



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1997/77/Add.1
24 January 1997

RUSSIAN
Original: ENGLISH/FRENCH/
SPANISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
Пятьдесят третья сессия
Пункт 16 предварительной повестки дня

ДОКЛАД ПОДКОМИССИИ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ ДИСКРИМИНАЦИИ
И ЗАЩИТЕ МЕНЬШИНСТВ

Минимальные гуманитарные стандарты

Доклад Генерального секретаря

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Стр.</u>
Введение	2
I. КОММЕНТАРИИ ГОСУДАРСТВ	2
II. МЕЖДУНАРОДНОЕ РАБОЧЕЕ СОВЕЩАНИЕ ПО МИНИМАЛЬНЫМ ГУМАНИТАРНЫМ СТАНДАРТАМ	7
<u>Приложение</u> : Доклад Международного рабочего совещания по минимальным гуманитарным стандартам	9

Введение

1. В настоящем докладе содержится дополнительная информация, полученная от государств после представления для технической обработки и воспроизводства доклада Генерального секретаря по этому вопросу (E/CN.4/1997/77).
2. По состоянию на 24 января 1997 года были получены комментарии от правительств Эквадора, Швейцарии и Югославии. Постоянные представительства Дании, Финляндии, Исландии, Норвегии, Южной Африки и Швеции при Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве прислали доклад Международного рабочего совещания по минимальным гуманитарным стандартам (Кейптаун, Южная Африка, 27-29 сентября 1996 года) с просьбой распространить его в качестве документа пятьдесят третьей сессии Комиссии по правам человека.
3. В связи с этим в настоящем документе содержатся комментарии вышеупомянутых государств и доклад рабочего совещания, упомянутого выше.

I. КОММЕНТАРИИ ГОСУДАРСТВ

Эквадор

[Язык оригинала: испанский]

[17 января 1997 года]

Правительство Эквадора с удовлетворением воспринимает резолюцию, принятую Комиссией Организации Объединенных Наций по правам человека 19 апреля 1996 года, и заявляет Комиссии о своей готовности выполнять положения пункта 3 документа "Минимальные гуманитарные стандарты".

Швейцария

[Язык оригинала: французский]

[27 декабря 1996 года]

1. В международном плане правительство Швейцарии придает большое значение "международным гуманитарным нормам", которые оно предложило назвать "минимальными гуманитарными стандартами" по причинам, указанным в замечаниях, направленных Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций 8 декабря 1995 года (см. E/CN.4/1996/80/Add.1 от 4 января 1996 года).
2. Государства-участники ОБСЕ (Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе) также уделяют внимание этому вопросу. Об этом говорит тот факт, что 54 государства - члены ОБСЕ в декабре 1994 года подчеркнули важность декларации о

минимальных гуманитарных стандартах, применимых во всех ситуациях, и заявили о своем стремлении активно участвовать в разработке этого документа в рамках Организации Объединенных Наций.

3. В этой связи Швейцария в качестве государства, председательствовавшего в ОБСЕ в 1996 году, созвала 13 и 14 февраля 1996 года в Вене неофициальное специальное совещание открытого состава ОБСЕ по минимальным гуманитарным стандартам. Это совещание, цель которого не состояла в обеспечении координации позиций государств – членов ОБСЕ, было задумано как форум для проведения коллективного обсуждения проблематики минимальных гуманитарных стандартов. Такой углубленный и конструктивный обмен мнениями позволил государствам – членам ОБСЕ, межправительственным организациям, Международному комитету Красного Креста и неправительственным организациям, а также ряду приглашенных экспертов проникнуться духом данной проблемы. Обсуждение, начало которому было положено в Вене, касалось двух основных аспектов. Во-первых, необходимости разработки декларации о минимальных гуманитарных стандартах, о связи таких стандартов с международным правом, а также о связи международного гуманитарного права и международного права прав человека в рамках такой декларации; и, во-вторых, содержанию подобной декларации и лицам, для которых она предназначена.

4. Во исполнение резолюции 1996/26 Комиссии Организации Объединенных Наций по правам человека от 19 апреля 1996 года, соавтором которой являлась Швейцария, в сентябре 1996 года государствами Северной Европы и Южной Африкой в сотрудничестве с МККК в Кейптауне было проведено рабочее совещание. Цель этого совещания состояла в том, чтобы еще раз обратить внимание международного сообщества на весьма серьезные нарушения прав человека и международного гуманитарного права, которые могут быть совершены государственными властями, вооруженными группами или отдельными лицами в ходе волнений, кризисов, внутренних беспорядков, скрытых или незначительных конфликтов. Такие нарушения доказывают насущную необходимость содействовать на международном уровне принятию политической декларации о минимальных гуманитарных стандартах, применимых в любых ситуациях и в любое время.

5. Швейцария надеется, что по итогам Кейптаунского рабочего совещания Комиссия Организации Объединенных Наций по правам человека уполномочит Центр по правам человека в Женеве предпринять совместно с МККК аналитическое исследование всего круга вопросов, связанных с минимальными гуманитарными стандартами. Такое исследование могло бы основываться на вкладе МККК, правительств, органов по наблюдению за выполнением договоров по правам человека, международных и региональных организаций, а также неправительственных организаций. Швейцария выражает также надежду на то, что впоследствии это исследование будет обсуждено на семинаре открытого состава под эгидой Комиссии по правам человека.

6. Швейцарское законодательство, применимое в чрезвычайных или кризисных ситуациях, соответствует требованиям господства права и не влечет за собой дискриминации по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения.

7. Согласно статье 89-бис Федеральной конституции 1874 года, федеральные постановления общего значения, вступление которых в силу не терпит отлагательств, могут незамедлительно вступать в силу по решению обеих палат Федерального парламента. Срок их действия ограничен. Федеральные постановления, положения которых содержат отступления от Конституции, подлежат одобрению всего населения и кантонов в течение одного года после их принятия Федеральным собранием; в противном случае они утрачивают силу по истечении указанного срока и не подлежат повторному принятию.

8. Наряду с этим в статье 102 Федеральной конституции содержатся положения, применимые в чрезвычайных или кризисных ситуациях (пункты 9 и 10). Федеральный исполнительный орган может принимать меры в целях предупреждения любой серьезной опасности, непосредственно угрожающей не только законному осуществлению государственной власти, но даже жизни, здоровью или собственности граждан, например в ситуациях, когда безопасность или независимость страны подвергается серьезной угрозе из-за границы. Однако подобная компетенция в принципе не позволяет отступать от положений Конституции или действующего законодательства.

9. Следует также упомянуть о понятии права необходимости. Оно применяется в тех случаях, когда само существование государства находится под угрозой, а конституционные положения уже не способны устранить опасность. В таких ситуациях допустимо облекать компетентные органы полномочиями принимать все меры, которые диктуются необходимостью сохранения страны и ее независимости. Такой компетенцией в первую очередь наделяется Федеральное собрание. Когда Федеральное собрание объявляет о введении права необходимости, действие народных прав (референдум) приостанавливается. Допускается также передача парламентом своих полномочий Федеральному совету. Такое делегирование полномочий дважды имело место в истории страны и оба раза в период мировых войн: в 1914/18 и 1939/45 годах. Впоследствии такое делегирование полномочий не осуществлялось. Компетенция вводить в действие право необходимости принадлежит также Федеральному совету в тех случаях, когда парламент больше не в состоянии функционировать в установленном законом порядке и не может, следовательно, воспользоваться своим правом принятия решений или делегирования полномочий, касающихся права необходимости. До настоящего времени такая ситуация не имела места.

10. Право необходимости, описанное выше, регулируется двумя руководящими принципами:

а) его введение предполагает подлинное состояние необходимости, что может юридически выражаться в принципе соразмерности. Это, в частности, означает, что меры, не вызываемые состоянием необходимости, должны приниматься в соответствии с обычной конституционной процедурой;

b) осуществление компетенции в области права необходимости должно подчиняться политическому контролю со стороны Федерального собрания, которому надлежит иметь возможность периодически высказываться по вопросу о сохранении в силе принятых решений. Именно так обстояло дело в период обеих мировых войн. Отказываться от такого контроля следует лишь в случае невозможности собрать с этой целью хотя бы часть членов парламента.

11. Более подробная информация содержится в первоначальном докладе Швейцарии, представленном в соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах (ССПР/С/81/Add.8 от 26 мая 1995 года).

Югославия

[Язык оригинала: английский]
[27 декабря 1996 года]

1. Подпункт 3 пункта 1 статьи 78 Конституции Союзной Республики Югославии ("Официальная газета", № 1/1992) гласит следующее: "Союзная Скупщина: принимает решения об изменении границ Союзной Республики Югославии; решает вопросы войны и мира; объявляет состояние войны, состояние неминуемой угрозы войны и чрезвычайное положение".

2. Пункты 1 и 2 статьи 85 Конституции гласят следующее:

"Союзная Скупщина не может быть распущена в первый или последний из шести месяцев ее срока во время войны, неминуемой угрозы войны или чрезвычайного положения.

