmerzhitsky) против Украины*", заявление 54825/00, постановление от 5 апреля 2005 года.

³² См., например, "*Саадия Али (Saadia Ali) против Туниса*", сообщение 291/2006.

³³ Приложение к Рекомендации Rec(2006)2 Комитета министров государствам-членам о Европейских тюремных правилах, см.: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=955747>.

- в Комитете ООН против пыток³⁴
- в Комитете ООН по правам человека³⁵
- Африканской комиссии по правам человека и народов³⁶
- Межамериканской комиссии по правам человека,³⁷ и
- ППП³⁸.

Тем не менее, представляется очевидным, что существует необходимость в том, чтобы установить определенную последовательность между рекомендациями, выдвигаемыми ППП и КПП в отношении европейских стран, которые оба органа посещают или комментируют.

Вопрос о стандартах, применимых для оценки НПМ, следует рассматривать отдельно. Предусмотрено, что ППП *"представляет рекомендации и замечания государствам-участникам в целях укрепления возможностей и мандата" НПМ*³⁹. Таким образом, значительная часть каждого доклада о посещении со стороны ППП посвящена анализу НПМ. Ожидается, что ППП будет развивать такие же стандарты для оценки соблюдения со стороны НПМ требований ФПКПП и эффективного функционирования НПМ⁴⁰.

У КПП нет полномочий давать рекомендации для НПМ, но при этом КПП последовательно рекомендовал создавать независимые органы мониторинга для регулярных посещений не только тюрем⁴¹, но также и содержания под стражей несовершеннолетних⁴², психиатрических учреждений⁴³ и т.д. После вступления в силу ФПКПП, КПП включал измерение ФПКПП в некоторые из своих рекомендаций государствам-сторонам, таким как Албания⁴⁴ (влияние работы НПМ на лиц, лишенных свобод), Чешская Республика⁴⁵ (влияние рекомендаций НПМ), Франция⁴⁶ (охват мест содержания под стражей, которые будут посещаться возможным НПМ) и

³⁴ См. Общий комментарий КПП № 2 от 24 января 2008 года, пункт 13.

³⁵ См. Общий комментарий КПП № 20 от 10 марта 1992 года, пункт 11.

³⁶ Резолюция о Руководящих принципах и мерах по запрещению и предупреждению пыток, жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания в Африке, "Руководящие принципы Роббен Айленд", статья 20.

³⁷ В "Принципах и наилучшей практике в области защиты лиц, лишенных свободы, в американских государствах" этой Комиссии, с которыми можно ознакомиться по адресу: <http://www.cidh.org/Basicos/English/Basic21.a.Principles%20and%20Best%20Practices%20PDL.htm>. См., в частности, принципы V и IX(3).

³⁸ См. доклад КПП о посещении Мальдивских островов: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/docs/visit/FinalMaldivesReport.doc>

³⁹ См. статью 11 (b)(iv)) ФПКПП.

⁴⁰ В своем первом ежегодном докладе ППП разработал "Предварительные руководящие принципы о продолжающемся развитии Национальных превентивных механизмов", CAT/C/42/2, пункт 28.

⁴¹ См. второй общий ежегодный доклад КПП, СРТ/Inf (92) 3 от 13 апреля 1992 года, пункт 54.

⁴² См. 9-й Общий доклад о деятельности КПП за период с 1 января по 31 декабря 1998 года, СРТ/Inf (99) 12, пункт 36, 30 августа 1999 года, пункт 36.

⁴³ См. 8-й Общий доклад о деятельности КПП за период с 1 января по 31 декабря 1997 года, СРТ/Inf (98) 12, 31 августа 1998 года, пункт 55.

⁴⁴ См. СРТ/Inf (2009) 6, 21 января 2009 года, пункт 17.

⁴⁵ См. СРТ/Inf (2007) 32, 12 июля 2007 года, пункт 24.

⁴⁶ См. СРТ/Inf (2007) 44, 10 декабря 2007 года, пункт 136.

Швейцария⁴⁷ (процесс отбора членов НПМ). Следует обсудить вопрос о риске противоречивых рекомендаций в отношении НПМ.

