



**Факультативный протокол
к Конвенции против пыток и
других жестоких, бесчеловечных
или унижающих достоинство
видов обращения и наказания**

Distr.: General
16 December 2019
Russian
Original: English

**Подкомитет по предупреждению пыток и других
жестоких, бесчеловечных или унижающих
достоинство видов обращения и наказания**

**Мнения Подкомитета по предупреждению пыток
относительно совместимости с Факультативным
протоколом к Конвенции против пыток президентского
Декрета № 9.831/2019, касающегося национального
превентивного механизма Бразилии** *** ******

* Переиздано по техническим причинам 11 февраля 2020 года.

** Настоящее представление сделано на добровольной основе без ущерба для каких-либо привилегий и иммунитетов Организации Объединенных Наций, ее должностных лиц и экспертов в командировках, включая членов Подкомитета по предупреждению пыток, в соответствии с Конвенцией 1946 года о привилегиях и иммунитетах Организации Объединенных Наций и не должно рассматриваться как явный или подразумеваемый отказ от них.

*** На своей тридцать девятой сессии в ноябре 2019 года Подкомитет в соответствии со своим мандатом, предусмотренным в статье 11 b) Факультативного протокола, постановил опубликовать эти мнения в качестве общедоступного документа.

**** Настоящий документ выпускается без официального редактирования.

GE.19-21648 (R) 110220 120220



* 1 9 2 1 6 4 8 *

Просьба отправить на вторичную переработку



I. Введение

1. 3 сентября 2019 года Национальный механизм по предупреждению пыток и борьбе с ними Бразилии (национальный превентивный механизм) направил Подкомитету по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания запрос о предоставлении юридического заключения относительно совместимости президентского Декрета № 9.831 от 10 июня 2019 года, вносящего изменения в президентский Декрет № 8.154 от 16 декабря 2013 года, с Факультативным протоколом к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.
2. Подкомитет по предупреждению пыток, учрежденный в соответствии со статьей 2 Факультативного протокола, является независимым договорным органом со своим мандатом и функциями, изложенными в Факультативном протоколе, который был принят 18 декабря 2002 года Генеральной Ассамблеей в резолюции 57/199 и вступил в силу 22 июня 2006 года.
3. Цель Факультативного протокола заключается в «создании системы регулярных посещений, осуществляемых независимыми международными и национальными органами, мест, где находятся лишенные свободы лица, с целью предупреждения пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания» (статья 1). Подкомитет имеет превентивный мандат, который сосредоточен на инновационном, устойчивом и инициативном подходе к предупреждению пыток и жестокого обращения, а также консультативный мандат, предусматривающий оказание помощи государствам-участникам и национальным превентивным механизмам в выполнении их обязательств по Факультативному протоколу.
4. В соответствии со статьей 11 Факультативного протокола Подкомитет по предупреждению пыток имеет тройной мандат: посещение мест лишения свободы в государствах-участниках; консультирование и оказание помощи как государствам-участникам, так и национальным превентивным механизмам в отношении создания и функционирования таких механизмов; и сотрудничество с другими международными, региональными и национальными организациями и учреждениями в целях усиления защиты от пыток и жестокого обращения.
5. Подкомитет следит за осуществлением Факультативного протокола государствами, которые являются его участниками. Это включает в себя надзор за выполнением обязательств государств по созданию независимых и функциональных национальных превентивных механизмов для изучения практики обращения с лицами, лишенными свободы, вынесение рекомендаций правительственным органам по усилению защиты от пыток и представление замечаний по существующему или предлагаемому законодательству. Таким образом, Подкомитет по предупреждению пыток является гарантом соблюдения Факультативного протокола.
6. Мнения, выраженные Подкомитетом в настоящем документе, являются его собственными и необязательно отражают мнения Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, Организации Объединенных Наций или какого-либо из ее органов или должностных лиц или имеют обязательную силу. Вместе с тем они представляют собой мнения органа, которому Факультативным протоколом прямо поручено обеспечивать целостность системы превентивного надзора, созданной в соответствии с Факультативным протоколом.