В случае войны, неминуемой угрозы войны или чрезвычайного положения Союзная Скупщина может принять решение продлить срок полномочий депутатов Союзной Скупщины до тех пор, пока длится чрезвычайное положение или пока не будут созданы условия для выборов депутатов Союзной Скупщины".

3. Подпункты 10 и 11 пункта 1 статьи 99 Конституции гласят следующее:

"Когда Союзная Скупщина не может быть созвана, союзное правительство объявляет о неминуемой угрозе войны, состоянии войны или о чрезвычайном положении.

Когда Союзная Скупщина не может быть созвана в военное время, в период неминуемой угрозы войны или чрезвычайного положения, союзное правительство, запросив мнения председателей палат Союзной Скупщины, принимает меры, регулирующие вопросы, относящиеся к компетенции Союзной Скупщины".

4. Статья 72 Конституции Республики Сербии гласит следующее:

"Республика Сербия регулирует и обеспечивает следующее:

...

3) оборону и безопасность Республики Сербии и ее жителей; меры по урегулированию чрезвычайных положений;".

Статья 79

"В случае объявления чрезвычайного положения в какой-либо части территории Республики Сербии Национальная Скупщина созывается без предварительного уведомления".

Статья 83

"Президент Республики:

...

8) в случае если безопасность Республики Сербии, свободы и права человека и граждан или работа государственных органов и учреждений находятся под угрозой в какой-либо части территории Республики Сербии, по предложению правительства объявляет чрезвычайное положение и издает постановления о принятии таких мер, которые требуются создавшимися обстоятельствами, в соответствии с Конституцией и законом;".

Статья 89

"Национальная Скупщина не может быть распущена в военное время, в период неминуемой угрозы войны или чрезвычайного положения".

5. Конституция Республики Черногории:

Статья 48

"ОГРАНИЧЕНИЕ ПРАВА НА ВЛАДЕНИЕ ИМУЩЕСТВОМ И ЗАРАБОТКА

Право на владение имуществом и свобода заработка могут быть ограничены законом, т.е. правовыми положениями, имеющими силу закона, на период чрезвычайного положения, во время неминуемой угрозы войны или в военное время".

Статья 84

"РОСПУСК СКУПЩИНЫ

Скупщина не может быть распущена в военное время, в период неминуемой угрозы войны или чрезвычайного положения".

Статья 94

"КОМПЕТЕНЦИЯ

Правительство :

. . .

7) принимает декреты и постановления в период чрезвычайного положения, в случае неминуемой угрозы войны или в военное время, если Скупщина не может быть созвана, и представляет Скупщине вышеупомянутые постановления на ее утверждение, как только Скупщина созывается;

8) осуществляет любые другие задачи, предписанные Конституцией и законом".

II. МЕЖДУНАРОДНОЕ РАБОЧЕЕ СОВЕЩАНИЕ ПО МИНИМАЛЬНЫМ
ГУМАНИТАРНЫМ СТАНДАРТАМ

1. Постоянные представительства Дании, Финляндии, Исландии, Норвегии, Южной Африки и Швеции при Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве направили 16 января 1997 года в Центр по правам человека письмо следующего содержания:

"В своей резолюции 1996/26, озаглавленной "Минимальные гуманитарные стандарты", принятой 19 апреля 1996 года, Комиссия по правам человека приветствовала предложение пяти стран Северной Европы организовать в сотрудничестве с Международным комитетом Красного Креста рабочее совещание, на которое будут приглашены правительственные и неправительственные эксперты из всех регионов для рассмотрения вопросов, связанных с минимальными гуманитарными стандартами, и распространения результатов этого рабочего совещания среди правительств и межправительственных и неправительственных организаций.

По приглашению Южной Африки указанное рабочее совещание состоялось в Кейптауне 27-29 сентября 1996 года для рассмотрения минимальных гуманитарных стандартов, применимых во всех ситуациях.

В этой связи мы будем благодарны, если Вы сможете распространить прилагаемый доклад о рабочем совещании в качестве документа Комиссии по правам человека по пункту 16 предварительной повестки дня ее пятьдесят третьей сессии".

2. Во исполнение этой просьбы доклад о рабочем совещании воспроизведен ниже в приложении.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Доклад Международного рабочего совещания по минимальным гуманитарным стандартам

(Кейптаун, Южная Африка, 27-29 сентября 1996 года)

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>
I. ВВЕДЕНИЕ	1 - 13
A. История вопроса и основные факты	1 - 5
B. Участники и почетный гость - оратор	6 - 11
C. Документация и справочный материал	12 - 13
II. ПОДГОТОВЛЕННЫЕ И ДРУГИЕ ЗАПЛАНИРОВАННЫЕ ВЫСТУПЛЕНИЯ И ЗАЯВЛЕНИЯ	14 - 53
III. ОБЩИЕ ДЕБАТЫ ПО ВОПРОСАМ	54 - 95
A. Вопрос 1 (Характеристика ситуации) и вопрос 2 (Стороны)	56 - 62
B. Вопрос 5 (Последствия нового основного документа)	63 - 70
C. Возобновление дебатов	71 - 78
D. Вопрос 3 (Пробелы или недостатки), вопрос 4 (Необходимость в общей отправной базе и критерии) и вопрос 6 (Недопустимость установления стандартов ниже уровня существующих обязательств)	79 - 92
E. Возобновление обсуждения вопроса 4	93 - 94
F. Вопрос 7 (Выводы на будущее)	95

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>
IV. ВЫВОДЫ	96 - 98
А. Результаты Рабочего совещания	97
В. Идеи, выдвинутые в ходе Рабочего совещания	98

Приложения

1. Программа (резюме)
2. Тексты клаузулы Мартенса и статьи 3, являющейся общей для Женевских конвенций от 12 августа 1949 года

I. ВВЕДЕНИЕ

A. История вопроса и основные факты

1. В своей резолюции 1996/26, озаглавленной "Минимальные гуманитарные стандарты", принятой 19 апреля 1996 года, Комиссия по правам человека признала необходимость разработки принципов, применимых к ситуациям внутреннего насилия и различных беспорядков, в соответствии с международным правом; признала исключительно важное значение наличия в каждой стране соответствующего национального законодательства, применимого к таким ситуациям в соответствии с принципами законности, и предложила государствам изучить возможность пересмотра своего национального законодательства, касающегося чрезвычайных ситуаций, с целью обеспечить, чтобы в нем не содержалась дискриминация по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения.
2. Комиссия также приветствовала предложение пяти стран Северной Европы: Дании, Исландии, Финляндии, Норвегии и Швеции организовать в сотрудничестве с Международным комитетом Красного Креста (МККК) рабочее совещание, на которое будут приглашены правительственные и неправительственные эксперты из всех регионов мира для рассмотрения вопросов, связанных с минимальными гуманитарными стандартами. Спонсоры подчеркнули важность, которую они придают обеспечению того, чтобы на этом Рабочем совещании были представлены все правовые школы, какими бы различными они ни являлись.
3. По приглашению правительства Южной Африки такое Рабочее совещание было проведено в Кейптауне 27-29 сентября 1996 года с целью рассмотреть вопросы о минимальных гуманитарных стандартах, применимых во всех ситуациях. Рабочее совещание было официально открыто членом парламента, министром юстиции Южной Африки д-ром А.М. Омаром. Сопредседателями Рабочего совещания являлись судья Ричард Дж. Голдстоун (Южная Африка) и проф. М.Р.К. Рвеламира (Южная Африка). Докладчиком являлся посол Нилс Елиассон (Швеция), а координатором - посол Пер Хаугстад (Норвегия).
4. На Рабочем совещании обсуждались концептуальные положения вопроса о минимальных гуманитарных стандартах, применимых во всех ситуациях, и дискуссии не основывались на проекте так называемой Декларации Турку, хотя ряд ораторов в своих выступлениях ссылались на ее текст (см. главу С, Документация и справочный материал, ниже).
5. По предложению Докладчика общие дебаты проходили последовательно по семи конкретным проблемам или вопросам, которые выявились в ходе подготовленных заявлений. Формулировки этих семи вопросов, которые были постепенно изменены и расширены в ходе обсуждения, являются следующими:

Вопросы для обсуждения в ходе общих дебатов

Вопрос 1. Каковы характеристики ситуаций, т.е. современных конфликтов, которые подлежат обсуждению?

Вопрос 2. Кто является сторонами (правительства, неправительственные вооруженные группы, механизм Организации Объединенных Наций, включая назначенных Организацией Объединенных Наций экспертов, МККК, Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) и другие международные гуманитарные организации, участники Женевских конвенций, конференции Красного Креста, соседние страны, региональные организации, специальные трибуналы и т.д.)?

Вопрос 3. Имеются ли пробелы или недостатки в правовых режимах защиты?

Вопрос 4. Ощущается ли необходимость в общей отправной базе и критерии, которые были бы применимы во всех ситуациях и с помощью которых можно было бы давать оценку ситуациям?

