**ВИСНОВОК**

**Комітету Верховної Ради України з питань інтеграції України до Європейського Союзу щодо проекту Закону України**

**«Про пенітенціарну систему» (реєстр. № 5293 від 22.03.2021 р., КМУ, Д. Шмигаль)**

Комітет розглянув проект Закону на своєму засіданні 08 грудня 2021 року (протокол № 91) відповідно до статті 93 Регламенту Верховної Ради України.

**1. Загальна характеристика законопроекту.**

 Як зазначено у пояснювальній записці до законопроекту, метою прийняття проекту Закону України «Про пенітенціарну систему» є оптимізація структури пенітенціарної системи, впровадження нових підходів до заохочення її персоналу, запровадження ефективного управління підприємствами установ виконання покарань.

**2.  Належність законопроекту за предметом правового регулювання до сфери дії права Європейського Союзу.**

Предмет правового регулювання законопроекту охоплюється положеннями статті 14 Розділу ІІІ «Юстиція, свобода та безпека» Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію).

Правовідносини, аналогічні тим, які пропонується врегулювати проектом Закону, регулюються:

* *Конвенцією про захист прав людини та основних свобод від 04.11.1950, ратифікованою Україною 17.07.1997;*
* *Європейською конвенцією про запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню від 26.11.1987, ратифікованою Україною від 24.01.97;*
* *Рекомендацією Rec(2006)2-rev Комітету Міністрів державам-членам про Європейські пенітенціарні правила;*
* *Рекомендацією CM/Rec(2010)1 Комітету Міністрів державам-членам про Правила Ради Європи про пробації;*
* *Мінімальними стандартними правилами поводження з в'язнями від 30.08.1955;*
* *Загальною декларацією прав людини ООН від 10.12.1948 ратифікованою Україною 17.07.1997, набула чинності 11.09.1997;*
* *Конвенцією МОП №158 про припинення трудових відносин з ініціативи роботодавця 1982 року.*

 **3.  Відповідність законопроекту праву ЄС.**

За результатами правового аналізу проекту Закону щодо його відповідності acquis ЄС та Угоді про асоціацію слід зазначити таке.

 Відповідно до статтей 6 та 14 Угоди про асоціацію, проект Закону за своєю метою *не суперечить* цілям Угоди, оскільки статтею 6 передбачено, що Сторони співробітничають з метою забезпечення того, щоб їхня внутрішня політика ґрунтувалася на спільних для Сторін принципах, зокрема таких, як стабільність і дієвість демократичних інституцій, верховенство права та повага до прав людини і основоположних свобод, про які йдеться також у статті 14 цієї Угоди. Відповідно до пояснювальної записки, проект Закону визначає правові основи функціонування пенітенціарної системи, її завдання, повноваження, структуру, а також визначає правовий статус її персоналу.

Загалом проект Закону складається з восьми розділів, якими визначаються поняття, мета, завдання пенітенціарної системи, загальна структура та організація пенітенціарної системи, загальні засади проходження служби особами рядового і начальницького складу пенітенціарної системи та їх повноваження, соціальний захист осіб рядового і начальницького складу пенітенціарної системи, фінансування і забезпечення діяльності пенітенціарної системи.

Законопроект визначає пенітенціарну систему як «систему спеціально уповноважених органів і установ, діяльність яких спрямована на формування та реалізацію державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації. Метою пенітенціарної системи є захист суспільства від злочинності шляхом створення умов для виправлення і ресоціалізації засуджених. Функціонування пенітенціарної системи не має на меті покарання та спрямовано на свідоме відновлення засудженого в соціальному статусі повноправного члена суспільства, повернення його до самостійного загальноприйнятого соціально-нормативного життя в суспільстві, запобігання вчиненню ним нових кримінальних правопорушень». Статтею 10 законопроекту передбачено, що «на пенітенціарну систему покладається здійснення заходів із пробації, визначених Законом України “Про пробацію”, у взаємодії з державними органами, органами місцевого самоврядування, а також підприємствами, установами, організаціями, громадськими об’єднаннями». Вищевикладене *не суперечить*  *п.6 Європейських пенітенціарних правил*: «усі утримання під вартою повинні бути спрямовані таким чином, щоб сприяти реінтеграції у вільне суспільство осіб, які були позбавлені волі».

