

Рабочая группа ООН по борьбе с насильственными исчезновениями

ФЕДЕРИКО АНДРЕУ-ГУСМАН*

История вопроса

Получившее распространение явление насильственных исчезновений вызвало обеспокоенность Организации Объединенных Наций, которая стала принимать соответствующие меры. Рассматриваемое как один из репрессивных методов, используемых латиноамериканскими диктаторскими режимами, оно отмечалось и в других регионах мира¹. Специальный комитет по соблюдению прав человека в Чили² внес большой вклад в исследование этого явления. Но всю его серьезность, а также необходимость срочного создания соответствующего международного механизма выявила ситуация в Аргентине, где насильственные исчезновения были широко распространены и носили систематический характер. Положение усугублялось еще и тем, что в результате дипломатических маневров аргентинской военной хунты³ действия ООН были в этот период парализованы.

Первая резолюция по вопросу насильственных исчезновений была принята Генеральной Ассамблеей ООН в 1978 г.,⁴ которая до этого времени рассматривала данный вопрос только в том случае, если этого требовало положение в той или иной стране⁵. В своей резолюции 1978 г. Генеральная Ассамблея обратилась к государствам — членам ООН с призывом сотрудничать со специализированными организациями ООН в деле розыска и установления местонахождения лиц, пропавших без вести, и поручила Комиссии по правам человека (далее — Комиссия) изучить вопрос насильственных исчезновений. Однако в 1979 г. Комиссия этот вопрос не рассматривала, и Экономический и Социальный Совет ООН повторно обратился к ней с подобной просьбой, подчеркнув ее приоритетное значение. Кроме того, он поручил Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств

* Федерико Андреу-Гусман — юридический советник Международной комиссии юристов.

(далее — Подкомиссия) рассмотреть этот вопрос и подготовить рекомендации для Комиссии⁶. Подкомиссия предложила создать из своих сотрудников группу экспертов, которые, ведя диалог с соответствующими государствами и семьями жертв, должны были собирать информацию, необходимую для установления местонахождения пропавших без вести⁷.

В 1980 г. Комиссия по правам человека решила создать рабочую группу по насильственным или недобровольным исчезновениям (далее — Группа⁸), но отклонила предложение о том, чтобы включить в состав Подкомиссии. В принятой ею резолюции говорится о решении «создать сроком на один год рабочую группу, состоящую из пяти членов Комиссии, назначенных в личном качестве, для рассмотрения вопросов, касающихся насильственного, или недобровольного, исчезновения людей». По истечении года Комиссия продлила срок полномочий Группы. Генеральная Ассамблея приняла к сведению резолюцию о создании Группы и обратилась к Комиссии с просьбой продолжить в приоритетном порядке изучение вопроса о насильственных исчезновениях и принять меры по обеспечению ее работы⁹. Генеральная Ассамблея вновь подчеркнула, что Группа должна работать «эффективно и руководствоваться духом гуманности».

Так была создана эта Группа, которой было поручено «облегчать связь между семьями пропавших без вести лиц и соответствующими правительствами с целью проведения расследования в достаточной степени документированных и четко установленных случаев исчезновения людей, а также с целью выяснения участи пропавших без вести»¹⁰. Этот мандат называли «гуманитарным

1 В 70-х годах XX века насильственные исчезновения практиковались на Кипре, в Эфиопии, Индонезии и на Филиппинах. Во время алжирской войны этот репрессивный метод использовали, например, французские военные.

2 Комитет был создан в соответствии с процедурой 1503 (резолюция 1503 (XXVIII) от 13 августа 1971 г.).

3 См.: María Luisa Bartolomei, *Gross and Massive Violations of Human Rights in Argentina, 1976-1983, An Analysis of the Procedure under ECOSOC Resolution 1503*, Juristörlaget i Lund, Suède, 1994.

4 Резолюция «Пропавшие лица» № 33/173, принятая 20 декабря 1978 г.

5 Например, на Кипре или в Чили.

6 Резолюция Экономического и Социального Совета ООН № 1979/38 от 10 мая 1979 г.

7 Резолюция Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств № 5b (XXXII) от 5 сентября 1979 г.

8 Резолюция «К вопросу о лицах, пропавших без вести» № 20 (XXXVI) от 29 февраля 1980 г.

9 Резолюция 35/193 «К вопросу о насильственных, или недобровольных, исчезновениях» от 15 декабря 1980 г.

10 Документ ООН, E/CN.4/1999/62 от 28 декабря 1998 г., ч. 2.

мандатом» или мандатом по выяснению участи. Но, наряду с выполнением этой изначально поставленной перед ней «гуманитарной задачей», Группа стала постепенно осуществлять и другие виды деятельности. Выполняемые ее членами миссии *in situ* привели к тому, что работа Группы вышла за рамки гуманитарного мандата, а само явление вынужденных исчезновений стало рассматриваться более глобально. В докладах о проделанной работе, а также в докладах, представляемых Комиссии и Генеральной Ассамблее, Группа анализировала практику насильственных исчезновений. Она составила перечень мер превентивного характера и мер по пресечению, которые должны были приниматься государствами для того, чтобы искоренить практику насильственных исчезновений. Впоследствии Группе поручили следить за соблюдением государствами обязательств, налагаемых на них Декларацией о защите всех лиц от насильственных исчезновений (далее – Декларация), принятой Генеральной Ассамблеей ООН в 1992 г.¹¹ Кроме того, Комиссия обратилась к Группе с просьбой изучить в рамках ее работы по предотвращению и пресечению насильственных исчезновений вопросы, связанные с безнаказанностью, похищением детей, а также безопасностью правозащитников. Таким образом, полномочия, возложенные изначально на Группу, существенно расширились.