II. Контекст

7. Бразилия ратифицировала Конвенцию против пыток 28 сентября 1989 года и Факультативный протокол 12 января 2007 года. В соответствии со статьей 17 Факультативного протокола Бразилия должна была создать национальный превентивный механизм не позднее чем через год после его ратификации.

Национальная система предупреждения пыток и борьбы с ними была создана государством-участником в соответствии с Законом 12.847 от 2 августа 2013 года, в котором содержится прямая ссылка на статью 3 Факультативного протокола¹.

8. В декабре 2013 года был опубликован президентский Декрет № 8.154, регламентирующий функционирование национальной системы предупреждения пыток и борьбы с ними, состав и функционирование Национального комитета по предупреждению пыток и борьбе с ними, а также устанавливающий положения, касающиеся национального превентивного механизма.

9. В сентябре 2014 года Секретариат по правам человека при Президенте Республики объявил публичный конкурс на замещение должностей в Национальном комитете по предупреждению пыток и борьбе с ними, закрепленных за представителями организаций гражданского общества и профессиональных ассоциаций². Национальный превентивный механизм был окончательно создан в 2015 году³.

10. 10 июня 2019 года президентским Декретом № 9.831/2019 были внесены существенные изменения в национальную систему предупреждения пыток и борьбы с ними. Как представляется, этот Декрет свидетельствует об изменении политики государства-участника в области предупреждения пыток в целом, а также, в частности, о создании модели национального превентивного механизма, обеспечивающей выполнение его международных обязательств по Факультативному протоколу. Им была введена в действие новая модель, основная отличительная особенность которой заключается в том, что члены/эксперты национального превентивного механизма перестают получать вознаграждение и выполняют свои функции на добровольной основе (статья 4 Декрета № 9.831, изменяющая статью 10 Декрета № 8.154)⁴. Декрет № 9.831 также отменяет требование о том, что членский состав механизма должен быть диверсифицированным с точки зрения гендерной, расовой и региональной представленности⁵, и, хотя в этом отношении остается некоторая неясность, ликвидирует структуру административной поддержки механизма.

11. Как разъясняется в его письме от 2 августа 2019 года (справочный номер № 2020/2019/GAB.SNPG/SNPG/MNFDH), адресованном национальному превентивному механизму, Министерство по делам женщин, семьи и прав человека заявило, что в будущем оно будет оказывать поддержку членам механизма, в частности, следующими способами:

а) доступ к электронной системе информации Министерства и ее использованию будет предоставляться участникам механизма, но только в качестве **внешних пользователей** (жирным шрифтом выделено в оригинале);

б) финансовую поддержку поездкам членов механизма будут оказывать сотрудники Министерства, которые еще не назначены;

с) вход в Министерство будет возможен только по запросу;

д) использование служебных помещений членами механизма будет разрешаться только по предварительному запросу;

¹ В статье 8 Закона говорится, что национальный механизм по предупреждению пыток и борьбе с ними был создан в рамках структуры Секретариата по правам человека при Президенте Республики и отвечает за предупреждение пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания и борьбу с ними в соответствии со статьей 3 Факультативного протокола, который был введен в действие Декретом № 6.085 от 19 апреля 2007 года.

² См. www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/participacao-social/comite-nacional-de-prevencao-e-combate-a-tortura/representantes/editais-do-sistema-nacional-de-combate-a-tortura.

³ Более подробную информацию о создании национального превентивного механизма см. в документах CAT/OP/BRA/3 и CAT/OP/BRA/1.

⁴ Статья 4 гласит, что участие в национальном превентивном механизме будет рассматриваться как оказание неоплачиваемых соответствующих услуг обществу.

⁵ См. пункт 2 статьи 10 Декрета № 8.154 от 16 декабря 2013 года.

е) нынешний вспомогательный персонал механизма (секретариат) будет «перераспределен» в другие подразделения Министерства, которые будут определены;

ф) члены механизма должны будут вернуть свои пропуска и карточки доступа в здания Министерства и на автостоянки, а также свои официальные мобильные телефоны и любое другое предоставленное им государством оборудование.

