



DCAF

a centre for security,
development and
the rule of law

ЦЕНТР РАЗУМКОВА



RAZUMKOV CENTRE



Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands

МОНІТОРИНГ ВИКЛИКІВ УРЯДУВАННЮ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

MONITORING UKRAINE'S SECURITY GOVERNANCE CHALLENGES

**ОСНОВНІ ВИСНОВКИ ТА
ПОЛІТИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ**

за результатами
П'ятої міжнародної конференції
"Урядування у секторі безпеки:
роль інститутів Омбудсмена"
29-30 листопада 2016р., Київ

**KEY ISSUES AND POLICY
RECOMMENDATIONS**

by The Fifth International
Conference "The Role of Ombuds
Institutions in Security
Sector Governance"
29-30 November 2016, Kyiv





DCAF
a centre for security,
development and
the rule of law



ЦЕНТР РАЗУМКОВА



Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands

СПІВОРГАНІЗАТОР



Уповноважений
Верховної Ради України
з прав людини

МОНІТОРИНГ ВИКЛИКІВ УРЯДУВАННЮ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

ОСНОВНІ ВИСНОВКИ ТА ПОЛІТИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

за результатами

П'ятої міжнародної конференції

“Урядування у секторі безпеки: роль інститутів Омбудсмена”

29-30 листопада 2016р., Київ

Редактори: Філіп Флурі, Олексій Мельник
Літературні редактори:
Алла Чернова, Максим Бугрій, Річард Штайн, Назлі Єлдрім
Коректор: Ганна Пашкова
Дизайн і макет: Тетяна Овсяник, Олександр Шаптала

У цьому виданні опубліковані основні висновки та політичні рекомендації за результатами П'ятої міжнародної конференції “Урядування у секторі безпеки: роль інститутів Омбудсмена”.

П'ята міжнародна конференція була присвячена обговоренню ролі незалежних наглядових інституцій у моніторингу процесів формування та реалізації безпекової політики в умовах сучасних викликів урядуванню у секторі безпеки України. Інститутам Омбудсмена належить ключова роль із захисту прав людини, а ефективність виконання ними цієї функції залежить від спроможностей незалежного збору інформації стосовно порушень, ініціювання розслідувань та підготовки рекомендацій стосовно необхідних політичних і виконавських рішень.

Оцінки, висновки і пропозиції, висловлені учасниками Конференції, не обов'язково збігаються з офіційними позиціями Женевського центру демократичного контролю над збройними силами (DCAF), Центру Разумкова та Уряду Королівства Нідерландів.

Публікація здійснена в рамках проекту “Моніторинг викликів урядуванню в секторі безпеки України”, що реалізується DCAF спільно з Центром Разумкова та за фінансової підтримки Королівства Нідерландів.

“УРЯДУВАННЯ У СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ: РОЛЬ ІНСТИТУТІВ ОМБУДСМЕНА”

П’ята конференція, 29-30 листопада 2016р., Київ

Основні висновки та політичні рекомендації¹

I. КОНТЕКСТ

У демократичних суспільствах інститути Омбудсменів відіграють важливу роль у нагляді за сектором безпеки. Хоча їх конкретні функції та повноваження в різних країнах різняться, інститути Омбудсменів зазвичай мають задачу контролювати оборонні, правоохоронні й розвідувальні відомства, розглядати скарги на них та ініціювати власні розслідування. Тому дієві інститути Омбудсменів важливі для виявлення як системних, так і окремих порушень прав людини в секторі безпеки, притягнення органів виконавчої влади та безпекових відомств до відповідальності та сприяння інформованому суспільному обговоренню питань прав людини в діяльності сектору безпеки.

ООН нещодавно присвоїла Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України (інститут Омбудсмена), створеному у 1997р., статус “А” (найвищий ступінь дотримання Паризьких принципів ООН). Але перед Секретаріатом Уповноваженого стоять серйозні виклики у здійсненні нагляду над сектором безпеки, пов’язані із впливом тимчасової окупації та збройного конфлікту на ситуацію із забезпеченням прав людини; зростанням рівня агресії в суспільстві та правового нігілізму; збільшенням кількості звернень, що ускладнює роботу Секретаріату над вирішенням системних проблем; спробами “політизації” діяльності Секретаріату; відсутністю співробітництва з Урядом².



