



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
4 August 2017
Russian
Original: English

Семьдесят вторая сессия

Пункт 72 предварительной повестки дня*

Право народов на самоопределение

Использование наемников как средство нарушения прав человека и противодействия осуществлению права народов на самоопределение

Записка Генерального секретаря

В соответствии с резолюцией 2005/2 Комиссии по правам человека и резолюцией 33/4 Совета по правам человека Генеральный Секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад Рабочей группы по вопросу об использовании наемников как средстве нарушения прав человека и противодействия осуществлению права народов на самоопределение.

* [A/72/150](#).



Доклад Рабочей группы по вопросу об использовании наемников как средстве нарушения прав человека и противодействия осуществлению права народов на самоопределение

Резюме

Настоящий доклад представляется в соответствии с мандатом Рабочей группы, который заключается в том, чтобы следить за использованием наемников и связанной с ними деятельностью, а также деятельностью частных военных и охранных компаний и ее последствий для осуществления прав человека. В своей резолюции 33/4 Совет по правам человека подчеркнул свою крайнюю обеспокоенность по поводу влияния деятельности частных военных и охранных компаний на осуществление прав человека, в частности их деятельности в приватизированных тюрьмах и местах содержания под стражей в связи с иммиграцией. В указанной резолюции Совет отметил, что такие компании и их персонал редко привлекаются к ответственности за нарушения прав человека, в частности права на самоопределение. В этой связи Рабочая группа в настоящем докладе основное внимание уделяет использованию услуг частных охранных компаний в местах лишения свободы с особым упором на последствия их использования для осуществления прав человека. Рабочая группа подчеркивает, что у частных охранных управляющих компаний мотивы получения прибыли часто берут верх над правозащитными соображениями, что приводит к возникновению ситуаций, в которых могут безнаказанно нарушаться права человека лиц, лишенных свободы, в условиях, когда жертвы практически или совсем не имеют доступа к эффективным средствам правовой защиты.

Содержание

<i>Глава</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	3
II. Международно-правовая основа	5
III. Неотъемлемые функции государства и расширение масштабов приватизации	6
IV. Последствия приватизации мест лишения свободы для прав человека	9
A. Сравнительный анализ частных и государственных пенитенциарных учреждений	9
B. Задержание в связи с иммиграцией	13
V. Проблемы в области подотчетности и правовой защиты	21
VI. Выводы и рекомендации	22

I. Введение

1. Настоящий доклад представляется во исполнение резолюции 71/182 Генеральной Ассамблеи и резолюции 33/4 Совета по правам человека. Настоящий доклад связан с мандатом Рабочей группы по вопросу об использовании наемников как средстве нарушения прав человека и противодействия осуществлению права народов на самоопределение. Этот мандат был разработан для того, чтобы следить за использованием наемников и связанной с ними деятельностью, а также деятельностью частных военных и охранных компаний и ее последствий для осуществления прав человека. В своей резолюции 33/4 Совет по правам человека подчеркнул свою крайнюю обеспокоенность по поводу влияния деятельности частных военных и охранных компаний на осуществление прав человека, особенно их деятельности в приватизированных тюрьмах и местах содержания под стражей в связи с иммиграцией. В указанной резолюции Совет далее отметил, что такие компании и их персонал редко привлекаются к ответственности за нарушения прав человека. В этой связи Рабочая группа решила основное внимание в настоящем докладе уделить использованию услуг частных охранных компаний в местах лишения свободы с особым упором на последствия их использования для осуществления прав человека.

2. С момента своего создания Рабочая группа большое внимание уделяла, в частности, необходимости эффективного регулирования деятельности частных военных и охранных компаний с особым упором на привлечение персонала этих компаний к ответственности за нарушения прав человека. Кроме того, принятое Рабочей группой решение о проведении оценки процесса приватизации мест лишения свободы и его влияния на осуществление прав человека основано на признании нормативных пробелов в национальном законодательстве, касающемся частных военных и охранных компаний, и возникающего в связи с этим риска безнаказанности персонала компании за нарушения прав человека.

3. Рабочая группа определяет частную военную и охранную компанию как «корпоративное образование, предоставляющее на компенсационной основе военные и/или охранные услуги, обеспечиваемые физическими и/или юридическими лицами». В настоящем докладе Рабочая группа уделяет особое внимание коммерческим частным охранным компаниям, действующим в тюрьмах и местах содержания под стражей для мигрантов. Рабочая группа в целом определяет охранные услуги таким образом, что они включают «вооруженную охрану или защиту зданий, установок, имущества и людей, передачу любого рода знаний, имеющих отношение к обеспечению безопасности и порядка, разработку и применение мер информационной защиты и другие смежные виды деятельности». Военные услуги означают «специализированные услуги, связанные с военной деятельностью, включая стратегическое планирование, разведку, исследования, наземную, морскую и воздушную разведку, воздушные операции любого типа с использованием как пилотируемых, так и беспилотных летательных аппаратов, спутниковое наблюдение, передачу любого рода знаний военного применения, материально-техническую поддержку вооруженных сил и другие соответствующие виды деятельности».

4. При подготовке настоящего доклада Рабочая группа направила вопросники государствам, организациям гражданского общества и соответствующим заинтересованным сторонам с просьбой предоставить информацию об использовании услуг частных охранных компаний¹ в местах лишения свободы. В во-

¹ В докладе широко используется формулировка «частные охранные компании» вместо формулировки «частные военные и охранные компании», поскольку многие государства-

проснике Рабочая группа запросила информацию, в частности, о том относятся ли государства к одной из данных категорий: «государство происхождения», в котором частные охранные компании зарегистрированы или оформлены или в котором главным образом осуществляется управление деятельностью таких компаний; «государство-контрагент», непосредственно заключающее договор на услуги частных охранных компаний, в том числе частных охранных компаний, привлекающих к оказанию услуг другие частные охранные компании; или «государство территориальной юрисдикции», в котором частные охранные компании осуществляют свою деятельность в приватизированных тюрьмах и местах содержания под стражей. Несколько государств заполнили вопросники, главным образом, заявив, что в них места лишения свободы не приватизированы. Организации гражданского общества, которые занимаются вопросами, связанными с тюрьмами и местами содержания под стражей, предоставили Рабочей группе важную и полезную информацию.

5. 27 апреля 2017 года Рабочая группа организовала открытое групповое обсуждение и закрытое консультативное совещание экспертов с участием представителей государств и организаций гражданского общества для обсуждения темы настоящего доклада. Представители более 50 государств приняли участие в обсуждении наравне с представителями организаций гражданского общества, и преимущественно обсудили правозащитные проблемы и риски, связанные с передачей тюрем и мест содержания под стражей под управление частных охранных компаний-подрядчиков, а также меры, которые необходимо принять для обеспечения соблюдения прав человека лиц, лишенных свободы. Информация, полученная из вопросников и по итогам группового обсуждения и консультационного совещания экспертов, способствовала подготовке выводов Рабочей группы.

6. В настоящем докладе Рабочая группа отмечает необходимость проведения различия между, с одной стороны, частными компаниями, предоставляющими для лиц в местах лишения свободы услуги в таких сферах, как медицинское обслуживание, питание и образование и профессионально-техническое обучение, и, с другой стороны, компаниями, отвечающими за функционирование самого объекта. Иногда государственный орган управляет тюрьмой или местом содержания под стражей самостоятельно или в партнерстве с частной компанией.

7. В рамках своей работы по оценке механизмов регулирования деятельности частных военных и охранных компаний Рабочая группа в течение последних четырех лет проводила глобальное исследование, посвященное национальному законодательству, касающемуся таких компаний. Она рассмотрела ситуацию в 60 странах во всех регионах², и полученные результаты свидетельствуют о том, что национальное регулирование деятельности частных военных и охранных компаний не является последовательным. Кроме того, отсутствуют эффективные гарантии недопущения возможных нарушений прав человека персоналом таких компаний. Исследование выявило тревожные тенденции, касающиеся значительных пробелов в обеспечении уголовной и гражданской ответственности отдельных лиц и корпоративных субъектов, занимающихся

члены сообщили Рабочей группе о том, что в них нет частных военных и охранных компаний. Вместе с тем Рабочая группа подчеркнула, что частные охранные компании зачастую выполняют функции, которые могут считаться военными и, следовательно, могут рассматриваться в качестве частных военных и охранных компаний. Некоторые компании, действующие в тюрьмах и местах содержания под стражей, могут попасть в категорию частных военных и охранных компаний в силу тех функций, которые они выполняют в рамках различной деятельности по всему миру.

² См. [A/HRC/24/45](#), [A/HRC/27/50](#), [A/HRC/30/34](#) и [A/HRC/33/43](#).

частной военной и охранной деятельностью. С учетом вероятности применения силы сотрудниками частных военных и охранных компаний и их участия в военных действиях эти недостатки повышают реальный риск нарушения прав человека.

