

ПЕРЕДМОВА

Як правозахисні організації вирішують різноманітні проблеми, що виникають при зростанні рівня злочинності в період переходу від авторитарної або тоталітарної до демократичної форми правління і, водночас, як результат, підтримки громадськості більш жорсткої політики щодо забезпечення законності та правопорядку? Як експертам з прав людини вдавалося вирішити ці питання, з якими проблемами вони зіштовхнулися та чи стала їх діяльність більш легітимною та ефективною в умовах такої політики? Яку роль можуть відігравати правозахисні організації в реформуванні державних установ, таких як поліція?

Це відправні пункти дослідження Міжнародної ради, резюме якого подається в цьому матеріалі. У ньому представлено нові підходи, що розглядають злочинність як загрозу особистій безпеці людини та потенційне джерело нестабільності в державі. Основна мета дослідження полягає в аналізі проблем, які мають вирішуватись правозахисними організаціями в контексті зростання рівня злочинності. У дослідженні проаналізовано ситуацію на прикладі п'яти країн – Аргентини, Бразилії, Нігерії, Південно-Африканської Республіки та України, які зазнали серйозних проблем із злочинністю, а також враховано, що суспільства цих держав знаходяться на різних стадіях перехідного періоду, намагаючись при цьому зробити відповідні висновки від кожного випадку.

Для країн з високим рівнем злочинності типовою є підтримка громадськості жорсткої політики щодо забезпечення законності та правопорядку. Пропозиції щодо впровадження або застосування жорстких та авторитарних методів контролю і покарання здебільшого не зустрічають особливого опору з боку громадськості. Таким чином, у дослідженні зосереджено увагу на ролі громадянського суспільства та окремих проблемах, з якими воно зіштовхується у таких умовах. Різне реагування держави – від спільних з громадянським суспільством заходів до утисків правозахисних організацій, потурання зловживанням та недбалості з боку поліції – створює певне середовище, в якому такі організації мають діяти.

У дослідженні також детально розглядаються природа відчуття небезпеки, викликаного посиленням побоювань щодо зростання кримінального насильства, причини його виникнення, розвитку та можливі засоби контролю або обмеження. В роботі зроблено спробу оцінити ті труднощі, що створюють ці відчуття для роботи експертів з прав людини, та способи їх вирішення. У дослідженні підтверджується той факт, що у зв'язку з неможливістю держави забезпечити безпеку своїх громадян правозахисні організації розробили низку підходів – від тривалого, виключного зосередження уваги на спостережних або контрольних функціях до спільних з органами державної влади зусиль, спрямованих на гарантування безпеки, – до розвитку нових форм публічного обговорення, розглядаючи не лише права людини як такі, але й питання безпеки в ширшому значенні.

Дослідження містить рекомендації, відтворені у цьому матеріалі.

МЕТОДИКА ДОСЛІДЖЕННЯ

Дослідження, резюме якого подається нижче, є результатом дослідницького проекту, розпочатого у червні 2002 року та спрямованого на аналіз проблем, що постають перед правозахисними організаціями в умовах різкого зростання злочинності в країнах перехідного періоду, а також визначення шляхів їх вирішення. Початкові консультації та підготовчу роботу було проведено у 2001 році, включаючи цільову зустріч невеликої групи міжнародних експертів, що відбулась у листопаді 2001 року в Женеві. Протягом червня-листопада 2002 року основний автор роботи проводив дослідження та зустрічі з активістами в сфері захисту прав людини і посадовими особами таких держав, як Бразилія, Нігерія, Перу, Південно-Африканська Республіка, США та Україна.

Водночас цільові групи дослідників, що працюють в Аргентині, Бразилії, Нігерії, Південно-Африканській Республіці та Україні, підготували матеріали щодо стану злочинності, соціальних змін та ролі правозахисних організацій у цих країнах. Дві частини дослідження було розглянуто на міжнародному семінарі, організованому в Нью-Йорку 21-22 жовтня 2002 року спільно з Радою Карнегі з питань етики та міжнародних відносин, в якому крім колективу авторів дослідження взяли участь декілька інших спеціалістів.

За результатами зазначеного семінару протягом березня-травня 2003 року проект дослідження було надіслано до понад чотириста організацій та осіб у різних регіонах світу. В рамках таких консультацій в Києві спільно з Міжнародним Фондом "Відродження" та Кейптауні було проведено ряд зустрічей з представниками правозахисних організацій, посадовими особами та науковцями для обговорення цих питань. Коментарі, отримані на стадії консультацій, включено в остаточний варіант дослідження, яке було відредаговано протягом липня-жовтня 2003 року.

Дорадча група з п'яти осіб спрямовувала реалізацію даного проекту. Група організувала періодичні зустрічі для обговорення стану підготовки дослідження та винесення рекомендацій щодо напрямів його проведення.

СЛОВО ПОДЯКИ

Дослідження та його резюме підготовлено співголовою програми з прав людини, викладачем права Гарвардської юридичної школи Джеймсом Л. Кавалларо.

