

**Совет по правам человека****Сорок шестая сессия**

22 февраля — 19 марта 2021 года

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав,
включая право на развитие****Пытки и другие жестокие, бесчеловечные или
унижающие достоинство виды обращения и наказания****Доклад Специального докладчика по вопросу о пытках и других
жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видах
обращения и наказания Нильса Мельцера****Резюме*

В настоящем докладе Специальный докладчик по вопросу о пытках и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видах обращения и наказания оценивает эффективность сотрудничества, продемонстрированного государствами в их ответах и последующих мерах в связи с официальными сообщениями и просьбами о посещении стран, препровожденными Специальным докладчиком, и рекомендует соответствующие меры в целях укрепления взаимодействия государств со Специальным докладчиком в рамках выполнения им своего мандата и улучшения соблюдения государствами обязательств, вытекающих из абсолютного и не допускающего отступлений запрета на применение пыток и других видов жестокого обращения.

* На основании достигнутой договоренности настоящий доклад издается позднее предусмотренного срока его публикации в связи с обстоятельствами, не зависящими от представляющей доклад стороны.



I. Введение

1. Настоящий доклад подготовлен во исполнение резолюции 43/20 Совета по правам человека.

II. Виды деятельности, относящиеся к мандату

2. В 2020 году совместно с другими мандатариями или самостоятельно Специальный докладчик по вопросу о пытках и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видах обращения и наказания направил 207 сообщений от имени лиц, являющихся жертвами пыток и других видов жестокого обращения.
3. В связи с ограничениями на поездки, введенными в связи с пандемией коронавирусного заболевания (COVID-19), посещения стран и другие официальные поездки не могли быть осуществлены в 2020 году, а уже согласованное посещение Мальдивских островов в рамках последующей деятельности было отменено.
4. После представления своего предыдущего доклада Совету по правам человека (A/HRC/43/49) Специальный докладчик принял участие в ряде консультаций, рабочих совещаний и мероприятий по вопросам, относящимся к его мандату, наиболее значимые из которых перечислены ниже.
5. 6 и 7 апреля 2020 года мандатарий, в соответствии с резолюцией 73/304 Генеральной Ассамблеи, участвовал в консультации/вебинаре экспертов по теме: «На пути к прекращению торговли товарами, используемыми в целях пыток: изучение вопроса об осуществимости установления, сфере применения и параметрах возможных общих международных стандартов».
6. 26 июня по случаю Международного дня в поддержку жертв пыток Специальный докладчик принял участие в совместном открытом вебинаре по теме: «Влияние COVID-19 на пытки и жестокое обращение», в ходе которого он рассказал о проблемах, вызванных пандемией COVID-19 в контексте чрезмерного применения силы и актов насилия при принятии чрезвычайных мер на национальном уровне. Вебинар был организован совместно механизмами Организации Объединенных Наций по предупреждению пыток и Ассоциацией за предупреждение пыток.
7. 15 октября Специальный докладчик представил Третьему комитету Генеральной Ассамблеи свой тематический доклад, озаглавленный «Биопсихосоциальные факторы, способствующие применению пыток и жестокому обращению» (A/75/179).
8. 26 ноября Специальный докладчик, в рамках подготовки своего тематического доклада, принял участие в совещании экспертов, которое было организовано Женевской академией в поддержку мандатариев специальных процедур и посвящено теме: «Методы оценки воздействия посещений, рекомендаций и расследований мандатариев специальных процедур».
9. 8 декабря Специальный докладчик выступил перед членами британского парламента в ходе слушаний по вопросу об обращении с Джулианом Ассанжем.

III. Эффективность сотрудничества государств с мандатарием в связи с официальными сообщениями и просьбами о посещении стран

A. Справочная информация

1. Статус запрета на применение пыток и других видов жестокого обращения

10. Всеобщий и абсолютный запрет пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания предусмотрен не только

международным правом прав человека, но и международным гуманитарным правом, беженским правом и международным уголовным правом. Никакие обстоятельства, включая войну, чрезвычайное положение или террористическую угрозу, не могут служить оправданием применения пыток или жестокого обращения. Этот запрет представляет собой общепризнанный основополагающий принцип международного обычного права и поэтому имеет обязательную силу для всех государств, независимо от того, ратифицировали ли они какой-либо из международных документов, эксплицитно кодифицирующий этот запрет, или нет. Таким образом, пытки и жестокое обращение запрещены для всех, везде и при любых обстоятельствах. Несмотря на абсолютный и не допускающий отступлений характер запрета и существование многочисленных национальных, региональных и международных механизмов, которые наблюдают за соблюдением государствами соответствующих обязательств и норм, пытки и жестокое обращение еще далеко не искоренены и по-прежнему практикуются во всех частях мира (см. A/73/207).

11. Запрет пыток и жестокого обращения требует от государств применения целостного подхода к искоренению, предупреждению, расследованию и судебному преследованию любых таких злоупотреблений, а также к обеспечению адекватного и эффективного возмещения ущерба жертвам и их семьям. Это включает обязанность интегрировать все эти элементы в национальное законодательство и политику; применять процедуры осуществления, включая процессуальные гарантии, подготовку сотрудников правоохранительных органов и обеспечение гуманных условий содержания под стражей; и создать механизмы привлечения к ответственности и надзора. Запрет на применение пыток и других видов жестокого обращения применяется независимо от того, были ли эти действия совершены государственными должностными лицами, другими лицами, действующими от имени государства, или частными лицами, а также от того, принимают ли они форму поощрения, приказа, допущения или непосредственного совершения¹. Таким образом, запрет жестокого обращения означает не только негативную обязанность сотрудников государственных органов не участвовать в таких действиях, но и положительную обязанность государства защищать находящихся под его юрисдикцией лиц от действий других частных лиц².

12. Таким образом, помимо обязательства квалифицировать пытки в национальном уголовном законодательстве в качестве отдельного преступления и, в том числе, исключить использование показаний, полученных под пытками, и соблюдать принцип недопустимости принудительного возвращения, на государствах также лежит обязанность проводить оперативные, беспристрастные и эффективные расследования во всех случаях, когда имеются разумные основания полагать, что, возможно, имели место пытки или жестокое обращение. Такие расследования должны проводиться независимыми и квалифицированными лицами с целью определения характера и обстоятельств предполагаемых деяний, установления личности тех, кто несет ответственность за их совершение, обеспечения их преследования и, если их вина будет доказана, назначения им уголовных наказаний, соразмерных тяжести преступления, без какого бы то ни было срока давности.

13. Некоторые государства пытаются оправдать применение пыток или жестокое обращение исключением из сферы действия договорных обязательств «законных санкций»³. Однако любые такие «законные санкции» должны толковаться с точки зрения Минимальных стандартных правил обращения с заключенными Организации Объединенных Наций (Правила Нельсона Манделы) и общего принципа международного права, выраженного в Венской конвенции о праве международных договоров, относительного того, что государство «не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора»⁴. В этой связи Специальный докладчик и предыдущие мандатарии установили, что

¹ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 20 (1992), п. 13.

² Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 31 (2004), п. 8.

³ Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, ст. 1.

⁴ Венская конвенция о праве международных договоров, ст. 27.

некоторые виды практики, включая длительное одиночное заключение и телесные наказания, не могут рассматриваться в качестве законных санкций (см. A/66/268 и A/HRC/13/39/Add.5). Кроме того, некоторые условия и виды практики часто связаны с пытками и жестоким обращением или приводят к ним, включая, например, системы уголовного правосудия, которые чрезмерно полагаются на признания как на основной источник доказательств и поэтому в большей степени подвержены риску использования принудительных методов допроса с целью получения признаний или показаний под давлением (A/71/298, п. 38). Кроме того, пытки и жестокое обращение с большой вероятностью распространены в системах, в которых широко распространена коррупция (см. A/HRC/40/59).

14. При оценке эффективности сотрудничества государств со Специальным докладчиком следует должным образом учитывать тот факт, что она должна измеряться с точки зрения соблюдения государствами на практике принципа запрещения пыток и жестокого обращения, а также вытекающих из этого принципа обязательств по предупреждению, расследованию, судебному преследованию и возмещению ущерба.

2. Мандат Специального докладчика

15. После принятия Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 39/46 от 9 декабря 1984 года Конвенции против пыток, которая стала свидетельством всеобщего признания разрушительных последствий пыток и жестокого обращения для человечества и особой потребности в принятии коллективных мер по искоренению и предупреждению таких актов, Комиссия по правам человека на своей сорок первой сессии приняла резолюцию 1985/33, в которой она впервые назначила Специального докладчика для изучения вопросов, связанных с пытками⁵. В этой резолюции Комиссия постановила, что срок действия мандата составляет один год и что Специальный докладчик, осуществляя свой мандат, будет «запрашивать и получать достоверную и надежную информацию от правительств, а также от специализированных учреждений, межправительственных организаций и неправительственных организаций», и просила «Генерального секретаря призвать все правительства сотрудничать со Специальным докладчиком и помогать ему в осуществлении его задач и представлять всю требуемую информацию». В отличие от договорных органов, которые уполномочены контролировать соблюдение государствами-участниками их договорных обязательств, Специальный докладчик по вопросу о пытках призван изучать вопросы, связанные с запрещением и предупреждением пыток во всех нынешних и будущих государствах — членах Организации Объединенных Наций и независимо от их договорных обязательств.

