

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General
18 January 2012
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Девятнадцатая сессия

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав,
включая право на развитие**

**Доклад Специального докладчика по вопросу
о пытках и других жестоких, бесчеловечных или
унижающих достоинство видах обращения
и наказания Хуана Э. Мендеса***

Резюме

В настоящем докладе Специальный докладчик представляет обзор своей деятельности за отчетный период, связанной с посещением стран, ожидающими рассмотрения просьбами о таком посещении, презентациями, консультациями, сообщениями о нарушениях и заявлениями для прессы.

Центральная тема этого доклада – комиссии по расследованию – была выбрана Специальным докладчиком для того, чтобы помочь международному сообществу глубже понять, когда государствам надлежит создавать такие комиссии в ответ на проявления или практику пыток и других форм жестокого обращения. Кроме того, цель доклада состоит в том, чтобы стимулировать дальнейшее обсуждение вопросов о стандартах, касающихся создания и работы комиссий по расследованию, а также взаимосвязи между деятельностью таких комиссий и выполнением государствами своих международно-правовых обязательств в отношении пыток и других видов жестокого обращения.

Специальный докладчик исследует вопрос о сфере деятельности и роли комиссий по расследованию в контексте международных усилий по защите прав человека и воздает должное более ранним работам на эту тему, включая Руководство по эффективному расследованию и документированию пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (Стамбульский протокол) и Обновленный свод принципов защиты и поощрения прав человека посредством борьбы с безнаказанностью. Специальный докладчик дает оценку стоящих перед комиссиями по расследо-

* Представлен с опозданием.

ванию задач и добавленной ценности таких механизмов.

В своем докладе Специальный докладчик также представляет обзор текущей практики комиссий по расследованию на международном, региональном и национальном уровнях. Он отмечает, что, когда возможно, прежде чем создавать международную комиссию, надлежит реализовать потенциал национальных комиссий по расследованию. Согласно анализу Специального докладчика, комиссии могут играть вспомогательную роль, но он подчеркивает, что этот механизм не освобождает государства от их правовых обязательств вести расследования и судебное преследование по делам о пытках и других видах жестокого обращения, а также предоставлять эффективные средства правовой защиты жертвам прошлых нарушений, включая возмещение понесенного ущерба, и принимать меры к предотвращению повторения подобных случаев. Комиссии по расследованию, по сути дела, должны рассматриваться как одно из средств для максимально эффективного выполнения таких обязательств.

Специальный докладчик указывает примеры наиболее успешной практики и рассматривает вопрос об установлении стандартов как об одном из способов определить, когда и каким образом комиссии по расследованию на самом деле способствуют продвижению принципов международного права и помогают государствам и международному сообществу в выполнении своих международно-правовых обязательств. Он выделяет ряд ключевых факторов для создания справедливой, эффективной и бескомпромиссной комиссии по расследованию: наличие ресурсов; выбор между международной и национальной комиссией; состав; мандат, правомочия и компетенция; методология, оценка доказательств; взаимоотношения с органами обвинения и подготовка докладов.

Специальный докладчик приходит к выводу, что комиссии по расследованию являются мощными и гибкими механизмами, способными приносить существенную пользу правительствам, сообществам потерпевших и широкой общественности. Он пытается поощрить использование комиссий по расследованию в полезных целях, одновременно указывая на подводные камни, которых следует избегать.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–2	4
II. Деятельность Специального докладчика.....	3–18	4
A. Сообщения относительно нарушений прав человека	4	4
B. Посещение стран	5	4
C. Просьбы, ожидающие рассмотрения.....	6	5
D. Основные аспекты ключевых выступлений и консультаций	7–15	5
E. Основные заявления для прессы	16–18	6
III. Комиссии по расследованию пыток и других видов жестокого обращения	19–56	7
A. Понимание порядка использования и пределов возможностей комиссий по расследованию и методы их укрепления	19–24	7
B. Цели.....	25–26	9
C. Создание добавленной ценности	27–33	10
D. История и текущая практика	34–46	11
E. Комиссии по расследованию не освобождают государства от их правовых обязательств	47–56	15
IV. Выявление позитивного опыта и установление стандартов деятельности для комиссий по расследованию	57–77	19
A. Ресурсы	58	19
B. Международные комиссии по расследованию в сравнении с национальными	59	20
C. Состав	60–63	20
D. Мандат, правомочия и компетенция	64–65	21
E. Методология	66–67	22
F. Оценка доказательств.....	68	23
G. Взаимоотношения с органами юстиции.....	69–73	23
H. Представление отчетов	74–77	25
V. Выводы	78–79	26

I. Введение

1. Настоящий доклад представляется Совету по правам человека согласно резолюции 16/23 Совета¹.

2. За отчетный период Специальный докладчик по вопросу о пытках и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видах обращения и наказания посетил с визитами Тунис (A/HRC/19/61/Add.1) и Кыргызстан (A/HRC/19/61/Add.2). Была подготовлена краткая сводка представленной государствами и другими заинтересованными сторонами информации, касающейся последующих мер по реализации рекомендаций, которые были даны в ходе миссий по странам за последние 10 лет (A/HRC/19/61/Add.3). Был также представлен документ (A/HRC/19/61/Add.4), содержащий замечания, сделанные Специальным докладчиком в отношении некоторых из дел, нашедших отражение в предыдущих докладах об обменах сообщениями (A/HRC/18/51 и A/HRC/19/44).

II. Деятельность Специального докладчика

3. Специальный докладчик обращает внимание Совета по правам человека на промежуточный доклад (A/65/273), представленный Генеральной Ассамблее в соответствии с ее резолюцией 64/153 и охватывающий деятельность держателя мандата в период с января по июль 2011 года. В настоящем докладе освещаются основные мероприятия, осуществленные мандатариями за период после представления Генеральной Ассамблее промежуточного доклада (A/66/268).

A. Сообщения относительно нарушений прав человека

4. Сообщения, направленные Специальным докладчиком в период с 1 декабря 2010 года по 31 мая 2011 года, и ответы, полученные им в период с 1 февраля по 31 июля 2011 года, отражены в представленном мандатариями специальных процедур докладе об обменах сообщениями (A/HRC/18/51). Сообщения, направленные Специальным докладчиком в период с 1 июня по 31 ноября 2011 года, и ответы, полученные в период с 1 августа 2011 года по 31 января 2012 года, содержатся в докладе об обменах сообщениями (A/HRC/19/44).

B. Посещение стран

5. В 2011 году Специальный докладчик посетил Тунис (A/HRC/19/61/Add.1) и Кыргызстан (A/HRC/19/61/Add.2). С 6 по 15 октября 2011 года он планировал, согласно предварительной договоренности, совершить поездку в Ирак; однако всего за несколько дней до его запланированного визита правительство так и не подтвердило официально ни сроки, ни повестку дня, и миссию, к сожалению, пришлось отменить. Специальный докладчик продолжает переговоры с прави-

¹ Специальный докладчик хотел бы с признательностью отметить великолепную исследовательскую работу, проделанную Эндрю У. Мейки и доктором права Кэтрин Коун, кандидатами из Вашингтонского юридического колледжа Американского университета, и оказанную ими помощь.

тельством Ирака, чтобы попытаться найти альтернативные сроки визита в 2012 году. Он с удовлетворением отмечает официальное подтверждение правительством Бахрейна его визита в эту страну, который состоится в первой половине марта 2012 года. Специальный докладчик также принял приглашение посетить Таджикистан и надеется предпринять эту миссию во второй половине 2012 года.

C. Просьбы, ожидающие рассмотрения

6. Специальный докладчик подтвердил свою заинтересованность в проведении поездок в ряд государств, куда были направлены просьбы о приглашении, ответы на которые пока не получены, включая Кипр (2010 год), Сальвадор (2010 год), Эритрею (2005 год), Эфиопию (2005 год), Гану (2010 год), Гайану (2010 год), Индию (1993 год), Иран (Исламскую Республику) (2005 год), Кению (2010 год), Пакистан (2010 год), Российскую Федерацию (2000 год), Саудовскую Аравию (2005 год), Сирийскую Арабскую Республику (2005 год), Узбекистан (2006 год) и Венесуэлу (Боливарианскую Республику) (2010 год). Специальный докладчик также отправил повторные запросы на Кубу и в Зимбабве, правительства которых передали мандатариям приглашение посетить свои соответствующие страны; однако на сегодняшний день каких-либо дальнейших сообщений относительно возможности организации визита ни от одного из этих государств не поступало. В 2011 году Специальный докладчик обратился с просьбами о посещении с визитами Беларуси, Гватемалы и Марокко (включая Западную Сахару), а также Соединенных Штатов Америки.

D. Основные аспекты ключевых выступлений и консультаций

7. 27 сентября 2011 года Специальный докладчик принял участие в состоявшемся в Вашингтонском юридическом колледже, Вашингтон, округ Колумбия, совещании группы экспертов высокого уровня на тему "Деконструкция смертной казни", на котором рассматривались вопросы о последствиях и применении смертной казни в Соединенных Штатах Америки.