Загальне керівництво проекту та редагування дослідження здійснив директор з дослідницьких програм Міжнародної ради з питань політики в сфері захисту прав людини Мохамед-Махмуд Оулд Мохамеду.

До складу дорадчої групи, що спрямовувала проведення дослідження, входили:

- | | |
|------------------|---|
| Карлос Басомбріо | колишній заступник міністра внутрішніх справ Перу, колишній директор Інституту правового захисту (Ліма); |
| Стенлі Коен | професор соціології Лондонської школи економіки та політичних наук (Лондон); |
| Какуна Керіна | виконавчий директор програми Інституту відкритого суспільства для Західної Африки (Дакар); |
| Рахель Нейлд | старший партнер та директор проекту з питань громадянського суспільства та безпеки громадян, Вашингтонське бюро для країн Латинської Америки (Вашингтон); |
| Лей Пейне | директор проекту Міжнародного інституту з питань наслідків авторитаризму, університет Вісконсін-Медісон (Медісон). |

Дослідження по відповідним країнам були підготовлені Густаво Федеріко Палмієрі та Сесілею Алес (Аргентина), Андрессою Калдас та Сандрою Карвалхо (Бразилія), Іносентом Чуквума та Коле Шеттіма (Нігерія), Нарандраном Коллапен та Макубеце Сехоньян (Південно-Африканська Республіка), Галиною Сеник (Україна).

Кліффорд Шеарінг підготував загально-тематичний матеріал.

У заходах, що відбулись у Нью-Йорку, Женеві, Києві та Кейптауні, активну участь взяли Роберт Арчер, Джоан Бауер, Олександр Беца, Тетяна Букалова, Маркіян Дулеба, Фейроуз Ель Том, Аейша Імам, Адам Ісаксон, Тетяна Хмиз, Людмила Ключко, Анатолій Коструба, Марсія Крен, Роман Куйбіда, Фіона Макулей, Тарас Малишков, Джес Мессер, Міхаель Ратнер, Деніс Роджерс, Роман Романов, Джо Саундерс, Вільфред Шерф, Марина Селіванова, Галина Сеник, Олександр Швалюк, Зеновій Сірик, Валентина Теличенко, Тетяна Яблонська та Володимир Яворівський.

Ми вдячні всім цим особам за їх співпрацю. Висловлюємо також вдячність за експертну оцінку окремих читачів, які прокоментували проект

дослідження, розповсюдженого в різних регіонах світу протягом весни-літа 2003 року.

Висловлюємо подяку Фонду Форда (Нью-Йорк), Шведському агенству розвитку міжнародного співробітництва (SIDA), Міністерству закордонних справ Нідерландів, Інституту відкритого суспільства, Оксфордському комітету допомоги голодуючим (Великобританія), CAFOD (Великобританія), Християнському фонду допомоги (Великобританія) та професору Вальтеру Каеліну за надану фінансову допомогу для проведення цього дослідження.

© 2003 Міжнародна рада з питань політики в сфері захисту прав людини, Версуа, Швейцарія

Всі права застережено. ISBN 2-940259-37-2

Ілюстрація на обкладинці: © Британський музей. Брош, доба вікінгів, XI ст. н. е., знайдено біля села Кіаби, Скейн, Швеція.

ISBN 966-8321-27-8

© Сенік Галина, переклад українською, 2004

Друк ДП "Нора-друк", 2004

ВИСНОВКИ

ДЕФІНІЦІЇ ТА КРИТЕРІЇ

У дослідженні зосереджується увага на сприйнятті громадськістю злочинів із застосуванням насильства, що трапляються на міських вулицях, алеях, дорогах, магістралях та в інших громадських місцях. Таке визначення виключає важливі види злочинів, зокрема побутові, організовані та посадові злочини, які є типовими для суспільств країн як перехідного періоду, так і розвинених держав. Ми розглядаємо *злочини проти громадського порядку*, адже саме вони формують громадську думку про злочинність та небезпеку. Це сприйняття, як пояснюється у дослідженні, є основою середовища, в якому мають діяти правозахисні організації.

Боротьба проти побутових злочинів все частіше вимагає певного тиску активістів правозахисного руху на правоохоронні органи з тим, щоб останні втручалися у ті справи, в які вони раніше, як правило, не втручалися. І навпаки, боротьба проти злочинності все частіше вимагає від активістів звертатися по допомогу правоохоронних органів у способи, які раніше не практикувалися. Традиційно правозахисники контролювали діяльність поліції з тим, щоб запобігти порушення прав громадян та затриманих. Значне зростання рівня злочинності призводить до того, що обговорення питань захисту прав людини стає менш популярним, а також викликає ряд проблем, які детально розглядаються у цьому дослідженні.

