



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
16 August 2007
Russian
Original: English

Шестьдесят вторая сессия

Пункт 72(b) предварительной повестки дня*

**Поощрение и защита прав человека: вопросы
прав человека, включая альтернативные подходы
в деле содействия эффективному осуществлению
прав человека и основных свобод**

Внесудебные, суммарные и произвольные казни

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи промежуточный доклад Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях Филипа Олстона, представленный в соответствии с резолюцией 61/173 Генеральной Ассамблеи.

* A/62/150.



Промежуточный доклад Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях

Резюме

Подготовка настоящего доклада совпала с двадцать пятой годовщиной с момента учреждения мандата Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях. Эта должность, созданная в 1982 году, стала самой первой из должностей тематических специальных докладчиков, которые были учреждены Комиссией по правам человека. В связи с этой важной датой уместно было бы провести обзор деятельности Специального докладчика за прошедший период. Кроме того, с учетом того пристального внимания, которое, в принципе, уделяется специальным процедурам в контексте преобразования Комиссии в Совет по правам человека, необходимо изучить вопрос о способах повышения действенности поддержки, оказываемой Советом и Генеральной Ассамблеей системе в целом. В разделе II доклада представлена информация о мерах, принятых Специальным докладчиком в связи с конкретными ситуациями в самое последнее время. В разделе III сообщается о положении в Дарфуре. В разделе IV проводится обзор эволюции мандата по некоторым направлениям за прошедшие четверть века. В разделе V обращается внимание на некоторые факторы, воспрепятствовавшие эффективному осуществлению методов работы, информация о которых была получена, в частности, на основе результатов тематических исследований по странам. В разделе VI содержится рекомендация, в которой Генеральной Ассамблее и Совету предлагается принять меры для устранения указанных недостатков.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–2	4
II. Посещения стран	3–16	4
A. Запрошенные приглашения посетить страну	3–7	4
B. Отмененная миссия	8–11	6
C. Обновленная информация по итогам посещений	12–16	7
III. Положение в Дарфуре	17–21	8
IV. Анализ эволюции мандата Специального докладчика за прошедшие 25 лет	22–54	9
A. Противостояние применению новых вызывающих обеспокоенность тактических методов в контексте борьбы с терроризмом	27–32	10
B. Оказание помощи в обеспечении защиты беженцев и внутренне перемещенных лиц	33–36	13
C. Привлечение вооруженных групп и других негосударственных субъектов к ответственности за нарушения прав человека	37–44	15
D. Формирование эффективных методов работы для выполнения мандата	45–51	18
E. Выводы	52–54	23
V. Факторы, препятствующие эффективному осуществлению мандата	55–59	24
VI. Рекомендация	60	25

I. Введение

1. Подготовка настоящего доклада совпала с двадцать пятой годовщиной с момента учреждения мандата Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях¹. Эта должность, созданная в 1982 году, стала самой первой из должностей тематических специальных докладчиков, которые были учреждены Комиссией по правам человека. В связи с этой важной датой, а также с учетом того пристального внимания, которое, в принципе, уделяется специальным процедурам в контексте преобразования Комиссии в Совет по правам человека, представляется уместным и даже в высшей степени необходимым рассмотреть ключевые аспекты деятельности в рамках мандата в настоящее время. В разделе II доклада представлена информация о мерах, принятых Специальным докладчиком в связи с конкретными ситуациями в самое последнее время. В разделе III сообщается о положении в Дарфуре. В разделе IV проводится обзор эволюции мандата по некоторым направлениям за прошедшие 25 лет. В разделе V обращается внимание на некоторые факторы, воспрепятствовавшие эффективному осуществлению методов работы, информация о которых была получена, в частности, на основе результатов тематических исследований по странам. В разделе VI доклада содержится призыв в адрес Генеральной Ассамблеи и Совета принять меры для устранения указанных недостатков.

2. Специальный докладчик выражает признательность сотрудникам Управления Верховного комиссара по правам человека за оказанную ими помощь, а также благодарит Уильяма Абреша, директора проекта по вопросам внесудебных казней при школе права Нью-Йоркского университета, за высококвалифицированную, в том числе консультативную, помощь в подготовке настоящего доклада. Важный вклад в проведение соответствующих исследований внес также Партик Мэр.

II. Посещения стран

A. Запрошенные приглашения посетить страну

3. Несмотря на ряд успешно осуществленных поездок, по состоянию на август 2007 года в силу неготовности государств оказывать ему содействие Специальный докладчик не смог посетить 90 процентов стран, которые он просил направить ему приглашения посетить страну. Он наметил 30 стран, в отношении каждой из которых им были получены достоверные сообщения об имеющихся у них серьезных проблемах, связанных с выполнением им своего мандата. В каждом из этих случаев он пришел к выводу о том, что для надлежащего выполнения обязанностей, возложенных на него Советом по правам человека, ему необходимо посетить эти страны. Он выражает признательность прави-

¹ В самом начале мандат Специального докладчика предусматривал, в первую очередь, рассмотрение вопросов о «казнях без судебного разбирательства». По мере расширения мандата, что документально подтверждено в настоящем докладе, появилась новая терминология, призванная включить в сферу действия мандата все виды убийств, ответственность за которые возлагается на правительства. Далее по докладу при описании мандата в целом для удобства используется термин «внесудебные казни».

тельствам Гватемалы, Ливана и Филиппин, которые в течение прошедшего года оказали помощь в организации и осуществлении посещений своих стран.

4. За время, прошедшее с момента представления предыдущего доклада, приглашения в адрес Специального докладчика направили правительства Бразилии, Йемена и Центральноафриканской Республики. Бразилия и Йемен не определили конкретные даты визита, несмотря на неоднократные просьбы сделать это. Состав миссии в Гвинею был утвержден, и ее участники были готовы выехать в страну в марте 2007 года, однако в последний момент поездка была отменена по причинам, которые разъясняются ниже.

5. Реакция остальных 23 стран была различной: от полного молчания, формального подтверждения получения, согласия в принципе, однако без последовавших конкретных мер, до прямого отказа². Так, например, правительство Сингапура, страны, на долю которой приходится самое большое в мире число казней по приговору суда на душу населения, решительно отказалось направить приглашение посетить страну. Вместе этого правительство предпочло прибегнуть к выпадам непосредственно против Специального докладчика, обвинив его в том, что он преследует «личные цели», выходящие за рамки его мандата. Вместо того чтобы оказывать содействие, правительство Сингапура утверждает, что толковать мандат, предоставленный Советом, — это прерогатива не Специального докладчика, а правительства страны, правомерность практики которой ставится под сомнение.

6. Не отреагировали на просьбу прислать приглашения шесть членов Совета по правам человека: Бангладеш, Индия, Индонезия, Китай, Пакистан и Саудовская Аравия. С учетом обязательств, взятых в связи с выборами в Совет по правам человека, и положений Кодекса поведения держателей мандатов специальных процедур Совета по правам человека, в котором ко всем государствам обращен настоятельный призыв сотрудничать со специальными процедурами и оказывать им содействие в выполнении возложенных на них задач³, подобное бездействие со стороны членов Совета вызывает особое беспокойство. В ряде случаев соответствующие запросы были впервые направлены около семи лет назад.

7. Еще одно государство, Исламская Республика Иран, направило специальным процедурам «постоянно действующее приглашение», однако, несмотря на целый ряд встреч и обширную переписку, так и не ответило на просьбы определить конкретные даты визита. Остальными государствами, не отреагировавшими на запросы, являются: Венесуэла (Боливарианская Республика), Вьетнам, Израиль, Кения, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Непал, Российская Федерация, Сальвадор, Сингапур, Соединенные Штаты Америки, Таиланд, Того, Тринидад и Тобаго, Уганда и Узбекистан. Последствия такой общей ситуации анализируются ниже в разделе IV доклада.

² С подробностями можно ознакомиться в документе A/HRC/4/20, пункты 11–14.

³ См. резолюцию 5/2 Совета по правам человека от 18 июня 2007 года (A/HRC/5/21, глава I, раздел A).

В. Отмененная миссия

8. Согласно поездку в Республику Гвинея пришлось отменить в марте 2007 года, после того как правительство отложило проведение миссии, а впоследствии так и не дало согласия на целый ряд просьб о переносе сроков ее проведения.

