

Роз'яснення щодо реалізації національного превентивного механізму в Україні

Факультативний протокол до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання (далі – Факультативний протокол), передбачає створення системи регулярних відвідувань місць утримання під вартою незалежними експертами для запобігання катуванням та іншим видам жорстокого поводження. Підхід, запропонований Факультативним протоколом, накладає зобов'язання на кожну державу-учасника створення власного додаткового національного превентивного механізму (далі - НПМ) з метою прийняття ефективних заходів по запобіганню катуванням чи інших форм жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність, видів поводження чи покарання.

Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання (далі – Конвенція проти катувань) визначає заходи, зокрема кримінальне покарання і переслідування, за застосування тортур, а також введення заборони на використання інформації, отриманої за допомогою тортур, які повинні запровадити держави-учасники з метою більш ефективного попередження тортур і покарання за їх застосування.

Комітет Організації Об'єднаних Націй проти катувань (далі – Комітет), створений згідно з Конвенцією проти катувань, періодично оцінює вжиті заходи щодо поліпшення становища в державах-учасниках. Головним чином Комітет орієнтується на письмові доповіді, які подають в управління Комітету в Женеві органи влади і національні неурядові організації (НУО).

Досвід роботи міжнародних і національних організацій свідчить, що тортури та жорстоке поводження, як правило, відбуваються в ізольованих місцях утримання під вартою, в яких ті, хто практикує тортури, відчують впевненість в тому, що вони недосяжні з позиції ефективного контролю і підзвітності.

Оскільки тортури абсолютно заборонені у всіх правових системах і моральними кодексами поведінки в усьому світі, вони можуть застосовуватися в якості частини системи тільки тоді, коли колеги або керівники осіб, що застосовують тортури, допускають або заплющують очі на таку практику і коли місця тримання фактично закриті від зовнішнього світу.

Жертв тортур або вбивають, або залякують так, що вони не наважуються розповідати про те, що вони пережили. Якщо жертви тортур скаржаться на застосування до них катування, то вони стикаються з

величезними труднощами в доведенні того, що з ними сталося в умовах ізоляції. Те, про що вони стверджують, зазвичай влада відхиляє.

Відповідно, єдиним способом розірвати це коло є забезпечення постійного контролю місць тримання під вартою і перетворення всієї системи, в якій діють посадові особи правоохоронних органів та інших установ де можуть утримуватись особи на більш прозору і підзвітну з точки зору зовнішнього контролю.

РЕАЛІЗАЦІЯ НАЦІОНАЛЬНОГО ПРЕВЕНТИВНОГО МЕХАНІЗМУ В УКРАЇНІ

Відповідно до Факультативного протоколу головна ідея створення НПМ полягає у запровадженні систематичних, незалежних відвідувань будь-якого місця, що перебуває під юрисдикцією та контролем держави, де утримуються чи можуть утримуватися особи, позбавлені свободи. Такі відвідування здійснюються з метою посилення захисту таких осіб від катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведження та покарання.

У статті 19 Факультативного протоколу зазначено, що національне законодавство має наділити НПМ щонайменше такими повноваженнями:

а) регулярно розглядати питання про поведження з позбавленими волі особами в місцях утримання під вартою з метою посилення, якщо необхідно, їхнього захисту від катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведження та покарання;

б) надавати рекомендації відповідним органам з метою поліпшення поведження з позбавленими волі особами та умов їхнього утримання і не припускати катування та інші жорстокі, нелюдські або такі, що принижують гідність, види поведження та покарання з урахуванням відповідних норм Організації Об'єднаних Націй;

с) надавати пропозиції та зауваження, що стосуються чинного законодавства або законопроектів.

На виконання Факультативного протоколу до Конвенції ООН проти катувань в Україні з 2012 року Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» щодо національного превентивного механізму» на Уповноваженого покладено функції національного превентивного механізму.

В Україні Національний превентивний механізм створений за моделлю «Омбудсман+». Зазначена модель передбачає спільне виконання функцій НПМ Офісом омбудсмана та громадськими організаціями.

Представники громадських організацій, експерти, учені та фахівці, залучені Уповноваженим на договірних засадах до виконання функцій національного превентивного механізму, відвідують на підставі окремого письмового доручення Уповноваженого місця несвободи.

У Секретаріаті Уповноваженого створений окремий структурний підрозділ із питань недопущення катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання.

1.1 Цілі та мандат

Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» (далі – Закон) надає НПМ широкий обсяг повноважень. Згідно зі статтею 19-1 Закону на Уповноваженого покладено функції національного превентивного механізму відповідно до Факультативного протоколу до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання.

