



*АПП Online*  
*Ассоциация по предотвращению пыток*  
Женева, сентябрь 2000 г.

***Рекомендации АПП для национальных НПО по  
альтернативной отчетности договорным органам ООН, в  
том числе Комитету против пыток***

*перевод из английского:*

***Хельсинкский фонд по правам человека, Варшава***

**Вступительный комментарий о пользовании данными рекомендациями**

Рекомендации АПП состоят из двух частей:

Общие рекомендации по альтернативной отчетности НПО договорным органам ООН (Главы I и II); и

Особые рекомендации по альтернативной отчетности НПО Комитету против пыток (Глава III).

Данные две части могут использоваться как вместе, так и по отдельности, в зависимости от целей и потребностей заинтересованной НПО. Тем не менее, АПП рекомендует тем НПО, которые собираются заниматься альтернативной отчетностью Комитету против пыток, ознакомиться со всеми рекомендациями и применять их как единое целое.

**Содержание:**

Введение

Обзор системы договорных органов ООН

Назначение обязательства государств-участников предоставлять отчетность

Роль НПО в процессе отчетности

Что представляют собой альтернативные доклады?

Назначение альтернативных докладов национальных НПО

## II. Рекомендации по альтернативной отчетности

Подготовка альтернативной отчетности

Доступность информации

Как определить, к каким договорным органам обратиться?

Как найти расписание рассмотрения докладов государств-участников?

Получение копии государственного доклада и его основного документа

Выбор вида альтернативной отчетности

Подробное ознакомление с договором, по которому Вы отчитываетесь

Получение информации о позиции государства- участника в отношении его правовых обязательств

Использование текущих и предшествующих докладов государства-участника

Использование других международных документов

Разработка временных рамок подготовки Вашего доклада

Составление альтернативного доклада

Какого рода информацию должен содержать альтернативный доклад?

Структурное построение Вашего альтернативного доклада

Представление альтернативного доклада на рассмотрение

Составление расписания и представление доклада на рассмотрение

Полезная информация по контактам с договорными органами ООН

## III. Рекомендации по параллельному докладу Комитету против пыток

Предварительные замечания

Подготовка

Обзор инструментов: юридические документы

Обзор инструментов: неюридические инструменты

Систематизация информации

Оценка государственных докладов

Установление приоритетов и выделение ключевых тем

Окончательное оформление доклада

Отправление доклада

От автора первоисточника: несколько советов для читателей

## **ВВЕДЕНИЕ**

### **Обзор системы договорных органов ООН**

Следующие шесть договоров ООН составляют стержень всеобщей защиты прав человека, устанавливая обязательные правовые нормы для государств-участников: Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (ICERD), Международный пакт о гражданских и политических правах (ICCPR), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (ICESR), Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации в отношении женщин (CEDAW), Конвенция против пыток (UNCAT) и Конвенция о правах ребенка (CRC).

Данные договора предоставляют механизмы осуществления мониторинга, широко известные как «договорные органы», состоящие из независимых экспертов и осуществляющие наблюдение над выполнением договорных постановлений государствами-участниками. Перечисленные ниже шесть договорных органов соответствуют приведенным выше договорам.

**Комитет по ликвидации расовой дискриминации** (состоит из 18 членов, которые встречаются два раза в год в течение двух недель в Женеве);

**Комитет по правам человека** (состоит из 18 членов, которые встречаются три раза в год в течение трех недель в Женеве и Нью-Йорке);

**Комитет по экономическим, социальным и культурным правам** (состоит из 18 членов, которые встречаются два раза в год в течение трех недель в Женеве);

**Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин** (состоит из 23 членов, которые встречаются два раза в год в течение трех недель в Нью-Йорке);

**Комитет против пыток** (состоит из 10 членов, которые встречаются два раза в год в течение двух-трех недель в Женеве);

**Комитет по правам ребенка** (состоит из 10 членов, которые встречаются три раза в год в течение трех недель в Женеве).

В соответствии с каждым из шести договоров государства-участники обязаны предоставлять Комитетам регулярные и иногда «чрезвычайные» доклады по выполнению договорных постановлений. На основании данных докладов Комитеты начинают «конструктивный диалог» с государствами-участниками, нацеленный на выявление препятствий на пути выполнения договоров и внесение предложений по улучшению защиты прав человека. Процесс отчетности основан на предположении, что каждое государство может сталкиваться с проблемами при выполнении своих договорных обязательств (независимо от того, какими благими намерениями оно может руководствоваться), и что качество установленного порядка международной отчетности служит непосредственным интересам самого государства, его граждан, а также международного сообщества. К сожалению, печальная действительность такова, что при недобросовестности государства Комитет практически бессилён.

Периодичность процесса отчетности отражает предположение, что соблюдение прав человека требует постоянных усилий со стороны государства. Также благодаря этому создается возможность оценки достигнутого с течением времени прогресса.

Органы получают многочисленные данные о ситуации по правам человека в рассматриваемых странах через различные межправительственные источники, такие как органы ООН, Специальные докладчики и Рабочие группы Комиссии по правам человека, а также НПО. Вся эта информация рассылается секретариатом членом данных органов.

При назначении времени для рассмотрения доклада государства-участника, соответствующе государство об этом информируется и приглашается для участия в заседании, которое носит открытый характер. На заседании государству-участнику предоставляется возможность представить свой доклад. После представления доклада члены Комитета задают вопросы, на которые государственная делегация должна ответить незамедлительно (в тот же или на следующий день). Комитет может потребовать, чтобы государство-участник, при необходимости, после окончания заседания предоставило более подробные объяснения в письменной форме. После получения ответа со стороны государства, договорной орган завершает рассмотрение, представляя государству свои замечания. В данных замечаниях отмечаются положительные стороны докладов, поводы для беспокойства, подводятся выводы и вносятся рекомендации. Все это позднее присутствует в докладах договорных органов Генеральной Ассамблеи.

