



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ  
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/2006/94  
16 February 2006

RUSSIAN  
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА  
Шестьдесят вторая сессия  
Пункт 17 предварительной повестки дня

**ПООЩЕНИЕ И ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА**

**Защита прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом**

**Доклад Верховного комиссара по правам человека<sup>\*</sup>**

**Резюме**

В разделе I, являющемся введением к настоящему докладу, дается ссылка на резолюцию 2005/80 Комиссии по правам человека, в которой изложена обращенная к Верховному комиссару по правам человека просьба регулярно докладывать Комиссии о ее осуществлении. В разделе II содержится информация о деятельности Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, связанная с защитой прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом, и о других недавних соответствующих изменениях, имеющих отношение к его мандату. В разделе III характеризуется правовая основа абсолютного запрещения пыток и жестокого обращения и отказа от подобной практики и устанавливаются рамки рассмотрения проблем, которые обсуждаются в следующем разделе. В разделе IV рассматриваются проблемы перемещения лиц, подозреваемых в участии в террористической деятельности или представляющих угрозу для национальной безопасности, а также практика получения дипломатических заверений в тех случаях, когда есть основания полагать, что таким лицам угрожают пытки и жестокое, бесчеловечное или унижающее достоинство обращение или наказание в принимающем государстве. В разделе V изложены выводы и рекомендации для рассмотрения Комиссией.

---

<sup>\*</sup> Настоящий доклад представляется с запозданием в силу необходимости включить в него самую последнюю информацию по данной теме.

## I. Введение

1. Резолюция 2005/80 Комиссии по правам человека содержит обращенную к Верховному комиссару по правам человека просьбу рассматривать, используя соответствующие механизмы, вопрос о защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом и вносить общие рекомендации относительно обязанностей государств в этом отношении. Кроме того, резолюция содержит просьбу к Верховному комиссару оказывать помощь специальным процедурам Комиссии в целях совершенствования координации и предотвращения дублирования усилий и представляет собой основу для более глубокого сотрудничества между Советом Безопасности, его Контртеррористическим комитетом (КТК) и Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ). Резолюция предлагает Верховному комиссару представлять регулярные доклады Комиссии и Генеральной Ассамблее о ходе ее осуществления.

2. В этой связи в разделе II настоящего доклада приводится обновленная информация, которая была представлена Генеральной Ассамблее на ее шестидесятой сессии в соответствии с просьбой, изложенной в резолюции 2005/80 относительно регулярного представления докладов этому органу<sup>1</sup>. В нем содержится обзор деятельности Управления, проводимой в контексте мандата Верховного комиссара, охарактеризованного выше, и учитываются последние события, имеющие отношение к защите прав человека в условиях борьбы с терроризмом. В разделе III рассматриваются некоторые проблемы, касающиеся перемещения лиц, подозреваемых в связях с терроризмом, и получения дипломатических заверений относительно недопущения пыток и жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания посредством определения правовой основы абсолютного запрещения пыток и жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания, а также недопустимости принудительного возвращения. Затем в разделе IV более подробно рассматривается вопрос о перемещении лиц, подозреваемых в участии в террористической деятельности или представляющих угрозу для национальной безопасности, а также о получении дипломатических заверений в местах, где им могут угрожать пытки и жестокое обращение. В нем рассматривается, каким образом такая практика наносит ущерб защите прав человека, и вновь подчеркивается, что действия государств по борьбе с терроризмом должны соответствовать международному праву. В разделе V содержится ряд выводов и рекомендаций для дальнейшего рассмотрения, включая обращенный к государствам призыв активизировать свои усилия по искоренению пыток и жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания, поскольку такие действия продолжают оскорблять человеческое достоинство и права человека.

## **II. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УВКПЧ И ДРУГИЕ ЯВЛЕНИЯ, КАСАЮЩИЕСЯ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В КОНТЕКСТЕ БОРЬБЫ С ТЕРРОРИЗМОМ**

3. УВКПЧ продолжает изучать последствия для прав человека мер, принимаемых в контексте борьбы с терроризмом, и выступает за то, чтобы стратегии, законы и практические действия по борьбе с терроризмом обеспечивали уважение прав человека и норм права. Верховный комиссар поставила перед государствами вопрос о необходимости соблюдения прав человека в условиях борьбы с терроризмом. Она посвятила свое заявление по случаю Дня прав человека 10 декабря 2005 года двум сегодняшним явлениям, которые оказывают крайне губительное воздействие на глобальное запрещение пыток и жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения. Первым является стремление к получению "дипломатических заверений" якобы для устранения угрозы применения пыток и других видов жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания в отношении лиц, перемещаемых в места, где такие угрозы могут существовать. А второе связано с сообщениями о тайном содержании под стражей в неустановленных местах неизвестного количества лиц, подозреваемых в террористической деятельности. УВКПЧ также стремится добиться того, чтобы международные принципы, нормы, стандарты по правам человека и практика, связанные с защитой прав человека в условиях борьбы с терроризмом, учитывались в процессах принятия решений на национальном и региональном уровнях, и в этих целях взаимодействует с другими подразделениями Организации Объединенных Наций, государствами, региональными организациями и организациями гражданского общества. УВКПЧ продолжает участвовать в работе Целевой группы, которая была создана для осуществления глобальной стратегии реагирования на угрозу терроризма, провозглашенной Генеральным секретарем 10 марта 2005 года.

