

Минимальные гуманитарные нормы, применяемые во время беспорядков внутри страны и в ситуации внутренней напряженности

Джамшид Момтаз¹

Многие государства на протяжении своей истории сталкивались с внутренними беспорядками и ситуациями напряженности внутри страны, которые были настолько серьезными, что ставили под угрозу их жизненно важные интересы. Эти ситуации, характеризующиеся восстаниями и актами насилия, которые совершают более или менее организованные группировки, выступающие против властей или других группировок, отличаются от ситуаций, квалифицируемых как внутренние вооруженные конфликты, в ходе которых акты насилия достигают большей интенсивности. Чтобы положить конец столкновениям и восстановить нарушенный порядок, власти часто используют крупные силы полиции и даже вооруженные силы. Это неизбежно приводит к таким ситуациям, которые выражаются в серьезных и крупномасштабных нарушениях прав человека, причиняющих страдания всем слоям населения.

Общепринято считать, что государства в этих случаях могут объявить чрезвычайное положение и принять, не выходя за рамки требований, предъявляемых подобной ситуацией, меры, позволяющие временно не соблюдать некоторые положения международного права прав человека. Но существуют основные права, обеспечивающие уважение человеческого достоинства и относящиеся к *неприкосновенным* правам, отступление от которых не допускается ни при каких обстоятельствах. Однако гарантии, которые эти права предоставляют людям, оказавшимся в такой ситуации напряженности внутри страны, уже не являются достаточными. Международное сообщество принимает соответствующие меры с тем, чтобы обеспечить лучшую защиту человеческой личности и заполнить пробелы в международном праве прав человека, применяемом в ситуации внутренних беспорядков, во время которых продолжают совершаться злодеяния.

¹ Джамшид Момтаз — преподаватель факультета права и политологии Тегеранского университета.

Статья написана на французском языке.

Гарантии, предоставляемые людям, оказавшимся в ситуации внутренних беспорядков

Хотя государство обладает достаточно большой свободой оценки событий, чтобы заявить о существовании опасности для общественного порядка и ввести чрезвычайное положение, осуществить это можно только при соблюдении определенных условий содержательного и формального характера. Какими бы серьезными ни были обстоятельства, вынудившие государство прибегнуть к чрезвычайным мерам, оно все-таки не может не соблюдать определенные основополагающие нормы, которые называют обязательствами *erga omnes*.

Гарантии, предоставляемые национальным законодательством государств относительно введения чрезвычайного положения

В соответствии с Проектом статей об ответственности государств, недавно принятым в первом чтении Комиссией международного права ООН, государство может прибегнуть к введению чрезвычайного положения только в том случае, если эти меры являются «единственным средством защиты существенного интереса (...) от тяжкой и неминуемой угрозы»¹. Таким образом, ситуация должна быть настолько сложной, чтобы неизбежными стали чрезвычайные меры, позволяющие сохранить общественный порядок и устранить опасность, угрожающую существованию государства. Не вызывает обычно споров и то, что для более эффективного обеспечения гарантий соответствующее законодательство должно быть разработано до наступления кризиса, содержать механизмы предварительного контроля или контроля *a posteriori* и носить временный характер². Участники Международного семинара по минимальным гуманитарным стандартам, который недавно проходил в Кейптауне (ЮАР), обсудили этот вопрос и подчеркнули, что в конституции государств должны даваться четкие определения чрезвычайного положения и реальной опасности, а о введении чрезвычайного положения следует уведомлять другие государства³. Такое обязательство, касающееся уведомления, несомненно, призвано не допустить введения чрезвычайного положения *de facto*. Поэтому договоры в области прав человека, содержащие положения об отступлениях от соблюдения некоторых из этих прав, обычно требуют, чтобы государство, прибегающее к таким мерам, незамедлительно сообщило другим государствам-участникам, действие каких прав и свобод будет временно прекращено, а также причины такого отступления⁴.

¹ Доклад Комиссии международного права о работе ее 48-й сессии, 6 мая — 26 июля 1996 г. Документ ООН A/51/10, с. 140.

² Etude de Nicole Questiaux: «Les conséquences pour les droits de l'homme des développements récents concernant les situations dites d'état de siège ou d'exception», Doc. ONU E/CN.4/Sub.2/1982/15, 27 juillet 1982, p. 8.

³ «Rapport de l'Atelier international sur les règles humanitaires minimales» (Le Cap, Afrique du Sud, 27–29 septembre 1996), Doc. ONU E/CN.4/1997/77/Add. 1, 28 janvier 1997.