8. В период с 18 по 20 октября 2011 года Специальный докладчик представил Генеральной Ассамблее свой промежуточный доклад (A/66/268) в Центральных учреждениях, где он также принял участие в двух параллельных мероприятиях: одно из них было организовано Постоянным представительством Дании и Международным советом по реабилитации жертв пыток на тему "Реабилитация лиц, переживших пытки", а второе – на тему "Опасное злоупотребление одиночным заключением" – было совместно проведено организациями "Хьюман Райтс Вотч" и "Американский союз защиты гражданских свобод". Он также провел встречи с представителями постоянных представительств Дании и Ирака. Специальный докладчик встретился с представителями неправительственных организаций, выступающих за запрещение пыток по соображениям медицинского характера.

9. 21 октября 2011 года Специальный докладчик и другие мандатарии, участвовавшие в исследовании вопроса о тайном содержании под стражей (A/HRC/13/42), включая Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека в условиях борьбы с терроризмом, Рабочую группу по произвольным задержаниям и Рабочую группу по насильственным или недобровольным исчезновениям, обратились к 59 государствам с письмами-напоминаниями, в которых просили их соответствующие правительства пред-

ставить обновленную информацию о ходе выполнения содержащихся в этом исследовании рекомендаций.

10. В период с 29 октября по 2 ноября 2011 года Специальный докладчик принял участие в ежегодном собрании Международной ассоциации юристов в Дубае. Он выступил по вопросу о последних событиях в Северной Африке и на Ближнем Востоке и их воздействии на ситуацию в области прав человека.

11. 10–11 ноября 2011 года Специальный докладчик выступил с основным докладом на тему "Предотвращение пыток и утверждение принципов человеческого достоинства: от обещаний к действиям" на организованном в Женеве Ассоциацией за предотвращение пыток Глобальном форуме по вопросам реализации Факультативного протокола к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. Он также сделал сообщение на тему "Выработка более инклюзивной стратегии предотвращения пыток". Специальный докладчик, кроме того, провел встречу с представителем Постоянного представительства Кыргызстана в рамках подготовки посещения этой страны.

12. 14 ноября 2011 года в Лондоне Специальный докладчик принял участие в серии совещаний, организованных по тематическому и географическому принципу Международным секретариатом организации "Международная амнистия".

13. 21 и 22 ноября 2011 года Специальный докладчик принял участие в организованном в Буэнос-Айресе Институтом по правам человека Южноамериканского общего рынка (МЕРКОСУР) совместно с федеральными и провинциальными властями и неправительственными организациями Аргентины совещании по вопросам предотвращения пыток. Он также встретился с председателем сенатского Комитета по конституционным правам, чтобы справиться о статусе законопроекта по созданию национального превентивного механизма. Помимо этого, Специальный докладчик принял участие в брифинге для иностранных корреспондентов о состоянии идущих в странах Латинской Америки судебных процессов по делам о грубых нарушениях прав человека, включая пытки.

14. 29 и 30 ноября 2011 года Специальный докладчик выступил участником региональных консультаций со странами Северной и Южной Америки по вопросу об укреплении сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и региональными механизмами по защите прав человека в целях предотвращения пыток и защиты их жертв, особенно лиц, лишенных свободы, которые состоялись в секретариате Межамериканской комиссии по правам человека в Вашингтоне, округ Колумбия.

15. 15 и 16 декабря 2011 года Специальный докладчик принял участие в состоявшихся в Женеве региональных консультациях со странами Европы по вопросу об укреплении сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и региональными механизмами по защите прав человека в целях предотвращения пыток и защиты их жертв, особенно лиц, лишенных свободы. Специальный докладчик также имел встречу с послом Бахрейна.

Е. Основные заявления для прессы

16. 22 августа и 2 декабря 2011 года все мандатарии специальных процедур представили Совету по правам человека на его семнадцатой и восемнадцатой специальных сессиях совместные заявления по вопросу о положении в области прав человека в Сирийской Арабской Республике. Эксперты призывали к принятию мер, в том числе по прекращению насилия и репрессий, обеспечению

доступа к средствам массовой информации, проведению независимого, тщательного и незамедлительного расследования предполагаемых нарушений, привлечению к ответственности лиц, виновных в совершении грубых нарушений прав человека, а также предоставлению правовой помощи и надлежащей компенсации за понесенный ущерб потерпевшим и членам их семей.

17. 22 сентября 2011 года Специальный докладчик совместно со Специальным докладчиком по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях, Специальным докладчиком по вопросу о положении в области прав человека в Исламской Республике Иран и Специальным докладчиком по вопросу о независимости судей и адвокатов выступил с осуждением публичной казни через повешение 17-летнего несовершеннолетнего и продолжения иранскими властями практики предания казни людей, обвиняемых в преступлениях, связанных с наркотиками. Эксперты призвали к немедленному введению моратория на смертную казнь, в частности, по делам, связанным с наркотиками, и по делам несовершеннолетних.

18. 18 октября 2011 года Специальный докладчик призвал к введению запрета на одиночное заключение на неопределенные сроки и длительное одиночное заключение, которое он определил как заключение на любой срок свыше 15 дней. Специальный докладчик также призвал прекратить практику одиночного заключения при взятии под стражу до начала судебного процесса исключительно на основании тяжести якобы совершенного преступления, а также ввести полный запрет на применение одиночного заключения в отношении несовершеннолетних и лиц с психическими нарушениями.

III. Комиссии по расследованию пыток и других видов жестокого обращения

A. Понимание порядка использования и пределов возможностей комиссий по расследованию и методы их укрепления

19. В контексте международной борьбы за права человека комиссии по расследованию выступают в качестве независимых следственных комиссий, создаваемых в ответ на нарушения прав человека, включая пытки, геноцид, внесудебные казни, исчезновения и инциденты, связанные с множественными или резонансными убийствами, но не ограничиваясь ими (A/HRC/8/3, пункт 12). В большинстве случаев комиссии по расследованию создаются по инициативе национальных правительственных структур. В их состав могут входить международные эксперты. В настоящем докладе под определение комиссий по расследованию подпадают национальные следственные комиссии и комиссии по установлению истины, а также расследования, проводимые национальными учреждениями по защите прав человека. Общим знаменателем для комиссий по расследованию и комиссий по установлению истины является стремление привлечь виновных к ответственности и защитить права жертв. В то время как комиссия по расследованию может быть создана в разгар насилия, комиссию по установлению истины можно учредить только по завершении конфликта. Создание как национальных, так и международных комиссий по расследованию часто является результатом согласованных требований со стороны гражданского общества или международного сообщества. Однако международные комиссии по расследованию, как правило, наделяются сравнительно более кратким во времени мандатом, целью которого является выявление закономерностей со-

вершения нарушений на протяжении продолжительного периода вооруженного конфликта.

20. Вообще говоря, пределы расследований, проводимых комиссиями, ограничены во времени и/или географически и часто сводятся к расследованию конкретного события или ряда событий. Комиссиям по расследованию также могут предоставляться более широкие полномочия по составлению отчетов о причинах нарушения и подготовке рекомендаций в отношении институциональных реформ² и предложений по возмещению ущерба потерпевшим в рамках усилий государства по предотвращению подобных нарушений в будущем или по укреплению системы уголовного правосудия.

21. Сегодня комиссии по расследованию по всему миру берут на себя центральную роль в усилиях по борьбе с проявлениями и практикой пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания.

22. В Руководстве по эффективному расследованию и документированию пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (Стамбульском протоколе) представлены исчерпывающие методические рекомендации по соответствующим международно-правовым стандартам и этическим обязательствам в отношении следственных процедур, проведения опросов и сбора как физических, так и психологических доказательств применения пыток, в том числе раздел о комиссиях по расследованию сообщений о пытках и других видах жестокого обращения. Кроме того, восемь принципов, конкретно касающихся комиссий по расследованию, содержатся в Обновленном своде принципов защиты и поощрения прав человека посредством борьбы с безнаказанностью³. Тем не менее вопросы о том, при каких обстоятельствах целесообразно создавать комиссии по расследованию, и о том, каким образом они способны обеспечить уникальные преимущества, по-прежнему обсуждаются недостаточно.