4. В августе 2005 года УВКПЧ оказало помощь Рабочей группе Подкомиссии по поощрению и защите прав человека, созданной для разработки подробных принципов и руководств, касающихся поощрения и защиты прав человека в условиях борьбы с терроризмом. В декабре 2005 года УВКПЧ участвовало в работе заседания Руководящего комитета по правам человека Совета Европы, на котором обсуждались вопросы, связанные с правами человека и использованием дипломатических заверений в контексте процедур высылки и целесообразностью заключения правового договора, содержащего минимальные стандарты в отношении дипломатических заверений.

5. УВКПЧ оказывает помощь специальным процедурам, в том числе посредством обобщения и развития их заключений и рекомендаций, касающихся защиты прав человека в контексте борьбы с терроризмом. Многие специальные процедуры отмечают, что, хотя

государства и обязаны защищать своих граждан от террористических нападений, множеством государств были приняты меры по борьбе с терроризмом, которые не соответствуют международно признанным правозащитным стандартам. На одиннадцатом ежегодном совещании специальные процедуры Комиссии "вновь выразили обеспокоенность, высказанную в их заявлении от июня 2003 года, в отношении возможных серьезных последствий некоторых мер, принимаемых во имя борьбы с терроризмом, для прав человека и основных свобод" (E/CN.4/2005/5, приложение I). На двенадцатом ежегодном совещании специальные процедуры одобрили заявление, выражающее обеспокоенность по поводу лиц, содержащихся под стражей в Гуантанамо, и сослались на высказанную ими в 2004 году и обращенную к правительству Соединенных Штатов Америки просьбу посетить лиц, которые были арестованы, содержатся под стражей или осуждены по подозрению в совершении террористических актов или других противоправных действий в Ираке, Афганистане или на военно-морской базе Гуантанамо (E/CN.4/2006/4, пункт 19). Это заявление последовало за множеством других высказываний, которые делались с конца 2001 года различными специальными процедурами относительно лиц, содержащихся под стражей в Гуантанамо, и в контексте конфликтов в Афганистане и Ираке. Несколько других специальных процедур, включая Рабочую группу по произвольным задержаниям, Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов, Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях и Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о положении правозащитников, отмечали в своих последних докладах, что меры по борьбе с терроризмом продолжают отрицательно сказываться на правах человека и основных свободах<sup>2</sup>. В августе 2005 года Специальный докладчик по вопросу о пытках и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видах обращения и наказания публично выразил свою обеспокоенность по поводу того, что практика, связанная со стремлением получить дипломатические заверения с целью высылки или возвращения лиц, несмотря на угрозу того, что они могут быть подвергнуты пыткам и жестокому, бесчеловечному или унижающему достоинство обращению и наказанию, отражает прослеживающуюся в Европе тенденцию к обходу международно признанного принципа недопустимости принудительного выдворения. Он предупредил, что дипломатические заверения не являются надлежащим средством искоренения угрозы быть подвергнутым пыткам или жестокому, бесчеловечному или унижающему достоинство обращению и наказанию в принимающей стране. Управление также тесно взаимодействует с недавно назначенным Специальным докладчиком по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом (см. резолюцию 2005/80 Комиссии).

6. Что касается сотрудничества с КТК Совета Безопасности, то в плане активизации работы КТК, одобренном Советом Безопасности в резолюции 1535 (2004), предусматривалось, что Исполнительный директорат Контртеррористического комитета (ИДКТК) будет "поддерживать связь с Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека и другими организациями по правам человека в вопросах, касающихся борьбы с терроризмом". После настоятельных рекомендаций со стороны УВКПЧ и других организаций в организационную структуру ИДКТК была включена должность старшего инспектора по правам человека, которая была заполнена в июле 2005 года. УВКПЧ продолжает сотрудничать с КТК и в курсе того, что в настоящее время он рассматривает практические пути принятия во внимание правозащитных соображений в своей текущей деятельности. С этим связано также и то, что 27 октября 2005 года КТК был проинструктирован новым Специальным докладчиком по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом. Это является обнадеживающим событием, и в будущем следует развивать тесное взаимодействие с целью обеспечения того, чтобы внимание КТК обращалось на правозащитные соображения, и он учитывал их при взаимодействии с государствами.

7. Защита прав человека получила обнадеживающую поддержку в ходе пленарного заседания шестидесятой сессии Генеральной Ассамблеи на высоком уровне, когда главы государств и правительств, осудив терроризм на том основании, что он представляет собой одну из самых серьезных угроз для международного мира и безопасности, вновь подтвердили, что любые меры, принимаемые государствами в целях борьбы с терроризмом, должны соответствовать их обязательствам по международному праву, в частности в области прав человека, гуманитарному и беженскому праву.

### **III. СОБЛЮДЕНИЕ ЗАПРЕЩЕНИЯ ПЫТОК И ЖЕСТОКОГО, БЕСЧЕЛОВЕЧНОГО ИЛИ УНИЖАЮЩЕГО ДОСТОИНСТВО ОБРАЩЕНИЯ И НАКАЗАНИЯ И ПРИНЦИПА НЕДОПУСТИМОСТИ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО ВОЗВРАЩЕНИЯ**

8. Хотя международные правозащитные органы и механизмы и региональные суды по правам человека заявляли, что государства имеют право и обязаны защищать своих граждан от террористических нападений, они утверждали необходимость того, чтобы действия государств соответствовали международным правам человека, гуманитарному и беженскому праву. Несмотря на то, что государства согласились с тем, что принимаемые ими меры по борьбе с терроризмом должны соответствовать международному праву, включая то, что было совсем недавно заявлено на пленарном заседании шестидесятой сессии Генеральной Ассамблеи на высоком уровне, в действительности есть свидетельства того, что меры и практические действия по борьбе с терроризмом представляют собой серьезную угрозу эффективному обеспечению прав человека.