Основними правами, що ставляться під загрозу при здійсненні державними органами правових заходів, є насамперед ті, що гарантують життя та фізичну недоторканість затриманих, а також право на невтручання у приватне життя, тобто захист від дискреційних обшуків та вилучення. Коли обвинувачені вступають у контакт з органами, що відповідають за затримання та пред'явлення обвинувачення, можуть включатися інші засоби правового захисту, наприклад, право на гідні умови утримання під вартою та відповідний судовий розгляд. Ці права визначено в Загальній Декларації прав людини та відтворено у розгорненому тлумаченні у Міжнародному пакті про цивільні та політичні права. Регіональні угоди на рівні європейських, міжамериканських та африканських систем передбачають відносно уніфікований захист цих прав.

Водночас держави зобов'язані забезпечити безпеку громадян. Міжнародні угоди та договори, а також спеціальні механізми, встановлені Комісією з прав людини та іншими органами ООН, ще більше розвинули природу цих прав. Практика їх застосування в авторитарному середовищі, де повноваження правоохоронних органів використовувались для придушення легітимної опозиції, ще раз підтверджує необхідність розглядати права затриманих у ширшому значенні, створюючи нові випробування правозахисникам.

РЕФОРМИ ТА ЗРОСТАННЯ РІВНЯ ЗЛОЧИННОСТІ

Дані, отримані у низці країн, свідчать про взаємозв'язок між перехідними процесами та зростанням статистичного рівня кримінального насильства. У цьому дослідженні використано інформацію, зібрану головним чином у країнах Латинської Америки, субсахарної Африки та країнах колишнього Радянського Союзу протягом 1980-2000 рр. За таких умов перехідні демократичні уряди прагнуть, як правило, реформувати правоохоронні органи та інші державні установи. Однак, рішучість покласти край зловживанням не відповідає спроможності або бажанню створити нові інститути, які б відносно швидко змогли ефективно впроваджувати відповідні правові процедури.

Нездатні покласти на репресивні поліцейські методи та за браком силових інститутів, спроможних діяти в рамках обмежень, введених демократичним урядом, перехідні режими часто зазнають поразку в сфері контролю за рівнем злочинності. Це, у свою чергу, призводить до поширеного серед громадськості відчуття небезпеки, що ускладнює захист фундаментальних прав людини. Багато країн, включаючи розвинуті демократії, зіштовхуються з подібними проблемами. Тим не менш, ті країни, які протягом своєї історії зазнали авторитарного правління, очевидно, мають більше проблем, пов'язаних із злочинністю.

У таких країнах влада швидше вдається до авторитарних рішень, за якими частина громадськості відчуває ностальгію. Застосування насильства, ймовірно, превалюватиме серед населення та правоохоронних органів. Колишні військові формування можуть бути активізовані в кримінальних структурах або у репресивних органах служб безпеки приватних компаній. Інші фактори, що загострюють ситуацію, включають стрімку (часто хаотичну) урбанізацію, нестійкість (а іноді й розвал) основних міських служб, збільшення „прірви” між багатими та бідними, культ насильства, успадкований від попередніх періодів конфліктів, відчутний вплив бандитських угруповань на соціальне життя, доступність зброї та наркотиків, наслідки демобілізації військових або повстанських загонів, соціальні безпорядки, систематичну дискримінацію, а також зловживання владою та корумпованість правоохоронних органів. На додаток до цього нелегітимність публічних інституцій і верховенство сили радше, ніж права, ускладнюють проблему та загострюють обурення.

Водночас проблеми, що постають перед правозахисними організаціями внаслідок злочинності, суттєво відрізняються в залежності від окремо взятої країни. Це пояснюється тим, що відносно стабільні уряди усіх забарвлень – демократичні та авторитарні – досягають певних домовленостей щодо забезпечення законності та правопорядку, в рамках яких держава гарантує діяльність поліції та органів правосуддя, а також приймає на себе зобов'язання щодо дотримання принципів верховенства права.

Ці домовленості забезпечують певний рівень безпеки. Характерно, що рівень безпеки безпосередньо пов'язаний з добробутом – багаті, як правило, краще захищені, аніж бідні. А певний рівень безпорядку – що відрізняється залежно від країни – в межах держави вважається нормальним. Він сприймається як один з основних факторів при оцінці рівня безпеки, який може забезпечити новий режим.

Поліція в авторитарних державах, як правило, придушує злочинність, а разом з тим і непокору. Вважається, що вона ефективно контролює рівень злочинності. Безперечно, цей контроль – у разі, якщо він не є просто помилковим сприйняттям – здійснюється головним чином за рахунок прав людини та верховенства права. Практична сторона дослідження свідчить про те, що поліція в усіх державах, досвід яких вивчався, використовувала репресивні, а часто й brutальні методи, включаючи тортури та негайне покарання підозрюваних.