16. Начиная с 1985 года соответствующие резолюции о продлении мандата Специального докладчика и срока его полномочий с одного года до двух, а затем до трех лет при сохранении ежегодного цикла представления докладов регулярно принимались Комиссией по правам человека, а впоследствии — Советом по правам человека⁶, что подчеркивает важный вклад этого мандата в борьбу против пыток и других видов жестокого обращения. Во всех резолюциях к правительствам были обращены просьбы сотрудничать со Специальным докладчиком, при этом постепенно простая просьба к Генеральному секретарю «призвать все правительства сотрудничать со Специальным докладчиком и помогать ему в осуществлении его задач и представлять всю требуемую информацию» (в резолюции 1985/33 Комиссии) переросла в настоятельный призыв к государствам «сотрудничать в полной мере со Специальным докладчиком и помогать ему/ей в выполнении возложенных на него/нее задач, предоставлять всю запрашиваемую им/ею необходимую информацию и в полной мере и оперативно реагировать на его/ее призывы к незамедлительным действиям и [настоятельный призыв] к тем правительствам, которые еще не ответили на сообщения, препровожденные им Специальным докладчиком, безотлагательно

⁵ В 1986 году мандат был расширен и теперь включает «другие жестокие, бесчеловечные или унижающие достоинство виды обращения и наказания».

⁶ В соответствии с резолюцией 60/251 Генеральной Ассамблеи от 15 марта 2006 года,

представить свои ответы». С момента своего создания Совет по правам человека в своих резолюциях о продлении мандата Специального докладчика напоминал государствам об их обязательствах по искоренению пыток и жестокого обращения, в том числе путем принятия превентивных мер, обеспечения реабилитации жертв и возмещения причиненного им ущерба, а также путем привлечения виновных в актах пыток и жестокого обращения к ответственности.

17. На протяжении последних 35 лет методы осуществления мандата Специального докладчика постепенно менялись. В этой связи в своем докладе по вопросу о правах человека применительно ко всем лицам, подвергаемым задержанию или тюремному заключению в какой бы то ни было форме, в частности: пыткам и другим жестоким, бесчеловечным или унижающим достоинство видам обращения и наказания (E/CN.4/1992/17), представленном в 1994 году Комиссии по правам человека, мандатарий ответил на просьбу одного из государств-членов прояснить процедуру представления призывов к незамедлительным действиям и критерии, используемые Специальным докладчиком при направлении таких призывов правительствам. Ссылаясь на гуманитарный характер призыва к незамедлительным действиям и возможность для правительств изучить вопрос, требующий незамедлительного внимания, и выполнить свои обязательства, вытекающие из международного права, посредством проведения инструктажа осуществляющих задержание органов по вопросам соблюдения прав лиц на физическую и психическую неприкосновенность, Специальный докладчик перечислил ряд факторов, которые мандатарий учитывает при оценке призывов к незамедлительным действиям:

- a) подтвержденная достоверность источника информации;
- b) последовательность представленных сведений;
- c) согласованность этих сведений с информацией по другим делам, касающимся соответствующего государства, доведенной до сведения Специального докладчика;
- d) наличие информации о практике применения пыток, полученной из авторитетных национальных источников, таких как официальные комиссии по расследованию;
- e) выводы других международных органов, таких как страновые докладчики и представители Организации Объединенных Наций, Комитет по правам человека, Комитет против пыток и региональные органы по правам человека, в частности Европейский комитет по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания;
- f) наличие национального законодательства, например законов, допускающих длительное содержание под стражей без связи с внешним миром, что может создавать условия для применения пыток;
- g) прямая или косвенная угроза экстрадиции или депортации в государство или на территорию, где присутствует один или несколько из вышеуказанных элементов.

18. Вышеупомянутые методы осуществления мандата, в частности в отношении действий, предпринимаемых Специальным докладчиком в ответ на утверждения о пытках и жестокое обращение, а также в ответ на призывы к незамедлительным действиям, доведенные до сведения мандатария, изложены Советом по правам человека в его резолюции 43/20, в которой он продлил мандат Специального докладчика; в Кодексе поведения мандатариев специальных процедур (резолюция 5/2 Совета); и в Руководстве по специальным процедурам Совета по правам человека, принятом в июне 2008 года (см. ниже). Эти документы направлены на укрепление сотрудничества между мандатариями и государствами, а также на расширение возможностей мандатариев по выполнению своих функций.

В. Цель и сфера охвата доклада

1. Цель

19. Со времени учреждения мандата Специального докладчика по вопросу о пытках в 1985 году все мандатарии неизменно отмечали резкий контраст между сложными международными и внутренними нормативными и институциональными рамками, созданными государствами для запрещения, предупреждения, расследования и возмещения ущерба в связи с пытками и жестоким обращением, и продолжающейся практикой таких злоупотреблений во всех регионах мира (см. A/73/207).

20. В то же время мандатарии препроводили тысячи официальных сообщений, содержащих индивидуальные утверждения о пытках и жестоким обращении, посетили десятки государств и представляли ежегодные тематические доклады для привлечения внимания Комиссии по правам человека, Совета по правам человека и Генеральной Ассамблеи к общим и сквозным темам и проблемам с целью повсеместного искоренения пыток и жестокого обращения. Некоторые мандатарии также подготавливали на регулярной основе доклады с замечаниями относительно принятия государствами последующих мер в связи с их официальными сообщениями, и в большинстве случаев приходили к выводу, что лишь незначительная часть переданных утверждений была надлежащим образом рассмотрена или иным образом полностью удовлетворена соответствующим государством⁷. Кроме того, некоторые государства, к которым было обращено наибольшее число индивидуальных сообщений, переданных мандатарием, включая многие государства, направившие мандатариям специальных процедур постоянное приглашение, упорно игнорируют и отклоняют просьбы мандатариев о посещении стран или откладывают их рассмотрение, что не позволяет Специальному докладчику проводить на местах объективную оценку соблюдения ими принципа запрещения пыток и жестокого обращения. Это наблюдение вызывает серьезную обеспокоенность в отношении эффективности сотрудничества государств со Специальным докладчиком в рамках его мандата и требует проведения объективной оценки ситуации.

21. В этой связи, спустя 35 лет после учреждения мандата и памятуя о «необходимости эффективно реагировать на достоверную и надежную информацию, которую он [мандатарий] получает»⁸, Специальный докладчик считает, что настало время провести оценку эффективности сотрудничества государств с мандатарием в целях предупреждения и расследования пыток и жестокого обращения, преследования виновных и возмещения ущерба. Цель его настоящего доклада состоит, в частности, в том, чтобы:

- оценить эффективность сотрудничества, продемонстрированного государствами в их ответах, и принимаемых ими последующих мер в связи с официальными сообщениями, а также в связи с просьбами о посещении стран, препровожденными Специальным докладчиком;
- вынести рекомендации как государствам, так и соответствующим механизмам Организации Объединенных Наций в интересах: а) выполнения стандарта «всестороннего сотрудничества», установленного Советом по правам человека в отношении сотрудничества между государствами и мандатарием, и б) обеспечения полного соблюдения государствами их правовых обязательств, вытекающих из всеобщего, абсолютного и не допускающего отступлений запрета пыток и жестокого обращения.

⁷ См. E/CN.4/1989/15, E/CN.4/1990/17, E/CN.4/1991/17, E/CN.4/1992/17, E/CN.4/1993/26, E/CN.4/1994/31, E/CN.4/1995/34, E/CN.4/1996/35 и Add.1 и Corr.1, E/CN.4/1997/7 и Add.1, E/CN.4/1998/38 и Add.1, E/CN.4/2000/9 и Add.5, E/CN.4/2003/68/Add.1, E/CN.4/2004/56/Add.1, E/CN.4/2005/62/Add.1, E/CN.4/2006/6/Add.1, A/HRC/4/33/Add.1, A/HRC/7/3/Add.1, A/HRC/10/44/Add.4 и Corr.1, A/HRC/13/39/Add.1 и Corr.1, A/HRC/16/52/Add.1, A/HRC/19/61/Add.4, A/HRC/22/53/Add.4 и A/HRC/25/60/Add.2.

⁸ Резолюция 1985/33 Комиссии по правам человека, п. 6.

2. Сфера охвата

22. Настоящий доклад охватывает официальные сообщения и просьбы о посещении стран, сопровождаемые Специальным докладчиком в течение первых четырех лет его пребывания в должности, с 1 ноября 2016 года по 31 октября 2020 года. В тех случаях, когда это уместно и конкретно указывается, Специальный докладчик может также рассматривать систематизированную информацию, представленную предыдущими мандатариями, например в докладах, содержащих замечания по сообщениям.