В этой связи следует отметить, что Европейский проект НПМ "Первая встреча европейской сети НПМ", проводимая 5 ноября 2009 года, направлена на мобилизацию экспертов (включая бывших членов КПП и сотрудников Секретариата), членов ППП и их Секретариата, АПП и НПМ для совместной работы, в рамках форума коллегиальных обсуждений, для содействия лучшему пониманию единообразных стандартов в области превентивной работы в отношении плохого обращения в местах лишения свободы. Данный проект состоит из серии модулей для постепенного наращивания потенциала отдельных НПМ. Большинство из этих модулей посвящено методологиям мониторинга разного типа мест содержания под стражей. Модули ориентированы на группы специалистов и включают группы, осуществляющие посещения с целью мониторинга в контексте обменов на местах наилучшей практикой. Помимо этого, в этом Проекте будут разработаны конкретные инструменты мониторинга по каждой категории места содержания под стражей. В нем будет также поощряться просветительская деятельность и коллегиальные обмены.

3. Обеспечение и мониторинг эффективного выполнения рекомендаций превентивных органов

По каждому посещению от ППП, КПП и Национальных превентивных механизмов требуется подготовить доклад, основанный на фактах, установленных во время посещений, и передать его, наряду с любыми рекомендациями и комментариями, которые они считают необходимым сделать, властям государств-участников⁴⁸. Рекомендации, содержащиеся в этих докладах, призваны стать превентивными по своему характеру и вывести на передний план меры, которые призваны осуществлять государства-участники для укрепления защиты лиц, лишенных свободы, от риска пыток и других форм плохого обращения.

Эти рекомендации органов мониторинга составляют самую сердцевину превентивного подхода. В своем втором ежегодном докладе ППП отметил важность этих рекомендаций в отношении гарантий: *"роль превентивных механизмов (...) состоит в том, чтобы выдвигать рекомендации по улучшению системы гарантий, как в сфере законодательства, так и на практике, и тем самым улучшать положение лиц, лишенных свободы"*⁴⁹.

Рекомендации превентивных органов не являются, по определению, юридически обязывающими. На государство возлагается ответственность принять необходимые шаги для выполнения этих рекомендаций.

⁴⁷ См. СРТ/Inf (2008) 33, 13 ноября 2008 года, пункт 54.

⁴⁸ См. статью 16 ФКПП в отношении КПП и статью 19 (b) в отношении НПМ; а также ЕКПП, пункт 1 статьи 10.

⁴⁹ См. САТ/С/42/2, 7 апреля 2009 года, пункт 13.

На основании ЕКПП одним из определяющих принципов, регулирующих применение Конвенции, состоит в сотрудничестве *"Комитет и компетентные национальные органы заинтересованной Стороны сотрудничают друг с другом"* (статья 3). КПП в многочисленных докладах о посещениях повторял, что принцип сотрудничества не только распространяется на содействие посещениям страны, но и в более широком плане на действия, предпринимаемые по улучшению ситуации, в свете рекомендаций со стороны КПП.

С точки зрения выполнения рекомендаций, ФПКПП идет дальше, чем статья 10, пункт 1 ЕКПП, благодаря более строгим обязательствам государств-сторон в отношении предупреждения; то есть, они обязаны рассматривать рекомендации ППП и НПМ и вступать в диалог с ними о возможных мерах выполнения⁵⁰.

В случае отсутствия сотрудничества или отказа улучшить ситуацию с учетом рекомендаций КПП, КПП может принять решение о том, чтобы сделать публичное заявление⁵¹. Однако это не та мера, к которой КПП часто прибегал в прошлом или хотел бы прибегать в будущем, поскольку это свидетельствует о срыве сотрудничества с государством-стороной. Аналогичное положение о публичном заявлении содержится в ОРСАТ⁵², и остается посмотреть, как ППП будет подходить к этому вопросу.

За 20 лет своей работы КПП подготовил многочисленные рекомендации государствам, причем многие из них были выполнены. Однако КПП сталкивался также с *"ситуациями, когда основные рекомендации, повторявшиеся после многочисленных посещений, так и не были выполнены. При этом еще одно посещение или публичное заявление необязательно являются наилучшими инструментами для продвижения вперед"*⁵³. КПП, как правило, осуществляет более инициативную стратегию в отношении выполнения своих рекомендаций, благодаря более интенсивному диалогу и переговорам на высоком уровне между Комитетом и соответствующим правительством.

