

# ОТЧЕТ

## О ФОРМИРОВАНИИ МЕСТНЫХ КОМИССИЙ ПО МОНИТОРИНГУ МЕСТ СОДЕРЖАНИЯ ПОД СТРАЖЕЙ

(выдержки)

Авторы:

Вану ЖЕРЕГИ, директор Института по правам человека в Молдове

Виктор ЗАХАРИЯ, директор Института уголовных реформ

Данный отчет разработан в рамках проекта *«Развитие компетенции местных комиссий по мониторингу мест содержания под стражей»*, реализуемого Миссией ОБСЕ в Молдове в партнёрстве с Институтом по правам человека в Молдове.

Кишинэу, 2011

## ФОРМИРОВАНИЕ МЕСТНЫХ КОМИССИЙ ПО МОНИТОРИНГУ

Мониторинг соблюдения прав человека в учреждениях, обеспечивающих содержание лиц под стражей, осуществляется представителями гражданского общества. В соответствии с Законом № 235-XVI, *мониторинг условий содержания заключенных и обращения с ними осуществляется комиссиями по мониторингу, являющимися постоянными органами, не имеющими статуса юридического лица, которые создаются в каждой административно-территориальной единице второго уровня, где есть учреждения, обеспечивающие содержание лиц под стражей.*

*Задача комиссии по мониторингу состоит в проверке и наблюдении за условиями содержания заключенных и порядком обращения с ними в учреждении, обеспечивающем содержание лиц под стражей, расположенном в пределах административно-территориальной единицы, в которой создана комиссия. По заключениям комиссии составляется отчет с констатацией выявленных фактов.*

Следует отметить, что выражение «*способ обращения с заключенными*» в разных ведомствах и органах власти, включая местные комиссии по мониторингу мест заключения, толкуют по разному. Набор минимальных правил обращения с заключенными и рекомендаций в данной области<sup>1</sup>, ссылающихся на множество аспектов, включая регистрацию, разделение по категориям, перевод заключенных; помещения для заключения, личную гигиену, одежду и постельное белье, питание; медицинскую помощь; труд, обучение и занятие любимым делом, физические упражнения, библиотеку; религию, хранение предметов, принадлежащих заключенным; персонал мест заключения; дисциплину и наказания, меры пресечения, награды, информирование заключенных и право подать жалобу, проверки, связь с внешним миром, социальные отношения, оказание помощи после отбытия наказания и т.д.

В принципе, тот факт, что эти комиссии должны были быть сформированы на местном уровне, приветствуется. Опыт Комитета по рассмотрению жалоб доказал свою несостоятельность именно потому, что получил национальную компетенцию, а необходимых ресурсов для выполнения функций выделено не было.

*Местный совет административно-территориальной единицы второго уровня*<sup>2</sup> составляет и направляет запрос с уведомлением всем общественным объединениям соответствующей административно-территориальной единицы относительно выдвижения

---

<sup>1</sup> Свод минимальных стандартных правил обращения с заключенными и рекомендаций по этому поводу, принятых в рамках Первого конгресса ООН по предотвращению преступлений и обращению с преступниками, прошедшего в Женеве, Швейцария, 22 августа – 3 сентября 1955, дополненных 13 июля 1977;