12. В соответствии с этими новыми мерами 11 член/экспертов национального превентивного механизма не только лишились своего вознаграждения, но и прежнего уровня административной поддержки и закрепленного за ними персонала. Сегодня совершенно непонятно, как Министерство будет оказывать такую поддержку, которая жизненно необходима для эффективного функционирования механизма. В целом это представляет собой серьезное изменение в том, как государство-участник решило организовать функционирование национального превентивного механизма и, следовательно, свою политику в области предупреждения пыток.

13. 12 августа 2019 года решением Федерального суда (АСР 5039174-92.2019.4.02.5101) было предписано приостановить действие Декрета 9.831 и обязать Министерство по делам женщин, семьи и прав человека вернуть 11 член/экспертов на их прежние должности на оплачиваемой основе. 13 августа 2019 года правительство оспорило это решение, но Суд отклонил его аргументы. Окончательное решение по делу еще не принято. Между тем постановление о приостановлении действия Декрета и возвращении 11 член/экспертов на прежние должности остается в силе. В письме от 29 августа 2019 года в адрес Организации Объединенных Наций (прилагается) национальный превентивный механизм указал, что правительство не соблюдает постановление суда, и поэтому члены/эксперты механизма остаются без вознаграждения и не могут выполнять свои функции в порядке, предусмотренном постановлением суда.

III. Национальные превентивные механизмы в рамках системы Факультативного протокола

14. Подкомитет не определил конкретной модели для национальных превентивных механизмов. Он считает, что не существует «универсальной» модели, которая бы подходила для всех государств-участников Факультативного протокола⁶. Однако элементы, необходимые для того, чтобы тот или иной орган создал национальный превентивный механизм для целей Факультативного протокола, четко изложены в статьях 17–23 Протокола. Они были авторитетно истолкованы Подкомитетом в его руководящих принципах (см. CAT/OP/12/5), докладах⁷ и рекомендациях (см. CAT/C/57/4), которые адресованы разным государствам-участникам и национальным превентивным механизмам. Только те механизмы, которые удовлетворяют этим элементам, могут считаться соответствующими Факультативному протоколу.

15. Положения Факультативного протокола четко предусматривают, что государства-участники обеспечивают структурную и функциональную независимость национальных превентивных механизмов и их персонала (секретариата), а также гарантируют выделение им необходимых ресурсов, с тем чтобы эти механизмы могли эффективно выполнять свои мандаты, как это предусмотрено в статьях 19 и 20 Факультативного протокола. Статья 18 Факультативного протокола гласит:

⁶ См. «Preventing torture, the role of the national preventive mechanisms» (2018) p. 8 («Предупреждение пыток, роль национальных превентивных механизмов») по адресу www.ohchr.org/Documents/HRBodies/OPCAT/NPM/NPM_Guide.pdf.

⁷ С общедоступными докладами Подкомитета можно ознакомиться на его веб-сайте по адресу https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/CountryVisits.aspx?SortOrder=Chronological.

1. Государства-участники гарантируют функциональную независимость национальных превентивных механизмов, а также независимость их персонала.
 2. Государства-участники принимают необходимые меры по обеспечению того, чтобы эксперты национального превентивного механизма обладали необходимым потенциалом и профессиональными знаниями. Они обеспечивают гендерный баланс и адекватную представленность существующих в стране этнических групп и групп меньшинств.
 3. Государства-участники обязуются предоставлять необходимые ресурсы для функционирования национальных превентивных механизмов.
 4. При создании национальных превентивных механизмов государства-участники учитывают Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений по защите и поощрению прав человека.
16. Подкомитет уточнил эти элементы в своих руководящих принципах, касающихся национальных превентивных механизмов (CAT/OP/12/5). Для оценки текущих изменений в законодательстве Бразилии, как представляется, особое значение имеют следующие руководящие принципы:

а) Пункт 8. Должна быть гарантирована оперативная независимость НПМ.

б) Пункт 9. В соответствующем законодательстве должен устанавливаться срок полномочий члена/членов НПМ и излагаться любые основания для их увольнения. Сроки полномочий, которые могут продлеваться, должны быть достаточными для укрепления независимого функционирования НПМ.