II. Международно-правовая основа

8. Права лиц, лишенных свободы, представляют особый интерес для международных стандартов в области прав человека. То, каким образом государство обращается с уязвимыми членами общества в тюрьмах и местах содержания под стражей, давно является фактором, определяющим то, как государство выполняет свои международные обязательства в области прав человека³. В договорах о правах человека, включая Всеобщую декларацию прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах, Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме, и Минимальные стандартные правила обращения с заключенными, обеспечиваются гарантии уважения прав человека, касающиеся лишения свободы. Например, в статье 10 Международного пакта о гражданских и политических правах предусматривается, что «все лица, лишенные свободы, имеют право на гуманное обращение и уважение достоинства, присущего человеческой личности». Кроме того, в соответствии с Конвенцией против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания лица, лишенные свободы, также защищены от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания⁴.

9. Помимо этого, в Основных принципах обращения с заключенными подтверждаются основные права человека лиц, лишенных свободы, и заявляется, что «за исключением тех ограничений, необходимость которых явно обусловлена фактом заключения в тюрьму, все заключенные пользуются правами человека и фундаментальными свободами, изложенными во Всеобщей декларации прав человека и, в том случае если соответствующее государство является участником, в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, Международном пакте о гражданских и политических правах и Факультативном протоколе к нему, а также такими другими правами, которые изложены в других пактах Организации Объединенных Наций». Эти основные права и свободы человека включают право на жизнь; свободу мысли, совести и религии; право на медицинский уход; свободу от рабства; и право на физическую и психическую неприкосновенность лиц, лишенных свободы. Комитет по правам человека в своем замечании общего порядка № 21 (1992) о гуманном обращении с лицами, лишенными свободы, уточнил, что на государства наложено позитивное обязательство по отношению к лицам, находящимся в особо уязвимом положении в силу того, что они лишены свободы. В этой связи гуманное обращение со всеми лицами, лишенными свободы, при уважении их достоинства, является основополагающим правилом универсального применения. Данное правило должно применяться без какого бы то ни было различия, как то: в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения.

³ Adam McBeth, "Privatising human rights: what happens to the State's human rights duties when services are privatized?", *Melbourne Journal of International Law*, vol. 5, No. 1 (2004).

⁴ United Nations, *Treaty Series*, vol. 1465, No. 24841.

10. В замечании общего порядка № 21 Комитета по правам человека содержатся многочисленные ссылки на различные международные стандарты, касающиеся обращения с заключенными и задержанными лицами, будь то в тюрьмах, лагерях для интернированных лиц, исправительных учреждениях или других местах.

11. Хотя в конечном итоге на государство возложено обязательство соблюдать и защищать права человека и поощрять их осуществление, однако при этом наблюдается все более широкая поддержка и признание со стороны международного сообщества того принципа, что негосударственные субъекты, в том числе коммерческие предприятия, должны соблюдать международные стандарты в области прав человека и выполнять соответствующие обязательства. Разработка международных рамочных документов, касающихся обязательств государств в отношении частных управляющих компаний, и обеспечение выполнения замечаний и решений Комитета по правам человека и органов контроля за осуществлением договоров входят в усилия, направленные на распространение действия международных норм в области прав человека на негосударственные субъекты через государство. Что касается приватизации тюрем, то Комитет по правам человека уточнил, что обязательства государств в отношении прав заключенных распространяются на учреждения, находящиеся под управлением частных компаний. Комитет выразил обеспокоенность по поводу приватизации тюрем и связанных с ними услуг и последствия этого для способности государств выполнять свои обязательства в области прав человека⁵. Таким образом, в случае приватизации таких услуг государство несет повышенную ответственность за осуществление надзора, с тем чтобы обеспечить выполнение частными структурами их обязательств⁴. Помимо этого, государство обязано отслеживать ситуацию в приватизированных тюрьмах и вмешиваться в тех случаях, когда это необходимо, для защиты прав человека лиц, лишенных свободы, независимо от обязательств частной управляющей компании.

12. Ответственность корпораций за соблюдение прав человека в их деятельности и деловых отношениях в настоящее время является общепринятой концепцией. В Руководящих принципах предпринимательской деятельности в аспекте прав человека⁶ признаются как действующие обязательства государств по соблюдению и защите прав человека и выполнению соответствующих обязательств, так и обязательство предприятий соблюдать и уважать стандарты в области прав человека при осуществлении своей деятельности.

III. Неотъемлемые функции государства и расширение масштабов приватизации

13. Передача государством функций по оказанию социальных услуг на внешний подряд стала нормой во всем мире. Приватизация тюрем и мест содержания под стражей в настоящее время является международной многомиллиардной отраслью, в которой задействованы частные охранные компании, действующие как на национальном, так и на транснациональном уровнях. Эксперты по правам человека и организации гражданского общества регулярно выражают обеспокоенность в связи с передачей на внешний подряд функций, присущих государству, включая обслуживание тюрем и мест содержания под стражей.

⁵ См. CCPR/CO/75/NZL и CCPR/C/79/Add.55.

⁶ См. по ссылке http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_RU.pdf.

14. Кроме того, сложилась правоприменительная практика против приватизации тюрем. Верховный суд Израиля вынес решение против приватизации тюрем в 2009 году, когда он отменил закон, который санкционировал бы создание первой в истории страны приватизированной тюрьмы. Суд постановил, что осуществление правительственных полномочий сотрудниками тюрьмы, занятыми в коммерческой организации, нарушает основные права заключенных на свободу и человеческое достоинство⁷. Доводы против приватизации были основаны на том, что в частной структуре, обладающей правительственными полномочиями, возникает неизбежный риск неоправданного применения силы и что сама культура коммерческих организаций создает опасность злоупотребления властью. Суд далее заявил, что лицо, содержащееся под стражей, не может подвергаться применению принудительных мер со стороны сотрудников частной коммерческой корпорации. Данное решение Верховного суда Израиля отражает выраженную многими обеспокоенность в отношении приватизированных тюрем и мест содержания под стражей.

15. Тем не менее отрасль приватизированных тюрем и мест содержания под стражей продолжает развиваться, особенно в странах со средним и высоким уровнем дохода⁸. В этой связи Рабочая группа получила информацию о частных охранных компаниях, связанных со следующими странами, которые являются государствами происхождения, государствами территориальной юрисдикции или государствами-контрагентами: Австралия, Австрия, Франция, Науру, Нидерланды, Новая Зеландия, Папуа — Новая Гвинея, Южная Африка, Испания, Соединенные Штаты Америки и Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии⁹.

16. Значительная часть информации, полученной Рабочей группой, касалась положения в Соединенных Штатах с учетом большого количества заключенных и стремительного роста числа частных компаний-подрядчиков в тюремной отрасли в этой стране в течение последних 30 лет. В тюремной отрасли в Соединенных Штатах преобладают три компании: «Американская исправительная корпорация», также известная как «КорСивик», «Гео Груп» и Корпорация управления и подготовки. Компания «КорСивик» действует главным образом в Соединенных Штатах, в то время как две другие компании осуществляют деятельность на транснациональном уровне. Согласно информации, полученной Рабочей группой, в Европе в местах лишения свободы действуют компании «G4S» и «Серко».

17. Рабочая группа отмечает, что приватизация тюрем и мест содержания под стражей иммигрантов не ограничивается вышеупомянутыми странами и частными охранными компаниями. Правозащитные проблемы, возникающие в результате приватизации тюрем и мест содержания под стражей, вызывают обеспокоенность во всем мире и не ограничиваются странами и компаниями, указанными в настоящем докладе.

⁷ Barak Medina, “Constitutional limits to privatization: the Israeli Supreme Court decision to invalidate prison privatization”, *International Journal of Constitutional Law*, vol. 8, No. 4 (October 2010).

⁸ Роб Аллен, директор, «Судебная система и тюрьмы», заявление, сделанное в ходе обсуждения, проведенного Рабочей группой по вопросу об использовании наемников и посвященного деятельности частных военных и охранных компаний в местах лишения свободы и последствий этого для осуществления прав человека (Женева, апрель 2017 года).

⁹ Майкл Флинн, директор, «Глобальный проект по содержанию под стражей», заявление, сделанное в ходе обсуждения, проведенного Рабочей группой по вопросу об использовании наемников и посвященного деятельности частных военных и охранных компаний в местах лишения свободы и последствий этого для осуществления прав человека (Женева, апрель 2017 года).

18. В сфере приватизации тюрем уровень поддержки использования услуг частных охранных компаний повысился благодаря политике, которая привела к более широкому применению заключения под стражу. Внешнее корпоративное давление обеспечивает дальнейшее функционирование частных охранных компаний, управляющих тюрьмами и местами содержания под стражей, и, что еще более важно, существование постоянного и даже растущего спроса на их услуги.

19. Следующие факторы способствуют росту уровня приватизации¹⁰: а) увеличение числа заключенных в связи с изменениями в политике вынесения приговоров, такими как установление минимальных сроков наказания, требования об увеличении сроков отбывания наказания до условно-досрочного освобождения и рост числа массовых заключений под стражу; б) активизация усилий частных компаний по лоббированию с целью получить больше государственных контрактов на приватизированные тюрьмы и места содержания под стражей; в) переполненность тюрем и нежелание государств выделять средства на строительство новых; г) расширение масштабов содержания под стражей нелегальных мигрантов; и е) установленная потребность в периоды кризисов.

