Дата: 18 марта 2010

Автор: Евгений ЖОВТИС, директор КМБПЧиСЗ

Просмотров: 5

Общие замечания к проекту Закона о внесении изменений и дополнений в законодательство по НПМ

?xml:namespace prefix = o ns = "urn:schemas-microsoft-com:office:office" /

?xml:namespace prefix = st1 ns = "urn:schemas-microsoft-com:office:smarttags" /**I. Замечания концептуального характера**

**1.** Представляется нецелесообразным дробление норм, касающихся НПМ, по различным законом. Система независимых посещений  учреждений, где лица содержаться под стражей или в условиях ограниченной свободы, основывается на группах поселений или общественно-наблюдательных комиссиях (так как этот термин уже в той или иной степени привычен). Общественные наблюдательные комиссии (ОНК), посещающие различные виды режимных учреждений, имеют одинаковую природу (создаются представителями гражданского общества:  НПО, общественными активистами, врачами, психологами и т.д.); имеют одну и ту же цель (предотвращение пыток, жестокого или унижающего человеческое достоинство обращения и наказания); контролируют одно и то же (условия содержания; соблюдения прав содержащихся в учреждениях лиц, контроль за разрешением чрезвычайных ситуаций и/или индивидуальных случаев); пользуются одними и теми же методами с учетом особенностей различных видов учреждений; нацелены на один и тот же результат (выработку рекомендаций и предложений по улучшению ситуации в учреждениях и предупреждения пыток и жестокого обращения и наказания).

**2.** При таких обстоятельствах нецелесообразно дополнять отдельные законы, регулирующие деятельность различных видов учреждений. Это приводит к ненужному дублированию одних и тех же положений об НПМ в различных законах, создает в определенном смысле путаницу, несогласованности и нескоординированность.

Кроме того, большая часть подобных учреждений созданы в соответствии с законами, однако их деятельность регулируется подзаконными актами – правилами, инструкциями,  положениями и т.д. Очень важно «вписать» деятельность НПМ именно в  эту нормативную базу. По существу, различия в деятельности НПМ в различных видах учреждений будут связаны, главным образом, с предоставлением и оформлением заступа, что будет создавать определенные сложности, прежде всего в том, что касается режимных учреждений.

Наконец, раздробленность правовой базы деятельности НПМ по различным законам создают серьезные проблемы в обеспечении единообразной практики посещений, системного характера выработки рекомендаций на национальном уровне и т.д.

**3.** В связи с этим более целесообразным  представляется разработка и принятия специального закона  о национальном  превентивном механизме, который бы содержал:

– общие положения (преамбула, цели и задачи НПМ);

– полномочия  и компетенцию НПМ;

– порядок формирования системы независимых посещений (порядок формирования общественных – наблюдательных комиссий, принципы ротации и кооптации и т.д.);

– роль института Уполномоченного по правам человека при президенте РК (Омбудсмана), который ко времени практического создания НПМ должен быть приведен в соответствие с Парижскими принципами создания национальных учреждений по правам человека;

– принципы взаимодействия НПМ с государственными органами и  организациями;

– в чем выражается  результаты деятельности НПМ: рекомендации, порядок их рассмотрения, принятия решений и т.д.

**4.** В законы, регулирующие создание и деятельность различных видов учреждений, где содержатся лица под стражей, лишенные свободы, ограниченные в личной свободе необходимо внести дополнения в виду двух-трех  статей,  касающихся независимого общественного контроля за данными учреждениями, принципов взаимодействия соответствующих государственных органов, организаций и учреждений с НПМ,  гарантии независимости и свободной деятельности НПМ.

В подзаконные акты, регулирующие деятельность учреждений (правила, инструкции, положения) необходимо будет внести подразделы, касающиеся порядка взаимодействия учреждений с НПМ, порядка доступа НПМ в учреждения и т.д. Таким образом, будет создана  система инспектирования, иерархически рационально выстроенная нормативно – правовая база для деятельности НПМ.