¹ Основні висновки та політичні рекомендації підготовлені за результатами виступів і дискусій учасників. Деякі з них є суперечливими не лише стосовно положень офіційних документів, але й між собою. Водночас, автори публікації вважають за необхідне максимально представити їх у цьому виданні з метою об’єктивної ілюстрації характеру дискусій, наявності в експертному дискурсі іноді поляризованих пропозицій, які можуть не відповідати загальноприйнятним підходам сьогодні, але мають шанси, за певних умов, знайти своє відображення в офіційній політиці в майбутньому.

² Стратегічний план діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини на 2016-2017 роки, с.11. – www.ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/docs/strategichnij-plan-diyalnosti.html.

З огляду на такі проблеми, ця Конференція – вже п'ята в рамках проекту “Моніторинг викликів урядуванню в секторі безпеки України” – зосередилася на ролі інститутів Омбудсменів у керівництві сектором безпеки. Завданнями заходу було:

- окреслити кращі міжнародні практики інститутів Омбудсменів та незалежних органів нагляду за сектором безпеки;
- з'ясувати нинішню роль українського інституту Омбудсмена та незалежних органів нагляду в моніторингу сектору безпеки та потреби інститутів Омбудсменів для виконання завдань з моніторингу;
- виявити існуючі виклики для моніторингу, що стоять перед українським суспільством та інститутами;
- розглянути кращі міжнародні практики та уроки об'єднання й поділу задач моніторингу інститутів Омбудсменів, а також питання, пов'язані з кількома мандатами;
- виробити рекомендації зі зміцнення та розвитку ролі інститутів Омбудсменів в Україні на коротку й середню перспективу.

У заході взяли участь понад 60 учасників, включно з вітчизняними та міжнародними експертами, народними депутатами, представниками українського Уряду, сектору безпеки, міжнародних організацій, зокрема, Координатора проектів ОБСЄ в Україні, Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів і прав людини (БДПЛ) та Офісу зв'язку НАТО, а також представниками громадянського суспільства. У рамках Конференції пройшли дискусії у трьох робочих групах, які розглянули органи незалежного та парламентського нагляду та нагляду за оборонним і правоохоронним секторами.

У цьому звіті окреслені основні обговорені питання та відповідні політичні рекомендації, запропоновані учасниками та доповідачами під час конференції.

II. ОСНОВНІ ПИТАННЯ

У цьому розділі обговорені питання розбиті за темами конференції. У кожному пункті узагальнені головні моменти, на яких наголошували доповідачі та учасники дискусій.

Незалежні органи нагляду

- Хоча в Україні існує досить якісна законодавча база для незалежного нагляду, досі зберігається розрив між законом і практикою. Наприклад, Закон про СБУ визначає основні норми зовнішнього нагляду, але на практиці вони не дотримані. Так само, правова база з бюджетного нагляду досить потужна, але парламентські комітети рідко використовують бюджетний огляд як інструмент оцінки діяльності відомств сектору безпеки.
- Парламент неефективно виконує свою функцію нагляду. Ключова проблема полягає у браку знань і досвіду серед народних депутатів, надмірному сподіванні на апарат.

- Парламентські комітети більше переймаються законотворчістю, ніж контролем за виконанням законів та за діяльністю відомств – об’єктів парламентського нагляду.
- Члени Комітету з питань національної безпеки і оборони не дотримуються вимог, що стосуються доступу до секретної інформації. Це підриває легітимність наглядової функції Комітету і породжує недовіру між інститутами сектору безпеки та Парламентом.
- Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради переважно здійснює нагляд пост-фактум, розслідуючи окремі випадки, і часто не веде ширшої моніторингової діяльності.
- Процес призначення Уповноваженого Верховної Ради є дуже політизованим, що становить ризик для сприйняття Уповноваженого суспільством.
- Громадські консультативні ради при міністерствах функцію нагляду здійснюють неефективно. Уряд надмірно обмежує доступ громадських консультативних рад до інформації через російську агресію та стан реформ у державі. Це обмежує можливості громадянського суспільства з нагляду.