9. Государства передают лиц, подозреваемых в террористической деятельности или представляющих угрозу для национальной безопасности, странам, в которых, как они знают или как они должны знать, таким лицам угрожают пытки или жестокое, бесчеловечное или унижающее достоинство обращение и наказание. Во многих принимающих государствах регистрируются нарушения прав человека, в том числе связанные с пытками и жестоким, бесчеловечным или унижающим достоинство обращением. В силу различных причин, в том числе в связи с абсолютным запрещением пыток и жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания и запретом в отношении возврата того или иного лица в страну, где ему могут угрожать такие нарушения, высылающие государства стремятся получить и получают от принимающих правительств дипломатические заверения в том, что такие лица не будут подвергаться пыткам или жестокому обращению. Во многих случаях эти заверения оказывались ненадежными и неэффективными. Лица, в отношении которых давались такие "заверения", подвергались пыткам и жестокому обращению.

10. Право не подвергаться пыткам или жестокому, бесчеловечному или унижающему достоинство обращению и наказанию является правом, кодифицированным в международном праве. Пытки также запрещены международным обычным правом, и это запрещение рассматривается в международном праве в качестве постулата *jus cogens*. Если международное право прав человека допускает ограничения некоторых прав в определенных ситуациях, то право не подвергаться пыткам и жестокому, бесчеловечному или унижающему достоинство обращению и наказанию должно уважаться при всех обстоятельствах. Это право относится к категории абсолютных, и его нельзя ограничивать даже во время действия в государстве чрезвычайного положения, при котором жизнь нации находится под угрозой<sup>3</sup>.

11. В статьях 1 и 16 Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания предусматриваются дополнительные специальные меры защиты от пыток и жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания. Пытка в Конвенции определяется как "любое действие, которым какому-либо лицу умышленно причиняется сильная боль или страдание, физическое или нравственное, чтобы получить от него или от третьего лица сведения или признания, наказать его за действие, которое совершило оно или третье лицо или в совершении которого оно подозревается, а также запугать или принудить его или третье лицо, или по любой причине, основанной на дискриминации любого характера, когда такая боль или страдание причиняются государственным должностным лицом или иным лицом, выступающим в официальном качестве, или по их подстрекательству, или с их ведома или молчаливого согласия". Государства-участники обязаны включить это определение в свое внутреннее законодательство.

12. Запрещение пыток и жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания предполагает запрет на возвращение того или иного лица в страну - независимо от характера совершенного им преступления или деяния, в котором оно подозревается, - где оно может быть подвергнуто такой опасности. В соответствии со статьей 2 Конвенции против пыток никакие исключительные обстоятельства, какими бы они ни были, будь то состояние войны или угроза войны, внутренняя политическая нестабильность или любое другое чрезвычайное положение, не могут служить оправданием пыток. Однако появляется все больше свидетельств того, что государства прибегают к пыткам, жестокому, бесчеловечному или унижающему достоинство обращению и наказанию или отправляют соответствующих лиц в места, где им явно угрожают пытки и жестокое обращение. Такая практика, в частности, используется в ходе допросов, проводимых для того, чтобы добиться информации от лиц, подозреваемых в участии в террористической деятельности. Некоторые условия содержания под стражей также вызывают обеспокоенность, поскольку они облегчают применение пыток и жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания. Такие действия вызывают серьезные нарушения прав человека и тормозят процесс искоренения практики, которая издавна оскорбляет человеческое достоинство и права человека.

13. Статья 3 Конвенции против пыток содержит принцип недопустимости принудительного возвращения, в соответствии с которым "ни одно государство-участник не должно высылать, возвращать ("refouler") или выдавать какое-либо лицо другому государству, если существуют серьезные основания полагать, что ему может угрожать там применение пыток". Для определения наличия таких оснований Конвенция возлагает на государства обязательство взвесить все имеющиеся отношения к делу обстоятельства, включая существование в государстве, куда оно может отправить соответствующее лицо, постоянной практики грубых, вопиющих и массовых нарушений прав человека. В деле *Паес против Швеции* Комитет против пыток постановил, что государство-участник обязано воздерживаться от принудительного возвращения заявителя в страну своего происхождения в силу положений статьи 3. Он постановил, что "критерий, закрепленный в статье 3 Конвенции, является абсолютным. Если существуют серьезные основания полагать, что после высылки в другое государство лицу может угрожать там применение пыток, то государство-участник обязано не возвращать такое лицо в это государство. Характер деятельности, в которой участвовало это лицо, не может быть существенным фактором при определении наличия таких оснований согласно статье 3 Конвенции"<sup>4</sup>. Эта позиция была вновь недавно подтверждена в деле *г-жи Т.А. против Швеции*, в котором Комитет пришел к заключению о том, что существуют серьезные основания полагать, что в случае возвращения в страну своего происхождения г-же Т.А., просительнице убежища, может угрожать применение пыток. Комитет постановил, что депортация составляла бы нарушение статьи 3 Конвенции<sup>5</sup>.