У законопроекті зазначені завдання та принципи функціонування пенітенціарної системи, зокрема, «забезпечення дотримання прав і свобод людини під час виконання та відбування кримінальних покарань та пробації, тримання виконання кримінальних покарань та пробації, а також тримання під вартою; гуманізація умов відбування покарання та тримання під вартою; створення умов для виправлення та ресоціалізації засуджених, вжиття інших заходів, передбачених законом, щоб засуджені в майбутньому мали можливість жити, не вчиняючи кримінальних правопорушень; усебічне забезпечення належних умов проходження служби в органах і установах пенітенціарної системи та соціальний захист персоналу органів і установ пенітенціарної системи». Такі положення *за метою відповідають* *Європейській конвенції про запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню, Європейським пенітенціарним правилам, Конвенції про захист прав людини та основних свобод*.

Автори проекту Закону в п.2 статті 3 зазначають, що *правова основа функціонування пенітенціарної системи, у тому числі, враховує* «Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод та практики Європейського суду з прав людини проти України та інших держав, рекомендації Європейського комітету з питань запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню, Підкомітету ООН з недопущення катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання, рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи, у тому числі Європейських в’язничних правил та Правил Ради Європи про пробацію, а також документів, які прийняті ООН та стосуються сфери виконання кримінальних покарань та пробації».

П.1 та 3 статті 4 в запропонованій редакції законопроекту передбачає, що «персонал органів і установ пенітенціарної системи зобов’язаний поважати честь і гідність, права і свободи засуджених, осіб, взятих під варту, та інших осіб, виявляти до них гуманне ставлення. Персоналу органів і установ пенітенціарної системи заборонено сприяти, здійснювати, підбурювати або терпимо ставитися до будь-яких форм катування, жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання. У разі виявлення таких дій персонал органів і установ пенітенціарної системи зобов’язаний негайно вжити всіх можливих заходів до їх припинення та обов’язково доповісти безпосередньому керівникові про факти катувань та наміри їх застосування». «Дотримання соціально-економічних та професійних прав персоналу органів і установ пенітенціарної системи має відображати важливість соціальної функції, яка ним виконується. Відбір, навчання та умови праці персоналу органів і установ пенітенціарної системи мають підтримувати високі стандарти в роботі із засудженими та особами, взятими під варту». Положення *не суперечать* *п. 8, 75, 76, 77, Європейських пенітенціарних правил, згідно з якими* «персонал в’язниці виконує важливу державну службу, і їх набір, навчання та умови роботи повинні дозволити їм підтримувати високі стандарти догляду за ув’язненими. Персонал завжди повинен поводитися та виконувати свої обов'язки таким чином, щоб впливати на ув'язнених добрим прикладом і викликати у них повагу. Персонал повинен бути ретельно відібраний, належним чином підготовлений як на початку, так і на постійній основі, оплачуваний як професійні працівники та мати статус, який громадянське суспільство може поважати. Під час відбору нового персоналу тюремне керівництво приділяє велику увагу потребі чесності, людяності, професійних можливостей та особистої придатності до складної роботи, яку вони повинні виконувати.

Положення п.2 статті 4 законопроекту *не суперечить* *п. 2 Європейських пенітенціарних правил* у частині, що «особи, позбавлені волі, зберігають усі права, які законно не позбавлені рішенням про вирок чи тримання під вартою».