23. Целью настоящего доклада является углубление диалога в международном сообществе по вопросу о комиссиях по расследованию и предоставление рекомендаций о том, когда государствам следует создавать такие комиссии в ответ на проявления или практику пыток и других видов жестокого обращения. При правильном использовании комиссии по расследованию могут стать мощным инструментом для раскрытия и пресечения систематических нарушений; принятия первых шагов в целях удовлетворения права жертв знать правду и определения мер по возмещению нанесенного ущерба после консультации с пострадавшими; обеспечения подотчетности государственных институтов и соблюдения ими международных норм в области прав человека; и поощрения демократического участия граждан, по собственной инициативе, в мониторинге соблюдения прав человека. Кроме того, следственные комиссии могут играть существенную роль в содействии официальному расследованию существующих или унаследованных от прошлого систем пыток и других видов жестокого обращения, прокладывая путь к эффективному и справедливому судебному преследованию. Комиссиями по расследованию, создаваемыми в рамках национальных юрисдикций, а также по инициативе международного сообщества в ситуациях, когда выявление и раскрытие истины считается ключевым фактором сохранения или восстановления мира и безопасности государств, накоплен богатейший опыт. Из этого опыта можно извлечь уроки касательно того, какие

² A/HRC/8/3, пункт 18.

³ E.CN.4/2005/102/Add.1.

факторы ведут к успеху или неудаче в деятельности комиссий по расследованию.

24. По вышеуказанным причинам еще одна цель настоящего доклада заключается в том, чтобы придать импульс дальнейшему обсуждению вопроса о стандартах, применяемых к созданию и функционированию комиссий по расследованию, а также о взаимосвязи между созданием комиссий по расследованию и выполнением государствами своих международно-правовых обязательств в отношении пыток. В число таких обязательств входит обязательство расследовать случаи пыток и других видов жестокого обращения и осуществлять судебное преследование виновных, а также предоставлять эффективные средства правовой защиты жертвам прошлых нарушений, включая возмещение за понесенный ущерб, и предотвращать их повторение⁴.

В. Цели

25. Основная цель, которую, как правило, преследуют комиссии по расследованию, состоит в том, чтобы обнаружить, прояснить и официально признать причины и последствия прошлых нарушений, для того чтобы обеспечить привлечение виновных к ответственности. В этом качестве комиссии по проведению представляют собой механизм по установлению фактов, задачей которого является восстановление точной картины прошлого посредством разъяснения и углубления общественного понимания тех или иных событий или некоего определенного периода времени. Решение этой задачи достигается путем проведения многочисленных опросов и/или предоставления трибуны для публичной дачи показаний широкому кругу заинтересованных сторон, включая потерпевших, свидетелей и государственных должностных лиц. Получаемая в результате уточненная картина прошлого позволяет более детально проанализировать закономерности проявлений насилия, указывает, где именно недостает гарантий против пыток и других видов жестокого обращения, открывает простор для общественного диалога, прежде, возможно, не существовавшего, и исправляет неправильное восприятие общественностью определенных событий или некоего периода времени. Эффективная деятельность комиссий по расследованию может помочь установлению системы ответственности, прокладывая путь для введения действенных стратегий судебного преследования виновных.

26. Комиссии по расследованию могут создаваться также и для решения других задач, включая:

- a) содействие привлечению виновных к ответственности;
- b) реагирование на нужды потерпевших;
- c) выявление институциональной ответственности и подготовку предложений по проведению институциональных, правовых и кадровых реформ⁵;
- d) содействие достижению примирения.

⁴ В своей резолюции 18/7 Совет по правам человека определил мандат Специального докладчика по вопросу о содействии установлению истины, правосудию, возмещению ущерба и гарантиям недопущения нарушений. Держателя мандата Совет назначит на своей девятнадцатой сессии.

⁵ Например, доклад Национальной комиссии по установлению истины и правосудию на Гаити (1995 год) впоследствии использовался для проверки благонадежности новых кандидатов на службу в гражданской полиции.

Действительно, работа комиссий по расследованию может способствовать процессу привлечения виновных к ответственности, когда комиссии делятся собранной ими информацией и именами с органами судебного преследования. Хотя собранные комиссиями по расследованию доказательства часто оказываются недопустимыми в суде из-за использования ими более низких стандартов представления доказательств в целях привлечения более широкого круга участников, такие сведения могут использоваться в качестве справочной информации и служить ключом к нахождению дополнительных доказательств⁶.

С. Создание добавленной ценности

27. Когда комиссии по расследованию используются государствами, они могут служить ценным инструментом для содействия выполнению обязательства государства в соответствии с нормами международного права в области прав человека вести следствие и организовывать независимые расследования по делам о пытках, смертях (например, в случае казней без суда) и других зверствах (A/HRC/8/3, пункт 12).

28. Хотя комиссии по расследованию могут отличаться по своему происхождению и кругу полномочий, есть три характерных качества, которые делают их эффективным и уникальным инструментом: они, как правило, создаются для специальных целей и являются автономными и независимыми; кроме того, они ориентированы на интересы потерпевших, что позволяет шире и активнее привлекать жертв к участию в процессе установления фактов и определении элементов, которые должны в первую очередь учитываться при предоставлении компенсаций.

29. Для некоторых потерпевших и других лиц значение публичного раскрытия правды заключается не только в том, что при этом открывается новая информация, но и в том, что появляется форум, на котором официальное признание получают уже известные факты. Ученые, занимающиеся вопросами правосудия в переходный период, подчеркивают, что важность официального признания фактов пропорциональна той степени, в какой прежде эти факты скрывались или оспаривались; тем больше важность и значимость точного и более полного официального раскрытия исторических событий.

30. Комиссии по расследованию, предоставляя потерпевшим возможность публично рассказать свои истории, способны удовлетворить некоторые их потребности в адекватном излечении и средствах правовой защиты. В этом контексте комиссии по расследованию могут также помочь поставить точку в деле членам семей потерпевших. Вообще говоря, комиссии по расследованию, кроме того, представляют свои выводы своевременно, чем подчеркивается ориентация на потерпевших в подходах этого механизма, особенно по сравнению с судебным разбирательством, которое обычно занимает намного больше времени.

⁶ См., например: Inter-American Commission on Human Rights, *Application to the Inter-American Court of Human Rights in the case of Florencio Chitay Nech et al. (Case 12.599) against the Republic of Guatemala* (April 2009); Inter-American Court of Human Rights, *Plan de Sánchez Massacre v. Guatemala*, judgement of 29 April 2004 (Merits), Series C No.105; Inter-American Court of Human Rights, *Maritza Urrutia v. Guatemala*, judgement of 27 November 2003 (Merits, Reparation and Costs), Series C No. 103; and Inter-American Court of Human Rights, *Myrna Mack-Chang v. Guatemala*, judgement of 25 November 2003 (Merits, Reparations and Costs), Series C No.101.

31. Комиссии по расследованию могут создаваться в процессе ликвидации последствий крупных инцидентов, когда имеются сомнения в способности следственных органов быстро, полно и беспристрастно вскрыть коренные причины отдельных крупномасштабных или политически мотивированных преступлений или систематических нарушений. В таких ситуациях, как отмечал предыдущий мандатарий, государственные органы, которые обычно должны организовывать расследование и судебное преследование, не проявляют такого желания или едва ли способны сделать это должным образом⁷.

32. Независимая структура и круг полномочий комиссий по расследованию могут также сделать их пригодными для установления институциональной ответственности и подготовки предложений по проведению реформ. Благодаря многообразию источников доказательств и фактов, представляемых в комиссии по расследованию, они зачастую оказываются в состоянии точно указать на провалы конкретных направлений политики и обнаружить системные недостатки или порочную практику отдельных правительственных учреждений. Наконец, непосредственно занимаясь разбором прошлых нарушений, комиссии по расследованию могут помочь наметить меры по содействию примирению в разделенных обществах.

33. Комиссии по расследованию особенно полезны в случаях отсутствия общедоступной информации о конкретном событии или проблеме, например когда по соображениям, связанным с национальной безопасностью или разведкой, определенная информация считается секретной или предназначенной для служебного пользования. В этих обстоятельствах, для того чтобы были соблюдены принципы конструктивного и значимого участия потерпевших в процессах выяснения фактов, установления истины и привлечения к ответственности виновных, существенно важно обеспечить гарантии права потерпевшего на эффективное расследование и возмещение ущерба. В этом отношении комиссии по расследованию могут помочь обеспечить максимальное раскрытие относящейся к делу информации широкой общественности. В случае получения информации в закрытом порядке комиссия по расследованию может передать выписки из этой информации либо ее резюме на рассмотрение соответствующей судебной инстанции, чтобы убедиться, что утверждение государственных органов о секретном характере определенной информации выдерживает самую строгую проверку.

D. История и текущая практика

34. Историю комиссий по расследованию пыток и других форм жестокого обращения можно проследить, по меньшей мере, на практике специальных открытых разбирательств или королевских расследований определенных вопросов в Соединенном Королевстве в XI веке, а впоследствии и в других странах Содружества. В XIX и XX веках практика официальных расследований получила широкое распространение в Австралии, Канаде, Новой Зеландии и Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии. Комиссии назначались для подготовки рекомендаций правительству по широкому кругу вопросов государственной политики, рассмотрения обвинений в нарушениях со стороны государственных должностных лиц и расследования причин крупных катастроф. Многие другие государства, в том числе Аргентина, Бразилия, Кения, Марокко, Соединенные Штаты Америки, Сьерра-Леоне, Чили, Швеция и Юж-

⁷ A/HRC/8/3, пункт 12.