14. В статье 7 Международного пакта о гражданских и политических правах также предусматривается, что "никто не должен подвергаться пыткам или жестоким, бесчеловечным или унижающим его достоинство обращению или наказанию". В своем толковании данного положения Комитет по правам человека (КПЧ) высказал мнение о том, что "государства-участники не должны подвергать лиц опасности применения пыток или жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания по их возвращении в другую страну посредством выдачи, высылки или возвращения"<sup>6</sup>. Следовательно, запрещены не только пытки и жестокие, бесчеловечные или унижающие достоинство виды обращения и наказания, но и практика возвращения каким-либо способом соответствующих лиц в условия, где они окажутся перед лицом такой опасности. КПЧ заключил, что эта защита распространяется на всех лиц, находящихся в рамках компетенции или под эффективным контролем государства-участника, даже если лицо не находится на территории государства-участника<sup>7</sup>. В 2004 году КПЧ рассмотрел сообщение *Биахуранга против Дании*, в котором автор утверждал, что его высылка принимающей страной в страну своего происхождения будет представлять собой нарушение его права по статье 7 Пакта. КПЧ пришел к выводу о том, что постановление о высылке автора, если оно будет выполнено и он будет возвращен в страну происхождения, будет являться нарушением статьи 7<sup>8</sup>.

15. Принцип недопустимости принудительного возвращения также закреплен в международном беженском праве, в частности в статье 33 Конвенции о статусе беженцев. Международное гуманитарное право в статье 3, являющейся общей для Женевских конвенций от 12 августа 1949 года, запрещает всегда и всюду посягательство на жизнь, включая пытки и жестокое обращение, и посягательство на человеческое достоинство, в частности оскорбительное и унижающее обращение. Дополнительные протоколы к ним от 8 июня 1977 года также содержат основополагающие гарантии гуманного обращения. Пытки и жестокое, бесчеловечное или унижающее достоинство обращение и наказание, совершаемые в отношении лиц, защищаемых Женевскими конвенциями от 12 августа 1949 года, считаются серьезными нарушениями, равносильными военным преступлениям<sup>9</sup>.

16. Кроме того, защита от пыток и жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания предусматривается в положениях нескольких региональных договоров о правах человека, включая, в частности, статью 3 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Европейская конвенция о правах человека), статью 5 Американской конвенции о правах человека и статью 5 Африканской хартии прав человека и народов. В других региональных договорах, таких, как Межамериканская конвенция о предупреждении пыток и наказании за их применение и Европейская



конвенция о предупреждении пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания, содержатся расширенные положения, касающиеся пыток и жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания, и указаны меры, которые следует принимать государствам для предупреждения и наказания такой практики.

17. В 1996 году Европейский суд по правам человека в деле *Кахал против Соединенного Королевства* подтвердил, что государства не должны депортировать соответствующее лицо туда, где ему угрожают пытки и жестокое, бесчеловечное или унижающее достоинство обращение и наказание, даже если это лицо угрожает национальной безопасности высылающего государства. Он постановил, что "в статье 3 [Европейской конвенции о правах человека] закреплена одна из самых основополагающих ценностей демократического общества. Суд прекрасно понимает, что сегодня государства сталкиваются с огромными трудностями в деле защиты своих обществ от террористического насилия. Однако даже в этих обстоятельствах Конвенция безоговорочно запрещает пытки и бесчеловечное или унижающее достоинство обращение и наказание, независимо от поведения жертвы". Кроме того, он заявил, что никакие отклонения от статьи 3 Пакта не допускаются, даже во времена чрезвычайного положения в государстве. И "запрет, предусмотренный в статье 3 в отношении жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания имеет столь же абсолютное значение и в случае высылки. Поэтому в тех случаях, когда имеются существенные основания полагать, что какому-либо лицу может угрожать реальная опасность подвергнуться жестокому обращению, противоречащему статье 3, если оно будет выдано другому государству, то ответственность договаривающегося государства в отношении защиты этого лица от такого вида обращения действует и в случае высылки. В таких ситуациях деятельность лица, о котором идет речь, какой бы нежелательной или опасной она ни была, не может считаться существенным соображением". Суд отклонил использование высылающим государством заверений принимающего государства на том основании, что он не был убежден в том, что такие заверения будут представлять собой адекватную гарантию безопасности, с учетом нарушений прав человека в принимающем государстве<sup>10</sup>.

#### **IV. ПЕРЕМЕЩЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ БОРЬБЫ С ТЕРРОРИЗМОМ И ПРАКТИКА ПОЛУЧЕНИЯ ДИПЛОМАТИЧЕСКИХ ЗАВЕРЕНИЙ В ОТНОШЕНИИ ЛИЦ, КОТОРЫМ МОГУТ УГРОЖАТЬ ПЫТКИ И ЖЕСТОКОЕ, БЕСЧЕЛОВЕЧНОЕ ИЛИ УНИЖАЮЩЕЕ ДОСТОИНСТВО ОБРАЩЕНИЕ ИЛИ НАКАЗАНИЕ**

18. Государства используют законы о борьбе с терроризмом, экстрадиции и иммиграции для перемещения лиц, не являющихся их гражданами, подозреваемых в терроризме, которые представляют угрозу для безопасности стран своего происхождения или третьих стран, а также такие другие методы, как чрезвычайная выдача.