23. Сотрудничество с государствами в ходе официальных посещений стран, проводимых Специальным докладчиком, является предметом отдельного рассмотрения и поэтому не охвачено настоящим докладом, равно как и вопросы, возникающие в связи с принятием государствами последующих мер в связи с конкретными рекомендациями, содержащимися в докладах о посещениях стран. По мнению Специального докладчика, рассмотрение таких вопросов было бы более уместно и конструктивно в рамках двустороннего диалога.

24. Последующая деятельность государств в связи с общими рекомендациями, содержащимися в тематических докладах, представляемых Специальным докладчиком Совету по правам человека и Генеральной Ассамблее, будет предметом отдельных консультаций с государствами, которые будут проводиться в течение 2021 года; в зависимости от результатов они могут потребовать проведения отдельной оценки и представления доклада Совету на более позднем этапе.

С. Методика

25. Для оценки эффективности сотрудничества государств с мандатарием Специальный докладчик анализирует ниже всю имеющуюся информацию, включая полученные от государств ответы на официальные сообщения и просьбы о посещении стран, а также ответы на вопросник, подготовленный для проведения консультаций с государствами с целью систематизации запрошенных данных.

26. В настоящем докладе Специальный докладчик описывает три основных уровня сотрудничества между государствами и мандатарием, а именно: всестороннее сотрудничество, частичное сотрудничество и полное отсутствие сотрудничества. Это различие основывается главным образом на стандартах, установленных Советом по правам человека в его резолюции 43/20, дополненной положениями Руководства по специальным процедурам и Кодекса поведения мандатариев специальных процедур, а также другими соответствующими документами.

27. Хотя резолюции Совета по правам человека являются политически значимыми, но не имеющими обязательной юридической силы, большинство мер по предупреждению, расследованию, судебному преследованию и возмещению ущерба, рекомендованных мандатарием, отражают международно-правовые обязательства, вытекающие непосредственно из абсолютного и не допускающего отступлений запрета пыток и жестокого обращения.

28. В тех случаях, когда официальные сообщения и просьбы о посещении стран представлялись совместно несколькими мандатариями, оценка, приводимая в настоящем докладе, отражает исключительно точку зрения Специального докладчика по вопросу о пытках и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видах обращения и наказания, без ущерба для других оценок, совпадающих с оценкой Специального докладчика, несогласных с ней или дополняющих ее, которые могут быть получены от других независимых мандатариев в связи с некоторыми или всеми этими случаями.

29. Сообщения и просьбы, по которым ведется и активно развивается диалог между соответствующим государством и мандатарием, не оцениваются в настоящем докладе и помечены как «в процессе рассмотрения». Аналогичным образом, в настоящем докладе не будет оцениваться сотрудничество с государствами, которые не получали никаких сообщений или просьб о посещении со стороны Специального докладчика в течение рассматриваемого периода.

D. Справочные нормы

1. Обязанности, вытекающие из мандата

30. Что касается тематической сферы охвата, то мандат Специального докладчика распространяется на любые действия или бездействие, которые могут быть приравнены к пыткам или другим видам жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания в соответствии с применимыми нормами международного обычного и договорного права. В задачи Специального докладчика входит изучение вопросов, касающихся запрещения и предупреждения таких злоупотреблений и возмещения ущерба за них во всех нынешних и будущих государствах — членах Организации Объединенных Наций, независимо от их договорных обязательств и от того, являются ли лица, виновные в совершении вышеупомянутых злоупотреблений, представителями государства или негосударственными субъектами.

31. В своей резолюции 43/20 Совет по правам человека подчеркнул, что мандатарий выполняет свои обязанности в соответствии с резолюциями 5/1 и 5/2 Совета и приложениями к ним. В частности, Совет поручил Специальному докладчику запрашивать, получать и рассматривать информацию, касающуюся вопросов и утверждений о пытках, и принимать на ее основе соответствующие меры; совершать поездки в страны с согласия или по приглашению правительств и продолжать развивать диалог с ними, а также осуществлять контроль за выполнением рекомендаций, вынесенных в докладах по итогам посещения стран; проводить всеобъемлющий анализ тенденций, событий и проблем в связи с борьбой против пыток и жестокого обращения и их предупреждением, и представлять рекомендации и соображения относительно надлежащих мер по предупреждению и искоренению такой практики; выявлять примеры передовой практики по предупреждению, наказанию и искоренению пыток и жестокого обращения, осуществлять обмен такими примерами и содействовать их распространению; учитывать гендерные аспекты и применять подход, ориентированный на жертв; сотрудничать с универсальными, региональными и национальными механизмами, а также с гражданским обществом и поощрять сотрудничество между ними по вопросам, относящимся к его мандату; и представлять доклады обо всей своей деятельности, замечаниях, выводах и рекомендациях Совету по правам человека и раз в год — об общих тенденциях и событиях Генеральной Ассамблеи с целью получения максимальной пользы от процесса представления докладов.

32. Специальный докладчик уполномочен получать сведения из различных источников и действовать на основе достоверной информации путем направления сообщений соответствующим правительствам. Такие сообщения направляются по дипломатическим каналам, если только не была достигнута иная договоренность, в связи с любыми совершенными или предполагаемыми нарушениями прав человека, подпадающими под действие его мандата. Сообщения могут затрагивать: а) дела, касающиеся отдельных лиц, групп или общин; б) общие тенденции и практику нарушений прав человека в конкретной стране или в более широком контексте; или с) содержание существующего законодательства или законопроектов, которые вызывают обеспокоенность⁹.

33. Официальные сообщения не содержат оценочных суждений мандатария соответствующей специальной процедуры и поэтому не носят обвинительного характера. Они не заменяют судебных или иных процедур на национальном уровне. Их основная цель заключается в получении разъяснений в ответ на утверждения о нарушениях и в поощрении мер, направленных на защиту прав человека¹⁰.

34. В свете информации, представляемой правительством в ответ на сообщение, мандатарий может инициировать дальнейшие расследования или вынести

⁹ Руководство для мандатариев специальных процедур Совета по правам человека, пп. 28–29.

¹⁰ Там же, п. 30.

рекомендации или замечания, которые будут опубликованы в соответствующем докладе¹¹.

35. Тексты писем с утверждениями и призывом к незамедлительным действиям остаются конфиденциальными в течение 60 дней, с тем чтобы государства могли представить свой ответ, а затем публикуются на странице веб-сайта специальных процедур, посвященной сообщениям, вместе с любыми полученными ответами.

36. В Руководстве также устанавливаются критерии, на основе которых мандатарии принимают меры, и перечисляются различные виды сообщений, направляемых государствам¹².

2. Обязанности государств

37. Признавая важность работы Специального докладчика по предотвращению пыток и жестокого обращения и борьбе с ними, Совет по правам человека настоятельно призывает государства в первую очередь сотрудничать в полной мере со Специальным докладчиком и помогать ему/ей в выполнении возложенных на него/нее задач, предоставлять всю запрашиваемую им/ею необходимую информацию и в полной мере и оперативно реагировать на его/ее призывы к незамедлительным действиям и настоятельно призывает те правительства, которые еще не ответили на сообщения, препровожденные им Специальным докладчиком, безотлагательно представить свои ответы; положительно реагировать на просьбы Специального докладчика об организации поездок в их страны и установить конструктивный диалог со Специальным докладчиком в отношении запрашиваемых посещений их стран; не допускать каких-либо санкций, репрессалий и запугивания или причинения иного вреда в отношении любых лиц, групп или ассоциаций, включая лиц, лишенных свободы, за то, что они находятся в контакте, пытаются установить контакт или были в контакте со Специальным докладчиком; обеспечить принятие надлежащих последующих мер в связи с рекомендациями и выводами Специального докладчика; и применять в борьбе с пытками и жестоким обращением подход, ориентированный в первую очередь на жертв и учитывающий гендерную специфику.

3. Обязанности Организации Объединенных Наций

38. Наконец, Совет по правам человека просит Генерального секретаря обеспечить в рамках общего бюджета Организации Объединенных Наций выделение Специальному докладчику надлежащего и стабильного числа сотрудников и необходимых технических средств и ресурсов, учитывая выраженную государствами-членами твердую поддержку делу предупреждения пыток и борьбы с ними и оказания помощи жертвам.

39. Как и все другие специальные процедуры Совета по правам человека, мандат Специального докладчика поддерживается Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) посредством тематической работы по установлению фактов, предоставления консультаций по политическим и правовым вопросам, исследовательской и аналитической работы, а также административных и логистических услуг¹³.

Е. Консультации с государствами

1. Вопросник

40. 12 августа 2020 года Специальный докладчик приступил к проведению раунда консультаций с государствами при помощи вопросника, в котором всем государствам — членам Организации Объединенных Наций было предложено:

¹¹ Там же, пп. 28–30 и 36.

¹² Там же, пп. 38–51.

¹³ Там же, п. 21.

