

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

О деятельности ООН в области борьбы с пытками

**(к вопросу о принятии Факультативного протокола
к Конвенции против пыток и других жестоких,
бесчеловечных или унижающих достоинство видов
обращения и наказания)**

*Лукьянцев Г.Е.**

19 декабря 2002 года 57-я сессия Генеральной Ассамблеи ООН приняла текст Факультативного протокола к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. Тем самым подведен итог 10 годам напряженной работы по согласованию проекта международного договора, который не имеет аналогов в рамках универсальной системы защиты прав человека¹.

Уникален он прежде всего в том смысле, что в нем не содержится каких-либо материальных норм, а сам договор не будет накладывать каких-либо дополнительных обязательств на его будущих участников по соблюдению новых прав и свобод человека. Факультативный протокол целиком и полностью посвящен проблеме контроля за соблюдением государствами уже принятых на себя обязательств в области борьбы с пытками и жестоким и бесчеловечным обращением. В соответствии с данным документом будет создана двухкомпонентная система предупреждения пыток, основанная на взаимодополняемом функционировании международного и национального механизма посещений

* Лукьянцев Григорий Евгеньевич – к.ю.н., первый секретарь Департамента по делам соотечественников и правам человека МИД России.

¹ В рамках Совета Европы действует Европейская конвенция по предупреждению пыток и других бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, в соответствии с которой создан и функционирует схожий механизм контроля.

мест лишения свободы на территории под юрисдикцией государств-участников Факультативного протокола.

Как было отмечено выше, работа над проектом этого важного договора продолжалась 10 лет, причем с разной степенью успеха. Более того, противоречия по наиболее существенным моментам сохранялись вплоть до последней сессии соответствующей Рабочей группы Комиссии ООН по правам человека. Они так и не были преодолены, из-за чего по тексту было проведено голосование как на 58-й сессии Комиссии (апрель 2002 года), так и на сессиях Экономического и Социального Совета ООН (июль 2002 года) и Генеральной Ассамблеи ООН.

Цель данной статьи – дать краткую историческую справку об основных этапах разработки Факультативного протокола, а также провести анализ этого нового международного договора, показав его «сильные» и «слабые» стороны.

Немного истории

«Мое правительство поручило мне направить Вам проект факультативного протокола к Конвенции против пыток, который оно хотело бы представить Комиссии по правам человека».

С этих слов начинается письмо Постоянного представителя Коста-Рики при Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве Хорхе Ренана Сегуры на имя заместителя Генерального секретаря ООН по правам человека². Однако сама идея создания механизма предупреждения пыток на универсальном уровне была выдвинута еще за 15 лет до появления процитированного документа – в 1976 году. Именно тогда покойный женеvский гуманист, основатель Швейцарского комитета против пыток (с 1992 года – Ассоциация по предотвращению пыток) Жан-Жак Готье выступил с инициативой разработать международный документ, который бы предусматривал создание комитета независимых экспертов, занятых организацией и осуществлением визитов в места лишения свободы в государствах-участниках подобного документа.

В 1978 году данная идея получила дополнительных сторонников в лице ряда неправительственных организаций (прежде всего – Международной комиссии юристов), а также правительств Швейцарии

² Письмо от 15 января 1991 года, направленное на имя заместителя Генерального секретаря по правам человека главой Постоянного Представительства Коста-Рики при Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве. Документ ООН E/CN.4/1991/66 от 22 января 1991 года.

и Коста-Рики. Именно Коста-Рика в 1980 году официально представила в ООН первый вариант проекта факультативного протокола. Однако, при представлении данного проекта в ходе тридцать шестой сессии Комиссии ООН по правам человека сама же делегация указанной страны обратилась с просьбой временно его не рассматривать. Подобные на первый взгляд странные действия Коста-Рики имели вполне логичное и понятное объяснение. Дело в том, что к тому времени еще не была завершена разработка Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. Данная Конвенция была принята в 1984 году и вступила в силу тремя годами позже. В том же 1987 году был создан предусмотренный по этому договору Комитет против пыток, первая сессия которого состоялась в 1988 году.

Кроме того, параллельным курсом шла разработка международно-правового договора по вопросу о предотвращении пыток на региональном уровне в рамках Совета Европы. Данный процесс завершился в 1987 году принятием Европейской конвенции по предупреждению пыток и бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. Примечательно, что данный документ предусматривал организацию системы посещений мест лишения свободы, весьма напоминающую предлагавшуюся Коста-Рикой в 1980 году. Другой достойный внимания факт – качественное отличие двух упомянутых конвенций (универсальной и региональной) по своей сути. В первом случае разработчики значительную часть договора посвятили нормативному закреплению различных аспектов права на свободу от пыток, предусмотрев довольно «слабый» по нынешним меркам контрольный механизм. Авторы же Европейской конвенции вообще обошли молчанием понятия «пытка» и «право на свободу от пыток», посвятив договор целиком и полностью вопросам создания и деятельности такого контрольного органа, как Европейский Комитет по предупреждению пыток.