Нагляд за Збройними Силами

- Є хибна думка, що незалежний нагляд заважає оперативним рішенням Збройних Сил, що спричиняє певний спротив органам нагляду.
- Прогалини у правовій базі заважають органам нагляду захищати та підтримувати громадянські та соціальні права військовослужбовців.
- Брак правових гарантій громадянських і соціальних прав військовослужбовців часто ставить їх у вразливе становище та підриває моральний дух.
- З особливими викликами стикаються відставні офіцери: під час служби їм обіцяють певні пільги, які не гарантуються після звільнення. Про це свідчить той факт, що більшість скарг Уповноваженому Верховної Ради подають відставні офіцери.
- Військовослужбовці стикаються з різного роду проблемами, пов’язаними з грошовим забезпеченням та іншими виплатами, медичним обслуговуванням, розміщенням і житлом, відпочинком, належним рівнем життя, а також забезпеченням засобами захисту під час служби. Крім того, вони недостатньо інформовані про свої права та можливості їх захисту.
- Потужний дух колективізму у Збройних Силах формує культуру, у якій питання та проблеми розглядають закрито й часто неофіційно. Діючі військовослужбовці практично не подають скарг до Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради.
- Професійна підготовка до виконання обов’язків, бойова підготовка – недостатні. Період навчання новобранців занадто короткий; сучасні методи не використовуються, система періодичного підвищення кваліфікації не працює.

Нагляд за Національною поліцією

- Багато поліцейських не повністю розуміють виклики та порушення прав людини для окремих груп, у т.ч. меншин, наркозалежних і секс-працівників. У деяких випадках таке нерозуміння веде до поганого поведіння працівників поліції з представниками згаданих груп.
- Скарги громадян не завжди розглядаються, а деякі “зникають” у системі.
- Поліція часто не виконує рекомендації Уповноваженого Верховної Ради. Хоча рекомендації юридично не обов’язкові, зараз немає механізму відстежити, які рекомендацій виконано, які чекають свого часу, а які не сприймаються поліцією.
- Управління забезпечення прав людини прямо підпорядковане керівнику Національної поліції. Це не дає справжньої незалежності нагляду за дотриманням прав людини в поліції. Крім того, Управління не має слідчих повноважень і виконує лише наглядову роль – наприклад, воно не може перевірити, чи реагує Слідче управління Національної поліції на скарги громадян протягом 30 днів, як передбачено законом.
- Деякі поліцейські повідомляли про неналежне ставлення з боку керівників (наприклад, усне й фізичне залякування та застосування сили).
- Прокуратура перебуває у процесі реформування. Вона збереже свою функцію нагляду за захистом прав людини в місцях позбавлення волі до створення нових механізмів. Однією з найбільших проблем зараз є висока смертність у місцях несвободи через погані умови, інфекційні хвороби та відсутність належного медичного обслуговування³.

Нагляд за Службою безпеки України (СБУ)

- Доступ до інформації особливо ускладнений при нагляді за службами безпеки. Закон про Уповноваженого Верховної Ради тлумачать таким чином, що лише Уповноважений може відвідувати всі заклади, але не персонал Секретаріату. Нема дієвого незалежного нагляду за місцями позбавлення волі, що належать СБУ.
- Фактично не надходить скарг від офіцерів СБУ. Внутрішні механізми скарг у СБУ не завжди забезпечують принцип конфіденційності. Крім того, процедура скарг особливо проблемна для таємних агентів, що діють під різного роду прикриттям. Загалом подання скарг до прокуратури у відомстві не заохочується, офіцери бояться за перспективи своєї кар’єри, якщо вони зроблять це.

³ У 2016р. 430 осіб померли в пенітенціарних установах, третина з них хворіли на СНІД і туберкульоз.

III. ПОЛІТИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

З огляду на основні питання та виявлені виклики, доповідачі та учасники під час конференції дали ряд політичних рекомендацій. Наведені нижче рекомендації відображають тематичну структуру попереднього розділу.

Незалежні органи нагляду

- Щоб усунути розрив між законом і практикою парламентського нагляду, необхідно надати допомогу депутатам у розвитку можливостей ефективного виконання повноважень. Графіки навчально-тренувальних заходів слід координувати з планом законодавчої роботи та засіданнями комітетів, щоб народні депутати мали змогу вповні скористатися вигодами цієї діяльності. Донорам слід також забезпечувати контроль за ефективністю навчальної діяльності.
- Допомога у збільшенні спроможностей має охоплювати і громадянське суспільство. Така діяльність може служити основою для розвитку діалогу між народними депутатами та неурядовими організаціями (НУО).
- Навчання та інші заходи з розвитку можливостей мають враховувати широкий досвід, набутий з 1992р. Є потреба зміцнити “колективну пам’ять” Парламенту та забезпечити спадковість.
- Щоб уникнути нових незаконних витоків секретної інформації від народних депутатів, слід зробити жорсткішими критерії добору до Комітету з питань національної безпеки і оборони.
- Координацію між парламентськими комітетами та Уповноваженим Верховної Ради слід підсилити, особливо з нагляду за розвідкою. Представники обох установ мають відвідувати робочі зустрічі одне одного для забезпечення координації своєї діяльності з нагляду.
- У рамках превентивних заходів нагляду, Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради має приділяти більше уваги пропонуванню та перегляду законодавства. Однак слід зауважити, що такий превентивний нагляд вимагає додаткових людських і фінансових ресурсів.
- Існуючі процедури призначення Уповноваженого Верховної Ради слід переглянути, щоб уникнути політизації процесу.
- Компетенції Уповноваженого Верховної Ради не слід ділити. Замість створення окремих інститутів Омбудсменів для військових та правоохоронних відомств слід зміцнити спеціальні департаменти чи підрозділи в Секретаріаті Уповноваженого Верховної Ради, що займаються розслідуваннями та наглядом за безпековими відомствами.

- Здатність Уповноваженого Верховної Ради взаємодіяти з міжнародними механізмами дуже важлива і має заохочуватися надалі. Поділ повноважень з нагляду зашкодив би вже усталеній співпраці з міжнародними партнерами.
- Співпраця з міжнародними моніторинговими місіями має бути окремою галуззю діяльності. Вона має також включати звернення до міжнародних судів. Зараз Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради має обмежені можливості в цій сфері.

Нагляд за Збройними Силами

- Законодавство про права військовослужбовців слід спростити. Правові положення щодо зарплат, пільг, інших привілеїв і прав слід викласти ясно, не залишаючи їх на розсуд командира.
- Військовослужбовці повинні краще розуміти свої права, а також судові та позасудові шляхи подачі скарг і вимоги виправлення будь-яких порушень своїх прав. У зв'язку з цим, Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради слід розширити діяльність з підвищення обізнаності про основні права та механізми подачі скарг.
- Рекомендації Уповноваженого Верховної Ради мають враховувати специфічні проблеми відставників.
- Механізми внутрішнього контролю в Міністерстві оборони, зокрема Генерального інспектора, слід підсилити.
- Хоча окремий військовий Омбудсмен (за німецькою моделлю) з належними правовими обов'язками та повноваженнями був би більш дієвим для контролю прав людини в оборонному секторі, такий інститут вимагав би значних фінансових і людських ресурсів. Без виділення адекватних ресурсів і забезпечення їх стабільності запровадження окремого Омбудсмена для військових призведе лише до дублювання повноважень. У короткостроковому плані слід зосередитися на розвитку можливостей Уповноваженого Верховної Ради.