З метою виконання функцій національного превентивного механізму Уповноважений:

1) здійснює систематичні відвідування місць, зазначених у пункті 8 статті 13 цього Закону, без попереднього повідомлення про час і мету відвідувань та без обмеження їх кількості;

2) проводить опитування осіб, які перебувають у місцях, зазначених у пункті 8 статті 13 цього Закону, з метою отримання інформації щодо того, як поведуться з цими особами і умов їх утримання, а також опитування інших осіб, які можуть надати таку інформацію;

3) вносить органам державної влади, державним органам, підприємствам, установам, організаціям незалежно від форми власності, у тому числі зазначеним у пункті 8 статті 13 цього Закону, пропозиції щодо запобігання катуванням та іншим жорстоким, нелюдським або таким, що принижують гідність, видів поводження та покарання;

4) залучає на договірних засадах (на платній або безоплатній основі) до регулярних відвідувань місць, зазначених у пункті 8 статті 13 цього Закону, представників громадських організацій, експертів, учених та фахівців, у тому числі зарубіжних;

5) реалізує інші повноваження, передбачені цим Законом.

Опитування осіб в місцях несвободи здійснюється Уповноваженим за відсутності третіх осіб та за умов, що унеможливають прослуховування чи підслуховування. На вимогу Уповноваженого в разі потреби таке опитування може здійснюватися у присутності перекладача, лікаря,

працівників установ, а у разі опитування неповнолітньої особи - її законного представника, педагога або психолога.

Інформація з обмеженим доступом, у тому числі конфіденційна, одержана Уповноваженим, представниками громадських організацій, експертами, вченими та фахівцями, залученими Уповноваженим до виконання функцій національного превентивного механізму, під час опитування осіб, які перебувають у місцях несвободи використовується з дотриманням законодавства України про інформацію.

За запитом Уповноваженого органи державної влади, державні органи, підприємства, установи та організації незалежно від форми власності повинні надавати інформацію про чисельність осіб, які перебувають у місцях несвободи про кількість таких місць та їх місцезнаходження, а також будь-яку іншу інформацію щодо поводження з особами та умов їх тримання.

Крім того, НПМ вивчає чинне законодавство і законопроекти, які стосуються місць утримання під вартою і осіб, позбавлених волі, з тим, щоб, оцінити їх відповідність міжнародним нормам та визначити, чи сприяє належним чином законодавство поліпшення умов тримання під вартою.

Під час виконання функцій національного превентивного механізму Уповноважений взаємодіє з Підкомітетом із недопущення катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання Комітету проти катувань, утвореним відповідно до Факультативного протоколу до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання, а також з міжнародними організаціями і відповідними органами іноземних держав, діяльність яких пов'язана з цією сферою.

Перелічені вище заходи повинні сприяти підтримці постійного діалогу між НПМ і органами влади, спрямованого на поліпшення умов тримання під вартою в місцях позбавлення волі та попередження катувань та інших видів жорстокого поводження.

1.2. Які установи відвідуються

Повноваження НПМ охоплюють близько чотирьох тисяч різних місць несвободи.

Широке визначення «місць утримання під вартою» в статті 4 Факультативного протоколу забезпечує можливість найбільшого захисту осіб, позбавлених волі. Ключовими елементами цього визначення є те, що

людина не може покинути це місце з власної волі, і що перебування під вартою будь-яким чином пов'язане з державною владою.

Пунктом 8 статті 13 Закону визначено перелік місць несвободи, які відвідуються в межах реалізації функцій НПМ.

На додаток до таких місць несвободи, у статті 4 Факультативного протоколу передбачено, щоб НПМ мали доступ у будь-яке інше місце, де будь-хто може утримуватися під вартою проти власної волі. НПМ повинен мати право доступу також і в неофіційні місця утримання під вартою, тобто в будь-яке місце, де будь-яка особа може утримуватися з міркувань, пов'язаних з державною владою, навіть якщо жодна посадова особа формально не давала розпорядження про утримання під вартою.

Держави, що ратифікували Конвенцію проти катувань, визнали, що застосування тортур є неофіційною практикою, від якої держава прагне офіційно відмовитися. Тому поняття «за вказівкою», «з відома» і «з мовчазної згоди» були включені в Конвенцію проти катувань для того, щоб не дати можливості уникнути відповідальності за тортури, які органи влади свідомо дозволяють проводити «приватним» або «недержавним» особам в неофіційних місцях утримання.

Таким чином, Факультативний протокол вимагає, щоб НПМ мав доступ в місця, які можуть бути не поліцейською дільницею, в'язницею або іншим місцем «офіційного» позбавлення волі, але також і в ті, в яких за підозрою НПМ особа перебуває проти своєї волі.