- представить информацию о действующих процедурах рассмотрения официальных сообщений и просьб о посещении стран, сопровождаемых Специальным докладчиком;
- оценить эффективность их текущего сотрудничества с мандатарием в отношении официальных сообщений и просьб о посещении стран;
- сформулировать свои рекомендации и просьбы в целях улучшения их текущего сотрудничества и диалога с мандатарием.

41. Вопросник явился для государств возможностью поделиться своими мнениями по рассматриваемым вопросам и тем самым внести вклад в подготовку и информационное обеспечение настоящего доклада. Первоначальным сроком для представления государствами ответов на вопросник являлось 15 октября 2020 года; после письменного напоминания, направленного всем государствам, крайний срок был продлен до 31 октября.

42. Из 195 правительств, к которым обратился мандатарий, 31 (16 процентов) представило ответ, а 164 (84 процента) не ответили¹⁴. Из 31 правительства, ответившего на вопросник, 20 получили от Специального докладчика одно или несколько официальных сообщений, а 11 правительств никогда не получали таких сообщений. Среди ответивших из 195 опрошенных правительств лишь 20 получали сообщения от Специального докладчика. Кроме того, почти все правительства описали свое взаимодействие со Специальным докладчиком как «всестороннее сотрудничество» или иным образом отметили, что они открыты для конструктивного диалога и сотрудничества.

43. Специальный докладчик выражает признательность государствам, представившим ответы на вопросник. В то же время он искренне сожалеет о том, что подавляющее большинство государств, которые чаще всего попадают в поле зрения мандатария, не отреагировали на вопросник и, таким образом, отказались высказывать свое мнение относительно потенциальных проблем, которые могут возникнуть в процессе их сотрудничества с ним.

2. Национальные процедуры

44. Отвечая на первый пункт вопросника, некоторые государства представили общую информацию о проводимой подготовке и законодательных, институциональных и других мерах, принятых на национальном уровне в целях предупреждения и расследования случаев пыток и жестокого обращения, в том числе для ратификации и осуществления Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, Факультативного протокола к Конвенции, а также создания национального превентивного механизма.

45. Лишь 17 государств представили конкретную информацию о национальных процедурах, созданных для рассмотрения утверждений о пытках и жестоком обращении, сопровождаемых Специальным докладчиком, и реагирования на них. Эти процедуры включают, в качестве примера передовой практики, создание специализированного национального механизма (или департамента в рамках соответствующего министерства), который отвечает за координацию представления ответов мандатариям, а также за осуществление последующих мер в связи с рекомендациями, вынесенными всеми правозащитными механизмами Организации Объединенных Наций, что способствует сотрудничеству с мандатариями, может помочь государству в анализе и выявлении систематических нарушений прав человека и вынесению рекомендаций относительно реформ на национальном уровне.

46. Кроме того, 10 государств представили краткую информацию о процедурах, применяемых для оценки просьб Специального докладчика о посещении стран и ответа на них. В общей сложности 14 государств отметили, что они направили

¹⁴ Полученные ответы доступны по URL:
https://ohchr.org/EN/Issues/Torture/SRTorture/Pages/CFI_Effectiveness_of_States.aspx.

постоянные приглашения мандатариям всех специальных процедур. 14 государств не представили никакой информации о рассмотрении просьб Специального докладчика о посещении.

47. Учитывая небольшое число ответов, к сожалению, не удалось провести репрезентативный обзор процедур, используемых государствами для рассмотрения официальных сообщений и просьб о посещении стран, сопровождаемых мандатарием.

3. Самооценка

48. Во втором и третьем пунктах вопросника государствам было предложено провести самооценку своего сотрудничества с мандатарием в связи с официальными сообщениями и просьбами о посещении стран, которые были направлены за последние четыре года. Отвечая на эти вопросы, 13 государств оценили свое взаимодействие со Специальным докладчиком как «всестороннее сотрудничество» или иным образом отметили, что они открыты для конструктивного диалога и сотрудничества. Три из этих государств не получали сообщений от Специального докладчика. Лишь одно государство охарактеризовало это взаимодействие как «частичное» в связи с тем, что правительство не смогло ответить на одно из полученных сообщений. Кроме того, шесть государств отметили, что они не получали никаких сообщений от Специального докладчика, хотя, согласно официальным отчетам, в течение рассматриваемого периода им было предоставлено одно или несколько сообщений.

49. Учитывая небольшое число ответов, к сожалению, не удалось составить репрезентативную картину того, каким образом и на основе каких критериев государства — члены Организации Объединенных Наций проводят самооценку своего сотрудничества с мандатарием в связи с официальными сообщениями и просьбами о посещении стран.

4. Рекомендации и просьбы государств

50. В четвертом пункте вопросника государствам было предложено сформулировать свои рекомендации и просьбы в целях улучшения их текущего сотрудничества и диалога с мандатарием. В ответ пять государств представили рекомендации или сообщили о проблемах в области сотрудничества с мандатарием.

51. В числе проблем государства назвали 60-дневный срок представления ответа на официальные сообщения, которого в некоторых случаях недостаточно для проведения национальных консультаций и расследований, необходимых для подготовки подробного и удовлетворительного ответа. Среди прочих проблем была упомянута нехватка ресурсов для расследования всех утверждений, в частности с учетом количества сообщений, полученных некоторыми правительствами, и предполагаемого дублирования мандата Специального докладчика и мандата договорных органов, таких как Комитет против пыток и Подкомитет по предупреждению пыток.

52. Некоторые государства также обратились к мандатариям с конкретными просьбами, например о том, чтобы: а) мандатарий после получения ответов на официальные сообщения подтверждал, что дело закрыто или требует дополнительной информации; б) при установлении сроков посещения проявлялась большая гибкость с учетом национальных повесток дня; и с) важный диалог и сотрудничество с мандатарием продолжались и вне рамок официальных сообщений и посещений стран.

53. Несмотря на небольшое число полученных ответов, Специальный докладчик должным образом принимает к сведению высказанные замечания и проблемы, о которых сообщили государства, и, насколько это возможно и целесообразно, будет стараться решать их в рамках ресурсов, выделяемых на осуществление его мандата.

Г. Сотрудничество с государствами в связи с официальными сообщениями

1. Статистическая оценка

54. В период с 1 ноября 2016 года по 31 октября 2020 года Специальный докладчик препроводил государствам-членам как в индивидуальном качестве, так и совместно с другими мандатариями 514 официальных сообщений, касающихся утверждений о пытках и жестоком обращении. За тот же период мандатарий также направил 16 сообщений негосударственным субъектам (не включенным в настоящий доклад). По состоянию на 31 декабря 2020 года одно из 514 сообщений, направленных государствам, не требовало ответа (еще один полученный ответ ожидал перевода и поэтому не мог быть оценен). Таким образом, статистическая оценка, приведенная ниже, основана в общей сложности на 512 сообщениях.

55. На основе содержательного анализа сотрудничества, продемонстрированного государствами в связи с каждым из официальных сообщений, препровожденных в течение рассматриваемого периода (включая «призывы к незамедлительным действиям», «письма с утверждениями» и «прочие письма»), и со ссылкой на перечисленные выше соответствующие стандарты, установленные Советом по правам человека, Специальный докладчик хотел бы выделить четыре категории уровня сотрудничества:

- всестороннее сотрудничество;
- частичное сотрудничество;
- отсутствие ответа;
- ожидание ответа (см. соответствующий раздел ниже).

56. Статистический анализ реагирования на 512 сообщений, препровожденных Специальным докладчиком в рассматриваемый период, (см. диаграмму 1 ниже) показывает, что:

- в случае 186 сообщений (36 процентов) не было получено никакого ответа (отсутствие сотрудничества);
- в случае 278 сообщений (54 процента) ответы по тем или иным причинам были признаны неудовлетворительными (частичное сотрудничество);
- в случае 48 сообщений (10 процентов) были получены удовлетворительные ответы (всестороннее сотрудничество).

57. Низкая степень реагирования и сотрудничества, о которой свидетельствуют статистические данные, — это отнюдь не явление последнего времени, она всегда была таковой с момента учреждения мандата Комиссией по правам человека в 1985 году. Еще в самом первом докладе о выполнении мандата, представленном Комиссии (E/CN.4/1986/15), Специальный докладчик подчеркнул, что хотя он препроводил утверждения о пытках 33 правительствам, лишь 11 из них ответили на его просьбы о представлении информации. Всеобъемлющие доклады по итогам наблюдений, подготовленные другими предыдущими мандатариями, указывают на то, что с точки зрения степени реагирования и сотрудничества процентное соотношение сообщений в прошлом было аналогичным.



58. Более подробный продольный анализ препровожденных государствам сообщений в разбивке по календарным годам (в период с 1 января 2017 года по 31 октября 2020 года) указывает на колебания количества официальных сообщений параллельно с колебаниями объема имеющихся ресурсов и изменениями в частоте официальных поездок, особенно во время пандемии коронавирусного заболевания (COVID-19) в 2020 году. Однако примечательно, что процентное соотношение основных категорий уровня сотрудничества оставалось на протяжении всего рассматриваемого периода неизменным, что, как представляется, говорит об устойчивости тенденции (см. диаграмму 2 ниже).