Создание Рабочей группы по насильственным, или недобровольным, исчезновениям произвела настоящую «революцию» в Организации Объединенных Наций, так как она стала первым специализированным органом, который, действуя в рамках Программы ООН по правам человека, стал рассматривать конкретные и чрезвычайно серьезные нарушения прав человека. Не все государства поддержали эту инициативу, речь идет, в частности, об Аргентине, которая выступила против создания Группы¹².

Рабочая группа по насильственным, или недобровольным, исчезновениям

Группа является не предусмотренным конвенциями механизмом системы прав человека Организации Объединенных Наций. Сначала Комиссия по согласованию с Экономическим и Социальным Советом продлевала ее пол-

¹¹ Резолюция 47/133 от 18 декабря 1992 г.

¹² См. по этому вопросу переписку между миссией Аргентины при ООН и руководителем Рабочей группы по насильственным, или недобровольным, исчезновениям (Документы ООН, E/CN.4/1435, от 22 января 1981 г. приложения IX, X, XI et XII).

номочия каждый год. Начиная с 1992 г. продление срока действия ее полномочий осуществляется через три года. В состав Группы входят пять независимых экспертов, назначаемых в личном качестве председателем Комиссии с учетом обеспечения регионального представительства. В принципе, состав Группы должен систематически обновляться, но на практике это требование редко соблюдалось¹³. На протяжении 20 лет в состав Группы входили два представителя от Африки и Латинской Америки, три представителя от Азии и западных стран и один — от восточноевропейских стран. В 2000 г. Комиссия приняла решение изменить эту ситуацию¹⁴ и обновить состав Группы поэтапно на протяжении трехлетнего переходного периода с тем, чтобы в 2003 г. ее состав полностью изменился¹⁵.

Группе в ее работе помогает секретариат, в состав которого входят штатные сотрудники Управления Верховного комиссара ООН по правам человека. Как это ни парадоксально, несмотря на то что мандат и сфера деятельности Группы расширились, объем этой помощи значительно сократился. В последнем Докладе, подготовленном Группой для Комиссии, отмечается, что «за последние годы персонал секретариата значительно сократился: из девяти администраторов и четырех сотрудников общего отдела в нем остались два администратора, один из которых работает на полставки, и два сотрудника общего отдела, оба с неполным рабочим днем»¹⁶.

Заседания Группы проводятся три раза в год, ежегодно она представляет доклад Комиссии и Генеральной Ассамблее. В этом документе информация представлена по странам, в нем сообщается обо всех случаях насильственных исчезновений, которые стали известны Группе, и о предпринятых в связи с этим действиях. В Докладе содержатся также выводы и рекомендации как общего характера, так и конкретные, по отдельным странам. Кроме того, Группа излагает в этом документе свои замечания по вопросу применения положений Декларации и их толкования.

13 За время существования Группы периодичность смены ее членов была разной. Однако в последнее время Комиссия решила, что максимальная продолжительность работы эксперта не должна превышать шести лет.

14 Эта система (в менее выраженной форме) применяется другими специализированными подразделениями ООН.

15 Постановление Комиссии по правам человека № 2000/109 от 26 апреля 2000 г.

16 Документ ООН E/CN.4/2002/79 от 18 января 2002 г., ч. 367.

Мандат и функции Группы

Правовая база полномочий Группы заключена в резолюциях Комиссии. Ее мандат отражен в «Методах работы Группы». Эти методы систематически пересматриваются¹⁷.

Группа рассматривает только те насильственные исчезновения, которые — прямо или косвенно — вменяются в вину должностным лицам. Она использует практическое определение насильственных исчезновений, которое приводится в Декларации¹⁸: речь идет о тех случаях, когда «... лица подвергаются аресту, задерживаются или похищаются против их воли или каким-либо иным образом лишаются свободы должностными лицами различных звеньев или уровней правительства, организованными группами или частными лицами, действующими от имени правительства, при его прямой или косвенной поддержке, с его разрешения или согласия, при последующем отказе сообщить о судьбе или местонахождении таких лиц или признать лишение их свободы, что ставит данные лица вне защиты закона»¹⁹.

Следовательно, Группа не занимается ситуациями международного вооруженного конфликта и не рассматривает похищения и другие действия, которые близки к насильственным исчезновениям или могут быть к ним приравнены и которые совершаются вооруженными группами оппозиции или другими акторами, не являющимися государством. Она считает, что насильственные исчезновения, происходящие во время международных вооруженных конфликтов, относятся к компетенции Международного Комитета Красного Креста²⁰. Тем не менее, в виде исключения, она отступила от этого правила, когда речь зашла о лицах, пропавших без вести на территории бывшей Югославии. Выезжая на места или давая государствам конкретные рекомендации, Группа рассматривает случаи похищений, совершенных акторами, не представляющими государство, хотя и считает, что они не относятся к ее «гуманитарному мандату».

¹⁷ Последняя версия была утверждена 14 ноября 2001 г. и приводится в Приложении I к документу E/CN.4/2002/79.

¹⁸ Часть 3 преамбулы Декларации.

¹⁹ Правило № 2 («Определение»), Пересмотренных методов работы Рабочей группы (E/CN.4/2002/79, Приложение I).