с) Пункт 10. Мандат НПМ на посещения должен распространяться на все места содержания под стражей, как это указывается в статье 4 Факультативного протокола.

д) Пункт 11. Должны предоставляться необходимые ресурсы для эффективного функционирования НПМ в соответствии с требованиями Факультативного протокола.

е) Пункт 12. НПМ должен пользоваться полной финансовой и функциональной самостоятельностью при выполнении своих функций в соответствии с Факультативным протоколом.

ф) Пункт 13. Органы государственной власти вступают с НПМ в диалог в отношении выполнения любых рекомендаций, которые может выносить НПМ.

г) Пункт 14. Стороны, участвующие в выполнении НПМ его функций, или стороны, привлекаемые НПМ к выполнению своих функций в соответствии с Факультативным протоколом, не должны подвергаться никаким формам санкций, репрессалий или иным ограничениям в правах в результате такой деятельности.

h) Пункт 15. Эффективное функционирование НПМ является постоянным обязательством. Эффективность НПМ регулярно оценивается государством и самим НПМ с учетом мнений ППП с целью его усиления и укрепления по мере и в случае необходимости.

и) Пункт 16. НПМ должен устанавливаться путем открытого, транспарентного и представительного процесса с участием широкого круга заинтересованных сторон, включая гражданское общество. Это требование также должно применяться к процессу отбора и назначения членов НПМ, который осуществляется в соответствии с опубликованными критериями.

j) Пункт 17. Учитывая требования статьи 18 (1) и (2) Факультативного протокола, члены НПМ в своей совокупности должны обладать знаниями и опытом, которые необходимы для его эффективного функционирования.

к) Пункт 18. Государство должно обеспечивать независимость НПМ, избегая назначения его членами лиц, занимающих должности, которые могут вызвать возникновение конфликта интересов.

l) Пункт 19. Члены НПМ должны также гарантировать, что они не занимают или не получают должности, которые вызывают возникновение конфликта интересов.

m) Пункт 20. На основании требований статьи 18 (1) и (2) Факультативного протокола НПМ должен обеспечивать, чтобы его сотрудники имели разнообразную квалификацию, способности и профессиональные знания, необходимые для должного выполнения НПМ своего мандата. Это должно включать, в частности, соответствующие правовые и медицинские знания.

n) Пункт 21. НПМ должен создаваться в течение одного года с момента вступления в силу Факультативного протокола для соответствующего государства, если только при ратификации не было сделано заявление в соответствии со статьей 24 Факультативного протокола.

o) Пункт 24. Государство должно разрешать НПМ посещать все, в том числе любые вызывающие подозрения, места лишения свободы в пределах своей юрисдикции, как это указывается в статьях 4 и 29 Факультативного протокола. Для этих целей юрисдикция государства распространяется на все места содержания под стражей, над которыми оно осуществляет эффективный контроль.

p) Пункт 25. Государство должно обеспечивать, чтобы НПМ мог проводить посещения в порядке и с периодичностью, которые устанавливает сам НПМ. то включает возможность проводить частные беседы с лишенными свободы лицами и право осуществлять необъявленные посещения в любое время всех мест лишения свободы в соответствии с положениями Факультативного протокола.

q) Пункт 26. Государство должно обеспечивать, чтобы члены НПМ и его сотрудники пользовались такими привилегиями и иммунитетами, которые необходимы для независимого осуществления ими своих функций.

r) Пункт 27. Государство не должно назначать, применять, разрешать или допускать любую санкцию, репрессалию или иное ограничение в правах в отношении любого лица или организации за общение с НПМ или предоставление НПМ любой информации, независимо от ее точности, и ни одному такому лицу или организации не должен быть нанесен какой-либо ущерб.

s) Пункт 28. Государство должно информировать НПМ о любом законопроекте, который может находиться на рассмотрении и иметь отношение к его мандату, и должно предоставлять НПМ возможность вносить предложения или замечания по любой существующей или разрабатываемой политике или любому закону. Государство должно принимать во внимание любые полученные от НПМ предложения или замечания по такому законодательству.