59. Наконец, следует отметить, что уже давно более трети (36 процентов) официальных сообщений, препровождаемых государствам мандатарием, остается без ответа («отсутствие сотрудничества»); ответы на еще 54 процента сообщений по тем или иным причинам признаются неудовлетворительными («частичное сотрудничество»); и лишь ответы на 10 процентов сообщений являются полностью удовлетворительными, т. е., в соответствии с просьбой или рекомендацией мандатария, в них надлежащим образом рассматриваются утверждения о пытках или жестоком обращении («всестороннее сотрудничество»).

2. Разъяснение по существу

60. В соответствии со стандартами, установленными Советом по правам человека, категории уровня сотрудничества, которые были определены и использованы в настоящем докладе, различаются между собой по следующим критериям:

a) всестороннее сотрудничество: полные и оперативные ответы, которые содержат всю запрошенную информацию и свидетельствуют о принятии надлежащих последующих мер в связи с рекомендациями и выводами Специального докладчика, включая, как минимум, доказательства начала осуществления всех необходимых мер по предупреждению, расследованию, судебному преследованию и возмещению ущерба в соответствии с применимыми нормами международного права;

b) частичное сотрудничество: ответы, которые не отвечают ни одному из критериев, описанных в подпункте a) выше, но в которых, по крайней мере, подтверждается получение сообщения или другая форма диалога между правительством и Специальным докладчиком;

c) отсутствие сотрудничества: отсутствие ответа или отказ представлять ответ на официальные сообщения, препровожденные Специальным докладчиком;

d) ожидание ответа: правительство либо представило своевременный и конструктивный ответ на сообщение, который еще не переведен, и, следовательно, до сих пор не получил оценки; либо выразило искреннее намерение представить запрошенную информацию или принять рекомендованные меры и с этой целью запросило у мандатария дополнительную информацию или дополнительные разъяснения.

61. Если категории «всестороннее сотрудничество», «отсутствие сотрудничества» и «ожидание ответа» не нуждаются в пояснениях и вряд ли могут породить серьезные вопросы, противоречия или другие разногласия, то различие между «всесторонним» и «частичным» сотрудничеством заслуживает более подробного рассмотрения. В частности, как представляется, существует значительное расхождение между стандартами, установленными для «всестороннего сотрудничества» с мандатарием Советом по правам человека, и самооценкой государств, что находит отражение не только в их ответах на вопросник, но и, что еще более важно, в их ответах на официальные сообщения, препровождаемые мандатарием.

3. Различие между «всесторонним» и «частичным» сотрудничеством

62. Как отмечалось выше, Совет по правам человека определил совокупные критерии «всестороннего сотрудничества» с мандатарием, а именно: полные и оперативные ответы, которые содержат всю запрошенную информацию и свидетельствуют о принятии надлежащих последующих мер в связи с рекомендациями и выводами Специального докладчика, включая, как минимум, доказательства начала осуществления всех необходимых мер по предупреждению, расследованию, судебному преследованию и возмещению ущерба в соответствии с применимыми нормами международного права.

63. На практике только ответы, отвечающие критериям «всестороннего сотрудничества», могут обеспечить надлежащее расследование утверждений, препровожденных Специальным докладчиком, и принятие всех необходимых и надлежащих мер по предупреждению, преследованию и возмещению ущерба в полном соответствии с абсолютным и не допускающим отступлений запретом пыток и жестокого обращения.

64. К сожалению, более 80 процентов ответов государств на официальные сообщения Специального докладчика не соответствуют этому стандарту. 36 процентов сообщений остаются без ответа («отсутствие сотрудничества»), а в случае еще 54 процентов сообщений препровожденные утверждения не рассматриваются должным образом («частичное сотрудничество»). Разумеется, что непредставление правительствами ответов на официальные сообщения Специального докладчика всегда вызывает серьезные сомнения в их приверженности запрету пыток и жестокого обращения. Ответы, подпадающие под категорию «частичное

сотрудничество» требуют подхода, который предполагает учет различных нюансов. Не все, что охватывает эта категория, имеет одинаковую степень серьезности; спектр весьма широк: от незначительного и неумышленного недосмотра до грубых и преднамеренных нарушений. Однако важно то, что все эти отрицательные аспекты являются настолько серьезными, что могут подорвать как эффективное выполнение мандата, так и добросовестное соблюдение запрета на применение пыток и других видов жестокого обращения.

65. Специальный докладчик намерен описать ниже основные несовместимые со стандартом «всестороннего сотрудничества» формы реагирования государств на официальные сообщения, начав с наиболее серьезных из них:

а) Агрессивное неприятие

66. Особую тревогу вызывает агрессивная манера реагирования на некоторые официальные заявления или сообщения, препровождаемые или передаваемые Специальным докладчиком. Определенные государства не только отвергают утверждения о нарушениях прав человека, но и обвиняют соответствующих мандатариев в «предвзятости», «провокационных замечаниях», «политической мотивированности», «нарушениях Устава Организации Объединенных Наций» или «посягательстве на национальный суверенитет». Вместо того чтобы рассмотреть утверждения, они обвиняют мандатариев или уничижительно именуют их «так называемыми экспертами»; при этом в некоторых случаях даже звучали призывы к «привлечению их к ответственности» лишь за то, что они добросовестно выполняют свой мандат, причем зачастую в очень трудных условиях.

67. Если у государств возникают какие-либо вопросы относительно поведения мандатария, то эти вопросы должны решаться непосредственно с самим мандатарием в духе конструктивного диалога. В противном случае любые прямые или косвенные обвинения или угрозы их неприкосновенности и независимости несовместимы как с международным правом прав человека, так и с целями и принципами Устава Организации Объединенных Наций.

б) Необоснованное отрицание

68. Одной из весьма распространенных форм «частичного сотрудничества» с мандатарием является необоснованное отрицание, т. е. неприятие или отклонение правительствами утверждений о применении или угрозе применения пыток или жестокого обращения без представления достоверных доказательств, объяснений или контраргументов. На первый взгляд, эти правительства как будто бы всесторонне сотрудничают с мандатарием, подчеркивая свою признательность Специальному докладчику за его работу и подтверждая свою непоколебимую приверженность запрету пыток и жестокого обращения, часто представляя подробные разъяснения относительно своей национальной нормативной и институциональной базы. В то же время утверждения о применении или угрозе применения пыток или жестокого обращения отвергаются или отклоняются как необоснованные, ошибочные, злонамеренные или политически мотивированные. Такие ответы могут существенно различаться по форме, тону и стилю, но все они в итоге не содержат запрашиваемой Специальным докладчиком информации и не предполагают принятия эффективных мер по предупреждению, расследованию, судебному преследованию или возмещению ущерба в соответствии с рекомендациями мандатария и требованиями международного права.

69. Международное право недвусмысленно требует проведения государствами оперативных и беспристрастных расследований во всех случаях, когда имеются «разумные основания полагать», что в пределах их юрисдикции был совершен или может быть совершен акт пытки или жестокого обращения. Утверждения, препровождаемые Специальным докладчиком, безусловно могут быть приравнены к таким «разумным основаниям», что лишает правительства политических дискреционных полномочий в части принятия решения по вопросу о необходимости проведения расследования в связи с этими утверждениями. Правительства, которые не проводят расследования в связи с препровожденными Специальным докладчиком

утверждениями, и, в случае подтверждения достоверности последних, не принимают мер по обеспечению защиты или исправлению положения, не только не соблюдают стандарт «всестороннего сотрудничества», установленный Советом по правам человека, но и нарушают свои обязательства по предупреждению, расследованию, судебному преследованию и возмещению ущерба, которые вытекают из предусмотренного международным правом абсолютного и не допускающего отступлений запрета на применение пыток и других видов жестокого обращения.

с) Обструкционистский формализм

70. Еще одной весьма распространенной формой «частичного сотрудничества» с мандатарием является обструкционистский формализм, т. е. отказ правительств предоставлять запрашиваемую информацию или принимать рекомендованные меры по обеспечению защиты или исправлению положения со ссылкой на соображения национальной безопасности, конфиденциальность, политику или конституционный порядок, или же на основе других излишне формальных доводов. Чаще всего правительства заявляют, что они не могут вмешиваться в текущее судебное или административное разбирательство, затрагивающее предполагаемую жертву, или комментировать его, или что в соответствии с национальным законодательством или политикой они не могут раскрывать запрашиваемую информацию. В качестве другого извиняющего обстоятельства может приводиться довод, согласно которому доказательств, представленных Специальным докладчиком, недостаточно для проведения расследования. Даже в этом случае правительства, как правило, пытаются заверить Специального докладчика в своей непоколебимой приверженности запрету пыток и жестокого обращения, в том числе ссылаясь на сложность национальных нормативных и институциональных рамок. Однако в итоге эти правительства не отвечают на вопросы Специального докладчика и не принимают эффективных мер по предупреждению, расследованию, судебному преследованию или возмещению ущерба в соответствии с рекомендациями мандатария и требованиями международного права.

