



Данный проект финансируется ЕС



Проект осуществляет
Американский Университет в Центральной Азии / Тянь-
Шаньский центр политики

«Программа по усилению потенциала НПО и НКО в отстаивании исполнения решений в области прав человека и стандартов предотвращения пыток»

Передовая практика - предварительные рекомендации для Кыргызстана

Расследование пыток и жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения

Следственный механизм:

Текущее законодательство Кыргызской Республики предусматривает наделение прокурора полномочием вести уголовное производство и расследование различного рода уголовных дел, с дополнительным правом делегировать расследование следователю.¹ При исполнении поручений по ведению расследований и судебного преследования, прокуратура сталкивается с внутренним конфликтом интересов в тех случаях, когда обвинения в злоупотреблениях возникают в контексте проводимого расследования, или же в рамках судебного разбирательства, в частности там, где такие обвинения связаны с попыткой получения доказательств.²

Рекомендация #1:

Для того, чтобы ввести в практику значимые, независимые расследования случаев с заявлениями о пытках или других формах жестокого обращения государственных должностных лиц с задержанными, Кыргызстан должен создать систему, при которой такие расследования не ведутся исключительно в рамках учреждений, на которые возлагаются обвинения в злоупотреблениях или которые заинтересованы в определенном их исходе.

Рекомендация #2:

Кыргызское законодательство в отношении независимого механизма должно подробно определить элементы персональной юрисдикции, юрисдикции предмета изучения, структуры отчетности и подотчетности, механизма подачи жалоб и любых значимых статутов ограничения для жалоб.

Рекомендация #3:

Любая из моделей, используемых в Кыргызстане, должна полностью финансироваться и обеспечиваться ресурсами. Без необходимого кадрового обеспечения и поддержки добиться

¹ Уголовно-процессуальный кодекс КР, глава 5. Участники судопроизводства и лица, представляющие интересы государства. Статья 33, Прокурор (2008 г.)

² Примером государства с аналогичной двойной ответственностью и соответствующими конфликтными проблемами является Россия - Альтернативный доклад от российской НПО в отношении соблюдения КПП Российской Федерацией в период с 2001 по 2005 гг., Москва, май 2006 г., на сайте: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/ngos/joint-russian-report-new.pdf>, пункт 12.41. В 2007 г. была принята поправка к данному закону, призванная разрешить эту проблему - Федеральный закон № 87-ФЗ от 5 июля 2007 г., внесший поправку в Уголовно-процессуальный кодекс и Федеральный закон о прокуратуре - однако, практика показала, что такое разделение не было достаточно ясным и окончательным, а прокуратура не была предрасположена к расследованию заявлений о применении пыток. Дальнейшее разделение было предпринято в 2011 г. путем предоставления следственным комитетам независимости от прокуратуры и в 2012 г. путем создания при комитете специальных отделов для расследования преступлений, предположительно совершенных сотрудниками полиции и других правоохранительных органов. Недостаточная долгая история этой практики не дает пока возможности оценить ее эффективность. НПО, похоже, сохраняют оптимизм, однако, существуют сомнения в отношении ресурсов. Альтернативный доклад «Международной амнистии» к 5-му периодическому обзору КПП Российской Федерации, октябрь 2012 г., стр. 5; Текст соответствующего указа доступен на веб-сайте следственного комитета: <http://www.sledcom.ru/upload/iblock/a4c/a4cdc6b6dc00679897197909e1682a3d.pdf>.

независимости будет невозможно. Без надлежащих ресурсов, следователи будут вынуждены выбирать кратчайшие пути и полагаться на волеизъявление других учреждений, что подрывает их эффективность.

Передовая практика:

Кыргызстан должен разработать модель, основывающуюся на системах, при которых расследования злоупотреблений могут вестись организациями, полностью отделенными от полиции и прокуратуры.