Вопрос 5. Каковы будут последствия нового основного документа, устанавливающего или подтверждающего, либо развивающего стандарты/гарантии/кодексы поведения для сторон, учитывая, что некоторые из этих стандартов/гарантий/кодексов поведения уже будут частью международного обычного права?

Вопрос 6. Как можно избежать риска установления стандартов ниже уровня существующих обязательств, и таким образом обеспечить соответствие новых стандартов действующим?

Вопрос 7. Какие выводы по этому вопросу на будущее могло бы сделать проходящее Рабочее совещание?

В. Участники и почетный гость-оратор

6. В Рабочем совещании, на которое были приглашены представители со всех регионов земного шара, приняли участие представители следующих государств: Азербайджана, Анголы, Ботсваны, Бразилии, Габона, Германии, Дании, Египта, Зимбабве, Ирландии, Исландии, Камеруна, Китая, Кубы, Мексики, Мозамбика, Намибии, Норвегии, Пакистана, Российской Федерации, Соединенных Штатов Америки, Уганды, Финляндии, Франции, Швейцарии, Швеции, Эфиопии и Южной Африки.

7. Были представлены следующие образования Организации Объединенных Наций, международные организации и межправительственные и другие организации: Департамент Секретариата Организации Объединенных Наций по гуманитарным вопросам, Европейская

комиссия, Международный комитет Красного Креста, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Организация африканского единства, Представитель Генерального секретаря по вопросу о лицах, перемещенных внутри страны, Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека и Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по делам беженцев.

8. Были представлены следующие неправительственные организации: Международная амнистия, Всемирный консультативный комитет друзей (квакеров), Организация по наблюдению за осуществлением прав человека и Международная комиссия юристов.

9. На Рабочем совещании были представлены следующие пять институтов по правам человека стран Северной Европы: Датский центр по правам человека, Копенгаген (Дания); Институт прав человека при университете Або, Турку (Финляндия); Исландский центр по правам человека, Рейкьявик (Исландия); Норвежский институт прав человека при университете Осло (Норвегия); Институт прав человека и гуманитарного права имени Рауля Валленберга при Лундском университете (Швеция).

10. На Рабочем совещании с речью выступил почетный гость-оратор, судья А. Часкалсон, Председатель Африканского конституционного суда. Он коснулся роли Конституционного суда в деле перестройки южноафриканского общества, включая рассмотрение им правовых вопросов, касающихся конституционности Комиссии по установлению фактов и примирению.

11. Что касается темы Рабочего совещания - "минимальные гуманитарные стандарты или стандарты гуманности, применимые во всех ситуациях", спикер упомянул также о концепции "убунту" - южноафриканской системе общечеловеческих ценностей, известной своей гуманностью и человечностью.

С. Документация и справочный материал

12. Рабочему совещанию были представлены многочисленные справочные документы, в том числе следующие:

Справочный документ для Рабочего совещания в Кейптауне по вопросу о минимальных гуманитарных стандартах, основанный на научных работах, подготовленных Асбьёрном Эйде, Гёраном Меландером и Теодором Мероном при участии Гудмундера Альфредссона и Аллана Росаса;

Документ для Рабочего совещания по вопросу о минимальных гуманитарных стандартах, подготовленный Рашелью Бретт из Всемирного консультативного комитета друзей (квакеров), Женева;

Декларация минимальных гуманитарных норм. Рабочий документ, представленный Тео ван Бовеном и Асбьёрном Эйде (документ ООН E/CN.4/Sub.2/1991/55 от 12 августа 1991 года);

Пересмотренный вариант Декларации Турку о минимальных гуманитарных стандартах (документ ООН E/CN.4/1995/116 от 31 января 1995 года);

Подборка и анализ правовых норм, касающихся внутриперемещенных лиц, представленные Франсисом М. Денгом, Представителем Генерального секретаря (документ ООН E/CN.4/1996/52/Add.2 от 5 декабря 1995 года);

Черновой вариант докторской диссертации Евы Тожнер из Лундского университета, озаглавленной "Минимальные гуманитарные стандарты - попытка сдержать внутренние раздоры";

Обновленный восьмой ежегодный доклад о правах человека и чрезвычайных положениях, подготовленный Специальным докладчиком Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств (документ ООН E/CN.4/Sub.2/1995/20 и Corr.1).

13. Тексты так называемой "клаузулы Мартенса" и статьи 3, являющейся общей для Женевских конвенций от 12 августа 1949 года, на которые неоднократно делались ссылки в ходе Рабочего совещания, воспроизведены в приложении 2.

II. ПОДГОТОВЛЕННЫЕ И ДРУГИЕ ЗАПЛАНИРОВАННЫЕ ВЫСТУПЛЕНИЯ И ЗАЯВЛЕНИЯ

14. На церемонии открытия Рабочего совещания и на последующем заседании, посвященном вопросам существа, были заслушаны подготовленные и другие запланированные выступления и заявления.

15. Сопредседатель, судья Голдстоун, напомнил, что, несмотря на все договоры и стандарты, которые уже были приняты, по-прежнему возникают серьезные трудности в следующих обстоятельствах:

а) в тех случаях, когда насилие и раздоры не достигли порога применимости положений соответствующих договоров по международному гуманитарному праву;

б) в тех случаях, когда данное государство не является участником соответствующих договоров или международно правовых актов;

с) в тех случаях, когда было использовано предусмотренное отступление от стандартов, установленных на основании международных договоров по правам человека и национального законодательства; и

d) в случаях, которые наблюдаются все чаще, когда сторона не является правительством, а представляет собой другую группу, не считающую себя связанной обязательствами соблюдать гуманитарные принципы.

16. Задача Рабочего совещания состоит не в том, чтобы выработать проект какого-либо текста, а в том, чтобы концептуально рассмотреть вопрос о том, каким образом можно улучшить положение жертв, не подрывая при этом существующие обязательства. В этой связи он как главный обвинитель международных уголовных трибуналов для бывшей Югославии и Руанды отметил с чувством отчаяния бесконечное внимание, которое уделяется формальным, правовым характеристикам конфликтов – международным, внутренним, вооруженных, невооруженных и т.д. Реальных достижений в гуманитарной области можно будет добиться в том случае, если новый подход сможет помочь нам быстрее продвинуться от стерильных диспутов относительно характеристик конфликтов к вопросу о защите жертв.

17. Д-р А.М. Омар, член парламента, министр юстиции Южной Африки, который официально открыл Рабочее совещание, подчеркнул большой интерес, который проявляется в Южной Африке к вопросам прав человека и гуманитарного права. Он указал на важное значение Рабочего совещания, которое проходит в то время, когда во многих странах мира бушуют жестокие и разрушительные внутренние конфликты. Последние два десятилетия явились свидетелями многих значительных перемен, выразившихся в масштабах, охвате и сложности как международных, так и внутренних вооруженных конфликтов.

18. Хотя в последние годы число войн между государствами уменьшается, численность войн внутри государств, в частности в развивающихся странах, возрастает. Миллионы людей вынуждены покинуть свои дома в результате политического террора, этнической чистки, вооруженного конфликта и социального насилия. Такие события подчеркнули необходимость для международного сообщества с большей серьезностью подойти к решению вопроса о внутренних конфликтах. Государства более не могут продолжать укрываться в мантию суверенитета и утверждать, что эти вопросы по-существу подпадают под юрисдикцию государства и поэтому находятся за рамками международного права.

19. Министр указал, что Дополнительный протокол II к Женевским конвенциям не применяется к ситуациям внутренних беспорядков и напряженности таким, как мятежи, изолированные и единичные акты насилия или другие действия аналогичного характера. Эти ситуации представляют собой "сумрачную зону", в пределах которой совершаются самые ужасные жестокости, которые, по-видимому, останутся безнаказанными. Вопрос, который предстоит рассмотреть, заключается в следующем: каковы характер и масштабы защиты, обеспечиваемой международным гуманитарным правом и международным правом вообще, жертвам внутренних беспорядков и напряженности?

20. Для рассмотрения этого вопроса он предложил два возможных подхода. Прежде всего, общая для Женевских конвенций и Дополнительного протокола II статья 3 вполне могла бы послужить основой для выработки гибких и всеобъемлющих рамок регулирования.

Второй подход будет состоять в рассмотрении общих норм прав человека. Именно в этой сумрачной зоне международное гуманитарное право и общие нормы прав человека могли бы дополнять друг друга.

21. И в заключение министр подчеркнул, что, хотя мы должны продолжать поиск минимальных стандартов поведения и обращения на случай внутренних беспорядков, мы не должны терять из виду необходимость выработки долгосрочных решений. Любая стратегия должна преследовать цель предотвратить или ограничить массовое недобровольное перемещение населения и также пытаться уменьшить масштабы насилия, совершаемого враждующими сторонами, и оградить гражданское население от последствий конфликта. Такая стратегия должна сопровождаться постоянными усилиями, направленными на устранение коренных причин.