**II. Замечания практического характера**

**1. Изменения в Уголовно-исполнительный кодекс РК**

Из статьи 19-1 непонятно, на каком уровне создается комиссия из 9 человек – на уровне региона (области, столицы, города республиканского значения) или населенного пункта. Если на уровне региона, то даже для посещения учреждений уголовно-исполнительной системы этого недостаточно, если посещения делать регулярно и внезапно.

Категорическое возражение вызывает идея финансирования деятельности НПМ (ОНК) через государственный социальный заказ и через отдельные общественные объединения:

– во-первых, нецелесообразно «монополизировать» эту деятельность в рамках одного общественного объединения на регион.

– во-вторых, распределять финансирование не должна исполнительная власть, так как именно она управляет данными учреждениями. Вариант администрирования финансирования НПМ через уполномоченного по правам человека, а формирования ОНК самой общественностью при соблюдении определенных требований и процедуры представляется намного предпочтительнее с учетом духа и буквы Факультативного протокола Конвенции по правам человека.

В поправках в Уголовно-исполнительный кодекс нет упоминания о праве внезапного доступа, что является критически важным для эффективности деятельности НПМ.

Непонятна норма, касающиеся запрещения входить в Комиссию по правам человека близким родственникам содержащихся в учреждение лиц:

– во-первых, супруги, согласны действующему законодательству, входят в круг близких родственников.

– во-вторых, это должно касаться только тех учреждений, где содержатся данные лица, и на срок, пока они там содержатся.

В целом текст поправок достаточно небрежно составлен. Например, пункт 2 статья 19-1: с одной стороны, «ученые и специалисты», а с другой – они не общественные объединения и поэтому непонятно употребление определения «и другие».

**2. Изменения в Кодекс «О здоровье народа».**

– практически дублируют изменения в УИК.

– вызывает серьезные возражения, так же как и в разделе «изменений в УИК», положение о конфиденциальности информации .

НПМ – это механизм общественного контроля и общества должно знать о его деятельности  и ее результатах. Могут существовать ограничения, но они должны быть связаны только с  законными основаниями - государственные секреты, связанные с тайной следствия и режимными мероприятиями, если такая информация станет известной членам ОНК, а так же информации личного характера, которая не может распространяться без согласия лица, содержащегося в учреждении или его представителей, если лицо недееспособное .

Установление принципа конфиденциальности информации, полученной членами ОНК в результате посещений, делает сам институт НПМ противоречащим  природе публичного  общественного контроля. Общество должно знать,  как от его имени осуществляется общественный контроль, каковы его результаты, что выяснили его представители в местах закрытых и полузакрытых от общественного «глаза»

Ограничения в распространение информации могут быть, но они должны быть минимальными и основанными на объективных критериях. Тем более, что в уголовно-исполнительном законодательстве, в частности, в последнее время происходит либерализация и гуманизация, снимаются неоправданные ограничения в свиданиях, телефонных переговорах и т.д. В этих условиях делать получаемую от НПМ информацию полностью конфиденциальной не имеет особого смысла.

Наконец, там, где нет объективной информации, появляются слухи, что значительно хуже и приносит больше вреда, чем раскрытие некоторой внутренней информации из закрытых учреждений.

**3. Изменения в законы о принудительном лечение от алкоголизма, о содержании под стражей, о профилактике правонарушений среди несовершеннолетних, о воинской обязанности, о правах ребенка, об органах юстиции, о социальной защите инвалидов**

Все изменения в этих законах в основном дублируют друг друга, в то же время они не учитывают специфики разных видов учреждений. Большинство учреждений не является учреждениями  закрытого типа, исполняющими наказание, и потому деятельность НПМ в них не может. регулироваться аналогичным образом, как в учреждениях уголовно-исполнительной системы.

Потому я вновь обращаю внимание на концептуальные предложения, содержащиеся в начале данного материала.

**Евгений ЖОВТИС, г. Усть-Каменогорск**

**18 марта 2010 года**