



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
Восьмої міжнародної конференції
“Права людини та урядування
у секторі безпеки:
виклики реформ в Україні”
21-22 червня 2017р., Київ

KEY ISSUES AND POLICY RECOMMENDATIONS

by The Eighth
International Conference
“Human Rights and Security
Sector Governance:
Ukraine's Reform Challenges”
21-22 June 2017, Kyiv





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



ЦЕНТР РАЗУМКОВА



Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands

МОНІТОРИНГ ВИКЛИКІВ УРЯДУВАННЮ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

ОСНОВНІ ВИСНОВКИ ТА ПОЛІТИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ за результатами Восьмої міжнародної конференції **“Права людини та урядування у секторі безпеки: виклики реформ в Україні”**

21-22 червня 2017р., 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 Восьмої міжнародної конференції “Права людини та урядування у секторі безпеки: виклики реформ в Україні”.

Сьогоднішні реформи сектору безпеки є безпрецедентними в новітній історії незалежної України, в т.ч. з огляду на рівень залучення громадянського суспільства та міжнародного співтовариства. Попри певні досягнення, громадськість і міжнародні партнери постійно звертають увагу на необхідність кращого дотримання прав людини в секторі безпеки України; зокрема, забезпечення відповідальності за порушення прав людини, захист прав цивільних осіб у зоні проведення АТО, а також попередження й реагування на гендерну нерівність. Зазначена проблематика стала предметом обговорення під час Конференції за участі широкого кола учасників – представників органів влади, громадянського суспільства, наукових кіл, міжнародних організацій та ЗМІ.

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.

“ПРАВА ЛЮДИНИ ТА УРЯДУВАННЯ У СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ: ВИКЛИКИ РЕФОРМ В УКРАЇНІ”

Восьма конференція, 21-22 червня 2017р., Київ

Основні висновки та політичні рекомендації¹

I. КОНТЕКСТ

Захист і забезпечення прав людини мають важливе значення для демократичного керівництва сектором безпеки. Гарантування безпеки на основі прав людини передбачає чітку політико-правову базу інститутів сектору безпеки; постійне та комплексне навчання персоналу сектору безпеки основним правам людини та важливості дотримання прав людини для ефективної діяльності; механізми внутрішнього контролю дотримання прав людини; незалежну та компетентну судову владу для розгляду порушень прав людини, і нарешті, зовнішніх діячів, включно з парламентом, службами Омбудсмана, громадянським суспільством та ЗМІ, для забезпечення ефективного нагляду за сектором безпеки з метою підвищення його прозорості та підзвітності.

Сьогоднішній етап реформи сектору безпеки України триває з 2014р. Здійснення реформ підтримує і контролює міжнародне співтовариство. Хоча деякі аспекти реформ вважаються успішними, міжнародне співтовариство постійно відзначає необхідність кращого дотримання прав людини в секторі безпеки України; зокрема, забезпечення відповідальності за порушення прав людини під час Майдану, захист прав цивільних осіб під час антитерористичної операції (АТО), а також попередження й реагування на *гендерну нерівність*².



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 полярних пропозицій, які можуть не відповідати загальноприйнятним підходам сьогодні, але мають шанси, за певних умов, знайти своє відображення в офіційній політиці в майбутньому.

² Див.: CEDAW Concluding observation on the eight periodic report of Ukraine (CEDAW/C/UKR/CO/8), OHCHR 'Conflict – Related Sexual Violence in Ukraine' and OHCHR Reports on the human rights situation in Ukraine <http://www.ohchr.org/EN/Countries/ENACARRegion/Pages/UARReports.aspx>.

На цьому фоні Женевський центр демократичного контролю за збройними силами (*Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, DCAF*) та Центр Разумкова організували конференцію, присвячену проблематиці прав людини в контексті реформування та урядування у секторі безпеки. Конференція мала за мету:

- визначити ключові виклики та пріоритети реформ;
- ідентифікувати “слабкі місця” у сфері забезпечення прав людини та гендерної рівності, а також запропонувати відповідні рішення;
- вивчити кращі міжнародні практики та можливості їх застосування в Україні;
- визначити потреби в розвитку необхідних спроможностей.

Цей захід зібрав 76 учасників, включно з представниками Верховної Ради, відомств сектору безпеки, громадянського суспільства, міжнародних організацій, наукових кіл та ЗМІ. Основні обговорені питання, а також політичні рекомендації, запропоновані під час сесій і робочих груп, наведені нижче.

Конференція стала восьмою в ряду заходів, проведених у рамках проекту “Моніторинг викликів урядуванню в секторі безпеки України”, що реалізується за фінансової підтримки Міністерства закордонних справ Нідерландів.

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

Оцінки, висновки та рекомендації у цьому звіті належать доповідачам та учасникам Конференції і, таким чином, не обов’язково відбивають позицію DCAF, Центру Разумкова чи Міністерства закордонних справ Королівства Нідерландів.