22. Д-р Н. Барни Питьяна, Председатель Южноафриканской комиссии по правам человека, упомянул о событиях в Южной Африке и объяснил значение для Южной Африки на сегодняшний день возможных минимальных гуманитарных стандартов. Дополнительный протокол II касается конфликта только в том случае, когда он достиг интенсивности "вооруженного конфликта".

23. Что касается чрезвычайного положения, выступавший напомнил, что Совет Европы четко определил условия, при которых государства могут объявлять чрезвычайное положение:

а) чрезвычайное положение должно быть четко определено и установлено конституцией; говоря иначе, должно быть четко установлено наличие реальной и неминуемой угрозы;

б) следует избегать де-факто чрезвычайного положения и о введении чрезвычайного положения должно быть конкретно объявлено; существует соответствующая обязанность об уведомлении, с тем чтобы другие государства-участники знали о любом введении таких мер;

с) в конституции должно быть конкретно определено, действие каких прав может быть приостановлено и от каких прав отступление не допускается и указанное должно соблюдаться при всех обстоятельствах;

д) чрезвычайные меры и отступления от основных прав и свобод должны быть соразмерны существующей опасности; и

е) даже в условиях чрезвычайного положения должен действовать основополагающий принцип законности.

24. Оратор указал на содержащиеся в Конституции Южной Африки ограничения случаев введения чрезвычайного положения и на ее перечень прав, от которых не допускаются отступления. Он напомнил, что Конституционный суд вынес решение о том, что смертный приговор является неконституционным.

25. Д-р Асбьёрн Эйде, директор Норвежского института прав человека, рассмотрел характер современных конфликтов, отметив, что в 1995 году в 25 частях земного шара было развязано 30 войн, все из которых являлись внутренними, и что такая тенденция продолжается. До их эскалации в открытый вооруженный конфликт наблюдается внутренняя напряженность и разного рода волнения и беспорядки, которые ведут иногда к крушению гражданского порядка и государственных институтов и также затрагивают суды и отправлению правосудия.

26. Много различных сторон участвует в этих процессах напряженности и волнений, которые, к сожалению, слишком часто перерастают в открытые вооруженные конфликты. Он отметил, что гуманитарное право первоначально было разработано с целью реагирования на "обычные" международные вооруженные конфликты, в которых организованные регулярные армии выступали друг против друга, и содержание гуманитарного права ясно отражает этот характер. Беспорядки, напряженность и конфликты малой интенсивности, которые иногда переходят в массовое насилие, имеют совершенно другой характер, в частности, из-за асимметрии сторон и отчасти из-за отсутствия дисциплины и единства в рядах некоторых из сторон.

27. Хотя в идеале правительства должны поддерживать правопорядок и тем самым обеспечивать соблюдение всеми его гражданами внутренних законов, направленных на защиту от убийства, изнасилования, поджога, нападения и других жестокостей, проблема состоит в том, что в условиях крупномасштабного внутреннего волнения закон в стране рушится или им манипулируют таким образом, что он теряет свою легитимность. В таких условиях международное право прав человека также является недостаточным по причинам, которые д-р Эйде привел в своем выступлении.

28. По этим и другим причинам существует необходимость прояснить и принять минимальные гуманитарные стандарты, которые имели бы универсальную юридическую силу. Традиционные различия между международным гуманитарным правом и международным правом прав человека не должны стать препятствием на пути признания таких стандартов и их применения ко всем сторонам конфликта.

29. Оратор указал на пробелы в конвенционном праве и отметил, что существует сумрачная зона между миром и войной, которая не полностью должным образом охвачена либо международным правом прав человека, либо международным гуманитарным правом. Подводя итоги своего выступления, он отметил, что существует много действующих договоров и установленных стандартов, однако значительные проблемы все еще остаются в четырех областях:

а) когда порог применимости международного гуманитарного права не достигнут или не оспаривается;

б) когда данное государство не является стороной соответствующего договора или международно-правового акта;

с) когда допущено отступление от конкретного стандарта; и

д) когда стороной является не правительство, а какая-то другая группа.

30. Он коснулся сомнений, которые были высказаны, и в заключение сказал, что указанные трудности можно ликвидировать путем разработки соответствующей декларации. Он подчеркнул необходимость разработки четких норм, применимых во всех ситуациях ко всем участникам, и заключил, что польза от соблюдения таких норм должна быть вполне очевидна для всех ответственных сторон.

31. Д-р Ив Сандоз, директор Отдела международного права и политики Международного комитета Красного Креста, отметил, что отправной точкой для организации Рабочего совещания явилось признание того факта, что защита, предоставляемая жертвам внутреннего насилия на основании международного гуманитарного права, является недостаточной; Рабочее совещание является попыткой избежать нескончаемых дебатов по вопросу о применимости международного права и договоров о правах человека при выяснении вопроса о том, какие нормы применимы во всех ситуациях.

32. В ходе работы по установлению минимальных гуманитарных стандартов предстоит решить четыре крупных проблемы:

а) свод этих стандартов должен служить поистине объединяющей силой и поэтому иметь широкое признание;

б) необходимо дополнительно изучить вопрос о сфере действия этих стандартов, которые могут либо применяться во всех ситуациях насилия, либо быть ограниченными теми ситуациями, которые не охвачены международным гуманитарным правом;

с) свод таких норм не должен являться "заложником" политических переговоров с риском лишиться всего своего существа;

д) государства не должны использовать этот свод в качестве замены более подробных договорных обязательств, взятых ими.

33. Эти четыре проблемы трудно решить, и может оказаться, что они находятся в противоречии друг к другу. По этой причине было бы целесообразно использовать поэтапный и секторальный подход в ходе глубокого изучения реальных проблем и

вопросов, связанных с различными сторонами в конкретных ситуациях. Такой подход мог бы объединить различные аспекты проблемы и успокоить опасения некоторых правительств.

34. МККК мог бы внести свой вклад в определенные области, например посредством диалога, который он начал с вооруженными силами с целью четче определить их возможную роль во внутреннем насилии, не охваченном международным гуманитарным правом, и посредством установления норм международного гуманитарного права, которые признаны как часть международного обычного права.

35. Оратор закончил свое выступление, напомнив о том, что в ходе предстоящей работы следует всегда помнить об интересах тех людей, чья судьба поставлена на карту.

36. Г-н Здислав Кенджа, Представитель Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, зачитал послание Верховного комиссара, в котором подчеркивалось, что международное сообщество не может избежать своей ответственности за обеспечение адекватного реагирования на серьезные нарушения прав человека и гуманитарные кризисы. Конец холодной войны и дебаты вокруг "Повестки дня для мира" Генерального секретаря привели к признанию того факта, что разрыв в экономическом развитии и недостаточное развитие вместе с отсутствием уважения человеческого достоинства и нарушениями прав человека, отчужденностью и дискриминацией лежат в основе конфликтов. Эра, последовавшая за окончанием холодной войны, создала не только новые возможности, но и новые угрозы. Во многих случаях долго зревшие проблемы, включая этнические, привели к появлению ожесточенной враждебности и даже к возникновению гражданских войн.

37. Эти новые вызовы времени, в том числе и для Организации Объединенных Наций, должны простирается дальше военного вмешательства. В этом отношении огромные потенциальные возможности имеются у Программы Организации Объединенных Наций по правам человека. Верховный комиссар надеется, что эти потенциальные возможности превратятся в реагирование на возникающие нужды. В период первых лет пребывания в должности он уделял первоочередное внимание организации в ряде случаев присутствия сотрудников по правам человека на местах с целью не допустить повторения нарушений прав человека или их продолжения. Он также разработал другие средства реагирования, включая диалог с правительствами и посещение стран.

38. Идея разработки минимальных гуманитарных стандартов, формально зародившаяся в Турку, Финляндия, представляет собой, по его мнению, попытку интегрировать действующие нормы прав человека и гуманитарные нормы в единый свод принципов, подходящий к ситуациям внутреннего насилия. В то же время такая попытка преследует цель улучшить защиту людей, страдающих от таких ситуаций; заполнить пробел, который существует между международным гуманитарным правом и правами человека, и выявить вопросы, связанные с методологией защиты индивидов и ответственностью за нарушения защиты, на которую индивиды имеют право.

39. Чтобы ни говорили в теоретическом плане относительно взаимосвязи между правами человека и международным гуманитарным правом, решающим фактором при разработке международных договоров будет являться эффективность защиты в этой области. Такое взаимоотношение также свидетельствует о необходимости более пристально изучить пути и средства более эффективной координации работы органов и организаций, мандат которых имеет отношение к целям этих двух источников права.

40. Подобно всем новым нормотворческим предложениям, на идею о разработке минимальных гуманитарных стандартов можно отреагировать аргументацией и широко распространенным мнением о том, что после периода установления стандартов международному сообществу следует сосредоточить свое внимание на их осуществлении. Всемирная конференция по правам человека придала этому вопросу огромное значение, в том числе задаче добиться универсальной ратификации основных договоров по правам человека. Таким образом, хотя никто не отрицает, что, если необходимо, новые стандарты нужно будет разработать, предпочтение отдается вопросам осуществления.