9. В свете сообщений, полученных Специальным докладчиком в отношении событий в Гвинее в январе 2007 года, 9 февраля 2007 года он в письменном виде обратился к правительству страны с просьбой направить ему приглашение для проведения миссии, и правительство направило такое приглашение посетить страну в письме от 22 февраля 2007 года. Затем правительство согласилось принять миссию в период с 21 по 25 марта 2007 года. После того как была проделана значительная работа по подготовке к проведению миссии, правительство в своем письме от 16 марта обратилось с просьбой отложить проведение миссии по «очевидным причинам административного характера». В своем письме от 3 апреля 2007 года Специальный докладчик предложил правительству провести миссию в период с 16 по 21 апреля 2007 года, и хотя получение письма было подтверждено, никакой договоренности о сроках достигнуто не было. 13 апреля 2007 года Специальный докладчик вновь обратился к правительству с просьбой предложить новые сроки проведения миссии, но в ответ ему было направлено лишь уведомление о получении письма. Специальный докладчик признателен правительству страны за данное первоначально согласие на осуществление визита, но одновременно испытывает глубокое разочарование в связи с тем, что сроки проведения миссии были перенесены в самый последний момент, а новые сроки так и не были согласованы.

10. Согласно достоверной информации, систематически поступающей от подразделений Организации Объединенных Наций, неправительственных организаций и средств массовой информации, в течение января и февраля 2007 года военнослужащими сил безопасности правительства Гвинеи в ходе подавления общей забастовки, организованной профсоюзами и другими субъектами гражданского общества, было убито не менее 130 человек и более 1500 — ранено. Специальный докладчик получил множество сообщений о том, что сотрудники сил безопасности открыли огонь по безоружным протестантам в нарушение принятых норм, предусмотренных международным правом в области прав человека.

11. Специальный докладчик отмечает, что 18 мая 2007 года был принят закон об учреждении новой независимой национальной комиссии по проведению расследований, которой поручено «проводить расследования грубых нарушений прав человека и правонарушений, совершенных в период проведения забастовок в июне 2006 года и январе-феврале 2007 года»⁴. Тем не менее, многое еще предстоит сделать, в том числе обеспечить адекватное государственное финансирование деятельности Комиссии, назначить первоначальный состав Комиссии в количестве 19 членов, охватить потенциальных свидетелей и потерпевших и обеспечить практическую реализацию эффективной программы защиты свидетелей. Эти факторы в сочетании с вызывающими множество вопросов положениями, которые исключают возможность присутствия предста-

⁴ Amnesty International, Guinea: “Soldiers Were Shooting Everywhere”: The security forces, response to peaceful demands for change, 27 June 2007.

вителей средств массовой информации и общественности при проведении слушаний, практически не вселяют уверенности в то, что Комиссия сможет выполнить какие-либо из поставленных перед нею задач; она лишь позволит ослабить давление на правительство, привлечь которое к ответственности решительно призывают как силы внутри страны, так и международное сообщество.

С. Обновленная информация по итогам посещений

12. Специальный докладчик посетил Филиппины в период с 12 по 21 февраля 2007 года и побывал в Маниле, Багио и Давао. В ходе поездки он встретился практически со всеми государственными должностными лицами высокого уровня и многочисленными представителями Вооруженных сил Филиппин и Филиппинской национальной полиции в Багио и Давао, а также в Маниле. Специальный докладчик выражает признательность правительству за оказанную ему всестороннюю поддержку. Он провел встречи с представителями большого числа организаций гражданского общества, которые придерживаются различных взглядов, провел собеседования со свидетелями по делам, связанным с 57 инцидентами, включая 96 внесудебных казней, а также получил документы в отношении в общей сложности 271 внесудебной казни.

13. За последние шесть лет на Филиппинах имело место большое число внесудебных казней активистов левых сил. В результате этих казней оказались уничтожены ключевые фигуры гражданского общества, в том числе правозащитники, представители профсоюзов, борцы за проведение земельной реформы и другие, оказалось запугано огромное число представителей гражданского общества, а возможности для политических выступлений в стране были серьезно ограничены. В зависимости от того, кто и как производит подсчет, общее число таких казней колеблется в пределах от более 100 до более 800. Особое значение для понимания причин, обуславливающих продолжение таких казней, имеют стратегия борьбы с повстанцами и изменение приоритетов системы уголовного правосудия за последнее время.

14. В составе правительства многие пришли к выводу о том, что многочисленные организации гражданского общества являются «передовыми отрядами» Филиппинской коммунистической партии и ее вооруженной группировки «Новая народная армия». В связи с этим проводятся, в частности, операции по борьбе с повстанцами, в результате которых над активистами левых сил совершаются внесудебные казни. В отдельных районах за лидерами левых организаций ведется систематическая охота: тех, кто может знать их местоположение, подвергаются допросам и пыткам, — и зачастую они погибают в результате организованных против них клеветнических кампаний, цель которых состоит в том, чтобы запугать граждан. Оказались искажены и приоритеты в рамках системы уголовного правосудия, где все большее внимание обращается на привлечение к ответственности лидеров гражданского общества, а не их убийц.

15. По завершении поездки Специальный докладчик сделал вывод о том, что военные структуры отрицают свою причастность к совершению многочисленных внесудебных казней, в которых, по имеющимся сообщениям, участвовали их солдаты. Военные утверждают, что фактически многие или даже все внесудебные казни совершены повстанцами-коммунистами в рамках проведения внутривластной чистки. Действительно, «Новая народная армия» проводит

внесудебные казни, иногда маскируя их под «революционное правосудие», но утверждения о том, что в настоящее время она якобы проводит крупномасштабную чистку своих рядов, представляются в высшей степени неубедительными. Настойчивые утверждения военных о том, что верна именно «теория внутрипартийной чистки», можно рассматривать лишь как циничную попытку переложить всю полноту ответственности на чужие плечи.

16. В ходе визита был изучен и целый ряд других ситуаций, в которых на Филиппинах имеют место внесудебные казни. В силу повсеместной безнаказанности в сочетании со структурой средств массовой информации все чаще гибнут журналисты. К убийствам в контексте проведения аграрной реформы приводят споры между крестьянами и землевладельцами, а также вооруженными группами, при этом полиция часто не обеспечивает крестьянам необходимой защиты. В городе Давао действует «отряд смерти», члены которого, как правило, среди бела дня убивают беспризорных детей и прочих лиц. Хотя случаям нарушения прав человека, связанным с конфликтами в западной части острова Минданао и на архипелаге Сулу, уделяется меньше внимания, чем соответствующим нарушениям в контексте конфликта с повстанцами-коммунистами, случаи серьезных нарушений прав человека, несомненно, имеют место, и в этой области необходимы более совершенные механизмы контроля.

III. Положение в Дарфуре

17. Что касается выполнения мандата в отношении внесудебных казней, то наиболее серьезную озабоченность в этой области уже с давних пор вызывает положение в Дарфуре. В 2004 году Дарфур посетил тогдашний Специальный докладчик, а нынешний Специальный докладчик исключительно пристально следит за развитием ситуации в этой области. В то же время он не стал просить направить еще одну миссию в эту страну с учетом многообразной деятельности механизмов Совета по правам человека в целях урегулирования сложившейся ситуации.

18. В своей резолюции 4/8 от 30 марта 2007 года⁵ Совет по правам человека назначил Специального докладчика членом группы экспертов по вопросу о положении в области прав человека в Дарфуре. Совет признал серьезность совершаемых нарушений прав человека и международного гуманитарного права в Дарфуре и выразил обеспокоенность в связи с непривлечением к ответственности лиц, виновных в совершении подобных преступлений. Однако самая сложная задача состоит в том, чтобы пойти дальше бесчисленного множества заявлений, выражающих осуждение и глубокую озабоченность, которые не принесли практически никаких результатов в плане обеспечения защиты прав человека жителей Дарфура.

19. Группа экспертов решила применить прагматический подход, призванный содействовать обеспечению поэтапного осуществления правительством Судана. Изучив величайшее множество рекомендаций, которые уже были сделаны международными органами по правам человека, группа экспертов определила приоритетные области и отобрала и обобщила различные рекомендации, осуществление которых, по ее мнению, могло бы способствовать неуклонному

⁵ См. A/HRC/4/123, глава I, раздел A.

улучшению ситуации. Затем она наметила конкретные меры, которые должны быть приняты в краткосрочной (три месяца) и среднесрочной (12 месяцев) перспективе⁶. Этот подход нашел горячий отклик у членов Совета, и группа экспертов будет продолжать до конца 2007 года отслеживать эффективность принимаемых правительством Судана мер по осуществлению.