Приватизированные услуги

20. В приватизации может участвовать коммерческая структура, полностью управляющая тюрьмой или местом содержания под стражей, или частная компания, предоставляющая услуги на объекте, который находится под управлением государства. Такие услуги могут включать реабилитационные программы и медико-санитарные и образовательные услуги. Передача этих вспомогательных функций на внешний подряд частным компаниям также может быть сопряжена с трудностями. Например, передача на внешний подряд телефонных услуг может привести к явно завышенным тарифам для заключенных или лиц, содержащихся под стражей, по сравнению со средними показателями за пределами тюрьмы. Таким образом, необходимо изучить приватизированные услуги, с тем чтобы убедиться в том, что они не являются эксплуататорскими.

21. Тем не менее большинство возникающих в связи с приватизацией проблем в области прав человека обусловлено огромной ответственностью, свободой и полномочиями, предоставляемыми частным охранным компаниям, что может привести к злоупотреблению применением силы в отношении заключенных и лиц, содержащихся под стражей. Например, некоторые компании могут по своему усмотрению принимать решения, предусматривающие продление срока заключения того или иного лица, содержащегося под стражей, в качестве наказания за дисциплинарные нарушения или перевод заключенного в одиночную камеру на срок, установленный персоналом компании¹¹. Рабочая группа отметила, что в ситуациях, когда приватизированная тюрьма или место содержания под стражей полностью или преимущественно находятся под управлением частной охранной компании, существуют более широкие основания для беспокойства по поводу нарушений прав человека, что обусловле-

¹⁰ Там же; см. также Карл Такей, штатный адвокат, Американский союз защиты гражданских свобод, заявление, сделанное в ходе обсуждения, проведенного Рабочей группой по вопросу об использовании наемников и посвященного деятельности частных военных и охранных компаний в местах лишения свободы и последствий этого для осуществления прав человека (Женева, апрель 2017 года).

¹¹ Jane Andrew, "Prisons, the profit motive and other challenges to accountability", Working Paper Series (New South Wales, Australia, University of Wollongong, 2006); а также заявления, представленные Рабочей группе представителями гражданского общества посредством вопросника.

но степенью контроля со стороны компании как над самим объектом, так и за лицами, содержащимися под стражей, а также отсутствием транспарентности и доступа к механизмам рассмотрения жалоб в таких учреждениях.

IV. Последствия приватизации мест лишения свободы для прав человека

22. В условиях приватизации государства часто пытаются выполнять свои обязательства в области прав человека через использование условий контрактов, касающихся обращения с заключенными. Тем не менее во многих случаях договорные обязательства компаний, осуществляющих управление приватизированными тюрьмами, не приведены в соответствие с признанными на международном уровне стандартами в области прав человека. В тех случаях, когда договорные обязательства учитывают международные стандарты в области прав человека, они, как правило, выполняются слабо или вообще не выполняются. Эксперты по правам человека выразили обеспокоенность по поводу того, что «мотив получения прибыли в тюрьмах, находящихся под управлением частных компаний ... способствовал возникновению ситуации, когда правами и потребностями заключенных и прямой ответственностью государств за тех, кого они лишают свободы, пренебрегают ради повышения эффективности»¹². Сообщения о частых и серьезных нарушениях прав человека, совершаемых частными охранными компаниями и их персоналом, также указывают на отсутствие необходимых и эффективных механизмов рассмотрения жалоб и обеспечения подотчетности, а также средств правовой защиты в случае нарушения прав человека.

A. Сравнительный анализ частных и государственных пенитенциарных учреждений

23. Нарушения прав человека и злоупотребления в этой области не относятся исключительно или конкретно к приватизированным тюрьмам. Вместе с тем среди заинтересованных сторон достигнуто согласие по поводу того, что сам характер частного сектора в целом и, в частности, компаний, приватизирующих тюрьмы, еще больше повышает риск нарушений прав человека и злоупотреблений в этой области⁸. Хотя оперативные трудности и негативные примеры существуют не только в тюрьмах, находящихся под управлением частных компаний, однако усиливается обеспокоенность по поводу того, что необходимость получения прибыли вынуждает частные компании делать нереалистичные предложения, с тем чтобы заполучить контракты, и искать лазейки в их осуществлении. В документе Всемирного банка было отмечено, что могут возникать значительные дополнительные риски, связанные с приватизированными тюрьмами в странах, где в меньшей степени развита прочная законодательная и нормативно-правовая база или где ее применение остается малоэффективным¹³.

24. В некоторых доводах против коммерческого управления в приватизированных тюрьмах и местах содержания под стражей подчеркивается, что цель

¹² *Capitalist Punishment: Prison Privatization and Human Rights*, Andrew Coyle, Allison Campbell and Rodney Neufeld, eds., (Atlanta, Clarity Press, and London, Zed Books, 2003), foreword.

¹³ Rob Allen and Paul English, "Public-private partnerships in prison construction and management", Justice and Development Working Paper Series (Washington, D.C., World Bank, 2013).

таких компаний заключается в сокращении расходов, что приводит к снижению качества услуг или ухудшению стандартов. Кроме того, в некоторых странах лица в приватизированных тюрьмах отбывали более длительные сроки тюремного заключения по сравнению с лицами, содержащимися в государственных учреждениях, из-за различий в том, как в приватизированных тюрьмах заключенным вменялись дисциплинарные нарушения¹⁰. В 2016 году заместитель Генерального прокурора Соединенных Штатов в записке¹⁴ на имя исполняющего обязанности директора Федерального управления тюрем отметил, что приватизированные тюрьмы проигрывают в сравнении с государственными учреждениями. Они не обеспечивают такого же уровня услуг, программ и ресурсов, не добиваются существенной экономии расходов и не поддерживают такой же уровень безопасности и защиты. Трудно воспроизвести и передать на внешний подряд предоставляемые государством реабилитационные и образовательные программы и программы профессиональной подготовки, которые имеют важное значение для сокращения числа случаев рецидивизма и повышения уровня общественной безопасности. В записке разъяснялось намерение правительства Соединенных Штатов снизить зависимость от использования приватизированных тюрем. Эта позиция осталась неизменной при новой администрации. Тем не менее в записке Министерства юстиции были отмечены некоторые сохраняющиеся вопросы, вызывающие обоснованную обеспокоенность по поводу приватизированных тюрем, в сопоставлении с государственными тюрьмами.

1. Мотив получения прибыли: повышенный риск нарушений прав человека

25. Связанные с приватизацией финансовые стимулы несомненно создают риск того, что экономия средств будет достигнута за счет сокращения расходов, связанных с обслуживанием, количеством сотрудников и их квалификацией и поддержанием физической инфраструктуры. Мотив получения прибыли, обеспокоенность вопросами эффективности и отсутствие механизмов подотчетности — вот некоторые из проблемных реалий, существующих в частных управляющих компаниях и способствующих повышенной опасности нарушений прав человека и злоупотреблений в этой области. Кроме того, эти проблемы усугубляют друг друга: например, возможность управления контрактами для согласования объемов прибыли с выполнением обязательств в области прав человека сводится на нет из-за отсутствия информации и процедурной подотчетности.

26. Другие вызывающие обеспокоенность вопросы включают в себя отсутствие транспарентности в отношении того, что происходит в частных охраняемых компаниях. Одно из критических замечаний в адрес приватизации состоит в том, что компании несут ответственность перед своими акционерами, а не общественностью, и, следовательно, имеют мало стимулов для предоставления общественности информации об их обращении с заключенными. В некоторых приватизированных тюрьмах происходили инциденты с применением насилия, которые не были учтены или были учтены как менее серьезные, чем на самом деле. Если тюрьмы подлежат финансовому наказанию за такие инциденты, то это побуждает их к сокрытию информации о них⁸.

27. Согласно исследованию, у компаний, управляющих приватизированными тюрьмами, могут возникнуть финансовые стимулы для максимизации срока, отбываемого каждым заключенным¹⁵. Исследование показало, что заключен-

¹⁴ См. по ссылке www.justice.gov/archives/opa/file/886311/download.

¹⁵ Peter Kerwin, "Study finds private prisons keep inmates longer, without reducing future crime" (10 June 2015). См. по ссылке <http://news.wisc.edu/study-finds-private-prisons-keep-inmates-longer-without-reducing-future-crime>.

ным в приватизированных тюрьмах в два раза чаще вменялись дисциплинарные нарушения, чем заключенным в государственных тюрьмах, что приводило к увеличению сроков их пребывания в тюрьме.