41. В своей резолюции 41/120, озаглавленной "Установление международных стандартов в области прав человека", Генеральная Ассамблея указала важное направление для разработки новых нормотворческих предложений. Обеспечение высокого уровня стандартов по правам человека должно стать задачей международного сообщества. Следует избегать ситуаций, которые могли бы позволить неверно толковать или понижать действующие стандарты в области прав человека или обязательства, вытекающие из них. По мнению Верховного комиссара, было бы целесообразно провести совещание договорных органов по наблюдению с целью проанализировать предложение о разработке минимальных гуманитарных стандартов в свете их опыта.

42. Д-р Фрэнсис Денг, Представитель Генерального секретаря по вопросу о лицах, перемещенных внутри страны, подчеркнул, что, хотя основное направление и сфера действия предполагаемой Декларации о минимальных гуманитарных стандартах и деятельность по осуществлению его мандата, касающегося разработки рамок защиты и оказания помощи внутриперемещенным лицам, являются различными, он считает, что они тесно связаны друг с другом, переплетаются и являются по своей природе взаимозависимыми. Он пояснил, что при учреждении мандата относительно внутриперемещенных лиц преследовалось несколько целей: дать оценку действующим в международном праве стандартам для того, чтобы определить масштабы защиты и помощи, которые они обеспечивают внутриперемещенным лицам; провести аналогичную оценку существующих международных институциональных мероприятий, относящихся к внутриперемещенным лицам; осуществить миссии в страны и организовать диалог с правительствами в интересах внутриперемещенных лиц; и дать рекомендации относительно улучшения международной защиты и помощи для таких лиц.

43. Что касается права, д-р Денг пояснил, что, хотя продолжаются споры вокруг вопроса о том, в каком объеме действующие стандарты обеспечивают адекватную защиту, проведение в праве реформ, которые необходимы, приведет к тому, что привлечет

внимание и выплеснет на поверхность стандарты, которые в настоящее время разбросаны и растворены в многочисленных договорно-правовых актах; результат мог бы также иметь познавательную ценность, а общий эффект состоял бы в улучшенной защите и помощи для внутриперемещенных лиц. Именно, имея в виду эту цель, он, с помощью правовых экспертов из ведущих университетов, научно-исследовательских институтов, соответствующих организаций и специализированных учреждений внутри системы Организации Объединенных Наций и в международном сообществе, занялся подготовкой документа "Компиляция и анализ правовых норм", которую он представил Комиссии по правам человека на ее пятьдесят второй сессии.

44. Компиляция и анализ показали, что, хотя существующие положения представляют собой основу для обеспечения существенной защиты и помощи внутриперемещенным лицам, имеются значительные "серые" зоны и пробелы, которые необходимо восполнить. Генеральная Ассамблея и Комиссия по правам человека попросила Представителя заняться разработкой "рамок" для усиления защиты и расширения помощи внутриперемещенным лицам. В этой связи, в сотрудничестве с правовыми экспертами, Представитель занялся разработкой "руководящих принципов", в которых в целом излагаются действующие стандарты, но которые также преследуют цель прояснить "серые" зоны и заполнить пробелы, существующие в системе защиты.

45. В этом отношении Представитель вновь заявил, что, по его мнению, инициатива по разработке минимальных гуманитарных стандартов дополняет и укрепляет его усилия, предпринимаемые в интересах внутриперемещенных лиц, и единственное различие состоит лишь в том, что, если первое из упомянутых носит общий и возможно всеобъемлющий характер и относится ко всем лицам во всех ситуациях, то второе конкретно сфокусировано на определенной части общества: внутриперемещенных лицах. Оба эти проекта лишь выиграют от тесной координации и сотрудничества.

46. Г-н Адама Диенг, Генеральный секретарь Международной комиссии юристов, призвал к скорейшему созданию Международного уголовного суда. Разработка минимальных гуманитарных стандартов не должна заслонять необходимость создания такого суда. Не должна она также заслонять и важность устранения коренных причин насильственных конфликтов, которые приводят к бесчисленным человеческим страданиям. В одной только Африке в настоящее время ведется свыше десятка гражданских войн.

47. Г-н Диенг задался вопросом, не будет ли вводить в заблуждение понятие "минимальные" при разработке свода гуманитарных стандартов, применимых во всех ситуациях. Правительства могут использовать его в качестве уловки, чтобы уйти от выполнения своих обязательств. Он сослался на предложение правительства Швеции дать другое название этому правовому акту: "Гуманитарные стандарты, применимые во всех ситуациях". Такое название будет лучше отражать идею о том, что эти стандарты действительно повышают уровень защиты в насильственных конфликтах, а не наоборот, что

может быть понято, если использовать слово "минимальные". Вместе с тем остается нерешенным ключевой вопрос: существует ли необходимость в новой декларации? Не является ли стоящая перед миром проблема политической, а не правовой?

48. Он напомнил участникам, что международное право прав человека также должно соблюдаться в ситуациях вооруженных конфликтов, независимо от того, являются ли они международными или внутренними. Что касается гуманитарного права, по его мнению, положение в Гватемале представляет собой как пример интересный случай. Там обе стороны, участвующие в вооруженном конфликте, согласились обеспечить выполнение некоторых положений Женевских конвенций и Дополнительного протокола II, хотя, по определению, ситуация там, как таковая, выходит за рамки применения положений Дополнительного протокола II. МИНУГУА в своих докладах подчеркивала признание этого сторонами. Сальвадор представляет собой другой пример, где была признана применимость норм и принципов международного гуманитарного права. Кроме того, в деле Никарагуа против Соединенных Штатов Америки относительно военной и полувоенной деятельности Международный Суд признал основанный на обычае характер международного гуманитарного права. Такой подход направлен на признание абсолютного характера принципов международного гуманитарного права и на обеспечение того, чтобы они соблюдались при всех обстоятельствах.

49. Другой важный вопрос, связанный с ответственностью негосударственных образований, носит сложный характер. Г-н Диенг указал на предпринимаемые некоторыми правительствами усилия по достижению договоренности в рамках международного сообщества относительно осуждения "грубых нарушений прав человека", совершаемых террористическими группами. Сославшись на борьбу, которую вел в прошлом Африканский национальный конгресс, оратор указал на трудность распознавания в некоторых ситуациях, кто является "террористом", а кто "борцом за свободу".

50. По мнению г-на Диенга, первой приоритетной задачей должно являться дальнейшее поощрение действующих норм и оказание правовой и технической помощи правительствам и также оппозиционным группам. В африканском контексте ОАЕ должна получить помощь, с тем чтобы создать африканский суд по правам человека и укрепить механизм ОАЕ по предотвращению конфликтов.

51. Г-н Диенг выступил за продолжение научной работы по вопросу о минимальных гуманитарных стандартах. Правительства и НПО всех регионов должны представить свои замечания с тем, чтобы через несколько лет можно было иметь авторитетное мнение по вопросу о том, какой путь выбрать.

52. Помимо подготовленных и запланированных выступлений, г-жа Рашель Бретт от Всемирного консультативного комитета друзей (квакеры), Женева, устно представила Рабочему совещанию документ этой организации. В этом документе подчеркивалась необходимость не допускать установления новых стандартов ниже уровня действующих. Обсуждаемые проблемы были разбиты в нем на следующие категории:

- а) правительство официально не признает, что существует вооруженный конфликт, и поэтому нельзя будет применить в такой ситуации правильный правовой режим;
- б) положения об отступлениях и права, отступление от которых не допускается на основании договоров по правам человека, недостаточно четко сформулированы; и
- с) фактологическая позиция остается под вопросом, и ни один из действующих правовых режимов полностью не подходит.

53. В документе подчеркивалась важность того, чтобы не дать правительствам возможности отказываться применять или ставить под вопрос применение международного гуманитарного права к ситуациям, к которым, основываясь на фактах, оно явно должно применяться. Правительства, которые отступило от своих обязательств по договору о правах человека в условиях чрезвычайного положения, когда жизнь государства поставлена под угрозу, не должно отказываться применять по крайней мере положения статьи 3 Женевских конвенций.