С 29 ноября по 1 декабря 1990 года в Женеве по инициативе ряда неправительственных организаций, в частности, уже упоминавшихся Международной комиссии юристов и Швейцарского комитета против пыток, было проведено совещание группы независимых экспертов, в ходе которого и был выработан – с полного согласия правительства Коста-Рики – новый текст факультативного протокола, который должен был заменить проект 1980 года. Указанный текст, в полной мере

сохраняя основополагающие идеи проекта 1980 года, учитывал все созданные с тех пор механизмы борьбы с пытками (включая назначение в 1985 году Специального докладчика Комиссии ООН по правам человека по вопросу о пытках), дополнительным элементом которых он должен был стать, поскольку по своему существу он направлен на предупреждение пыток.

И только после всех этих событий появилось уже упоминавшееся в начале статьи письмо Постоянного представителя Коста-Рики при Отделении ООН в Женеве от 15 января 1991 года. А уже в 1992 году очередная сессия Комиссии ООН по правам человека приняла без голосования резолюцию 43/92, в соответствии с которой в том же году была создана межсессионная рабочая группа открытого состава, целью которой была определена разработка проекта Факультативного протокола к Конвенции ООН против пыток на основе текста, предложенного в 1991 году Коста-Рикой (далее – Рабочая группа).

Последняя сессия Рабочей группы состоялась 14-25 января 2002 года. Как уже отмечалось, в ходе нее не удалось достичь консенсуса по тексту. По мнению Председателя-докладчика Группы вице-Президента Коста-Рики Элизабет Одио Бенито, дальнейшее согласование текста было бесперспективно, так как большинство делегаций попросту повторяли уже озвученные ранее позиции своих правительств и не проявляли какой-либо гибкости. В этой связи она приняла решение внести на рассмотрение ближайшей 58-й сессии Комиссии ООН по правам человека текст проекта Факультативного протокола, который могла бы поддержать наибольшая часть государств в случае проведения по нему голосования.

Решение, надо прямо признать, не бесспорное. Некоторые делегации утверждали, что 10 лет – слишком длительный срок, к тому же речь идет о проекте факультативного протокола, участие в котором носит добровольный характер. Вместе с тем, 10 лет – отнюдь не «рекорд» в практике ООН и, в том числе, Комиссии ООН по правам человека. Можно, в частности, вспомнить о принятой в 1998 году Декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы (так называемая Декларация о правозащитниках), работа над которой продолжалась 17 лет. Причем речь в данном случае идет о документе, имеющем рекомендательный характер. И тем не менее государства, несмотря на имеющиеся разногласия, продолжали согласо-

вызвать текст с единственной целью добиться его консенсусного принятия Комиссией ООН по правам человека и Генеральной Ассамблеей.

Что же касается Факультативного протокола к Конвенции против пыток, то мы имеем дело с международным договором, который будет накладывать на его участников юридические обязательства. Кроме того, в соответствии с Протоколом должен быть создан превентивный механизм посещений мест лишения свободы. Именно поэтому так важно было обеспечить его консенсусное принятие всеми заинтересованными государствами. К тому же максимальный учет озабоченностей всех групп стран обеспечил бы последующее беспроblemное (насколько это возможно) прохождение всех внутригосударственных стадий присоединения к данному международному договору. С учетом сказанного приходится лишь сожалеть о том, что Председатель-докладчик приняла решение не идти до конца, а «вынести на суд» международного сообщества проект Факультативного протокола, который не явился предметом согласия всех заинтересованных сторон.

Суть создаваемого механизма и его необходимость

Право на свободу от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания – одно из фундаментальных прав человека. Более того, оно является абсолютным в соответствии со всеми международными договорами, в которых оно упоминается. Это означает, что данное право не может быть ограничено ни при каких обстоятельствах, в том числе в период действия чрезвычайного положения. О важности, которую придают государства и международное сообщество борьбе с пытками, свидетельствует большое число международно-правовых документов по этой тематике, принятых как на универсальном (в рамках Организации Объединенных Наций)³, так и на региональном (Совет Европы, Организация Американских Государств)⁴ уровнях.

³ См., в частности, Конвенцию против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, ст. 7 Международного пакта о гражданских и политических правах, Минимальные стандартные правила обращения с заключенными, Свод принципов защиты всех лиц, подвергающихся задержанию или заключению в какой бы то ни было форме, и др.

⁴ См., в частности, Европейскую Конвенцию по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, ст.3 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, Межамериканскую Конвенцию о предупреждении и наказании пыток, и др.

Однако, несмотря на столь пристальное внимание к данной проблеме и очевидное стремление искоренить пытки, достаточно взглянуть на ежедневно публикуемые в средствах массовой информации сообщения или ознакомиться с многочисленными докладами неправительственных правозащитных организаций, чтобы убедиться в том, что пытки являются печальной реальностью нашего времени, и что предстоит еще очень многое сделать для того, чтобы покончить с этим злом.