20. В течение прошедшего года международным сообществом было затрачено много усилий в целях создания более широкого и эффективного международного присутствия в Дарфуре. Поэтому принятие Советом Безопасности 31 июля 2007 года резолюции 1769 (2007) имело огромное значение. В этой резолюции, принятой единогласно, предусмотрено увеличение почти в четыре раза, по сравнению с санкционированной численностью на сегодняшний момент, числа миротворцев, которые будут развернуты в Судане; Организации Объединенных Наций и Африканскому союзу отводится важная роль, а Смешанной операции Африканского союза/Организации Объединенных Наций в Дарфуре предписывается, действуя на основании главы VII Устава Организации Объединенных Наций, принимать необходимые меры в целях защиты своего персонала и предотвращения «вооруженных нападений и, без ущерба для ответственности правительства Судана, обеспечения защиты гражданского населения» (пункт 15(a) (ii)).

21. В предстоящем году, тем не менее, даже если Смешанная операция будет развертываться по графику, важно будет обеспечить неизменный учет правозащитных аспектов сложившейся ситуации. Поэтому Совет по правам человека должен продолжать проявлять бдительность и быть готов при необходимости принять соответствующие меры.

IV. Анализ эволюции мандата Специального докладчика за прошедшие 25 лет

22. Проанализировать эволюцию мандата Специального докладчика за прошедшие 25 лет весьма полезно. Во многом Специальный докладчик находился на передовом крае деятельности в целях создания эффективного общего международного режима реагирования на случаи нарушений прав человека. Отчасти это объясняется тем, что он был самым первым из тематических специальных докладчиков, а отчасти — тем центральным местом, которое отводится проблеме незаконных убийств, составляющей суть мандата.

23. Это не первый обзор, проводимый Специальным докладчиком. В 1992 году, через 10 лет после того, как была учреждена эта должность, один из моих предшественников писал, что:

«Мандат Специального докладчика... за последние 10 лет претерпел изменения. Эти изменения, с одной стороны, объясняются разнообразием ситуаций, о которых сообщалось Специальному докладчику и которые требовали толкования концепции «казни без надлежащего судебного разбирательства или произвольной казни», а, с другой стороны, вытекают из последующих резолюций Генеральной Ассамблеи, Экономического и Социального Совета и Комиссии по правам человека, касающихся мандата

⁶ См. A/HRC/5/6.

Специального докладчика; они также обусловлены постоянным развитием международных норм, которые прямо или косвенно затрагивают право на жизнь. Аналогичным образом эволюции методов работы Специального докладчика способствовали острая необходимость максимально эффективно реагировать на ситуации, создающие угрозу праву на жизнь, а также реакция на деятельность Специального докладчика со стороны правительств, Генеральной Ассамблеи, Экономического и Социального Совета и Комиссии по правам человека⁷».

24. Необходимо понимать, что при упоминании «методов работы» имелись в виду не только применяемые процедуры, но и характер проблем, которыми приходится заниматься. Хотя за 15 лет, прошедших с того времени, когда были высказаны эти соображения, многое изменилось, последовательность и преемственность — это тот основополагающий фундамент, на базе которого и продолжается непрерывная эволюция мандата.

25. Комиссия определила мандат Специального докладчика, опираясь на суть таких явлений, как внесудебные, суммарные и произвольные казни, при этом в плане определения правовой базы и выработки соответствующих методов работы она в значительной степени полагалась на опыт тех, кто будет назначен на должность Специального докладчика. Постоянный вклад Комиссии, Генеральной Ассамблеи, а теперь и Совета в расширение мандата всегда выражался главным образом в том, что внимание Специального докладчика обращалось на те группы жертв и положение в тех странах, которые вызывают особую озабоченность. С этой точки зрения мандат отражает «базовую архитектуру» системы специальных процедур, которая соединяет власть и политическое понимание правительств с независимой правовой экспертизой тех, кого назначают держателями мандата Специального докладчика.

26. Приводимая далее информация ни в коем случае не представляет собой исчерпывающего обзора эволюции мандата за прошедшие два с половиной десятилетия. Специальный докладчик планирует подготовить более подробный и всеобъемлющий доклад примерно в течение следующего года. Настоящий доклад, скорее, представляет собой серию тематических исследований, отобранных с целью осветить деятельность нескольких ключевых механизмов, которые позволили Специальному докладчику в рамках его мандата реализовывать новые возможности и принимать меры в связи с возникающими серьезными проблемами и вызовами. Таким образом, в докладе рассматриваются события, связанные с определенным комплексом существенных проблем, решением которых занимается Специальный докладчик, а также с отдельными процедурными вопросами, касающимися приемов и методов, используемых в целях содействия реализации задач в рамках мандата.

А. Противостояние применению новых вызывающих обеспокоенность тактических методов в контексте борьбы с терроризмом

27. За последние несколько лет правительства стали применять новые тактические методы борьбы с терроризмом, некоторые из которых вызывают явную

⁷ E/CN.4/992/30, пункт 605.

обеспокоенность с точки зрения соблюдения прав человека. В некоторых случаях правительства утверждают, что эти тактические методы, равно как и методы самих террористов, против которых соответствующая тактика и применяется, не охвачены действующей правовой базой в области прав человека и гуманитарного права. В этом смысле ценными контраргументами оказались те функции и обязанности, которые возложены на систему специальных процедур. Независимые эксперты могут наилучшим образом проанализировать возможные пути адаптирования действующего законодательства с учетом новых ситуаций на основе общепринятых принципов. Кроме того, им удастся сделать это объективно и обоснованно, с опорой как на результаты беспристрастного анализа правовой базы, так и на обширный опыт практической работы.

28. Одним из примеров может служить практика так называемых «целенаправленных убийств». Специальный докладчик уведомлял о полученных им сообщениях о таких убийствах и Израиль, и Соединенные Штаты, а также все страны, на территории которых они имели место⁸. Наибольшей проблемой в этом смысле оказалась неготовность этих стран сотрудничать: Израиль ничего не ответил по сути этих сообщений, а Соединенные Штаты настаивают на том, что вопрос этот, в принципе, выходит за рамки мандата. Специальный докладчик использует тематические разделы своих докладов для разъяснения того, каким образом нормы в области прав человека и нормы гуманитарного права применяются в отношении такой тактики. В докладе Специального докладчика Комиссии по правам человека в 2005 году обсуждался вопрос о надлежащих процессуальных гарантиях и было отмечено, что «предоставление правительствам права находить и убивать «известных террористов» не накладывает на них какого-либо поддающегося контролю обязательства по доказыванию каким-либо образом того, что лица, в отношении которых применяется смертоносная сила, действительно, являются террористами, или того, что были исчерпаны все другие альтернативы. ... Это представляет собой насмешку над любыми механизмами отчетности, которые в ином случае сдерживали бы или разоблачали подобные незаконные действия по смыслу как гуманитарного права, так и права человека»⁹.

29. Специальный докладчик наладил активный и конструктивный диалог с Соединенными Штатами в связи с заявлениями последних о том, что целенаправленные убийства являются частью вооруженного конфликта, а мандат Специального докладчика на вооруженные конфликты не распространяется. Специальный докладчик отверг это утверждение и обратил внимание Совета на то, что исключение такого поведения из сферы действия мандата существенно подрывает саму цель его создания¹⁰. Комиссия поддержала это мнение, заявив, что «международное право прав человека и международное гуманитарное право являются взаимодополняющими»¹¹, и выразив «серьезное беспокойство в связи с продолжающимися нарушениями права на жизнь, которые выделены в докладе Специального докладчика как заслуживающие особого внима-

⁸ A/HRC/4/20/Add.1 (приложение, стр. 244–246, и 342–361, E/CN.4/2006/53/Add.1, приложение, стр. 129–136, 183–184 и 264–265; E/CN.4/2005/7/Add.1, пункты 357–361.

⁹ E/CN.4/2005/7, пункт 41.

¹⁰ A/HRC/4/20, пункты 18–28; см. также A/HRC/4/20/Add.1, приложение, стр. 342–358.

¹¹ Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, 2005 год, Дополнение № 3 и исправления (E/2005/23), глава II, раздел А, резолюция 2005/34, преамбула.

ния, [включая] нарушения права на жизнь в период вооруженного конфликта»¹².

30. Специальный докладчик затронул также проблему, связанную с тем, что в связи с угрозой взрывов бомб террористами правоохранные органы взяли на вооружение тактику «стрельбы на поражение». Признавая, что нетрадиционные виды угроз могут потребовать применения и нетрадиционных ответных мер, Специальный докладчик подчеркнул, что в действующем праве прав человека предусмотрена база, позволяющая согласовать выполнение обязательств в отношении защиты прав подозреваемых и обязательств в отношении защиты жизни своих граждан. Специальный докладчик пояснил, каким образом общие правила, регулирующие применение смертоносной силы сотрудниками правоохранных органов, применяются в отношении необычных случаев, когда речь идет о подозреваемых террористах-смертниках¹³.