⁴ В соответствии со статьей 4, пункт 3, Международного пакта о гражданских и политических правах, государство, использующее право отступления, должно немедленно информировать другие государства, участвующие в настоящем Пакте, через посредство генерального секретаря ООН о положениях, от которых оно отступило, и о причинах, побудивших его к такому решению. В статье 15, пункт 3, Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод также говорится, что

В ряде принятых в течение последних лет резолюций, касающихся минимальных гуманитарных норм, Комиссия ООН по правам человека признает огромное значение, какое имеют соответствующие национальные законодательства для уважения верховенства права в чрезвычайных ситуациях, и призывает государства пересмотреть их, исходя из этой точки зрения¹.

Гарантии, предусматриваемые некоторыми основополагающими положениями, относящимися к обязательствам erga omnes

В большинстве договоров в области прав человека, которые позволяют государствам-участникам не соблюдать отдельные свои обязательства во время кризиса, перечисляются правила, отступать от которых запрещается при любых обстоятельствах². В основном речь идет о нормах, соблюдение которых в период напряженности внутри страны наиболее эффективно гарантирует от грубейших нарушений прав человека. Чаще всего — это право на жизнь, запрещение рабства, запрещение бесчеловечного, жестокого и унижающего человеческое достоинство обращения, особенно пыток, и наконец — отсутствие обратной силы у уголовных законов³. Эти нормы не допускают никакого отступления, они включены в текст конституций многих государств и называются «основополагающими нормами». Международный суд неоднократно обращал внимание международного сообщества на значимость этих норм — он называет их то «элементарными соображениями гуманности»⁴, то «правилами, касающимися основных прав человеческой личности», которые включены в общее международное право⁵. К тому же Суд не забывает отнести их к обязательствам *erga omnes*⁶, значение которых для международного сообщества таково, что все государства юридически заинтересованы в том, чтобы эти нормы были защищены при любых обстоятельствах. Такое определение уже само по себе оправдывает неприкосновенность этих правил. На основании этого Комиссия международного права приходит в вышеупомянутом документе к следующему выводу: государство ни в коем случае не может ссылаться на чрезвычайное положение как на фактор, позволяющий ему стать выше закона, если международное обязательство, которое государство нарушает своими действиями, вытекает из обязательной нормы общего международного права⁷.

государства-участники, использующие это право отступления, информируют в полном объеме генерального секретаря Совета Европы о введенных ими мерах и о причинах их принятия.

¹ См. резолюцию Комиссии по правам человека 1997/21, пункт 3, от 11 апреля 1997 г.

² Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 4; Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, статья 15; Американская конвенция о правах человека, статья 27.

³ *Theodor Meron. Human Rights in Internal Strife: Their International Protection*. Cambridge, Grotius Publications, 1987, p. 52, et *Hans-Peter Gasser. Un minimum d'humanité dans les situations de troubles et tensions internes: proposition d'un Code de conduite*. — RICR, n° 769, janvier—février 1988, p. 45.

⁴ *Affaire du détroit de Corfou (Royaume-Uni c. Albanie)*, C.I.J. Rec. 1949, p. 22.

⁵ *Affaire de la Barcelona Traction Light and Power Company Limited (Belgique c. Espagne)*, C.I.J. Rec. 1970, p. 32.

⁶ *Ibid.*

⁷ См. сноску 1, с. 52, статья 33, пункт 2.

Усилия, направленные на более эффективную защиту лиц, оказавшихся в ситуации напряженности внутри страны

В настоящее время недостаточными оказываются гарантии, предоставляемые основополагающими нормами. Эти нормы регламентируют не все ситуации, возникающие в связи с внутренней напряженностью, в сферу их действия не попадают, в частности, те случаи, когда исполнительная власть устанавливает контроль над властью судебной. Чтобы восполнить такие пробелы, предпринимаются действия, направленные на то, чтобы международное сообщество приняло документ, содержащий положения международного гуманитарного права, которые провозглашают незыблемыми основополагающие права человеческой личности в период внутренних беспорядков или насилия внутри страны.

«Серые зоны» в международном праве прав человека, применяемом в период напряженности внутри страны

Основополагающие нормы, применяемые в период напряженности внутри страны, не распространяются на все случаи серьезного нарушения гуманитарных принципов, которые обычно происходят в такого рода ситуациях. Особо следует рассмотреть два нарушения, причиняющие страдания многим людям, — это массовые аресты и временное прекращение действия судебных гарантий.