Нагляд за Національною поліцією

- Обов'язки та повноваження управління забезпечення прав людини Національної поліції мають бути чітко визначені в законі, а не у внутрішніх правилах.
- Функції Уповноваженого Верховної Ради та Управління забезпечення прав людини Національної поліції не повинні перетинатися.
- Управління забезпечення прав людини має відігравати активнішу роль у контролі скарг, поданих громадянами, а також виконанні рекомендацій Уповноваженого Верховної Ради.

- Управління забезпечення прав людини прямо підпорядковане керівнику Національної поліції. “Подвійне підпорядкування” керівнику Національної поліції та Уповноваженому Верховної Ради могло б дати Управлінню забезпечення прав людини певну незалежність. Однак таке “подвійне підпорядкування” тягне ризик збільшення бюрократії та невизначеності субординації.

Нагляд за Службою безпеки України

- Слід внести законодавчі та регуляторні зміни для забезпечення конфіденційності таємних агентів, які подають скарги.
- Незалежний нагляд за СБУ слід підсилити. У короткостроковому плані слід покращити співпрацю між СБУ, прокуратурою та Уповноваженим Верховної Ради. Компетенції Уповноваженого Верховної Ради слід фактично поширити на всі аспекти урядування розвідкою та спецслужбами. У зв’язку з цим можна було б створити спеціальний підрозділ з нагляду за розвідкою та спецслужбами в Секретаріаті Уповноваженого Верховної Ради.
- У середньостроковій перспективі Україна могла б розглянути можливість створення окремого експертного органу нагляду, який займатиметься винятково наглядом за розвідкою⁴. Але, як і окремий військовий Омбудсмен, спеціалізований орган нагляду за розвідкою вимагатиме значних фінансових ресурсів і знань. Тому такий орган слід створювати лише за наявності достатніх фінансових і людських ресурсів, враховуючи також їх стабільність.



⁴ Національний інститут стратегічних досліджень працює над рекомендаціями з покращення незалежного нагляду за СБУ. Він запропонував створити орган, подібний до норвезького Комітету EOS. Його пропозицію має розглянути Парламент.



DCAF
a centre for security,
development and
the rule of law



RAZUMKOV CENTRE



Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands

CO-ORGANISER



Уповноважений
Верховної Ради України
з прав людини

MONITORING UKRAINE'S SECURITY GOVERNANCE CHALLENGES

KEY ISSUES AND POLICY RECOMMENDATIONS

by The Fifth

International Conference

“The Role of Ombuds Institutions in Security Sector Governance”

29-30 November 2016, Kyiv

KYIV-2017

Editors: Philipp H. Fluri, Oleksiy Melnyk, Nazli Yildirim
Co-editors: Eden Cole, Claudia Micciché
Copy Editors: Richard Steyne, Valeriya Klymenko
Design and Layout: Tetyana Ovsyanyk, Oleksandr Shaptala

This publication offers the Key Issues and Policy Recommendations based on the results of the Fifth International Conference “The Role of Ombuds Institutions in Security Sector Governance”.

Conference Five, following to the previous conferences recommendations, sought to examine current Ukraine’s security sector governance challenges related to the role of independent oversight institutions and monitoring security sector policies and practices. Ombuds institutions play a vital role in protecting human rights in any nation. A central role is the institutions’ ability to independently aggregate data about human rights violations in order to recommend investigations and to propose changes to policies and practices.

General assessments, conclusions and proposals are those of the participants and contributors and do not necessarily coincide with the positions of DCAF, the Razumkov Centre or the official position of the Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands.

Publication was made possible in the framework of the joint DCAF-Razumkov Centre Project “Monitoring Ukraine’s Security Governance Challenges” sponsored by the Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands.

MONITORING UKRAINE'S SECURITY GOVERNANCE CHALLENGES

Conference-5: "The Role of Ombuds Institutions in Security Sector Governance"

29-30 November 2016, Kyiv

Key Issues and Policy Recommendations¹

I. CONTEXT

In democratic societies, Ombuds institutions play an important role in overseeing the security sector. While their exact mandates and powers vary across countries, Ombuds institutions are usually tasked with monitoring defence, law enforcement and intelligence agencies, handling complaints against them, and initiating own-motion thematic investigations. In this regard, effective Ombuds institutions are essential for identifying systemic and individual human rights violations in the security sector; holding the executive and the security institutions to account, and contributing to informed public debate on human rights issues in the security sector.