Проблема эффективности большинства ныне действующих международных договоров в области прав человека (и не только по проблеме борьбы с пытками) состоит в том, что они предусматривают достаточно слабый механизм контроля за выполнением государствами своих обязательств по таким договорам. Как правило, этот механизм контроля начинает действовать уже после того, как нарушение прав человека было совершено. Исключение в данном случае составляют лишь Европейская конвенция по предупреждению пыток, а также лишь отчасти институт Специального докладчика Комиссии ООН по правам человека по вопросу о пытках. К органам, образованным в соответствии с международными договорами в области прав человека, в индивидуальном порядке могут обращаться только лица, которые уже являются жертвами такого рода нарушений. Кроме того, подобные жалобы от частных лиц могут быть приняты только в том случае, если государство сделало соответствующее заявление в силу определенной статьи международного договора или Факультативного протокола к нему (Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах 1966 года, статья 22 Конвенции ООН против пыток).

Вместе с тем, ущерб от имевшего место факта пытки или жестокого обращения зачастую возместить попросту невозможно – многие жертвы данного нарушения просто не доживают до того, чтобы поведать миру о своих страданиях. Поэтому, как представляется, межгосударственное сотрудничество в борьбе с пытками должно быть сфокусировано на превентивной деятельности, имеющей целью предотвращение совершения пыток или жестокого обращения. Эту же мысль высказала и бывший Верховный комиссар ООН по правам человека г-жа Мэри Робинсон: «Усилия по борьбе с пытками важны прежде всего в области предотвращения»⁵.

⁵ Draft Optional Protocol to the United Nations Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. Presentation by the Association for the Prevention of Torture. Geneva, 1998. P. 2.

Именно данной цели – предотвращению пыток – посвящен Факультативный Протокол к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.

На первый взгляд, сама Конвенция против пыток уже предписывает государствам-участникам принять широкий комплекс мер превентивного характера, включая обучение сотрудников правоохранительных органов, принятие предупреждающих пытки законодательных и административных мер, периодический пересмотр правил, инструкций, методов и практики, касающихся допроса, а также условий содержания лиц под стражей, и так далее. Однако единственная возможность проверки имплементации этих превентивных положений предоставляется только при рассмотрении Комитетом против пыток периодических докладов государств-участников Конвенции. А этого, как показывает опыт, бывает недостаточно.

Согласно статье 2 Факультативного протокола, должен быть учрежден Подкомитет по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (далее – Подкомитет), состоящий из десяти членов. После увеличения числа участников Протокола до 50 государств в состав Подкомитета должны будут входить 25 экспертов.

Первоначальные выборы членов Подкомитета состоятся на совещании государств-участников Протокола не позднее, чем через 6 месяцев после вступления Протокола в силу. Члены Подкомитета будут осуществлять свои функции в личном качестве и избираться из числа лиц, «обладающих высокими моральными качествами и имеющих подтвержденный опыт работы в области отправления правосудия, в частности уголовного, пенитенциарной системе или полиции, либо в различных областях, имеющих отношение к обращению с лишенными свободы лицами» (статья 5).

Кроме того, в соответствии со статьей 3 Протокола каждое государство-участник должно будет создать, назначить или же оказать поддержку уже созданным и функционирующим одному или нескольким национальным механизмам по предупреждению пыток.

Основной функцией как создаваемого Подкомитета, так и национальных механизмов должна стать организация посещений мест лишения свободы на территории, находящейся под юрисдикцией соответствующего государства-участника. Целью таких посещений будет

усиление, при необходимости, защиты находящихся там лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.

И тут возникает один из главных вопросов, по которому государства, принимавшие участие в разработке Протокола, так и не пришли к общему единому мнению, что привело в итоге к голосованию по его тексту. Проблема здесь заключалась в том, какой следует установить порядок посещений. По мнению одной группы стран, выступающих за уведомительный порядок проведения превентивных визитов, государство уже самим фактом ратификации или присоединения к Протоколу выражает свое согласие на посещение мест лишения свободы на территории под его юрисдикцией. Кроме того, с их точки зрения, важно, чтобы участвующие в посещении эксперты, уже находясь на территории государства-участника Протокола, имели возможность вносить изменения в программу посещений. По мнению бывшего Специального докладчика Комиссии ООН по правам человека по вопросу о пытках г-на Найджела Родли, два указанных принципа являются неременным условием эффективного функционирования системы, создаваемой в соответствии с Протоколом⁶.

Другая группа государств настаивала на закреплении в Протоколе разрешительного принципа организации миссий. С их точки зрения, Подкомитет должен в каждом конкретном случае просить у государства-участника Протокола согласие на организацию миссии на его территорию. При этом любые модификации первоначального плана посещений мест лишения свободы возможны только с явно выраженного согласия соответствующего государства-участника Протокола.

Если взглянуть на имеющиеся прецеденты по этому вопросу в международной практике (имеются в виду существующие системы посещений мест лишения свободы), то вырисовывается достаточно пестрая картина. Предварительное согласие государства на такие посещения необходимо получить следующим механизмам: Специальным докладчикам Комиссии ООН по правам человека по вопросу о пытках и по внесудебным казням, казням без надлежащего судебного разбирательства и произвольным казням; Межамериканской Комиссии по

⁶ Проект Факультативного Протокола к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания: Рабочий документ, представленный Секретариатом в соответствии с резолюцией Комиссии по правам человека 1994/40; комментарии Специального докладчика Комиссии по правам человека по вопросу о пытках. Документ ООН E/CN.4/1994/WG.11.WP.2. С. 3.