ОСНОВНІ ПИТАННЯ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

I. Реформування та урядування сектором безпеки в Україні – загальний огляд

- У процесі реформ рішення про створення нових структур ухвалюються спонтанно, без належного роз’яснення їх повноважень, сфери компетенції та обов’язків. Користуючись цими недоліками, влада намагається застосувати старі радянські структури та ментальність у схемах нових органів. Наприклад, досі не повністю ясно, кому підпорядковуватиметься Національне бюро розслідувань (НБР). У Верховній Раді триває боротьба за контроль над Національним антикорупційним бюро (НАБУ). Робота антикорупційних судів, у разі їх створення, може бути заблокована надто великою кількістю справ та обмеженими ресурсами.
- Немає ефективних механізмів координації процесів реформ у різних органах безпеки. Відомства не обмінюються між собою прогнозами реформ і даними навчання персоналу. Також важко отримати інформацію від міністерств. Міністерство внутрішніх справ рідко надає інформацію про реформи, а якщо і робить це, то статистика переважно спотворена, а стратегія розвитку незрозуміла.

- Не був здійснений належним чином Комплексний огляд сектору безпеки. Після понад двох років реформування сектору безпеки все ще немає закону про національну безпеку.
- Верховна Рада ухвалила ряд змін до Конституції, але залишаються сумніви, чи дали якісь із цих змін позитивні результати.
- З боку Президента немає справжньої політичної волі вносити дійсно суттєві зміни до Конституції.

Рекомендації: Реформування та керівництво сектором безпеки в Україні – загальний огляд

- Деякі учасники стверджували, що для того, щоб процес реформ був успішним, насамперед необхідно визначити механізми координації та критерії реформ. Лише після того слід реформувати окремі інститути сектору безпеки. Без реалістичних і вимірюваних критеріїв неможливо відстежувати перебіг реформ.
- Орган координації має забезпечувати обмін інформацією між різними відомствами сектору безпеки та надавати майданчик для узгодження загальних задач реформ.
- Зміни до Конституції і законів слід планувати стратегічно і здійснювати більш комплексно, радячись із фахівцями та з громадськістю.

II. Стан реформ органів кримінальної юстиції та сектору безпеки – досягнення та виклики

Прокуратура

- Загалом, успіх судових реформ залишається обмеженим. Повноваження та функції прокуратури були обмежені, щоб забезпечити їх відповідність міжнародним стандартам. У зв'язку з цим були обмежені представницькі функції та функції загального нагляду прокуратури. Натомість Міністерство юстиції створило систему правової допомоги, яка почала діяти у вересні 2016р. Хоча ще багато належить зробити, експерти Ради Європи визнають прогрес у системі правової допомоги.
- Існує думка, що обмеження функцій прокуратури не принесло користі, особливо для її функції загального нагляду. Такі обмеження мають серйозні наслідки для судового нагляду за сектором безпеки та дотриманням прав людини.

Національна поліція

- Ухвалення Закону “Про Національну поліцію України” можна вважати досягненням, оскільки Закон чітко визначає повноваження та обов'язки поліції. Закон регулює спеціальні заходи, до яких може вдаватися поліція, бази даних про громадян, що їх має право створювати поліція, а також умови застосування вогнепальної зброї, сили та різних технічних засобів. Раніше ці питання не були чітко прописані в Законі, тому жертвам було важко посперечатися на правові норми в суді. Новий Закон зміцнив правову основу підзвітності працівників поліції.

- Однак є кілька проблем з реформою поліції загалом і з дотриманням прав людини зокрема. Верховна Рада все ще не затвердила дисциплінарний статут, що є додатком до нового Закону “Про Національну поліцію”. Чинні дисциплінарні правила Національної поліції не відповідають новому Закону.
- Національне бюро розслідувань мало займатися розслідуванням злочинів, скоєних поліцейськими, зокрема, вбивствами, насильством і випадками поганого поводження з боку працівників поліції. Але Бюро ще не працює. З призначенням його директора зволікають уже понад рік. Прокурори, які розслідують такі злочини на тимчасовій основі, недостатньо компетентні, що сприяє створенню атмосфери безкарності.
- Є серйозні проблеми з практикою затримань поліцією. У ряді випадків людей заарештовували без рішення суду навіть у ситуаціях, що не вимагали надзвичайних заходів, поліцейські не фіксували арешти, не реєстрували затримання належним чином.

СБУ

- Проект концепції реформи СБУ все ще чекає затвердження. Концепція і відповідний план дій охоплює важливі питання, наприклад, створення механізмів нагляду, забезпечення відкритості для громадськості, а також передачу правоохоронних повноважень.
- Організації громадянського суспільства отримують багато скарг на практику затримань СБУ. Більшість цих скарг стосується утримання без “права на дзвінок”, фізичного насильства та інших форм поганого поводження у слідчих ізоляторах, при чому СБУ блокує доступ для незалежних інспекторів та адвокатів до місць позбавлення волі.
- Згідно з чинним законодавством, СБУ має використовувати слідчі ізолятори, які знаходяться у підпорядкуванні правоохоронних органів. Але новий законопроект передбачає створення окремих слідчих ізоляторів, що будуть знаходитись під контролем СБУ.