²⁰ Правило № 5 («Международные вооруженные конфликты») пересмотренных методов работы Рабочей группы.

Группа выполняет, таким образом, два мандата: мандат «гуманитарный», или мандат по выяснению участи пропавших лиц, и мандат по контролю за соблюдением положений Декларации. В рамках своей деятельности Группа может осуществлять миссии *in situ* по приглашению заинтересованного государства или по просьбе Комиссии. В любом случае Группа может действовать только с разрешения соответствующего государства.

Гуманитарный мандат и процедура выяснения участи пропавших лиц

Гуманитарный мандат, или мандат по выяснению участи, имеет целью «обнаружить следы пропавших лиц»²¹ и «помочь семьям выяснить участь тех их близких, которые после исчезновения находятся вне защиты закона»²². Для выполнения этих задач Группа использует процедуру сообщений. Учитывая тот факт, что эта процедура не предусмотрена какими-либо конвенциями, а также ее гуманитарный характер, государствам не предъявляется требование ратифицировать тот или иной международно-правовой акт или предварительно использовать все имеющиеся возможности на национальном уровне. Эта процедура направлена на то, чтобы выявить обстоятельства насильственного исчезновения, установить судьбу жертвы, по возможности, положить конец насильственному исчезновению и добиться возвращения пропавшего человека. Речь не идет о каком-либо квазиюридическом механизме контроля. Группа не занимается установлением ответственности соответствующего государства и выявлением лиц, виновных в насильственном исчезновении или других нарушениях прав человека, которые могли быть совершены в момент исчезновения.

В основе процедуры лежит система сообщений или заявлений. Группа разработала бланк такого заявления²³. Заявления могут подавать родственники жертвы, неправительственные организации, правительства, межправительственные организации, третьи лица, а также любое лицо или организа-

²¹ Документ ООН E/CN.4/1999/62 от 28 декабря 1998 г., ч. 20.

²² Правило № 3 Пересмотренных методов работы Рабочей группы.

²³ В нем должна содержаться информация, необходимая Группе для рассмотрения случаев насильственного исчезновения: полное имя пропавшего лица; дата исчезновения; место задержания или похищения или место, где пропавшего видели в последний раз; сведения о тех, кто предположительно произвел задержание или похищение; сведения о мерах, принятых родственниками или другими лицами для установления местонахождения пропавшего лица; данные о подавшем заявление (имя и адрес не будут разглашаться, если он этого пожелает).

ция, заслуживающие доверия. Группа удостоверяется, что заявление отвечает предъявляемым к нему требованиям, а затем передает дело соответствующему правительству с просьбой приступить к расследованию и информировать ее о результатах этого расследования. Таким образом, для выяснения участи пропавшего между Группой и правительством, а также между Группой и заявителем устанавливается своего рода диалог. Дело не закрывается до тех пор, пока не будет установлена судьба пропавшего лица.

В «Методах работы Группы» приводятся критерии, позволяющие сделать вывод о том, что дело по расследованию того или иного случая насильственного исчезновения раскрыто, и (или) принять решение о его закрытии. Обстоятельства дела считаются выясненными (независимо от того, жив человек или мертв), если четко устанавливается судьба пропавшего лица и место, где оно находится, в результате расследования, проведенного правительством, а также розыска, осуществленного родственниками, а также расследования, проведенного неправительственной организацией или Группой, специалистами по правам человека ООН или любой другой международной организацией, осуществляющей деятельность в данном регионе. Когда обстоятельства выяснены и стало очевидно, что разыскиваемое лицо является жертвой нарушения других основных прав (это могут быть, например, казни без суда и следствия, пытки, необоснованное содержание под стражей), Группа передает дело соответствующему компетентному органу Комиссии.

Группа также может закрыть дело или отказаться от его ведения, даже если обстоятельства дела не будут выяснены. Это может быть в двух случаях. Первый, — когда компетентный государственный орган решает, что есть основания считать лицо, пропавшее без вести, погибшим; но в этом случае Группа принимает такое решение только тогда, когда родственники пропавшего и другие заинтересованные стороны соглашаются с этим. Второй, — когда родственники решают прекратить поиски, или когда нет более источника информации, или когда он более не в состоянии участвовать в расследовании.

Поскольку заявления рассматриваются на заседаниях Группы, проводимых три раза в году, была разработана процедура быстрого реагирования. В соответствии с этой процедурой руководитель группы может принимать меры по расследованию случаев насильственного исчезновения, сообщения о которых поступают в период между заседаниями.

Указанная процедура касается не только случаев насильственного исчезновения. Она применяется также тогда, когда запугиванию, преследованию

или репрессалиям подвергаются родственники пропавших лиц, свидетели исчезновения или члены их семей, представители организаций родственников пропавших лиц и других неправительственных организаций, а также частные лица, обеспокоенные судьбой пропавших без вести. В этих случаях действия Группы направлены на то, чтобы заставить соответствующие государства принять необходимые меры для защиты этих лиц и их основных прав.