правам человека; Специальному докладчику по тюрьмам и условиям заключения в Африке (действует в рамках Африканского Союза, ранее – Организации Африканского Единства); а также для Международного Комитета Красного Креста в случае вооруженного конфликта немеждународного характера.

Уведомительный порядок осуществления посещений мест лишения свободы характерен для функционирования Европейского Комитета по предупреждению пыток, а также для Международного Комитета Красного Креста в случае вооруженного конфликта международного характера. Таким образом, единства по этому вопросу нет не только среди государств, принимавших участие в разработке проекта Факультативного Протокола, но и в международной практике.

Данная проблема, по всеобщему признанию, явилась камнем преткновения при разработке Факультативного Протокола. Очевидно, что если бы было найдено взаимоприемлемое решение этого вопроса, то можно было бы ставить вопрос о его консенсусном принятии.

По мнению автора данной работы, для разрешения этого спора можно было найти некую «золотую середину». К примеру, можно было бы сделать данное положение Факультативного Протокола диспозитивным, то есть зафиксировать, что, как правило, система посещений будет иметь разрешительный характер. Однако государства в любое время могли бы сделать заявление о том, что они согласны на уведомительный порядок. Создало бы подобное положение в Протоколе своеобразный «двойной режим» в функционировании Подкомитета? Безусловно, теоретически такая опасность существовала, но, пожалуй, в значительной степени именно теоретически. Вряд ли следует ожидать, что у Протокола со столь «сильным» для системы ООН режимом контроля будет большое число участников (даже в его нынешнем виде). Поэтому, скорее всего, подпишут и ратифицируют документ немногие страны, основу которых составят государства-члены Совета Европы, привычные к такого рода «внешнему» контролю в соответствии с Европейской Конвенцией по предупреждению пыток, а также ряд латиноамериканских государств. Именно поэтому опасность дуализма в режиме работы Подкомитета, как представляется, была бы достаточно невелика.

Однако вернемся к сути разработанного в соответствии с Факультативным протоколом механизма. Посещения мест лишения свободы будут осуществляться делегациями в составе не менее двух членов

Подкомитета и экспертов (врачи, судмедэксперты и т.д.), а также переводчиков. Делегациям должна быть предоставлена возможность посещать любые места заключения на территории государств-участников и увидеться с любым лицом, лишенным свободы, а также с любым другим лицом, которое, по мнению Подкомитета, может представить соответствующую информацию.

Текст разрабатываемого Протокола предусматривает организацию двух типов посещений. Во-первых, Подкомитету надлежит разработать программу регулярных посещений. Во-вторых, у создаваемого контрольного органа должна быть возможность при необходимости «организовать краткое последующее посещение после проведения регулярного посещения»

По результатам миссии Подкомитету надлежит составить доклад на основе выводов делегации и направить его вместе с рекомендациями, которые он сочтет нужным вынести, соответствующему государству-участнику и, при необходимости, национальному механизму. Доклад Подкомитета, равно как и содержание консультаций с государством-участником, должны носить конфиденциальный характер. По просьбе государства-участника, куда была совершена миссия, Подкомитет должен будет опубликовать свой доклад вместе с любыми замечаниями данного государства. В случае, если такое государство-участник решит обнародовать лишь часть доклада, Подкомитет может опубликовать доклад частично или полностью в целях обеспечения сбалансированного представления содержания доклада.

Кроме того, в соответствии с пунктом 4 статьи 16 Факультативного протокола в случае нежелания государства-участника сотрудничать с Подкомитетом или его делегацией или выполнять рекомендации, сделанные Подкомитетом по итогам миссии (такая возможность представляется вполне реальной) Комитет против пыток может по просьбе Подкомитета, после того, как государство-участник получит возможность изложить свои соображения, принять большинством голосов своих членов решение выступить с публичным заявлением по данному вопросу или опубликовать доклад Подкомитета.

Здесь важно отметить, что в основе разрабатываемой системы лежат принципы сотрудничества и конфиденциальности, а также беспристрастности, неизбирательности, универсальности и объективности. Цель функционирования Подкомитета будет состоять не в том, чтобы осуждать государства, а в том, чтобы через посредство консуль-

тативной деятельности предпринимать попытки улучшить в необходимых случаях защиту лиц, лишенных свободы. Иными словами, действие Протокола будет направлено на предотвращение пыток или жестокого обращения в государствах-участниках, а также в конечном итоге на искоренение условий, способствующих распространению пыток или жестокого обращения. Ввиду этого создаваемый Подкомитет не будет иметь полномочий на выполнение судебных функций. Он не должен будет высказывать свое мнение по вопросу о том, имели ли место нарушения международно-правовых норм, запрещающих пытки и бесчеловечные или унижающие достоинство виды обращения и наказания. Деятельность Подкомитета будет носить исключительно превентивный по своей сути характер, то есть на него будет возложено проведение миссий по расследованию и – в необходимых случаях – вынесение рекомендаций на основе полученной таким образом информации.