Збройні Сили

- Військовослужбовці стикаються з серйозними проблемами, що стосуються умов їх служби, через брак фінансових ресурсів і неспроможність держави виконати зобов'язання перед військовослужбовцями, їх сім'ями та ветеранами. Персонал не належним чином забезпечується екіпіровкою та бойовою підготовкою, що створює зайві ризики для їх особистої безпеки.
- Жінки у Збройних Силах стикаються з додатковими проблемами, що стосуються найму, оформлення, професійного росту та навчання. Наприклад, до жінок і чоловіків застосовуються різні вікові обмеження прийому на військову службу. Через деякі законодавчі обмеження жінок, які служать у Збройних Силах снайперами, рахують кухарями. Це не лише дискримінаційна практика, але й серйозні перешкоди для кар'єрного росту.

Забезпечення безпеки на місцевому рівні

- Україна здійснює реформи, пов'язані з децентралізацією. Слід ретельно продумати делегування повноважень, пов'язаних з територіальною обороною, на місцевий рівень, оскільки існують ризики непередбачуваних наслідків для національної безпеки. Регіони та громади України дуже різні за ресурсами. У той час як деякі регіони та громади можуть впоратися з задачею територіальної оборони власними силами, іншим, можливо, доведеться наймати приватні охоронні компанії. Якщо це питання не врегулювати належним чином, залучення приватних охоронних компаній може зумовити створення “приватних армій” на місцевому рівні, які служитимуть чиймсь приватним інтересам і політичним цілям.

Рекомендації: Стан реформ органів кримінальної юстиції та сектору безпеки – досягнення та виклики

Національна поліція

- Пріоритетом має бути ухвалення дисциплінарного статуту як додатка до Закону про Національну поліцію. Наявні суперечності між існуючими дисциплінарними правилами поліції та положеннями нового Закону спричиняють “брак підзвітності”, що дозволяє поліцейським уникати відповідальності за правопорушення.
- Національна поліція має розробити докладні правила реєстрації арешту. За затриманнями та арештами поліцією має бути встановлено жорсткіший контроль. Скарги на відсутність реєстрації слід ретельно розслідувати.

СБУ

- Не можна допустити ухвалення закону про створення слідчих ізоляторів під контролем СБУ. Така система створить серйозну загрозу для прав людини, оскільки доступ адвокатів і незалежних інспекторів буде дуже ускладненим, порівняно зі звичайними слідчими ізоляторами. Місця попереднього ув'язнення і позбавлення волі мають бути під контролем Міністерства юстиції, а не СБУ.

Збройні Сили

- Прийом на службу до Збройних Сил має ґрунтуватися на професійності та компетентності, без дискримінації за ознакою статі чи будь-яких інших ознак. Для максимального використання людських ресурсів слід активно заохочувати жінок до служби у Збройних Силах. Існує хибне уявлення, що спеціальні квоти для жінок створюють дискримінацію і підривають боєздатність Збройних Сил. Слід підкреслити, що квоти є винятковим і тимчасовим заходом, спрямованим на виправлення серйозної нерівності; вони не означають найму професійно неспроможних жінок на підставі квот.

Забезпечення безпеки на місцевому рівні

- Якщо делегувати окремі функції територіальної оборони регіонам і муніципалітетам у рамках децентралізації, має існувати повна правова база, що регулює територіальну оборону та можливе залучення приватних структур, з надійними запобіжниками проти зловживання системою.
- Те саме стосується муніципальної поліції. Слід запровадити заходи захисту муніципальної поліції від місцевого політичного впливу. Кошти політичних партій не можна використовувати для фінансування муніципальної поліції.

III. Парламентський нагляд за сектором безпеки

- Україна затвердила Національний план виконання Резолюції 1325. Згідно з цим планом, Україна поставила задачу забезпечити частку жінок у Збройних Силах на рівні 20%. Попри певні застереження стосовно реалістичності зобов'язань, Національний план служить основою та стимулом до ухвалення відповідних законів.
- Рівні права жінок і чоловіків у секторі безпеки – одне із завдань, поставлених перед Верховною Радою. Для цього вже внесені окремі зміни до законодавства, але належить зробити набагато більше, щоб створити недискримінаційну правову базу для служби жінок у Збройних Силах. Зокрема, питання, що потребують вирішення – це умови служби жінок за контрактом, у резерві та їх майбутня кар'єра.
- Україна у 2015р. ухвалила Національну стратегію у сфері прав людини і План дій до неї. Але більшість прийнятих законів не узгоджуються зі Стратегією і Планом дій.
- Для реформування сектору безпеки і оборони потрібен перегляд, внесення змін і ухвалення законів. Але якість роботи Парламенту не дозволяє створити належну правову базу для реформ. Депутати не відвідують слухань і важливих сесій, де проводиться голосування. Парламентським комітетам часто бракує можливостей для ефективного розгляду і внесення змін до законопроектів.