<sup>2</sup> Согласно Закону №436 от 28.12.2006 г. о местном публичном управлении (опубликован 09.03.2007 г. в Мониторул Официал №32-35, ст. №116) *местный совет* является органом представительной и правомочной власти населения административно-территориальной единицы первого или второго уровня, избранным в целях решения проблем местного значения. Местный совет имеет право инициировать и принимать решения в соответствии с законом по всем вопросам местного значения (за исключением входящих в компетенцию других органов публичной власти), в том числе: принимает решения по управлению имуществом района, относящимся к публичной и частной сферам; принимает решения о передаче в управление, в концессию, сдаче в аренду или внаем имущества района, относящегося к публичной сфере, а также общественных услуг районного значения в соответствии с законом; утверждает стратегии, прогнозы, планы и программы социально-экономического развития района; принимает решения или, по обстоятельствам, вносит предложения о создании в соответствии с законом публичных учреждений и предприятий районного значения, а также об участии в создании коммерческих обществ; принимает в соответствии с законом решения об объединении усилий с другими органами местного публичного управления, в том числе по вопросам трансграничного сотрудничества, в целях реализации общественно-полезных работ и услуг, продвижения и защиты интересов органов местного публичного управления, а также о сотрудничестве с отечественными и зарубежными хозяйствующими субъектами и общественными объединениями в целях осуществления мероприятий или выполнения работ, представляющих общий интерес; иные полномочия в соответствии с законом.

представителей гражданского общества для рассмотрения возможности их включения в состав Комиссии по мониторингу.

В законе достаточно четко обозначен орган власти, который должен потребовать, чтобы общественные объединения делегировали своих представителей в эти комиссии. Однако, следует упомянуть, что некоторые органы местной власти не потребовали этого, по различным причинам: либо не знали положений Закона 235 от 13.11.2008 о гражданском контроле за соблюдением прав человека в местах лишения свободы, либо не отнеслись к этому обязательству с должной ответственностью.

В большинстве административно-территориальных единиц были созданы местные комиссии по мониторингу. Советы районов Единец, Калараш, Тараклия, Кахул запросили консультации Центра по правам человека в вопросе поименного состава комиссий. Следует упомянуть районы Орхей, Сынжерей, Кантемир, где местные комиссии по мониторингу не были сформированы. В районах Криулень и Яловень районные советы не сформировали эти комиссии так как, по мнению руководства этих районов, на их территории не мест заключения, где могут содержаться лица, лишённые свободы.

Участники круглых столов отметили и то, что рискованно приглашать лишь некоторые организации, лояльные местной публичной администрации. Это может дискредитировать местные комиссии. Одним из потенциальных решений данной проблемы может стать обеспечение прозрачного процесса избрания членов местных комиссий по мониторингу. Для этого необходимо внести в законодательство изменения в части, касающейся организации публичного конкурса на место члена местной комиссии по мониторингу.

***Запросы соответствующего местного совета рассматриваются общественными объединениями*** на их общих собраниях (с внесением принятых решений в соответствующий протокол) в течение 30 дней с момента их получения. Однако некоторые общественные объединения могут уклониться от предложения делегировать членов местных комиссий по мониторингу по причине нецелесообразности созыва общего собрания только по этому поводу.

***Членом комиссии по мониторингу*** может быть лицо:

- достигшее возраста 25 лет;
- характеризующееся достойным поведением в обществе;
- не имеющее судимости;
- выдвинутое общественным объединением, которое осуществляет деятельность не менее пяти лет и одной из уставных целей которого является защита прав человека.

В контексте процесса консолидации местного ассоциативного сектора, может оказаться сложным найти достаточное количество местных общественных организаций, которые проработали бы не менее 5 лет.

***К письмам, в которые включены мотивированные предложения общественных объединений*** с соблюдением условий, предусмотренных частью (3) статьи 3 Закона №235-XVI от 13 ноября 2008 г., ***приобщаются***:

- письменные согласия кандидатов на участие в качестве члена Комиссии по мониторингу;
- резюме (CV);
- другая важная информация.

***В случае если общественные объединения не выдвигают кандидатов*** для назначения в качестве члена Комиссии по мониторингу, ***таковые предлагаются соответствующим местным советом после предварительного письменного согласования их кандидатур с***

**Центром по правам человека.** В этом случае, как правило, предлагаются в качестве членов Комиссии по мониторингу лица, имеющие опыт работы в области юриспруденции, психологии, медицины. В состав Комиссии по мониторингу могут быть включены и другие лица.