Следует отметить, что многие государства уже в самой идее публикации доклада усматривали возможность применения санкции по отношению к государству-участнику. Справедливости ради следует заметить, что подобное положение является новеллой в международно-правовых документах по правам человека. Какова же практика других механизмов посещения мест лишения свободы в схожих ситуациях?

Возможности Специальных докладчиков Комиссии ООН по правам человека в этом плане невелики. Все, что они могут сделать, это привлечь внимание международного сообщества к факту отсутствия сотрудничества со стороны государства, путем упоминания данного обстоятельства в ежегодных докладах, которые Специальные докладчики представляют Комиссии ООН по правам человека и Генеральной Ассамблее ООН. На первый взгляд, рычаг воздействия не самый сильный. Однако подобное упоминание способно привести к внесению на сессиях Комиссии ООН по правам человека и Генеральной Ассамблеи ООН специальной резолюции по положению в области прав человека в данной стране или же назначению Специального докладчика Комиссии по ситуации с правами человека в таком государстве – события весьма неприятные для любой страны. Однако в данном случае судьба такого «упоминания» будет подвержена политической конъюнктуре и пристрастиям других государств на сессиях Комиссии или Генеральной Ассамблеи ООН. А наличие порой «двойного стандарта» в отношении международного сообщества к тем или иным странам на таких форумах общеизвестно.

Согласно пункту 2 статьи 10 Европейской Конвенции по предупреждению пыток, если государство-участник Конвенции не сотрудничает с Комитетом по предупреждению пыток или «отказывается исправить ситуацию в свете рекомендаций Комитета, Комитет может, после предоставления [государству] возможности изложить свою позицию, принять решение ... сделать публичное заявление по данному вопросу»⁷.

В рамках межамериканской системы по правам человека никакие специальные полномочия Межамериканской Комиссии по правам человека в этом случае не предоставлены. Что же касается Международного Комитета Красного Креста, то он в исключительных случаях может принять решение о том, чтобы выступить лишь с публичным заявлением.

Таким образом, ни в одной из «схожих» по своим функциям систем нет прецедента относительно опубликования конфиденциального по своему характеру доклада в качестве ответной меры за отказ государства сотрудничать или выполнять рекомендации международного органа. При обсуждении проекта Факультативного Протокола в рамках Рабочей группы Комиссии ООН по правам человека многие государства высказали мнение, что подобная статья находится в явном противоречии с принципом сотрудничества, закрепленном сразу в нескольких статьях проекта. «Санкционный» характер опубликования доклада не отрицался и официальными разработчиками проекта Протокола – костариканцами⁸.

Вместе с тем, целый ряд стран полагает, что крайне важно было наделить создаваемый по Протоколу Подкомитет или же его головной орган – Комитет против пыток – именно полномочием опубликовать доклад в случае, если государство-участник отказывается от сотрудничества. По их мнению, это будет практически единственной возможностью хоть как-то повлиять на государство, убедить его изменить условия обращения с заключенными в местах лишения свободы.

⁷ На практике доклады Комитета по предупреждению пыток почти всегда публикуются, а за все время существования Комитета он делал публичные заявления лишь в отношении Турции и России.

⁸ См., в частности, Письмо от 15 января 1991 года, направленное на имя заместителя Генерального секретаря ООН по правам человека главой Постоянного Представительства Коста-Рики при Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве. Документ ООН E/CN.4/1991/66 от 22 января 1991 года. С. 6.

Предполагается, что Подкомитет в значительной степени будет независим в осуществлении своих функций. Вместе с тем, при разработке проекта Факультативного протокола неоднократно высказывались озабоченности в связи с наделением вновь создаваемого международного органа практически неограниченными полномочиями по осуществлению посещений мест лишения свободы на территории под юрисдикцией государств-участников. Кроме того, много говорилось и о необходимости закрепления в тексте Протокола достаточно четкой связи между Подкомитетом по предупреждению пыток и Комитетом против пыток.

В результате, в частности, в Факультативном протоколе появилась уже упоминавшаяся статья 3, где говорится о национальных механизмах. Практически все делегации на сессиях Рабочей группы высказали мнение о том, что государства охотнее пойдут на закрепление в международном договоре обязательств по регламентации деятельности национальных органов, осуществляющих контроль и превентивные функции в плане мониторинга за ситуацией в местах лишения свободы. Данное положение также соответствует известному принципу международного права прав человека о том, что государству самому должна быть в первую очередь предоставлена возможность исправить допущенное им нарушение права или свободы человека. Действие же международных механизмов должно носить субсидиарный характер по отношению к национальным органам.