19. Термин перемещение используется в настоящем докладе, как правило, в смысле принудительного перемещения через границы лиц, не являющихся гражданами, либо в страну происхождения, либо в третью страну, из-под опеки одного правительства в руки другого, несмотря на используемую процедуру и ее законное основание или отсутствие оно. Некоторые виды перемещения - высылка или препровождение, принудительное возвращение ("refouler"), экстрадиция или депортация - могут регулироваться процедурами, предусматриваемыми международным правом или иммиграционными или экстрадиционными законами страны, тогда как другие, такие, как чрезвычайная выдача, согласно имеющимся данным, не имеют правовой основы.

20. Для выдачи лиц, не являющихся гражданами, приводятся различные причины. В их числе можно назвать подозрения в участии в террористической деятельности, оценки, согласно которым они представляют собой угрозу для национальной безопасности высылающего государства, или соображения, связанные с проведением допроса в принимающем государстве. Часто такая передача производится на основе заверений со стороны принимающего государства в том, что соответствующие лица не будут подвергаться пыткам или жестокому обращению. Известные дела свидетельствуют о том, что в некоторых случаях такая передача производится за пределами правового поля, в отсутствие таких процедурных гарантий, как надлежащая процессуальная защита и судебный надзор. Перемещаемые таким образом лица часто не имеют возможности оспорить законность их перемещения или надежность предоставляемых получающим государством заверений в том, что они будут защищены от пыток и жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания. Несколько дел, по которым были вынесены решения или которые расследуются, свидетельствуют о том, что права лиц, которые перемещались таким образом, нарушались и до, и во время, и после перемещений. В некоторых случаях лица достоверно заявляли, что они подвергались серьезным нарушениям прав человека, таким как пытки, бесчеловечное или унижающее достоинство обращение и наказание, в частности тогда, когда они содержались в полиции

и службах безопасности принимающих государств<sup>11</sup>. Хотя в настоящем докладе внимание сосредоточено не на процедурах перемещения, представляется важным вновь обратить внимание на то, что все перемещения, осуществляемые в рамках борьбы с терроризмом, следует производить в соответствии с признанными правовыми процедурами и при условии соблюдения прав, предоставляемых всем людям международным правом.

21. Целесообразно отметить, что при определенных обстоятельствах заверения используются правомерно. Например, в делах об экстрадиции некоторые страны сохраняют за собой право на получение заверений в том, что смертный приговор не будет вынесен или, если он будет вынесен, то не будет приведен в исполнение, когда в отношении преступления, совершенного экстрадируемым лицом, законами запрашивающего государства предусматривается смертная казнь, которая не допускается законами запрашиваемого государства<sup>12</sup>. Некоторые государства также могут запрашивать заверения в том, что судопроизводство не будет проводиться в военных судах<sup>13</sup>. Однако в силу абсолютного характера запрета на пытки и жестокое, бесчеловечное или унижающее достоинство обращение и наказание и принципа недоступности принудительного возвращения, использование и эффективность дипломатических заверений для защиты от подобных деяний в странах, известных такой практикой, или для обхода принципа недопустимости принудительного возвращения вызывают серьезную обеспокоенность.

22. Дипломатические заверения в отношении использования пыток и жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания порождают множество проблем. Во-первых, в большинстве случаев, с которыми мы сталкиваемся сегодня, высылающее и принимающее государства оба являются участниками обязательных международных и региональных договоров, запрещающих пытки и жестокое, бесчеловечное или унижающее достоинство обращение и наказание и принудительное возвращение, когда существует угроза такой практики. Эта система была разработана государствами, и они согласились соблюдать ее. Специальные договоренности, заключаемые вне этой системы, угрожают подорвать ее и прогресс, который достигнут за более чем полвека в деле распространения рамок ее защиты на всех.

23. Во-вторых, не существует общего правового понимания термина "дипломатические заверения". Он используется в широком смысле и означает, что в адрес другого государства поступает просьба принять какое-либо лицо при условии соблюдения определенных гарантий. Заверения даются как в устной, так и письменной форме. Иногда они содержатся в меморандумах о взаимопонимании, заключаемых между двумя государствами. Некоторые письменные заверения содержат слишком широкие положения, которым не хватает юридической точности. Кроме того, в соглашениях не

говорится и не упоминается о механизме, на который возлагаются функции по административному толкованию в случае различной трактовки их положений. Такое упущение не может не поражать прежде всего в тех случаях, когда соответствующие соглашения заключаются между государствами, имеющими весьма различные культурные и правовые традиции и системы, вследствие чего вполне могут возникать коллизии в толковании.

24. В-третьих, несмотря на то, что все люди имеют право на равную защиту действующих договоров, такие заверения в принципе создают двухъярусную систему защиты перемещаемых лиц, поскольку нацелены на предоставление немногим избранным специальной двусторонней защиты, игнорируя при этом положение многих других лиц, лишенных свободы. Тот факт, что высылающие правительства стремятся получить пусть и неэффективные, но тем не менее заверения в отношении немногих, тогда как другие продолжают страдать, свидетельствует о том, что они заботятся лишь о собственном правозащитном имидже и попустительствуют пыткам и жестокому, бесчеловечному или унижающему достоинство обращению и наказанию, поскольку, зная о том, что такая практика существует в принимающем государстве, предпочитают закрывать на это глаза. Вместо того, чтобы добиваться заверений в отношении немногих, направляющие государства могли бы действовать в большем соответствии со своими международными обязательствами, если бы уважали принцип недопустимости принудительного возвращения и оказывали давление на принимающие государства, с тем чтобы те принимали все необходимые меры для предупреждения, наказания и искоренения пыток и жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания.