t) Пункт 29. Государство должно публиковать и широко распространять ежегодные доклады НПМ. Оно также должно обеспечивать их представление и обсуждение в национальном законодательном собрании или парламенте. Ежегодные доклады НПМ должны также препровождаться ППП, который организует их публикацию на своем веб-сайте.

u) Пункт 31. НПМ, его члены и сотрудники обязаны регулярно рассматривать свои методы работы и проходить обучение с целью повышения своей способности выполнять свои обязанности в соответствии с Факультативным протоколом.

v) Пункт 32. Если орган, назначенный в качестве НПМ, выполняет другие функции в дополнение к функциям, предусмотренным в Факультативном протоколе, выполнение его функций в качестве НПМ должно осуществляться в рамках отдельного подразделения или департамента, имеющего собственный персонал и бюджет.

w) Пункт 33. НПМ должен составлять план/программу работы, в который/которую со временем включаются посещения всех или любых

вызывающих подозрения мест лишения свободы, как это указывается в статьях 4 и 29 Факультативного протокола, которые находятся под юрисдикцией государства-участника. Для этих целей юрисдикция государства распространяется на все места содержания под стражей, над которыми оно осуществляет эффективный контроль.

х) Пункт 34. НПМ должен планировать свою работу и использование своих ресурсов таким образом, чтобы обеспечить посещение мест лишения свободы в таком порядке и с такой достаточной периодичностью, чтобы внести эффективный вклад в предупреждение пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания.

у) Пункт 35. НПМ должен вносить в соответствующие государственные органы предложения и замечания о существующей и разрабатываемой политике и законах, которые, по его мнению, имеют отношение к его мандату.

z) Пункт 37. НПМ должен обеспечивать полную защиту любой конфиденциальной информации, полученной в ходе своей работы.

aa) Пункт 38. НПМ должен доказать, что он способен участвовать и реально участвует в результативном процессе диалога с государством в отношении выполнения его рекомендаций. Он должен также активно стремиться следить за выполнением любых рекомендаций, выносимых ППП в отношении данной страны, взаимодействуя при этом с ППП.

17. Для того чтобы национальный превентивный механизм соответствовал положениям Факультативного протокола, он должен отражать вышеизложенные элементы в своем мандате, структуре и оперативной практике.

18. В свете Факультативного протокола и его руководящих принципов Подкомитет считает, что Декрет № 9.831 означает, что национальный превентивный механизм не может считаться соответствующим Факультативному протоколу по ряду причин, в том числе (но не ограничиваясь ими) по следующим:

а) члены/эксперты механизма были неправомерно ограничены в своих возможностях по выполнению своих функций достаточно сосредоточенно, независимо и самоотверженно в результате изменения их статуса на неоплачиваемых должностных лиц⁸;

б) членам/экспертам механизма более не будут оказывать поддержку закрепленные за ними, обладающие экспертными знаниями и независимые сотрудники, финансируемые из специального бюджета механизма и подотчетные непосредственно ему;

в) предложенные изменения не являются результатом процесса консультаций или взаимодействия с механизмом (или Подкомитетом), призванным повысить эффективность политики государства-участника в области предупреждения пыток.

19. Эти недостатки как по существу, так и по процедуре, как представляется, подрывают способность механизма эффективно функционировать так, как это предусмотрено Факультативным протоколом.

⁸ См. «Preventing torture, the role of the national preventive mechanisms», p. 17.

IV. Президентский Декрет № 9.831 и Факультативный протокол

A. Последствия для членов/экспертов национального превентивного механизма

20. В результате этого Декрета члены/эксперты национального превентивного механизма перестают получать вознаграждение и пользоваться независимой административной поддержкой при выполнении своих задач. Де-факто и в сочетании это означает, что они не смогут эффективно выполнять свой мандат с учетом объема работы, которую требуется проделать в Бразилии. Невозможно поверить в то, что небольшая группа неоплачиваемых, работающих неполный рабочий день и не получающих поддержки лиц могла бы эффективно осуществлять превентивные посещения всех мест, подпадающих под действие их мандата, таким образом, чтобы это соответствовало Факультативному протоколу, с учетом положения в стране.