Причины невыполнения рекомендаций могут быть самыми разными, и было бы важно проанализировать эти причины для того, чтобы принять наилучшую стратегию по их преодолению.

При этом одна из причин связана со сложной экономической ситуацией, когда идет речь о выполнении тех рекомендаций, которые подразумевают серьезные финансовые расходы (на инфраструктуру и т.д.). КПП сознает, что некоторые рекомендации могут потребовать капитальных вложений и поэтому был заказан пилотный проект для проведения исследований в трех отобранных странах для оценки их потребностей в отношении выполнения рекомендаций Комитета, для выявления конкретных областей и предложений для внешней помощи и поиска

⁵⁰ См. статьи 12 (d) и 22 ФПКПП.

⁵¹ См. статью 10 (2) ЕКПП.

⁵² См. статью 16 (4) ФПКПП.

⁵³ См. 15-й Общий доклад КПП, СРТ/Inf(2005)17, пункт 23.

внешнего финансирования⁵⁴. Кроме того, благодаря расширению полномочий Банка развития Совета Европы в июне 2006 года, с включением финансирования *инфраструктуры административных и судебных государственных органов*, государства представили ряд предложений в сфере оказания помощи по финансированию строительства тюрем и полицейских участков.

ФПКПП, в отличие от ЕКПП, предусматривает создание конкретного механизма для содействия выполнению рекомендаций ППП, в частности, Специального фонда ФПКПП. Этот Фонд создан *"для оказания помощи в финансировании осуществления рекомендаций, вынесенных Подкомитетом по предупреждению государственно-участнику после посещения, а также образовательных программ национальных превентивных механизмов"*⁵⁵. Можно было бы проанализировать возможности взаимодействия между Специальным фондом и выполнением рекомендаций КПП⁵⁶. Европейские государства и другие соответствующие органы могут быть также заинтересованы во внесении финансового вклада в этот Специальный фонд для содействия выполнению рекомендаций ППП в регионе Совета Европы.

Однако, помимо первостепенной, реальной проблемы выполнения рекомендаций, которые могут быть связаны со значительными финансовыми вложениями, требуется отметить, что многие рекомендации не требуют значительных расходов. Зачастую рекомендации, направленные на предупреждение плохого обращения, требуют изменения существующего поведения сотрудников правоохранительных органов (и других госслужащих) в отношении использования силы против лиц, лишенных свободы, что включает самые разные меры, связанные с набором кадров, подготовкой, обучением, четкими административными и правовыми нормами, эффективным внутренним контролем и решимостью властей привлекать официальных лиц к ответственности за свои действия. Как это было констатировано КПП, строительство новой тюрьмы без решения таких вопросов, как управление, сотрудники и режим, не решит основополагающих вопросов, связанных с предупреждением плохого обращения. Скорее всего, новые инфраструктуры потеряют свое значение намного быстрее, чем этого можно было ожидать.

Важнейшим аспектом обеспечения выполнения рекомендаций, подготовленных превентивными органами, является развитие партнерских связей. ППП мог бы потенциально способствовать эффективному выполнению рекомендаций КПП, используя их как основу для своих собственных рекомендаций. Например, ППП посетил Швецию в 2008 году и, как сообщается, принял во внимание рекомендации КПП, содержащиеся в его пострановом докладе о посещении, в частности, в отношении практики установления ограничений. ППП разделил мнения КПП по этому вопросу и заявил: *"Поскольку в настоящее время шведское правительство изучает необходимость внесения изменений в законодательство и не все рекомендации КПП отражены в действующем законодательстве, некоторые из*

⁵⁴ Пилотный проект по выполнению рекомендаций КПП: тендер. СРТ(2006)16. Для проведения проекта было отобрано три страны: Албания, Грузия и Молдова.

⁵⁵ См. статью 26 ФПКПП.

⁵⁶ Дополнительное значение Факультативного протокола для государств-сторон в Европейской конвенции по предупреждению пыток, позиционный документ АПП, май 2003 года, стр. 4, см.: www.apt.ch.