Необходимо отметить, что по просьбе Комиссии Группа создала специальный орган, который рассматривал дела лиц, пропавших на территории бывшей Югославии²⁴. Порядок работы этого органа, которому впервые было поручено «изучать конкретный вопрос в конкретной стране»²⁵, был разработан на основе методов работы Группы; в его состав вошли главный эксперт Манфред Новак и специальный докладчик по бывшей Югославии. Деятельность этого органа характеризовалась некоторыми особенностями: рассматривались случаи, связанные с ситуацией вооруженного конфликта (независимо от того, какого он был характера — международного или немеждународного); кроме того, в центре его внимания была проблема «лиц, пропавших без вести», как из числа гражданского населения, так и военнослужащих, то есть более широкой категории лиц, по сравнению с «жертвами насильственных исчезновений». Не получив поддержки международного сообщества, в 1997 г. г-н Новак подал в отставку, что потребовало определенного мужества, и деятельность специального органа была приостановлена²⁶.

Контроль за соблюдением Декларации

Чтобы достигнуть своей конечной цели — «искоренения явления насильственных, или недобровольных, исчезновений благодаря принятию соответствующих превентивных мер»²⁷, Группа была наделена полномочиями, позволяющими ей «следить за тем, чтобы государства соблюдали обязательства, принятые на себя в соответствии с Декларацией о защите всех лиц от насильственных исчезновений»²⁸. Следует уточнить, что эти меры касаются не только предотвращения насильственных исчезновений, но и судебного пре-

²⁴ Резолюции 1994/72, 1995/35 и 1996/71 Комиссии по правам человека.

²⁵ Документ ООН, E/CN.4/1995/37 от 12 января 1995 г., ч. 10.

²⁶ Резолюция Комиссии по правам человека 1997/57 от 15 апреля 1997 г. ч. 33-39.

²⁷ Документ ООН, E/CN.4/2002/79, краткое содержание.

²⁸ Документ ООН, E/CN.4/1999/62 от 28 декабря 1998 г., ч. 2.

следования лиц, виновных в этих исчезновениях, борьбы с безнаказанностью, а также «права на правду, правосудие и компенсацию», как отмечается в Методах работы Группы²⁹. Выполняя свой мандат, Группа делает «замечания общего характера» относительно положений Декларации, уточняя сферу действия содержащихся в ней указаний и зафиксированные в ней обязательства и права. Кроме того, она готовит для заинтересованных государств замечания и рекомендации для надлежащего соблюдения обязательств, налагаемых на них Декларацией.

Следует уточнить, что мандат по контролю за соблюдением Декларации не ограничивается только общими аспектами или положением в конкретных странах. В Методах работы Группы говорится о том, что она должна следить также за выполнением обязательств, налагаемых Декларацией на государства в области «прояснения индивидуальных случаев»³⁰. В рамках этого мандата Группа может оказывать государствам консультативные услуги.

Итоги деятельности

Со времени своего образования и по ноябрь 2001 г. Группа получила информацию о 49 802 насильственных исчезновениях; 41 859 случаев остаются невыясненными или более не рассматриваются³¹. Оставшиеся невыясненными случаи насильственного исчезновения произошли в 74 странах. Как указывается в адресованном Комиссии докладе Группы за 2002 г., «из общего числа проясненных, по мнению Группы, насильственных исчезновений, которое составляет 7921, только в 2398 случаях жертвы этих исчезновений остались живы, а это — незначительный процент от 41859 зарегистрированных ею случаев»³². Тем не менее было бы не только несправедливо, но и наивно судить на основании этих данных об успехе или неудаче Группы. Прежде всего, следует напомнить, что насильственное исчезновение является нарушением прав человека *sui generis*, влекущим лишение свободы, которое не признается властями, когда, по словам Найэла Мак-Дермота, человеческое бытие превращается в небытие³³. Насильственные исчезновения связаны, главным образом, с тай-

29 Правило № 3 Пересмотренных методов работы Рабочей группы.

30 Там же.

31 Документ ООН E/CN.4/2002/79 от 8 января 2002 г., ч. 3.

32 Там же, ч. 362.

33 *Le Refus de l'oubli – la politique de disparition forcée de personnes, Colloque de Paris, janvier-février 1981*, Éd. Berger-Levrault, Paris, 1981, p. 35.

ными формами репрессий и террора и соответствующими секретными или параллельными структурами³⁴. С течением времени поиск пропавшего без вести и выяснение его участи становятся все труднее. Кроме того, учитывая, что работа Группы не предусмотрена какими-либо конвенциями и что ее решения не носят обязательного характера, процедура прояснения случаев насильственного исчезновения имеет свои ограничения³⁵. Успешное проведение процедуры в значительной степени зависит от желания сотрудничать и от политической воли властей той или иной страны. В 2001 г. в Шри-Ланке удалось прояснить 4390 случаев насильственного исчезновения в результате проведенной Группой совместно со шри-ланкийскими властями, семьями пропавших и неправительственными организациями длительной работы³⁶, которая успешно завершилась благодаря реальному желанию местных властей решить эту проблему.

Деятельность, осуществляемая группой с момента ее создания, позволила выяснить, что из себя представляет такое явление, как насильственные исчезновения, а также очертить круг международных обязательств государств перед лицом этого бедствия. В документах Группы описываются практика, законодательные акты и институты, которые содействуют насильственным исчезновениям, но главное — в них выявляется такая серьезная проблема, как безнаказанность. Группа разработала также меры, которые следует принимать государствам, чтобы предотвращать насильственные исчезновения, например *habeas corpus*, чтобы бороться с этим явлением и безнаказанностью и искоренять их³⁷. Различные замечания и рекомендации Группы, как общего характера, так и более конкретного (адресованные отдельным государствам), представляют свод весьма ценных теоретических положений, являющихся руководством к действию для ассоциаций семей пропавших без вести, неправительственных организаций и для правительств.