Established in 1997, the office of the Ukrainian Parliamentary Commissioner (Ombuds Institution) was recently granted 'A' status (reflecting the highest status of compliance with the UN Paris Principles) by the United Nations. However, the office of the Parliamentary Commissioner continues to face challenges in overseeing the security sector due to a number of factors, including serious human rights violations related to the ongoing conflict in the east, an increase in allegations of misconduct and offenses committed by and within security sector institutions, a lack of collaboration with the executive, and attempts at political interference in the work of the Commissioner.²



¹ General assessments, conclusions and proposals are those of the participants and contributors. Some of the statements and recommendations are contradictory not only with the official documents, but even to each other. However the authors of the publications consider it worth to present them as a demonstration of a nature of discussions, the presence of the polarity of expert opinions and approaches, which do not correspond with the generally accepted ones today, but may find their way into policy documents in the future.

² The Ukrainian Parliamentary Commissioner for Human Rights, "Strategic Plan of Activity of the Ukrainian Parliamentary Commissioner for Human Rights for 2016-2017", p. 11, see: <https://issuu.com/dhrpraxis/docs/strategy00en>.

Against this background, this Conference – the fifth in a series implemented via the project “Monitoring Ukraine’s Security Governance Challenges” – focused on the role of Ombuds institutions in security sector governance. The objectives of the event were to:

- Outline international best practices related to Ombuds institutions and independent oversight institutions in monitoring the security sector;
- Outline the current role of Ukraine’s national Ombuds Institution and independent oversight institutions in monitoring the security sector and the Ombuds institutions’ monitoring needs;
- Identify the current monitoring challenges facing Ukrainian society and institutions;
- Examine international best practices and lessons learned in relation to the coherence and segmentation of the monitoring roles of Ombuds institutions, as well as issues related to multiple mandates; and
- Develop recommendations for consolidating and developing the role of Ombuds institutions in Ukraine in the short and medium term.

More than sixty participants, including national and international experts, parliamentarians, and representatives of the Ukrainian government, security sector, international organisations, such as OSCE-PCU, ODIHR, and the NATO Liaison Office, and representatives of civil society attended the event. As part of the Conference, three working group discussions were held, focusing on independent and parliamentary oversight institutions, and the oversight of defence and law enforcement sectors.

This report outlines the key issues discussed, as well as relevant policy recommendations proposed by participants and speakers during the conference.

II. KEY ISSUES

In this section the issues discussed are categorised in line with the thematic foci of the conference. The bullet points reflect a summarised version of key points raised by participants or panellists.

Independent Oversight Institutions

- While the legislative framework on independent oversight is in place, a gap between law and practice still exists. For instance, although the law on the SBU specifies key norms on external oversight, in practice they are not observed. Similarly, the legal framework on budgetary oversight is robust, but parliamentary committees rarely use the budget review as a tool to evaluate the performance of agencies within the security sector.
- Parliament is not fulfilling its oversight role effectively. The key issue concerns a lack of knowledge and expertise among parliamentarians, resulting in an over-reliance on staff.

- Parliamentary committees focus too heavily on laws rather than on monitoring their implementation and the activities of the institutions they are tasked to oversee.
- Members of the Security and Defence Committee do not respect the non-disclosure agreement and other requirements relating to access to classified information. This undermines the legitimacy of the Committee's oversight function and creates mistrust between security sector institutions and the parliament.
- The Office of the Parliamentary Commissioner mostly exercises reactive oversight by investigating individual cases, and often does not conduct broader monitoring activities.
- The appointment process of the Parliamentary Commissioner is heavily politicised, which constitutes a risk with respect to public's perception of the Commissioner.
- Civic advisory boards within the ministries do not effectively exercise oversight function. CSOs' access to information is arbitrarily blocked by the government due to Russian aggression and the on-going state of reforms. This hampers the monitoring capacity of civil society.