III. ОБЩИЕ ДЕБАТЫ ПО ВОПРОСАМ

54. Докладчик следующим образом вкратце изложил ряд замечаний и предложений, сделанных во время обсуждения:

- а) необходимо провести глубокое изучение проблем, одну за одной, постепенно накапливая знания по этому предмету, и рассмотреть все ситуации, а также установить диалог со всеми сторонами;
- б) следует созвать совещание договорных органов для рассмотрения вопроса о минимальных гуманитарных стандартах;
- с) на данной стадии Рабочее совещание должно разработать руководящие принципы, а не проект;
- д) при разработке стандартов необходимо отойти от понятия "минимальные" и продолжить исследование возникших проблем;
- е) следует выявить соответствующие нормы международного гуманитарного права и международного права прав человека, которые признаны в качестве части международного обычного права;
- ф) оказывается поддержка исследованию, которое проводит МККК в области норм международного гуманитарного права, признанных в качестве части международного обычного права;
- г) следует укрепить органы по правам человека;

h) необходимо подготовить аналитический доклад о концепции минимальных гуманитарных стандартов, применимых при всех обстоятельствах;

i) раздавались призывы к универсальной ратификации соответствующих международных договоров и к принятию индивидуальных жалоб, а также к универсальной ратификации Дополнительного протокола II к Женевским конвенциям 1949 года;

j) не следует отказываться от применения положений статьи 3, общей для Женевских конвенций и Дополнительного протокола II, когда объявлено чрезвычайное положение.

55. Докладчик указал, что организаторы Рабочего совещания считают полезным заручиться на сессии Комиссии по правам человека 1997 года решением или резолюцией Комиссии, в которых Генерального секретаря просили бы провести аналитическое исследование связанных с этой темой вопросов, включая вопросы, поднятые на Рабочем совещании в Кейптауне.

А. Вопрос 1 (Характеристика ситуации) и вопрос 2 (Стороны)

56. Высказывались соображения о том, что в любом новом документе должны быть охвачены все ситуации для того, чтобы можно было сосредоточить внимание на жертвах. Поэтому нет необходимости конкретизировать, каковыми являются эти ситуации; в любом случае такая задача оказалась бы невозможной, если новый документ действительно будет охватывать все потенциальные ситуации. Утверждалось также, что авторы Декларации Турку имели в виду определенные конфликтные ситуации; они хотели заполнить пробелы или устранить недостатки в системах обеспечения защиты, однако они также не желали давать определения ситуациям.

57. Другие высказывали мнение о том, что любые новые нормы должны касаться лишь ситуаций, не охваченных существующими положениями. Был задан вопрос о том, будет ли работа сосредоточена на поиске наименьшего общего знаменателя или же дебаты будут вестись о "праве, какое оно есть" или о "праве, каким оно должно быть". Необходимо провести черту между желаемым и возможным.

58. Раздавались голоса о том, что нормы в этой области должны быть доступны для понимания людей и что формулировка клаузулы Мартенса, возможно, нуждается в иллюстрации и пояснении путем добавления формулы, аналогичной той, которая содержится в Декларации Турку. Сама по себе клаузула Мартенса мало чего прояснит обычным людям.

59. В свете выбора относительно характеристики ситуаций, Декларация Турку будет нуждаться в новой редакции.

60. Один участник высказал мнение, что цель должна состоять в установлении минимальных гарантий в случае чрезвычайного положения; любая новая норма должна избегать ненамеренных последствий, как, например, разрешения инспекции условий в тюрьмах, когда объявлено чрезвычайное положение, хотя условия в тюрьмах не могут подвергаться инспекции, когда чрезвычайного положения нет и даже известно, что условия там ухудшились.

61. Что касается охвата, указывалось, что все конвенции представляют собой "минимальные" обязательства и что если это слово необходимо будет исключить из фразы "минимальные гуманитарные стандарты", то какое-то другое слово или фразу необходимо будет добавить, как, например, "руководство по" или "рекомендации относительно". Было подчеркнуто, что те государства, которые не ратифицировали никакого международного договора, несут обязательства на основании международного обычного права.

62. Задавались вопросы о том, кто будет решать и на какой стадии вопрос о том, что ситуация заслуживает международного внимания.

В. Вопрос 5 (Последствия нового основного документа)

63. Был обсужден вопрос о последствиях нового основного документа, излагающего, подтверждающего или укрепляющего режимы обеспечения защиты.

64. Упоминали, что в международных обстоятельствах иногда может наблюдаться бездействие, которое терпят, тогда как в аналогичных национальных ситуациях такое бездействие было бы не приемлемо. Одним примером международного бездействия, которое было бы неприемлемым на национальном уровне, является пример, когда вооруженные силы Организации Объединенных Наций не имеют полномочий на вмешательство с целью положить конец злодеяниям, даже если они происходят у них на глазах; другим примером является возможный механизм "медленного курка" для системы обвинения в планируемом Международном уголовном суде.

65. Утверждалось, что документ о минимальных гуманитарных стандартах явится мощным инструментом для использования, в частности, местными организациями, поскольку с помощью него людям, как молодым так и старым, станет понятен смысл *jus cogens* и клаузулы Мартенса. Документ или декларация какого-либо рода будут иметь важное пропагандистское значение, и международные гуманитарные организации смогут получить большую пользу от общих норм/стандартов.

66. С другой стороны, раздавались сомнения относительно того, может ли документ о минимальных гуманитарных стандартах стать инструментом в деле углубления понимания прав человека или же он станет инструментом критики определенных стран. В Уставе Организации Объединенных Наций содержатся важные положения, регулирующие поведение между государствами, а также между государствами и Организацией Объединенных Наций,

например в статье 2, которые должны быть учтены в любом новом документе. Однако такой подход был поставлен под сомнение другими участниками, поскольку основное внимание в документе о гуманитарных стандартах уделяется отдельному лицу, а не государству. Раздавались также голоса о том, что подчеркиваются права отдельных лиц и обязанности государства, в то время как обязанностям отдельных лиц уделяется меньшее внимание.

67. Была выражена надежда на то, что документ о минимальных гуманитарных стандартах не будет иметь каких-либо негативных последствий для присоединения к Дополнительному протоколу II и применения положений статьи 3, являющейся общей для Женевских конвенций.

68. Несколько участников совещания в своих выступлениях коснулись последствий минимальных стандартов и их осуществления для других международных норм: не будут ли ими злоупотреблять, поскольку они будут существовать наряду с другими международными нормами? Не станут ли они препятствием для попыток установить новые международные нормы в других областях? Не вызовут ли они цепную реакцию призывов к установлению аналогичных стандартов в других областях, помимо гуманитарной? Каким образом можно будет наладить механизм по наблюдению?

69. В ответ на опасения, высказанные одним участником, было указано и приведены примеры из опыта ОБСЕ, свидетельствующие о том, что декларация необязательно явится шагом по направлению к разработке договора, но что она поможет толковать международные обязательства. По мнению одного участника, если декларация не будет выходить за пределы существующих обязательств, нет необходимости подтверждать то, что уже кодифицировано.

70. Подчеркивалось, что, как показывает обсуждение, существует необходимость проведения аналитического исследования всех соответствующих вопросов, последствий нового документа и выбора решений проблем, либо основанных на императивных нормах права, либо на основании рекомендательных норм права.

C. Возобновление дебатов

71. Профессор Гёран Меландер, директор Института прав человека и гуманитарного права им. Рауля Валленберга при Лундском университете, возобновил обсуждение темы в начале второго дня работы совещания. Он прокомментировал ход обсуждения, состоявшегося в первый день, и высказал замечания по вопросам, стоящим перед Рабочим совещанием во второй день.

72. Что касается вопроса 3 (Пробелы или недостатки в правовом режиме обеспечения защиты), он указал, что почти в каждом вооруженном конфликте, будь то гражданская война или внутренние беспорядки, имеются жертвы злоупотреблений. Может статься, что такие злоупотребления являются нарушением международного обычного права, но

неуверенность в этом иногда будет затруднять применение на практике норм международного обычного права. В этой связи пробелы и недостатки должны обсуждаться на фоне действующих договоров в этой области.

73. В самом международном праве прав человека существуют пробелы относительно норм, касающихся отправления правосудия. Он сослался на статьи 9 и 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, содержащие права, отступление от которых допускается, т.е. государство-участник имеет право отступать от этих прав в случае чрезвычайного положения, хотя вместе с тем применяются основные гарантии, указанные как в статье 75 Дополнительного протокола I, так и в статье 4 Дополнительного протокола II. Кроме того, статьи об основных гарантиях не имеют такого широкого охвата, как статьи 9 и 14. Несомненно, этот пробел мог бы быть заполнен принятием дополнительного протокола к Пакту, который запретил бы отступления от статей 9 и 14. Однако принятия такого решения не предвидится.

74. Кроме того, в договорах по гуманитарному праву имеются более важные пробелы и недостатки. Касаясь вопроса о том, как можно квалифицировать вооруженный конфликт, проф. Меландер заявил, что для этого требуется авторитетное постановление, юридическую силу которого стороны вооруженного конфликта обязаны были бы уважать. Одно из возможных решений могло бы состоять в том, чтобы Совет Безопасности Организации Объединенных Наций, действуя на основании главы VII, взял бы на себя задачу квалифицировать любой вооруженный конфликт.