³⁴ Federico Andreu-Guzmán, «El Proyecto de Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas», *La Revista de la Comisión Internacional de Juristas*, n° 62–63, Genève, juillet, 2001, p. 78.

³⁵ Следует отметить, что эта особенность не характерна для процедуры по выяснению, осуществляемой только Группой, но свойственна всем процедурам, которые применяют в своей работе другие специализированные подразделения Комиссии.

³⁶ Для выяснения этих случаев в 90-х годах члены группы три раза выезжали в Шри-Ланку.

³⁷ Wilder Tayler, «Antecedentes del proceso de elaboración del proyecto de Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas», *La Revista de la Comisión Internacional de Juristas*, n° 62–63, Genève, juillet, 2001, p. 66.

Группа участвовала в разработке новых международных норм, касающихся насильственных исчезновений. Так, ею была оказана помощь Подкомиссии в подготовке текста Декларации. В последнее время она участвовала в разработке проекта международной конвенции о защите всех лиц от насильственных исчезновений (далее — проект конвенции)³⁸. В целом ее деятельность в значительной мере способствовала привлечению внимания международного сообщества к такому бедствию, как насильственные исчезновения.

Следует, однако, признать, что за последние годы развитие, эффективность ее деятельности существенно снизились. Этому способствовали многие факторы.

- В 90-х годах многие государства стали придавать все меньшее значение проблеме насильственных исчезновений. Частично это объясняется ошибочным мнением о том, что насильственные исчезновения являются чисто латиноамериканским явлением, связанным с репрессивной практикой диктаторских и тоталитарных режимов, существовавших в 70–80-е гг. Кроме того, принятие Римского статута Международного уголовного суда вызвало у ответственных представителей многих государств предчувствие скорого разрешения проблемы насильственных исчезновений³⁹. И это было видно во время дебатов по проекту конвенции, проводимых Комиссией.
- За последние десять лет бюджет Группы был значительно урезан, сильно сократилась и численность персонала ее секретариата, что отрицательно сказалось на эффективности работы Группы. Как ни парадоксально, именно в

38 Текст проекта был разработан Подкомиссией, которая при его подготовке широко использовала теоретические положения, выработанные Группой. Члены группы участвовали в работе нескольких семинаров, проведенных неправительственными организациями с целью оказания помощи эксперту Подкомиссии, которому было поручено подготовить текст. Сам проект конвенции приводится в документе ООН E/CN.4/Sub.2/1998/19, Приложение I. Вклад Группы в эту работу отражен в таких документах ООН, как E/CN.4/2001/68 (Приложение III) и E/CN.4/2002/79, части 24, 25, 26 и 364.

39 На основании Римского статута международный трибунал имеет право преследовать лиц, виновных в насильственных исчезновениях, но только в том случае, если эти действия совершаются «в рамках широкомасштабного или систематического нападения на любых гражданских лиц», то есть когда они составляют преступление против человечности. Римский статут не предусматривает предупреждение и пресечение насильственных исчезновений, если они совершаются в иных условиях. Сам характер Римского статута таков, что в нем не ставится проблема расследования случаев исчезновения с гуманитарной точки зрения.

это время были расширены ее мандат и сфера деятельности. В таком же положении оказались и другие подразделения Комиссии. Так, докладчики и специальные представители, эксперты и руководители рабочих групп Комиссии отметили, что недостаточная административная поддержка этим группам со стороны Управления Верховного комиссара «значительно затрудняет их работу»⁴⁰. Происходит ослабление механизмов Комиссии, в том числе и Группы, а также понижение эффективности применяемых ею процедур, ослабевают позиция Группы и роль внутри системы. Реструктуризация Управления Верховного комиссара ООН по правам человека, с одной стороны, и тот факт, что первый Верховный комиссар г-н Хосе Айяло-Лассо (1994–1997 гг.) придавал первостепенное значение развитию подразделений по оказанию технической помощи, с другой стороны, способствовали именно этому процессу. Несмотря на изменения направлений деятельности и административные перестановки, произведенные вторым Верховным комиссаром — г-жой Мэри Робинсон (1997–2002 гг.), недостаток денежных средств серьезно сказывается на работе, тем более, что со времени проведения Всемирной конференции по правам человека (Вена, 1993 г.) количество направлений деятельности Комиссии удвоилось. Чаще стали использовать внебюджетное финансирование⁴¹. Однако поступающие от случая к случаю добровольные взносы не в состоянии решить в долгосрочной перспективе эту постоянную проблему структурного характера.

- Один из факторов, самым отрицательным образом сказавшийся на деятельности Группы, — реформирование подразделений Комиссии, которое началось в 90-х гг. В ходе этого процесса, который так и не завершился, многие государства ставили под вопрос не только деятельность Группы, но и само ее существование. Поступали предложения ликвидировать Группу, слить ее с Рабочей группой по произвольному содержанию под стражей или заменить ее специальным докладчиком. Это реформирование, помноженное на критику со стороны некоторых государств, создали в Группе атмосферу неопределенности. Нависшая над Группой дамокловым мечом угроза роспуска вы-

⁴⁰ «Rapport de la réunion des rapporteurs et représentants spéciaux, experts et présidents des groupes de travail chargés de l'application des procédures spéciales de la Commission des droits de l'homme et du programme de services consultatifs», document des Nations Unies E/CN.4/2002/14, du 11 septembre 2001, paragraphe 76, p. 26.