## СОСТАВ МЕСТНЫХ КОМИССИЙ ПО МОНИТОРИНГУ

**Каждая комиссия по мониторингу состоит из 7 членов** – представителей гражданского общества. **Не могут быть членами комиссии по мониторингу лица:**

- занимающие ответственные государственные должности,
- государственные служащие,
- судьи,
- прокуроры,
- сотрудники органов национальной обороны, государственной безопасности и общественного порядка,
- адвокаты, нотариусы и медиаторы.

В связи с тем, что районные общественные объединения не представили кандидатов на членство в местной комиссии по мониторингу мест заключения, в большинстве случаев в состав местных комиссий по мониторингу советы районов предлагали пенсионеров, работавших в полиции, образовании или работников системы здравоохранения соответствующего района. В процессе формирования поименного состава местных комиссий по мониторингу не указано никаких отклонений, заявляет институт парламентского адвоката.

**Местный совет утверждает персональный состав** Комиссии по мониторингу не позднее 15 дней с момента представления предложений общественными объединениями или согласования кандидатур с Центром по правам человека, с выдачей удостоверений, подтверждающих членство в Комиссии по мониторингу. Удостоверения выдаются Председателем совета административно-территориальной единицы второго уровня (см. ст. 9 Закона №235-ХVI от 13 ноября 2008 г.).

Из всех существующих местных комиссий по мониторингу, удостоверения были выданы только членам комиссий в районах Кахул и Кэлэрашь. Удостоверения подписаны председателем района.

Срок полномочий члена комиссии по мониторингу составляет 2 года. Его можно продлить один раз, при условии соблюдения требований, предъявляемых к членам комиссии.

Большинство местных комиссий по мониторингу мест заключения были образованы в 2009 г. Срок полномочий членов этих комиссий истек. Изменился поименный состав комиссий, например, в районах Сорока, Леова, Теленешть, Резина. Необходимо отметить, что в настоящее время большинство местных комиссий по мониторингу сталкиваются с трудностями в работе в связи с финансовыми сложностями.

\*\*\*

В рамках проекта были выполнены 6 визитов на места, с целью привлечь внимание местной публичной администрации к важности наличия местных комиссий по мониторингу мест заключения и законным процедурам их создания. Посетили районы Криулень, Орхей, Сынджерей, Анений Ной, Стрэшень и в мун. Бэлць.

6 июля 2011 г. прошел первый круглый стол на тему «Создание и деятельность местных комиссий по мониторингу защиты прав человека в местах лишения свободы». Круглый стол

был организован в помещении Районного совета Орхей и продлился 2 часа. В мероприятии участвовали 22 человека, включая команду проекта, представителей местной публичной администрации, районного совета 9, НПО района Орхей 6, 2 адвокатов и журналистов.

Участники пришли к соглашению, что необходимо вести разъяснительную работу среди местных НПО и местной публичной администрации региона, для того, чтобы поощрить формирование местных комиссий по мониторингу.

Были также проведены круглые столы в районах Анений Ной, Криулень, Сынджерей и мун. Бэлць. В работе круглых столов приняли участие 70 человек (представители органов местного публичного управления – 49, НПО – 14, медики, прокуроры, 7 представителей СМИ и команда проекта.

Подводя итог работы круглого стола, участники заявили, что мониторинг со стороны гражданского общества несомненно должен считаться частью демократического процесса. Учреждения, где существует риск нарушения прав человека, должны работать в условиях транспарентности и ответственности. Гражданский контроль – одно из требований правового государства.

На момент подготовки данного отчёта была иноцирована процедура создания комиссии по мониторингу только в районе Стрэшень. В соответствии с проектом решения, комиссия состоит из 7 членов: 2 педагогов, 1 психолог, 3 юриста и 1 медицинский работник. Благодаря информированию местной администрации, при создании комиссии были соблюдены все процедуры и в составе комиссии нет государственных служащих.