25. В-четвертых, как представляется, заверения запрашиваются только у тех стран, которые известны тем, что они практикуют пытки и жестокое, бесчеловечное или унижающее достоинство обращение и наказание. Тот факт, что такие заверения запрашиваются, сам по себе является признанием того, что пытки и жестокое, бесчеловечное или унижающее достоинство обращение и наказание практикуются в принимающем государстве. На этом этапе высылающему государству следует еще раз изучить свои обязательства, предполагающие недопустимость принудительного возвращения.

26. В-пятых, хотя принимающие государства несут императивные правовые обязательства по уважению и защите прав человека, они нередко выполняют их далеко не в полной мере, что приводит к нарушениям прав человека. Часто они не располагают эффективно функционирующими системами предупреждения пыток и жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания, а также наказания

лиц, прибегающих к такой практике. Следовательно, если правительство не соблюдает даже эти императивные нормы, то оно вряд ли будет выполнять правовые соглашения необязательного характера.

27. Некоторыми высказывались предложения о том, что дипломатические заверения могут быть эффективными при наличии механизмов мониторинга в период после возвращения. Следует отметить, что даже в тех случаях, когда международные организации или органы осуществляют такой мониторинг, они не могут дать абсолютных гарантий того, что пытки не применяются или что они способны установить факт их применения. Пытки и жестокое, бесчеловечное или унижающее достоинство обращение и наказание часто практикуются втайне, а виновники хорошо овладели методами, позволяющими им скрывать такие преступления. Жертвы, опасаясь мести, нередко отказываются рассказывать о своих страданиях. Таким образом, применение механизма мониторинга в период после возвращения, который призван способствовать предотвращению пыток и жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания, вряд ли позволит добиться желаемого эффекта.

28. Многие международные правозащитные организации указывают на то, что механизмы мониторинга часто не подкрепляются основными гарантиями, предусматривающими, в частности, возможность проведения частных бесед с заключенными без предварительного уведомления тюремных властей и медицинских осмотров независимыми врачами<sup>14</sup>. Кроме того, с учетом все большего числа свидетельств о том, что заверения не действуют, многие международные организации отказываются опираться на них, в том числе и в целях мониторинга. В одном меморандуме о взаимопонимании содержатся положения о независимом органе по мониторингу, однако такой орган должен быть назначен обеими сторонами<sup>15</sup>. Поскольку как высылающие, так и принимающие государства не заинтересованы в выявлении случаев применения пыток или жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания, такая договоренность может служить средством давления на контрольный орган, с тем чтобы он устанавливал, что такие деяния не совершаются. Для предупреждения пыток и жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания государства должны обеспечивать распространяющиеся на всю систему гарантии на законодательном, судебном и административном уровнях в масштабах всего государства. Такие альтернативы, как визиты консульских работников, не могут заменить собой эти гарантии. Специальный докладчик по вопросу о пытках отмечал, что "механизмы отслеживания судьбы возвращенных лиц мало что дают для снижения опасности применения пыток и показали себя неэффективными как в плане защиты от пыток, так и в качестве инструмента подотчетности"<sup>16</sup>. Подобным образом попытки разработать минимальные стандарты для использования дипломатических

заверений не приведут к обеспечению большей защиты для лиц, которым угрожают пытки и жестокое, бесчеловечное или унижающее достоинство обращение и наказание.

29. Наконец, дипломатические заверения не подлежат обязательному исполнению и их нарушение не влечет за собой каких-либо санкции или последствий. Так, некоторые осуществлявшие высылку правительства публично отмечали, что с момента передачи подозреваемых в руки принимающего государства возможности высылающего государства добиться выполнения дипломатических заверений резко сужаются. Следовательно, безопасность возвращаемого лица нельзя гарантировать. Когда имеют место нарушения, трудно обеспечить подотчетность. Известно, что государства ссылаются на "привилегии, связанные с государственными секретами", как на основание для отказа в сотрудничестве со следствием и предоставлении информации, касающейся перемещений и заверений<sup>17</sup>.

30. Несколько правозащитных органов и механизмов продолжают рассматривать конкретные проблемы, связанные с дипломатическими заверениями. В мае 2005 года решение по делу о чрезвычайной выдаче было впервые принято международным органом<sup>18</sup>. В деле *Агиза против Швеции* была выявлена слабость заверений. В 2001 году заявитель, являвшийся просителем убежища, который утверждал в своем поданном в 2000 году заявлении о предоставлении убежища, что он будет "казнен" в случае возвращения в страну своего происхождения, тем не менее был принудительно возвращен туда с учетом заверений со стороны принимающего государства в том, что он будет защищен от такого насилия. Несмотря на заверения и некоторые усилия по мониторингу, предпринятые после возвращения высылающим государством, заявитель был подвергнут жестокому обращению во время возвращения и утверждал, что после возвращения он был подвергнут пыткам. Комитет против пыток постановил, что государство-участник, в частности, нарушило свое обязательство, связанное с недопустимостью принудительного возвращения, и что полученные им заверения были недостаточными для того, чтобы обеспечить защиту от пыток и жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания<sup>19</sup>.