Рекомендації: Парламентський нагляд за сектором безпеки

- Необхідно дотримуватися балансу між законодавчими змінами і стабільністю нормативно-правової бази. Втілення відповідних змін не повинно підривати дієвість законодавства.
- Необхідно забезпечити механізми відповідальності депутатів за непрофесійність. Зараз немає законодавчих норм, які б заохочували та гарантували професійну поведінку депутатів. Для підвищення професійності роботи Парламенту, потрібні також навчально-тренувальні заходи для депутатів та персоналу Верховної Ради.
- Міжнародна допомога Верховній Раді має радше зосередитися на розбудові можливостей роботи комітетів, ніж на організації стажувань і подорожей за кордон.

IV. Незалежний нагляд – роль Уповноваженого Верховної Ради з прав людини

- Є два гострих питання стосовно прав людини, пріоритетних для офісу Омбудсмена: (1) захист прав цивільного населення в зоні АТО, (2) забезпечення прав військових і правоохоронців. Останнє – питання не лише прав людини, але й національної безпеки. Забезпечення і захист прав особового складу є потужним мотивуючим фактором до захисту своєї країни.
- У рамках моніторингу офіс Омбудсмена перевіряє умови служби військово-службовців і часто вказує на брак бойового обладнання і недостатній рівень навчання, необхідного для ефективного та безпечного виконання їх обов'язків.
- Крім моніторингу сектору безпеки, Секретаріат Омбудсмена має ряд функцій з захисту та забезпечення прав людини. У рамках реформи прокуратури Уповноважений отримує право представляти громадян у деяких судових справах, але не має реальних можливостей виконувати цю функцію. Крім того, Уповноважений має трьох представників у Вищій кваліфікаційній комісії суддів, а також у Громадській раді поліції, яка не функціонує.
- Секретаріат Омбудсмена подає звіти Верховній Раді, але висновки та рекомендації звіту ніколи не виносяться на обговорення.
- Закон, що регулює діяльність Омбудсмена, застарів, але наразі немає ознак якоїсь діяльності в напрямі вирішення цієї проблеми.

Рекомендації: Незалежний нагляд – роль Уповноваженого Верховної Ради з прав людини

- Секретаріат Омбудсмена має покращити зв'язок із Збройними Силами, громадянським суспільством і громадськістю загалом. Дані та інформацію, зібрані під час перевірок, треба ефективно аналізувати й доводити до Збройних Сил. Це заохочуватиме Уряд і Збройні Сили краще пояснювати громадськості, чому якісь зобов'язання неможливо виконати. Громадськість має розуміти, що Збройні Сили здатні діяти навіть в умовах обмежень.
- Секретаріат Омбудсмена має ефективніше виконувати інші свої функції. Через своїх представників у Вищій кваліфікаційній комісії суддів та поліції Секретаріат Омбудсмена міг би виступати за більш суворі кодекси поведінки та дисциплінарні правила для забезпечення дотримання прав людини персоналом органів кримінальної юстиції.

V. Громадський нагляд – роль організацій громадянського суспільства

- Щоб забезпечити дієвість громадського нагляду, організації громадянського суспільства повинні мати можливості конструктивного тиску на владу. Але адекватних правових норм, що регламентували б суспільні протести та громадські консультації, зараз немає. Немає законів, які зобов'язують Уряд радитися з громадськістю. Також немає надійних юридичних запобіжників для безпечної організації суспільних протестів.

- Участь громадськості, зокрема, молоді в організаціях громадянського суспільства є недостатньою. Дві головні причини цього – бідність і розчарування в реформах.
- В Україні немає реального середнього класу. За даними доповіді ООН, 80% українців живуть за межею бідності. Тобто не можуть задовольнити своїх елементарних потреб. Громадяни мають достатньо підстав не довіряти банкам, виходячи з власного досвіду втрати заощаджень. Крім того, держава зараз не сприяє розвитку малого бізнесу. Люди опинилися у “пастці бідності”, що частково пояснює слабкість громадянського суспільства.
- Люди розчаровані в реформах, оскільки багато обіцяних змін не були здійснені. Як наслідок, багато людей почуваються обманутими державою. Молодь готова працювати волонтерами, але для мотивації їм потрібно бачити результати, яких наразі не достатньо. Крім того, потрапивши до системи влади, вони стикаються з корупцією. Жодна мотивація не витримає цей перший контакт.
- Центр Разумкова нещодавно оприлюднив дослідження громадської думки про безпеку, реформи сектору безпеки й довіру до силових структур. Деякі ключові висновки дослідження³:
 - результати дослідження засвідчують глибоку недовіру, зокрема до судів, прокуратури, НАБУ, СБУ та Національної поліції. Збройні Сили та Національна гвардія мають дещо вищий рівень суспільної довіри;
 - водночас, переважна більшість респондентів, які мали контакти з поліцією, були задоволені результатами. Це вказує на проблему зв'язків з громадськістю, коли ті, хто мав контакти з поліцією, переважно задоволені, але загальне уявлення про поліцію є все ж поганим;
 - Державна митна служба, Державна прикордонна служба і Служба безпеки України – це служби безпеки (правоохоронні органи), в яких корупція вважається дуже поширеною;
 - понад 60% респондентів вважають, що стать і вік особи впливають на її шанси бути прийнятою на службу до українських силових структур і судових органів; а також зазначають, що жінки повинні мати гарантоване право служити в органах безпеки. Проте, існує сильне неприйняття призначення цивільної особи та (або) жінки на посаду Міністра оборони;
 - понад 67% респондентів зазначають, що вони або недостатньо поінформовані, або не довіряють наявній інформації про реформи сектору безпеки і оборони, що свідчить про суттєві недоліки у стратегії інформування громадськості про реформи;
 - на думку респондентів, тривала економічна криза, безробіття, низькі доходи, зовнішній борг України та поширена корупція є більшою загрозою для національної безпеки, ніж “гібридна війна”, зростання злочинності чи насильство з боку “ДНР”/“ЛНР”.