Oversight of the Armed Forces

- There is a misguided perception that independent oversight interferes with the operational decisions of the Armed Forces, which leads to a certain degree of resistance against oversight actors.
- Gaps in the legal framework make it difficult for oversight actors to protect and promote the civil and social rights of members of the Armed Forces.
- The lack of legal safeguards for soldiers' civil and social rights often places them in a vulnerable position, which contributes to decreasing morale among them.
- Retired military officers face particular challenges: while promised certain benefits during active duty, after their retirement, these did not materialise. This is reflected by the fact that the majority of complaints to the Parliamentary Commissioner are lodged by retired officers.
- Members of the armed forces encounter a variety of difficulties in relation to their salaries and other financial benefits, medical services, accommodation and housing, recreation, reasonable living standards, as well as provision of equipment and gear for their self-defence during active duty. Furthermore, they are not fully aware of their rights.
- The strong *esprit de corps* in the Armed Forces contributes to a culture in which issues and concerns are dealt with internally and often informally. Significant hesitation remains on the part of soldiers to file written complaints to the office of the Parliamentary Commissioner.
- Professional training for deployment and combat is less than sufficient. The training period for new recruits is too short; modern methods are not used, and there are no periodic refresher courses.

Oversight of the National Police

- Many police officers do not fully understand the challenges and human rights violations faced by certain groups, including minorities, persons with drug addictions and sex workers. In some cases, such a lack of understanding leads to the mistreatment of these groups by the police.
- Complaints by members of the public are not always followed-up, and some 'disappear' in the system.
- Recommendations by the Parliamentary Commissioners are often not implemented by the police. Although the recommendations are not legally binding, there is currently no mechanism to monitor which recommendations are implemented, which are pending, and which are not accepted by the police.
- The Human Rights Department is directly subordinate to the head of the National Police. Thus it does not have true independence when overseeing human rights compliance within the police. Furthermore, the department has no investigatory powers, and as such only fulfils a supervisory role – for instance, it cannot oversee whether the National Police' department of investigation is responding to citizens' complaints within 30 days, the legal timeframe.
- Some police officers have reported that their superiors mistreated them (e.g. verbal and physical harassment, and beatings).
- The Office of the Public Prosecutor is undergoing a reform process. It will maintain its supervisory function with respect to the human rights protection in detention facilities until new mechanisms are established. Currently, one of the biggest challenges is the high rate of deaths in prisons due to poor conditions, infectious diseases and a lack of proper medical services.³

Oversight of the Security Services of Ukraine (SSU)

- Access to information is particularly problematic with respect to overseeing the security services. The Law on the Parliamentary Commissioner is interpreted in such a way that only the Commissioner can access all facilities, and not her staff. There is no effective independent oversight of detention facilities belonging to the SSU.
- There are currently no complaints by SSU officers. The internal complaints mechanisms in the SSU do not always respect the principle of confidentiality. Moreover, the complaints procedure is particularly problematic for undercover agents operating under a different alias. Overall, submitting complaints to the Prosecutor's Office is not encouraged internally, with officers fearing for their career prospects if they do so.

³ In 2016, 430 people died in penitentiary facilities, one third of them had HIV/Tuberculosis.

III. POLICY RECOMMENDATIONS

In view of the key issues and challenges identified above, the panellists and participants proposed a number of policy recommendations during the conference. The recommendations listed below mirror the thematic categorisation of the previous section.