- Кыргызстан должен учредить независимую комиссию расследований специально для расследования заявлений о применении пыток или жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения со стороны государственных должностных лиц.³
- Комиссия должна иметь источник финансирования и надзора, отдельный от прокуратуры, следователей и оперативных сотрудников.⁴
- Комиссия также должна иметь возможность по необходимости выступать в качестве дополнительного прокурора (такая функция описывается в документе о следственных процедурах) или по своему усмотрению передавать результаты расследования в прокуратуру для возбуждения на их основе судебного разбирательства.
- Создание такой комиссии осуществляется через соответствующий нормативно-правовой акт.⁵

Хорошая практика

Некоторые системы использовали многоуровневый подход,⁶ при котором расследование и надзор за государственной деятельностью, связанной с задержанием, остаются в ведении

³ В Англии, Независимая комиссия по жалобам на полицию является независимым, вневедомственным государственным органом (ВВГО). К данной категории относятся правительственные учреждения, не являющиеся частью какого-либо правительственного департамента или не находящиеся в непосредственном подчинении министров и их сотрудников. Кристина Мерто и Майкл По, "Создание независимого органа по надзору над полицией", Сводный отчет по INPROL (10-007), август 2010 г., стр 6, в отношении Соединенного Королевства, "Как быть гражданским служащим". Независимый департамент, исключительно для целей расследования злоупотреблений со стороны полиции, существуют также в нескольких странах Европейского союза. Примеры такой практики можно увидеть в Бельгии, «Comité P» («Постоянный комитет полицейского мониторинга») занимается рассмотрением жалоб против полиции <http://www.comitep.be/>; Независимый орган Кипр для расследования заявлений и жалоб в отношении полиции; Закон 9 (1) 2006 г.; Франция, Commission nationale de déontologie de la sécurité: la saisine de la CNDS n'est pas directe (la réclamation doit être transmise à un député ou à un sénateur de son choix. Le Premier ministre, le Médiateur de la République, le Président de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), le Contrôleur général des lieux de privation de liberté et le Défenseur des enfants peuvent, de leur 15 propre chef, saisir la Commission.) <http://www.cnds.fr/>; Ireland "Garda Síochána

Комиссия омбудсмена занимается жалобами против полиции (Гарда) в Ирландии. <http://www.gardaombudsman.ie>) и Северной Ирландии; Профессор доктор Моника ден Бур и профессор доктор Рул Фернхут, Радбод, "Механизмы надзора над полицией в Европе: сравнительный обзор омбудсменов и их компетенций", справочный доклад для Фонда Азия-Европа (2008 г.)

⁴ В ряде стран ЕС омбудсмены обладают полномочиями по расследованию злоупотреблений со стороны полиции. В таких ситуациях омбудсмен является органом, независимым от структуры полиции и прокуратуры. См. пример Финляндии, где парламентский омбудсмен и канцлер юстиции могут рассматривать административные жалобы в отношении полиции; Венгрии, где функционируют как администрация омбудсмена, так и специализированный орган по рассмотрению жалоб на полицию; Нидерландов и Швеции; Профессор доктор Моника ден Бур и профессор доктор Рул Фернхут, Радбод, "Механизмы надзора над полицией в Европе: сравнительный обзор омбудсменов и их компетенций", справочный доклад для Фонда Азия-Европа (2008 г.), Приложение 2.

⁵ В своем изучении передового опыта для создания Независимых комиссий по надзору над полицией Международная сеть по обеспечению верховенства закона (INPROL) рассматривала правовые механизмы, наиболее способствующие этим целям. Хотя создание комиссий на основе Конституции рассматривалось как способ, дающий наиболее постоянные и наименее подверженные сбоем результаты, INPROL рекомендовала применение национального права - посредством закона о полиции или отдельного законодательного акта - как наиболее целесообразный и относительно стабильный по результатам способ для стран с конституционным строем. Кристина Мерто и Майкл По, "Создание независимого органа по надзору над полицией", Сводный отчет по INPROL (10-007), август 2010 г., стр 1-2.