Стаття 20 Факультативного протоколу зобов'язує держави-учасниці надати національним превентивним механізмам доступ в будь-які місця установи до якої здійснюється моніторинговий візит. Це визначення включає, наприклад: житлові приміщення, ізолятори, внутрішні двори, спортивні майданчики, кухні, цеху, навчальні та медичні приміщення, санітарні споруди і приміщення для персоналу.

Забезпечення повного доступу сприяє тому, що адміністрація об'єкту перевірки свідчить про відкритість та відсутність будь-яких фактів та інформації про катування або неналежне поводження з утримуваними особами.

Факультативним протоколом не передбачено ніяких винятків, навіть виходячи з міркувань безпеки, щодо права на відвідування НПМ будь-якої частині місця утримання під вартою і ніяке приміщення або споруда місця утримання під вартою ніколи і ні з якої причини не може бути приховано від огляду НПМ.

Національним законодавством надано право національному превентивному механізму проводити приватні бесіди з особами, яких вони самі обирають. Зазначене положення є основною гарантією отримання НППМ більш повного уявлення про стан в місцях утримання під вартою шляхом проведення бесід з тими, кого це безпосередньо стосується.

1.3. Превентивні відвідування

Факультативним протоколом передбачено, що при здійсненні відвідувань НППМ повинен дотримуватися певного підходу і мати певну мету: посилити захист осіб, позбавлених волі, від таких видів поведження і покарання, які заборонені міжнародним (і національним) правом, і сприяти поліпшенню поведження з ними і поліпшенню умов утримання під вартою.

Відвідування, що здійснюються згідно з Факультативним протоколом, повинні містити превентивний характер. Це означає, що відвідування спрямовані на запобігання катуванням та жорстокому поведженню до того, як ці явища відбулися, за допомогою двох взаємодоповнюючих способів:

- виявлення порушень за допомогою безпосереднього спостереження;
- конструктивний діалог з владою, заснований на детальних рекомендаціях, отриманих в результаті незалежного експертного аналізу з використанням інформації з перших рук.

Превентивні відвідування носять профілактичний характер і є частиною безперервного процесу аналізу системи місць несвободи у всіх їх аспектах. Під час таких відвідувань досліджуються умови тримання, приміщення, правила і процедури, а також достатність будь-яких запобіжних заходів, з тим щоб виявити елементи, які спричиняють або можуть в майбутньому призвести до таких умов, які прирівнюються до жорстокого поведження або тортур.

Отримана інформація аналізується на відповідність національним та міжнародними стандартами, що в свою чергу призводить до вироблення конкретних практичних рекомендацій, спрямованих до тих органів влади, які можуть найбільш повно виконати зазначені рекомендації (на рівні установи, на регіональному і/або національному рівні).

Так зване реактивне відвідування відбувається тільки після отримання тієї чи іншої заяви про будь-яке порушення, яка надійшла до управління певного органу з розгляду скарг, що знаходиться поза місцем утримання під вартою. Реактивні відвідування, як правило, спрямовані на вирішення конкретних проблем, викладених у скарзі, або на розслідування і документування випадку для вжиття відповідних заходів реагування.

Концепція «регулярних» відвідувань передбачає, що даний механізм буде повторювати відвідування в певне місце утримання під вартою протягом певного періоду часу. Повторне відвідування є істотним елементом будь-якої ефективної схеми моніторингу місць утримання під вартою з метою попередження тортур або інших видів жорстокого поводження.

1.4 Регулярність відвідувань

Факультативний протокол вимагає, щоб НПМ був наділений повноваженням самостійно визначати частоту відвідувань тих чи інших місць утримання під вартою, ґрунтуючись на інформації, отриманої з різних джерел. Загалом ураховуючи, що відвідування проводяться достатнім числом незалежних експертів, наділених необхідними повноваженнями, зауважимо, що чим частіше проводяться відвідування, тим ефективніша програма відвідувань.

Ефективна програма превентивних відвідувань поєднує періодичні відвідування з проведенням всебічної перевірки і більш короткі спеціальні відвідування. Мінімальна частота відвідувань будь-якого місця утримання під вартою залежить від типу відвідування, категорії місця, яке планується відвідати, результатів попередніх відвідувань, а також від наявності або відсутності інших надійних неурядових джерел інформації щодо даного місця. Зокрема, місця, відомі як проблемні, відвідуються частіше.

Метою відвідувань з проведенням всебічної перевірки є здійснення детального аналізу всієї системи позбавлення волі, спрямованої на виявлення основних причин, які ведуть або можуть у майбутньому призвести до катувань або жорстокому, нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню (в тому числі внаслідок умов утримання під вартою нижче рівня, встановленого стандартом), і надання рекомендацій щодо усунення цих основних причин на практичному і нормативному рівнях.