### **Назначение обязательства государств-участников предоставлять отчетность**

Профессор Филипп Альстон, бывший председатель Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, утверждает, что «основной целью механизмов отчетности является обеспечение выполнения государствами своих обязательств, налагаемых различными инструментами защиты прав человека». Проводя проверки, осуществляя наблюдение, подводя выводы и внося рекомендации, договорные органы мотивируют государства так изменять свои законы, политику и практику, чтобы они способствовали выполнению обязательств, принятых государством в результате ратификации договоров о правах человека.

Специфические функции отчетности сводятся к следующему:

#### **Исходный обзор:**

Ратификация и исходный доклад в соответствии с договорами о правах человека, предоставляют государствам-участникам возможность провести всесторонний обзор национального законодательства, административных постановлений и процедур, а также принятых практик с целью обеспечения как наиболее полного соответствия положениям договора;

#### **Мониторинг:**

Доклады должны подводить баланс ситуации в теории и на практике. Во многих случаях договорные органы подчеркивали, что отчетность только о законодательных изменениях является недостаточной. Таким образом, первоначальным условием эффективной отчетности является наличие адекватной системы мониторинга ситуации в отношении каждого из прав, осуществляемого на регулярной основе. Нельзя с уверенностью сказать, что в тюрьмах никогда не имеют место пытки, если не осуществляется регулярный мониторинг ситуации;

#### **Выработка политики**

В то время как некоторые проблемы соблюдения прав человека можно разрешить путем соответствующих изменений в законодательстве, решение других требует

разработки долгосрочной политики, направленной на обеспечение полного и длительного выполнения договорных обязательств. В подобных случаях процесс отчетности может стать своего рода катализатором для разработки тщательно продуманной политики, целью которой является принятие действий по разрешению выявленных проблем;

#### **Публичное рассмотрение:**

Целью договоров о правах человека является не только поддержка и содействие отчетности правительства на международном уровне, но также и его подотчетности своим гражданам и лицам, подлежащим его юрисдикции. Подготовка доклада, таким образом, предоставляет значимую возможность провести консультации с соответствующими социальными, экономическими, культурными и другими секторами общества;

#### **Оценка:**

Обязательство подготовки последовательных периодических докладов по истечении определенного периода времени предоставляет идеальную возможность оценки достигнутого с течением времени прогресса;

#### **Признание проблем:**

Необходимо признать, что ни одно государство не может ожидать совершенных результатов в достижении соблюдения прав человека. Даже там, где ситуация в общем является положительной, всегда есть, что улучшить. Честное признание проблем, даже если их практически не возможно искоренить, позволяет укрепить доверие по отношению к правительству не только со стороны договорного органа, но и граждан данного государства;

#### **Обмен информацией:**

Доклады улучшают понимание договорными органами типов проблем, с которыми, как правило, сталкиваются правительства при попытке ввести в жизнь правовые постановления, содержащиеся в договорах;

#### **Постоянный диалог:**

Периодичность процесса отчетности отражает не только тот факт, что некоторые права человека невозможно ввести в жизнь сразу же, но также и то, что необходим постоянный диалог для улучшения соблюдения прав человека.

### **Роль НПО в процессе отчетности**

НПО, как национальные, так и международные, являются голосом гражданского общества и поэтому играют важную роль в пропаганде и защите прав человека в рамках системы договорных органов ООН. Поскольку они защищают специфические интересы, их точка зрения иногда может быть более целенаправленной, чем точка зрения государства.

Членам комитета необходима дополнительная информация, наряду с докладом государства-участника, не только по причине ненамеренных упущений в последнем, но также и потому, что доклад, скорее всего, будет представлять ситуацию прав человека в государстве с не критической точки зрения. Представляя альтернативную информацию

о ситуации прав человека в рассматриваемых странах, НПО могут восполнить недостающую информацию и предоставить Комитетам средства проверки утверждений государств.

В настоящий момент вклад международных НПО глубоко ценится и договорные органы неоднократно обращаются к предоставленной ими информации при рассмотрении государственных докладов. Воздавая должное их участию, нельзя не заметить, однако, что участие лишь международных НПО в процессе отчетности является явно не достаточным. Поскольку национальные НПО лучше всех могут описать ситуацию соблюдения прав человека в своей стране, их вклад является наиболее ценным в целях информации членов Комитета о наиболее ключевых вопросах и создания заслуживающего доверия давления с целью искоренения имеющих место нарушений прав человека.

### **Что представляют собой альтернативные доклады?**

НПО, работающие на национальном уровне, могут представлять информацию двумя путями. С одной стороны, они могут подготавливать **тематические доклады**, в центре которых будут находиться специфические нарушения прав человека, имевшие место в рассматриваемый период. Подобные доклады особенно полезны, если поступают от НПО, чьи мандаты связаны со специфическими темами, такими как право на жилище и пищу, или от НПО, которые занимаются вопросами уязвимых групп, например, женщин и детей. С другой стороны, НПО могут подготовить **всесторонний доклад**, представляющий альтернативную информацию по отношению к докладу государства-участника о выполнении каждого из конкретных постановлений рассматриваемого договора. Доклады обоих типов называются **альтернативными, или параллельными, докладами**.

Хотя альтернативные доклады не входят в число инструментов и документов ООН, они входят в состав более широкого определения «**информация из различных источников (в том числе, информация от НПО)**».

### **Назначение альтернативных докладов национальных НПО**

Альтернативные доклады представляют собой аналитические дополнения к докладам государств-участников. Их целью является не выдвижение обвинений, а представление критического обзора с точки зрения гражданского сообщества изложения правительством ситуации соблюдения прав человека. В свете этого они предоставляют независимую информацию или указывают на нарушение прав человека, подчеркивая недостатки в государственной политике и действиях.