³ Повні результати дослідження див.: http://ukrainesecuritysector.com/wp-content/uploads/2017/07/2017-SURVEY-DCAF-UKR-FINAL_-1.pdf.

Рекомендації: Громадський нагляд – роль організацій громадянського суспільства

- Є потреба краще інформувати Парламент про важливість активної участі громадян у розробці законодавства, що регламентує питання громадських консультацій чи публічних протестів.
- Потрібне законодавство, яке дозволить розвиватися малому бізнесу. Громадянське суспільство та інші зацікавлені особи мають інформувати Парламент про брак законів, які забезпечували б належний розвиток малого приватного бізнесу. Громадянське суспільство може досягти справжнього успіху, лише розвиваючи та зміцнюючи середній клас.
- Органам влади слід переглянути та удосконалити стратегію інформування про реформи. Брак надійної інформації лише погіршує уявлення громадян про перебіг реформ сектору безпеки.
- Владі та громадянському суспільству слід більше робити для залучення молоді та жінок до безпосередньої участі в реформах і контролі за реформами, в т.ч. шляхом проведення публічних дискусій на зразок цієї Конференції. Міжнародним донорам слід інвестувати в молодь, особливо в тих, хто хотів би в майбутньому працювати у структурах виконавчої та законодавчої влади.





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



RAZUMKOV CENTRE



Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands

MONITORING UKRAINE'S SECURITY GOVERNANCE CHALLENGES

KEY ISSUES AND POLICY RECOMMENDATIONS

by The Eighth

International Conference

“Human Rights and Security Sector Governance: Ukraine's Reform Challenges”

21-22 June 2017, 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 Eighth International Conference “Human Rights and Security Sector Governance: Ukraine’s Reform Challenges”.

Since 2014, Ukraine’s security sector has been undergoing reforms. The implementation of state reforms are supported and monitored by Ukrainian civil society and the international community. Whereas certain aspects of reforms have been considered successful, the need for enhanced human rights compliance in the security sector of Ukraine, in particular with respect to ensuring accountability for human rights violations, the protection of the rights of civilians in the Anti-terrorism Operation (ATO), as well as preventing and responding to gender-based violence has been repeatedly pointed out. Conference Eight, following to the previous conferences recommendations, provided a platform to discuss the above mentioned issues.

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-8: "Human Rights and Security Sector Governance:
Ukraine's Reform Challenges"**

21-22 June 2017, Kyiv, Ukraine

Key Issues and Policy Recommendations¹

I. CONTEXT

The protection and promotion of human rights is essential for democratic governance of the security sector. Human rights-based security provision entails clear legal and policy frameworks for security sector institutions; continuous and comprehensive training for security sector personnel on fundamental human rights and its implications for their operations; internal control mechanisms for monitoring human rights compliance; an independent and competent judiciary to adjudicate on human rights violations; and lastly, external actors, including the parliament, Ombuds Institution, civil society and the media to ensure effective oversight over the security sector in order to enhance its transparency and accountability.

Since 2014, Ukraine's security sector has been undergoing reforms. The implementation of reforms are supported and monitored by the international community. Whereas certain aspects of reforms have been considered successful, the international community has repeatedly pointed out the need for enhanced human rights compliance in the security sector of Ukraine; in particular with respect to ensuring accountability for human rights violations during Maidan, the protection of the rights of civilians in anti-terrorism operations (ATOs), as well as preventing and responding to gender-based violence.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 See CEDAW Concluding observation on the eight periodic report of Ukraine (CEDAW/C/UKR/CO/8), OHCHR "Conflict-Related Sexual Violence in Ukraine" and OHCHR Reports on the human rights situation in Ukraine <http://www.ohchr.org/EN/Countries/ENACARegion/Pages/UARReports.aspx>.

Against this backdrop, the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), and the Razumkov Centre organised the “Conference on Human Rights and Security Sector Governance: Ukraine’s Reform Challenges”. The conference aimed to:

- identify current reform priorities and challenges;
- identify weaknesses in approaches to human rights and gender and relevant solutions;
- discuss relevant lessons learned and best practices; and
- identify capacity development needs.