В этой связи статья 11 части III, а также целиком часть IV Факультативного протокола содержат исчерпывающие положения о мандате таких национальных механизмов, об их взаимоотношениях с компетентными органами власти соответствующего государства-участника и Подкомитета по предупреждению пыток. Так, статья 18 налагает на государства-участники обязательство гарантировать национальным превентивным механизмам функциональную независимость и независимость их персонала. Что же касается их функций, то они в основном заключаются в посещении мест лишения свободы, в регулярном рассмотрении вопроса об обращении с лишенными свободы лицами в местах содержания под стражей, в представлении рекомендаций соответствующим органам в целях улучшения обращения с заключенными в целях предупреждения пыток и жестокого обращения, в анализе действующего и будущего законодательства. Кроме того, государства-участники Факультативного протокола «обязуются опублико-

вать и распространять ежегодные доклады национальных превентивных механизмов» (статья 23).

Примечательно, что в соответствии с Факультативным протоколом государства-участники *обязаны создать или оказать поддержку уже существующим* национальным превентивным механизмам. По мнению автора данной работы, данное положение является определенным перегибом. Как представляется, целесообразнее было бы сделать данное положение диспозитивным.

Действительно, создание и функционирование национального превентивного механизма является достаточно «дорогим» шагом. Гораздо удобнее было бы предоставить государствам возможность самим определить формат осуществления превентивных посещений: в ходе согласования текста в рамках Рабочей группы неоднократно высказывалась мысль о том, что многие государства готовы сразу пойти на мониторинг ситуации в местах лишения свободы под их юрисдикцией непосредственно Подкомитетом по предупреждению пыток, минуя фазу создания национальных превентивных механизмов.⁹ Однако в итоге в текст Факультативного протокола была включена статья 3, так как деятельность национальных превентивных механизмов, по идее, должна обеспечивать постоянство в контроле за положением в местах лишения свободы, чего Подкомитет, естественно, вряд ли способен обеспечить.

Что же касается взаимосвязи Подкомитета и национальных механизмов, то следует отметить, что согласно статье 11 Подкомитет наделен широкими полномочиями по оказанию национальным механизмам консультативной и технической помощи. При этом контакты между ними могут носить как открытый, так и конфиденциальный характер.

Выше уже говорилось о том, что многие государства стремились к закреплению в тексте Факультативного протокола четкой связи между Подкомитетом и Комитетом против пыток. Уже в первоначальном проекте Протокола его авторы костариканцы предложили, в частности, наделить Комитет против пыток правом по просьбе Подкомитета принимать решение о выступлении с публичным заявлением или об опубликовании доклада Подкомитета в случае, если государство-участник отказывается от сотрудничества. Как указано в письме

⁹ См., в частности, мнение делегации Японии, высказанное в ходе десятой сессии Рабочей группы Комиссии ООН по правам человека. Документ ООН E/CN.4/2002/78 от 20 февраля 2002 года. С. 25.

Постоянного представителя Коста-Рики при Отделении ООН в Женеве на имя заместителя Генерального секретаря по правам человека от 15 января 1991 года, «полномочия Комитета против пыток и тот факт, что подобные заявления по существу носят характер санкций, являющиеся аргументами в пользу отнесения этих функций к компетенции Комитета»¹⁰. Высказывалась даже точка зрения о том, чтобы Комитет против пыток имел право учитывать информацию, полученную от Подкомитета, в ходе рассмотрения периодических докладов государств-участников Конвенции.

В итоге функции Комитета было решено свести к следующему. Во-первых, в случае отказа государства-участника сотрудничать с Подкомитетом или принять меры для улучшения положения в местах лишения свободы в свете рекомендаций Подкомитета Комитет против пыток может по просьбе Подкомитета, после того, как соответствующее государство получит возможность изложить свои соображения, принять большинством голосов своих членов решение выступить с публичным заявлением или опубликовать доклад Подкомитета (статья 16, часть 4). Во-вторых, Комитет против пыток может продлить отсрочку осуществления государствами своих обязательств по части III (мандат Подкомитета) или части IV (создание и деятельность национальных превентивных механизмов) Факультативного протокола (часть 2 статьи 24)¹¹. В-третьих, Подкомитет представляет Комитету против пыток открытый ежегодный доклад о своей деятельности (часть 3 статьи 16). Кроме того, достаточно важное положение содержится в части 3 статьи 10, где говорится о том, что Подкомитет по предупреждению и Комитет против пыток проводят свои сессии одновременно по крайней мере один раз в год.

Когда впервые появилась идея создания на универсальном уровне системы превентивных посещений мест лишения свободы, то было выдвинуто три варианта решения данной проблемы:

- а) во-первых, создание новой структуры в рамках ООН, абсолютно не связанной с Комитетом против пыток;
- б) во-вторых, проведение превентивных посещений можно было бы доверить самому Комитету против пыток;
- в) третье решение, представляющее компромисс между двумя пре-

¹⁰ Документ ООН E/CN.4/1991/66. С. 6.

¹¹ Возможность такой отсрочки максимум на 3 года предоставлено частью 1 статьи 24 Факультативного протокола.

дыдущими предложениями, заключается в создании вспомогательного органа, тесно связанного с Комитетом против пыток.