К сожалению, не были созданы комиссии по мониторингу в других районах, где были проведены круглые столы. В соответствии с Законом о доступе к информации № 982-XIV от 11.05.2000 г., Институт по правам человека запросил информацию о мотивах затягивания процесса создания комиссий.

В рамках II-го этапа проекта запланированы учебные посещения мест заключения совместно с членами местных комиссий по мониторингу мест лишения свободы (изоляторы временного заключения при комиссариатах полиции, исправительные и психиатрические учреждения). На данный момент было осуществлено 11 посещений в районы Фалешть, Рышкань, Кэушень, Резина, Единец, Теленешть, Леова, Ниспорень, Сорока (2), Кахул. Посещения различных типов учреждений, в зависимости от их географического положения, были тематическими. Таким образом, было осуществлено 4 посещения исправительных учреждений (Резина, Леова, Кахул, Сорока), 1 посещение психиатрического учреждения (Сорока, Бадичень), 6 посещений изоляторов временного заключения (Фэлешть, Рышкань, Кэушень, Единец, Теленешть, Ниспорень).

В визитах принимали участие 49 членов местных комиссий по мониторингу. Из них: 11 государственных служащих, 21 представитель местной публичной администрации, 3 представителя государственных медицинских служб, 6 преподавателей и 8 представителей других категорий, например, журналисты, психологи и т.д.

Комиссии, с которыми осуществлялось сотрудничество, можно разделить на 2 категории: те, что были созданы в 2008-2009 гг. (Кэушень, Единец, Фэлешть, Рышкань, Ниспорень), и те, новый состав которых был утвержден в 2010-2011 гг. (Резина, Леова, Сорока, Кахул, Теленешть).

Проанализировав поименный состав этих комиссий, можно сделать вывод, что в составе тех, что были сформированы в 2008-2009 гг., преобладают государственные служащие 14, представители гражданского общества 13, педагоги 7, врачи 1.

Отмечен прогресс в том, что касается номинального состава комиссий, сформированных в 2010-2011 гг., где преобладают представители гражданского общества 24, педагоги 4, врачи 4, 1 районный советник и 2 представителя прочих организаций.

По результатам визитов члены комиссий составили отчет о мониторинге, которые должны были отправить экспертам IDOM. Был получен только один отчет, из Ниспорень. После внесения необходимых изменений, отчет был отправлен комиссии района Ниспорень для того, чтобы ознакомить с ним руководство районного комиссариата полиции.

Необходимо отметить, что представители 2 административно-территориальных единиц, с которыми мы сотрудничали, обратились за консультацией в Центр по правам человека в том, что касается номинального состава комиссий (Единец, Кахул) при их формировании.

\*\*\*

**Что касается доли представителей гражданского общества в составе комиссий и даты их формирования, можно констатировать следующее:**

**Комиссия района Фэлешть** включает в себя 6 представителей НПО. Комиссия сформирована по решению Районного совета от 29 мая 2009 г., срок полномочий комиссии истек.

**Комиссия района Рышкань** включает в себя 1 члена НПО. Комиссия сформирована 20 августа 2009 г., срок полномочий комиссии истек.

**Комиссия района Кэушень** включает в себя 1 члена НПО. Комиссия сформирована 22 декабря 2009 г.

**Комиссия района Резина** включает в себя 7 представителей НПО. Комиссия сформирована в 2011 г.

**Комиссия района Единец** включает в себя 4 члена НПО, 3 педагога. Комиссия сформирована 22 октября 2009 г. Срок полномочий комиссии истек.

**Комиссия района Теленешть** включает в себя 5 членов НПО. Новый состав комиссии сформирован 23 августа 2011 г.

**Комиссия района Леова** включает в себя 6 членов НПО. Состав комиссии изменился в августе 2011 г.

**Комиссия района Ниспорень** включает в себя 1 члена НПО, 2 государственных служащих. Комиссия сформирована в 2009 г.

**Комиссия района Кахул** включает в себя 3 членов НПО, государственный служащих нет. Комиссия сформирована в декабре 2010

**Комиссия района Сорока** включает в себя 7 членов НПО. Новый состав комиссии сформирован в августе 2011 г.

\*\*\*

### **Посещение мест содержания под стражей:**

**Комиссия района Фэлешть** – по результатам визита, предпринятого 27 октября в рамках проекта, реализуемого Миссией ОБСЕ и IDOM, со слов комиссара выяснилось, что члены комиссии не провели ни одного мониторингового визита.