⁶ Такой вариант наиболее близок к опыту Гватемалы, Перу и Ямайки. В этих странах полномочия инициировать расследование имеет более чем одна организация. В Перу такой параллельный процесс происходит при участии аппарата омбудсмена. В ходе встреч с перуанскими должностными лицами в Лиме исследователь ТШЦП Мэтью Кеннис сделал вывод о том, что Аппарат омбудсмена пользуется очень высоким рейтингом в силу своей репутации, основанной на проведении тщательных расследований по проверке жалоб, составлении рекомендаций о проведении в определенных случаях прокурорского расследования вместо направления дела в полицию, и побуждении других министерств к принятию мер. Однако, Аппарат омбудсмена не хочет брать на себя более широкие функции, в частности, функции НПМ, так как правительство в настоящее время не предлагает дополнительные ресурсы для того, чтобы Аппарат омбудсмена мог вести такую работу.

прокуратуры и службы расследования, но при этом усиливаются дополнительными органами, которые имеют возможность вмешаться в ход расследования.

- Кыргызстан мог бы сохранить существующую систему и при этом финансировать внешний департамент, который бы имел возможность расследовать заявления.⁷
- Департамент должен иметь возможность самостоятельно выбирать дела для расследования, при полной свободе от внешнего давления или вмешательства.
- Департамент не должен существовать в одной структуре отчетности и надзора с прокуратурой.

Хорошая практика

Некоторые государства учредили специальный департамент при прокуратуре, которому поручено расследовать только такие виды особых случаев. В некоторых случаях они работают внутри многоуровневого подхода, подобного тому, как это было описано выше, с целью сотрудничества в проведении расследований с независимыми механизмами.

- Кыргызстан может создать специальный отдел в рамках прокуратуры, который бы расследовал и вел судебное преследование только в отношении таких видов заявления и случаев.⁸
- Сотрудники, набираемые для подобного отделения, должны отвечать определенным критериям найма, соответствующим новым целям и культуре, которые должны быть установлены в данном учреждении. Они также должны быть подготовлены в области стандартов прав человека, международных стандартов и норм, относящихся к пыткам.⁹
- Недопустим встречный обмен делами, ведущихся в данном отделении и остальной частью прокуратуры.
- Должны приниматься усилия для мониторинга любой возможности оказания внутреннего давления, поскольку результаты этих расследований скорее всего повлияют и на другие дела, ведущиеся внутри прокуратуры.

Следственные процедуры:

Любой механизм, устанавливаемый в Кыргызстане с целью обеспечения независимого расследования, должен также учитывать практику, которой данный механизм должен заниматься. Чтобы быть эффективными, расследования должны проводиться тщательно и на основе международных стандартов. Существует множество гарантий, которые государство должно учитывать для достижения этой цели.

⁷ Это будет расширенная модель CICIG в Гватемале и INDECOM на Ямайке – которая существует не только исключительно для расследования случаев применения пыток, но также и для расследования прочих злоупотреблений на государственном уровне. Эти подразделения представляют собой независимые модели, работающие в тесном взаимодействии с другими учреждениями. В силу ограниченности ресурсов, они не ведут расследование по каждому заявлению. Отчет INPROL тоже рассматривает подобный вариант в контексте механизма рассмотрения жалоб на действия полиции, который бы дополнял внутриведомственные процессы. Кристина Мерто и Майкл По, "Создание независимого органа по надзору над полицией", Сводный отчет по INPROL (10-007), август 2010 г., стр 5.

⁸ Гватемала создала специальное отделение по борьбе с безнаказанностью при прокуратуре в рамках первоначального соглашения Международной комиссии по борьбе с безнаказанностью (МКББГ) и двустороннего соглашения о сотрудничестве, подписанного между прокуратурой Гватемалы и МКББГ 27 февраля 2008 г. <http://cicig.org/uploads/documents/convenios/mp-cicig.pdf>; Штат этого отделения состоит из представителей независимого механизма и прокурорской службы.

⁹ Рассмотрим пример России – там милицию преобразовали в полицию, но в результате имело место лишь большое перемещение штатных сотрудников без каких-либо качественных изменений. Несмотря на создание независимого механизма расследования, упомянутого выше, по-прежнему остаются сомнения в достаточности ресурсов для его деятельности.

Рекомендация #1:

Кыргызстан должен создать набор письменных руководящих принципов, определяющих минимальные стандарты для приемлемого расследования.

Рекомендация #2:

Кыргызстан должен обеспечить эффективный и конфиденциальный процесс для своевременного представления жалоб задержанных.