31. Имеется несколько докладов об использовании дипломатических заверений в том, что касается защиты прав человека в условиях борьбы с терроризмом<sup>20</sup>. Некоторые из этих докладов были рассмотрены Специальными докладчиками. Нынешний Специальный докладчик по вопросу о пытках, опираясь на работу своего предшественника<sup>21</sup> и с учетом все большего числа свидетельств слабости дипломатических заверений, пришел к выводу о том, что "дипломатические заверения являются ненадежным и неэффективным средством защиты от пыток и жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания и что государствам

не следует прибегать к дипломатическим заверениям как гарантии защиты от пыток и жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания, если существуют серьезные основания полагать, что по возвращении лицу может угрожать применение пыток или жестокое, бесчеловечное или унижающее достоинство обращение и наказание". Он призвал правительства скрупулезно соблюдать принцип недопустимости принудительного возвращения и не высылать кого бы то ни было за границу или в территории, где соответствующему лицу могут угрожать нарушения прав человека<sup>22</sup>. Этот вывод и обращенный к государствам призыв следует учитывать самым серьезным образом.

32. Большую обеспокоенность продолжают вызывать нарушения прав человека, имеющие место в контексте мер по борьбе с терроризмом, в том числе и в том, что касается абсолютного запрещения пыток и жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания и принципа недопустимости принудительного возвращения. Отрадно отметить гласные дискуссии по вопросу о дипломатических заверениях и то, что проводятся расследования, связанные с такими мерами, как предполагаемое существование тайных центров лишения свободы и перемещение лиц без участия судебных органов, которые ставят под угрозу запрет в отношении пыток и жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания и соблюдение принципа недопустимости принудительного возвращения.

33. Также важно признать принятие некоторых важных судебных и законодательных мер на национальном уровне с целью обеспечения того, чтобы действия исполнительной власти и меры по борьбе с терроризмом соответствовали закону. Некоторые парламентарии признают опасность, присущую незаконным перемещениям, осуществляемым без надзора, и слабость дипломатических заверений и предлагают принять законы и поправки, призванные дополнить существующие правовые документы по недопущению пыток и принудительного возвращения<sup>23</sup>. Парламентарии работают над тем, чтобы привести законопроекты о терроризме в соответствие с международными и региональными нормами и практикой в области прав человека. Они также голосуют в пользу сохранения запрещения в отношении пыток и жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания. Судьи подтвердили важность обеспечения возможности обращения в суды для подозреваемых террористов и судебного пересмотра осуществляемых правительством мер и практических действий по борьбе с терроризмом в рамках двух дел, решения по которым были вынесены 28 июня 2004 года и в которых отмечается важное значение этих основополагающих принципов как в отношении граждан<sup>24</sup>, так и неграждан<sup>25</sup>. Кроме того, совсем недавно было принято важное решение о том, что показания, полученные с помощью пыток, не могут быть использованы в судебных разбирательствах<sup>26</sup>. Отрадно отметить, что некоторые

государства согласились с решениями международных органов по делам, связанным с борьбой с терроризмом, и вносят изменения в свое законодательство и практику. Эти позитивные усилия по укреплению международного права следует по достоинству оценить и поощрять по мере того, как государства продолжают вести борьбу с терроризмом.

## **V. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ**

**34. На рассмотрение Комиссии представляются следующие выводы и рекомендации:**

**а) Меры, принимаемые государствами в целях борьбы с терроризмом, должны соответствовать их обязательствам по международному праву, в частности в области прав человека, гуманитарного и беженского права, и имеющимся заключениям и практике международных органов и механизмов, а также региональных и национальных судов.**

**б) Государства должны подтвердить свою приверженность абсолютному запрещению пыток и жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания, а также принципу недопустимости принудительной высылки. В этих целях им следует провести обзор своего законодательства с целью обеспечения его соответствия международным стандартам, отменив положения, допускающие возвращение к ситуациям или угрозе применения пыток и жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания, или приняв законы по защите от перемещений, ставящих под сомнение эти абсолютные запреты.**

**с) Государствам следует принять все меры по недопущению, наказанию и искоренению пыток и жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания, в том числе посредством ратификации Международного пакта о гражданских и политических правах и Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания и Факультативного протокола к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.**

**д) Любые перемещения в рамках борьбы с терроризмом должны производиться в соответствии с юридически признанными процедурами и при уважении прав, предоставляемых всем людям международным правом, включая,**



как минимум, право быть заслушанным в судебном органе и право обжалования решения о перемещении.

е) Государствам следует уважать принцип невысылки и воздерживаться от использования дипломатических заверений в качестве защиты от пыток и жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания. Им следует предоставлять Комитету против пыток и другим соответствующим органам информацию о любых перемещениях лиц, подозреваемых в участии в террористической деятельности, и о действиях по обеспечению действенности дипломатических заверений.

ф) Некоторые из сфер ответственности Контртеррористического комитета касаются прав человека. При изучении докладов государств представляется важным уделять внимание тому, подрывают ли международное право и абсолютный запрет в отношении пыток и нарушают ли баланс между обеспечением безопасности и защитой прав человека меры, принимаемые в связи с перемещениями. Контртеррористическому комитету надлежит помогать государствам добиваться того, чтобы меры по борьбе с терроризмом соответствовали международному праву прав человека.

г) Сотрудников судебных органов, гражданское общество и региональные организации следует призывать продолжать работу по обеспечению прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом.

#### Примечания

<sup>1</sup> Report of the Secretary-General on protecting human rights and fundamental freedoms while countering terrorism (A/60/374).