Основными целями представления национальными НПО альтернативных докладов договорным органам ООН являются:

- Содействие получению договорными органами ООН полной картины состояния соблюдения прав человека в рассматриваемой стране, путем предоставления им независимой информации;
- Содействие выполнению замечаний и рекомендаций договорных органов, возвращая их на национальную почву;
- Мотивирование государств-участников с целью более тщательной подготовки докладов в будущем;

- Содействие углублению знаний и понимания процесса отчетности путем информирования широкой публики о значении этого процесса (а также СМИ о его событийной ценности), путем мотивирования отдельных лиц и групп переосмыслить свою ситуации в контексте своих прав, а также путем координирования и направления в соответствующее русло подачи каких-либо документов членам договорных органов.

## **РЕКОМЕНДАЦИИ ПО АЛЬТЕРНАТИВНОЙ ОТЧЕТНОСТИ**

Данные рекомендации служат цели составления национальными НПО тематических и всесторонних докладов, которые в ближайшее время использоваться договорными органами, а в дальнейшем могут быть использованы при составлении стратегии национальных НПО. Данные рекомендации не содержат схему отчетности, но лишь представляют некоторые основные предложения относительно подготовки, составления и подачи альтернативных докладов.

## **ПОДГОТОВКА АЛЬТЕРНАТИВНОЙ ОТЧЕТНОСТИ**

### **Доступность информации**

При составлении альтернативного доклада очень важно иметь под рукой всю необходимую информацию, например, тексты договоров о правах человека, доклад соответствующего государства-участника, предшествующие выводы соответствующего договорного органа (при их наличии), расписание рассмотрения докладов государств-участников и т.п. В настоящее время Управление Верховного комиссара ООН по правам человека в Женеве предоставляет подобную информацию на своем сайте <http://www.unhchr.ch>. Выбрав с помощью мыши указатель “documents”, а затем “treaty bodies database”, Вы получаете доступ ко многим документам, необходимым для подготовки Вашего доклада. Однако, принимая во внимание то, что многие НПО на местах не имеют доступа к интернету, мы в приложении к данному документу указываем адреса различных секретариатов договорных органов.

Кроме возможности получения копии доклада государства-участника от секретаря договорного органа, представителя ПРООН в Вашей стране или на сайте ООН, иногда также существует возможность его получения в Министерстве иностранных дел. Однако, если Вы сталкиваетесь с трудностями при получении копии данного документа, Вы всегда можете обратиться за такого рода помощью к соответствующей НПО, расположенной в Женеве, например, к Ассоциации предотвращения пыток (АПТ), Amnesty International (AI), Международной службе по правам человека (ISHR) или Международной федерации лиг по правам человека (FIDH). Они, как минимум, могут помочь Вам, предоставляя данные о соответствующем лице или организации, с которыми можно связаться.

### **Как определить, к каким договорным органам обратиться?**

Перед тем, как Вы начнете составлять свой альтернативный доклад, Вам необходимо получить информацию о договорах, ратифицированных Вашей страной. Большинство из договоров предполагает, что они входят в силу через три месяца после их ратификации данной страной.

Уже поверхностное ознакомление с текстом различных договоров позволит Вам понять, соответствуют ли они Вашему профилю деятельности. Следует помнить, однако, что постановления шести договоров могут нередко перекрываться. Например, в то время как Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах является основным документом по экономическим, социальным и культурным правам, Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и Конвенция о правах ребенка также могут содержать многочисленные ссылки на этот свод прав.

### **Как найти расписание рассмотрения докладов государств-участников?**

Узнайте в секретариате Управления Верховного комиссара ООН по правам человека, или, при возможности, на его сайте, когда будет рассматриваться Ваша страна. Поскольку периодичность предоставления отчетности варьируется от двух до пяти лет в зависимости от договора по правам человека, Вы можете рассчитать, когда должна рассматриваться Ваша страна. Однако, следует помнить о том, что опоздания при подаче докладов государств-участников, а также задолженности, с которыми приходится сталкиваться договорным органам, часто являются причиной несоблюдения расписания рассмотрения докладов.

### **Получение копии государственного доклада и его основного документа**

Включение рассмотрения доклада Вашего государства-участника в повестку ближайшего заседания обычно означает, что его текст уже доступен. (Поскольку перевод на другие официальные языки ООН занимает время, договорные органы предпочитают вносить в повестку те страны, которые уже представили свои доклады). Попробуйте получить копию доклада через секретариат, его сайт или Ваше Министерство иностранных дел.

До недавнего времени государства-участники сталкивались со значительным совпадением своих отчетных обязательств в соответствии с шестью договорами по правам человека. Каждый из договорных органов требовал от государств-участников информации в своих докладах не только о выполнении постановлений данного договора, но также и о вопросах общего характера, таких как их судебная система, конституция и включение международного права во внутреннее право. Для того, чтобы сократить объем отчетности, ООН приняло решение, в соответствии с которым данная часть докладов государств-участников оформляется в отдельный документ, широко известный как «основной документ», и содержащий основные вопросы и статистику, относящиеся к функционированию и структуре государства. Все шесть договорных органов обращаются к данному документу при рассмотрении докладов государств-участников, в связи с чем Вам необходимо получить копию данного основного документа в секретариате или на его сайте.

### **Выбор вида альтернативной отчетности**

Начиная подготовку Вашего доклада, примите решение, относительно того, хотите ли Вы представить всесторонний или тематический доклад. Решение будет зависеть от фокуса или мандата Вашей организации, от ее возможностей, потребностей и ресурсов. Если Вы в состоянии предоставить обзор применения всего свода прав, о которых будет отчитываться государство, предпочтителен **всесторонний** подход. Если Ваша организация в состоянии представить информацию о какой-либо специфической области, то лучше представить **тематический** доклад. Доклад организации,



занимающейся реабилитацией жертв пыток, о подтвержденных документами случаях пыток, которые имели место в период, подлежащий отчетности, может служить примером тематической отчетности.