ная Африка, также в историческом прошлом или в недавнее время создавали комиссии по расследованию заданного состава или наделяли национальные учреждения по защите прав человека мандатом на проведение более систематического расследования обстоятельств конкретных преступлений или событий.

35. В общем, если государства берут на себя обязанность в ответ на предполагаемые нарушения создать комиссию по расследованию, это следует рассматривать как положительное явление, поскольку государства несут ответственность перед международным сообществом за выполнение торжественно взятых на себя обязательств. Тем не менее отдельные государства могут учреждать комиссии в целях создать впечатление, будто ими ведется серьезное расследование, чтобы снизить вероятность принятия мер со стороны международного сообщества. Когда государство учреждает комиссию по расследованию, уместно предположить, что оно действует исходя из добросовестных побуждений, однако в конечном счете его добросовестность должна быть подтверждена результатами работы комиссии.

36. Имеются также примеры, когда успехи комиссий по расследованию оказывались ограниченными в силу других факторов. В 2009 году правительство Шри-Ланки распустило президентскую комиссию по расследованию, созданную для рассмотрения серьезных нарушений прав человека, совершенных с 2006 года. Комиссия не смогла выполнить свой мандат, поскольку в его продлении было отказано из-за отсутствия ресурсов и политической воли⁸. Окончательный доклад комиссии по установлению истины и примирению в Либерии подвергся критике из-за того, что он был плохо подготовлен, в нем не было прозрачного объяснения доказательств, на которых он был основан, а также содержались необоснованные политические рекомендации⁹. Закон, которым была создана комиссия по установлению истины и примирению в Индонезии в 2005 году, был опротестован Конституционным судом на том основании, что предварительное условие предоставления амнистии виновным являлось нарушением прав потерпевших, защищаемых Конституцией Индонезии¹⁰. Комиссия по установлению истины и примирению, созданная в Демократической Республике Конго в 2003 году, страдала рядом критически важных недостатков в своей структуре, в том числе, и прежде всего, отсутствием прозрачности при отборе членов комиссии, в число которых вошли лица, связанные с лицами, причастными к совершению преступлений, подлежавших расследованию¹¹.

1. Международные комиссии по расследованию

37. В последние годы Организация Объединенных Наций назначала несудебные комиссии по расследованию, имевшие различные форматы. Такие комиссии создавались Советом Безопасности в случае, например, Дарфура (резолюция

⁸ См. Amnesty International, "Twenty Years of Make-Believe: Sri Lanka's Commissions of Inquiry", ASA 37/005/2009.

⁹ См. "Beyond the Truth and Reconciliation Commission: Transitional Justice Options in Liberia", International Center for Transitional Justice, May 2010.

¹⁰ См. "Derailed: Transitional Justice in Indonesia Since the Fall of Soeharto", International Center for Transitional Justice and Commission for the Disappeared and Victims of Violence, March 2011. Ознакомиться можно по адресу: http://ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Kontras-Indonesia-Derailed-Report-2011-English_0.pdf.

¹¹ См. "Difficult Peace, Limited Justice: Ten Years of Peacemaking in the DRC", International Center for Transitional Justice, March 2009.

1564 (2004))¹² и Ливана (резолюции 1595 (2005), 1636 (2005) и 1644 (2005)); а также Генеральным секретарем в случае, например, Кот-д'Ивуара¹³, Тимора-Лешти (резолюция 1690 (2006)), Гвинеи¹⁴ и Пакистана¹⁵. Комиссии по расследованию наделялись установленным кругом полномочий, ориентированных на нарушения прав человека и норм гуманитарного права¹⁶.

38. В последнее время предметом рассмотрения ряда комиссий по расследованию, учрежденных Советом по правам человека, стали также восстания "арабской весны" и последующие жестокие репрессии. Например, своей резолюцией S-15/1 Совет учредил независимую комиссию для расследования утверждений о нарушениях норм международного права в области прав человека в Ливийской Арабской Джамахирии, установления фактов и определения виновных, а также вынесения рекомендаций в отношении мер по их привлечению к ответственности¹⁷. Своей резолюцией S-16/1 Совет создал независимую международную комиссию по расследованию утверждений о нарушениях международного права в области прав человека в Сирийской Арабской Республике, совершенных в период с марта 2011 года¹⁸.

39. Совет по правам человека также в 2009 году утвердил мандат миссии по установлению фактов в отношении конфликта в Газе¹⁹ и в 2012 году – миссии по установлению фактов в отношении событий в Сирийской Арабской Республике²⁰.

2. Региональные комиссии по расследованию

40. Совет Европы создает комиссии по расследованию, наделяемые различными мандатами, под руководством различных органов²¹. В 2006 году Европейским парламентом была учреждена комиссия по расследованию в составе 46 членов для рассмотрения утверждений об использовании европейских стран Центральным разведывательным управлением Соединенных Штатов для перевозки и противозаконного содержания под стражей заключенных²². В 2009 году

¹² Комиссия рекомендовала Совету Безопасности передать ситуацию в Дарфуре на рассмотрение Международного уголовного суда в Гааге.

¹³ S/2004/384.

¹⁴ S/2009/693.

¹⁵ S/2010/191.

¹⁶ Организация Объединенных Наций также поддерживает комиссии по установлению истины; см., например, Комиссию по расследованию совершенных в прошлом нарушений прав человека и актов насилия, которые причинили страдания населению Гватемалы, которая опубликовала свои выводы в 1999 году, и комиссию по установлению истины в Сальвадоре, учрежденную в соответствии с мирными соглашениями от 16 января 1992 года, положившими конец войне.

¹⁷ Комиссия опубликовала доклад (A/HRC/17/44) и выпустит окончательный доклад в марте 2012 года.

¹⁸ Комиссия опубликовала доклад (A/HRC/S-17/2/Add.1) и представит письменное дополнение к текущему докладу Совету по правам человека на его девятнадцатой сессии.

¹⁹ A/HRC/12/48.

²⁰ A/HRC/18/53.

²¹ См. Council of Europe Parliamentary Assembly, "Setting up an independent European commission of inquiry into serious allegations of grave human rights violations", 7 April 2011.

²² Результаты этого расследования и других национальных и международных расследований были рассмотрены четырьмя мандатариями специальных процедур (A/HRC/13/42).

в своем выступлении в Европейском парламенте эксперт по международному праву Антонио Кассезе призвал создать в Европе постоянную следственную комиссию, чтобы способствовать проведению оперативных расследований по вопросам о том, действительно ли имели место пытки или иные международные преступления.

3. Национальные комиссии по расследованию

41. Ряд современных национальных комиссий по расследованию был создан для рассмотрения вопросов, касающихся тайных операций государств и их соучастия в применении пыток в период после террористических актов 11 сентября 2001 года²³. Двумя из таких комиссий по расследованию являются Комиссия по расследованию положения заключенных в Соединенном Королевстве (широко известная как комиссия Гибсона) и Комиссия по расследованию действий канадских должностных лиц в связи с делом Махера Арара в Канаде (также называемая комиссией по делу Арара).

42. Комиссия Гибсона была создана в целях исследования вопросов о том, были ли, и в какой мере, органы государственной безопасности и разведки вовлечены или иным образом причастны к ненадлежащему обращению с заключенными, содержащимися под стражей другими государствами в рамках контртеррористических операций в период после терактов 11 сентября 2001 года, или к их выдаче. Ряд неправительственных организаций критиковали эту комиссию за отсутствие прозрачности в ее работе и недостаточные возможности участия в ней потерпевших и других третьих сторон²⁴.

43. Комиссия по делу Арара была учреждена для расследования обстоятельств задержания Махера Арара в 2002 году во время транзита через Нью-Йорк и его последующей выдачи в Сирийскую Арабскую Республику, где его подвергали пыткам. В своем докладе Комиссия признала, что в отношении г-на Арара были совершены неправомерные действия, и внесла рекомендации касательно возможных средств правовой защиты; она также провела обзор политики и деятельности Королевской канадской конной полиции и внесла рекомендации в отношении механизмов обмена информацией и надзора для агентств по охране национальной безопасности, включая специальные директивы, направленные на обеспечение подотчетности и предупреждение любого возможного их соучастия в применении пыток в будущем.

44. Во время предпринимаемых мандатарием поездок в страны сообщения о пытках, поступающие из национальных источников, таких как официальные комиссии по расследованию, подвергаются анализу в попытке подтвердить сообщения о пытках и других видах жестокого обращения²⁵. В мае 2011 года Специальный докладчик нанес визит в Тунис, чтобы совместно с временным правительством исследовать, какие нарушения были совершены прежним режимом, оценить нарушения, совершенные в переходный период при переходном правительстве, и наметить меры, которые необходимо предпринять для преду-

²³ Многие другие современные национальные комиссии по расследованию занимаются другими вопросами; например, в Гватемале, комиссия, опубликовавшая свой окончательный доклад в 1999 году, исследовала характерные особенности и причины гражданской войны начала 1980-х годов.