нижеперечисленных рекомендаций ППП аналогичны тем, которые были сделаны другим региональным договорным органом"⁵⁷.

Однако основными партнерами в этой связи являются НПМ. Они занимают идеальную позицию для осуществления мониторинга и последующих шагов по выполнению на национальном уровне тех рекомендаций, которые были подготовлены международными органами. НПМ не только имеют частый и регулярный доступ ко всем местам содержания под стражей на национальном уровне, но и мандат для того, чтобы *"представлять предложения и замечания, касающиеся действующего законодательства или законопроектов"* (статья 19(с) ФПКПП). Помимо этого, НПМ и соответствующие органы поддерживают конструктивный и постоянный диалог. Как уже упоминалось в разделе 2, следует проанализировать то, как ППП и КПП могли бы сообщать свои рекомендации для НПМ, в случае необходимости, на конфиденциальной основе.

Наконец, ФПКПП предусматривает полномочия ППП предоставлять НПМ *"услуги в области профессиональной подготовки и технической помощи в целях укрепления их потенциала"*⁵⁸. Такая возможность могла бы также использоваться для укрепления потенциала НПМ в последующих шагах по выполнению тех рекомендаций, которые были сделаны разными превентивными органами.

⁵⁷ CAT/OP/SWE/1, 10 сентября 2008 года, пункт 121. См.: www.ohchr.org.

⁵⁸ См. статью 11 (b)(ii) ФПКПП.

Приложение I

Список вопросов и тем для обсуждения (неисчерпывающий)

Рабочая группа 1: Содействие обмену информацией между превентивными органами

- В какой мере конфиденциальность является основой Конвенций, на основании которых созданы КПП и ППП, и в этой связи их взаимоотношений с НПМ?
- Какие существуют препятствия в отношении обмена письменными докладами о посещениях между КПП и ППП? (КПП → ППП и ППП → КПП)
- Следует ли поощрять государства-стороны передавать НПМ доклады о посещениях, подготовленные КПП и ППП? Связан ли НПМ принципом конфиденциальности, когда он получает доклад, или это определяется национальными органами власти?
- Следует ли КПП и ППП консультироваться до принятия своих соответствующих программ посещений на следующий год? Имеет ли значение, если европейскую страну посещают в один и тот же год и КПП, и ППП? Существуют ли средства предсказать (приблизительно), какие страны в Европе будут посещены в будущем со стороны КПП и ППП в отдельно взятый год?
- Следует ли организовывать ежегодный обмен мнениями между КПП и ППП – возможно, в виде слушания председателя КПП в ППП и председателя ППП в КПП на основе ротации? Какой могла бы быть задача такого слушания? Следует ли это проводить на тематической основе?
- Каким образом можно улучшить обмен информацией между международными органами и НПМ?
 - Следует ли НПМ заслушивать устно или запрашивать в письменной форме о выводах делегаций ППП и КПП по итогам посещения, и на какой стадии: предварительные комментарии; письменный доклад; устные обмены мнениями?
 - Можно ли делиться чувствительной информацией по делам отдельных людей между КПП и ППП, между КПП и НПМ и между ППП и НПМ? Требуется ли это явного согласия со стороны заинтересованного лица (письменного/устного)?
 - Следует ли передавать соответствующим НПМ индивидуальные письма, направляемые в КПП и ППП, в которых поднимаются вопросы, вызывающие озабоченность в отношении практики или конкретного обращения с лицом, которое заявило о том, что оно от этого пострадало?

- Могут ли НПО направлять свои ежегодные доклады в КПП одновременно с направлением их в ППП? Могут ли доклады НПО о посещениях мест содержания под стражей направляться напрямую в ППП или КПП, если НПО считает это целесообразным?
- Публикация докладов о посещениях КПП и ППП и ответов правительств на национальном языке заинтересованной страны может обеспечить максимальное их влияние. Можно ли сделать что-то дополнительное для распространения этой публикации? Какую роль могут играть НПО в этом процессе? *(этот момент может быть также рассмотрен в рабочих группах 2 и 3)*