71. Специальный докладчик признает важность и неприкосновенность национального нормативного и институционального порядка, но хотел бы напомнить, что запрет на применение пыток, будучи общеобязательной нормой международного права, и вытекающие из него международно-правовые обязательства не ограничиваются исполнительной ветвью власти, а распространяются на государство в целом и на все его органы и учреждения, включая суды, прокуратуру и спецслужбы, несмотря на их институциональную или оперативную независимость от правительства. Тот факт, что согласно дипломатическому протоколу официальные сообщения Специального докладчика должны направляться действующему министру иностранных дел, не препятствует тому, чтобы Министерство препровождало замечания, просьбы и рекомендации мандатария другим соответствующим ветвям власти, включая судебные органы, прокуратуру и спецслужбы, и направляло их ответы Специальному докладчику. Любой другой подход препятствовал бы эффективному рассмотрению Специальным докладчиком жалоб на пытки и жестокое обращение, ставшие результатом судебных решений, постановлений и других действий или бездействия судебных органов, прокуратуры или спецслужб, действующих вне рамок исполнительной власти. Такие жалобы составляют значительную часть утверждений, получаемых Специальным докладчиком со всего мира. В качестве императивной нормы международного права запрет на применение пыток имеет преимущественную силу над любой противоречащей ему политикой или нормой национального или международного права. Таким образом, соображения национальной безопасности, конфиденциальность, политика или конституционный порядок не могут служить оправданием для непроведения оперативного и беспристрастного расследования в связи с препровождаемыми утверждениями о пытках или жестоком обращении или неприятия рекомендованных Специальным докладчиком мер по обеспечению защиты или исправлению положения, требуемых в соответствии с международным правом.

d) Создание видимости

72. Некоторые государства, к которым Специальный докладчик часто обращается в своих официальных сообщениях, прилагают значительные усилия для того, чтобы создать впечатление образцового сотрудничества и в то же время сохранить на практике систему институционализированных пыток и жестокого обращения. Таким образом, хотя эти правительства и признают доведенные до их сведения утверждения и представляют подробный отчет о предпринятых следственных действиях, эти утверждения неизменно считаются ошибочными, ложными или необоснованными по каким-то причинам. Несмотря на то, что нормативная и институциональная база представляется, на первый взгляд, образцовой и подготовленные судебно-медицинские эксперты проводят экспертизу, эти следственные механизмы часто используются или иным образом контролируются правительством, при этом подлинно независимые национальные наблюдательные органы отсутствуют, а Специальный докладчик или другие международные наблюдательные органы не получают разрешения посетить страну. В то же время независимые доклады представителей гражданского общества и показания свидетелей, касающиеся соответствующих государств, подтверждают, что на самом деле пытки и жестокое обращение по-прежнему применяются безнаказанно, а в некоторых случаях — имеют повсеместный или систематический характер.

73. Специальный докладчик хотел бы воспользоваться этой возможностью и напомнить, что официальная приверженность государств запрету на применение пыток и других видов жестокого обращения, а также нормативные и институциональные рамки, механизмы и процедуры, созданные в соответствии с их официальными обязательствами, не имеют никакого значения, если пытки и жестокое обращение продолжают безнаказанно применяться на практике. Как и любое другое договорное обязательство, запрет на применение пыток и других видов жестокого обращения, равно как и связанные с ним правовые обязанности должны толковаться и осуществляться добросовестно и в соответствии с целями и задачами защиты достоинства, присущего каждому человеку¹⁵. В частности, соблюдение принципа запрещения пыток и жестокого обращения невозможно в условиях сохранения системы управления и судебной системы, основанных на запугивании, дискриминации, насилии и принуждении. Какой бы искусной ни была система создания видимости, без независимого и беспристрастного контроля и надзора, а также политической воли, необходимой для привлечения к ответственности за любой акт пыток и жестокого обращения, она не может обеспечить «всестороннего сотрудничества» со Специальным докладчиком в рамках осуществления его мандата и тем более соблюдения абсолютного и не допускающего отступлений запрета на применение пыток и других видов жестокого обращения.

4. Исторический ракурс и коренные причины

74. Еще в 1986 году предыдущий мандатарий отметил, что всеобщее осуждение пыток имеет, однако, значительный побочный эффект: правительства могут не желать признать, что пытки действительно проводились, и, следовательно, могут склоняться либо просто к отрицанию любых обвинений, либо к ответу, что соответствующие жертвы пыток могли подать жалобу в компетентные органы, и поскольку они этого не сделали, утверждения о пытках являются, очевидно, ложными. Однако тот факт, что жалоба не была подана, может объясняться другими обстоятельствами (страхом или желанием покинуть страну) и не является свидетельством того, что пытки не имели место (E/CN.4/1986/15, п. 16).

75. И по сей день правительства, получая от Специального докладчика утверждения о пытках и жестокое обращение, занимают в основном оборонительную, пренебрежительную или уклончивую позицию, хотя его сообщения и не носят обвинительного характера. Поэтому только в случае 10 процентов утверждений сотрудничество со стороны правительств можно назвать всесторонним, в то время как

¹⁵ Венская конвенция о праве международных договоров, ст. 26 и 31.

54 процента полученных ответов по-прежнему являются неудовлетворительными, а 36 процентов сообщений и вовсе остаются без ответа.

76. Как отметил Специальный докладчик в своем последнем докладе Генеральной Ассамблее (A/75/179), коренной причиной нынешней глобальной самоуспокоенности в отношении пыток и жестокого обращения является не отсутствие опыта, ресурсов или нормативного консенсуса, не обобщенный злой умысел, а общие биопсихосоциальные факторы, которые определяли принятие человеком решений на протяжении всей истории, независимо от национальных, культурных, религиозных или других специфических влияний. В частности, как показывают современные научные выводы, все люди, будь то правительственные должностные лица, представители средств массовой информации или широкая общественность, имеют врожденную тенденцию к подавлению моральных дилемм и другой нежелательной информации посредством во многом бессознательных процессов самообмана и отрицания.

77. В ходе своего официального диалога с государствами по конкретным вопросам, вызывающим обеспокоенность, или в связи с утверждениями о пытках или жестоком обращении Специальный докладчик регулярно сталкивается с различными формами такого самообмана и отрицания. На практике преобладающей реакцией государств на его официальные сообщения является отрицание фактов, даже при наличии убедительных доказательств. В тех случаях, когда факт применения пыток или жестокого обращения опровергнуть невозможно, государства, как правило, отрицают либо свою ответственность, либо противоправность предполагаемого поведения. Подлинная заинтересованность в конструктивном, предметном и транспарентном диалоге, направленном на обеспечение полного и эффективного соблюдения запрета на применение пыток и других видов жестокого обращения, остается, к сожалению, исключением.

G. Сотрудничество с государствами в связи с просьбами о посещении стран

1. Порядок проведения официальных поездок в страны

78. Совет по правам человека, исходя из методов работы мандатариев специальных процедур, поручил Специальному докладчику совершать с согласия или по приглашению правительств поездки в страны и продолжать развивать с ними диалог, а также осуществлять контроль над выполнением рекомендаций, вынесенных в докладах после посещений их стран¹⁶. Руководство для мандатариев специальных процедур и Кодекс поведения служат для мандатариев соответствующими ориентирами и способствуют лучшему пониманию их работы другими заинтересованными сторонами.

79. Основная цель поездок в страны заключается в предоставлении Специальному докладчику возможности оценить ситуацию с применением пыток и жестоким обращением в государстве, в том числе путем рассмотрения правовых, судебных и административных аспектов. Они также позволяют установить контакт с жертвами, их родственниками, свидетелями, национальными правозащитными учреждениями, международными и местными неправительственными организациями и другими представителями гражданского общества, научным сообществом и должностными лицами международных учреждений, присутствующими в соответствующем государстве, и получить от них информацию.

80. Поездки в страны осуществляются в духе конструктивного сотрудничества для выработки актуальных практических рекомендаций, конечной целью которых является укрепление мер по защите и поощрению прав человека. Итогом поездки становится доклад, который Специальный докладчик представляет Совету по правам человека и в котором мандатарий анализирует обсуждения, состоявшиеся в ходе посещения страны, резюмирует свои замечания и выносит рекомендации для оказания

¹⁶ Резолюции 34/19 и 43/20 Совета по правам человека, п. 1 b).

помощи соответствующему правительству в выявлении и устранении любых нормативных, институциональных или процедурных факторов, которые могут приводить к применению пыток и жестокому обращению. Правительства могут высказывать замечания по существу доклада Специального докладчика в соответствии с применимыми правилами в отношении документации Организации Объединенных Наций.

81. В Кодексе поведения мандатариев специальных процедур, разработанном в целях повышения эффективности этой системы, содержится настоятельный призыв ко всем государствам сотрудничать с мандатариями специальных процедур и оказывать им помощь в выполнении их задач¹⁷. Согласно Кодексу поведения, целью посещения страны является налаживание диалога с соответствующими государственными органами и со всеми другими заинтересованными сторонами, а также содействие сотрудничеству. Что особенно важно — это общее обязательство мандатариев, соответствующих государств и заинтересованных сторон¹⁸.