²⁴ См., например, совместное письмо от 3 августа 2011 года, адресованное Комиссии по расследованию положения заключенных. Ознакомиться можно по адресу: www.amnesty.org/en/library/asset/EUR45/010/2011/en/daf5cd13-dea8-47d2-99d2-6628b963f511/eur450102011en.pdf.

²⁵ См. E/CN.4/1997/7, приложение.

преждения пыток и других видов жестокого обращения в будущем. В своем докладе по этому вопросу (A/HRC/19/61/Add.1) Специальный докладчик упоминает о "национальной комиссии для установления фактов злоупотреблений и нарушений в период с 17 декабря и до устранения их причины" и рекомендует усовершенствовать используемую комиссией методологию установления фактов, в частности, в отношении мер, которые могут быть приняты в целях более эффективного сохранения собранных доказательств.

45. В ответ на международное давление президент Кыргызстана после консультаций с Европейским союзом, Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе и Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека учредил комиссию по расследованию событий на юге Кыргызстана. Специальный докладчик отметит эти обстоятельства в своем будущем докладе по Кыргызстану по итогам его визита в декабре 2011 года. Он также учтет реакцию правительства при выработке своих рекомендаций, которые, помимо прочих вопросов, входящих в сферу действия его мандата, будут предусматривать проведение расследования июньских событий 2010 года в Оше и близлежащих областях.

46. В Бахрейне следственная комиссия была создана королевским приказом № 28 в ответ на события февраля–марта 2011 года и последующего периода для расследования утверждений о нарушениях международных прав человека и выработки рекомендаций. Откликаясь на доклад комиссии, опубликованный в ноябре 2011 года, правительство инициировало процесс консультаций с соответствующими субъектами в целях реализации рекомендаций, в том числе касательно рассмотрения всех жалоб на пытки и другие виды жестокого обращения. Специальный докладчик приветствует возможность проверить в рамках своего мандата, как выполняются положения доклада Комиссии, а также содействовать дальнейшему процессу реформ в ходе своего официального визита в Бахрейн в марте 2012 года.

Е. Комиссии по расследованию не освобождают государства от их правовых обязательств

47. Хотя комиссии по расследованию могут помочь государствам в выполнении их международно-правовых обязательств, касающихся пыток и других видов жестокого обращения, создание комиссии по расследованию не умаляет таких правовых обязательств. Поэтому на всех этапах разработки и реализации комиссий по расследованию пыток и других видов жестокого обращения необходимо учитывать существующие международно-правовые рамки. В международном праве признается широкий круг обязательств, возлагаемых на государства, и соответствующих прав, предоставляемых потерпевшим в результате пыток и других видов жестокого обращения. В Международном пакте о гражданских и политических правах, Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания и учредительных документах региональных систем защиты прав человека²⁶ определе-

²⁶ Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод утверждает, что государства обязаны провести расследование как в контексте реализации прав и свобод, закрепленных в Конвенции, так и в случаях, когда проведение эффективного расследования требуется в рамках обеспечения действенных средств правовой защиты. В Африканской хартии прав человека и народов устанавливается обязательство государств обеспечить осуществление прав, обязанностей и свобод, закрепленных в Хартии, которая требует расследования утверждений о нарушениях прав человека. В Американской конвенции о правах человека указывается, что положение о полном

ны шесть взаимосвязанных обязательств государств. В целом этими обязательствами являются: а) обязанность защищать от жестокого обращения со стороны государственных и частных субъектов; б) обязанность вести расследование; с) обязанность принять и обеспечить соблюдение законодательства, вводящего уголовную ответственность за применение пыток; d) обязанность исключать показания, полученные с помощью пыток и других видов жестокого обращения, из доказательств вины обвиняемого в ходе уголовных процессов; е) обязанность вести обучение персонала и обеспечивать процессуальные гарантии; и f) обязанность предоставлять компенсацию и возмещение ущерба потерпевшим. Эффективные комиссии по расследованию неизменно помогают государствам в выполнении каждого из этих обязательств, все из которых остаются в силе независимо от объема мандата или круга ведения комиссии.

48. Прямое обязательство государств расследовать грубые нарушения правовых норм в области прав человека и серьезные нарушения норм международного гуманитарного права²⁷ неразрывно связано с обязательством осуществлять уголовное преследование, а также с правом на установление истины²⁸. В своей судебной практике Комитет по правам человека регулярно ссылается на обязательство государств-участников Международного пакта о гражданских и политических правах расследовать нарушения прав человека и наказывать за их совершение²⁹. В Основных принципах и руководящих положениях, касающихся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права Генеральная Ассамблея заявила, что обязательство осуществлять международные нормы в области прав человека и нормы международного гуманитарного права включает обязанность проводить эффективные, незамедлительные, тщательные и беспристрастные расследования по фактам нарушений и, когда это целесообразно, принимать меры против предполагаемых виновников в соответствии с нормами национального законодательства и международного права. Более того, государства обязаны проводить расследования и, при наличии достаточных улик, подвергать судебному преследованию лиц, предположительно совершивших эти нарушения, а в случае доказанности вины – наказывать виновных³⁰.

49. Статья 12 Конвенции против пыток прямо обязывает участвующие государства расследовать все утверждения о пытках, указывая, что каждое государство-участник обеспечивает, чтобы его компетентные органы проводили быстрое и беспристрастное расследование, когда имеются достаточные основания полагать, что пытка была применена на любой территории, находящейся под его юрисдикцией. В своем замечании общего порядка № 20 Комитет по правам человека заявил, что в целях обеспечения эффективного использования средств правовой защиты в связи с сообщениями о пытках и других видах жестокого обращения, представляющих собой нарушение статьи 7, требуется их безотлагательное и беспристрастное расследование компетентными органами. Кроме

осуществлении признанных в Конвенции прав и свобод создает для государств позитивную обязанность расследовать нарушения.

²⁷ См. A/HRC/18/25.

²⁸ См. E/CN.4/2006/9.

²⁹ *Абубакар Амиров против Российской Федерации*, сообщение № 1447/2005, заключение, принятое 2 апреля 2009 года, пункт 11.2; *Орли Марселлана и Даниэль Гуманой против Филиппин*, сообщение № 1560/2007, заключение, принятое 30 октября 2008 года, пункт 7.2.

³⁰ Резолюция 60/147 Генеральной Ассамблеи, приложение, подпункт b) пункта 3 и пункт 4.

того, закрепленное в статье 2 Международного пакта о гражданских и политических правах право на предоставление эффективных средств правовой защиты в широком понимании предполагает обязательство провести расследование.

50. Комитет по правам человека в своем замечании общего порядка № 31 отметил, что, помимо создания государствами надлежащих судебных механизмов, для выполнения общего обязательства оперативно, тщательно и эффективно расследовать заявления о нарушениях с помощью беспристрастных органов особенно необходимы соответствующие административные механизмы. Отказ государства-участника расследовать сообщения о нарушениях может само по себе считаться отдельным нарушением Пакта.

51. В соответствии с Принципами эффективного расследования и документирования пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания основными целями эффективного расследования и документирования пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания являются:

a) выяснение фактов и установление и признание индивидуальной и государственной ответственности перед жертвами и членами их семей;

b) определение необходимых мер во избежание рецидивов;

c) содействие судебному преследованию и/или, в соответствующих случаях, дисциплинарному наказанию лиц, вина которых установлена в ходе расследования, и указание на необходимость полного возмещения и компенсации со стороны государства, включая справедливую и адекватную финансовую компенсацию и предоставление средств для лечения и реабилитации³¹. В число характерных признаков эффективного расследования входят создание механизма, правомочного принимать и расследовать жалобы³², наличие компетентного и беспристрастного следственного аппарата, тщательное документирование совершенных преступлений³³, а также обеспечение надлежащей защиты потерпевших, свидетелей и лиц, проводящих расследование³⁴. Разрешать замешанному в деле публичному должностному лицу сохранять занимаемую должность впредь до завершения расследования и любого последующего судебного или дисциплинарного разбирательства следует только в случае, если выдвигаемое обвинение явно необосновано³⁵.

52. Информация, обнаруживаемая комиссиями по расследованию, по своему объему и типам зачастую отличается от информации, раскрываемой в рамках официального уголовного расследования и судебного преследования. Поскольку судебное преследование имеет целью выполнение обязательства государства по установлению личной ответственности, оно может проливать свет лишь на ограниченный объем и типы информации. После передачи заявлений о пытках и других видах жестокого обращения компетентным органам в целях осуществления уголовного преследования результаты последующего расследования не всегда в полном объеме раскрываются для сведения общественности³⁶. Притом что главной задачей комиссий по расследованию является привлечение к ответ-

³¹ Резолюция 55/89 Генеральной Ассамблеи, приложение, пункт 1.