### **Подробное ознакомление с договором, по которому Вы отчитываетесь**

Первая стадия подготовки Вашего доклада требует подробного ознакомления с договором, на основании которого Вы бы хотели представить альтернативный доклад. Как правило, каждый договор ООН состоит из преамбулы, основной части и процедурной части. Более подробное ознакомление с преамбулой договора даст Вам представление об основных вопросах, составляющих центр документа, в то время как основная часть разъясняет, защита каких прав является целью данного договора. Обычно дискуссия ведется по содержанию основной части доклада государства-участника. Если Вы хорошо разбираетесь в основных положениях, то Вам будет легче оценить, соответствуют ли положениям договора процессуальные и правовые нормы внутреннего законодательства Вашей страны. Более того, некоторые договорные органы приняли Общие замечания, которые представляют собой авторитетное толкование положений и нередко расширяют эффективную сферу применения договорных положений или разъясняют их соотношение с рядом фактических обстоятельств.

Положения, определяющие процедуру, например, мандат, состав и задачи договорных органов, также следует прочитать внимательно и подробно. Информация о возможности введения оговорок и оптировании некоторых положений договоров также должна быть тщательно проработана. В дополнение, рекомендуется ознакомиться с процедурными правилами интересующих Вас договорных органов, а также с рекомендациями в отношении докладов государств-участников. Благодаря этому Вы познакомитесь с методами работы органов, а также с методами составления докладов государствами-участниками.

### **Получение информации о позиции государства- участника в отношении его правовых обязательств**

Узнайте о позиции Вашей страны в отношении договоров о правах человека и ее обязательствах, особенно в свете сделанных деклараций и/или оговорок. Следует, однако, помнить, что введение оговорки не освобождает государство от представления по просьбе Комитета аргументации в защиту своей позиции.

Более того, важно проверить, не ввело ли государство-участник чрезвычайную ситуацию, которая, в соответствии с некоторыми договорами, например, с Международным пактом о гражданских и политических правах, освобождает его (при условии соблюдения жестких условий) от соблюдения некоторых прав.

### **Использование текущих и предшествующих докладов государства-участника**

При подготовке всестороннего/тематического доклада существенным является знание содержания правительственного доклада. Невозможно подготовить параллельный доклад без пересмотра и анализа текста правительственной версии реализации договора. Кроме случаев, когда государство-участник отчитывается впервые, его доклады должны рассматриваться в свете обсуждения и выводов, сделанных во время последнего заседания, на котором рассматривалась ситуация по правам человека в данном государстве. Следовательно, необходимо просмотреть предыдущий

правительственный доклад, выводы и рекомендации договорного органа, резюме обсуждений, а также проверить, не имели ли место запросы о предоставлении дополнительной информации. Ознакомление с ситуацией, имевшей место в прошлом, придаст большую значимость Вашему вкладу в непрекращающийся диалог, который и является целью существования процедуры отчетности.

### **Использование других международных документов**

Насколько это возможно, просмотрите все относящиеся к данному договору международные документы, которые могли бы дополнительно разъяснить его положения и обязательства, возлагаемые на государство-участник. В связи с этим Вы можете обратиться к документам, не являющимся юридически обязательными, но представляющим собой неоспоримый моральный авторитет на международной арене и содержащим дополнительные разъяснения толкования положений договоров о правах человека. Например, можно сослаться на Основные принципы, касающиеся независимости судебных органов, при предоставлении доклада для Комитета по правам человека в соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах.

Необходимо также отметить, что в ООН существуют механизмы, тесно связанные с задачами и мандатами договорных органов, например, Специальные докладчики ООН и Рабочие группы, чья работа и выводы часто оказываются полезными при подготовке альтернативных докладов.

Более того, важно отметить, что некоторые вопросы прав человека могут рассматриваться более, чем одним договорным органом. Следовательно, необходимо узнать, рассматривали ли уже другие договорные органы вопрос, которым Вы хотите заняться. Например, если Вы отчитываетесь перед Комитетом по правам ребенка, Вы можете включить ссылки на некоторые специфические вопросы, которые уже рассматривались Комитетом по правам человека.

Есть множество региональных международных договоров и механизмов мониторинга, которые Вам могут пригодиться. Если Ваша страна является участником данных договоров, может быть полезным рассмотрение ответов Вашего правительства на выводы и рекомендации со стороны данных региональных механизмов. Подобные ссылки придадут большую достоверность Вашему докладу и явятся источником информации для Комитета об отношении Вашего правительства к соблюдению международных рекомендаций. Например, некоторые НПО, представляя доклады Комитету ООН по правам человека, начали цитировать рекомендации Европейского комитета против пыток.

### **Разработка временных рамок подготовки Вашего доклада**

Не забывайте о сроках подачи Вашего альтернативного доклада. Узнав, что готовится рассмотрение доклада Вашего правительства, рассчитайте, сколько времени Вам понадобится на подготовку альтернативного доклада. Рекомендуется собирать все необходимые документы и информацию заранее, а также проводить их систематическое описание. Это даст Вам время на то, чтобы должным образом отразить последние события и пересмотреть доклад перед его подачей.