28. Некоторые частные охранные компании нанимаются для управления приватизированными тюрьмами с условием обеспечения государством «гарантии заполненности», также известной как «квота заключенных», согласно которым правительство либо поставляет определенное число заключенных на ежедневной основе, либо оплачивает пустующие тюремные койки по ставкам занятых¹⁶. В докладе за 2015 год, подготовленном неправительственной организацией “In the Public Interest”, был проведен обзор контрактов, заключенных с 62 приватизированными штатными и окружными тюрьмами и другими пенитенциарными учреждениями в Соединенных Штатах, и было установлено, что 41 контракт (65 процентов от общего числа) включал требование о гарантии минимальной заполненности. Эти гарантии варьировались от 80 до 100 процентов мест (большинство — около 90 процентов)¹⁷. Гарантии заполненности ненадлежащим образом поощряют заключение под стражей и препятствуют использованию государственными должностными лицами альтернатив содержанию под стражей и тюремному заключению. Цель таких гарантий заключается в том, чтобы защитить прибыль частных охранных компаний и тюрем. Они также могут препятствовать финансовым последствиям, которые могут иметь частные компании в связи с грубыми нарушениями прав человека. Одним из таких примеров служит случай в Соединенных Штатах, когда государственные должностные лица предположительно перевели около 138 заключенных из приватизированной тюрьмы из-за документально установленных нарушений безопасности. Компания, управляющая этой приватизированной тюрьмой, использовала положение договора об обеспечении 97-процентной гарантии заполненности для того, чтобы заставить государство возместить ей расходы на содержание пустующих коек, даже несмотря на то, что они остались таковыми именно из-за неспособности компании управлять тюрьмой надлежащим образом¹⁸.

29. Помимо этого, Рабочей группе сообщили о ситуации в Соединенном Королевстве, касающейся частной колонии для несовершеннолетних, в которой с помощью скрытых камер были зафиксированы случаи надругательств и их сокрытие. По некоторым сообщениям, условия содержания в данном объекте были «ориентированы на обеспечение контроля и выполнение договоров, а не реабилитацию и защиту находящихся в уязвимом положении молодых людей»¹⁸. Помимо этого, благодаря видеозаписи с изображением бойцовских клубов в приватизированных тюрьмах в Новой Зеландии было прекращено действие контракта между правительством и компанией, управляющей приватизированными тюрьмами.

30. Нарушения прав человека происходят и в государственных тюрьмах и местах содержания под стражей, однако, как представляется, такие учреждения располагают более надежными механизмами, необходимыми для защиты прав человека заключенных, вероятно, благодаря более эффективному контролю за проверкой и набором персонала и более строгим процедурам рассмотрения претензий и жалоб. В общем, в тех случаях, когда задействованы частные управляющие компании, уровень контроля в области верховенства права ниже.

¹⁶ Takei, “Private military and security companies in places of deprivation of liberty”.

¹⁷ In the Public Interest, “Criminal: how lockup quotas and ‘low-crime taxes’ guarantee profits for private prison corporations” (September 2013). См. по ссылке www.inthepublicinterest.org/wp-content/uploads/Criminal-Lockup-Quota-Report.pdf.

¹⁸ Medway Improvement Board, “Final report of the Board’s advice to Secretary of State for Justice” (30 March 2016).

31. В приватизированных тюрьмах возникают проблемы в обеспечении даже самых базовых, элементарных форм подотчетности. Имеются трудности в обеспечении доступа к качественной информации; сложно обеспечить финансовую подотчетность из-за структуры вознаграждений по договору; трудно осуществлять контроль за исполнением контрактов; а процедуры предоставления, продления и прекращения контрактов сопряжены с трудностями, которые подрывают способность общественности обеспечить публичную подотчетность¹¹.

32. Компании, управляющие приватизированными тюрьмами, по сообщениям, получают значительную прибыль за счет контрактов, заключенных с государственными властями, и, таким образом, стремятся оказывать существенное влияние путем лоббирования в государственных органах вопроса о предоставлении дополнительных контрактов. В некоторых государствах, как представляется, периодически складывается ситуация «вращающихся дверей», когда сотрудники государственных исправительных учреждений покидают свои должности для того, чтобы перейти в частные охранные компании, что еще более усиливает обеспокоенность по поводу концентрации внимания на получении прибыли в секторе частных охранных услуг и его влияния среди сотрудников директивных органов и государственных должностных лиц.

33. Рабочей группе сообщили о нанесении серьезных увечий в результате применения сотрудниками частных охранных компаний силы в отношении заключенных и лиц, содержащихся под стражей; гибели людей из-за отказа в медицинской помощи; бесчеловечном и жестоком обращении; сексуальном насилии и надругательствах; неспособности обеспечить контакты с членами семей или запрете таких контактов для лиц, содержащихся под стражей; отсутствии услуг по уходу; произвольном применении содержания в одиночной камере; и принятии квазисудебных решений, которые затрагивают юридический статус и благополучие заключенных и лиц, содержащихся под стражей.

34. По сообщениям, проверка и подготовка сотрудников во многих приватизированных тюрьмах находится на низком уровне. Мотив получения прибыли способствует снижению расходов за счет найма низкооплачиваемых — и, таким образом, менее квалифицированных — сотрудников, в том числе лиц, в прошлом уличенных в злоупотреблениях¹⁹; отсутствию реакции на потребности в области здравоохранения и медицинские потребности заключенных; и более высокому уровню причастности к серьезным инцидентам с применением насилия, чем в государственных учреждениях. Мотив получения прибыли также негативно влияет на предоставление надлежащего качественного питания и медицинских услуг и услуг, связанных с обучением и подготовкой заключенных.

35. Кроме того, программы трудовой деятельности в приватизированных тюрьмах носят не реабилитационный, а карательный и эксплуатационный характер, поскольку заключенные могут быть вынуждены заниматься низкооплачиваемой или неоплачиваемой работой в плохих условиях без какого-либо существенного улучшения их навыков и образования. Исследователи пришли к выводу о том, что существует повышенная опасность того, что программы трудовой деятельности в приватизированных тюрьмах могут приравняться к бесчеловечной эксплуатации. Поступают сообщения о том, что в приватизированных тюрьмах заключенные получают заработную плату ниже минимальной заработной платы в отличие от тюрем, находящихся под государственным

¹⁹ Richard Kish and Amy Lipton, “Do private prisons really offer savings compared with their public counterparts”, *Economic Affairs*, vol. 33, No. 1 (February 2013).

управлением, где заключенные обычно (но не всегда) получают минимальную заработную плату за свой труд²⁰.

36. В некоторых кризисных ситуациях по всему миру, в частности на оккупированных территориях, использование услуг частных охранных компаний-подрядчиков в целях ограничения и запрета права людей на свободу и свободу передвижения посредством лишения свободы является одним из средств сознательного ограничения права народов на самоопределение. В гонке за максимальной прибылью частные охранные компании поставили многих своих заключенных в такое положение, когда они лишены даже воли к жизни, а в некоторых случаях прибегают к самоубийству²¹. Такие ситуации ограничивают самое базовое, но основополагающее право на человеческое достоинство и требуют эффективного решения этой проблемы.

2. Препятствия на пути к обеспечению транспарентности и ограниченные средства правовой защиты

37. Рабочая группа отмечает, что серьезную проблему в приватизированных тюрьмах представляет транспарентность в отношении информации о заключенных, а также того, каким образом действует эта компания. Информация о приватизированных тюрьмах не всегда находится в широком доступе, и компании зачастую противодействуют попыткам добиться раскрытия информации о контрактах. В тех случаях, когда имеются утверждения о неправомерных действиях персонала или руководителей приватизированных тюрем или государственных служащих, которым поручено контролировать исполнение контракта, заключенного с приватизированной тюрьмой, отсутствуют механизмы подотчетности и средства правовой защиты, которые могли бы быть применены в обязательном порядке. Часто компаниям, заключающим договоры с государствами, может предоставляться иммунитет²². Сложные условия договоров, заключенных между государством и управляющей частной охранной компанией, могут затруднить обеспечение привлечения руководителей компании и государственных должностных лиц к ответственности за нарушения прав человека. Помимо этого, серьезным препятствием служат расходы на получение лицами, лишенными свободы, юридической помощи.

В. Задержание в связи с иммиграцией

38. Вызывающий тревогу политический дискурс о миграции, рост популярности антииммигрантской политики в различных странах, расширение масштабов криминализации нелегальной миграции и введение обязательного и бессрочного задержания иммигрантов — все это создает дополнительные проблемы в области прав человека. Кроме того, содержание иммигрантов под стражей стало источником прибыли для многонациональных частных охранных компаний в ряде стран. В этой связи многие частные охранные компании получили контракты на эксплуатацию помещений для содержания незаконных или не имеющих документов мигрантов.

²⁰ Vicky Peláez, “The prison industry in the United States: big business or a new form of slavery?”, Global Research (2016). См. по ссылке www.globalresearch.ca/the-prison-industry-in-the-united-states-big-business-or-a-new-form-of-slavery/8289.

²¹ American Civil Liberties Union, “Warehoused and forgotten: immigrants trapped in our shadow private prison system” (June 2014). См. по ссылке www.aclu.org/other/warehoused-and-forgotten-immigrants-trapped-our-shadow-private-prison-system.

²² Takei, “Private military and security companies in places of deprivation of liberty”; см. также United States of America, Supreme Court, *Minneci v. Pollard*, case No. 565 U.S. 118 (2012).