Реформування або ліквідація старих силових структур можуть створити вакуум безпеки. Коли, як наслідок, зростає рівень злочинності, багато людей вимагають більш ефективних дій з боку поліції. Серед тих, хто постраждав, часто виникає чималий гнів, вони звинувачують владу або реформи у своїх стражданнях. Їх можна виправдовувати чи не виправдовувати, але саме такий колективний гнів створює попит на більш дієві засоби забезпечення законності та правопорядку. І одним з цих засобів є вимога покарання.

ДИНАМІКА ГРОМАДСЬКОГО ОБУРЕННЯ

Вирішення проблеми злочинності в контексті захисту прав людини видається ще більш складним завданням, якщо апарат служби безпеки, що використовувався попередніми авторитарними урядами для контролю за політичною опозицією та злочинністю, розпускається та замінюється формальними структурами, яким бракує компетенції для вирішення подібних питань. Неефективність діяльності поліції та правоохоронних органів разом з громадським розчаруванням може призвести до виникнення віджилантизму.

Зіткнувшись із злочинністю (або уявляючи, що рівень злочинності зростає), ті люди, які відчують себе у небезпеці, прагнуть простих, часто жорстких рішень. У цьому контексті тих, хто захищає права злочинців, – або тих, хто підходить до покарання з позиції, що не обумовлюється бажанням помститися, – можуть віднести до категорії осіб, які співчують злочинцям. Разом із зростанням бажання помститися (або внаслідок збільшення кількості кримінальних правопорушень, або через жадливий характер окремих злочинів) посилюється ворожість щодо правозахисників, а також тих, хто виступає проти покарань. На обмеження обсягу діяльності правозахисників впливають такі три фактори:

- По-перше, політики можуть схопитися за тему громадської безпеки та використовувати її у своїх політичних цілях. У цьому контексті зважена та вмотивована розповідь щодо громадської безпеки може бути придушена палкою риторикою на тему “законності та правопорядку” або “жорсткого приборкання злочинності”.
- По-друге, внаслідок впливу засобів масової інформації, політичного та іншого тиску громадська думка може сприймати захист прав людини рівноцінним захисту злочинців та злочинності.
- По-третє, населення може бути настільки перевантаженим інформацією про проблеми, пов'язані з громадською безпекою, що втратить інтерес до них, розчарується та стане більш цинічним – люди не хочуть бачити різницю між посадовцями та злочинцями, а також вріти в те, що ситуація покращиться.

Жорсткі заходи. Часто відповіддю урядів на злочинність стає запровадження заходів, які порушують права людини та посягають на громадянські свободи. У Нігерії, наприклад, відповіддю уряду на злочинність в першу чергу стали милітаризовані чистки у найбільш небезпечних районах: направлено військовій частині для придушення громадського неспокою. Урядом також забезпечено силові структури сучасною зброєю і знов організовано спеціальні тимчасові оперативні групи. Коли вживаються такі заходи, насамперед стають під загрозу права тих громадян, які підозрюються у скоєнні злочину. Прийняття таких законів може зрештою ще більше послабити права громадян. Уряд, як правило, не проводить попередніх консультацій з правозахисними групами, які в цілому виступають проти подібних заходів. Слід зазначити, що деякі правозахисні групи, такі як організації захисту прав потерпілих, підтримують жорсткі підходи у боротьбі зі злочинністю. Вони виступають за більш суворі міри покарання та обов'язкове винесення вироку. Вони також можуть виступати з критикою правозахисників та захисту прав людини в цілому (в засобах масової інформації і т. п.). У деяких випадках має місце схвалення насильства з боку поліції та навіть негайного покарання підозрюваних.

Напади на правозахисників. Там, де громадське обурення рівнем злочинності призводить до вимог суворого правосуддя та покарання, ті, хто захищають права та дотримання принципів верховенства права (маючи на увазі, справедливий суд та законне ув'язнення, а не помсту) підпадають під загрозу критики не тільки з боку поліцейських та організацій захисту прав потерпілих, але й з боку політиків, що прагнуть отримати політичні дивіденди. Тих, хто захищає права людини, часто звинувачують у захисті злочинців та ігноруванні прав потерпілих. Вони звинувачуються у перешкоджанні діям поліції та блокуванні швидкого правосуддя. У Бразилії, наприклад, державний секретар громадського порядку з 1995 по 1998 роки неодноразово звертався до таких міжнародних правозахисних груп, як "alienigenas" або "космічні іноземці", та заявляв, що захист прав людини стосується лише злочинців. В Аргентині, скажімо, були організовані масові виступи на підтримку поліції та проти правозахисників, а в Південній Африці останніх часто розглядають як "захисників злочинності".

Негативне висвітлення у засобах масової інформації. Журналісти та засоби масової інформації часто зневажають стандарти прав людини, як з огляду на методи представлення фактів, так і з огляду на розуміння та формулювання проблемного питання. Це стає особливо доречним у відношенні до злочинності, оскільки багато популярних засобів масової інформації приділяють надмірну увагу громадським злочинам. При цьому вони часто спотворюють правові та моральні проблеми, які викликає злочинність, поглиблюють відчуття громадської небезпеки (незалежно від того, чи дійсно зростає рівень злочинності) та пропагують безвідповідальні або спрощені шляхи вирішення цієї проблеми.