## СОСТАВЛЕНИЕ АЛЬТЕРНАТИВНОГО ДОКЛАДА

### Какого рода информацию должен содержать альтернативный доклад?

Содержание доклада будет зависеть от того, представляет ли Ваше правительство исходный или периодический доклад. Если Вы комментируете исходный доклад, то следует более подробно осветить общую политическую и правовую структуру, а также то, как международное законодательство соотносится с внутренней системой. С другой стороны, в периодическом докладе более существенно показать, произошли ли какие-либо прогрессивные изменения со времени последнего обсуждения государства-участника. Хотя анализ основного документа является более существенным в отношении исходного доклада государства-участника, всегда нужно отражать все важные изменения, произошедшие в Вашей стране, в результате которых данные, содержащиеся в последней версии основного документа, устарели.

При подготовке текста Вашего доклада не забывайте о том, что его содержание должно соответствовать специфическим положениям договора и не должно выходить за его рамки. Например, составляя доклад для Комитета против пыток, не следует включать информацию о дискриминации в учебных заведениях, но, конечно, следует обязательно поговорить о дискриминации, если она имеет место в тюрьмах.

Пользуйтесь простым языком и будьте предельно кратки. Можно использовать сокращения или аббревиатуры, при условии, что при первом использовании полной формы Вы указали их в скобках или подготовили специальную страницу доклада, посвященную сокращениям и аббревиатурам. Общепринятой практикой является написание сокращений, аббревиатур или специфических терминов **жирным шрифтом** и/или **курсивом**. Если у Вас нет такой возможности, то их можно подчеркнуть или выделить цветом.

Ваш доклад будет особенно ценен, если в нем будет отражена действительная ситуация «на местах». Это особенно важно в том случае, когда доклад государства-участника представляет собой, по существу, описание законодательства, и не затрагивает защиту прав человека.

Для подготовки Вашего доклада, таким образом, может потребоваться сбор информации по широкому кругу вопросов: пробелы в законодательстве; примеры дискриминации; жалобы на нарушения; рассмотрение жалоб властями; судебное преследование и осуждение нарушителей; получение пострадавшими возмещения судебным путем; доступность образования по правам человека.

Ваш доклад будет крайне полезным, если он будет содержать статистические данные по вышеперечисленным вопросам и информацию о соответствующим образом документированных особых случаях. Рекомендуется поддерживать свои аргументы информацией из как можно более широкого числа источников, например, судебных дел, официальных отчетов, научных исследований, опросов, отчетов НПО, газетных и журнальных статей и т.п. Обязательно убедитесь, что Вы можете доверять достоверности своих источников. При включении информации из других источников постарайтесь ее представить в краткой форме и избегайте ненужных деталей. Рекомендуется включить ссылки на источники, а также приложить копии оригинальных документов к отчету.

Проверьте, всегда ли представленная Вами информация содержит ответы на вопросы: **что, где, когда, кто, почему и как**, а в случаях нарушений, то **кого (кому)**. При сообщении о нарушениях, предоставление ответов на данные вопросы может иметь исключительную важность. Фактически, информация является наиболее полезной при условии, что в ней указывается вид происшествия, место, обстоятельства, время, кем были пострадавшие и виновные, что было скрытой причиной событий, а также, что было сделано соответствующими властями в целях исправления ситуации.

Ваш отчет должен быть составлен по крайней мере на одном из официальных языков договорного органа, предпочтение, однако, отдается английскому языку. Рекомендуется, при возможности, представить доклад на более, чем одном официальном языке. В таком случае удастся избежать ошибок при переводе, и большее число членов договорного органа сможет ознакомиться с Вашим докладом. Это оказывается особенно существенным в случае, когда подготовка ситуации в Вашей стране поручается докладчику или рабочей группе, которые пользуются не английским, а каким-либо другим языком.

### **Структурное построение Вашего альтернативного доклада**

При подготовке доклада важно так построить изложение информации, чтобы она легко воспринималась читателем. Полезным может оказаться ознакомление с альтернативными докладами, представленными ранее договорным органам, но предпочтительно не основывать своего доклада на них полностью. Попробуйте своими силами представить свой доклад в привлекательной и эффективной форме.

Рекомендуется включить три основных элемента в структуру своей презентации. Во-первых, Вам следует включить **введение**, содержащее описание Вашей организации и причины, по которым Вы представляете альтернативный доклад. Во-вторых, должна присутствовать **основная часть**, в которой бы рассматривались ключевые вопросы и договорные положения. При составлении всестороннего доклада рекомендуется рассматривать статью за статьей. Это можно сделать, представляя текст каждой статьи договора в Вашем докладе с последующей информацией о выполнении каждой из статей в отдельности. В-третьих, Ваш отчет должен заканчиваться **рядом выводов и рекомендаций**. Обратите внимание на то, что большинство Комитетов подготавливают перечень вопросов на встречи с правительственными делегациями. Будет крайне полезно, если Вы им поможете, заранее включив в свой доклад ряд конкретных тем, которые необходимо затронуть. Кроме того, можно представить проект итоговых замечаний, который поможет им сформулировать свои собственные рекомендации государствам-участникам.

При построении доклада, постарайтесь сохранить баланс между его различными компонентами. В основном, введение должно быть кратким и содержать только адекватную и необходимую информацию. Рекомендуется представлять рекомендации и выводы по пунктам (при помощи специальных символов), поскольку тогда они лучше воспринимаются, чем при использовании описаний.

Подача обычно требует обширного цитирования доклада государства-участника. Все ссылки должны относиться только к той версии документа, в которой он был представлен в ООН, поскольку именно эта версия будет рассматриваться членами Комитета. Ссылки, по мере возможности, следует делать к параграфам, а не к страницам, поскольку нумерация страниц при переводе на различные языки может изменяться.

Поскольку большинство членов Комитета получает, при приезде в Нью-Йорк/Женеву, огромное число документов, лучшей гарантией того, что у них будет хотя бы общее представление о содержании Вашего отчета, является предоставление им **резюме** на 2-3-х страницах, которое следует поместить в начале Вашего доклада. В данном документе должны описываться основные темы Вашего доклада, и также он должен содержать Ваши выводы и рекомендации. Может оказаться особенно полезным перевод резюме на другие рабочие языки ООН (английский, французский и испанский), чтобы таким образом охватить всех членов договорного органа.