21. В таких странах, как Бразилия, где, в частности, существуют очень большое число лиц, лишенных свободы, неудовлетворительные условия содержания под стражей, переполненность тюрем, насилие, в том числе многочисленные случаи смерти в местах лишения свободы и насилия между заключенными, мятежи, фактическое отсутствие мер, не связанных с лишением свободы, значительное число жалоб, обеспокоенность по поводу безнаказанности в связи со случаями предполагаемых пыток или жестокого обращения и слабые механизмы мониторинга, имеется особая потребность в активном, надежном и уважаемом национальном превентивном механизме. Все перечисленные выше обстоятельства подтверждают очевидную необходимость того, чтобы члены/эксперты механизма работали в режиме полного рабочего дня, чтобы это было их основным профессиональным занятием и, следовательно, надлежащим образом оплачиваемой деятельностью в режиме полного рабочего дня. Добровольные члены/эксперты, работающие неполный рабочий день и не получающие вознаграждения, не могут эффективно выполнять такую задачу в данном контексте.

22. С учетом этого контекста представляется очевидным, что Факультативный протокол требует наличия работающих в режиме полного рабочего дня (и, следовательно, получающих вознаграждение) членов/экспертов национального превентивного механизма, поддерживаемых имеющим надлежащую численность и надлежащим образом финансируемым секретариатом, обладающим необходимым опытом и независимостью, организованных в формате независимого и самостоятельного оперативного органа.

23. Кроме того, отмена требования обеспечения адекватной гендерной и этнической представленности и географического разнообразия в рамках национального превентивного механизма прямо противоречит положениям статьи 18 Факультативного протокола.

B. Последствия для секретариата национального превентивного механизма

24. Вступление в силу президентского Декрета 9.831 полностью изменит положение административно-вспомогательного персонала национального превентивного механизма (секретариата). В своем сообщении № 2020/2019/GAB. SNPG/SNPG/MMFDH Национальный секретариат защиты всех прав лишает членов/экспертов национального превентивного механизма права доступа к физическому рабочему пространству Министерства/Секретариата, залам заседаний и конфиденциальным файлам, хранящимся в электронной информационной системе. Предварительное разрешение или одобрение со стороны Секретариата/Министерства потребуется для выполнения почти всех задач механизма, включая поездки и посещения мест лишения свободы в стране, что является сутью мандата национальных превентивных механизмов. Без предварительного одобрения или разрешения такая

деятельность не может осуществляться, и поэтому на деле она будет осуществляться по усмотрению Министерства. Это, разумеется, несовместимо с Факультативным протоколом.

25. Предлагаемые изменения также означают, что план работы и программа посещения мест лишения свободы могут осуществляться только после того, как национальный превентивный механизм обратится к другим правительственным ведомствам с просьбой об оказании соответствующей практической и материально-технической поддержки, включая доступ в служебные помещения, залы заседаний, к компьютерам, услугам информационной технологии, телефонам, транспорту и, разумеется, к людским ресурсам. Это, как представляется, несовместимо с обязательством создать независимый механизм, способный определять свою собственную программу посещения и проводить посещения мест содержания под стражей без предварительного уведомления.

26. Кроме того, требование запрашивать предварительное разрешение или одобрение правительства нарушает основной принцип конфиденциальности, поскольку программа посещения должна будет доводиться до сведения других лиц. С учетом той степени, в какой он становится зависимым от других лиц в плане получения разрешения или практической помощи, необходимой для проведения его посещения, можно сделать вывод о том, что национальный превентивный механизм утратил свою функциональную независимость, которая требуется в соответствии с Факультативным протоколом. К сожалению, это уже имело место, в частности, например, в случае отказа властей финансировать поездки членов механизма для посещения мест содержания под стражей в штате Сера.

27. Кроме того, конфиденциальность собранной информации, в том числе информации, полученной в ходе конфиденциальных бесед с заключенными, должностными лицами, медицинским персоналом и другими лицами, не может быть гарантирована, если эти данные не будут вестись конфиденциальным образом, как того требует Факультативный протокол, независимым специально закрепленным секретариатом.