The event brought together 76 participants including representatives of Verkhovna Rada, security sector agencies, civil society, academia and the media. Key issues discussed and policy recommendations proposed during sessions and working groups are presented below.

This conference was the eighth among the series of events held in the framework of the Project “Monitoring Ukraine’s Security Governance Challenges”. The project is implemented with the financial support of the Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands.

The issues discussed at the conference are thematically categorised in the following section. The bullet points reflect a summarised version of key points and policy recommendations raised by different participants and/or speakers at the event. The assessments, conclusions and recommendations included in this report are those of the participants and contributors to the conferences; and as such, do not necessarily reflect the position of DCAF, the Razumkov Centre or the Ministry of Foreign Affairs of the Kingdom of the Netherlands.

II. KEY ISSUES AND RECOMMENDATIONS

Security Sector Reform and Governance in Ukraine – A General Outlook

- During the reform process, institutions have been created haphazardly, without elaborating on their mandate, competences and duties. Taking advantage of this weakness, those in power seek to adjust the scheme of the body to old Soviet structures and mentality. For instance, it is not yet fully clear to whom the National Bureau of Investigation (NBI) will report. In the Verkhovna Rada, there is an ongoing struggle over who will control the NABU. If established, the anti-corruption courts will be totally overwhelmed due to the large amount of declarations, and their limited capacity and resources.
- There are no effective mechanisms to coordinate the reform processes of different security agencies. Agencies do not share data on reform forecasts and the training of their staff with one another. It is also difficult to obtain information from the ministries. The Ministry of Internal Affairs rarely makes reform related information available, and when provided, the statistics are mostly distorted and the development strategies not clearly defined.

- A comprehensive review of the security sector was not conducted properly. After more than two years of security sector reforms, there is still no law on national security.
- The Rada adopted a number of constitutional amendments. However, doubts remain as to whether or not any of those amendments have produced positive results.
- There is no genuine political will on the part of the President to make any substantial changes to the constitution.

Recommendations: Security Sector Reform and Governance in Ukraine – A General Outlook

- Some participants argued that in order for the reform process to be successful, coordination mechanisms and the criteria for reforms should be determined as a priority. Only after that should individual security sector institutions be reformed. Without realistic and measurable criteria, it is not possible to monitor the progress of reforms.
- The coordination body should ensure exchange of information among different security sector agencies, and provide a platform for streamlining the overall objectives of the reforms.
- Constitutional and legal amendments must be strategically planned and carried out in a more inclusive manner, and in consultation with experts and the public.

III. STATE OF REFORMS IN CRIMINAL JUSTICE AND SECURITY SECTOR AGENCIES – ACHIEVEMENTS AND CHALLENGES

Prosecutor's Office

- Overall, progress with respect to judicial reforms remains limited. The powers and functions of the Prosecutor's Office are limited so as to ensure their alignment with international standards. In this respect, the representative and general oversight functions of the Prosecutor's Office are extremely restricted. Instead, the Ministry of Justice established a legal aid system, which began functioning in September 2016. While there is still much to be done, experts from the Council of Europe acknowledge the progress made in the legal aid system.
- Limitations placed on the functions of the Prosecutor's Office are not positive, especially with respect to its general oversight function. Such limitations have serious implications for judicial oversight of the security sector, and for the observation of human rights.

National Police

- The adoption of the Law on the National Police of Ukraine can be considered an achievement in the reform process, since the law clearly stipulates the powers and duties of the police. The law regulates special measures to be employed by the police, types of databanks that can be maintained along with related safeguarding mechanisms; as well as conditions under which firearms and other types of force

and equipment can be used. In the past these issues were not clearly spelled out in the law, and therefore victims had little opportunity to refer to legal provisions in legal proceedings. The new law enhanced the legal basis for individual accountability of police officers.

- However, there are several challenges with regard to police reform in general and with respect to human rights compliance in particular. The Verkhovna Rada has still not approved the disciplinary statute, which is a supplement to the law on the National Police. The existing disciplinary procedures of the National Police are not in line with the new law.
- The National Bureau of Investigation was supposed to be in charge of investigating criminal offences committed by police officers – such as police killings, violence and ill-treatment. However the Bureau is not yet operational. The appointment of its director has stalled for more than a year. Prosecutors who are in charge of investigating such offences in the interim are not competent, which results in an environment of impunity.
- There are considerable problems concerning the detention practices of the police. In several instances, persons were arrested without court orders, even in non-emergency situations. Police officers do not record arrests; nor register apprehensions properly.

SBU

- The draft concept on the reform of the SBU is still pending approval. The concept and the accompanying action plan address important issues such as establishing oversight mechanisms, ensuring openness to the public, as well as the handover of law enforcement powers.
- Civil society organisations receive several complaints about the detention practices of the SBU. Most of the complaints relate to *incommunicado* detention, physical violence and other forms of ill-treatment in detention facilities, and the SBU blocking access to independent detention monitors and defence lawyers.
- According to the current legal framework, the SBU must use the designated detention facilities that are also used by law enforcement agencies. However, a new draft law, which foresees the establishment of separate detention facilities for the SBU, was proposed. The draft law stipulates that the detention facilities would be under the SBU's control.