82. В ходе обзора работы и функционирования Совета по правам человека особое внимание было уделено важности укрепления сотрудничества между государствами и специальными процедурами. Хотя решение о приеме мандатариев для посещения стран остается добровольным, Совет настоятельно призвал государства своевременно реагировать на просьбы о предоставлении информации и посещениях¹⁹. В 2016 и 2020 годах Совет вновь настоятельно призвал государства положительно реагировать на просьбы Специального докладчика об организации поездок в их страны и установить конструктивный диалог со Специальным докладчиком в отношении запрашиваемых посещений их стран²⁰.

83. Официальные поездки в страны совершаются в соответствии с кругом ведения мандата, с согласия или по приглашению соответствующего государства и подготавливаются в тесном сотрудничестве с Постоянным представительством государства при Организации Объединенных Наций²¹. Круг ведения для посещения стран²² содержит руководящие указания относительно организации поездок и устанавливает гарантии и условия, которые правительство должно обеспечить мандатариям и сопровождающему его персоналу. К ним относятся свобода передвижения, свобода проведения расследований, в частности, свобода установления контактов с центральными и местными органами всех ветвей власти, конфиденциальные и неподконтрольные контакты с неправительственными организациями, частными учреждениями и средствами массовой информации, а также полный доступ ко всем местам содержания под стражей и проведения допросов, правительственные гарантии того, что никто из лиц, вступивших в контакт с мандатариями, не будет подвергаться угрозам, преследованиям или наказанию за это, а также надлежащие меры безопасности без ограничения вышеупомянутой свободы передвижения и проведения расследований. В обновленном круге ведения²³ были использованы более строгие формулировки, с тем чтобы гарантировать недопущение репрессалий и любых других мер со стороны государства, которые могут препятствовать сотрудничеству или быть воспринятыми таковыми частными субъектами или группами.

84. Государствам, добивающимся избрания в Совет по правам человека и выдвигающим свои кандидатуры, рекомендуется взять на себя конкретные обязательства в форме добровольных обещаний и обязательств приглашать мандатариев специальных процедур посетить их страны и сотрудничать с ними в рамках своих кампаний²⁴. Кроме того, чтобы продемонстрировать свою поддержку

¹⁷ Резолюция 5/2 Совета по правам человека, п. 1.

¹⁸ Там же, приложение, ст. 11 е).

¹⁹ Резолюция 16/21 Совета по правам человека, п. 26.

²⁰ Резолюция 43/20 Совета по правам человека, п. 2 b).

²¹ Резолюция 5/2 Совета по правам человека, ст. 11.

²² E/EN.4/1998/45, приложение, добавление V.

²³ URL: www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/ToRs2016.pdf.

²⁴ Резолюция 60/251 Генеральной Ассамблеи, п. 8.

Совету, государствам также предлагается направлять постоянные приглашения мандатариям.

2. Постоянные приглашения

85. В своей резолюции 2004/76 Комиссия по правам человека настоятельно рекомендовала всем государствам направить «постоянное приглашение» мандатариям всех тематических специальных процедур.

86. Под постоянным приглашением подразумевается открытое приглашение мандатариям всех тематических специальных процедур, направленное правительством и подтверждающее, что оно приветствует посещение страны мандатариями. Такое приглашение свидетельствует также о готовности государства сотрудничать с мандатариями и, следовательно, с Советом по правам человека в качестве одного из главных элементов защиты и поощрения прав человека. По состоянию на 15 декабря 2020 года постоянные приглашения мандатариям тематических специальных процедур направили 126 государств-членов и 1 государство-наблюдатель²⁵.

87. Хотя постоянные приглашения призваны облегчить планирование и проведение поездок в страны, на практике не все государства выполняют свои обязательства, некоторые из них направляют приглашения только некоторым мандатариям.

3. Статистическая и углубленная оценка

88. Исторический анализ сотрудничества государств с мандатариями подтверждает давнюю нерешительность или нежелание приглашать Специального докладчика или разрешать ему совершить официальную поездку в ту или иную страну. Предыдущие мандатарии регулярно сообщали о просьбах о посещении стран, которые они направляли государствам, но не получали никакого ответа, или выражали обеспокоенность в связи с тем, что государства не соглашались с кругом ведения мандата в отношении официального посещения страны, что приводило к отмене запланированной поездки или к ее отсрочке на неопределенное время²⁶. К концу срока полномочий предыдущего мандатария неудовлетворенной осталась 31 просьба о посещении страны²⁷.

89. В течение первых четырех лет своего пребывания в должности Специальный докладчик препроводил просьбы о посещении стран 58 правительствам, 32 из которых направили ему постоянное приглашение²⁸. За тот же период только одно государство (Буркина-Фасо) заранее направило мандатария приглашение (т. е. без просьбы самого мандатария).

а) Отсутствие сотрудничества

90. Из 58 правительств, получивших просьбы о посещении страны, 33 (57 процентов) так и не представили никакого ответа (даже не подтвердили получение просьбы), включая 15 государств, направивших постоянное приглашение мандатариям специальных процедур (Бурунди, Гондурас, Индия, Кения, Лесото, Мадагаскар, Малави, Мозамбик, Нигерия, Никарагуа, Руанда, Румыния,

²⁵ URL: <https://spinternet.ohchr.org/StandingInvitations.aspx?lang=En>.

²⁶ См., например А/НRC/13/39, пункт 6, и А/НRC/19/61, п. 6.

²⁷ URL: <http://antitorture.org/recent-country-visits/>.

²⁸ Постоянные приглашения направили: Аргентина, Бурунди, Гватемала, Гондурас, Индия, Иран (Исламская Республика), Испания, Кения, Лесото, Ливан, Ливия, Мадагаскар, Малави, Малайзия, Мальдивские Острова, Мозамбик, Монголия, Нигерия, Никарагуа, Парагвай, Руанда, Румыния, Сербия/Косово, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Таиланд, Туркменистан, Турция, Узбекистан, Украина, Эквадор, Южная Африка. Другие государства: Ангола, Бангладеш, Бахрейн, Бруней-Даруссалам, Венесуэла (Боливарианская Республика), Вьетнам, Гаити, Демократическая Республика Конго, Доминиканская Республика, Зимбабве, Израиль, Индонезия, Китай, Коморские Острова, Кот-д'Ивуар, Куба, Мали, Намибия, Объединенные Арабские Эмираты, Российская Федерация, Саудовская Аравия, Сенегал, Уганда, Филиппины, Эритрея, Эфиопия.

Туркменистан, Эквадор и Южная Африка). Одно или несколько последующих писем были направлены 26 из указанных государств (семь из которых направили постоянные приглашения: Гватемала, Индия, Кения, Малави, Малайзия, Таиланд и Южная Африка), однако правительства не отреагировали на них.

в) Частичное сотрудничество

91. Из 58 правительств, получивших просьбы о посещении, 13 (23 процента) продемонстрировали «частичное сотрудничество» с мандатарием, включая 5 государств, направивших постоянное приглашение мандатариям специальных процедур (Гватемала, Иран (Исламская Республика), Ливан, Малайзия и Таиланд). Иными словами, правительство ответило на просьбу о посещении, направленную мандатарием, но по причинам, не зависящим от Специального докладчика, не направило четкого приглашения посетить страну с официальным визитом из-за трудностей с составлением графика посещения или несогласия правительства с официальным кругом ведения для посещения страны. Некоторые правительства активно поддерживают диалог со Специальным докладчиком, в частности путем проведения ежегодных совещаний в ходе сессий Совета по правам человека; однако, несмотря на неоднократные просьбы о посещении страны и многочисленные утверждения о попытках и жестоким обращении, они продолжают отказывать Специальному докладчику в официальном визите.

с) Всестороннее сотрудничество

92. Из 58 правительств, получивших просьбы о посещении страны за рассматриваемый период, лишь 12 (20 процентов), включая 11, направивших постоянные приглашения мандатариям, продемонстрировали «всестороннее сотрудничество» с ним, организовав официальное посещение страны (Аргентина, Мальдивские Острова, Сербия и Косово²⁹, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Турция и Украина) или направив четкое приглашение (Испания, Ливия, Монголия, Парагвай) Специальному докладчику, который, однако, отклонил или отложил предполагаемую поездку в страну по причинам, связанным с региональным распределением или оперативными приоритетами. Распределение посещенных государств по регионам является следующим: Африка (одно государство), Азиатско-Тихоокеанский регион (одно государство), Восточная Европа (три государства), Латинская Америка и Карибский бассейн (одно государство) и Западная Европа и другие страны (два государства). Продолжительность времени с момента направления мандатарием просьбы о посещении страны до ее фактического посещения составляет в среднем один год и два месяца; самый короткий период составил четыре месяца (Шри-Ланка)³⁰, а самый длинный — два года и восемь месяцев (Аргентина)³¹.