**Комиссия района Рышкань**, по словам членов комиссии, большинство которых составляют члены местной публичной администрации (6 человек), органы местного публичного управления плодотворно сотрудничают с Районным комиссариатом полиции.

**Комиссия района Кэушень** осуществила один визит в момент создания в 2009 г., второй визит состоялся в рамках проекта, реализуемого Миссией ОБСЕ и IDOM.

**Комиссия района Резина** – был проведен мониторинговый визит в Исправительное учреждение № 17, первый для комиссии в новом составе. По информации, полученной от членов комиссии и администрации исправительного учреждения, предыдущая комиссия осуществляла визиты в данное учреждение.

**Комиссия района Единец** – по словам членов комиссии, было проведено 2 мониторинговых визита.

**Комиссия района Теленешть** неоднократно посещала изолятор временного содержания при Районном комиссариате полиции. Члены комиссии плодотворно сотрудничают с администрацией изолятора.

**Комиссия района Леова** – в настоящее время имеет новый состав. Информация о количестве посещений прежним составом комиссии не была предоставлена.

**Комиссия района Ниспорень** – по словам членов комиссии, был проведен один визит.

**Комиссия района Кахул**, регулярно проводятся посещения Исправительного учреждения №5 и Районного комиссариата полиции.

**Комиссия района Сорока** – комиссия в старом составе провела 1-2 визита. Комиссия в новом составе в рамках проекта, реализуемого Миссией ОБСЕ и IDOM, провела 2 посещения: исправительное и психиатрическое учреждение.

\*\*\*

### **Выводы по результатам посещений и составление отчетов существующих комиссий:**

**Комиссии районов Фэлешть, Рышкань, Кэушень, Единец, Теленешть, Леова и Ниспорень** на момент подготовки настоящего отчёта не подготовили и не представили отчётов о своей деятельности.

**Комиссия района Резина** подготовила один отчёт.

**Комиссия района Кахул**, подготовила и представила отчеты в Департамент пенитенциарных учреждений, Исправительное учреждение № 5, Районный комиссариат полиции и (1 отчёт).

**Комиссия района Сорока** представила один отчет в Центр по правам человека ЦПЧМ.

\*\*\*

**Запросы членов комиссий о получении сведений, поддержки от IDOM с целью развития компетенции:**

Сведения в IDOM запрашивали члены комиссий **Кэушень, Резина, Единец**. Потребовались образцы отчетов и выдержки из национального и международного законодательства о стандартах в местах лишения свободы.

\*\*\*

**Есть ли у комиссий план работы и согласован ли он с представителями мест лишения свободы?**

Из всех комиссий, с которыми осуществлялось сотрудничество, только у комиссии района Кахул есть план действий, утвержденный ДПУ и МВД. При каждом посещении подписывались разрешения.

Только у членов комиссии в Кахуле есть собственные удостоверения, выданные районным советом и подписанные председателем района.

## **ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ**

- 1. Мониторинг реализации закона о гражданском контроле за соблюдением прав человека в местах содержания под стражей.**
- 2. Оказание технической поддержки местной публичной администрации в процессе формирования комиссий.**
- 3. Прозрачность конкурса по выбору членов местных комиссий по мониторингу мест заключения.**
- 4. Развитие потенциала местных комиссий, которые уже были сформированы, посредством обучающих семинаров, консультаций, совместных с экспертами посещений, анализа и оценки отчетов.**
- 5. Информирование центральных властей о неисполнении законодательства в районах, где не были сформированы местные комиссии.**