³² E/CN.4/2003/68.

³³ A/62/221, пункт 52.

³⁴ Резолюция 55/89 Генеральной Ассамблеи, подпункт b) пункта 3.

³⁵ E/CN.4/2003/68, пункт 2.

³⁶ *Конвенция против пыток* и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, статья 7.

ственности виновных, они также глубже и шире исследуют соответствующие факты и обстоятельства, которые привели к нарушениям, чем это обычно делается следственными органами судебной власти. Таким образом, комиссии по расследованию могут способствовать установлению более полной картины того, как и почему применялись пытки, не только на основе анализа личностных, правовых и политических последствий государственной политики, допускающей применение пыток, но также помогая осознать более широкие закономерности совершения нарушений, причастности к ним и ответственности на институциональном уровне и ответственности руководителей, а также дают ценную дополнительную информацию и помогают найти свидетелей (см., например, материалы комиссии Гибсона).

53. Комиссии по расследованию могут дополнять функции органов судебного преследования³⁷, поскольку они могут пользоваться информацией, не допустимой в суде, так как их критерии доказательности являются менее строгими. Например, ввиду более мягких критериев доказательности в комиссиях по расследованию обычно считаются допустимыми показания с чужих слов. Аналогичным образом, требуемое бремя доказывания часто является не таким жестким, как это было бы в рамках уголовного процесса; например, в противовес доказанности при полном отсутствии оснований для сомнения в ней достаточным может считаться наличие более веских доказательств. Более того, в отличие от более формальной процедуры снятия показаний под присягой, обычно требуемой в традиционных судах, в комиссиях по расследованию людям, как правило, предлагается дать показания или представить письменные заявления добровольно³⁸.

54. Комиссии по расследованию также могут оказывать непосредственную помощь в осуществлении судебного преследования, предоставляя органам юстиции собранную соответствующей комиссией информацию. Информация, полученная из заключительного доклада комиссии, может послужить полезным, пусть даже и не полностью исчерпывающим, средством доказывания в ходе официального слушания дела потерпевшего в суде. Например, выводы комиссии могут дать представление о роли, которую играли в применении пыток государственные должностные лица, и о степени их соучастия. Во всех случаях, когда комиссия по расследованию получает сообщения о применении пыток и других видов жестокого обращения государственными или негосударственными субъектами, такое обвинение и все относящиеся к делу доказательства должны быть в обязательном порядке переданы на рассмотрение соответствующих органов юстиции для возбуждения официального судебного расследования и, при необходимости, уголовного преследования.

55. Если работа комиссии по расследованию предшествует официальному уголовному преследованию или если оба этих механизма существуют одновременно, необходимо позаботиться о гарантиях того, чтобы работа комиссии никоим образом не препятствовала действиям органов юстиции³⁹. При создании международной следственной комиссии для расследования убийства бывшего

³⁷ Комиссия по установлению истины и примирению в Сьерра-Леоне сосуществовала с учрежденным совместно правительством Сьерра-Леоне и Организацией Объединенных Наций Специальным судом по Сьерра-Леоне, на который возлагались функции по привлечению к судебной ответственности лиц, в наибольшей степени ответственных за совершение международных преступлений в ходе конфликта.

³⁸ См. УВКПЧ, "Инструменты обеспечения господства права в постконфликтных государствах: меры судебного преследования", Нью-Йорк и Женева, 2006 год, стр. 33.

³⁹ См. E/CN.4/2003/68, подпункт к) пункта 26.

премьер-министра Пакистана Мохтармы Беназир Бхутто Генеральный секретарь согласился с тем, что по своему характеру эта международная комиссия должна являться органом по установлению фактов, а не органом уголовного расследования; обязанность провести уголовное расследование, найти виновных и привлечь их к ответственности остается за компетентными органами власти Пакистана⁴⁰.

56. Кроме того, комиссии по расследованию не правомочны привести в исполнение закон или декрет об амнистии, так как амнистии, "препятствующие наказанию лиц, которые в соответствии с законом могут нести ответственность за военные преступления, геноцид, преступления против человечности и другие массовые нарушения прав человека, не совместимы с обязательствами государств по различным источникам международного права, а также с политикой Организации Объединенных Наций"⁴¹.

IV. Выявление позитивного опыта и установление стандартов деятельности для комиссий по расследованию

57. Богатый опыт создания национальных и международных комиссий по расследованию является источником целого ряда уроков как успешной, так и неудачной практики. Примеры установления стандартов, касающихся учреждения, целей, методов работы и результатов деятельности комиссий по расследованию, приводятся в Стамбульском протоколе и Принципах борьбы с безнаказанностью. Принимая во внимание широкое разнообразие условий, в которых создаются комиссии по расследованию, и целей их создания, эти стандарты следует воспринимать как рекомендации, а не как в полной мере обязательные нормы международного права. Тем не менее важно, чтобы обсуждение стандартов продолжалось в качестве одного из способов определения, когда и каким образом комиссии по расследованию реально способствуют продвижению принципов международного права и помогают государствам и международному сообществу в выполнении их международно-правовых обязательств.

A. Ресурсы

58. Комиссиям по расследованию должны быть предоставлены средства для проведения серьезного и тщательного исследования фактов, большая часть из которых обычно сокрыта или с трудом поддается установлению. По этой причине крайне важно, чтобы комиссии имели в своем распоряжении финансовые ресурсы для оплаты поездок, обеспечения защиты свидетелей, заказа подготовки докладов экспертам и финансирования судебной экспертизы и обследований. Комиссии должны быть в состоянии нанимать сотрудников, заслуживающих доверия и обладающих проверенной профессиональной квалификацией, в том числе юристов-консультантов, которые должны быть защищены от политиче-

⁴⁰ См. доклад Комиссии Организации Объединенных Наций по расследованию фактов и обстоятельств убийства бывшего премьер-министра Пакистана Мохтармы Беназир Бхутто (доступно на сайте www.un.org/News/dh/infocus/Pakistan/UN_Bhutto_Report_15April2010.pdf), стр. v.

⁴¹ См. УВКПЧ, "Инструменты обеспечения господства права в постконфликтных государствах: амнистии", глава V.

ского влияния. Одним из условий при найме персонала должно быть обладание техническими знаниями и опытом следственной работы.

В. Международные комиссии по расследованию в сравнении с национальными

59. В случае, когда это возможно, до создания международных комиссий по расследованию следует пользоваться услугами национальных комиссий по расследованию. Близость к пострадавшему населению часто ведет к повышению уровня легитимности и потенциальной эффективности комиссий по расследованию. Однако в случае, когда государства не располагают необходимыми средствами и/или экспертными ресурсами, им следует обратиться за международной помощью. Международное сообщество обязано создать комиссию по расследованию, используя все разнообразие доступных механизмов, в случае, когда государство не в состоянии разорвать порочный круг безнаказанности, или когда оно не желает или не способно выяснить истину и восстановить справедливость, или когда нарушения прав человека угрожают международному миру и безопасности. Кроме того, международные комиссии по расследованию могут играть важную роль, способствуя проведению последующих национальных расследований.

С. Состав

60. Отбор лиц, избираемых в члены комиссии по расследованию, должен осуществляться на основе критериев, направленных на обеспечение независимости и беспристрастности этого органа⁴². Члены комиссии должны пользоваться в местном сообществе авторитетом и признанием, которые будут внушать доверие общественности. Важно, чтобы члены комиссии были лицами столь высоких моральных и профессиональных качеств, чтобы потерпевшие и свидетели чувствовали, что могут обратиться в комиссию и участвовать в ее работе, не опасаясь, что их показания могут быть использованы в неблагоприятных целях.

61. Желательными для членов комиссий по расследованию могут считаться различные наборы качеств, каждый из которых актуален в конкретных обстоятельствах и соответствует правовой культуре каждого государства. Например, одни государства могут считать желательным обеспечить представительство в комиссии всего политического или идеологического спектра, тогда как другие могут придерживаться противоположной точки зрения. Однако в любых обстоятельствах необходимо, чтобы государства назначали членов комиссий, способных подняться над партийными пристрастиями и в первую очередь приверженных установлению истины. Важно, чтобы в состав комиссий входили лица, имеющие опыт применения методологий установления фактов и оценки качества свидетельских показаний; по этой причине целесообразно включать в них по крайней мере часть действующих или вышедших в отставку судей или обвини-

⁴² В Стамбульском протоколе рекомендуется, что ни один из членов комиссии по расследованию не должен быть связан с организацией, подозреваемой в применении пыток, или каким бы то ни было лицом, политической партией или государственным учреждением, потенциально причастными к применению пыток (пункт 109). В нем также предполагается, что комиссии по расследованию должны состоять не менее чем из трех членов.