93. Одно государство мандатарий посетил совместно со Специальным докладчиком по вопросу о независимости судей и адвокатов (Шри-Ланка в 2016 году). Хотя Совету по правам человека были представлены отдельные доклады о поездке (A/HRC/34/54/Add.2 и A/HRC/35/31/Add.1), их следует рассматривать в совокупности.

94. Кроме того, следует напомнить, что мандатарий может также принять решение о проведении последующей поездки для оценки прогресса в осуществлении рекомендаций, вынесенных Специальным докладчиком в ходе его первоначального посещения страны и в его докладе. Согласно Руководству для мандатариев специальных процедур, последующие инициативы являются средством «повышения эффективности» посещений стран³². В течение рассматриваемого периода

²⁹ Упоминание Косово следует понимать в полном соответствии с резолюцией 1244 (1999) Совета Безопасности и без ущерба для статуса Косово.

³⁰ См. A/HRC/34/54/Add.2.

³¹ См. A/HRC/40/59/Add.2.

³² Руководство для мандатариев специальных процедур, п. 97.

Специальный докладчик не имел возможности совершить какие-либо последующие поездки³³.

95. В целях проведения независимой и объективной оценки соблюдения запрета на применение пыток и других видов жестокого обращения в одном крайне политизированном случае (Джулиан Ассанж) Специальный докладчик вместе с двумя медицинскими экспертами совершил в мае 2019 года специальную поездку в Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии; она не была отнесена к категории полномасштабной поездки в страну, и по ее итогам был осуществлен обмен письмами, а не составлен доклад о посещении страны.

96. Наконец, четыре государства (Испания, Ливия, Монголия и Парагвай) продемонстрировали «всестороннее сотрудничество», направив мандатария четкое приглашение; однако Специальный докладчик либо отказался от посещения страны, либо отложил его по причинам, связанным с региональным распределением или оперативными приоритетами.

d) Ожидание ответа

97. По состоянию на октябрь 2020 года насчитывалось 46 просьб о посещении стран, на которые ожидался ответ. В общей сложности 33 из соответствующих государств (59 процентов) не представили никакого ответа на просьбы. Согласно Руководству для мандатариев специальных процедур, в случаях, когда государство не отвечает на просьбу о посещении страны, мандатарий направляет напоминание соответствующему правительству, обращает внимание Совета по правам человека на невыполненную просьбу и принимает другие соответствующие меры, направленные на поощрение уважения прав человека³⁴.

IV. Выводы

98. Подавляющее большинство ответов государств на официальные сообщения, препровожденные Специальным докладчиком в связи с конкретными утверждениями о пытках или жестоком обращении, не соответствуют стандарту «всестороннего сотрудничества», установленному Советом по правам человека, и не содержат информации о мерах по предотвращению, расследованию, преследованию и возмещению ущерба, которые были рекомендованы Специальным докладчиком и являются юридически обязательными в соответствии с абсолютным и не допускающим отступлений запретом на применение пыток и других видов жестокого обращения.

99. Если говорить более конкретно, то за первые четыре года пребывания Специального докладчика в должности более трети (36 процентов) препровожденных им официальных сообщений осталось без ответа («отсутствие сотрудничества»), ответы на 54 процента сообщений по тем или иным причинам были неудовлетворительными («частичное сотрудничество») и лишь ответы на 10 процентов сообщений являлись полностью удовлетворительными, т. е., в соответствии с просьбой или рекомендацией Специального докладчика, в них были надлежащим образом рассмотрены утверждения о пытках или жестоком обращении и риски их применения («всестороннее сотрудничество»).

100. Аналогичным образом, подавляющее большинство просьб о посещении стран, препровожденных Специальным докладчиком в течение первых четырех лет его пребывания в должности, в том числе государствам, направившим постоянное приглашение мандатариям всех специальных процедур, либо остались без ответа, либо были отклонены или их рассмотрение было отложено

³³ Последующее посещение, предложенное правительством Мальдивских Островов и запланированное на ноябрь 2020 года, пришлось отменить из-за ограничений на поездки, связанных с пандемией коронавирусного заболевания (COVID-19).

³⁴ Руководство для мандатариев специальных процедур, п. 56.

на неопределенный срок, что фактически помешало Специальному докладчику совершать поездки для осуществления независимого мониторинга в соответствии с определенными им приоритетами и потребностями.

101. Если говорить более конкретно, то за последние четыре года Специальный докладчик направил просьбы о посещении 58 государствам, 30 из которых направили постоянное приглашение мандатариям специальных процедур. Из этих 58 государств 33 государства (57 процентов) не представили никакого ответа («отсутствие сотрудничества»), 13 государств (23 процента) в той или иной форме участвовали в диалоге, хотя и не разрешили Специальному докладчику официально посетить страну («частичное сотрудничество»), лишь 12 государств (20 процентов) продемонстрировали «всестороннее сотрудничество», т. е. организовали официальное посещение страны или направили четкое приглашение, но Специальный докладчик был вынужден отклонить или отложить посещение по причинам, связанным с региональными или оперативными приоритетами.

102. Вышеизложенные замечания вызывают серьезную обеспокоенность в части эффективности сотрудничества государств со Специальным докладчиком в интересах достижения цели и задачи его мандата. Для исправления этой проблемной ситуации, которая сохраняется на протяжении 35 лет, от всех государств — членов Организации Объединенных Наций требуются ни много ни мало радикальное изменение отношения и очень серьезные усилия.

V. Рекомендации

103. Государствам следует признать, что преобладающие модели их взаимодействия со Специальным докладчиком в рамках осуществления его мандата явно не соответствуют стандарту «всестороннего сотрудничества», установленному Советом по правам человека, препятствуют созданию эффективной системы мониторинга, основанной на официальных поездках в страны, и не позволяют действенным образом рассматривать 90 процентов препровождаемых утверждений о пытках и жестоком обращении.

104. Для исправления сложившейся ситуации Специальный докладчик рекомендует государствам безоговорочно признать и подтвердить, что:

a) эффективное предупреждение, расследование и судебное преследование пыток и жестокого обращения, а также возмещение ущерба в связи с ними являются не вопросом политики, а абсолютным и не допускающим отступлений обязательством, распространяющимся на все государства, независимо от их договорных обязательств;

b) никакие исключительные обстоятельства, какими бы они ни были, не могут служить оправданием практики применения пыток или жестокого обращения или попустительства в отношении таких действий;

c) не только активное участие государственных должностных лиц в применении пыток, но и их преступное молчаливое согласие может влечь за собой индивидуальную уголовную ответственность в рамках универсальной юрисдикции;

d) без абсолютной прозрачности и подотчетности попустительство в отношении пыток и жестокого обращения будет оставаться глубоко укоренившейся проблемой в любом обществе и любой системе управления мира.

105. При оценке своего взаимодействия со Специальным докладчиком в рамках осуществления его мандата государствам следует исходить из следующего:

a) рассматриваются ли просьбы Специального докладчика о посещении стран надлежащим образом и представляются ли на них быстрые и

положительные ответы, а также полностью ли эти ответы соответствуют официальному кругу ведения мандата;

b) представляются ли ответы в отношении утверждений о применении пыток, препровождаемых Специальным докладчиком, и принимаются ли в связи с ними надлежащие меры по предупреждению, расследованию, судебному преследованию и возмещению ущерба. Если нет, то взаимодействие государства с мандатарием не соответствует стандарту «всестороннего сотрудничества», установленному Советом по правам человека.

106. Для обеспечения того, чтобы взаимодействие государств со Специальным докладчиком в рамках осуществления его мандата соответствовало стандарту «всестороннего сотрудничества», установленному Советом по правам человека, им следует, в частности:

a) в полной мере сотрудничать со Специальным докладчиком и оказывать ему помощь в выполнении поставленных перед ним задач;

b) предоставлять мандатариям всю запрашиваемую им информацию и в полном объеме и оперативно отвечать на его сообщения;

c) положительно реагировать на его просьбы о посещении страны и вести конструктивный диалог в связи с этими просьбами;

d) обеспечивать принятие надлежащих последующих мер в связи с его рекомендациями и выводами.

107. Наконец, с учетом того, что проблемы, описанные в настоящем докладе, не ограничиваются мандатом Специального докладчика, а с некоторыми вариациями и нюансами могут возникать и в процессе взаимодействия государств со всеми специальными процедурами, Специальный докладчик рекомендует:

a) другим мандатариям — осуществить аналогичный процесс оценки эффективности взаимодействия государств с ними в рамках осуществления их мандатов в целях как рассмотрения утверждений о нарушениях прав человека, препровождаемых через официальные сообщения, так и создания возможностей для мониторинга положения в области прав человека в странах посредством организации их официальных посещений;

b) Управлению Верховного комиссара — возглавить более широкий многосторонний процесс, направленный на определение согласованных общих стандартов оценки и повышения эффективности взаимодействия государств со специальными процедурами во всех областях их деятельности, включая, в частности, официальные сообщения, посещения стран и тематические доклады.