РОЛЬ ДЕРЖАВИ

Держави в межах своєї юрисдикції зобов'язані захищати права своїх громадян. Йдеться, зокрема, про захист їх безпеки та вжиття заходів, необхідних для запобігання злочинам та насильству проти громадян, включаючи зловживання правами затриманих осіб. Отже, в цьому питанні роль держави має вирішальне значення, оскільки саме уряди контролюють рівень злочинності та гарантують відправлення справедливого правосуддя. Основною проблемою для країн, в яких відбуваються значні суспільні перетворення, є неспроможність держави захистити своїх громадян та гарантувати ефективну систему правосуддя, що включає дієздатну та легітимну поліцію, швидку та доступну правову допомогу, а також належний захист та компенсацію особам, що зазнали шкоди від злочину.

У даному дослідженні підтверджено той факт, що *політичний курс* уряду в перехідний період насправді відіграє основну роль у зростанні або подоланні злочинності, а також суттєво впливає на громадське уявлення про безпеку та захист прав людини. Недбале ставлення до вирішення цих проблем призвело до невдач багатьох урядів у сферах, вкрай важливих для будь-якого процесу переходу до демократичного правління. Зважена політика сприяє контролю за рівнем кримінальної злочинності, а також допомагає гарантувати дотримання прав людини громадськістю.

Якщо держава є *потенційним порушником* прав громадян, які відповідно до закону або помилково затримані за скоєння злочину, вона також виступає *гарантом застосування заходів*, обов'язкових для відправлення правосуддя та захисту життя і майна. Гарантування безпеки та вирішення проблеми злочинності є взаємозалежними поняттями та потребують ефективного управління в галузі правосуддя в цілому. Однак, як відзначається, саме ці сфери є слабкою стороною урядового управління після падіння авторитарного режиму. Поліція іноді застосовує насильство, її робота буває неефективною та безвідповідальною; судова влада може бути слабкою або корумпованою; в'язниці, де панує жорстокість, скоріш за все переповнені; а громадськість ставиться до цих інститутів з недовірою.

Тому у країнах, де проводилося дослідження, багато правозахисних організацій мали вирішити, чи повинні вони у контексті реформування держави продовжувати зосереджувати увагу на пильному моніторингу зловживань держави, або сприяти її реформуванню. Складність питання полягає у визначенні *зобов'язань* держави, а також її *курсу*. В якій мірі та за яких умов правозахисна організація повинна працювати задля зміцнення спроможності держави гарантувати реалізацію заходів, що є її обов'язком? У яких випадках відмова співпрацювати виправдана або необхідна? Що повинна робити держава (і не повинно робити громадянське суспільство)? Де проходить межа зловживань посадових осіб, що виправдовує їх відставку? Ці та інші питання повинні ставити перед собою неурядові організації при визначенні стратегії своєї діяльності.

ДІЯЛЬНІСТЬ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Які уроки можуть взяти для себе правозахисники, що опинилися в ситуаціях, розглянутих у цій роботі? Як зазначив один з опитуваних під час проведення дослідження, “у контексті [в якому] часто вважається, що вимога ефективної діяльності поліції знаходиться у протиріччі з належною правовою процедурою ... [правозахисники повинні] доводити *пункт за пунктом*, чому дотримання належної правової процедури є необхідною передумовою ефективності поліції”.

Перед обличчям зростання злочинності і почуттям беззахисності серед населення, правозахисні групи вдаються до різноманітних заходів для посилення захисту прав людини. Хоча ці заходи відрізняються в залежності від ситуацій, в яких доводиться діяти правозахисним організаціям, ми можемо стверджувати про наявність великої кількості спільних для багатьох країн дій, що, у свою чергу, дозволяє говорити про вироблення спільної стратегії посилення захисту прав людини. У той час, як наприклад, нігерійські правозахисні організації стикаються з проблемами самої ідеї верховенства права в ході протистояння з добре структурованою, офіційно схваленою та популярною групою віджилантів, українські правозахисні організації воюють із зловживаннями владою з боку держави і культурою апатії серед громадян. В Аргентині, Бразилії і Південній Африці, де апатія і віджилантизм становлять проблему другорядну, а основною проблемою є думка громадськості, роздута представниками ЗМІ, що правозахисні групи захищають злочинців.

В усіх цих країнах правозахисники повинні вирішити, в який спосіб краще працювати з органами державної влади, як на індивідуальному, так і на інституційному рівнях. Розглядаючи питання, наскільки тісним має бути співробітництво з поліцією та іншими органами системи кримінального судочинства, їм слід враховувати два ключові аспекти, щоб задіяти весь спектр проблем:

- необхідність працювати у контексті гарантування безпеки громадян чи встановлення повної незалежності своїх дій;
- захист прав людини у їх абсолютному значенні чи адаптація до прийнятного суспільством розуміння цих прав.