39. В течение последних трех десятилетий приватизация мест содержания под стражей мигрантов распространялась в различных формах и в различной степени во все большем числе стран Европейского союза. Государства все чаще обращаются к частным охранным компаниям за услугами по управлению местами содержания под стражей и сопровождению депортированных мигрантов. Некоторые государства в значительной степени зависят от многонациональных частных компаний-подрядчиков в плане управления местами для содержания под стражей иммигрантов²³. В некоторых случаях государства делегируют частным компаниям-подрядчикам полномочия по строительству и эксплуатации мест содержания под стражей иммигрантов, в том числе объектов, находящихся за рубежом на территории третьей страны. В некоторых странах большинство мест содержания под стражей мигрантов находятся под управлением частных охранных компаний, в том числе многонациональных компаний. В Соединенных Штатах в конце 2016 года 73 процента от примерно 40 000 мигрантов, задержанных властями, содержались на объектах, находящихся под управлением частных компаний¹⁶.

40. Сторонники приватизации мест содержания под стражей зачастую утверждают, что передача на внешний подряд может создать конкуренцию, которая может привести к повышению уровня обслуживания и сокращению расходов. Тем не менее различные исследования показывают, что в действительности фактический уровень конкуренции среди частных охранных компаний в контексте задержания иммигрантов представляется весьма низким. Анализ этих многонациональных корпораций показывает, что такое явление, как приватизация мест содержания под стражей иммигрантов, в основном охватывает небольшое число компаний, действующих в нескольких странах²⁴. В Соединенных Штатах этот рынок может быть настолько узким, что одна частная охранная компания будет управлять всеми приватизированными тюрьмами в том или ином конкретном государстве²⁵.

41. Хотя большинство связанных с коммерческими подрядчиками проблем и задач в области содержания под стражей иммигрантов аналогичны тем, о которых говорится в предыдущем разделе, существуют конкретные издержки для защиты прав человека. В докладах организаций гражданского общества освещены серьезные жалобы на состояние мигрантов и лиц, ищущих убежища, и обращение с ними в учреждениях, находящихся под управлением частных охранных предприятий.

42. Такие случаи явно указывают на то, что частное управление местами содержания под стражей иммигрантов приводит к нарушениям прав человека, поскольку благополучие и права человека лиц, содержащихся под стражей, не соответствует цели компаний по получению прибыли²³. Действительно, можно обоснованно утверждать, что одно из главных оснований для содержания иммигрантов под стражей заключается не в том, чтобы удовлетворить законные и ограниченные цели административного задержания, а в том, чтобы удовлетворить мотивы получения прибыли частных компаний²⁶. В настоящем разделе доклада будут рассмотрены некоторые вызывающие беспокойство вопросы

²³ Migreurop, "Migrant detention in the European Union: a thriving business-outsourcing and privatisation of migrant detention" (July 2016). См. по ссылке www.migreurop.org/IMG/pdf/migrant-detention-eu-en.pdf.

²⁴ См. страны, упомянутые в пункте 15.

²⁵ Megan Mumford, Diane Whitmore Schanzenbach and Ryan Nunn, "The economics of private prisons" (The Hamilton Project, 2016). См. по ссылке www.hamiltonproject.org/papers/the_economics_of_private_prisons.

²⁶ Flynn, "Private military and security companies in places of deprivation of liberty" (см. сноску 9).

в области прав человека, касающиеся объектов, которые находятся под управлением частных компаний, в том числе бесчеловечные условия, пренебрежительное отношение, отсутствие надлежащей физической и психологической помощи для лиц, содержащихся под стражей, экономическая эксплуатация, ограничение свободы религии, жестокое обращение, физическое насилие, сексуальные надругательства, случаи смерти во время содержания под стражей, отсутствие транспарентности и доступа к услугам судебного представительства и другие процессуальные нарушения.

1. Условия и обращение

43. Как представляется, по итогам многочисленных исследований было вынесено общее заключение о том, что коммерческие компании неизбежно будут стремиться сократить расходы и это сказывается на условиях содержания мигрантов и лиц, ищущих убежища. Ухудшение условий жизни, снижение качества услуг и увеличение рисков в плане безопасности, по всей видимости, представляет собой неизбежное последствие стремления к максимальной прибыли. Во многих случаях сокращение бюджета выражается в нехватке персонала, дефиците продовольствия, снижении качества медицинской помощи и наборе неквалифицированного и неподготовленного персонала. Поступают сообщения о том, что некоторые места содержания под стражей иммигрантов, находящиеся под управлением частных компаний, регулярно испытывают нехватку персонала. В некоторых учреждениях набор неквалифицированных медицинских работников приводит к неоправданным задержкам в оказании нуждающимся неотложной медицинской помощи.

44. Что касается вопроса о задержании детей и семей, то в 2014 году Австралийская комиссия по правам человека провела подробное расследование практики заключения контрактов с частной охранной компанией «Серко» в этой стране для содержания детей в центре содержания под стражей иммигрантов на острове Рождества. В докладе, в частности, были отмечены многочисленные случаи нападения, сексуальных посягательств и причинения себе вреда с участием детей²⁷. В Соединенных Штатах в Реабилитационном центре округа Карнс, который находится под управлением компании «Гео-Груп», сопровождаемые дети размещались в одних помещениях с их родственниками. Это учреждение представляет собой надежно охраняемый центр содержания под стражей строгого режима с жестким графиком. Тем не менее данное учреждение не имеет разрешения на уход за детьми, а его охранники не подготовлены для удовлетворения потребностей ни матерей и детей, ищущих убежища, ни лиц, переживших травму²⁸.

2. Сексуальные надругательства

45. В последние годы в докладах сообщалось о ненадлежащем сексуальном поведении охранников в отношении женщин в местах содержания иммигрантов под стражей, находящихся под управлением частных охранных компаний. Женщины, содержащиеся под стражей, как утверждает, подвергались сексуальному насилию со стороны сотрудников частных охранных компаний²⁹. В

²⁷ Australian Human Rights Commission, *The Forgotten Children: National Inquiry Into Children in Immigration Detention 2014* (Sydney, 2014). См. по ссылке www.humanrights.gov.au/sites/default/files/document/publication/forgotten_children_2014.pdf.

²⁸ American Bar Association, "Family immigration detention: why the past cannot be prologue" (31 July 2015).

²⁹ American Civil Liberties Union, "ACLU of Texas today files federal lawsuit on behalf of women assaulted at T. Don Hutto Detention Center", press release (19 October 2011). См. по

таких случаях содержащиеся под стражей женщины чувствуют себя уязвимыми и изолированными. В частности, в центре содержания под стражей иммигрантов-женщин, который находится под управлением частной охранной компании-подрядчика в Соединенном Королевстве, некоторые содержащиеся под стражей женщины сообщили о том, что стали жертвами изнасилования и сексуального насилия³⁰. Специальному докладчику по вопросу о насилии в отношении женщин Рашиде Манджу было отказано в доступе в этот центр для получения объективной информации о нарушениях, с которыми, по сообщениям, сталкиваются женщины, содержащиеся под стражей (A/HRC/29/27/Add.2, пункт 29).

46. В Соединенных Штатах орган внутреннего надзора получил сообщения о 13 случаях сексуального насилия и надругательств в центре содержания под стражей иммигрантов, находящемся под управлением частной компании. Тем не менее частная охранная компания уведомила государственное агентство по надзору лишь об одном таком случае³¹.

3. Неправомерное использование одиночного заключения

47. Поступают сообщения о том, что в местах содержания под стражей иммигрантов одиночное заключение используется сотрудниками частных охранных компаний в качестве одной из форм дисциплинарного наказания или мести. В 2014 году лица, содержащиеся под стражей в одном из учреждений, находящихся под управлением частной охранной компании, объявили голодовку в знак протеста против плохих условий одиночного содержания и бессрочного заключения. Сотрудники убедили лиц, содержащихся под стражей, что они приглашены на встречу с руководством учреждения для обсуждения их претензий; на самом деле их препроводили непосредственно в одиночные камеры без обещанной встречи. В конечном итоге они были освобождены после вмешательства организаций гражданского общества¹⁶.

48. В некоторых учреждениях, находящихся под управлением частных компаний, одиночные камеры используются в качестве дополнительных жилищных помещений. Новоприбывшие размещаются в таких камерах до тех пор, пока не появится возможность перевести их в другое место¹⁶. Лица, принадлежащие к определенным религиозным группам, жалуются на то, что персонал частных охранных компаний запрещает им проводить свои религиозные обряды, включая отказ в назначении времени для еженедельных молитв. Некоторые заключенные содержатся в одиночных камерах за совместное спокойное чтение молитв. В некоторых учреждениях, находящихся под управлением частных компаний, служба питания не предоставляет надлежащее питание после захода солнца лицам, которые постились в течение дня³¹.

4. Жестокое обращение и смерть во время содержания под стражей

49. В докладах отмечены случаи смерти лиц во время содержания под стражей в учреждениях, находящихся под управлением частных компаний, нанятых Иммиграционной и таможенной полицией Соединенных Штатов³². В Со-

ссылке www.aclu.org/news/documents-obtained-aclu-show-sexual-abuse-immigration-detainees-widespread-national-problem.

³⁰ Global Detention Project, "United Kingdom immigration detention profile" (October 2016). См. по ссылке www.globaldetentionproject.org/immigration-detention-united-kingdom-2.

³¹ CIVIC and Detention Watch Network, "Abuse in Adelanto: an investigation into a California town's immigration jail" (October 2015). См. по ссылке www.endisolation.org/wp-content/uploads/2015/11/CIVIC_DWN-Adelanto-Report_old.pdf.