⁴¹ Haut-Commissariat aux droits de l'homme, *Appel annuel 2002 – aperçu général des activités et des besoins financiers*, p. 25.

работала у ее членов оборонительный рефлекс, выразившийся в использовании менее эффективных методов работы и сокращении круга первоначальных полномочий. Трагическим примером этого стал кризис на Восточном Тиморе (1998–1999 гг.). На чрезвычайном заседании Комиссии, проходившем в сентябре 1999 г., нескольким ее специализированным подразделениям, в том числе и Группе, было предложено выехать на Восточный Тимор⁴². Специальные докладчики, получившие это предложение, осуществили совместную миссию, но Группа решила в ней не участвовать⁴³. Свой отказ она мотивировала тем, что гуманитарный характер ее мандата не позволяет ей участвовать в совместной миссии, носящей «обличительный» характер. Не все члены Группы придерживались этой точки зрения. Этот аргумент был весьма спорным и совершенно необоснованным. Группа так и не выехала на Восточный Тимор по просьбе Комиссии.

Пересмотру подверглись методы работы⁴⁴. Группа включила в них элементы, позволяющие закрывать нераскрытые дела, связанные с насильственными исчезновениями, в том случае, если прекратил существование источник информации, если семья пропавшего не желает, чтобы продолжалось расследование, или если она получила материальную компенсацию. Кроме того, послабления были сделаны не только в отношении обработки переданных в Группу заявлений об исчезновениях и применения классических критериев прояснения этих случаев, но и в том, что касается отношений Группы с родственниками жертв и авторами заявлений. Так, Группа заявила о выяснении случаев исчезновения более 30 лиц, пропавших без вести в Колумбии, основываясь исключительно на сообщении для прессы, сделанном одним военизированным формированием. В этом коммюнике говорилось о «казни» похищенных лиц и обнаружении тел девяти из них⁴⁵.

42 Резолюция Комиссии по правам человека 1999/S-4/1, ч. 7. Помимо Группы, речь также шла о специальном докладчике по внесудебным, произвольным и суммарным казням, представителе Генерального секретаря, которому было поручено изучить вопрос лиц, перемещенных внутри страны, специальным докладчике по вопросам пыток и специальном докладчике по вопросам насилия против женщин.

43 См.: «Положение с правами человека на Восточном Тиморе – Объяснительная записка Генерального секретаря», документ ООН E/CN.4/2000/115 от 20 декабря 1999 г.

44 См.: «WGEID-Méthodes de travail-Rev.2», в приложении к документу ООН E/CN.4/1996/38.

45 После нескольких встреч с представителями Латиноамериканской федерации ассоциаций семей задержанных и пропавших без вести (FEDEFAM) Группа отменила свое решение и возобновила процедуру выяснения судьбы этих лиц.

Неправительственные организации, активно работающие в области выявления случаев насильственного исчезновения, такие как FEDEFAM и «Международная амнистия», неоднократно пытались активизировать работу Группы и не допустить ее скатывания к бездеятельности. Организация совещаний с участием Группы, имевших целью изменить методы ее работы и практическую деятельность⁴⁶, стала одной из таких — причем весьма удачных — попыток. На этих совещаниях неправительственные организации указывали, что прекращение поступления информации из какого-либо источника или желание родственников прекратить расследование могут быть связаны с угрозами или запугиванием. Кроме того, они отмечали, что в случае закрытия дела в связи с предполагаемой смертью жертвы или выплатой компенсации Группа должна предусмотреть определенные гарантии в методах своей работы. Группа учла многие замечания при пересмотре методов работы в 2001 г., и постепенно ее практическая деятельность стала улучшаться.

- Недостаточное обновление состава Группы также является одним из факторов, приведших к такому положению. Однако не стоит преувеличивать его значение: несмотря на то, что некоторые члены Группы практически не работали в ней и отсутствовали на ее заседаниях, другие исполняли свои обязанности. Сведение проблемы Группы только к кадровому вопросу может привести к неправильному анализу и принятию неточных решений.
- Результат воздействия двух последних факторов легко предсказать: они привели к подрыву доверия к Группе со стороны неправительственных организаций и государств, которые хотели сохранить этот механизм. Это выразилось в уменьшении количества сообщений о насильственных исчезновениях за последние годы. И хотя Группа рассматривает его как результат «сокращения практики насильственных исчезновений, что является обнадеживающим знаком»⁴⁷, есть все основания сомневаться в справедливости этого утверждения.

Перспективы

Насильственные исчезновения — явление, так и не ушедшее в прошлое: их количество не сокращается. И хотя в некоторых регионах мира, в частнос-

⁴⁶ См. сл. документы ООН: E/CN.4/1998/43 от 12 января 1998 г., ч. 17–20; E/CN.4/1999/62 от 28 декабря 1998 г., ч. 19–23; E/CN.4/2000/64 от 21 декабря 1999 г., ч. 19–23; E/CN.4/2001/68 от 18 декабря 2000 г., ч. 21–23.

⁴⁷ Документ ООН E/CN.4/2002/79 от 18 января 2002 г., ч. 3.

ти в Латинской Америке, это бедствие более не является широкомасштабным, насильственные исчезновения продолжают иметь место во многих странах. Неправительственные организации, работающие в Колумбии, установили, что через каждые два дня там происходит насильственное исчезновение, и это продолжается уже в течение четырех лет. Во многих странах Африки, Ближнего Востока и Азии насильственные исчезновения стали привычным делом. Регулярно они происходят и в Чечне. Большую озабоченность вызывает количество насильственных исчезновений, которые имели место за последние годы в Алжире. Как отметил начальник юридического отдела *Human Rights Watch* Уайлдер Тейлер, «насильственные исчезновения были и остаются явлением глобального характера: за последние 15 лет тысячи людей «исчезли» в Азии, Африке, Европе и на Ближнем Востоке»⁴⁸.