Проект Факультативного протокола, внесенного Коста-Рикой в 1980 году, предусматривал создание независимого органа, на который было бы возложено посещение мест лишения свободы. Объяснялось это прежде всего тем, что в то время Конвенция против пыток, предусматривавшая впоследствии создание такого органа, как Комитет против пыток, находилась еще лишь на стадии разработки. Однако в настоящее время подобное предложение вряд ли явилось бы основой для принятия нужного решения, что в итоге и продемонстрировал ход согласования проекта Факультативного протокола. Во-первых, все больше сторонников находит идея о том, что следует ограничивать увеличение числа органов системы ООН, на которые был бы возложен контроль за применением правозащитных норм и стандартов. Во-вторых, все яснее проявляется необходимость обеспечить целостность системы, созданной согласно Конвенции против пыток.

В уже упоминавшемся письме Постоянного представителя Коста-Рики при Отделении ООН в Женеве от 15 января 1991 года справедливо выделены две основные причины, по которым не следует возлагать на Комитет против пыток функцию осуществления превентивных посещений:

а) Комитет оказался бы просто-напросто перегружен работой в том случае, если бы помимо функций, возложенных на него согласно Конвенции против пыток, он должен был бы проводить посещения мест лишения свободы. Эта задача могла бы оказаться весьма обременительной.

б) Создание Подкомитета позволит четко разграничивать, прежде всего, превентивную по своему характеру деятельность по организации посещений и осуществления контроля Комитетом против пыток согласно статьям 19-22 Конвенции против пыток. Поскольку цель Факультативного протокола состоит не в том, чтобы осуждать государства, а в том, чтобы добиваться их сотрудничества для улучшения в необходимых случаях защиты лиц, лишенных свободы, трудно себе представить, что на Комитет против пыток можно было бы возложить превентивные функции, направленные на создание отношений доверия, если в то же время Комитет, скажем, должен рассматривать сообщения, исходящие от государств или частных лиц в соответствии со статьями 21 и 22 Конвенции. Возложение одновременно и превен-

тивных, и квазисудебных функций на один и тот же орган вызвало бы путаницу и явилось бы источником конфликтов, идущих в ущерб и тому, и другому аспекту деятельности. Кроме того, создание Подкомитета позволило бы существенно усилить беспристрастность создаваемой системы посещений.

Взаимоотношения с другими системами посещений

Как уже указывалось выше, в международно-правовой практике уже существует ряд систем посещений мест лишения свободы. В этой связи в Факультативном протоколе предпринята попытка достаточно четкого и тщательного урегулирования взаимоотношения с другими системами посещений, с тем чтобы в будущем, после вступления Протокола в силу, избежать ненужного дублирования и конфликтов с другими международными документами и системами контроля, также посвященными борьбе против пыток.

Взаимоотношения с Конвенцией против пыток

Согласно статье 20 Конвенции против пыток, при наличии “достоверной информации, которая ... содержит вполне обоснованные данные о систематическом применении пыток на территории какого-либо Государства-участника”, Комитет против пыток может посещать территорию такого государства-участника с его согласия в рамках конфиденциального расследования. При этом такая деятельность Комитета должна носить конфиденциальный характер, причем следует стремиться к сотрудничеству с государством-участником.

В данном случае мы имеем дело с контролем *post facto*. В полномочия же Подкомитета будет входить осуществление превентивных функций. В первоначальном тексте проекта Факультативного протокола было предусмотрено, что во избежание смещения контроля *a posteriori*, осуществляемого Комитетом против пыток, и превентивных функций Подкомитета последний будет откладывать проведение любой миссии на территории государства-участника в случае согласия такого государства на посещение членами Комитета против пыток согласно пункту 3 статьи 20 Конвенции. К сожалению, данное положение в процессе работы над документом было изъято, в связи с чем оно отсутствует в принятом в итоге тексте Факультативного протокола.

Взаимоотношения с региональными системами посещений

Как уже указывалось выше, в 1989 году вступила в силу Европейская конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, установившая систему посещений, весьма схожую с той, которая будет создана в соответствии с Факультативным протоколом (в части деятельности Подкомитета по предупреждению пыток). В рамках межамериканской региональной системы страновые визиты *ad hoc* осуществляет Межамериканская Комиссия по правам человека. В середине 1990-х годов было принято решение о том, что подобные визиты будут включать и посещение мест лишения свободы в связи с созданием новой рабочей группы Комиссии по тюрьмам и условиям заключения. Вместе с тем, следует отметить, что данные визиты не носят характер периодических, а число реально совершенных визитов крайне невелико. Что же касается африканской региональной системы, то, в соответствии с решением Африканской Комиссии по правам человека, в октябре 1996 года был назначен Специальный докладчик по тюрьмам, в обязанности которого будет входить посещение мест лишения свободы.