31. Специальный докладчик отметил, что, с одной стороны, бывают обстоятельства, когда немедленное применение смертоносной силы без предварительного уведомления может быть оправданным, но разъяснил, что юридически государство не может «лишить применение смертоносной силы своих обычных гарантий, не предоставляя каких-либо альтернативных гарантий»¹⁴. Он разъяснил, в какой форме могут обеспечиваться такие альтернативные гарантии. Кроме того, он настаивал на том, что ключевую роль в обеспечении защиты права на жизнь играет ответственность перед обществом, и отметил, что государство, проводящее соответствующую политику, должно «принять последствия применения огнестрельного оружия на основании оперативных данных в плане того требования, что государства обязаны расследовать гибель людей и в необходимых случаях привлекать виновных к ответственности. Расследования и судебные процессы могут потребовать раскрытия некоторой оперативной информации. Отказывать в ее раскрытии — значило бы заменить ответственность перед обществом не поддающимися проверке утверждениями о законности со стороны правительства, что ставит с ног на голову саму идею процессуальных гарантий»¹⁵. Этот общеправовой анализ составил основу его переписки с Соединенным Королевством по делу Жана-Шарля де Менесеса, что служит еще одним подтверждением того, каким образом методы работы Специального докладчика позволяют обеспечить плодотворные результаты на основе сочетания общего анализа и его конкретного практического применения¹⁶.

32. Деятельность Специального докладчика в целях решения этих проблем продемонстрировала следующее: то, что порой воспринимается как слабое место в системе специальных процедур — идея диалога одного эксперта со всеми странами мира, может также являться одной из ее сильных сторон. Поскольку держатели мандата Специального докладчика находятся в постоянном взаимодействии с большим числом стран, сталкивающихся с огромным множеством разнообразных сложных ситуаций, они вряд ли согласятся с высказываемыми заявлениями о том, что то или иное конкретное событие либо ситуация явля-

¹² Там же, 2002 год, Дополнение № 3 (E/2002/23), глава II, раздел A, резолюция 2002/36, пункт 13(a).

¹³ E/CN.4/2006/53, пункты 44–54.

¹⁴ Там же, пункт 49.

¹⁵ Там же, пункт 54.

¹⁶ E/CN.4/2006/53/Add.1, приложение, стр. 258–261.

ются настолько исключительными, что не укладываются в рамки действующей правовой базы. Их теоретические знания в области права вместе с их богатым опытом работы в области прав человека, которые продолжают накапливаться по мере расширения возложенных на них функций, означают, что они могут сразу же применить закон к возникшим новым ситуациям и признают, что старые виды практики не становятся новыми лишь в силу использования новых названий. Их независимый статус, кроме того, ограждает их от политического давления, которое, как правило, используют для оправдания незаконных видов практики в отношении непопулярных групп людей и которое тем самым подрывает универсальный характер основополагающих норм. В контексте выполнения своего мандата некоторые специальные докладчики занимались проблемами, касавшимися целого ряда видов практики, включая дипломатические заверения в контексте высылки, составление «профилей» террористов, составление перечней и запрещение террористических групп, а также использование секретных тюрем, — гарантируя тем самым, что международные документы в области прав человека по-прежнему обеспечивают эффективную защиту индивидуальных прав, даже в условиях увеличения числа и сложности проблем, с которыми сталкиваются государства¹⁷.

В. Оказание помощи в обеспечении защиты беженцев и внутренне перемещенных лиц

33. Специальный докладчик в целом ряде случаев занимался решением проблем, связанных с угрозой для жизни беженцев, других мигрантов и внутренне перемещенных лиц. В области, где многие субъекты наделены узкоспециальными мандатами либо полномочиями, всеобъемлющий нормативный подход, применяемый Специальным докладчиком, играет весьма важную роль. В первом докладе Специального докладчика беженцы были отнесены к одной из 15 категорий «жертв произвольных казней и казней без судебного разбирательства»¹⁸, и особое внимание было уделено тем опасностям, которым могут подвергаться лица, находящиеся в лагерях беженцев, в ходе проведения операций по подавлению мятежей¹⁹. В том же докладе обсуждались и три полученных Специальным докладчиком конкретных сообщения об убийствах беженцев, что свидетельствует о том, что с самого начала Специальный докладчик начинал заниматься теми или иными проблемными тематическими областями в силу возникновения конкретных проблемных ситуаций в соответствующих областях²⁰.

¹⁷ A/60/316, пункты 29–52 (Специальный докладчик по вопросу о пытках и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания); A/HRC/4/26, пункты 32–62 (Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом); A/61/267, пункты 9–41 (то же); E/CN.4/2006/7, пункты 53–59 (Рабочая группа по произвольным задержаниям).

¹⁸ E/CN.4/1983/16, пункт 104.

¹⁹ Там же, пункт 114.

²⁰ См. E/CN.4/1983/16. Эти сообщения касались убийств сальвадорскими солдатами сальвадорских беженцев в лагерях в Гондурасе (вербальная нота, пункт 155; ответ, приложение IX, стр. 11); убийств гражданских лиц в лагерях беженцев в Ливане в период, когда эта зона находилась под военным контролем израильских вооруженных сил (вербальная нота, пункт 174; ответ, приложение IX, стр. 32), а также нападения южноафриканских солдат на лагерь намибийских беженцев, расположенные в Анголе.

34. Работа Специального докладчика в связи с указанными проблемами наглядно иллюстрирует, каким образом потенциально перекрывающиеся друг друга мандаты корректируются с учетом друг друга во избежание неконструктивного дублирования усилий. Таким образом, работа Специального докладчика на самом начальном этапе вполне могла послужить стимулом для учреждения мандата Представителя Генерального секретаря по вопросу о внутренне перемещенных лицах, созданного Комиссией в 1992 году, спустя 10 лет после учреждения мандата Специального докладчика по внесудебным казням. В первые годы после назначения Представителя Генерального секретаря Специальный докладчик продолжал систематически заниматься вопросами, касавшимися внутренне перемещенных лиц, и смежными проблемами, и эта практика была поддержана Комиссией в ее резолюции 1995 года, в которой к специальным процедурам был обращен призыв уделить особое внимание бедственному положению лиц, перемещенных внутри страны²¹. Во исполнение этой резолюции в 1999 году Специальный докладчик обменивался письменными посланиями с правительством Колумбии, в которых значительное внимание было, в частности, уделено обсуждению положения внутренне перемещенных лиц в стране²². Предметом одного из посланий стало также вынужденное перемещение внутри страны группы лиц в Мьянме²³. И в 2000 году Специальный докладчик указала, что в течение рассматриваемого периода ею были получены «вызывающие беспокойство сообщения о целенаправленных нападениях на ... перемещенных внутри страны лиц, особенно в условиях внутренних конфликтов и беспорядков»²⁴. В нескольких докладах Специальный докладчик ссылается на доклады Представителя Генерального секретаря по вопросу о внутренне перемещенных лицах, позволяющие получить «более полные данные об этом явлении»²⁵. В своем докладе за 2003 год Специальный докладчик отметила,

что все большую озабоченность вызывают внесудебные казни в контексте глобальной миграции. Эта проблема приобретает все более очевидный характер по мере того, как с ростом мирового населения люди, по политическим, экономическим, социальным или иным мотивам, усматривают необходимость в миграции как внутри стран, так и за их пределами. Специальный докладчик хотела бы напомнить, что право на жизнь применимо ко всем людям и правительства несут обязанность защищать это право на подведомственных им территориях независимо от гражданства соответствующих лиц²⁶.

35. При анализе положения в странах акцент также делался на применимости права на жизнь в отношении всех людей, включая лиц, ищущих убежища внутри либо за пределами своих стран. Так, например, в докладе Специального докладчика Комиссии в 2004 году в таком же разделе речь шла о «сообщениях

(письмо, пункт 184).

²¹ *Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, 1995 год, Дополнение № 4* (E/1995/23), глава II, раздел A, резолюция 1995/57.

²² E/CN.4/1999/39/Add.1, пункт 58 и последующие.

²³ E/CN.4/1999/39, пункт 39.

²⁴ A/55/288, пункт 26.

²⁵ См. например, E/CN.4/1997/60, пункт 62.

²⁶ E/CN.4/2003/3, пункт 55.

о преднамеренных нападениях на беженцев и внутренне перемещенных лиц»²⁷.