Ці аспекти визначають діяльність правозахисних організацій, так само як і уявлення інших подібних організацій, уряду та громадськості в цілому. Їх діяльність можна поділити на такі три основні напрями:

- **Наглядова діяльність**, що включає застосування правових засобів на національному рівні, пропаганду (різноманітній аудиторії), документування та звітування. В рамках таких широких контрольних повноважень існує низка стратегій та прийомів, що сприяє ефективності заходів, які викривають зловживання з боку представників органів державної влади. Основні підходи включають *підвищення контрольних можливостей* (наприклад, проведення тренінгів, що допомагають населенню викри-

вати протиправні дії поліції); *зосередження на захисті невинних* (численні організації навмисно обмежують свій мандат колом “невинних” осіб, оскільки у таких випадках громадськість та засоби масової інформації сповнені більшого співчуття); *персоналізація потерпілих* (для встановлення зв'язку між злочинністю та структурними умовами з метою покращення суспільного розуміння та спростування існуючої думки, що окремі організації є ворогами суспільства); *оприлюднення статистики порушення прав людини* (завдяки систематичній документації, окремі випадки, очевидно, набувають впливу та можуть вважатися частиною поширеної практики); та *захист прав людини на міжнародному рівні* (зокрема, коли національні та місцеві органи влади залишаються байдужими або ставляться вороже до прав підозрюваних, підсудних та затриманих, а засоби масової інформації скоріш підтримують ці позиції, аніж позиції правозахисних організацій).

- **Співробітництво з органами державної влади.** Йдеться про заходи, які ініціюються органами державної влади або правозахисними організаціями та передбачають їх співпрацю. Межі цього співробітництва можуть відрізнятись; основним фактором є наявність у відносинах між службами безпеки та правозахисниками бажання співпрацювати. Таке співробітництво, як правило, є ознакою завершення передреформного періоду, якому традиційно притаманні виключно конфронтаційні відносини між представниками органів державної влади та правозахисними організаціями.

У деяких країнах поліція вдається, наприклад, до проектів *громадської поліції*, і (хоча консенсусу щодо ефективності таких форм підтримання порядку немає) неурядові організації часто виступають рушійною силою в таких ініціативах. Багато правозахисних організацій також залучаються до *тренінгів для співробітників поліції*, як правило, двох типів: навчання поліцейських правам людини, а також тренінги з дотримання поліцейськими основних прав людини та принципів верховенства права в їх щоденній діяльності. Деякі програми також зосереджуються на навчанні офіцерів тому, як ефективно виконувати обов'язки так, щоб вони відповідали правовим та конституційним обов'язкам (*правоохорона діяльність з дотриманням прав людини*). Інші правозахисні організації розробляють *стратегії діяльності спільно з урядовими органами*. Ці ініціативи мають різний успіх. Взагалі, правозахисні організації краще справляються з визначенням пріоритетів, аніж з реалізацією програм. Типовим прикладом у цьому контексті є Бразильська національна програма захисту прав людини (Programa Nacional de Direitos Humanos, PNDH).

- **Активна участь** в обговореннях проблем безпеки. Для правозахисників участь в обговореннях проблем безпеки тягне за собою відчутне вторгнення на невідому територію. Їм доводиться мати справи з органами безпеки, яким вони не довіряють. Їм доводиться *розвивати власний потенціал* у тих сферах, де вони мають маленький досвід або взагалі

його не мають. Їм також доводиться *давати оцінку складним засобам* управління в сфері безпеки. Участь в обговореннях проблем безпеки, характер якої визначається урядом та тими, хто підтримує жорсткі підходи до законності та правопорядку, також уможлиблює те, що проблеми безпеки, які стоять перед правозахисними організаціями, можуть деякою мірою втратити свою актуальність. Незважаючи на ці пастки, певна ступінь участі таких організацій стає дедалі необхідною. Широке обговорення питань громадської безпеки потребує у більшості випадків не тільки *кількісного та якісного розуміння* того, що є невірним у сучасних моделях, але й також оцінки того, як система громадської безпеки функціонує на практиці, а також шляхів її вдосконалення. В міру більш активного залучення організацій до обговорення проблем громадської безпеки, їм також слід усвідомлювати специфіку щоденної діяльності правоохоронних органів.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Порада щодо забезпечення громадської безпеки з дотриманням прав людини

Висновки та самокритика. Правозахисні організації повинні, на нашу думку, враховувати у своїй діяльності необхідність дотримання належної правової процедури і турботу про безпеку суспільства. Врахування цих проблем може вимагати самооцінки правозахисної організації і її діяльності, рівно ж як концепції її дій.