Рабочая группа 2: Содействие единообразию стандартов

- Могут ли КПП и ППП оказаться в такой ситуации, что они будут выступать за разные стандарты? КПП не связан какой-либо одной Конвенцией, хотя он должен особым образом учитывать статью 3 ЕКПЧ. ППП осуществляет свою работу в соответствии с нормами ООН. Противоречие в подходах может возникнуть, в частности, в отношении новых тенденций в правоохранительной сфере, таких как внедрение электрошоковых видов оружия (например, тейзеров).
- При оценке положения в своих собственных странах, в какой мере НПО руководствуются стандартами, содержащимися в национальном законодательстве и нормах? Например, в некоторых странах площадь на одного заключенного устанавливается в законе в размере 2,5 или 3 м², в то время как КПП применяет стандарт по крайней мере 4 м² на заключенного в неодинокных камерах. Кроме того, КПП рекомендовал, чтобы камеры размером менее 6 м² были выведены из использования для размещения заключенных.
- Важнейшая часть полномочий КПП состоит в том, чтобы обеспечивать независимую и эффективную деятельность НПО. В некоторых своих докладах о посещениях КПП также делала рекомендации об эффективности национальной инспекции и механизмов рассмотрения жалоб. В будущем КПП может счесть необходимым изложить комментарии в отношении НПО. Существует ли возможный риск противоречивых рекомендаций в отношении НПО или необходимо приветствовать любую (обоснованную) конструктивную критику?
- Последовательность стандартов связана не только с возможностью подготовки докладов или ссылки на основные документы (европейские или ООН, или даже других международных органов, таких как Межамериканская комиссия по правам человека), но и обменом опытом в отношении существующих стандартов. Например, каждый НПО создает аналогичные базы данных, в которые включаются не только доклады о посещениях НПО, но и доклады ППП и КПП, а также те существенные стандарты, которые были приняты каждым органом на национальном языке данной страны.

- Существует ли контекстуальная оценка в отношении того, может ли рассматриваться ситуация как бесчеловечная или унижающая достоинство⁵⁹: например, обращение с заключенными, приговоренными к пожизненному заключению в разных странах, или содержание незаконных мигрантов в плохих условиях на полицейских участках в течение длительного времени. Может ли НПМ занимать позицию, которая отличается от позиции КПП (или ППП)?

Рабочая группа 3: Обеспечение эффективного выполнения рекомендаций превентивных органов

- Эффективное выполнение рекомендаций подразумевает, что разные превентивные органы "говорят на одном языке", то есть выступают с последовательными рекомендациями. Иначе государства будут получать "разноречивые послания". Что может быть сделано, для того чтобы избежать такой ситуации и обеспечить гармоничную работу превентивных органов?
- Как обеспечить, чтобы рекомендации, которые требуют изменения законодательства, выполнялись? Например, поправки в законодательство в отношении права доступа адвоката с первого момента лишения свободы или права на медицинский осмотр во время содержания в полиции?
- В некоторых странах может отсутствовать ясное видение или стратегический подход к цели и организации тюремного заключения или психиатрического лечения. Анализ выводов из посещения для улучшения положения в конкретном учреждении не позволит решить систематических проблем. Имеют ли НПМ возможности продвигать систематические изменения? Есть ли такие возможности у КПП или ППП? Должно ли быть скоординированное реагирование, когда возникает подобная ситуация, в том числе с участием и таких органов, как Комиссар по правам человека Совета Европы?
- В некоторых странах невыполнение рекомендаций объясняется "отсутствием готовности общественного мнения к переменам". Например, это выдвигается как объяснение того, что заключенные, приговоренные к пожизненному заключению, содержатся отдельно от других заключенных, при соблюдении намного более ограничительного режима или для проведения жесткой политики содержания под стражей в отношении незаконных мигрантов. Является ли это обоснованным ответом, даже если это соответствует реальности? Какой должна быть реакция превентивных органов при таких обстоятельствах?
- Как обеспечить реализацию на практике рекомендаций, которые требуют значительных финансовых средств (особенно во время экономических трудностей)? Внешнее финансирование обеспечивается рядом организаций, но иногда наблюдается дублирование усилий. Что может быть сделано для того,

⁵⁹ Когда Европейский суд по правам человека выносит постановление на основании статьи 3 ЕКПЧ по конкретному вопросу/набору обстоятельств, то превентивные органы в Европе должны следовать этой оценке.