36. В целом после учреждения должности Представителя, занимающегося вопросами внутренне перемещенных лиц, акценты в работе Специального докладчика в связи с делами, касающимися беженцев и внутренне перемещенных лиц, изменились. Соответствующие случаи по-прежнему рассматриваются, особенно тогда, когда представляется необходимым дополнить меры, принимаемые Представителем, либо когда Специальный докладчик полагает, что может внести ценный вклад в работу других специальных процедур. Так, например, Специальный докладчик направил сообщения Египту в связи с убийством беженцев в Каире в 2005 году²⁸ и Руанде в связи с массовыми убийствами беженцев²⁹. Но в целом учреждение мандата Представителя, активно и непосредственно занимающегося вопросами внутренне перемещенных лиц, позволило Специальному докладчику меньше заниматься бедственным положением этих групп граждан и сосредоточить имеющиеся в его распоряжении весьма ограниченные ресурсы на деятельности в других областях.

С. Привлечение вооруженных групп и других негосударственных субъектов к ответственности за нарушения прав человека

37. В тех случаях, когда внесудебные казни совершаются в ходе вооруженного конфликта, с правовой точки зрения может быть сложно определить, несет ли в этом случае соответствующее государство международно-правовую ответственность. Еще более сложным может оказаться вопрос о том, что следует делать в случаях, когда ответственность лежит на группе вооруженной оппозиции. Подходы, применяемые в рамках мандата в случаях подобных внесудебных казней, претерпели за последние 25 лет существенные изменения, отражающие то, что Специальный докладчик, с одной стороны, должен действовать в рамках сложившейся нормативно-правовой базы, а с другой стороны, должен учитывать нужды и потребности жертв, которые пытаются в максимальной степени использовать ее возможности.

38. Связанные с правительствами полувоенные группы упоминались в докладах специальных докладчиков начиная с самых первых лет после учреждения мандата³⁰. В своем обзоре результатов деятельности за первое десятилетие с момента учреждения мандата Специальный докладчик в 1992 году разъяснил, что, хотя включение полувоенных групп «иногда ставилось под сомнение некоторыми правительствами, по мнению которых мандат Специального докладчика должен был бы быть ограничен теми случаями, в которых имело место практическое участие правительственных должностных лиц», на практике активное внимание таким группам уделялось и впоследствии³¹. В том же году Рабочая группа по насильственным или недобровольным исчезновениям привлекла внимание Комиссии к использованию в рамках внутренних вооруженных конфликтов подразделений, названных ею «подразделения гражданской

²⁷ E/CN.4/2004/7, пункт 65.

²⁸ E/CN.4/2006/53/Add., приложение, стр. 68 и последующие.

²⁹ E/CN.4/2000/3/Add.1, пункт 388.

³⁰ E/CN.4/1983/16, пункты 111 и 186; E/CN.4/1984/29, пункты 91 и 132.

³¹ E/CN.4/1992/30, глава IV, пункты 611–613.

обороны», отметила, что такие подразделения часто упоминались в связи с нарушениями прав человека, и предложила «ряд минимальных условий для их операций»³².

39. Комиссия одобрила такие толкования сферы действия мандата. Она приняла резолюции, в которых просила специальные процедуры «уделять надлежащее внимание» деятельности «сил гражданской обороны» с точки зрения их последствий для прав человека³³. Впоследствии Специальный докладчик занимался вопросами, касающимися этих групп, в целом ряде стран и на основе накопленного опыта вынес рекомендации в отношении предупреждения участия таких групп во внесудебных казнях. В частности, в ходе обмена посланиями с правительством Шри-Ланки в отношении внесудебных казней, совершаемых «группами местной обороны», Специальный докладчик в своем ответе «подчеркнул необходимость строгого контроля за любыми такими вспомогательными силами со стороны сил безопасности», а затем, опираясь на свой богатый опыт, накопленный к тому времени, заявил далее, что «учитывая опыт других стран, в которых военизированные формирования несут ответственность за многочисленные грубые нарушения прав человека, правительство могло бы рассмотреть в качестве предпочтительного решения вопрос об укреплении регулярных сил безопасности в районах вооруженных конфликтов, вместо того чтобы создавать военизированный орган»³⁴.

40. Значительно больше времени потребовалось Специальному докладчику для того, чтобы найти адекватные способы реагирования в случае совершения внесудебных казней повстанцами и другими вооруженными оппозиционными группами. Здесь речь шла не столько о материальном праве, сколько о поиске надлежащих методов работы. В 1992 году Специальный докладчик представил информацию о том, что им были получены сообщения о нарушениях прав человека со стороны большого числа вооруженных групп, включая Национально-освободительную армию и Революционные вооруженные силы Колумбии, Народный фронт освобождения Эритреи и Народно-революционный фронт Эфиопии, *Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca* (Гватемальский фронт национального революционного единства) в Гватемале, группу «Сияющая тропа» и Революционное движение Тупак Амаро в Перу, а также организацию «Тигры освобождения» «Тамил илама» и мусульманские отряды самообороны в Шри-Ланке, однако он сделал вывод о том, что:

В органах Организации Объединенных Наций по правам человека обычно считается, что обращение к таким субъектам с призывами или предоставление им возможности отвечать на утверждения, обвиняющие их в нарушении прав человека, является нецелесообразным, учитывая их правовой статус. Поэтому существующие методы работы практически не позволяют эффективно реагировать на сообщения, касающиеся оппозиционных групп³⁵.

41. Хотя проблемы правового характера и деликатные моменты дипломатического свойства действительно имели место, практика безоговорочного отказа в

³² E/CN.4/1992/18, пункты 378–381.

³³ *Официальные отчеты ЭКОСОС, 1992 год, Дополнение № 2* (E/1992/22), глава II, раздел А, резолюция 1992/57, пункт 3.

³⁴ E/CN.4/1995/61, пункт 293.

³⁵ E/CN.4/1992/30, пункт 627; см. также пункт 614.

рассмотрении жалоб на действия вооруженных групп повлекла за собой серьезные последствия. Для семьи жертвы последствия внесудебной казни, если она была совершена повстанцами, ничуть не менее катастрофичны, чем в том случае, когда она совершается правительственными войсками, а обращаться с жалобами в адрес правительства, как правило, бесполезно, если нарушения были совершены представителями вооруженной группы. Более того, правительства, обвинявшиеся в совершении внесудебных казней, разумеется, были недовольны, когда аналогичные действия вооруженных групп на их территориях в контексте прав человека просто игнорировались.

42. С учетом последствий такого рода, а также того интереса, который Комиссия неизменно проявляла к судьбе пострадавших, Специальный докладчик начал заниматься делами целого ряда негосударственных субъектов, оказавшихся в сложных ситуациях. Некоторые из них обладали общепризнанной международной правосубъектностью, а именно: Палестинская администрация (впервые речь о ней шла в докладе 1996 года)³⁶ и миссии Организации Объединенных Наций по поддержанию мира (впервые упомянутые в докладе 2006 года)³⁷. При этом Специальный докладчик занимался также изучением жалоб в отношении других негосударственных субъектов, таких, как турецко-киприотская община (в 1997 и 1998 годах)³⁸, движение «Талибан» в Афганистане (1998 год)³⁹, а также организация «Тигры освобождения «Тамил илама»» (2006–2007 годы)⁴⁰. Специальный докладчик заметил, что рассматривать жалобы на действия групп вооруженной оппозиции «может быть уместно и целесообразно в тех случаях, когда группа осуществляет значительный контроль над территорией и населением и имеет определенную политическую структуру (чего часто нет у классических «террористических групп»)»⁴¹. Он разъяснил, что Комиссия и ее специальные процедуры имеют право привлекать к ответственности вооруженные группировки — *droit de regard* (право отслеживания) — вне зависимости от международно-правового статуса соответствующей конкретной группы.

43. Специальный докладчик развил эту тему в контексте доклада о посещении страны, в котором он отметил:

Нормы в области прав человека действуют на трех уровнях: права граждан; обязательства, взятые государствами; законные ожидания международного сообщества... На негосударственный субъект... по-прежнему распространяется требование международного сообщества, которое впервые было выражено во Всеобщей декларации прав человека, о том,

³⁶ E/CN.4/1996/4, пункты 537–539.

³⁷ Письмо с обвинениями было направлено в адрес Миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Гаити (E/CN.4/2006/53/Add.1, приложение, стр. 322–333). В этом контексте можно было бы также упомянуть взаимодействие с Комиссаром Организации Объединенных Наций по Намибии и Советом по Намибии, которое имело место значительно раньше и носило совсем иной характер (E/CN.4/1983/16, пункты 180–188 и приложения VII–VIII).