телей. В то же время важно, чтобы в составе комиссий был представлен широкий спектр специальных знаний, для того чтобы в их работе можно было опереться на различные толкования основополагающих проблем. Желательно также, чтобы в них входили обладающие высокими моральными качествами представители естественных наук (особенно медицины, психиатрии и криминалистики), а также общественных и гуманитарных наук, включая журналистику.

62. В случае, когда нарушения прав человека носят явную этническую, расовую или религиозную окраску, важно, чтобы в состав комиссий входили люди, которые в полной мере понимают бедственное положение пострадавших сообществ. При всех обстоятельствах особое внимание следует уделять тому, чтобы в состав комиссий входили женщины. Дополнительную ценность имеет включение в состав комиссий лиц, занимающихся гендерной проблематикой, чтобы обеспечить более глубокое понимание того, каким именно образом уязвимые группы, в том числе женщины, дети, лесбиянки, геи, бисексуалы и транссексуалы, лица с ограниченными возможностями и лица, принадлежащие к меньшинствам или коренным народам, страдают от грубых нарушений, включая пытки и другие виды жестокого обращения, и как это отражается на их сообществах. Огромное значение имеет также географическое и межэтническое равновесие в составе комиссии при условии, что ради политического баланса не страдают требования в отношении уровней квалификации и профессионализма.

63. В случае, когда комиссии создаются международным сообществом, назначение их членов в первую очередь должно отражать общепризнанную квалификацию в области международного права. Важным фактором, способствовавшим успеху комиссий, создававшихся в последнее время, являлось наличие предшествующего опыта работы в комиссиях по расследованию.

D. Мандат, правомочия и компетенция

64. Комиссии по расследованию должны создаваться на основе юридического документа, в наибольшей степени отвечающего соответствующим условиям, и отражать большое значение, придаваемое государствами таким следственным органам. Правовой документ об учреждении комиссии по расследованию может быть актом парламента, правительственным распоряжением или указом или решением суда высшей инстанции в порядке осуществления его следственных функций. При всех обстоятельствах в юридическом документе, которым учреждается комиссия по расследованию, необходимо четко определить предусмотренный мандатом круг ведения комиссии, включая четкие временные и/или географические рамки, соответствующие предмету расследования. Мандатом не должен предусматриваться чрезмерно широкий круг нарушений, подлежащих исследованию. В тексте учредительного документа также должны быть четко обозначены рамки расследования с точным указанием событий и вопросов, которые надлежит рассмотреть. Круг полномочий должен быть изложен с использованием нейтральной терминологии, чтобы не создавалось впечатление, что результат предопределен заранее. Комиссии должны обладать достаточной гибкостью, чтобы в исключительных обстоятельствах иметь возможность внести изменения в свой круг ведения при условии, что вновь обнаруженные элементы оправдывают внесение таких поправок, а решение комиссии было публично и прозрачно объяснено⁴³.

⁴³ Стамбульский протокол, пункт 107.

65. В указанном юридическом документе также должны быть четко определены полномочия и сфера компетенции комиссии. Независимо от того, имеют ли выводы комиссии юридическую силу в рамках национальной юрисдикции или представляют собой руководящие принципы для будущих действий государственных учреждений, крайне важно, чтобы комиссии рассматривались в качестве "официальных" органов, наработки и результаты деятельности которых государство обязуется уважать и соблюдать. Комиссия должна иметь право проверять все документы, хранящиеся в государственных органах и архивах, в том числе секретные или для служебного пользования. Комиссии по расследованию должны быть наделены полномочиями вызывать свидетелей повесткой; в качестве альтернативы они должны наделяться полномочиями получать показания путем обращения в суды в целях вызывать свидетелей и вынудить их дать свидетельские показания с учетом права человека молчать, если бы ему пришлось свидетельствовать против самого себя. Эти полномочия должны распространяться на получение ордера на осмотр мест и поиск и изъятие документов и вещественных доказательств. Кроме того, комиссии должны обладать законно предоставленными полномочиями обеспечивать защиту свидетелей, потерпевших и членов их семей от возможных репрессалий за дачу свидетельских показаний⁴⁴.

Е. Методология

66. При выполнении своих функций комиссия должна принять меры к разработке стратегии для эффективного раскрытия любых фактов, имеющих отношение к ее миссии, как она описана в своем мандате. Для обеспечения участия третьих сторон и признания ими используемой комиссией методологии при разработке круга ведения комиссии необходимо вести широкие и подлинные консультации с соответствующими международными и национальными субъектами, включая гражданское общество. Кроме того, для того чтобы заручиться доверием общественности к деятельности и конечным результатам работы комиссии, важно, чтобы для широкой публики были раскрыты ее круг ведения и методы работы.

67. Наиболее предпочтительным является проведение слушаний, открытых для публики, подобных тем, инициаторами которых стали комиссии по установлению истины и примирению, созданные в Южной Африке и Перу⁴⁵. Открытые слушания, в ходе которых потерпевшие и свидетели могут непосредственно обратиться к общественности, выступая лично, имеют решающее значение для достижения понимания общественностью методологии, используемой комиссией по расследованию, и ее доверия к ней. В то же время важно, чтобы в ходе открытых слушаний обеспечивались уважение достоинства каждого потерпевшего и свидетеля и защита прав предполагаемых преступников от любых нарушений презумпции невиновности в соответствии с нормами уголовного права. Предпочтение, отдаваемое открытым слушаниям, не должно мешать делать отдельные исключения для отбора свидетельских показаний при закрытых дверях, как это требуется, например, для сохранения конфиденциальности и обеспечения безопасности потерпевших или свидетелей, или когда делаются

⁴⁴ Там же, пункт 108.

⁴⁵ Однако преступникам не должно быть позволено доминировать в ходе рассмотрения дела или запугивать его участников, чтобы принудить потерпевших простить их в интересах национального примирения.

обоснованные ссылки на интересы национальной безопасности⁴⁶. Ни при каких обстоятельствах ссылки на "государственную тайну" не могут служить оправданием для сокрытия совершаемых нарушений прав человека. Судить о необходимости проведения конфиденциальных или закрытых слушаний должны исключительно сами члены комиссии по расследованию. Слушания должны быть конфиденциальными лишь в исключительных обстоятельствах; в подобных случаях до сведения общественности должно быть доведено точное и прозрачное обоснование такой конфиденциальности.

Е. Оценка доказательств

68. Цели, которые ставятся перед комиссиями по расследованию, оправдывают более гибкий подход к правилам доказывания, в том числе в отношении достоверности свидетельских показаний⁴⁷. При оценке достоверности свидетельских показаний комиссии по расследованию надлежит придавать особый вес подтвержденным показаниям и показаниям, проверенным при перекрестном допросе. Оценивая надежность свидетелей, комиссиям также следует применять общие правила, в частности оценивать их поведение с учетом их чувствительности к культурным и гендерным факторам. Комиссиям всегда надлежит принимать к сведению свидетельские показания, не подвергавшиеся проверке под перекрестным допросом, а также использовать свидетельские показания, которые, будь они представлены в суде, были бы признаны подлежащими исключению как показания с чужих слов.

Г. Взаимоотношения с органами юстиции

69. Самой по себе комиссии по расследованию никогда не бывает достаточно, чтобы в полной мере выполнить обязательства в отношении пыток и других видов жестокого обращения, возлагаемые на государство в соответствии с нормами международного права. Эти правовые рамки требуют, чтобы государства (и, в случае их отказа, международное сообщество) обеспечили установление истины, восстановление справедливости, компенсацию пострадавшим и гарантии недопущения рецидивов за счет проведения глубоких институциональных реформ. Политика или практика, направленная на достижение одной из этих целей в ущерб другим, являлась бы нарушением общепризнанных правовых обязательств.

70. Поэтому комиссии по расследованию следует рассматривать как дополнение к другим механизмам, в том числе к механизмам уголовного расследования и судебного преследования преступников, предоставления возмещения ущерба потерпевшим, а также всесторонних институциональных реформ, включая проверку благонадежности публичных должностных лиц. Когда комиссии по расследованию задействуются одновременно с органами юстиции, они играют очень важную роль в создании более полной и нюансированной картины политических решений (принятых как открыто, так и тайно), которые

⁴⁶ Комиссия по делу Арара заслушала показания 85 свидетелей в открытых заседаниях. Инструкции по работе с информацией, подпадающей под действие Закона о соблюдении конфиденциальности в интересах национальной безопасности, были изложены в правительственном декрете, которым учреждалось расследование. См. the Report of the Events Relating to Maher Arar: Analysis and Recommendations, Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, 2006, sect. 3.2.

⁴⁷ Стамбульский протокол, пункт 117.