³² Human Rights Watch, "US: deaths in immigration detention" (7 July 2016). См. по ссылке www.hrw.org/news/2016/07/07/us-deaths-immigration-detention.

единенном Королевстве было зарегистрировано несколько случаев смерти лиц, ищущих убежища, и мигрантов во время содержания под стражей в учреждениях, находящихся под управлением частных компаний. По итогам расследований был сделан вывод о том, что некоторые случаи смерти стали результатом чрезмерного применения силы, пренебрежительного отношения со стороны охранников или отсутствия надлежащего медицинского обслуживания. В некоторых случаях не было дано никаких разъяснений относительно смерти лиц, содержащихся под стражей²³.

50. Специальный докладчик по вопросу о правах человека мигрантов задокументировал случаи нарушений прав человека беженцев и лиц, ищущих убежища, включая детей, сотрудниками частной охранной компании, нанятой правительством Австралии для обслуживания находящихся за рубежом объектов в Науру и Папуа — Новой Гвинее ([A/HRC/35/25/Add.3](#)). Рабочая группа направила сообщения правительствам соответствующих стран в связи с утверждениями о нарушениях прав человека, совершенных сотрудниками частных охранных компаний, действующих в находящихся за рубежом объектах в Науру и Папуа — Новой Гвинее³³.

5. Нарушения, связанные с обеспечением надлежащего судопроизводства

51. Исследования показывают, что освобождение лица, ищущего убежища, от содержания под стражей до проведения заключительного слушания значительно повышает шансы на установление обоснованности ходатайства о предоставлении убежища, поскольку предоставляет больше времени на подготовку ходатайства и обеспечивает более частый и свободный доступ к адвокатам, свидетелям, экспертам и переводчикам, которые могут помочь в подготовке и документации дела²⁸.

52. В ходе одного из исследований, проведенных в Соединенных Штатах, было установлено, что показатель успешного завершения дела для мигрантов и лиц, ищущих убежища, которые имели представителя и не содержались под стражей, составил 74 процента, в то время как для лиц, имеющих представителя, но содержащихся под стражей, такой показатель составил 18 процентов, а для тех, кто содержался под стражей и не был представлен в суде — всего 3 процента. В ходе этого исследования также был сделан вывод о том, что юридическое представительство является решающим фактором, определяющим, пройдет ли лицо, ищущее убежища, обязательное предварительное собеседование и, в конечном счете, будет ли ему предоставлено убежище³⁴.

53. Содержание под стражей в целом затрудняет для мигрантов и лиц, ищущих убежища, подготовку своих дел и установление обоснованности их ходатайств, однако лица, содержащиеся под стражей в учреждениях, находящихся под управлением частных компаний, сталкиваются с дополнительными проблемами при получении необходимых юридических услуг в силу различных препятствий, некоторые из которых, как представляется, связаны исключительно с коммерческим характером этих объектов.

54. Многие частные места содержания под стражей иммигрантов строятся в труднодоступных и отдаленных районах, в том числе за рубежом. Такое отдаленное расположение затрудняет для мигрантов и лиц, ищущих убежища, по-

³³ См. по ссылке <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=14026> и <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=13897>.

³⁴ Steering Committee of the New York Immigrant Representation Study Report, “Accessing justice: the availability and adequacy of counsel in removal proceedings”, *Cardozo Law Review*, vol. 33, No. 2 (December 2011).

лучение платных или бесплатных юридических услуг, на которые они имеют право. В силу больших расстояний лица, содержащиеся под стражей, иногда не могут встречаться со своими представителями на регулярной основе, что существенно ограничивает их возможности в плане подготовки своих дел²³.

55. По заявлениям, даже в тех случаях, когда адвокаты готовы ездить и встречаться со своими клиентами, которые содержатся на удаленных объектах, существуют дополнительные препятствия. Поступают сообщения о том, что некоторые подрядчики налагают произвольные ограничения на посещения и деятельность юридических консультантов в местах содержания под стражей. В некоторых учреждениях принимается неофициальная, зачастую нетранспарентная и непоследовательно применяемая политика, которая приводит к тому, что общение и консультации клиентов с адвокатами становится сложным и затратным по времени процессом²³. В Соединенных Штатах учреждения, находящиеся под управлением частных компаний, иногда налагают на посещения юридических консультантов ограничения, которые, как правило, не применяются в учреждениях, находящихся под управлением государства. Например, в нескольких местах содержания иммигрантов под стражей, находящихся под управлением частных охранных компаний, студенты юридических факультетов, которые работают в качестве бесплатных адвокатов-добровольцев, должны получать разрешение службы безопасности. Некоторым юристам-добровольцам было отказано в посещении без каких-либо видимых причин, несмотря на полученное ими ранее разрешение на вход. Юристам отказывали в доступе в тех случаях, когда они не предоставляли за сутки заблаговременное уведомление с указанием конкретных содержащихся под стражей лиц, с которыми они хотели бы встретиться. На том же самом объекте бесплатным адвокатам запрещалось употреблять пищу или воду в комнате для посещений, а затем их предупреждали, что, если они покинут объект для получения пищи, то им нельзя будет вернуться в тот же день. В результате одна группа бесплатных адвокатов провела 11 часов без пищи и воды для завершения своей работы с содержащимися под стражей лицами³⁵. В некоторых учреждениях, находящихся под управлением частных компаний, запрещен вход для представителей некоторых юридических фирм в качестве одной из мер, принятых в ответ на опубликованные этими фирмами критические замечания об объекте или их участие в мирных протестах, обличающих положение дел на данном объекте³⁶. Все эти действия создают дополнительные препятствия для адвокатов, которые пытаются встретиться со своими клиентами, что, в свою очередь, ограничивает право лиц, содержащихся под стражей, на надлежащее судопроизводство в плане судебного представительства.

56. Кроме того, в некоторых учреждениях, находящихся под управлением частных компаний, адвокатам часто запрещено проносить в места содержания под стражей коммуникационные устройства, такие как мобильные телефоны, ноутбуки и точки доступа Wi-Fi, несмотря на то, что такие устройства имеют крайне важное значение для подготовки дел. Эта произвольная политика, которая зачастую не соответствует национальным стандартам, лишает лиц, содер-

³⁵ American Bar Association, "Family immigration detention: why the past cannot be prologue", sect. IV.B.2; см. также в целом United States, Immigration and Customs Enforcement, *Family Residential Standards*, sect. 5.8; см. также United States, Immigration and Customs Enforcement, *Performance-Based National Detention Standards 2011*, sect. 5.7, доступно по ссылке www.ice.gov/doclib/detention-standards/2011/pbnds2011.pdf.

³⁶ Decl. of Victoria Rossi, *Flores v. Holder*, No. 2:85-cv-04544 (C.D. Cal. Apr. 22, 2015); см. также Brad Tyer, "Paralegal blocked from Karnes Detention Center after Observer story", *Texas Observer* (27 March 2015), доступно по ссылке www.texasobserver.org/paralegal-denied-access-to-karnes; и CIVIC and Detention Watch Network, "Abuse in Adelanto".

жащихся под стражей, преимуществ всего спектра имеющихся услуг, доступных для не содержащихся под стражей клиентов тех же адвокатов³⁷.

57. Другие необоснованные ограничения включают ограничение доступа адвокатов к различным отчетам и документации, касающимся лиц, содержащихся под стражей, и ограничение времени, которое заключенные могут проводить в юридической библиотеке.

58. Содержание мигрантов и лиц, ищущих убежища, в изолированных и близких к тюремным условиям в сочетании с этими дополнительными ограничениями, введенными частными компаниями-подрядчиками, препятствует, среди прочего, получению лицами, содержащимися под стражей, доступа к услугам адвоката, их общению с потенциальными свидетелями и получению помощи переводчиков. Оно также сказывается на способности мигрантов и лиц, ищущих убежища, добиваться удовлетворения своих ходатайств исходя из их обоснованности.

6. Экономическая эксплуатация

59. Сокращение расходов в учреждениях, находящихся под управлением частных компаний, главным образом производится за счет сокращения количества сотрудников, которые иногда заменяются системами самообслуживания или просто самими содержащимися под стражей мигрантами. Содержащиеся под стражей мигранты или лица, ищущие убежища, как правило, не имеют разрешения на работу, однако поступают сообщения о том, что места содержания под стражей иммигрантов, находящиеся под управлением частных компаний, иногда нанимают лиц, содержащихся под стражей, на добровольной основе для выполнения простых повседневных задач, таких как уборка и обеспечение питания. В целях сокращения оперативных расходов и максимального увеличения прибыли лица, содержащиеся под стражей, на коммерческих объектах получают за свой труд плату ниже национальной минимальной заработной платы. В Соединенном Королевстве лицам, содержащимся под стражей, может выплачиваться от 1 до 1,25 фунта стерлингов в час, что составляет одну шестую почасовой ставки, выплачиваемой за пределами мест содержания под стражей, за один и тот же вид работы³⁸. В Соединенных Штатах лицам, содержащимся под стражей в местах содержания иммигрантов под стражей, находящихся под управлением частных компаний-подрядчиков, может выплачиваться лишь 1 долл. США в день. Бутылка минеральной воды в магазине для заключенных в этом же учреждении стоит дороже.