³⁸ E/CN.4/1997/60/Add.1, пункт 575; E/CN.4/1998/68/Add.1, пункты 446–449.

³⁹ E/CN.4/1998/68/Add.1, пункты 446–449.

⁴⁰ E/CN.4/2006/53/Add.1, приложение, стр. 319–321; A/HRC/4/20/Add.1, приложение, стр. 384–386.

⁴¹ E/CN.4/2005/7, пункт 76.

чтобы каждый орган общества содействовал уважению и поощрению прав человека.

... у международного сообщества действительно есть ожидания в области прав человека, реализации которых оно будет требовать от [вооруженной группировки], но оно уже давно не стремится добиваться выполнения этих требований напрямую, если при этом она будет «выглядеть как государство».

При этом все шире признается, что ожидания международного сообщества в области прав человека призваны защитить людей, при этом без ущерба для легитимного статуса субъектов, на которых они возлагаются⁴².

44. Совет приветствовал усилия Специального докладчика, нацеленные на то, чтобы на этой реалистичной базе обеспечить привлечение вооруженных групп к ответственности за совершенные ими нарушения.

D. Формирование эффективных методов работы для выполнения мандата

45. Для оценки методов работы Специального докладчика существует один ключевой ориентир. Это требование Комиссии и Совета о том, чтобы Специальный докладчик «действенно реагировал на поступающую к нему информацию». Это требование впервые прозвучало в 1984 году, и с тех пор продолжает оставаться ключевым элементом, определяющим процедуры, используемые в работе Специальным докладчиком. В этих рамках Комиссия предоставила Специальному докладчику значительную свободу действий в плане разработки подходящих и эффективных методов работы⁴³. С годами были предприняты многочисленные попытки внедрения новых методов работы, которые, в зависимости от эффективности их практического применения, либо прочно закрепились в числе основных методов работы Специального докладчика, либо перестали использоваться. Причины постоянного стремления к нововведениям вполне понятны: ни один из комплексов методов работы не оказался полностью адекватным с точки зрения выполнения задачи осуществления действенных мер реагирования в связи с сообщениями о внесудебных казнях.

46. Главными методами работы Специального докладчика являются письменные сообщения (письма с информацией об обвинениях и срочные призывы), а также поездки *in situ* — непосредственно в страны. К осуществлению преобразований побуждает, очевидно, в одном случае незначительное число ответов правительств на такие сообщения и незначительное число приглашений посетить их страны. Точно подсчитать долю ответов на письменные сооб-

⁴² E/CN.4/2006/53/Add.5, пункты 25–27.

⁴³ *Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, 1984 год, Дополнение № 4 и исправление (E/1984/14 и Corr.1), глава II, раздел A, резолюция 1984/35, пункт 6; см. также резолюцию 39/110 Генеральной Ассамблеи, пункт 5. Эта формулировка, с самыми незначительными изменениями, продолжает использоваться и по сей день. В самое последнее время Комиссия и Генеральная Ассамблея рекомендовали Специальному докладчику «эффективно реагировать на поступающую к нему достоверную информацию» (там же, 2005 год, Дополнение № 23 и исправления (E/2005/23 и исправления), глава II, раздел A, резолюция 2005/34, пункт 13; резолюция 61/173 Генеральной Ассамблеи от 1 марта 2007 года, пункт 10).*

щения сложно⁴⁴, однако доля письменных сообщений, на которые в том или ином году были получены ответы, дает весьма наглядное представление о сложившемся положении. Этот показатель приводится в докладах уже в течение нескольких лет и, как правило, составляет примерно половину⁴⁵. Еще менее обнадеживающим представляется положение в отношении просьб о направлении приглашений посетить страну. Как указал Специальный докладчик в своем обзоре хода осуществления мандата за первые десять лет, «... тот факт, что незначительное число правительств пригласило Специального докладчика посетить их страны, является одним из наиболее существенных препятствий для эффективного осуществления им своего мандата...»⁴⁶. Положение в этой области до сих пор не изменилось к лучшему.

47. Проблема, разумеется, еще серьезнее, чем можно судить лишь на основании незначительного числа получаемых ответов: многие страны, в отношении которых Специальным докладчиком были получены самые тревожные сообщения, как раз относятся к числу тех, кто наименее охотно вступает с ним в конструктивную переписку и соглашается направить приглашения на посещение страны. К сожалению, возможности Специального докладчика в рамках его основных методов работы относительно ограничены в плане принятия мер в связи с нежеланием государств сотрудничать. Специальный докладчик неоднократно поднимал этот вопрос и выносил рекомендации в адрес Комиссии и Генеральной Ассамблеи относительно того, например, что «... Генеральной Ассамблее следует призвать все государства, которые до настоящего времени предметно не отреагировали на просьбы о приглашении со стороны Специального докладчика, принять соответствующие меры»⁴⁷, а эти органы, со своей стороны, настоятельно призывали сотрудничать в более полном объеме⁴⁸, од-

⁴⁴ Существует несколько причин того, что доля сообщений правительств, направленных в ответ на сообщения Специального докладчика, не дает адекватного представления о доле полученных ответов. Во-первых, ответы на направленные в каком-то году сообщения с информацией об обвинениях могут быть получены уже в другом году. Во-вторых, в некоторых ответах речь может идти лишь о некоторых из нарушений, о которых говорилось в том или ином сообщении, либо, что случается реже, в них могут обсуждаться случаи, о которых говорилось в нескольких сообщениях о нарушениях либо срочных призывах. При этом ресурсы в области информационных технологий, имеющиеся в распоряжении специальных процедур, не являются адекватными с точки зрения отслеживания каждого конкретного дела.

⁴⁵ Процентная доля ответов на письма с информацией об имевших место нарушениях и на срочные призывы составила 33 процента в 1983 году, 50 процентов в 1984 году, 25 — в 1985 году, 62 — в 1987 году, 40 — в 1988 году, 42 — в 1989 году, 54 — в 2005 году, 57 — в 2006 году, и 55 — в 2007 году (E/CN.4/1989/25, пункт 304; E/CN.4/2005/7, пункт 21; E/CN.4/2006/53, пункт 12; A/HRC/4/20, пункт 9).

⁴⁶ E/CN.4/1992/30, пункт 639.

⁴⁷ A/61/311, пункт 65.

⁴⁸ См., например, резолюцию 61/173 Генеральной Ассамблеи от 1 марта 2007 года, пункт 13, в котором Ассамблея настоятельно призвала «... все государства, особенно государства, которые еще не делают этого, сотрудничать со Специальным докладчиком, с тем чтобы он мог эффективно выполнять свой мандат, в том числе посредством положительного и быстрого реагирования на просьбы о посещениях, сознавая, что страновые поездки являются одним из инструментов выполнения мандата Специального докладчика, и своевременного реагирования на сообщения и другие просьбы, направляемые им Специальным докладчиком»; резолюцию 2005/34 Комиссии по правам человека, пункт 14, в которой Комиссия настоятельно призвала «... все государства сотрудничать со Специальным докладчиком и оказывать ей или ему помощь в целях обеспечения

нако все эти общие призывы, судя по всему, практически не принесли осязаемых результатов.

48. Кроме того, в целях принятия эффективных мер реагирования в связи с сообщениями о нарушениях Специальный докладчик разработал методы работы, которые позволили бы ему повысить действенность его сообщений и поездок с точки зрения предотвращения внесудебных казней и обеспечения защиты жертв, даже несмотря на незначительное число получаемых ответов. Некоторые из этих методов заслуживают отдельного упоминания. Один из них состоит в налаживании регулярного обмена корреспонденцией по тому или иному конкретному делу путем направления самых разнообразных письменных сообщений по теме⁴⁹. Такой регулярный обмен корреспонденцией оказался особенно полезным в следующих трех случаях: в случае путаницы в отношении применения международно-правовых стандартов, нуждающихся в уточнениях⁵⁰; когда урегулировать вопросы, связанные с заявлением об имеющихся местах нарушениях, помогло бы представление конкретных документов и материалов⁵¹; когда урегулирование проблем, поднятых в заявлении о нарушениях, осуществляется в рамках протекающего правового процесса⁵². Еще одним методом является представление Специальным докладчиком Совету замечаний по каждому обмену корреспонденцией и о мерах, принятых в связи с соответствующими сообщениями. Начало этой практике было положено в 1992 году⁵³, и с тех пор она неизменно совершенствовалась; в 2005 году Специальный докладчик в дополнение к развернутым замечаниям предложил классификацию адекватности представляемых ответов, позволяющую более оперативно оценивать положение дел с разбирательством сообщений и то, насколько пра-

эффективного осуществления своего мандата, в том числе, при необходимости, посредством направления приглашений Специальному докладчику в случае его или ее обращения с соответствующей просьбой с учетом обычного круга ведения миссий специальных докладчиков Комиссии и представлять ответы на сообщения, препровождаемые им Специальным докладчиком».