Было бы не только наивно, но и безответственно думать, что насильственные исчезновения ушли в прошлое. Реальные факты говорят о противоположном. Читая последние годовые доклады таких организаций, как Международная амнистия, *Human Rights Watch*, FEDEFAM, AFAD (*Asian Federation Against Involuntary Disappearances*) и Международная федерация прав человека, убеждаешься, что это ужасное явление характерно для всех регионов мира. Принятие в 1998 г. Подкомиссией по соблюдению и защите прав человека⁴⁹ проекта Конвенции о насильственных исчезновениях и решение Комиссии по правам человека создать межсессионную рабочую группу для разработки «имеющего обязательную силу нормативного документа для защиты всех лиц от насильственных исчезновений»⁵⁰, которая приступит к своей работе в январе 2003 г., свидетельствуют о насущности этой проблемы и подчеркивают необходимость создания соответствующих механизмов для борьбы с этим бедствием.

Существование у Комиссии по правам человека механизма и процедуры, позволяющих бороться с насильственными исчезновениями, по-прежнему является необходимым. Начался процесс принятия имеющего обязательную силу нормативного документа для борьбы с этим бедствием, что позволит, по словам эксперта Манфреда Новака⁵¹, ликвидировать пробелы существую-

⁴⁸ *Taylor, Doc. Cit.* (сноска 37), p. 65.

⁴⁹ См. документ ООН E/CN.4/Subb.2/1998/19, Приложение.

⁵⁰ Резолюции № 2001/46 (ч. 12) от 23 апреля 2001 г. и № 2002/41 (ч. 13) от 23 апреля 2002 г.

⁵¹ Документ ООН E/CN.4/2002/71 от 8 января 2002 г., ч. 94 и 98.

щей правовой системы. Деятельность Группы по насильственным, или недобровольным, исчезновениям остается востребованной. Этот процесс, как и всякий процесс создания новых норм, имеющих обязательную силу, будет длительным, и даже если такой документ будет принят, его ратификация всеми государствами растянется на многие годы. Недавно созданный Международный уголовный суд (МУС) вряд ли поможет решить проблемы гуманитарного характера и оправдает надежды семей жертв. МУС не является тем органом, который позволяет пресекать насильственные исчезновения, если они не происходят в рамках «широкомасштабного или систематического нападения на любых гражданских лиц»⁵², то есть преступления против человечности. В Римском статуте не упоминается проблема насильственных исчезновений, которые не связаны с преступлением против человечности, и он не предусматривает конкретных обязательств, позволяющих пресекать насильственные исчезновения на национальном уровне⁵³.

Не вызывает никаких сомнений, что деятельность Рабочей группы по насильственным, или недобровольным, исчезновениям необходима и что нужно сохранить ее мандат, касающийся выявления случаев такого исчезновения и контроля за выполнением Декларации. Поэтому Группа должна вновь обрести динамичность и заработать эффективно. Этому должны способствовать определенные меры, некоторые из которых можно было бы принять в ближайшее время.

- Проведя консультации с неправительственными организациями, пересмотреть методы работы с тем, чтобы в них включить меры по защите пропавших и их родственников, а также обеспечить контроль за тем, как государства соблюдают обязательства, налагаемые на них Декларацией, в частности в том, что касается выплаты компенсаций и судебного преследования лиц, осуществляющих практику насильственных исчезновений.
- Привлекая миссии и подразделения Управления Верховного комиссара по правам человека, работающие в различных странах, а также учреждения ООН, создать информационную сеть и обеспечить преемственность в ра-

⁵² Статья 7 Римского статута.

⁵³ Например, обязательство квалифицировать исчезновение как правонарушение в соответствии с национальным законодательством; обязательство, требующее от судебных органов той или иной страны осуществлять территориальную и экстерриториальную юрисдикцию; обязательства в области предотвращения насильственных исчезновений. См. Andreu-Guzmán, *Doc.Cit.* (сноска 34), p. 81.

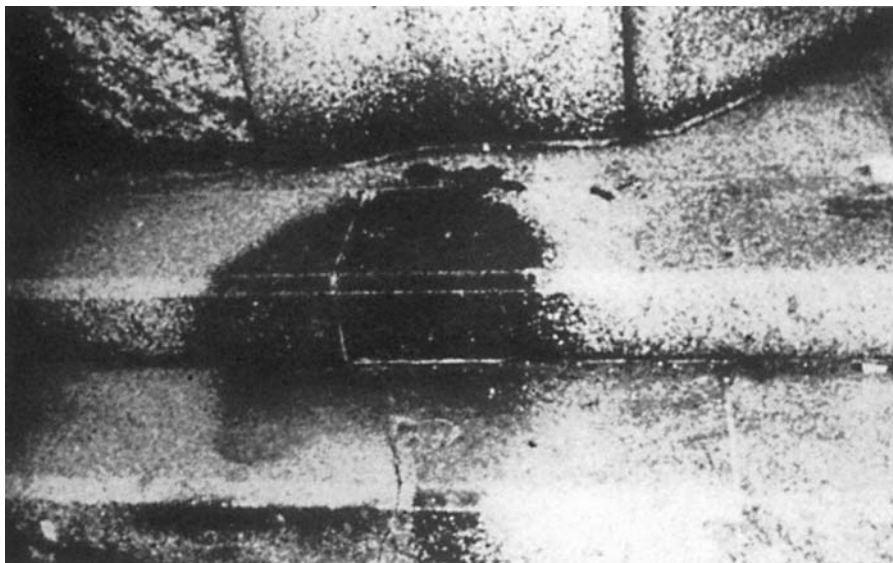
боте. Эта система уже применяется Группой, но происходит это в исключительных случаях, непостоянно. Применение системы принесло бы огромную пользу гуманитарной деятельности Группы, связанной с предупреждением насильственных исчезновений, привлечением к ним внимания и выездом в связи с этим на места.