75. Вместе с тем даже в тех случаях, когда применяются положения общей статьи 3 и Дополнительного протокола I, все равно существует несколько пробелов, а именно следующие:

- a) недостаточная защита гражданского населения;
- b) неясные нормы, касающиеся использования определенных видов оружия в немеждународных вооруженных конфликтах, хотя такие виды оружия запрещены в международных вооруженных конфликтах;
- c) недостаточные нормы относительно лиц, не являющихся комбатантами;
- d) недостаточные положения о гуманитарной помощи;
- e) не обеспечивается никакой защиты внутриперемещенным лицам; и
- f) нет никакого универсального договора, который применялся бы к беженцам, появившимся в результате вооруженного конфликта.

76. Что касается вопроса 4 (Отправная база и критерий), проф. Меландер сослался на так называемую клаузулу Мартенса. Нет сомнения в том, что эта клаузула является важной. Вместе с тем для широкой публики главный смысл и последствия этой клаузулы являются неясными, поскольку она составлена в общих формулировках.

77. Проф. Меландер провел параллель с положениями о правах человека, которые были в общих чертах упомянуты в Уставе Организации Объединенных Наций и которые в 1948 году получили более точное содержание в результате принятия Всеобщей декларации прав человека. Он выступил за принятие аналогичного документа, касающегося гуманитарного права, - "Универсальной декларации о гуманитарном праве" или "Минимальных гуманитарных стандартов", который являлся бы документом, составленным в доходчивых формулировках, который можно было бы использовать для общеобразовательных целей; как и права человека, которые доводятся до сведения населения, с тем чтобы они могли применяться и уважаться, положения гуманитарного права должны быть также известны широкой публике, для того чтобы они могли применяться и уважаться.

78. Что касается вопроса 6 (Недопустимость установления более низких стандартов), проф. Меландер указал на существование "минимальных" норм в других областях, как, например, "Минимальные стандартные правила обращения с заключенными". Принятие таких правил не привело к понижению каких-либо стандартов, и во многих государствах обращение с заключенными намного превышает минимальный стандарт. Договоры по правам человека могут рассматриваться как "минимальные стандарты", однако это не мешает государствам предоставлять индивидам более благоприятный режим. Он выразил сомнение относительно того, что рекомендательные нормы права будут иметь негативные последствия для положений, касающихся императивных норм права.

D. Вопрос 3 (Пробелы или недостатки), вопрос 4 (Необходимость в общей отправной базе и критерии) и вопрос 6 (Недопустимость установления стандартов ниже уровня существующих обязательств)

79. Подчеркивалось, что люди, прибывающие из районов, где государственные структуры рушатся, больше всех других нуждаются в защите. Поэтому любой новый документ должен подтвердить основания для получения убежища, поскольку спасение бегством является единственной формой защиты в таких случаях. Опыт показал необходимость конвергенции этих двух форм права. Обсуждение вопроса о "серой зоне" завело бы далеко в сторону; скорее, следовало бы взглянуть на "общий инвентарь" международного права прав человека и международного гуманитарного права. Этот "общий инвентарь" подтверждает принцип гуманности.

80. Одна делегация упомянула об ограничениях на введение чрезвычайного положения, которые содержатся в Международном пакте о гражданских и политических правах, и на замечания Комитета по правам человека относительно отступлений от положений статей 9 и 14 Пакта. Люди, молодые и старые, гражданские и военные, должны знать закон.

Если бы государства знали, что выступающие против них стороны конфликта будут также обязаны соблюдать те же нормы, это, возможно, подтолкнуло бы государств к ратификации международных договоров.

81. Другой участник вновь повторил мнение о том, что существуют пробелы в нормах, касающихся чрезвычайного положения, и тем самым его выступление противоречило предыдущему оратору, который заявил, что защита прав человека в ситуациях внутренних беспорядков полностью обеспечена.

82. Один делегат упомянул о трех элементах клаузулы Мартенса, а именно: сложившийся обычай, принципы гуманности и постулаты общественного сознания, и он спросил, где можно найти кодифицированный свод самых основных из основных норм, применимых ко всем лицам. Он охарактеризовал проходящее обсуждение как "выкристаллизовывание действующего права".

83. Еще один участник совещания предостерег от преувеличения масштабов отступления от норм и также выступил против включения неправительственных групп. Такая применимость могла бы косвенным образом явиться стимулом для создания новых групп. Этот делегат усмотрел пользу от неясности в терминологии. Что касается отступления от норм, то рекомендательные нормы права могут постепенно влиять на императивные нормы права. В этом контексте правопреемство оговорок и возражения к оговоркам затрудняют распознавание основных обязательств.

84. Некоторые участники были озабочены в связи с возможностью внесения ясности в обязательства для неправительственных групп, и они выступали за то, чтобы тексты были применимы ко всем лицам во всех ситуациях. Заявляли, что разработку норм, применимых во всех ситуациях, можно было бы достичь путем доработки клаузулы Мартенса. С другой стороны, утверждалось, что не следует брать только часть проблемы и игнорировать коренные причины страданий людей: конфликты, проблемы с передачей оружия и отказ в праве на развитие.

85. Один участник пояснил вопрос о намеренных и ненамеренных пробелах в режимах обеспечения защиты, напомнив, что в 1972 году пара десятков статей была исключена из проекта Дополнительного протокола II в течение последних дней переговоров с целью сделать текст приемлемым. Вывод был сделан один: лучше иметь простые тексты, которые могли бы быть поняты всеми. Другой участник отметил, что существующие пробелы вполне могут быть преднамеренными; просто сейчас изменились обстоятельства.

86. Отсутствие четких формулировок и неясность в клаузуле Мартенса можно восполнить точно так же, как это делают суды, когда сталкиваются с неясными положениями в национальном законодательстве. В целом, правовая проблема была выдвинута на передний план теми образованиями, которые не являются государствами – членами Организации Объединенных Наций.

87. В этом контексте один участник подчеркнул, что основное внимание должно быть сосредоточено на расширении знаний в этой области, а не на юридических определениях. Пробелы и неясности – это те вопросы, которыми с удовольствием могут заниматься юристы, однако пример Документа о Копенгагенском совещании ОБСЕ по человеческому измерению ясно показывает, что было значительно преувеличено различие между рекомендательными нормами права и императивными нормами права.

88. По мнению другого участника, современные конфликты наглядно показали, что имеется пробел в системе обеспечения защиты. Для жертвы безразлично, возникает ли этот пробел по причине недостатков норм или же по какой-либо иной причине. Необходимо разработать инструмент, который имел бы прямое отношение к жертвам и к вопросу оказания им помощи. В этой связи ряд ораторов выступили за разработку новых норм, которые применялись бы "ко всем ситуациям внутреннего насилия, не охваченным международным гуманитарным правом", а не "ко всем ситуациям". Было подчеркнуто, что большинству войн предшествуют массовые нарушения прав человека, и предполагаемый новый документ будет более эффективным, если в нем будут четко обозначены задачи.

89. В этой связи было подчеркнуто, что следует уделять меньше внимания на различия между международным правом прав человека и международным гуманитарным правом, поскольку практика показывает, что эти две формы права тесно связаны друг с другом и являются взаимодействующими. При рассмотрении вопроса о выборе между рекомендательными нормами права и императивными нормами права следует помнить, что разработка императивных норм требует исключительно много времени. Необходимо провести дальнейшее исследование "пробелов". Убийство гражданского населения в вооруженных конфликтах воспринимается как "естественное явление", а не как нарушение международного гуманитарного права.

90. В ходе этого обсуждения один участник напомнил, что государство действует исходя из своих интересов и этот факт следует иметь в виду при разработке норм в новом документе. Чего бы ни выработали, оно должно быть принято государствами. Единственный путь заключается в разработке положений, которые будут применяться во "всех ситуациях, не охваченных международным гуманитарным правом или национальным законодательством".

91. Утверждалось, что рекомендательные нормы права имеют больший вес в странах с хорошо развитым гражданским обществом. Вместе с тем положения рекомендательных норм могут иметь важное значение в любой стране, как это показала "процедура 1503" Комиссии по правам человека, которая была основана на Всеобщей декларации, а не на договоре. Один участник подчеркнул, что "процедура 1503" действовала на основе взаимного согласия.

92. По мнению одного участника, дебаты переместились в направлении разработки нового документа, который являлся бы учебным пособием. В таком случае самое лучшее решение могло бы состоять в создании правительственной целевой группы по подготовке

руководства. Национальное законодательство может достичь того, что не по силам международному праву, как это наглядно показал конфликт в Чьяпас, когда национального законодательства, основанного на общей статье 3, оказалось вполне достаточно, чтобы дать МККК возможность в течение семи дней начать свои операции.

Е. Возобновление обсуждения вопроса 4

93. Была подчеркнута необходимость в общем критерии, "применимом во всех ситуациях", однако было неясно, каким образом обеспечить, чтобы стороны, не являющиеся государством, были бы обязаны соблюдать такие положения. Один участник напомнил, что все неправительственные группы желают получить признание и в связи с этим их можно было бы склонить к тому, чтобы они соблюдали универсальные нормы. Другие предупредили об опасности прямого или косвенного неправомерного признания неправительственных вооруженных групп. Было подчеркнуто, что злоупотребления совершаются не только правительствами, а также повстанцами/партизанами, которые должны нести за это ответственность. Это обстоятельство привлекает сейчас все большее внимание. В этой связи напомнили, что Специальный докладчик по Сальвадору в одном из своих докладов посвятил целую главу сторонам, не являющимся государством.