28. Отсутствие четко определенного, независимого, обеспеченного надлежащими ресурсами, оплачиваемого и профессионального секретариата, подчиняющегося непосредственно национальному превентивному механизму и подотчетного ему, создает явные препятствия для функционирования такого механизма и его членов/экспертов, в связи с чем представляется маловероятным, а то и невозможным, чтобы такой механизм соответствовал Факультативному протоколу.

С. Отсутствие консультативного процесса

29. В руководящих принципах Подкомитета подчеркивается важность проведения консультаций для создания и функционирования успешного национального превентивного механизма. Любые существенные изменения в организационных договоренностях, касающихся созданного механизма, должны опираться на процесс консультаций, направленный на определение того, каким образом можно укрепить его работу в соответствии с критериями, изложенными в Факультативном протоколе. Эффективность всех национальных превентивных механизмов должна регулярно оцениваться как государством, так и самим механизмом с учетом мнений Подкомитета, с целью его усиления и укрепления по мере и в случае необходимости (CAT/OP/12/5, пункты 13 и 15).

30. Как представляется, решение по Декрету № 9.831 не было принято по итогам какого-либо процесса обзора и консультаций, и, судя по реакции национального превентивного механизма, он не считает, что предлагаемые изменения повысят его эффективность; напротив, он считает, что они ущемляют его способность функционировать как такового⁹.

⁹ См. the public release of NMPCT No. 02/2019.

V. Совместимость президентского Декрета № 9.831/2019 с Факультативным протоколом и рекомендациями Подкомитета

31. Таким образом, представляется, что изменения, вносимые президентским Декретом № 9.831, не обеспечивают соблюдения Факультативного протокола как с точки зрения процедуры, так и с точки зрения существа. Как таковые, они скорее ослабляют, чем укрепляют политику по предупреждению пыток в Бразилии и работу национального превентивного механизма. Это означает, что механизм не может функционировать в соответствии с Факультативным протоколом и, как следствие, эти изменения не соответствуют обязательствам Бразилии по Факультативному протоколу.

32. Изменения в подходе государства-участника к предупреждению пыток и национальному превентивному механизму трудно понять, поскольку они идут вразрез с прогрессом, достигнутым ранее в выполнении его обязательств по Факультативному протоколу, и служат ударом по системе Факультативного протокола в стране. После создания этого механизма и после посещения Бразилии в 2015 году Подкомитет сформулировал ряд рекомендаций, касающихся функционирования национального превентивного механизма (CAT/OP/BRA/3, пункты 84–87).

«84. Подкомитет приветствует завершение длительного законодательного процесса, связанного с созданием в 2015 году Национального механизма по предупреждению пыток и борьбе с ними. Подкомитет напоминает государству-участнику, что предоставление адекватных финансовых и людских ресурсов является юридическим обязательством в соответствии с пунктом 3 статьи 18 Факультативного протокола, и хотел бы в приоритетном порядке получить информацию о шагах, которые государство-участник намерено предпринять для обеспечения национального превентивного механизма достаточными финансовыми и людскими ресурсами, с тем чтобы он обладал полной финансовой и оперативной самостоятельностью.

85. Подкомитет напоминает, что в соответствии с его руководящими принципами, касающимися национальных превентивных механизмов, государство-участник должно обеспечить, чтобы национальный превентивный механизм пользовался оперативной самостоятельностью и независимостью и чтобы государство избегало назначения в состав механизма членов, занимающих должности, которые могут вызывать вопросы, связанные с конфликтом интересов (см. CAT/OP/12/5, пункты 12 и 18).

86. Подкомитет рекомендует федеральному правительству предоставить как необходимые людские ресурсы, так и адекватное финансирование для эффективного функционирования национального превентивного механизма путем выделения специальной статьи в бюджете, а также предоставить этому механизму институциональную самостоятельность в плане использования его ресурсов. Следует выделить необходимые ресурсы для обеспечения эффективного функционирования механизма, который должен пользоваться полной финансовой и оперативной самостоятельностью при выполнении своих функций в соответствии с Факультативным протоколом. Выделение ресурсов должны обеспечиваться отдельной статьей в годовом бюджете и должно быть предсказуемым, с тем чтобы национальный превентивный механизм мог разрабатывать свой ежегодный план работы и планировать посещения и свое сотрудничество с другими партнерами.