Рекомендация #3:

Для обеспечения доведения результатов расследований до сведения судебной власти, когда для этого есть основания, независимый следственный орган должен иметь право действовать в качестве дополнительного прокурора.

Передовая практика - руководство по ведению расследования

- Кыргызстан должен разработать набор письменных, четких и подробных руководящих принципов для расследования заявлений о применении пыток, бесчеловечного и унижающего достоинство обращения.
- Эти руководящие принципы должны быть разработаны группой национальных и международных экспертов на основе международных стандартов и рекомендаций международных и национальных специалистов.¹⁰
- После того, как руководящие принципы были сформулированы, они должны быть еще и осуществимыми, поэтому орган, которому было поручено расследование, должен быть обеспечен всеми необходимыми ресурсами для выполнения своих обязательств.

Передовая практика - жалобы / отчетность

Текущее законодательство КР указывает, что подозреваемый имеет право подавать жалобы на действия предварительного следователя, действия и решения судебного следователя, прокурора.¹¹ Подобные жалобы могут подаваться самим заявителем, его защитником, юридическим опекуном или назначенным представителем. Решение судьи относительно законности рассматриваемых действий должно быть вынесено в течение 5 дней.¹² Однако, существуют определенные нюансы в отношении того, как это право может быть не только обеспечено, но и сделано значимым. Также неясно, каким образом это право реализуется на практике, поскольку оно относится к жалобам против действий пресекающих властей, в то время как сам подозреваемый находится под стражей.

- Кыргызстан должен разработать и распространять конфиденциальные формы для заявления о злоупотреблениях.¹³

¹⁰ Грузия сделала это в отношении своей Генеральной прокуратуры. Данные руководящие принципы представляют собой внутренние методические рекомендации в отношении предварительного расследования сообщений о случаях пыток, бесчеловечного и унижающего достоинство обращения. В руководящие принципы вошли рекомендации международных экспертов и организаций, а также декларация борьбы против нарушений прав человека как одного из главных приоритетов Генеральной прокуратуры Грузии. Однако они не являются публично доступным документом, поэтому гражданское общество имеет сомнения относительно их эффективности, UNSRT 2007 г. 226; INDECOM на Ямайке разработал план действий, оговаривающий проведение и завершение расследований, подготовку по ним отчетов и т.д (доведение результатов до сведения жалобщиков), в установленные сроки и в течение определенного периода времени.

¹¹ Уголовно-процессуальный кодекс КР, глава 6. Участники уголовного судопроизводства, защищающие свои права и интересы или права и интересы людей, которых они представляют. Статья 40 (12) Права и обязанности подозреваемого (2008 г.) Уголовно-процессуальный кодекс КР, глава 6. Участники уголовного судопроизводства, защищающие свои права и интересы или права и интересы людей, которых они представляют. Статья 56 (10) Права и обязанности гражданского ответчика (2008 г.);

¹² Уголовно-процессуальный кодекс КР, Раздел V. Ходатайства и жалобы, Глава 15. Обжалование действий и решений государственных органов и должностных лиц, осуществляющих производство по уголовному делу, статья 131 Жалобы на действия и решения следователя или прокурора

¹³ Данная передовая практика основывается на Грузинской практике, инициированной Министерством исправительных учреждений и правовой помощи. В 2011 году было распространено более 40 тыс. конвертов для жалоб.

- Эти формы должны выдаваться каждому задержанного после регистрации в любом типе центра содержания под стражей.
- По всей территории изоляторов для сбора этих форм должны быть установлены конфиденциальные и легко доступные контейнеры.
- Доступ к этим хранилищам должны иметь только руководитель каждого объекта и его заместители.
- Они несут ответственность за проверку содержимого контейнеров и передачу в орган, отвечающий за расследование случаев пыток и злоупотреблений, собранные за день жалобы.
- Жалобы следует передавать – конфиденциально – в тот же день, когда они были помещены в контейнер.
- Руководитель изолятора должен также информировать о наличии жалоб и соответствующих сотрудников Национального превентивного механизма (НПМ).
- НПМ имеет право следить за ходом рассмотрения каких-либо жалоб и требовать обоснования причин, по которым меры в отношении какой-либо из этих жалоб не были приняты.