60. Телефонная связь в местах содержания иммигрантов под стражей, находящихся под управлением частных компаний, стоит особенно дорого, и тарифы в них гораздо выше, чем тарифы, установленные за их пределами. Тот факт, что мобильные телефоны конфискуются у мигрантов и лиц, ищущих убежища, по прибытии в учреждение, вынуждает их полагаться на телефонную связь учреждения. Высокая стоимость телефонных услуг, безусловно, препятствует способности содержащихся под стражей мигрантов и лиц, ищущих убежища, общаться со своими адвокатами и семьями. Это также сказывается на их возможности добиваться удовлетворения своих ходатайств о предоставлении убежища.

³⁷ American Bar Association, "Family immigration detention" (см. сноску 28).

³⁸ Migreurop, "Migrant detention in the European Union" (см. сноску 23).

7. Отсутствие транспарентности

61. Места содержания под стражей иммигрантов, находящиеся под управлением частных охранных компаний, были подвергнуты критике из-за отсутствия транспарентности. В большинстве случаев отмечается, что адвокаты, журналисты, представители гражданского общества и независимые надзорные органы имеют более ограниченный доступ в учреждения, находящиеся под управлением частных компаний-подрядчиков, чем в учреждения, находящиеся под управлением государства. Положения внутреннего законодательства нередко требуют от государственных учреждений представлять свои отчеты общественности в ответ на соответствующую просьбу, однако зачастую эти законы не распространяются на информацию, находящуюся в распоряжении частных субъектов. Вместе с тем поступают сообщения о том, что частные охранные компании тратят значительные средства на активное лоббирование с целью положить конец усилиям по изменению национального законодательства в этой области. Скрытие информации под предлогом коммерческой тайны позволяет частным компаниям-подрядчикам ставить свои собственные стремления к обеспечению секретности своей деятельности выше общественных интересов. В результате общественный контроль за деятельностью таких учреждений, находящихся под управлением частных компаний, зачастую слабее, и из-за отсутствия транспарентности лица, содержащиеся под стражей, могут быть в большей степени подвержены риску насилия.

8. Последствия для национального законодательства и национальной иммиграционной политики

62. Передача мест содержания под стражей в управление частным компаниям-подрядчикам создает ошибочные стимулы, которые могут привести к содержанию под стражей большего числа людей в течение более длительных периодов времени. Многонациональные частные охранные компании обладают мощным стимулом к тому, чтобы способствовать публичному обсуждению вопросов нормативности содержания под стражей нелегальных мигрантов, с тем чтобы оказывать влияние на национальную иммиграционную политику и лоббировать репрессивное национальное законодательство в целях криминализации статуса нелегальных мигрантов, включая лиц, ищущих убежища. Как уже отмечалось ранее, многим частным охранным компаниям удается включить гарантированные минимальные квоты занятых мест в свои контракты с правительствами. В дополнение к этим минимальным квотам некоторые компании предлагают скидку на суточные ставки для дополнительных мест, превышающих минимальные квоты, с тем чтобы побудить заключающие контракты государственные ведомства в полной мере использовать потенциал данного учреждения.

63. В Соединенных Штатах противники этого явления утверждают, что компании, приватизирующие тюрьмы, стремятся к увеличению прибыли путем изменения материального уголовного законодательства таким образом, чтобы это привело к увеличению численности заключенных. Ситуация, когда частные компании-подрядчики получают вознаграждения в зависимости от количества находящихся под их надзором заключенных, может подталкивать их к использованию политического влияния для обеспечения того, чтобы численность заключенных оставалась как можно выше³⁹. Спустя 100 дней после подписания президентом Дональдом Трампом указов, касающихся приоритетных задач в области регулирования иммиграции, Иммиграционная и таможенная полиция

³⁹ Allard K. Lowenstein International Human Rights Clinic, Yale Law School, "Inherently governmental functions and the role of private military contractors".

Соединенных Штатов заявила, что было арестовано более 41 000 человек, что на 37 процентов больше, чем в тот же период в предыдущем году⁴⁰.

V. Проблемы в области подотчетности и правовой защиты

64. В тех случаях, когда места содержания под стражей управляются частными компаниями, часто возникает вопрос о том, кто обладает эффективным контролем над лицами, содержащимися под стражей, и кто должен нести ответственность за совершаемые нарушения прав человека. Правительства иногда пытаются использовать частный характер услуг по управлению этими учреждениями в качестве прикрытия для того, чтобы защитить себя от ответственности за такие нарушения⁴¹. Было отмечено, что передача на внешний подряд функций по управлению местами лишения свободы, как представляется, служит политическим интересам некоторых государств в той мере, в какой это позволяет им размыть ответственность государственных властей за места содержания под стражей и совершаемые в них нарушения прав человека⁴².

65. Лица, содержащиеся под стражей во многих учреждениях, находящихся под управлением частных охранных компаний, часто не могут обжаловать решения, принимаемые начальником тюрьмы, который обычно является служащим компании. Отсутствие возможности подать жалобу государственному должностному лицу, вероятно, будет препятствовать привлечению к ответственности за нарушения прав человека⁴³. В целях выполнения обязательств по контрактам и избежания финансовых санкций или любой юридической ответственности частные охранные компании имеют веские причины занижать в отчетности число случаев насилия, а иногда и подтасовывать отчетные данные об обстоятельствах таких случаев. Ненадежность, присущая отчетности, подготовленной самостоятельно, в сочетании с отсутствием транспарентности в учреждениях, находящихся под управлением частных компаний, приводит к тому, что общественности остается неизвестно о злоупотреблениях и нарушениях прав человека, совершаемых персоналом частных охранных компаний.

66. Даже когда информация о злоупотреблениях и нарушениях становится известна общественности благодаря организациям гражданского общества, включая средства массовой информации, как представляется, никакие реальные меры наказания в отношении компаний не применяются, за исключением нанесения ущерба репутации частной охранной компании в некоторых случаях. В нескольких случаях было установлено, что частные компании-подрядчики несут меньше ответственности по сравнению с государственными учреждениями⁴⁴.

67. Поступают сообщения о том, что многие частные охранные компании не сталкиваются с серьезными последствиями при невыполнении условий контрактов. Несмотря на сообщения о злоупотреблениях, некоторые частные охранные компании продолжают управлять учреждениями, где происходили такие нарушения. Например, один из центров получил удовлетворительную оценку даже после того, как не прошел обязательный компонент ежегодной

⁴⁰ United States, Immigration and Customs Enforcement, "ICE ERO immigration arrests climb nearly 40%", см. по ссылке www.ice.gov/features/100-days.

⁴¹ Flynn, "Private military and security companies in places of deprivation" (см. сноску 9).

⁴² Migreurop, "Migrant detention in the European Union" (см. сноску 23).

⁴³ Takei, "Private military and security companies in places of deprivation of liberty" (см. сноску 16).

⁴⁴ United States, Supreme Court, *Minnecci v Pollard* (см. сноску 22) и *Correctional Services Corp. v. Malesko*, case No. 534 U.S. 61 (2001).

служебной аттестации. В этом же центре после того, как было установлено, что смерть заключенного можно было предотвратить, ревизоры пришли к заключению, что данный объект соответствует действующим медицинским стандартам⁴⁵.

68. Приватизация мест содержания под стражей затрудняет расследование и уголовное преследование предполагаемых случаев злоупотреблений и нарушений прав человека. Так, например, в контексте содержания под стражей иммигрантов жертвы и свидетели зачастую депортируются или находятся под угрозой высылки после получения сообщений о злоупотреблениях⁴⁶.

VI. Выводы и рекомендации

Выводы

69. Хотя приватизация мест лишения свободы не может рассматриваться в качестве нарушения норм международного права как такового, важно учитывать, что передача функций по их управлению на внешний подряд создает высокий риск нарушения прав человека, в том числе препятствует обеспечению подотчетности и доступу жертв к средствам правовой защиты. Иными словами, в вопросах лишения свободы при отсутствии жесткого регулирования мотив получения прибыли несовместим с соблюдением прав человека и, как правило, будет преобладать над ними. Тем не менее государства, вероятно, будут и далее заключать контракты с частными охранными компаниями на управление тюрьмами и местами содержания под стражей.

70. Рабочая группа отмечает важность проявления должной осмотрительности как государствами, так и частными охранными компаниями в целях защиты от возможных нарушений прав человека. Политика должной осмотрительности предусматривает, что частные охранные компании должны активно запрашивать информацию о негативных последствиях ее деятельности для прав человека, а также о возможных угрозах негативного воздействия на осуществление прав человека в будущем. Это будет способствовать тому, чтобы компании отвечали за урегулирование возможных или существующих нарушений и смягчение последствий предыдущих нарушений⁴⁷.

71. С учетом необходимости укрепления систем подотчетности в интересах лиц, лишенных свободы, в учреждениях, находящихся под управлением частных компаний, Рабочая группа отмечает важность того, чтобы государства обеспечивали выполнение частными управляющими компаниями их обязательств в области прав человека⁴⁸.