<sup>2</sup> Report of the Working Group on arbitrary detention (E/CN.4/2005/6); Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers (E/CN.4/2005/60); Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions (E/CN.4/2005/7); and Report of the Special Representative of the Secretary-General on the situation of human rights defenders (E/CN.4/2005/101). See also the Report of the Independent expert to assist the High Commissioner in examining the question of the protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism (E/CN.4/2005/103).

<sup>3</sup> Article 4 (1) of the International Covenant on Civil and Political Rights permits States parties, in time of public emergency, to take measures derogating from their obligations under the Covenant, but does not permit derogation from, inter alia, article 7 of the International Covenant on Civil and Political Rights which provides that no one shall be subjected to torture or to cruel, inhuman or degrading treatment or punishment.

<sup>4</sup> Committee against Torture, *Gorki Ernesto Tapia Paez v. Sweden*, Communication No. 39/1996.

<sup>5</sup> Committee against Torture, *Ms. T.A. v. Sweden*, Communication No. 226/2003.

<sup>6</sup> Human Rights Committee, general comment No. 20 (1992) on article 7 (Prohibition of torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment).

<sup>7</sup> Human Rights Committee, general comment No. 31 (2004) on the Nature of the General Legal Obligation Imposed on States parties to the Covenant, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13.

<sup>8</sup> Human Rights Committee, *Jonny Rubin Byahuranga v. Denmark*, Communication No. 1222/2003.

<sup>9</sup> See, for example, the Geneva Convention relative to the Treatment of Prisoners of War, art. 130 and the Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War, art. 147 and article 8 of the Rome Statute of the International Criminal Court.

<sup>10</sup> European Court of Human Rights, *Chahal v. the United Kingdom*, 15 November 1996.

<sup>11</sup> Committee against Torture, *Ahmed Hussein Mustafa Kamil Agiza v. Sweden*, Communication No. 233/2003. See also the Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, established 5 February 2004, available at <http://www.ararcommission.ca/eng/index.htm>.

<sup>12</sup> See for example article 6 of the Treaty on Extradition between the Government of Canada and the Government of the United States of America.

<sup>13</sup> See E/CN.4/2005/103.

<sup>14</sup> See joint statement by Amnesty International, APT, Human Rights Watch (HRW), ICJ, International Federation of Action by Christians for the abolition of torture, IFHT, International Helsinki Federation for Human Rights and the World Organization against Torture.

<sup>15</sup> Memorandum of Understanding between the General People's Committee for Foreign Liaison and International Cooperation of the Great Socialist People's Libyan Arab Jamahiriya and the Foreign and Commonwealth Office of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland concerning the provision of assurances in respect of persons subject to deportation, signed at Tripoli on 18 October 2005.

<sup>16</sup> Interim report submitted by Special Rapporteur on the question of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Manfred Nowak (A/60/316, para. 46).

<sup>17</sup> HRW, *Still at risk: diplomatic assurances no safeguard against torture*, April 2005 vol. 17, No. 4 (D), pp. 35-37.

<sup>18</sup> Committee against Torture, *Ahmed Hussein Mustafa Kamil Agiza v. Sweden*, Communication No. 233/2003.

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> See for example HRW, *Still at risk: diplomatic assurances no safeguard against torture*, April 2005 vol. 17, No. 4 (D).

<sup>21</sup> In 2002, the Special Rapporteur on the question of torture appealed to all States "to ensure that in all appropriate circumstances the persons they intend to extradite, under terrorist or other charges, will not be surrendered unless the Government of the receiving country has provided an unequivocal guarantee to the extraditing authorities that the persons concerned will not be subjected to torture or any other forms of cruel, inhuman or degrading treatment or punishment upon return, and that a system to monitor the treatment of the persons in question has been put into place with a view to ensuring that they are treated with full respect for their human dignity" (A/57/173, para. 35). However, in a subsequent report to the General Assembly, the Special Rapporteur noted that in the two years since the aforementioned report was submitted "he has come across a number of instances where there were strong indications that diplomatic assurances were not respected and that transferred persons allegedly were treated in violation of the absolute prohibition of torture and cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. The issue arises of whether the practice of resorting to assurances is not becoming a political inspired substitute for the principle of non-refoulement which, it must not be forgotten, is absolute and non-derogable". He put forward a series of factors and circumstances that should be taken into account when examining the issue of reliance on diplomatic assurances, including the situation prevailing in the receiving country and the vulnerability of the person concerned (A/59/324, para. 31).

<sup>22</sup> A/60/316, paras. 51-52.

<sup>23</sup> HRW, *Still at risk: diplomatic assurances no safeguard against torture*, April 2005 vol. 17, No. 4 (D).

<sup>24</sup> In *Hamdi v. Rumsfeld*, the United States Supreme Court recognized the power of the Government to detain enemy combatants, but held that the due process clause of the Fifth Amendment to the Constitution requires that United States citizens be given the opportunity to challenge the legality of their detention through habeas corpus proceedings.

<sup>25</sup> In the case of *Rasul v. Bush*, the Court ruled that the detainees at Guantanamo can have access to United States courts to challenge their detention. The Court ruled on the basis of two habeas corpus petitions which challenged the practice of the Government of the United States of holding foreign nationals in indefinite detention, without counsel and the right to a fair trial or to know the charges against them.

<sup>26</sup> Judgements - *A (FC) and others (FC) (Appellants) v. Secretary of State for the Home Department (Respondent)* (2004) and *A and others (Appellants) (FC) and others v. Secretary of State for the Home Department (Respondent)* (Conjoined Appeals), United Kingdom House of Lords, 8 December 2005.

-----