Independent Oversight Institutions

- In order to bridge the gap between law and practice concerning parliamentary oversight, MPs should be provided with capacity building assistance. However, the scheduling of training activities should be coordinated with the legislative plan and committee meetings so that MPs can fully benefit from those activities. Assistance providers should also ensure that training activities are effectively followed-up.
- Capacity-building assistance should include civil society. Such activities can serve as a platform to foster dialogue between parliamentarians and NGOs.
- Training and other capacity development efforts should take account of the extensive experience built up since 1992. There is a need to strengthen the parliament's institutional memory and ensure continuity.
- In order to avoid further unlawful disclosures of classified information by MPs, the selection criteria for the Security and Defence Committee should be tightened.
- Coordination between parliamentary committees and the Parliamentary Commissioner should be enhanced, particularly in relation to intelligence oversight. Representatives of both institutions should attend the working meetings of one another in order to ensure coordination between their oversight activities.
- As part of its proactive oversight activities, the office of the Parliamentary Commissioner should make greater efforts in relation to proposing and reviewing legislation. However, it should be noted that such proactive oversight requires additional human and financial resources.
- Existing procedures for the appointment of the Parliamentary Commissioner should be revised to ensure that the process is not politicised.
- The mandate of the Parliamentary Commissioner should not be divided. Instead of establishing separate Ombuds institutions for military and law enforcement agencies, specific departments or units within the office of the Parliamentary Commissioner related to the investigation and oversight of security agencies should be strengthened.

- The ability of the Parliamentary Commissioner to interact with international mechanisms is very important and should be further encouraged. The segmentation of oversight powers would undermine well-established cooperation with international partners.
- Cooperation with international monitoring missions should be a separate area of activity. It should also include applications to international courts. As of now, the office of the Parliamentary Commissioner has limited capacity in this regard.

Oversight of the Armed Forces

- Legislation concerning the rights of soldiers should be simplified. Legal provisions on salaries, bonuses, other entitlements and rights shall be stipulated clearly, rather than leaving their provision to the discretion of the commander in question.
- Members of the armed forces should have a better understanding of their rights, as well as judicial and non-judicial avenues through which they can complain and seek remediation for any violations of their rights. In this regard, the office of the Parliamentary Commissioner should conduct more awareness-raising activities on fundamental rights and complaints mechanisms.
- The recommendations of the Parliamentary Commissioner should take into consideration the specific challenges faced by retired members of the Armed Forces.
- Internal control mechanisms in the Ministry of Defence, in particular the Inspector General, should be strengthened.
- While a separate military Ombudsman (similar to the German model), with a necessary legal mandate and powers, would be more effective in monitoring human rights in the defence sector, such an institution would require substantial financial and human resources. Without securing adequate resources and ensuring their sustainability, establishing a separate Ombudsman for the military would only serve to duplicate mandates. In the short term, the focus should be on developing the capacities of the Parliamentary Commissioner.

Oversight of the National Police

- The mandate and powers of the Human Rights Department of the National Police should be clearly outlined in law, rather than in internal regulations.
- The roles of the Parliamentary Commissioner and the Human Rights Department of the National Police should not overlap.
- The Human Rights Department should play a more active role in following up on complaints filed by members of the public, as well as on the implementation of recommendations by the Parliamentary Commissioner.

- Currently, the Human Rights Department is directly subordinate to the head of the National Police. A ‘double subordination’ to both the head of the National Police and the Parliamentary Commissioner could provide a certain degree of independence for the Human Rights Department. However, such a ‘double subordination’ bears the risk of creating more bureaucracy and confusion in terms of reporting lines.

Oversight of the Security Service of Ukraine

- Legislative and regulatory changes should be made to ensure the confidentiality of undercover agents when they file a complaint.
- Independent oversight of the SSU should be enhanced. In the short term, cooperation between the SSU, the Prosecutor’s office and the Parliamentary Commissioner should be improved. The powers of the Parliamentary Commissioner should be effectively expanded to cover all aspects of intelligence governance. In this regard, a special division in charge of overseeing the SSU within the office of the Parliamentary Commissioner could be established.
- In the medium term, Ukraine should consider establishing a separate expert oversight body, focusing exclusively on intelligence oversight.⁴ However, similar to a separate military Ombudsman, a specialised oversight body on intelligence would require a significant amount of financial resources and expertise. Thus, such a body should only be established when sufficient financial and human resources are available; also taking into account their sustainability.



⁴ The National Institute for Strategic Studies has been working on recommendations to improve independent oversight of the SSU. They have proposed the establishment of a body similar to the Norwegian EOS Committee. Their proposal is expected to be reviewed by Parliament.