

Кодификация международных правил, касающихся перемещенных внутри страны лиц

Область, где принимаются во внимание и права
человека и гуманитарное право

Роберт К. Голдман¹

В апреле этого года Франсис М. Денг, представитель генерального секретаря ООН по делам лиц, перемещенных внутри страны, представил Комиссии ООН по правам человека на ее 54-й сессии доклад с приложением, озаглавленным «Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны»² (далее — «Руководящие принципы»). Комиссия на основе консенсуса приняла резолюцию³, предложенную более чем 50 государствами, которые *inter alia* приняли во внимание решение Межучрежденческого постоянного комитета, приветствовавшего «Руководящие принципы» и призвавшего своих членов ознакомить с ними свои Исполнительные советы, а также намерение г-на Денга использовать эти принципы в его диалоге с правительствами и межправительственными и неправительственными организациями. Эти принципы являются важной вехой в процессе установления общепринятых нормативных рамок для защиты перемещенных внутри страны лиц, которых насчитывается по всему миру, по различным оценкам, от 20 до 25 млн человек.

«Руководящие принципы» в значительной степени являются результатом выводов, сделанных на основании тщательно проведенного исследования, озаглавленного «Компиляция и анализ правовых норм». Подготовленное группой специалистов в области права под руководством г-на Денга, оно было представ-

¹ **Роберт К. Голдман**, профессор, Louis C. James Scholar и один из директоров Центра по правам человека и гуманитарному праву, Вашингтонский колледж права, Американский университет, Вашингтон.

Статья написана на английском языке.

² Текст напечатан ниже, с. 129.

³ Документ ООН E/CN.4/ 1998/53/Add/2 of 17 April 1998.

лено Комиссии по правам человека в 1996 г.¹ Целью исследования было установить, до какой степени международное право прав человека, международное гуманитарное право и право беженцев, по аналогии, удовлетворяют основные потребности перемещенных внутри страны лиц в трех ситуациях, нашедших отражение в международном праве. Этими ситуациями, к которым относятся большинство случаев перемещения внутри страны, являются следующие: (1) обстановка напряженности и беспорядки или катастрофы, во время которых применяется право прав человека; (2) ситуации немеждународных вооруженных конфликтов, где действуют основные принципы гуманитарного права и многие гарантии права прав человека; и (3) ситуации международных вооруженных конфликтов, во время которых начинают действовать в основном подробные положения гуманитарного права, но многие основополагающие нормы права прав человека продолжают применяться.

Материалы исследования позволяют заключить: несмотря на то, что в существующем международном праве говорится, хотя и в расплывчатой форме, о многих аспектах, имеющих особое значение для перемещенных внутри страны лиц, остается много областей, где право не предоставляет достаточной юридической защиты из-за нечетких формулировок или нормативных и других пробелов. Одним из примеров такого нормативного пробела может служить то, что ни в одном международном документе не содержится четко сформулированного права не подвергаться произвольному перемещению. Другие пробелы заключаются в отсутствии права на возвращение собственности, утраченной в результате перемещения во время вооруженного конфликта (или компенсацию за ее утрату), права на доступ к защите и помощи во время перемещения и права иметь личные документы. Далее, пробелы возникают, когда юридическая норма не применима при всех обстоятельствах. Например, потому, что право прав человека является в общем обязательным только для представителей государства, поскольку перемещенные внутри страны лица не пользуются достаточной защитой в обстановке напряженности или беспорядков, когда нарушения совершаются сторонами, не представляющими государства. Другой пример отсутствия достаточной защиты — это ситуации, не достигающие порога применимости гуманитарного права, при наличии которых ограничения или даже временная отмена гарантий прав человека могут быть допустимыми.

Кроме того, существуют многочисленные ситуации, для которых есть общая норма, но не сформулировано вытекающее из нее более конкретное право, относящееся к потребностям перемещенных внутри страны лиц. Например, хотя и существует общая норма, гарантирующая свободу передвижения, нет четко сформулированного права обрести убежище в безопасной части страны или явно выраженной гарантии против насильственного возвращения перемещенных лиц в опасные районы в пределах их страны. Другой пример можно найти в положении с недопустимостью дискриминации. Договорами запрещается дискриминация, *inter alia*, на основании любых «иных признаков». Хотя такую формулировку можно истолковать как включающую признак перемещенного

¹ Документ ООН E/CN.4/1996/52/Add.2.