Створення більш ефективних мереж у сфері забезпечення безпеки серед неурядових правозахисних організацій. Існує необхідність створення мережі правозахисних організацій і груп для лобювання і пропагування своїх ідей. Часто правозахисні групи, чії позиції є схожими або навіть ідентичними, працюють окремо, чим створюють враження розрізненості правозахисного сектора і його неспроможності виробити спільні чіткі позиції. Незважаючи на потребу зберегти незалежність і унікальність кожної організації, необхідно посилювати співпрацю між правозахисними організаціями.

Порада групам спостерігачів

Концентрація уваги на справах, що можуть змінити думку громадськості. Правозахисні групи повинні сконцентрувати свої обмежені ресурси на гучних справах, які у перспективі можуть змінити думку громадськості. Парадигматичними справами є такі, в яких безневинна жертва, непричетна до злочину, зазнає тортур чи нелюдського ставлення з боку правоохоронних органів. Персоніфікація жертви, зосередження уваги на злочинцях, що скоїли нетяжкі злочини, посилює шанси правозахисників викликати розуміння та співчуття до жертви, а разом з тим і зміну думки громадськості щодо порушень прав людини.

Дотримання точності і включення кількісних показників у дослідження та звіти. Громадські організації повинні дотримуватися високих професійних критеріїв у підготовці звітів і написанні досліджень та аналітичних оглядів. Вони повинні працювати із достовірними джерелами інформації та статистичними даними для збільшення довіри до їх досліджень і документів. Необхідно також інвестувати гроші у покращення якості діяльності, зокрема проведення досліджень, і в інституційний розвиток правозахисних організацій. Надзвичайно важливо, щоб відстоюючи свої позиції, правозахисні групи оперували науковими даними, а не популістськими гаслами.

Активно співпрацюйте із ЗМІ. Налагодження тісних контактів із друкованими та електронними ЗМІ сприятиме пропагуванню прав людини серед широкої громадськості. Це також надасть популярності обговоренню зв'язків між правозахисними групами та правоохоронними органами. Правозахисні організації повинні використовувати ЗМІ як рупор для пояснення правових гарантій забезпечення та дотримання прав

людини як у міжнародному, так і національному законодавстві. Велику увагу моніторинговим групам необхідно приділяти роботі із журналістами по висвітленню злочинів, оскільки існує постійний ризик негативного висвітлення роботи моніторингових груп.

Активно співпрацюйте з партнерами в межах країни. Державні установи, наділені контрольними повноваженнями у сфері кримінального судочинства, такі як офіси омбудсмана або органи прокуратури, можуть надати важливу допомогу в розслідуванні та викритті службових зловживань. Інші органи, зокрема законодавчі комісії з прав людини на національному або місцевому рівнях, також можуть стати в нагоді правозахисним громадським організаціям.

Порада групам, що прагнуть ширшого залучення до обговорення проблем гарантування безпеки

Покращуйте розуміння проблем забезпечення правопорядку. Правозахисні групи повинні краще розуміти інституційні перешкоди для ефективної діяльності правоохоронних органів. В авторитарному режимі правозахисні групи працюють тільки на зміну режиму. Однак після початку демократичних перетворень робота правозахисних організацій є більш складною і вимагає глибоких знань і розуміння багатьох правових і політичних аспектів діяльності держави. Правозахисні групи повинні володіти хорошими пропагандистськими якостями, щоб бути спроможними успішно лобювати продемократичні зміни до законодавства.

Зосереджуйте увагу на інноваційних формах навчання з прав людини та підвищення рівня суспільної свідомості. Громадські організації повинні мобілізувати суспільство інноваційними методами, а це означає почати діяти інакше, ніж просто писати звіти і вивчати умови життя. Нові засоби спілкування повинні донести здоровий глузд до широкої громадськості і зруйнувати міфи, що пропагуються у ЗМІ. Звичайні загальноприйняті способи впливу на громадськість, такі як: виставки живопису, фото чи відео презентації, музика чи театр вичерпали себе і тому правозахисні організації повинні йти крок у крок із новітніми технологіями та застосовувати їх у своїй просвітницькій і пропагандистській діяльності.

Широко висвітлюйте позитивну практику правоохоронців. Конструктивним кроком на шляху до зближення правоохоронців і правозахисників є намагання останніх знайти і висвітлити позитивні сторони діяльності правоохоронців. Захист прав людини повинен сприйматися як підтримка позитивної діяльності правоохоронців, а не лише як критика недоліків і правопорушень у їх роботі.

Моніторинг законодавства. Проактивний моніторинг законодавства є дуже важливим у запобіганні прийняттю законів, що не відповідають демократичним засадам суспільства. У цьому випадку важливим є процес налагоджування ефективного відслідковування прийняття законодавства. Як один із прикладів, можна створити парламентську моніторингову групу, яка би відслідковувала парламентські дебати і

слухання, включаючи обговорення бюджету, брифінги у ЗМІ і збирати важливі документи у парламенті. Можливість втручатися у процес прийняття рішення нового законопроекту для правозахисних груп лише розглядається, оскільки практика показала, що законопроекти на останній стадії прийняття майже не можливо „завалити”.