87. Подкомитет подчеркивает, что национальный превентивный механизм должен дополнять, а не заменять существующие системы надзора в Бразилии, а его функционирование должно учитывать эффективное сотрудничество и координацию между превентивными механизмами в стране. Подкомитет рекомендует разделить бюджеты Национального комитета и Национального механизма. Национальному механизму в сотрудничестве с Национальным комитетом следует четко разграничить их соответствующие мандаты, с тем

чтобы они могли выполнять все аспекты своих соответствующих мандатов таким образом, чтобы избегать реального или предполагаемого конфликта интересов».

33. В свете этих рекомендаций, которые также основаны на рекомендациях, вынесенных по итогам первого посещения им Бразилии в 2011 году, Подкомитет считает, что проводимые в настоящее время реформы противоречат Факультативному протоколу и не способствуют укреплению национальной превентивной системы государства-участника, как это утверждают национальные власти. Напротив, они ослабляют роль национального превентивного механизма до такой степени, что он рискует стать практически неработоспособным из-за многочисленных препятствий, с которыми он сталкивается в настоящее время. До проведения этой реформы политика государства-участника в области предупреждения пыток была неудовлетворительной в том смысле, что национальная превентивная система была создана не во всех частях страны, чего следовало достичь к 2008 году. Кроме того, текущие изменения означают, что национальные превентивные механизмы, которые еще предстоит создать во многих штатах Бразилии, могут следовать модели, предложенной в рамках нынешней реформы, которая сделает их неспособными действовать в соответствии с Факультативным протоколом, что приведет к серьезному нарушению Бразилией своих международных обязательств.

34. И наконец, следует напомнить, что в докладах по итогам двух посещений, проведенных Подкомитетом соответственно в 2011 и 2015 годах (см. CAT/OP/BRA/1 и CAT/OP/BRA/3), двух посещений, проведенных Специальным докладчиком по вопросу о пытках в 2001 и 2015 годах (см. E/CN.4/2001/66/Add.2 и A/HRC/31/57/Add.4), и расследования, проведенного Комитетом против пыток в 2005 году (CAT/C/39/2), соответствующие органы указали на необходимость создания прочной, независимой и эффективной системы предупреждения пыток в соответствии с принципами, закрепленными в Факультативном протоколе. Некоторые из этих вопросов также поднимались Комитетом против пыток в его перечне вопросов до представления докладов в 2009 году, которые остаются без ответа (CAT/C/BRA/Q/2). Схожие озабоченности высказывали и различные органы внутри Бразилии; так, например, в сентябре 2015 года Федеральный верховный суд в своем заявлении о нарушении основополагающего положения № 347 постановил, что бразильская пенитенциарная система является неконституционной в силу серьезных хронических и структурных сбоях, которые ставят под угрозу основные права заключенных.

VI. Заключение

35. Принятие и вступление в силу президентского Декрета № 9.831 серьезно ослабило политику в области предупреждения пыток в Бразилии, затруднив работу национального превентивного механизма в соответствии с Факультативным протоколом. С учетом всего вышесказанного Подкомитет считает, что Декрет № 9.831 следует отменить, с тем чтобы обеспечить более эффективное и независимое функционирование системы предупреждения пыток в государстве-участнике, для чего она должна обладать финансовой и структурной самостоятельностью и достаточными ресурсами, в соответствии с его международными обязательствами по Факультативному протоколу.

36. И наконец, в свете статей 17–23 Факультативного протокола и руководящих принципов Подкомитета по предупреждению пыток, касающихся национальных превентивных механизмов (CAT/OP/12/5, пункт 15), Подкомитет рекомендует бразильским властям взаимодействовать с национальным превентивным механизмом по вопросу о том, как наилучшим образом повысить эффективность его системы предупреждения пыток, включая любые предлагаемые реформы, направленные на укрепление национального превентивного механизма.