привели к возникновению системы пыток и других видов жестокого обращения. Первейшая обязанность комиссии по расследованию состоит в скрупулезном и всестороннем исследовании и раскрытии фактов, чтобы можно было выявить точные сведения о кампании применения пыток, защитить их от подделки или уничтожения и довести до сведения общественности. Этот процесс установления истины требует строгого соблюдения руководящих принципов, изложенных в Стамбульском протоколе. Информация, собранная комиссией по расследованию, также может служить ориентиром для выработки стратегии следственных и судебных органов, не подменяя их. Кроме того, выводы комиссии по расследованию могут стать основанием для принятия политических решений органами исполнительной или законодательной власти, которые не должны зависеть от исхода судебных процессов. Таким образом, выводы и рекомендации комиссий по расследованию в будущем могут способствовать заполнению пробелов в сфере защиты прав человека без ущерба для установления индивидуальной вины или невинности, которые могут быть определены только судом.

71. В странах, выходящих из постконфликтных ситуаций или возрождающихся после правления репрессивных режимов, необходимо определить в качестве первоочередной задачи проведение реформы судебной системы, чтобы суды можно было считать достаточно независимыми, беспристрастными и эффективными для выполнения обязательства государства привлекать преступников к судебной ответственности и гарантировать справедливое рассмотрение дел в суде. В таких обстоятельствах привлечение комиссии по расследованию в качестве первого шага в процессе установления истины и справедливости может быть не только полезным, но и необходимым.

72. Во всех случаях, однако, необходимо предпринять определенные шаги, для того чтобы деятельность комиссии по расследованию не ставила под угрозу стандарты надлежащей уголовно-правовой процедуры, в том числе, что немаловажно, права потенциальных подсудимых по уголовным делам. Комиссиям по расследованию не следует идентифицировать лиц как подлежащих привлечению к уголовной ответственности за деяния, описанные в окончательном докладе, если это нарушает права указанных лиц, в отношении которых должна действовать презумпция невинности, и может привести дополнительное предубеждение в любое последующее официальное уголовное расследование или судебное преследование. "Называть имена" может быть допустимо, но не в обвинительной манере и не утверждая непременно, что данное лицо должно понести уголовную ответственность⁴⁸. Однако, если комиссия установит, что доказательства убедительно свидетельствуют об участии одного или нескольких лиц в совершении преступлений, на которые распространяется ее мандат, она обязана представить их имена и относящуюся к делу информацию или доказательства в соответствующие органы суда или прокуратуры для принятия последними необходимых мер в соответствии с процессуальными и материальными нормами, касающимися уголовного судопроизводства. Комиссии по расследованию ни при каких обстоятельствах не должны задерживать проведение официальных уголовных расследований и судебного преследования по делам о пытках и других видах жестокого обращения или препятствовать им.

73. В своих рекомендациях комиссии по расследованию должны четко указать, каким образом, как предполагается, их доклады будут использованы дру-

⁴⁸ Как видно, например, из докладов Комиссии по установлению истины в Сальвадоре и Независимой специальной комиссии по расследованию Организации Объединенных Наций по Тимору-Лешти.

гими механизмами, в том числе, хотя и не ограничиваясь этим, механизмами расследования пыток и других видов жестокого обращения и судебного преследования за их применение, обеспечение правовой защиты и возмещения ущерба потерпевшим, а также предупреждения пыток и других видов жестокого обращения.

Н. Представление отчетов

74. Своим учредительным документом комиссия должна быть в явной форме уполномочена публиковать открытые отчеты о сделанных ею выводах⁴⁹. Такие отчеты подлежат опубликованию в качестве официальных документов и абсолютно беспрепятственному широкому распространению. Содержание отчетов должно определяться исключительно членами комиссии и не подлежит никакой предварительной цензуре со стороны каких-либо органов государственной власти. Если члены комиссии согласны не по всем аспектам отчета, несоответствующие особые мнения и совпадающие с позицией большинства мнения отдельных членов комиссии должны быть отражены в тексте отчета⁵⁰. Кроме того, для того чтобы обеспечить доверие общественности к методам работы и выводам комиссии по расследованию, очень важно, чтобы население было заранее информировано, когда следует ожидать публикации окончательного отчета комиссии.

75. Окончательный доклад комиссии по расследованию должен быть всесторонним и охватывать все аспекты ее круга ведения, описанного в правовом документе, которым был учрежден этот орган. Помимо изложения фактов, в докладе комиссии по расследованию должна быть предпринята попытка воссоздать точную картину социальных и политических условий, в которых применялись пытки и совершались другие международные преступления. Исключительно важно, чтобы в отчете были указаны лазейки в организации государственных и частных институтов, которые позволили разрушить систему правовых и процессуальных гарантий и привели к возникновению культуры безнаказанности за преступления, расследуемые комиссией. В докладе должны содержаться конкретные и подробные рекомендации о том, как восстановить систему сдержек и противовесов или "горизонтальной подотчетности" между ветвями власти и эффективное функционирование институтов контроля.

76. Свидетели в своих показаниях часто указывают на ключевых лиц, ответственных за крушение верховенства права, поскольку институты часто приходят в негодность, когда ответственные за них государственные должностные лица перестают выполнять свои обязанности. Тем не менее комиссии следует противиться искушению "назвать всех поименно". Как отмечалось выше, на этих должностных лиц должна распространяться презумпция невиновности, а судить их за их поведение следует судам, а не квазисудебному следственному органу. Это правило распространяется также на тех лиц, чье участие в предполагаемой преступной деятельности было косвенным. Во всех случаях комиссия должна представить имена всех подозреваемых и имеющиеся против каждого из них предварительные доказательства в суды или прокуратуру для совершения соответствующих правовых действий. Если комиссия принимает решение отделить недостатки в работе институтов от потенциальной преступной деятельности и назвать имена лиц, ответственных за первые, ей все равно следует в той или иной мере обеспечить соблюдение надлежащей правовой процедуры

⁴⁹ Стамбульский протокол, подпункт b) пункта 108..

⁵⁰ Там же, пункт 118.

в отношении указываемых таким образом лиц; как минимум, им надлежит предоставить возможность предстать перед комиссией, оспорить утверждения о своем неправомерном поведении и изложить свою собственную версию событий.

77. Доклад комиссии по расследованию должен быть опубликован в форме, доступной возможно более широкой аудитории, и в нем должны содержаться пояснение установленных комиссией фактов по делу и правовой анализ, подтверждающий сделанные ею выводы. В докладе также должны присутствовать подробные рекомендации для всех ветвей государственной власти (или, если это необходимо, для международного сообщества) о том, каким образом могут быть выполнены обязательства соответствующего государства в отношении установления истины, восстановления справедливости, возмещения ущерба пострадавшим и гарантий недопущения рецидивов. Государство в лице своих высших руководителей обязано без промедления отреагировать на публикацию доклада комиссии, указав, принимает оно или отклоняет каждую из рекомендаций, и сопроводив свои заключения тщательно мотивированными объяснениями, а в идеале – и графиком реализации рекомендаций комиссии⁵¹.

V. Выводы

78. Комиссии по расследованию пыток и других видов жестокого обращения являются мощным и гибким механизмом, способным принести существенную пользу правительствам, сообществам потерпевших и широкой общественности. В отличие от других механизмов, обычно задействуемых после поступления заявлений о пытках и других видах жестокого обращения, таких как уголовное расследование и судебное преследование, комиссии по расследованию предоставляют уникальные возможности для более глубокого понимания исходных условий, в которых были совершены нарушения, анализа государственной политики, практики и изъянов существующих институтов, получения правдивых показаний и содействия оздоровлению ситуации в пострадавших сообществах, а также выработки независимыми экспертами рекомендаций в отношении возмещения ущерба и гарантий недопущения рецидивов. Комиссии по расследованию могут также играть важную роль в придании импульса и, в конечном итоге, содействию проведению официальных расследований существующих систем, практикующих пытки и другие виды жестокого обращения, или их последствий, а также подготавливать почву для эффективного и справедливого судебного преследования. В этом смысле комиссии по расследованию могут помочь государствам в выполнении их международно-правовых обязательств в случае поступления сообщений о пытках и других видах жестокого обращения. Однако в отсутствие судебных механизмов сама по себе комиссия по расследованию выполнить обязательства государства не может.

79. Важнейшие руководящие указания в отношении выработки и реализации международной практики для государств, заинтересованных в создании комиссии по расследованию, содержатся в Стамбульском протоколе и Обновленном своде принципов защиты и поощрения прав человека посредством борьбы с безнаказанностью⁵². Настоящий доклад дополняет эти

⁵¹ Там же, пункт 119.

⁵² E.CN.4/2005/102/Add.1.

пользующиеся высоким авторитетом документы и результаты работы, проделанной ранее в рамках специальных процедур, и содержит дополнительные рекомендации и примеры установившейся практики, конкретно касающиеся функционирования комиссий по расследованию пыток и других видов жестокого обращения.