- Улучшить связь с родственниками пропавших, неправительственными организациями, что неоднократно отмечала Комиссия по правам человека. Данная мера позволила бы повысить эффективность деятельности Группы, поскольку в этом случае, как и при проведении всех других специальных процедур, предусмотренных Комиссией по правам человека, ключевая роль принадлежит жертвам, их семьям и неправительственным организациям.
- Выработать четкие критерии и порядок назначения экспертов Группы с учетом мнения неправительственных организаций, активно занимающихся проблемой насильственных исчезновений⁵⁴.
- Создать механизм или предусмотреть процедуру принятия санкций в отношении недобросовестно работающих членов Группы. Это могло бы выражаться в их отзыве до истечения трехлетнего срока его мандата.
- Усилить административную поддержку и расширить персонал секретариата. Управление Верховного комиссара должно выделять — причем постоянно — больше специалистов для работы в секретариате.
- Увеличить обычный бюджет Группы.

Осуществление этих мер должно сопровождаться участием государств в борьбе против насильственных исчезновений и в поддержке деятельности Группы. Выражаться это может в постоянно направляемых Группе приглашениях посетить ту или иную страну, увеличении размера взносов в ее бюджет, более широком распространении на национальном уровне знаний о Декларации и о деятельности Группы.

⁵⁴ Следует отметить, что председатель Комиссии по правам человека (2001 г.) г-н Леандро Депуи уже предпринимал шаги в этом направлении.

ХИРОСИМА



От сидевшего человека осталась только тень на камне.
Мы в 250 м от эпицентра взрыва.

Фотоснимок из Shuntaro Hida, *Little Boy, Récit des jours d'Hiroshima*, Paris, Quintette, 1984, Droit réservés.

КИПР



Греки-киприоты показывают освобожденным узникам фотоснимки своих родственников, пропавших без вести.

1974 © МККК/ГРОБЕ, Анн-Мари

ГЕРМАНИЯ



1969 © Фотогетек МККК (DR)/

Арользен, Международная служба розыска. Архивы.

ЮГОСЛАВИЯ-КОСОВО



25/04/2001 ©МККК/ИБРАХИМАЏИ, Афердита

Джяковица. Воссоединение семьи при содействии МККК.

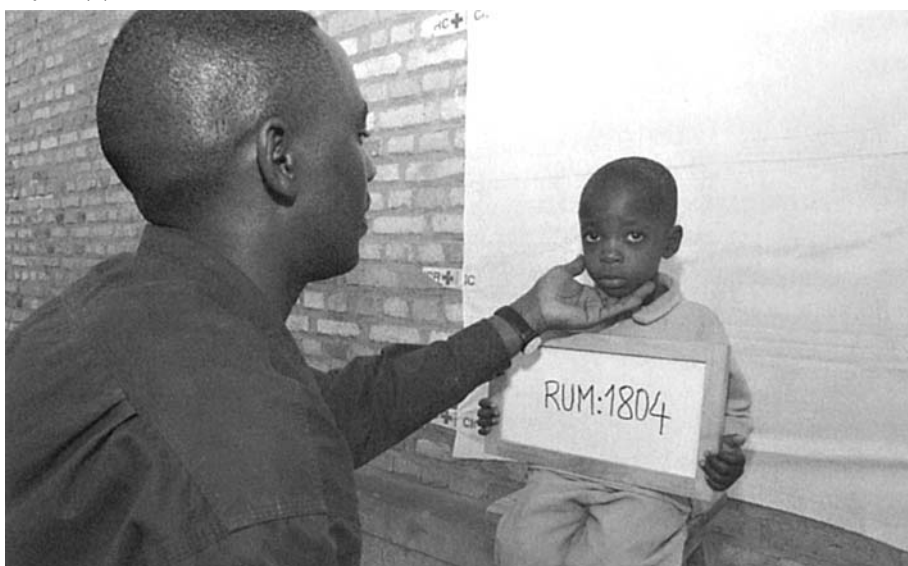
ГАЗА



Передача посланий Красного Креста.

06/10/1997 © МККК, ГАССМАН, Тьерри

РУАНДА



Гитарама. Беспризорного ребенка фотографируют в надежде, что родственники его узнают.

06/09/2000 © МККК/ЛОНГАРИ, Марко

АЛБАНИЯ



15/04/1999 © МККК/ЛЭНГЛЕЙД, Лайонел

Круме. Косовским беженцам предоставляется спутниковые телефоны.

ЭФИОПИЯ



Фотоснимок предоставлен Луисом Фондебридером
(Аргентинская группа судебно-антропологической
экспертизы)

Члены аргентинской группы судебно-антропологической экспертизы обследуют место массового захоронения.