Порада групам, залученим до спільних з державними органами заходів

Зосередьте навчання з прав людини безпосередньо на практичних навичках, а не на теоретичних знаннях про правові норми. Навчання і роз'яснення з прав людини повинні стати постійним курсом навчання для всіх працівників правоохоронних органів. Однак, таке навчання не повинно бути відірваним від інших курсів, таких як вступні чи професійні перепідготовчі курси по методам ведення розслідування і підтримання правопорядку. Навчання повинно наголошувати на принципах і цінностях, що допоможуть покращити надання послуг правоохоронцями, а не перешкоджатимуть їм. Положення про адекватну заробітну плату і обладнання для роботи правоохоронців є дуже важливим, щоб сприяти покращенню іміджу, моральності та довіри до правоохоронців.

Сприяйте кращому доступу до правосуддя. Неурядові організації можуть посприяти вдосконаленню можливостей доступу громадськості до системи кримінального судочинства. Система правосуддя та його управління є достатньо складними за своєю суттю, і тому неурядові організації можуть допомогти громадськості, особливо в країнах з низьким рівнем відповідної освіти, краще зрозуміти цю систему, дізнатися про сутність своїх прав, а також надати сприяння в реалізації цих прав.

Організуйте робочі семінари за участю парламентаріїв. Правозахисні групи повинні проводити за участю парламентаріїв робочі семінари з міжнародних та національних стандартів прав людини в цілому та законотворчості в умовах тиску громадськості вживати “драконівських” заходів, що можуть призвести до порушення цих стандартів, зокрема.

ЗАМОВЛЕННЯ

Основне дослідження

Злочинність, громадський порядок та права людини, 2003

ISBN 2-940259-36-4, 40 швейцарських франків плюс витрати на доставку, англійською мовою.

Резюме дослідження

Злочинність, громадський порядок та права людини – Резюме, 2003

10 швейцарських франків плюс витрати на доставку. Англійською, французькою та іспанською мовами.

Усі видання Міжнародної ради розміщені на www.ichrp.org. Замовлення можна зробити за тел.: (41 22) 775 3300, факсом: (41 22) 775 3303 або електронною поштою: info@ichrp.org.

Інші видання Міжнародної ради з питань політики в сфері захисту прав людини

Обов'язки без кордонів, 2003, ISBN 2-940259-33-X

Криза в галузі захисту прав людини, 2002, ISBN 2-940259-35-6

Місцеві норми, 2002, ISBN 2-940259-34-8

Права людини після 11 вересня, 2002, ISBN 2-940259-31-3

Поза волюнтаризмом: права людини та міжнародні правові зобов'язання компаній, 2002, ISBN 2-940259-19-4

Расові та економічні обмеження: аналіз та висновки, 2001, ISBN 2-940259-27-5 (також французькою та іспанською мовами)

Стійкість та мутація расизму, 2000, ISBN 2-940259-09-7 (також арабською, французькою та іспанською мовами)

Цілі та засоби: озброєні групи з точки зору захисту прав людини, 2000, ISBN 2-940259-02-X

Місцеві перспективи: закордонна допомога в сфері правосуддя, 2000, ISBN 2-940259-04-6

Виконання та легітимність: національні інституції з захисту прав людини, 2000, ISBN 2-940259-03-8

Складні справи: засудження порушників прав людини за кордоном. Посібник з міжнародної юрисдикції. 1999, ISBN 2-940259-01-1 (також іспанською мовою)

Виконання обов'язків: обов'язки громадян в міжнародному праві про права людини. Коментар. 1999, ISBN 2-940259-00-3

КОРИСНІ ВЕБ-СТОПІНКИ

www.cels.org.ar/english/index.html

Центр правових та соціальних досліджень сприяє захисту прав людини в Аргентині.

www.cleen.kabissa.org

Центр правозастосовчої освіти сприяє дотриманню прав людини в Нігерії.

www.crime-prevention-intl.org

Міжнародний центр запобігання злочинності надає допомогу містам та країнам зменшити рівень правопорушень та небезпеки.

www.criminology.utoronto.ca

Центр кримінології Торонтського університету досліджує різноманітні аспекти злочинності.

www.csvr.org.za

Центр досліджень насильства та примирення – багатовекторна південно-африканська неурядова організація.

www.global.org.br/index.php

Центр глобального правосуддя займається питаннями захисту прав людини та правосуддя в соціальній сфері в Бразилії

www.heuni.fi

Європейський інститут запобігання та контролю злочинності працює з мережею організацій в рамках ООН

www.icclr.law.ubc.ca

Міжнародний центр з питань політики та реформ в галузі кримінального права і судочинства проводить міжнародні дослідження.

www.iss.co.za

Інститут досліджень проблем безпеки розробляє концепції, інформує та посилює обговорення з проблем безпеки в Африці.

www.unafri.or.ug

Африканський інститут ООН з питань поводження з правопорушниками та запобігання злочинності.