П. 4 статті 5 проекту Закону регламентують загальну чисельність персоналу, який забезпечує діяльність установ виконання покарань і установ тримання під вартою в розмірі 33% від кількості осіб, які в них утримуются. *Згідно із п. 29 Правил Ради Європи про пробацію* «персонал має бути *достатньо чисельним*, щоб ефективно виконувати свою роботу. Окремі співробітники повинні мати таку кількість справ, яка дозволяє їм ефективно та гуманно наглядати, направляти та допомагати правопорушникам, а також, якщо це доречно, працювати з їхніми сім’ями та, якщо це можливо, з жертвами. Якщо попит є надмірним, керівництво несе відповідальність за пошук рішень та інструктування персоналу щодо того, які завдання мають бути пріоритетними».

Статтею 11 проекту регулюється питання «медичного обслуговування персоналу органів і установ пенітенціарної системи, засуджених до позбавлення волі, осіб, взятих під варту, а також дітей, народжених засудженими до позбавлення волі жінками».

У п. 1 та 2 документу зазначено, що: «медична допомога засудженим до позбавлення волі, особам, взятим під варту, а також дітям, народженим засудженими до позбавлення волі жінками, надається відповідно до медичних показань професійно підготовленими медичними працівниками. З метою забезпечення виконання завдань з реалізації державної політики у сфері надання медичної допомоги персоналу органів і установ пенітенціарної системи, засудженим до позбавлення волі, особам, взятим під варту, а також дітям, народженим засудженими до позбавлення волі жінками, може утворюватися в порядку, встановленому законодавством, державна установа — заклад охорони здоров’я пенітенціарної системи.»

Відповідно до пунктів *40.1- 40.3 Європейських пенітенціарних правил* «медичне обслуговування у в'язниці організовується в тісному зв'язку з загальним принципом охорони здоров'я громади або нації. Політика охорони здоров'я у в'язницях повинна бути інтегрована в національну політику охорони здоров'я та сумісна з нею. Ув'язнені мають доступ до медичних послуг, доступних в країні, без дискримінації на підставі їх правового становища.»

 Статтями 45, 46, проекту Закону визначаються загальні правила щодо застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів і вогнепальної зброї особами рядового і начальницького складу органів і установ пенітенціарної системи.

 Запропоновані законопроектом положення *у цілому не суперечать* нормам, викладеним *у п. 64.1, 64.2, 65, 66, 67, 68, 68.2 Європейських пенітенціарних правил*, відповідно до яких «персонал в'язниці не повинен застосовувати силу проти ув'язнених, за винятком випадків самооборони або у випадках спроби втечі або активного чи пасивного фізичного опору законному наказу і завжди в якості останнього засобу. Обсяг застосовуваної сили має бути мінімально необхідним і застосовуватися протягом найкоротшого необхідного часу. Мають бути детальні процедури щодо застосування сили, включаючи положення про: різні види сили, які можуть бути використані; обставини, за яких кожен тип сили може бути використаний; членів персоналу, які мають право застосовувати різні види сили; рівень повноважень, необхідний перед застосуванням будь-якої сили; і звіти, які необхідно заповнити після застосування сили. Персонал, який безпосередньо працює з ув'язненими, повинен бути навчений прийомам, які дозволяють мінімально використовувати силу для стримування агресивних ув'язнених. Співробітники інших правоохоронних органів повинні брати участь у роботі з ув'язненими у в'язницях лише у виняткових випадках. Використання ланцюгів і прасок забороняється. Забороняється використовувати наручники, гамівні сорочки та інші засоби утримання тіла крім випадків: якщо необхідно, як запобіжний захід проти втечі під час переміщення, за умови, що вони будуть зняті, коли в'язень постане перед судовим або адміністративним органом, якщо цей орган не вирішить інше; або за наказом директора, якщо інші методи контролю не діють, щоб захистити ув'язненого від самоушкодження, травмування інших або запобігти серйозному пошкодженню майна, за умови, що в таких випадках директор негайно повідомить лікаря та повідомить керівництво в’язниці».