⁴⁹ Практика направления «писем вдогонку» была введена в 1992 году (E/CN.4/1993/46, пункт 28).

⁵⁰ Реализации этой цели послужил обмен посланиями с правительством Соединенных Штатов в отношении правовых вопросов, связанных с применением тактики целенаправленных убийств (A/HRC/4/20/Add.1, приложение, стр. 342–358).

⁵¹ Например, в связи с сообщениями о том, что в Исламской Республике Иран к смерти была приговорена несовершеннолетняя правонарушительница, были запрошены копии «...свидетельства о рождении, паспорта либо другого официального документа, подтверждающего, что в момент совершения преступления ей уже исполнилось 18 лет» (A/HRC/4/20/Add.1, приложение, стр. 153).

⁵² Например, Специальный докладчик направил срочный призыв в адрес правительства Бангладеш в связи с нападением на журналистку Суми Хан, а правительство в своем ответе изложило факты, касающиеся инцидента, и сообщило об аресте четырех человек. Специальный докладчик охарактеризовал полученное сообщение как «... в целом удовлетворительный ответ»; однако затем он направил еще одно письмо с просьбой представить «... информацию о результатах разбирательства этого дела» (A/CN.4/2006/53/Add.1, приложение, стр. 30–31; A/HRC/4/20/Add.1, приложение, стр. 49). Еще одним примером может служить переписка с правительством Таиланда, которая продолжалась в период проведения официального расследования событий в районе полицейского участка в районе Так-Бай (E/CN.4/2006/53/Add.1, приложение, стр. 242–246; E/CN.4/2005/7/Add.1, пункты 717–720).

⁵³ См. E/CN.4/1993/46; комментарии, обосновывающие необходимость представления замечаний, см. в документах E/CN.4/1994/7, пункт 33, и E/CN.4/2006/53/Add.1, пункт 21.

вительства сотрудничают с ним⁵⁴. Еще один метод работы связан с обеспечением транспарентности. За годы, прошедшие с момента учреждения мандата Специального докладчика, в большинстве случаев в их доклады включалась лишь краткая информация о сути переписки. Однако после того как Специальный докладчик стал представлять замечания по поводу обмена корреспонденцией, такие сжатые резюме утратили былую ценность, и в 2006 году Специальный докладчик вновь ввел (не применявшуюся с 1987 года)⁵⁵ практику представления полного текста сообщений, которыми обменивались стороны, с целью обеспечить более четкое понимание масштабов фактических и правовых разногласий⁵⁶. И в качестве последнего примера можно отметить, что в 2006 году Специальный докладчик приступил к составлению докладов о последующих мерах по результатам посещений, в которых должна представляться обновленная информация о том, в какой степени соответствующим государством были выполнены рекомендации, сделанные в докладе Специального докладчика по итогам поездки. Первый такой доклад был подготовлен по результатам посещения Бразилии, Гондураса, Судана и Ямайки⁵⁷.

49. Наряду с этими усилиями, нацеленными на увеличение числа ответов в связи с направляемыми запросами и одновременно повышение эффективности поездок в страны и переписки, Специальный докладчик неизменно стремился использовать в своей работе и другие методы, дополняющие его основные методы работы. Некоторые из них были взяты на вооружение во исполнение конкретных просьб Комиссии и Совета; другие стали применяться по инициативе Специального докладчика в рамках его общего мандата. К числу таких методов работы относятся:

- в первые годы с момента учреждения мандата Специального докладчика для получения от правительств, специализированных учреждений и неправительственных органов, имеющих консультативный статус при Экономическом и Социальном Совете, информации о таком явлении, как внесудебные казни, и о действовавших институциональных и правовых гарантиях использовались вербальные ноты⁵⁸;
- Специальный докладчик сотрудничал со Специальной рабочей группой по южной части Африки⁵⁹;

⁵⁴ В докладе Специального докладчика за 2005 год были определены следующие категории: «обстоятельный ответ», «частичный ответ», «отрицательный ответ», «уведомление о получении», «без ответа» и «в ожидании перевода» (E/CN.4/2005/7, пункт 22). В 2006 году вместо указанных были предложены следующие категории: «в целом удовлетворительный ответ», «оперативно подготовленный, но неполный ответ», «утверждения отвергнуты, но без надлежащего обоснования», «подтверждено получение», «без ответа», «ожидается перевод от Организации Объединенных Наций» и «без ответа (недавнее сообщение)» (E/CN.4/2006/53/Add.1, пункты 14–20). Эти категории использовались также и на следующий год (A/HRC/4/20/Add.1, пункт 5).

⁵⁵ Формат представления Специальным докладчиком информации о сообщениях в первые годы действия его мандата существенно менялся; при этом в 1983 и 1986 годах представлялись относительно полные тексты сообщений (см. E/CN.4/1983/16/Add.1 и E/CN.4/1986/21).

⁵⁶ См. E/CN.4/2006/53/Add.1.

⁵⁷ См. E/CN.4/2006/53/Add.2.

⁵⁸ E/CN.4/1983/16, пункты 9–18 и приложения II–V.

⁵⁹ E/CN.4/1992/30, пункт 640.

- Специальный докладчик участвовал в деятельности по разработке международных стандартов, в результате которой были, в частности, разработаны Принципы эффективного предупреждения и расследования незаконных, произвольных и суммарных казней⁶⁰;
- были изучены возможности в плане проведения консультаций по вопросам оказания технической помощи⁶¹;
- были проведены консультации с представителями правительств «в связи с сообщениями о совершении в их странах суммарных или произвольных казней»;
- в одном из случаев, когда правительство одной из стран систематически переносило даты визита и чинило препятствия его проведению, Специальный докладчик опубликовал доклад со своими замечаниями и рекомендациями в отношении положения в стране, подготовленными на основе его переписки с правительством, на основе выводов, сделанных другими органами Организации Объединенных Наций, а также консультаций с представителями неправительственных организаций и другими частными лицами⁶².

⁶⁰ Резолюция 1989/65 Экономического и Социального Совета. В своем докладе Комиссии в 1986 году Специальный докладчик заявил «о необходимости разработки международных стандартов, призванных обеспечить расследование всех вызывающих подозрение случаев смерти и, в частности, смерти лиц, находившихся в распоряжении правоохранительных органов, во всех ситуациях» (E/CN.4/1986/21, пункт 209; см. также E/CN.4/1983/16, пункт 230; E/CN.4/1987/20, пункт 246). Совет одобрил эту рекомендацию и предложил Специальному докладчику «проанализировать элементы, которые должны быть включены в такие стандарты» (резолюция 1987/60, пункт 8). Специальному докладчику был представлен ряд предложений в отношении этих элементов, и наиболее важные, по его мнению, из них были им в сжатом виде изложены в его докладе в 1988 году (E/CN.4/1988/22, пункт 194). Он отметил также, что Совет предложил Комитету по предупреждению преступности и борьбе с ней провести аналогичную работу, и отметил налаженное к тому моменту сотрудничество (там же, пункт 191). При работе над проектом документа этот орган консультировался со Специальным докладчиком, который на следующий год сообщил Комиссии, что все элементы, названные им в числе наиболее важных, были включены в проект документа, подготовленного для принятия Советом (E/CN.4/1989/25, пункт 298). В своем докладе в 1990 году Специальный докладчик охарактеризовал принятие Принципов эффективного предупреждения и расследования незаконных, произвольных и суммарных казней «крайне важным» для выполнения своего мандата (E/CN.4/1990/22, пункт 461). Он отметил, что эти принципы самым непосредственным образом согласуются с подходом, который применялся им в контексте осуществления мандата, и сделал вывод о том, что «любая практика правительства, не согласующаяся со стандартами, установленными в принципах, будет рассматриваться как свидетельствующая об ответственности данного правительства, даже в том случае, если не обнаружено, что какой-либо правительственный сотрудник непосредственно замешан в актах суммарных или произвольных казней» (там же, пункт 463). С того времени Специальный докладчик регулярно ссылается на эти принципы в контексте переписки с правительствами в отношении конкретных сообщений и ситуаций.

⁶¹ E/CN.4/1989/25, пункт 310.