## **ПРЕДСТАВЛЕНИЕ АЛЬТЕРНАТИВНОГО ДОКЛАДА НА РАССМОТРЕНИЕ**

### **Составление расписания и представление доклада на рассмотрение**

Уточните у секретаря договорного органа, планируется ли еще рассмотрение доклада Вашей страны, а также, когда истекает срок подачи альтернативных докладов.

При подготовке альтернативных докладов особенно важную роль играет сотрудничество НПО, работающих в сфере прав человека. Поэтому плодотворной может оказаться подготовка совместных докладов в тех случаях, когда другие НПО имеют возможность представить доклады тем же органам, к которым планируете обратиться и Вы. Совместные усилия и представление на рассмотрение помогают сократить расходы и повысить достоверность Вашего доклада, а также шансы на его принятие.

Убедитесь, что Вы выслали достаточное число копий Вашего доклада, так, чтобы по крайней мере каждый из членов договорного органа и его секретарь получили один экземпляр.

По причине большого объема корреспонденции, с которой имеют дело секретари, следует уточнить, получили ли они Ваш альтернативный доклад и был ли он роздан всем членам Комитета.

Предоставьте копии Вашего доклада другим НПО, которые работают с данным договорным органом (обычно это международные НПО с консультационным статусом при Экономическом и Социальном Совете ООН). Ваш отчет может помочь им при подготовке стратегии по лоббированию Вашей страны.

## **ПОЛЕЗНАЯ ИНФОРМАЦИЯ ПО КОНТАКТАМ С ДОГОВОРНЫМИ ОРГАНАМИ ООН**

Секретарь Комитета по ликвидации всех форм расовой дискриминации:  
г-н Р. Хазбандс, тел. (41 22) 907 9290, [rhusbands.hchr@unog.ch](mailto:rhusbands.hchr@unog.ch)

Секретарь Комитета по правам человека: г-н А. Де'Заяс, тел. (41 22) 917 92 63,  
[azayas.hchr@unog.ch](mailto:azayas.hchr@unog.ch)

Секретарь Комитета по экономическим, социальным и культурным правам:  
г-н А. Тихонов, тел. (41 22) 917 93 12, [atikhonov.hchr@unog.ch](mailto:atikhonov.hchr@unog.ch)

Секретарь Комитета по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин: г-жа П. Кинту, тел. (1 212) 963 31 53, факс (1 212) 963 34 63

Секретарь Комитета против пыток: г-н А. Бруни, тел. (41 22) 93 16,  
факс (41 22) 90 22, [abruni.hchr@unog.ch](mailto:abruni.hchr@unog.ch)

Секретарь Комитета по правам ребенка: г-жа Раади-Азарахчи,  
тел. (41 22) 917 92 52, факс (41 22) 917 90 22, [azarakchi.hchr@unog.ch](mailto:azarakchi.hchr@unog.ch)

Все секретари (кроме Комитета по ликвидации всех форм расовой дискриминации в отношении женщин - CEDAW) расположены в Управлении Верховного Комиссара ООН по правам человека в Женеве. Любая корреспонденция должна адресоваться на следующий адрес:

(Имя секретаря)

Управление Верховного Комиссара ООН по правам человека (Office of the UN  
High Commissioner for Human Rights)

Palais Wilson

Rue des Paquis 52

1201 Geneva 1

Switzerland

Корреспонденцию для Комитета по ликвидации всех форм расовой дискриминации в отношении женщин следует высылать на следующий адрес:

Г-жа П. Кинту (Ms. P. Kintu)

UN Plaza

DC2-1236

New York

NY 10014

USA

### **III. Рекомендации по параллельному докладу Комитету против пыток**

#### **Предварительные замечания**

Приведенные выше общие рекомендации по составлению отчетности содержат основные моменты, которые необходимо учитывать в целях успешной подачи альтернативного доклада, независимо от того, какому договорному органу он адресован. Тем не менее, каждый договорной орган имеет свои особенности и отличительные черты. Важно, следовательно, знать о них и принимать их во внимание для того, чтобы не тратить впустую наши ценные силы и время. Поскольку АПП тесно сотрудничает с Комитетом против пыток и тщательно контролирует его деятельность, мы хотели бы предложить Вам отработанный и подробный вариант общих рекомендаций, относящихся именно к Комитету против пыток.

#### **Подготовка**

Внимательно прочитайте положения Конвенции ООН против пыток (UNCAT), налагающие обязательства на государство-участника, и определите тему и область, которой Вы хотите заняться.

Внимательно изучите общие рекомендации по отчетности, выпущенные Комитетом, чтобы проверить, отражены ли первоначальные меры и темы в представленном докладе.

Проанализируйте свою правовую систему с точки зрения определений преступления, уголовного процесса и наказаний, имеющих отношение к Конвенции, а также соберите статистические данные, которые Вам понадобятся при подготовке Вашего доклада.

Проанализируйте как теоретические, так и практические основы уголовной юридической системы, в том числе следственные процедуры, арест и задержание. Изучите конституционные и правовые гарантии для арестованных, задержанных или лишенных свободы, а также находящихся под судом лиц. Проанализируйте средства правовой защиты, доступные потерпевшим в результате нарушения прав человека. Изучите и оцените все внутренние законы, постановления и предписания, циркуляры, судебные прецеденты и распоряжения, относящиеся к важным для Вас вопросам. Кроме того, необходимо изучить правовые документы, относящиеся к применению силы работниками правоохранительных органов. Подобное изучение материалов и их оценка помогут Вам определить охват и приоритетные области Вашего доклада.