Armed Forces

- Armed forces personnel face considerable challenges with respect to working conditions. Due to a lack of financial resources, the Army is not able to fulfil its commitments to its servicemen, their families and veterans. The personnel do not receive proper equipment and combat training, which puts their security at an unnecessary risk.
- In the armed forces, women face additional challenges with respect to recruitment, enlistment, professional development and training. For instance, there is a discriminatory age limit for women's enlistment to the army. Due to certain

legislative limitations, women who serve as snipers in the Armed Forces were registered as cooks. This is not only a discriminatory practice but it also has serious negative implications for career development and payments.

Security Provision at the Local Level

- Ukraine is going through a series of reforms related to decentralisation. The delegation of competences related to territorial defence at the local level should be carefully elaborated; otherwise Ukraine may risk unexpected challenges for security of communities. Ukraine's regions and communities vary greatly in terms of resources. While some regions and communities may be able to handle territorial defence with their own resources, others may need to hire private security companies. If not well regulated, the involvement of private security companies may lead to the creation of 'private armies' at the local level, serving certain private interests and political agendas.

Recommendations: Status of Reforms in the Criminal Justice and Security Sector Agencies – Achievement and Challenges

National Police

- The adoption of the supplement to the Law on National Police concerning disciplinary procedures should be a high priority. The existing discrepancies between the current disciplinary procedures of the Police and the provisions of the new law result in an 'accountability gap' where officers may not be held responsible for misconduct.
- The National Police should develop comprehensive guidelines on making arrest records. There should be stricter control of apprehension and arrest records made by police officers. Complaints about the lack of such records should be thoroughly investigated.

SBU

- The draft law on establishing detention facilities under the SBU's control should not be passed. Such a constellation would pose a serious threat to human rights protection, since access of defence lawyers and independent monitors would be extremely limited compared to regular pre-trial detention facilities. Detention and penitentiary facilities should operate under the authority of the Ministry of Justice, not the SBU.

Armed Forces

- Recruitment to the Armed Forces should be based on professionalism and competence; and should not discriminate based on gender and other individual characteristics. In order that national resources are used to the fullest extent possible, women should be actively encouraged to join the Armed Forces. There is a common misunderstanding that special quotas for women constitute discrimination and jeopardise the combat capabilities of the Armed Forces. It should be emphasised that quotas are exceptional and temporary measures to correct a grave inequality; and do not mean that professionally incapable women are recruited due to the quota system.

Security Provision at the Local Level

- If certain territorial defence functions are delegated to regions and municipalities in the context of decentralisation, there should be a comprehensive legal framework regulating territorial defence and the potential involvement of private security, with strong safeguards to prevent abuse of the system.
- Similar concerns are also valid for the municipal police. Measures should be introduced to protect the municipal police from political influence at the local level. In this regard, political party funds should not be used for funding the municipal police.

VI. PARLIAMENTARY OVERSIGHT OF THE SECURITY SECTOR

- Ukraine adopted the National Plan on the implementation of Resolution 1325. According to this plan, Ukraine will aim to achieve 20% women's representation in the armed forces. There are doubts as to whether or not it is feasible for Ukraine, nevertheless the National Plan will allow and encourage the Rada to pass legislation and adopt policies on this issue area.
- Equal rights for women and men in the security sector are an objective set by the Verkhovna Rada. To this end, laws are amended to make combat positions available to women. However, there is still more to be done to ensure the achievement of a non-discriminatory legal framework for women's participation in the Armed Forces. In particular, issues that need to be resolved are conditions for women serving under contract, in reserve and their future career paths.
- Ukraine adopted the National Human Rights strategy in 2015, together with its action plan. However since then, most of the laws adopted by the Rada are not in line with the strategy and action plan.
- The review, amendment and adoption of laws are needed to reform the security and defence sectors. However, the capacity of the Parliament does not allow for establishing a suitable legislative basis for reforms. Parliamentarians do not attend hearings or certain voting sessions. Parliamentary committees often lack the capacity to effectively review and amend draft laws.

Recommendations: Parliamentary Oversight of the Security Sector

- There is a need to strike a balance between legislative changes and stability to allow for the implementation of all respective changes, as well as for the legislation to actually function.
- Parliamentarians should be held accountable for their lack of professionalism. Currently, there is no legal stipulation to encourage and ensure professional behaviour by MPs. In order to enhance professionalism of the MPs, trainings are needed for both MPs and supporting staff.
- International capacity building assistance to the Verkhovna Rada should focus on supporting committees' work instead of organising study tours and foreign country visits.