внутри страны лица, ни один авторитетный орган не вынес пока еще такого решения. В точности так же, хотя договоры по правам человека запрещают произвольное задержание, очень неясными остаются неперемещенные условия, допускающие законное содержание перемещенных внутри страны лиц в закрытых лагерях. И наконец, все еще существуют многочисленные пробелы, связанные с ратификацией договоров. Такие пробелы могут привести к вакууму в области правовой защиты перемещенных внутри страны лиц в тех государствах, которые не ратифицировали главные договоры по правам человека и (или) Дополнительные протоколы к Женевским конвенциям 1949 г.

Такие выводы были достаточно убедительными, чтобы заставить Франсиса Денга обратиться к группе специалистов в области права, работой которой он руководил, с просьбой оказать ему помощь в выработке руководящих принципов, имеющих конкретную цель удовлетворить потребности перемещенных внутри страны лиц. Этот документ должен был подтвердить общие принципы защиты, конкретизировав их, и обратиться к «серым зонам» и пробелам, определенным в работе «Компиляция и анализ правовых норм». Предполагалось, что подтверждение и уточнение правовых норм в едином последовательном документе может усилить существующую защиту. Важно отметить, что и Международный Комитет Красного Креста, и Управление верховного комиссара ООН по делам беженцев одобрили подготовку руководящих принципов, касающихся перемещенных внутри страны лиц, на основе выводов, сделанных в результате исследования.

«Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны» состоят из 30 всеобъемлющих по своей сфере применения принципов. Они устанавливают основные права и гарантии, относящиеся к защите лиц от насильственного перемещения и к предоставлению им защиты и помощи как во время перемещения, так и во время их возвращения или переселения и реинтеграции. Для целей данных принципов перемещенные внутри страны лица — это:

«лица или группы лиц, которых заставили или вынудили бросить или покинуть свои дома или места обычного проживания, в частности в результате или во избежание последствий вооруженного конфликта, повсеместных проявлений насилия, нарушений прав человека, стихийных или вызванных деятельностью человека бедствий, и которые не пересекали международно признанных государственных границ»¹.

Как говорится в самом документе, «Руководящие принципы» отражают международное право прав человека и международное гуманитарное право и согласуются с ними. Действительно, многие из них, особенно те, которые касаются предоставления защиты во время перемещения, в основном являются разъясняющими содержание норм обычного права. В большинстве принципов сочетаются основные нормы и принципы гуманитарного права и гарантии прав человека, чем подчеркивается общая цель обоих корпусов права — защитить

¹ Введение, пункт 2.

жизнь человека и его достоинство. Многие принципы составлены по образцу положений договоров по гуманитарному праву и праву прав человека или являются их почти дословным повторением. Кроме того, принципы, касающиеся возвращения, переселения и реинтеграции, в значительной мере основывались на важнейших принципах права беженцев и явились их отражением.

Важно отметить, что эти принципы не подменяют собой, не изменяют и не модифицируют существующее международное право или права, предоставляемые отдельным лицам в соответствии с внутригосударственным законодательством. Они скорее предназначены для того, чтобы ими можно было руководствоваться при толковании положений права и их применении на всех этапах перемещения. Призывая все «властные структуры и все международные организации» уважать свои обязательства по международному праву, включая право прав человека и гуманитарное право, принципы также нацелены на то, чтобы предотвратить такие обстоятельства, которые могут привести к перемещениям в будущем.

Будучи наиболее полным, если не самым авторитетным, подтверждением норм, применимых конкретно к перемещенным внутри страны лицам, «Руководящие принципы» должны как можно шире пропагандироваться. Такая пропаганда особенно необходима, поскольку права перемещенных внутри страны лиц часто игнорируются или даже нарушаются просто из-за неосведомленности. Они окажутся незаменимыми для определения направления и содействия деятельности государств и межправительственных и неправительственных организаций, предоставляющих защиту, помощь и другие необходимые услуги перемещенным внутри страны лицам.