Хорошая практика

(Данная практика не является взаимоисключающей из рассматриваемых передовых практик и может осуществляться одновременно с некоторыми из них)

- Кыргызстан должен создать систему обязательной отчетности в полиции относительно любых отмеченных во время содержания под стражей телесных повреждений или злоупотреблений.¹⁴
- Сотрудники полиции должны иметь доступ к конфиденциальной горячей линии для того, чтобы сообщать о таких злоупотреблениях.

Передовая практика - отношение к судебной власти

Тщательное и независимое расследование обретет свое результат только в том случае, если доказательства насилия были на самом деле представлены перед судебным органом. Как сообщалось выше, в настоящее время задержанные могут подавать жалобы, но при этом отсутствует четкий механизм для предоставления кому-либо, кроме прокурора, возможности дополнения к доказательствам утверждения о злоупотреблениях перед трибуналом после проведения расследования. Поскольку многие из подобных жалоб вероятно возникают в контексте злоупотреблений с целью незаконного получения доказательств для различных видов разбирательства, в системе изначально присутствует конфликт интересов (как это описывалось выше).

¹⁴ На Ямайке, закон об INDECOM требует от сил безопасности предоставление отчета о поведении и действиях сотрудников сил безопасности или любого указанного должностного лица, которые (а) привели к смерти или причинили физический вред какому-либо лицу или же предназначались для или вероятней всего могли привести к такой смерти или травме; (б) включали сексуальное насилие; (в) включали нападение или физическое насилие со стороны сотрудника или должностного лица; (г) повлекли ущерб имуществу или изъятие денег или другого имущества; (д) хотя и не относятся к какому-либо из предыдущих пунктов, носили, по мнению Комиссии, серьезный или исключительный характер. Предоставление таких отчетов должно требоваться на всех уровнях служебной иерархии для поощрения искоренения культуры замалчивания; A/HRC/16/52/Add.3, Совет по правам человека, 16-ая сессия, выводы и рекомендации Специального докладчика о пытках и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания по результатам его миссии в Ямайке, 12-21 февраля 2010 г.; No заявления: 2011 HCV 06344, 2012-05-25, Дело номер: 2011HCV06344; Болгарское законодательство содержит также ряд положений, касающихся мер, принимаемых в отношении случаев жестокого обращения. В соответствии с главой 205 (2) Уголовного-процессуального кодекса (УПК), государственные должностные лица находятся под юридическим обязательством немедленно сообщать в прокуратуру о любых известных им фактах, связанных с уголовным преступлением. Этический кодекс сотрудников полиции и Инструкция No. IZ-1711 от 15 сентября 2009 налагают на полицию конкретные обязательства по доведению до сведения своего начальства информации об актах насилия или бесчеловечного или унижающего достоинство обращения. Кроме того, Министерство юстиции издало конкретные инструкции об обязательной отчетности в отношении травм, обнаруженных у лиц, водворенных в тюрьмы и следственные изоляторы.

- Если Кыргызстан создаст независимый механизм для проведения расследований, такой орган также должен иметь возможность запрашивать судебное разрешение выступать в качестве дополнительного прокурора по делам, где проходят заявления о пытках и жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения.
- Кыргызстан должен разработать процессуальные нормы для содействия такому участию, но, как минимум, дополнительный прокурор должен иметь разрешение представлять доказательства предполагаемого злоупотребления в трибунале.¹⁵



Данный материал был подготовлен при финансовой поддержке Европейского союза. Содержание настоящего документа является исключительной ответственностью TSPC и ни при каких обстоятельствах не может рассматриваться как отражение позиции Европейского союза.

¹⁵ МКББГ имеет такую способность. В настоящее время Комиссия участвует в 21 судопроизводстве в качестве дополнительного прокурора — большинство из этих дел находятся в ведении Специального бюро по борьбе с безнаказанностью при прокуратуре (FECI) МП — и предлагает техническую поддержку в других расследованиях по просьбе прокуратуры (MP), статья 3.1 (b) Соглашения о МКББГ.