Изучите, в какой форме международные обязательства отражаются во внутреннем законодательстве.

Внимательно изучите то, как Ваше правительство принимает правовые обязательства, налагаемые Конвенцией. С этой целью прежде всего важно узнать, когда Ваша страна ратифицировала или присоединилась к Конвенции, а также, когда она вступила в силу. Более того, важно обратить внимание на то, были ли сделаны какие-либо оговорки и признала ли Ваша страна компетенцию Комитета на рассмотрение индивидуальных жалоб (**Конвенция против пыток, статья 22**) и на независимое расследование (**Конвенция против пыток, статьи 20 и 28 (1)**).

Составьте перечень выделенных Вами ключевых моментов и разработайте план действия по обзору инструментов, систематизируйте информацию и получите доступ к докладу Вашего правительства.

### **Обзор инструментов: юридические документы**

Внимательно изучите преамбулу Конвенции. В преамбуле объясняются общие цели и контекст Конвенции.

Внимательно прочитайте основные статьи конвенции в части I. В данной части разъясняются определения, роль и ответственность государства-участника по обеспечению предотвращения и запрещения пыток и других видов жестокого обращения. Важно при этом помнить о различиях в обязательствах государств-участников в отношении пыток (в соответствии с определением в **статье 1**) и другими жестокими, бесчеловечными или унижающими достоинство видами обращения и наказания, как это описано в **статье 16**.

С целью лучшего понимания следует ознакомиться с другими международными и региональными юридическими документами. Познакомьтесь с соответствующими документами, относящимися к администрированию уголовным судопроизводством. Данные документы доступны в «**Сборнике международных юридических документов**» (**Compilation of International Instruments**) или в интернете.

Изучите Ваши национальные правовые и процессуальные нормы уголовного законодательства, относящиеся к пыткам и жестоким, бесчеловечным или унижающим достоинство видам обращения и наказания. Подробно изучите законодательство и процессуальные нормы и оцените их соответствие положениям Конвенции.

Изучите национальное законодательство, постановления и обычаи, касающиеся выдачи, высылки и возврата лиц и их соответствие соответствующим положениям Конвенции (**Конвенция против пыток, статья 3**).

Оцените уголовные и административные меры, принимаемые правительством с целью привлечения виновных и предотвращения возможных повторений пыток. Оцените также средства правовой защиты, предусмотренные для потерпевших и их семей в форме подачи жалоб на виновных и требования возмещения. С критической точки зрения оцените эффективность данных средств защиты, а также готовность потерпевших подавать подобные жалобы.

### **Обзор инструментов: неюридические инструменты**

Теперь обратитесь к неправовым мерам, проектам, средствам защиты (если такие предусматриваются) и мероприятиям, предпринятым правительством с целью выполнения Конвенции. Это может затрагивать вопросы образования, обучения, пересмотр правил расследования, реформу уголовной системы или должность омбудсмена.

При подготовке периодического доклада крайне важно изучить и просмотреть предыдущие доклады Вашего правительства. Пересмотр и анализ выводов и рекомендаций Комитета в связи с проверкой данных докладов – это шаги, которые необходимо предпринять. Если Комитет запрашивал дополнительную информацию или обращался к правительству за дополнительными разъяснениями, следует



проверить, была ли предоставлена подобная информация, и, если да, то что в ней говорилось.

### **Систематизация информации**

Основная часть альтернативного доклада и резюме – это подтвержденная документами информация, которую Вы представляете в систематизированной форме. Комитету крайне необходима информация о соответствующим образом подтвержденных документами случаях пыток или других случаев жестокого обращения за период, который подлежит рассмотрению. Данная информация должна полностью соответствовать **общим рекомендациям 13, 15 и 16**, приведенным выше. Записывайте данные случаи, классифицируя их в зависимости от их вида и по методам сбора информации.

Отдельно обрабатывайте информацию, собранную и описанную Вами лично, и информацию, собранную при помощи миссий по выявлению обстоятельств или иным путем. Подобную информацию лучше всего проверить путем установления контакта с потерпевшими или лицами и организациями, связанными с делом.

В случае, если приведенная информация получена от вторичных источников, проверьте их достоверность.

Очень важно помнить о том, что необходимо предоставлять проверенную информацию. Комитет может отказать в рассмотрении Вашего доклада, если посчитает его неточным, неконкретным или несоответствующим философии Конвенции. Избегайте любых голословных утверждений, стремитесь к тому, чтобы приведенная информация действительно была уместна. Помните о том, что Комитет также может обратиться к Вам за дополнительной информацией или разъяснениями Ваших данных, после предварительного рассмотрения представленных Вами материалов. Помните, что обращение Комитета за дополнительной информацией может носить характер предписания.

Представляя информацию о пытках, в соответствии со всем вышесказанным в этой главе, укажите исчерпывающие данные о потерпевших, приводя их настоящие имена и адреса, а также о виновных, не забудьте при этом о необходимости сообщить об этом потерпевшим и получить их согласие. Вы можете не приводить имен потерпевших в своем отчете, но у членов Комитета должен быть доступ к этим данным, конечно, при соблюдении конфиденциальности. В подобном случае Ваша информация не будет выявлена в ходе проводимой Комитетом проверки.

Организируйте запись документированной информации, описанную в данной главе, соответствующим образом и осуществляйте ее в хронологическом или систематическом порядке, чтобы в случае необходимости ей можно было бы сразу воспользоваться.

### **Оценка государственных докладов**

Оценка доклада, представленного государством Комитету в соответствии со **статьей 19 Конвенции** является существенной при всестороннем альтернативном докладе. Постарайтесь получить экземпляр государственного доклада, а также дополнительную информацию (если таковая есть), представленную Вашим правительством Комитету, и тщательно его изучите. У Вас может быть очень мало времени на оценку

правительственного доклада из-за расписания, введенного Комитетом. Таким образом, это может непосредственно повлиять на Ваши планы.