У п.6 Прикінцевих та перехідних положень законопроекту йдеться про таке: **«***З дня набрання чинності цим Законом всі особи рядового і начальницького складу* Державної кримінально-виконавчої служби України, територіальних органів з питань виконання кримінальних покарань *вважаються такими, що попереджені у визначеному порядку про можливе майбутнє звільнення через скорочення штатів*». Варто звернути увагу, що у *статті 24 Європейської соціальної хартії (переглянутої)* зазначено, що з метою забезпечення ефективного здійснення права працівників на захист, у випадках звільнення Сторони зобов’язуються визнати право всіх працівників не бути звільненими без поважних причин для такого звільнення, пов’язаних з їхньою працездатністю чи поведінкою, або поточними потребами підприємства, установи чи служби.

Окрім того, *Головне науково-експертне управління у своєму висновку* наголошує на такому зауваженні: «не враховано, що вказаний законодавчий підхід щодо вирішення питання стосовно спеціального порядку звільнення всіх осіб рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України суперечить вимогам ч. 2 ст. 3, ч. ч. [1](https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n4303), [2](https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n4304), [6](https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n4308) ст. 43 Конституції України. Так, у Рішенні від 21 липня 2021 року № 4-р(II)/2021 Конституційний Суд України зазначив, що [п. 8](https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/580-19#n1127) розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580-VІІІ, за яким «з дня опублікування цього Закону всі працівники міліції (особи рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ), а також інші працівники Міністерства внутрішніх справ України, його територіальних органів, закладів та установ вважаються такими, що попереджені у визначеному порядку про можливе майбутнє звільнення через скорочення штатів», є таким, що не відповідає [Конституції України](https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80) (є неконституційним). Оцінюючи правомірність втручання в конституційне право на працю та дотримання наданих відповідному працівнику міліції [Основним Законом України](https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80) гарантій захисту від незаконного звільнення, Конституційний Суд України зауважив, що «зміст конституційної гарантії захисту від незаконного звільнення полягає також у тому, що при законодавчому регулюванні цих відносин мають бути дотримані вимоги Конституції України щодо створення державою умов для повного здійснення громадянами права на працю у випадках, коли звільнення працівника відбувається всупереч його бажанню (п. 6 мотивувальної частини).

Слід також зазначити, що пропозиція щодо можливості звільняти зі служби в Державній кримінально-виконавчій службі України навіть тих працівників, які перебуватимуть у відпустці або на лікарняному, не враховує чинних приписів трудового законодавства у частині закріплення гарантій захисту працівника від незаконного звільнення. Так, згідно з ч. 3 ст. 40 КЗпП не допускається звільнення працівника з ініціативи власника або уповноваженого ним органу в період його тимчасової непрацездатності (крім звільнення за нез’явлення на роботу протягом більш як чотирьох місяців підряд внаслідок тимчасової непрацездатності, не рахуючи відпустки по вагітності і пологах, якщо законодавством не встановлений триваліший строк збереження місця роботи (посади) при певному захворюванні), а також у період перебування працівника у відпустці».

П. 9 Прикінцевих та перехідних положень законопроекту зазначається, що**: «**перебування осіб рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України у відпустці або їх тимчасова непрацездатність не є перешкодою для їх звільнення із служби в Державній кримінально-виконавчій службі України відповідно до цього розділу цього Закону».

У вищезгаданому положенні вбачається *невідповідність* статтям 5, 6 *Конвенції МОП № 158*, де зазначено: «тимчасова відсутність на роботі у зв'язку з хворобою або травмою, відсутність на роботі в період перебування у відпустці по материнству не є законною підставою для звільнення».

Також, Головне науково-експертне управління у своєму висновку звертає увагу на низку технічних неузгодженостей у законопроекті.

**4.   Висновок Комітету з питань інтеграції України до Європейського Союзу.**

Проект Закону «Про пенітенціарну систему» (реєстр. № 5293 від 22.03.2021 р., КМУ, Д. Шмигаль) у цілому ***не суперечить*** міжнародно-правовим зобов’язанням України у сфері європейської інтеграції, проте ***потребує доопрацювання*** з метою врахування деяких положеньКонвенції МОП № 158.