чтобы направить имеющиеся средства на решение тех проблем, которые поднимаются в рекомендациях превентивных органов? Например, использование Специального фонда ФПКПП? Предоставление помощи при подготовке предложений Банку развития Совета Европы, двусторонним донорам, Европейской комиссии и т.д.?

- Когда в ответах правительств на доклады КПП (и ППП) указывается, что некоторые рекомендации были выполнены (например, были закрыты не отвечающие нормам камеры), для КПП и ППП не всегда просто проверить эту информацию. Какую роль могли бы играть НПМ для проверки на систематической основе выполнения рекомендаций и информирования об этом КПП/ППП?
- Наиболее трудно выполнить те рекомендации, которые требуют изменения в поведении. В таких ситуациях речь идет скорее об аспектах образования для изменения "культурного" восприятия, которое для этого необходимо. Следует ли выполнять такие рекомендации, охватывая более широкий круг участников и обеспечивая выполнение этой рекомендации на разных уровнях – через изменение законодательства; курсы профессиональной подготовки; образовательные программы (в школах и вне школ), интенсивный мониторинг и санкции за нарушения?

Приложение II



Состояние ратификации, подписания и назначений НПМ в регионе Совета Европы Факультативный протокол к Конвенции ООН против пыток на октябрь 2009 года

**50 ГОСУДАРСТВ-СТОРОН И 28 НАЗНАЧЕННЫХ НПМ В МИРЕ;
26 И 19 В ЕВРОПЕ**

Страна	Дата ратификации 26 государств- сторон	Назначенный НПМ 19 НПМ
Азербайджан	28 января 2009 года	Комиссар по правам человека
Албания	01 октября 2003 года	Народный адвокат
Армения	14 сентября 2006 года	Бюро защитника прав человека
Босния и Герцеговина	24 октября 2008 года	
бывшая Югославская Республика Македония	13 февраля 2009 года	Омбудсмен, возможно с НПО
Германия	04 декабря 2008 года	Федеральное агентство по предупреждению пыток и Национальная комиссия Земель
Грузия	09 августа 2005 года	Общественный защитник
Дания	25 июня 2004 года	Парламентский комиссар по гражданской и военной администрации
Испания	04 апреля 2006 года	
Кипр	29 апреля 2009 года	Комиссар администрации / омбудсмен

Приложение II

Страна	Дата ратификации	Назначенный НПМ
Лихтенштейн	03 ноября 2006 года	Исправительная комиссия
Мальта	24 сентября 2003 года	Совет посетителей лиц, лишенных свободы, и Совет посетителей тюрем
Молдова	24 июля 2006 года	Национальный центр по правам человека и Консультативный совет
Польша	14 сентября 2005 года	Комиссар по защите гражданских прав
Румыния	02 июля 2009 года	
Сербия	26 сентября 2006 года	
Словения	23 января 2007 года	Омбудсмен по правам человека с 3 НПО
Соединенное Королевство	10 декабря 2003 года	18 органов было назначено как часть НПМ Соединенного Королевства, который координируется инспекцией тюрем Ее Величества
Украина	19 сентября 2006 года	
Франция	11 ноября 2008 года	Генеральный инспектор мест лишения свободы
Хорватия	25 апреля 2005 года	
Черногория	06 марта 2009 года	
Чешская Республика	10 июля 2006 года	Общественный защитник прав
Швейцария	24 сентября 2009 года	Комиссия по предупреждению пыток
Швеция	14 сентября 2005 года	Парламентский омбудсмен и канцлер юстиции
Эстония	18 декабря 2006 года	Канцлер юстиции

Приложение II

23 ГОСУДАРСТВА МИРА, ПОДПИСАВШИХ ДОКУМЕНТ; 11 В ЕВРОПЕ

Страна	Дата подписания
	11 подписавших государств
Австрия	25 сентября 2003 года
Бельгия	24 октября 2005 года
Ирландия	02 октября 2007 года
Исландия	24 сентября 2003 года
Италия	20 августа 2003 года
Люксембург	13 января 2005 года
Нидерланды	03 июня 2005 года
Норвегия	24 сентября 2003 года
Португалия	15 февраля 2006 года
Турция	14 сентября 2005 года
Финляндия	23 сентября 2003 года