⁶² Этот эпизод был связан с планировавшимся совместным визитом в Нигерию Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях и Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов, и на его основе в конечном итоге было подготовлено четыре доклада: A/51/538 и Add.1 (1996) и E/CN.4/1997/62 и Add.1 (1997).

50. Некоторые из вышеперечисленных методов оказались эффективными применительно к конкретным ситуациям в конкретных странах. Одним из таких нововведений, имеющих непреходящее значение, стала подготовка пресс-релизов для своевременного информирования общественности, а вопрос о необходимости обеспечения большей гласности неоднократно поднимался в качестве одной из ключевых проблем на ежегодных совещаниях специальных процедур.

51. Специальный докладчик будет и впредь стремиться в своей работе брать на вооружение такие методы, которые позволят ему обеспечить более полное осуществление его мандата с точки зрения принятия эффективных мер реагирования в связи с поступающими сообщениями, и приветствовал бы соответствующие предложения со стороны правительств.

Е. Выводы

52. Какие основные выводы можно сделать на основе результатов проведенного выше обзора хода осуществления мандата специальных докладчиков за первые 25 лет с момента учреждения? Самое главное, о чем свидетельствуют результаты анализа, — это естественная эволюция мандатов. Если говорить вообще, то Комиссия и Совет создавали специальные процедуры в ответ на конкретные нарушения, в связи с которыми международному сообществу требовалось принять меры для решения конкретных проблем. Поэтому изначально формулировки мандатов зачастую носят узкоспециальный характер. Однако вскоре становится очевидным, и это касается практически всех мандатов, что нельзя изолированно принимать меры в связи с тем или иным конкретным нарушением, что проблема сформулирована слишком узко и что в целях принятия систематических и в перспективе эффективных мер для достижения целей, которые преследовали авторы первоначальной резолюции, потребуется применение более масштабного подхода.

53. В свете тех критических замечаний, которые в последнее время высказывают в адрес специальных процедур отдельные государства, могут возникнуть основания полагать, что подобное расширение мандата в значительной степени иницируется самими держателями мандата, которые, как может показаться, в первую очередь заинтересованы в расширении сферы своей компетенции. На самом же деле приведенная ниже информация свидетельствует о том, что сфера действия мандата расширяется в силу целого ряда факторов, включая соответствующие требования и просьбы государств, новые формы нарушений, а также более активные призывы общественности к принятию эффективных мер реагирования. Наряду с этим на них влияют формирование новых средств и методов работы и новых ожиданий в рамках режима в области прав человека в целом. В результате мы имеем процесс естественной эволюции, благодаря чему мандаты с течением времени меняются, а следовательно позволяют реагировать на новые и меняющиеся обстоятельства и условия. Эта эволюция нашла свое полное отражение в ежегодных докладах держателей мандатов, а сами доклады составляют предмет обсуждения самых разных заинтересованных участников, которые неизменно представляют по ним свои замечания. В конечном итоге Комиссия либо Совет сообщают о своем согласии с характером развития мандатов в своих ответах, представляемых в связи с докладами, как правило в форме резолюций. В подавляющем большинстве случаев информа-

ция об имевших место изменениях и преобразованиях эксплицитно одобряется органом-учредителем, который принимает к сведению либо утверждает доклад и, кроме того, часто просит держателя мандата обеспечить дальнейшую разработку либо повышение эффективности отдельных мер.

54. Еще одно замечание, которое можно сделать по результатам обзора опыта осуществления мандатов специальных докладчиков, связано с часто повторяющимся обвинением в том, что многие специальные процедуры привлекают западных экспертов, которые практически целиком и полностью и необоснованно сосредоточивают свое внимание на проблемах, с которыми сталкиваются правительства развивающихся стран. Подобному стереотипу решительно противоречит опыт осуществления мандата в области внесудебных казней. Нынешний держатель мандата является первым за 25-летнюю историю с момента его учреждения представителем развитой страны. Его предшественниками были представители Кении (Амос Вако), Сенегала (Бакр Вали Ндиай) и Пакистана (Асма Джахангир). И все эти годы решаемые проблемы и общий подход к их решению остаются неизменными. Более того, во многих случаях, на которые обращают внимание различные специальные докладчики, требовалось принятие мер правительствами развитых стран. Результаты анализа — в историческом срезе — всего комплекса проблем, которыми занимались специальные докладчики, не позволяют говорить о том, что в отличие от нарушений в странах Юга, которым уделяется серьезное внимание, аналогичные нарушения в странах Севера выпадают из поля зрения.

V. Факторы, препятствующие эффективному осуществлению мандата

55. Одним из любопытных моментов, связанных с активным обсуждением процесса реформы, начало которого было связано с роспуском Комиссии по правам человека и созданием Совета по правам человека, является то, насколько решительно многие из наиболее активных правительств критикуют имеющие якобы место случаи превышения полномочий держателями мандатов специальных процедур, в то время как вопиющие недостатки в действующей системе остаются, в большинстве своем, без внимания.

56. В настоящем докладе уже были вскользь упомянуты некоторые из этих недостатков, и в этом, заключительном, разделе будут рассмотрены уходящие вглубь корни проблемы в плане эффективности реагирования Совета, а следовательно и Генеральной Ассамблеи, на работу специальных процедур.

57. Что касается поездок, то одним из серьезнейших «обвинений» в адрес системы служит то, что 90 процентов стран, указанных в числе государств, которые необходимо посетить, не проявили готовности сотрудничать с системой, а Совет не принял никаких ответных мер в этой связи. Такое положение дел не способствует сотрудничеству со стороны других государств, служит своего рода поощрением для государств, отказывающихся сотрудничать, и создает систему безнаказанности в контексте решения наиболее серьезных проблем, касающихся внесудебных казней. В числе 27 государств, которые до сих пор так и не направили запрошенные приглашения с просьбой о посещении их стран, — и члены Совета Безопасности, включая Китай, Российскую Федерацию и Соеди-

ненные Штаты Америки, и такие государства, как Сальвадор, Кения, Таиланд, Израиль, Узбекистан и Боливарианская Республика Венесуэла.

58. Что касается сообщений, то Совет, как до него и Комиссия, систематически игнорирует любые вопросы, которые поднимаются в документах, составляющих многотомную переписку между правительствами и Специальным докладчиком. Вне зависимости от того, насколько сложной является проблема, насколько вопиющим или компрометирующим является поведение того или иного правительства, Совет остается невозмутим. Специальный докладчик давно стремится привлечь внимание к нарушениям права на жизнь, совершаемым правительством Исламской Республики Иран в результате казней несовершеннолетних и лиц, обвиненных в преступлениях, которые не могут быть отнесены к числу наиболее тяжких. Число таких казней за последнее время увеличилось, а молчание международного сообщества в этих условиях может лишь дискредитировать его.

59. Что касается рекомендаций, которые высказываются по итогам посещений стран, то Совет или Генеральная Ассамблея исключительно редко принимают меры в связи с какими-либо из указанных наиболее серьезных и продолжающихся нарушений. Представляя свой доклад Генеральной Ассамблее в 2006 году, Специальный докладчик высказал предупреждение о том, что Шри-Ланка находится «на пороге серьезнейшего кризиса». С того времени положение действительно приобрело характер кризиса, но ни Совет, ни Ассамблея не сочли необходимым принять меры для прекращения стремительного увеличения числа внесудебных казней, о которых поступают сообщения из этой страны.

VI. Рекомендация

60. С учетом того, что вынесенные в прошлом рекомендации систематически игнорировались, представляется нецелесообразным высказывать серию новых рекомендаций. Поэтому достаточно будет рекомендовать, чтобы Совет по правам человека и Генеральная Ассамблея приняли меры, с тем чтобы наряду с предпринятыми ими за последнее время усилиями по «реформированию» системы, большинство из которых привело к возникновению еще больших ограничений, были предприняты усилия с целью добиться подлинного расширения возможностей системы специальных процедур в плане предупреждения серьезных нарушений прав человека и принятия соответствующих мер реагирования. Важным первым шагом на этом пути стало бы принятие мер для решения проблемы, связанной с нежеланием государств отвечать на просьбы держателей мандатов специальных процедур о направлении приглашений посетить их страны. Еще одним важнейшим шагом стало бы принятие мер реагирования в связи с наиболее серьезными проблемами, связанными с системой направления сообщений государствам. Механизм всеобщего взаимного контроля обеспечил бы Совету столь важную возможность для того, чтобы начать принимать конструктивные меры в связи с каждой из этих проблем. Эффективность его деятельности необходимо оценивать с учетом принимаемых им мер реагирования в связи с такими вопросами.