V. INDEPENDENT OVERSIGHT – THE ROLE OF THE OMBUDS INSTITUTION (PARLIAMENTARY COMMISSIONER)

- There are two pressing human rights related issues that the Ombuds Institution prioritizes: (1) protecting the rights of the civilian population in the ATO area (2) promoting the rights of military and law enforcement personnel. The latter is not only a human rights issue, but also a matter of national security. The fulfilment and protection of human rights motivates personnel to defend their country.
- In its monitoring activities, the Ombuds Institution scrutinises the working conditions of armed forces personnel and often points to the lack of combat equipment and training, which are essential for the discharge of their duties.
- Apart from monitoring the security sector, the Ombuds Institution has a number of functions to protect and promote human rights. In the framework of prosecutorial reform, the Parliamentary Commissioner is entitled to represent individuals in certain legal proceedings. However, the Commissioner does not perform this function. Furthermore, the Parliamentary Commissioner has three representatives in the High Qualification Commission of Judges as well as the Public Council of the Police, but the latter is not functional.
- The Ombuds Institution submits reports to the Verkhovna Rada but the findings and recommendations of the report are never debated at parliament.
- The law regulating the activity of the Ombudsman is out of date. In fact, no signs yet exist that anything is being done to address this issue.

Recommendations: Independent Oversight – the Role of the Ombuds Institution (Parliamentary Commissioner)

- The Ombuds Institution needs to improve its communication with the armed forces, civil society and the general public. The data and information collected during the monitoring visits should be effectively analysed and communicated to the armed forces. This would encourage the government and the armed forces to better explain to the public why certain commitments cannot be fulfilled. The public needs to understand that the Armed Forces can perform even under certain restraints.
- The Ombuds Institution should fulfil its other functions more effectively. Through its representatives in high commissions at the judiciary and the police, the Ombuds Institution could advocate for stricter codes of conduct and disciplinary rules to ensure human rights compliance of criminal justice personnel.

VI. PUBLIC OVERSIGHT – THE ROLE OF CIVIL SOCIETY ORGANISATIONS

- In order for public oversight to be effective, civil society organisations should be able to exert pressure on the government. However, adequate legal provisions framing public protest and public consultation are currently absent. There are no laws which oblige the government to consult the public. There are also no strong legal safeguards for safely conducting public protests.

- The level of public participation, in particular youth participation, in civil society organisations is very weak. The two primary reasons for this are poverty and disillusionment with reforms.
- There is no real middle class in Ukraine. According to the UN report, 80% of Ukrainians live below the poverty line. People cannot satisfy their most basic needs. They do not trust the banks, and with good reason. Many have lost funds and life savings. Additionally, the state does not currently allow the development of small businesses. People are caught up in a 'poverty trap', partly explaining the weakness of civil society.
- People are disillusioned about the reforms because many of the promised changes have not yet been implemented. As a result, many feel deceived by the state. Some young people can work voluntarily but what they need to see to keep them motivated are results and this is not currently the case. Additionally, as soon as they get through to the government system they come into contact with corruption. No motivation survives this initial contact.
- The Razumkov Centre recently published a public opinion survey³ on perceptions of security, opinions on security sector reforms and trust in security agencies. Some key findings of the survey are as follows:
 - The survey results show a significant degree of mistrust, in particular with respect to the Courts, prosecution, NABU, State Security Service, and the National Police. Armed Forces and the National Guard seem to enjoy slightly higher levels of public trust.
 - However, when asked about recent interactions with the police, a large majority of respondents were satisfied. This points to a public communication problem, whereby those who interact with the police are mostly satisfied while the overall perception of the police is still negative.
 - State Customs Service, the State Border Service and the State Security Service are among the security/law enforcement institutions in which corruption is perceived as widely spread.
 - More than 60% of the respondents believe that the sex and age of a person influence his or her chances of being admitted to service in Ukrainian structures of power and judicial bodies; and also state that women should have the guaranteed right to serve in the security sector institutions. However, there seems to be a strong sentiment against the appointment of a civilian and/or woman to the position of Minister of Defence.
 - More than 67% of the respondents state that they are either insufficiently informed or do not trust the information provided on security and defence sector reforms, which highlights a significant deficiency in public communication strategies concerning reforms.

³ For the full results of the survey, see: <http://ukrainesecuritysector.com/publication/>.

- According to the respondents, the longstanding economic crisis, unemployment, low income, Ukraine's international debts and widespread corruption are a larger threat than security related issues (i.e. hybrid war, increased crime rates, violence of DPR, LPR, etc.)

Recommendations: Public Oversight – The Role of Civil Society Organisations

- There is a need to raise the awareness of the Parliament on the importance of public participation and civic engagement when drafting legislation regulating public consultations and protests.
- Legislation to allow for the development of small businesses is needed. Civil society and other relevant actors should raise awareness in the parliament about the lack of legislation allowing for the proper development of small private businesses. Only through the development and consolidation of the middle class can civil society truly thrive.
- Government institutions should review and improve their communication strategies concerning reforms. The lack of reliable information seems to further damage public perceptions on the progress of related security sector reforms.
- The government and civil society should pay greater efforts to involving young people, especially young women, in implementing and monitoring reforms; including capacity building events such as this conference. International assistance providers should invest in the youth, particularly in those who would like to work for the government or the parliament in the future.