Столкнувшись с проблемой внутренних беспорядков, власти обычно ссылаются на соображения безопасности, чтобы произвести задержание политических и профсоюзных деятелей, а также журналистов. Период административного задержания необоснованно продлевается, и заключенные под стражу лица не могут, к сожалению, избежать дурного обращения. Часто их содержат в изолированных местах, и они не имеют возможности общаться с родными. Иногда власти не предают гласности такие случаи задержания. Этот прием стали все чаще применять в некоторых регионах мира. Как официальные власти, так и оппозиционные движения, а также военизированные группировки используют его для того, чтобы запугать население.

Чтобы противостоять произвольным арестам и незаконному содержанию под стражей, а также сделать более эффективной защиту задержанных, были разработаны определенные нормы. Это «Минимальные стандартные правила обращения с заключенными», которые были приняты 30 августа 1955 г. на первом Конгрессе ООН по предупреждению преступлений и обращению с правонарушителями¹. Определенные изменения и дополнения этих норм, направленных на создание нормальных условий содержания находящихся под стражей лиц, обеспечивающих уважение их человеческого достоинства, были внесены Генеральной Ассамблеей ООН и содержатся в резолюции «Принципы защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или тюремному заключению в какой бы

¹ Stephen P. Marks. Les principes et normes des droits de l'homme applicables en période d'exception, dans Karel Vasak (éd.), Les dimensions internationales des droits de l'homme. Paris, UNESCO, 1978, p. 218.

то ни было форме»¹. Эти правила применяются без каких бы то ни было различий по принципу расы, цвета кожи, пола, языка, вероисповедания, социального происхождения или политических убеждений содержащихся под стражей лиц.

В период внутренних беспорядков часто имеют место нарушения процедуры уголовного судопроизводства. Нередко не соблюдается право всякого содержащегося под стражей лица на справедливое и публичное разбирательство в независимом и беспристрастном суде, учрежденном в соответствии с законом. Ограничиваются права на защиту. Содержащееся под стражей лицо обычно не имеет возможности ознакомиться со своим делом, ему не сообщают о причинах его задержания и выдвинутых против него обвинениях. В условиях насилия внутри страны власти часто используют чрезвычайное положение, чтобы внести изменения в процессуальные нормы, придавая им обратную силу, что позволяет их применять к уже рассматриваемым в судах делам. Часто невиновных людей, случайно арестованных в ходе бурной уличной манифестации, приговаривают к длительным срокам заключения и даже казнят без суда и следствия.

Международный пакт о гражданских и политических правах и региональные конвенции о защите прав человека содержат положения, гарантирующие основные права лицам, находящимся под стражей и обвиняемым как во время их содержания в тюрьме, так и в ходе судебного разбирательства. Однако государства — участники этих договоров, за исключением Африканской хартии прав человека и народов, могут воспользоваться предусмотренным в них правом отступления от соблюдения этих свобод, когда обществу угрожает исключительная опасность.

Распространение сферы действия международного гуманитарного права на ситуации напряженности внутри страны

Вопрос о распространении действия некоторых норм международного гуманитарного права на ситуации напряженности внутри страны был впервые поднят в 1949 г. на Дипломатической конференции, созванной для принятия новых Женевских конвенций. Во время обсуждения общей для четырех Женевских конвенций статьи 3, касающейся конфликтов немеждународного характера, отсутствие определения этой категории конфликтов вызвало у многих делегаций опасение, что сфера ее действия распространится на любые насильственные действия, в том числе на проявления анархии и мятежи. Отказ Конференции перечислить условия, необходимые для того, чтобы можно было применять эту статью, позволил Международному Комитету Красного Креста высказаться за возможно более широкое применение ее положений. Однако в опубликованном МККК Комментарии в отношении статьи 3 говорится, что такое ее толкование ни в чем не ограничивает право государства прибегать к репрессивным мерам

¹ AG ONU, résolution 43/173 du 9 décembre 1988. См. *Peter H. Koojmans*. In the shadowland between civil war and civil strife: some reflections on the standards-setting process in humanitarian law of armed conflict. — *Astrid J. M. Delissen, Gerard J. Tanja* (eds), *Humanitarian Law of Armed Conflict — Challenges Ahead, Essays in Honor of Frits Kalshoven*, Dordrecht — Boston — London, Martinus Nijhoff Publishers, p. 239.

и никак не усиливает власть мятежной стороны¹. Эта позиция соответствует той роли посредника, которую МККК брал на себя начиная с 1921 г. во время внутренних беспорядков в различных странах для того, чтобы защитить человеческое достоинство и основные права личности².