Существование подобной разветвленной системы на региональном уровне обусловило необходимость включения в текст Факультативного протокола отдельной статьи, призванной урегулировать взаимоотношения между Протоколом и другими такими региональными системами¹². Совершенно очевидно, что при этом, с одной стороны, следует избегать повторного посещения государств-участников региональной системы, не допуская, с другой стороны, ситуации, при которой государства, ратифицировавшие Протокол, оказались бы вне сферы действия всеобщего механизма. В последнем случае у ряда стран мог бы оказаться вполне резонный аргумент о том, что Подкомитет в своей деятельности не соблюдает принципы неизбирательности, уни-

¹² Примечательно, что в соответствии с Протоколом № I к Европейской конвенции по предупреждению пыток возможность участвовать в ней предоставляется не только государствам-членам Совета Европы. В этой связи создавалась теоретически (по большей части все-таки именно теоретически) допустимая ситуация, при которой Европейская конвенция де-факто из сугубо региональной преобразовывалась бы в универсальную. Интересно, что именно на данное обстоятельство указывала делегация США в ходе десятой сессии Рабочей группы Комиссии ООН по правам человека, когда она предлагала разрабатывать проект Факультативного протокола (читай – строить международную систему превентивных посещений) вокруг Европейской конвенции и Европейского Комитета по предупреждению пыток.

версальности, объективности и о недопустимости так называемого «двойного стандарта».

Статья 31 Факультативного протокола содержит призыв к Подкомитету консультироваться с соответствующими органами, созданными в соответствии с региональными конвенциями, «с тем чтобы избежать дублирования и обеспечивать эффективное достижение целей» Протокола.

Подобные формулировки отнюдь не решают все вопросы, возникающие в связи с параллельным сосуществованием универсальной системы и региональных механизмов. Прежде всего, отнюдь не исключается возможность того, что государство-участник Факультативного протокола и, к примеру, Европейской конвенции по предупреждению пыток может оказаться перед необходимостью принимать миссии, направленные в рамках двух различных систем или рассматривать возможные противоречащие друг другу рекомендации.

Взаимоотношения с системой посещения в рамках *Международного Комитета Красного Креста (МККК)*

Статья 32 предусматривает, что Факультативный протокол не затрагивает системы посещения мест лишения свободы, применяемой в силу четырех Женевских конвенций 1949 года о защите жертв войны и дополнительных протоколов к ним от 8 июня 1977 года, а также не затрагивает право государств-участников разрешать МККК осуществлять посещения в ситуациях, не подпадающих под действие норм международного гуманитарного права.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Венская Декларация и Программа Действий, принятая на Всемирной конференции по правам человека в 1993 году, подтвердила, что «усилия по искоренению пыток должны прежде всего сосредоточиваться на превентивных мерах». Кроме того, Конференция призвала к скорейшему принятию Факультативного протокола к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания¹³. Как уже указывалось в начале данной работы, цель эту можно считать достигнутой после принятия текста Факультативного протокола в ходе 57-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН.

¹³ Документ ООН A/Conf.157/23 от 23 июля 1993 года. С. 22-23.

Протокол действительно не имеет аналогов в рамках универсальной системы защиты прав человека. По образному выражению Ассоциации по предотвращению пыток, проект Факультативного протокола представляет собой новое явление и одновременно вызов.

В то же время, как заметил бывший Специальный докладчик Комиссии ООН по правам человека по вопросу о пытках Петер Коойманс, принятие подобного документа «явилось бы последним камнем в здании, которое возвела Организация Объединенных Наций в ходе своей борьбы с пытками»¹⁴. Нынешний же Специальный докладчик Комиссии по данной проблематике Тео К. ван Бовен выделил следующие основные моменты Факультативного протокола:

а) новый международный механизм будет дополнять уже действующие механизмы борьбы с пытками, построенные на Уставе ООН и контроле за выполнением договоров;

б) он нацелен на предупреждение, что играет более важное значение, нежели просто оказание помощи жертвам пыток;

в) в нем четко закреплена необходимость сотрудничества на всех без исключения уровнях;

г) в нем упор делается на важное значение взаимодействия между национальными и международными механизмами¹⁵.

К сожалению, заключительный этап работы над проектом Факультативного протокола оставляет двойственное ощущение. С одной стороны, принятый Генеральной Ассамблеей текст получился действительно «сильным» в плане функционирования будущего контрольного механизма. С другой стороны, автор уже отмечал, что при разработке столь важных и фундаментальных международных договоров крайне важно учитывать точки зрения всех без исключения заинтересованных государств. Иначе в жертву цели принятия таких «сильных» правозащитных документов приносится цель универсализации международных договоров в области защиты прав и свобод человека. Последнее обстоятельство заставляет усомниться в том, что Факультативный протокол к Конвенции против пыток сможет рассчитывать на столь же широкий круг участников, как, скажем Конвенция о правах ребенка, являющаяся, по сути, универсальной.

¹⁴ Документ ООН E/CN.4/1991/17 от 10 января 1991 года. С. 92.

¹⁵ См., в частности, Доклад Рабочей группы Комиссии ООН по правам человека о работе ее десятой сессии. Документ ООН E/CN.4/2002/78 от 20 февраля 2002 года. С. 19.