72. Анализ трудностей, с которыми сталкиваются жертвы в плане обеспечения подотчетности и средств правовой защиты в отношениях с част-

⁴⁵ CIVIC and Detention Watch Network, "Abuse in Adelanto (см. сноску 31).

⁴⁶ Migreurop, "Migrant detention in the European Union" (см. сноску 23); см. также Mark Townsend, "Serco, the Observer, and a hunt for the truth about Yarl's Wood asylum centre", The Guardian (17 мая 2014 года). Доступно по ссылке www.theguardian.com/uk-news/2014/may/17/serco-yarls-wood-asylum-centre.

⁴⁷ Mark B. Taylor, "Human rights due diligence: the role of States—2013 progress report", (International Corporate Accountability Roundtable, 2012). См. по ссылке <https://static1.squarespace.com/static/583f3fca725e25fcd45aa446/t/58657c1d9f7456750f7ae707/1483045919859/1+AR-Human-Rights-Due-Diligence-2013-Update-FINAL1.pdf>.

⁴⁸ См. CCPR/CO/75/NZL и CCPR/C/79/Add.55.

ными охранными компаниями, показывает, что добровольные кодексы, политика должной осмотрительности в вопросах прав человека и другие добровольные меры имеют существенно важное значение, однако самих по себе их недостаточно для привлечения компаний к ответственности или предоставления средств правовой защиты. Принимаемые меры должны носить обязательный характер, подлежать применению в судебном порядке и подкрепляться действенными мерами наказания.

Рекомендации для государств

73. С учетом проблем в области прав человека, возникающих в условиях приватизации мест лишения свободы, Рабочая группа выносит для государств следующие рекомендации.

74. Государства должны прекратить практику передачи коммерческим частным охранным компаниям функций по общему управлению тюрьмами, пенитенциарными учреждениями, местами содержания под стражей иммигрантов и другими местами лишения свободы.

75. Государствам, которые будут и далее передавать некоторую ответственность за управление местами лишения свободы, не следует передавать на внешний подряд частным охранным компаниям определенные функции, включая наказание содержащихся под стражей лиц за дисциплинарные нарушения, исчисление сроков наказания, размещение или освобождение содержащихся под стражей лиц и предоставление временных отпусков, где это применимо.

76. С учетом глобальных тенденций в области миграции государства должны рассмотреть альтернативные варианты на местном уровне, которые, вероятно, будут более экономичными и эффективными, чем лишение свободы. Рабочая группа подчеркивает, что содержание под стражей должно применяться в качестве крайней меры наказания и на основе принципа наименее ограничительных мер, в частности в отношении лиц, принадлежащих к уязвимым группам, таких как дети, женщины и лица, ищущие убежища.

77. При рассмотрении вопроса об участии частного сектора в предоставлении услуг в местах лишения свободы государствам следует провести полный анализ инфраструктуры и процессов, требуемых в соответствии с их судебной системой, в целях соблюдения международных норм и стандартов в области прав человека. Государствам следует посредством принятия законодательных мер обеспечивать соблюдение частными охранными компаниями и их персоналом международных стандартов в области прав человека.

78. Государства должны обеспечивать включение в законы и договоры, заключаемые между государственными учреждениями и частными охранными компаниями, достаточно подробных обязательств по соблюдению международных стандартов в области прав человека. В таких контрактах должны быть оговорено четкое разграничение обязанностей, включая требования о регулярной отчетности и эффективные положения о контроле, а также в них должны предусматриваться эффективные средства решения проблемы несоблюдения подрядчиком своих обязательств вплоть до аннулирования контракта.

79. Государства должны налагать договорные обязательства на частных поставщиков услуг или в рамках предоставлении субсидий или финансо-

вых стимулов для частных управляющих компаний, с тем чтобы обеспечивать постоянное улучшение ситуации в плане реализации прав человека в условиях, когда в ином случае это не выгодно. Например, частным компаниям, управляющим тюрьмами или местами содержания под стражей, в их контрактах с правительством может быть предложена премия за содействие в организации для своих сотрудников постоянной медицинской, социальной подготовки и подготовки по правам человека, с тем чтобы улучшить условия содержания заключенных⁴⁹.

80. Чрезвычайно важно, чтобы государства устанавливали эффективные механизмы подотчетности, надзора и правовой защиты при заключении контрактов с частными охранными компаниями в местах лишения свободы. Как частные охранные компании, так и их персонал должны подлежать гражданской и уголовной ответственности за нарушения прав человека. К такой гражданской и уголовной ответственности необходимо привлекать в судебном порядке, и она не должна попадать под действие государственных или иных иммунитетов.

81. Государства должны осуществлять эффективный надзор за управлением местами содержания под стражей с привлечением частных охранных компаний посредством обеспечения присутствия на объектах государственных должностных лиц, уполномоченных оперативно вмешиваться так часто, как это необходимо, и обеспечивать внедрение действенных механизмов контроля за соблюдением требований для отслеживания деятельности и достигнутых результатов и предоставления общественности надежной информации.

82. Государства должны устанавливать внешние механизмы надзора и проверки, а не полагаться исключительно на проверки, проводимые государственным учреждением, заключающим контракт с конкретной частной охранной компанией. Орган, полностью независимый от учреждения, заключающего контракт, должен проводить регулярные проверки. Доклады, подготовленные по итогам таких проверок, должны находиться в широком доступе.

83. Государства должны обеспечивать, чтобы документация частных охранных компаний, предоставляющих услуги в местах лишения свободы, подпадала под действие законов о свободе информации в том же объеме, что и документация государственных учреждений.

84. Государства должны содействовать независимому рассмотрению заявлений о злоупотреблениях в местах лишения свободы, находящихся под управлением частных охранных компаний, а также обеспечивать тщательное расследование всех жалоб и предоставление эффективных средств правовой защиты жертвам нарушений прав человека, совершаемых частными охранными компаниями и их сотрудниками.

85. Рабочая группа отмечает важное значение сильного национального законодательства, предусматривающего эффективные средства правовой защиты для жертв нарушений прав человека, совершаемых сотрудниками частных охранных компаний, особенно в тех случаях, когда такие компании и их персонал осуществляют свою деятельность на транснациональном уровне. В этой связи государствам следует принимать все необходимые меры, с тем чтобы обеспечить юридическую ответственность компаний, расположенных на их территории или управляемых с нее, за нарушения прав человека в ходе их деятельности за рубежом или деятельности их

⁴⁹ Там же.

дочерних предприятий или структур. Национальное законодательство должно включать экстерриториальные положения, которые могут облегчить судебное преследование частных охранных компаний и их сотрудников.

86. В рамках своего глобального исследования национальных законов Рабочая группа помимо важности национального законодательства и прочных договорных обязательств, включающих соблюдение международных стандартов в области прав человека, отметила необходимость всеобъемлющего, юридически обязательного документа для регулирования деятельности частных военных и охранных компаний в различных условиях, в которых они осуществляют свою деятельность. Такой документ позволит обеспечить последовательное регулирование их деятельности во всем мире и надлежащую защиту затрагиваемых ею прав человека. Имеющий обязательную силу международный документ станет стандартной нормативной основой и единым специальным органом по различным важным вопросам, связанным с деятельностью частных военных и охранных компаний, поможет обеспечить подотчетность этих компаний и их сотрудников и гарантировать право на эффективные средства правовой защиты для жертв, где бы в мире они ни находились.

Рекомендации для частных охранных компаний и государств

87. С учетом проблем в области прав человека, возникающих в условиях приватизации мест лишения свободы, Рабочая группа выносит для частных охранных компаний и государств следующие рекомендации.

88. Контракты, заключаемые с частными охранными компаниями, действующими в местах лишения свободы, должны соответствовать международным стандартам в области прав человека, в частности Минимальным стандартным правилам Организации Объединенных Наций в отношении обращения с лицами, содержащимися под стражей. Сюда входят правила, касающиеся обращения с лицами, содержащимися под стражей, и заключенными, набора подготовленного и квалифицированного персонала, а также проведения проверок и осуществления контактов с внешним миром.

89. Частные охранные компании должны соблюдать требования о регулярном представлении отчетности и осуществлении эффективного наблюдения, установленные в них контрактах, в которых следует также предусмотреть эффективные средства решения проблемы несоблюдения порядком своих обязательств вплоть до аннулирования контракта.

90. Частные охранные компании должны соблюдать политику должной осмотрительности, которая возлагает на них обязанность проводить расследования в рамках их организации для выявления и расследования случаев нарушений прав человека. Компаниям следует также создать механизмы защиты лиц, сообщающих о правонарушениях.

91. Компании должны в полной мере сотрудничать с любыми внешними механизмами контроля и проверки, созданными для осуществления надзора за их деятельностью.

92. Частные охранные компании должны предоставлять в широкий доступ документацию, касающуюся их контрактов и деятельности, в той же мере, что и государственные структуры с аналогичными функциями.

93. Компании должны создать эффективные механизмы подотчетности, надзора и правовой защиты, включая внесудебные средства правовой защиты, для жертв нарушений прав человека. В контрактах и законодательстве не должно устанавливаться исчерпание договорных и внесудебных средств правовой защиты в качестве предварительного условия для обращения за применением в судебном порядке механизмов подотчетности и средств правовой защиты.