В статье 3 содержатся нормы (Международный суд ООН называет их «общими основными принципами гуманитарного права»³), которые, несомненно, способны обеспечить более эффективную защиту человеку в обстановке насилия внутри страны: помимо гарантий, предоставляемых принципом неприкосновенности, который предусмотрен в документах по международному праву прав человека, в этой статье содержится запрещение выносить и исполнять приговоры без надлежащей законной процедуры. Приговоры должны выноситься надлежащим образом учрежденным судом при наличии судебных гарантий, признанных необходимыми цивилизованными нациями.

Впоследствии отдельные правоведы разработали проекты международных договоров, включив в них положения, содержащиеся в этой статье и в статье 75 Дополнительного протокола I к четырем Женевским конвенциям 1949 г.; эти документы должны были усилить защиту лиц, оказавшихся в условиях внутренних беспорядков, предоставив им, среди прочего, дополнительные гарантии во время их содержания под стражей и судебного разбирательства. Особого внимания заслуживает проект декларации, подготовленный в 1984 г. Теодором Мероном⁴. По замыслу автора этой декларации, она должна была привести к принятию нового документа, кодифицирующего совокупность норм, применяемых к подобному рода ситуациям. Такие же идеи содержались в проекте договора, разработанного в 1987 г. Норвежским институтом прав человека⁵, а также в документе, подготовленном в 1990 г. Институтом прав человека университета Турку (Финляндия) и получившем название «Декларация о минимальных гуманитарных стандартах»⁶. Главный редактор «Международного журнала Красного Креста» Ханс-Петер Гассер предлагает принять кодекс поведения, содержащий существующие правила, которые должны соблюдаться в обстановке насилия внутри страны⁷.

Государства — члены Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) положительно отнеслись к идее провозгласить основополагающие права личности, предусмотренные международным правом прав человека и международным гуманитарным правом, в декларации, предназначенной

¹ Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne, Commentaire publié sous la direction de Jean S. Pictet. Genève, CICR, 1952, pp. 60 et 65.

² Марион Харрофф-Тавель. Деятельность Международного Комитета Красного Креста в обстановке насилия внутри страны. Москва, МККК, 1995 г.

³ Affaires des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique), C.I.J. Rec. 1986, p. 114, par. 220.

⁴ Theodor Meron. Towards a Humanitarian Declaration on Internal Strife. — American Journal of International Law, vol. 78, 1984, pp. 859–868.

⁵ Hans-Peter Gasser. Les normes humanitaires pour les situations de troubles et tensions internes. — RICR, n° 801, mai—juin 1993, p. 241.

⁶ См. RICR, n° 789, mai—juin 1991, pp. 350–356; American Journal of International Law, vol. 85, 1991, pp. 375–381.

⁷ См. сноscopy 3, с. 53.

обеспечить более эффективную защиту людей в ситуации внутренних беспорядков. В Документе Московского совещания Конференции по человеческому измерению, принятом в октябре 1991 г., эти государства обязались не использовать право отступления от обязательств, касающихся прав человека, признанных правовыми актами, участниками которых они являются¹. В 1994 г. в ходе совещания в верхах, проходившего в Будапеште, они подчеркнули важное значение, которое имела бы декларация о минимальных гуманитарных стандартах, применяемых при любых обстоятельствах. Подобный документ можно принять в рамках Организации Объединенных Наций, и он должен содержать соответствующие нормы международного права прав человека и международного гуманитарного права².

Со своей стороны, Комиссия по правам человека обратилась к генеральному секретарю ООН с просьбой подготовить при содействии МККК аналитический доклад по вопросу основных гуманитарных норм, принимая во внимание «(...) правила, общие для права прав человека и международного гуманитарного права, которые применяются при любых обстоятельствах»³.

Во время внутренних беспорядков к насилию прибегают и попирают основные права человека, к сожалению, не только официальные власти. Подобным образом ведут себя и противостоящие правительству группировки, множа тем самым страдания невинных людей. Членов этих групп также следует призвать к сдержанности и соблюдению минимальных гуманитарных норм. Однако, поскольку положения международного права не адресованы им непосредственно, они обычно не очень склонны соблюдать эти нормы. Тем не менее мы вправе надеяться, что создание международного уголовного суда, который будет осуществлять уголовное преследование всех лиц, подозреваемых в совершении серьезных нарушений международного гуманитарного права и международного права прав человека, где бы они ни находились, позволит положить конец их безнаказанности и гарантировать уважение этих норм со стороны каждого человека.

¹ Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, Déclaration de Moscou du 3 octobre 1991, *International Legal Materials*, vol. 30, 1991, p. 1670 et suiv.

² Observations de la Suisse, Rapport de la Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, Doc. ONU E/CN.4/1997/77/ Add. 1, 28 janvier 1997, p. 2.

³ Commission des droits de l'homme, rés. 1997/21, 11 avril 1997.