Нельзя переоценить значения правильного распределения времени. Для Вашего же удобства, рекомендуется читать доклады других стран, рассматривавшиеся на предыдущих заседаниях, что дает Вам возможность представить себе общую картину, а также дает информацию о затронутых темах.

Изучите доклад своего правительства также с точки зрения его соответствия рекомендациям Комитета.

Укажите неточности и неясности в докладе Вашего правительства и разработайте стратегию рассмотрения их в Вашем докладе с использованием оправданной контраргументации.

### **Установление приоритетов и выделение ключевых тем**

Несомненно, крайне важна в Вашем отчете подтвержденная документами информация о случаях пыток, которые имели место в течение подлежащего отчетности периода в соответствии **со статьей 19 Конвенции**. Также приоритетными могут считаться описанные выше Ваши встречные требования (параграф 25).

Выделяя приоритеты, обязательно обратите внимание на отличия между правовыми и неправовыми вопросами с точки зрения потенциальных несоответствий Вашей национальной системы положениям Конвенции, в частности, и других международных договоров, в целом; а также на неюридические материалы, которые являются моральными обязательствами государств.

Отдайте в своем докладе предпочтение тем проблемам, которые можно разрешить при небольших затратах и решение которых зависит в основном от желания правительства изменить ситуацию к лучшему. Данная рекомендация вызвана тем, что Комитет также принимает во внимание факторы, препятствующие выполнению постановлений Конвенции.

Ситуация уголовного судопроизводства и пыток в каждой стране выглядит по-разному. Рекомендации, рассчитанные на международный уровень, могут не соответствовать Вашим специфическим потребностям при выборе приоритетов. Приоритеты могут изменяться в зависимости от типов и фаз отчетных периодов. Поэтому воспримете данные рекомендации просто как материал для размышления.

Конечный перечень приоритетов должно состоять из ключевых тем, которые Вы затронете в своем докладе. Ключевые темы также могут варьироваться в зависимости от типа доклада. Обычно в исходных докладах в центре внимания стоят законодательные и административные явления, в то время как в периодических докладах в центре оказываются выполнение мер, средства защиты и прочие превентивные факторы.

Завершение структуры ключевых тем является итоговой фазой подготовки Вашего альтернативного доклада. В связи с этим рекомендуется еще раз пересмотреть Вашу презентацию с целью ее проверки и уточнения.

## **Окончательное оформление доклада**

Следует помнить о том, что обычно не требуют иллюстраций, копирования или воспроизведения тексты правовых документов, как национальных, так и международных, а также тексты правительственных докладов. Объяснение уже существующих структур не входит в задачу альтернативного доклада. Предложения, содержащиеся в данных рекомендациях в отношении пересмотра, проверки и мониторинга подобных документов важны для подготовки альтернативного доклада. Члены Комитета хорошо знакомы с материалами, связанными с их работой, поэтому достаточно сослаться на источники, не цитируя их.

Если Вы все-таки считаете необходимым процитировать части правовых документов или правительственных докладов, используйте только содержательные отрывки и будьте точны при составлении комментария к ним. Это необходимо в целях достижения одновременно точности и аккуратности Вашего доклада.

Называйте вещи своими именами и предоставьте исчерпывающую аргументацию своих утверждений. Не выносите свои суждения. Крайне важным для того, чтобы Ваш доклад достиг своей цели, является изложение материала в краткой и привлекательной форме.

Воздайте должное и поддержите положительные усилия правительств в области защиты прав человека. Опишите, тем не менее, слабые стороны, нежелание действовать и негативное отношение правительства простым, уважительным и вежливым языком, не прибегая к резкой критике. Укажите альтернативы, где они есть.

Представьте свои собственные замечания о ситуации в целом, затронув по отдельности в краткой форме основные важные вопросы. Не смешивайте их с независимой или фактической информацией.

Подготовьте **резюме** Вашего доклада и **содержание**.

## **Отправление доклада**

Вышлите свой доклад в секретариат Комитета против пыток. Необходимо помнить, что секретариату требуется последняя версия представленного на письме документа с просьбой о раздаче его членам за шесть недель перед заседанием. Вы должны предоставить по крайней мере двенадцать экземпляров.

Постарайтесь получить от секретаря подтверждение того, что доклад был получен и роздан.

Кроме того, предоставьте копии своего доклада Ассоциации по предотвращению пыток (APT), Amnesty International (AI), Международной федерации лиг по правам человека (FIDH) и другим международным НПО. Существует еще коалиция международных НПО против пыток (CINAT), чьи члены также были бы заинтересованы Вашим докладом. Им он будет нужен как источник информации, а также пригодится при разработке стратегии в отношении Комитета.

### **От автора первоисточника: несколько советов для читателей**

Пожалуйста, не рассматривайте данные рекомендации как инструкции, принятые стандарты или показатели качества докладов. Мы попытались предоставить Вам конструктивные предложения защитников прав человека, развивающих знания в области права и информации. Следовательно, не рассматривайте данные рекомендации как средство к достижению совершенства. Данные рекомендации были разработаны как помощь при составлении документов, назначением которых является оказание влияния на процесс отчетности договорным органам. Следование данным рекомендациям может облегчить составление на самом деле эффективного доклада. Содержащиеся в данном документе рекомендации основываются на презумпции демократической среды, в которой осуществляется деятельность занимающихся правами человека НПО. Если ситуация в Вашей стране не позволяет Вам работать в открытую, попытайтесь использовать основные идеи данных рекомендаций и используйте их в форме, которая является уместной для Вашей страны.

### **Рабиндра Бхатгараи**

Юрист и адвокат, Центр жертв пыток (CVICT - Непал)

APT Legal Intern 1999