94. Было подчеркнуто, что в статье 17 Декларации Турку прямо разбирается проблема непризнания сторон, не являющихся государством. Было подчеркнуто далее, что права также влекут за собой обязательства. Одна конкретная проблема обеспечения соблюдения отмечается в случаях, когда государство не может осуществлять контроль на своей территории.

Ф. Вопрос 7 (Выводы на будущее)

95. См. часть IV, Выводы, ниже.

IV. ВЫВОДЫ

96. На Рабочем совещании, которое явилось форумом свободной дискуссии, все участники согласились с тем, что существует срочная необходимость в обеспечении защиты тех, кто испытывает исключительные страдания в результате отсутствия достаточной защиты. Вместе с тем участники не пытались определить метод, который будет использован: будет ли это документ в форме положений императивных или рекомендательных норм права или же он явится декларацией, аналогичной Декларации Турку.

А. Результаты Рабочего совещания

97. На заключительном заседании Рабочего совещания, на котором проходили общие обсуждения по вопросу 7, участники приняли в качестве результатов Рабочего совещания следующий текст:

"Результаты Рабочего совещания

1. Комиссии Организации Объединенных Наций по правам человека следует просить Генерального секретаря Организации Объединенных Наций провести, в координации с Международным комитетом Красного Креста, аналитическое исследование вопросов, которые обсуждались на Кейптаунском рабочем совещании, посвященном минимальным гуманитарным стандартам. Правительства, договорные органы, международные организации, особенно УВКБ, а также все региональные организации и неправительственные организации следует пригласить внести свой вклад, по мере необходимости, в это исследование.

2. При проведении аналитического исследования следует руководствоваться неотложной необходимостью обеспечить защиту тех, кто подвержен чрезмерным страданиям по причине отсутствия достаточной защиты. В свете убедительного опыта, накопленного в последние годы, в этом исследовании должны быть отражены все вопросы, которые обсуждались на Кейптаунском рабочем совещании, в том числе под углом зрения различных сторон, должна содержаться оценка необходимости в документе Организации Объединенных Наций, содержащем минимальные гуманитарные стандарты и содействующем их поощрению, или стандарты гуманности, применимые во всех обстоятельствах, и в нем должны быть рассмотрены возможности использования этого исследования в рамках системы Организации Объединенных Наций, в том числе, например, на семинаре открытого состава, организуемом под эгидой Комиссии по правам человека.

3. Кейптаунское рабочее совещание призывает правительства, международные и региональные организации, а также неправительственные организации и гражданское общество содействовать обсуждению вопроса о необходимости и использовании минимальных гуманитарных стандартов или стандартов гуманности, применимых во всех обстоятельствах, а также обсуждению практических мер, направленных на улучшение положения пострадавших лиц".

В. Идеи, выдвинутые в ходе Рабочего совещания

98. На последнем заседании была достигнута договоренность включить в доклад ряд идей, выдвинутых на Рабочем совещании, относительно того, как улучшить положение тех, кто является жертвой чрезмерных страданий из-за отсутствия достаточной защиты. Эти идеи включают в себя следующее:

1. Следует сдерживать передачу оружия, оружейной технологии и знаний в области вооружений в тех случаях, когда можно подозревать, что получатель может использовать такую передачу в нарушение международного гуманитарного права.

2. Государства – участники Дополнительного протокола I должны использовать процедуру, предусмотренную в статье 90, для передачи вопросов о соблюдении международного гуманитарного права в Международную комиссию по установлению фактов, созданную на основании этой статьи.
3. Все государства – члены Организации Объединенных Наций должны поддерживать скорейшее создание эффективного Международного уголовного суда (включая дополнительные положения о независимом обвинителе).
4. Стороны вооруженного конфликта должны устанавливать друг с другом контакты с целью выяснить, какие международные нормы применимы в данной ситуации.
5. Враждующие стороны следует поощрять договариваться по меньшей мере о минимальном уровне честного поведения.
6. Следует поощрять стороны конфликта осуществлять совместное наблюдение по конкретным вопросам, чтобы не дать агентам–провокаторам возможности утверждать, что одна или другая сторона нарушает взятые на себя обязательства.

Приложение 1

Программа (резюме)

Пятница, 27 сентября (09.00 - 13.30 - Открыто для средств массовой информации)

09.00 Церемония открытия

- Официальное открытие д-ром А.М. Омаром, членом парламента, министром юстиции Южной Африки
- Вступительное слово : д-р Б. Питьяна, Председатель южноафриканской комиссии по правам человека
- Д-р Асбьёрн Эйде, директор Норвежского института по правам человека: минимальные гуманитарные стандарты - Общий подход

11.00 Выступающие с подготовленными заявлениями по теме

- Д-р Ив Сандоз, директор Отдела международного права и политики Международного комитета Красного Креста (МККК): минимальные гуманитарные стандарты и международное гуманитарное право
- Проф. Здислав Кенджа, Представитель Верховного комиссара по правам человека: минимальные гуманитарные стандарты и права человека
- Д-р Френсис Денг, Представитель Генерального секретаря Организации Объединенных Наций по вопросу о лицах, перемещенных внутри страны: минимальные гуманитарные стандарты и внутриперемещенные лица
- Г-н Адама Диенг, Генеральный секретарь Международной комиссии юристов (МКЮ): минимальные гуманитарные стандарты - Концепция

14.30 Подведение итогов обсуждения Докладчиком и рассмотрение вопросов, подлежащих обсуждению в ходе общих дебатов

14.45 Общие дебаты

Суббота, 28 сентября

09.00 Возобновление дебатов - выступление проф. Гёрана Меландера, директора Института им. Пауля Валленберга

Общие дебаты

14.00 Выступление судьи А. Часкалсона, Председателя Южноафриканского конституционного суда

15.00 Общие дебаты

Воскресенье, 29 сентября

09.00 Общие дебаты

11.00 Заключительное заседание

12.30 Пресс-конференция сопредседателей, судьи Ричарда Дж. Голдстоуна и проф. М.Р.К. Рвеламиры, а также Докладчика, посла Нилса Елиассона

Приложение 2

ТЕКСТ КЛАУЗУЛЫ МАРТЕНСА И СТАТЬИ 3, ЯВЛЯЮЩЕЙСЯ ОБЩЕЙ ДЛЯ ЖЕНЕВСКИХ КОНВЕНЦИЙ ОТ 12 АВГУСТА 1949 ГОДА

Так называемая "клаузула Мартенса" включена в преамбульную часть Гагской конвенции № IV от 18 октября 1907 года о законах и обычаях сухопутной войны. Она также включена в пункт 2 статьи 1 Дополнительного протокола I к Женевским конвенциям 1949 года в следующей формулировке:

"В случаях, не предусмотренных настоящим Протоколом или другими международными соглашениями, гражданские лица и комбатанты остаются под защитой и действием принципов международного права, проистекающих из установившихся обычаев, из принципов гуманности и из требований общественного сознания".

Статья 3, являющаяся общей для Женевских конвенций 1949 года, изложена в следующей формулировке:

Статья 3

В случае вооруженного конфликта, не носящего международного характера и возникающего на территории одной из Высоких Договаривающихся Сторон, каждая из находящихся в конфликте сторон будет обязана применять как минимум следующие положения:

1. Лица, которые непосредственно не принимают участия в военных действиях, включая тех лиц из состава вооруженных сил, которые сложили оружие, а также тех, которые перестали принимать участие в военных действиях вследствие болезни, ранения, задержания или по любой другой причине, должны при всех обстоятельствах пользоваться гуманным обращением без всякой дискриминации по причинам расы, цвета кожи, религии или веры, пола, происхождения или имущественного положения или любых других аналогичных критериев.

С этой целью запрещаются и всегда и всюду будут запрещаться следующие действия в отношении вышеуказанных лиц:

- а) посягательство на жизнь и физическую неприкосновенность, в частности всякие виды убийства, увечья, жестокое обращение, пытки и истязания,
- б) взятие заложников,

с) посягательство на человеческое достоинство, в частности оскорбительное и унижающее обращение,

d) осуждение и применение наказания без предварительного судебного решения, вынесенного надлежащим образом учрежденным судом, при наличии судебных гарантий, признанных необходимыми цивилизованными нациями.

2. Раненых и больных будут подбирать, и им будет оказана помощь.

Беспристрастная гуманитарная организация, такая, как Международный комитет Красного Креста, может предложить свои услуги сторонам, находящимся в конфликте.

Кроме того, находящиеся в конфликте стороны будут стараться путем специальных соглашений ввести в действие все или часть остальных положений настоящей Конвенции.

Применение предшествующих положений не будет затрагивать юридического статуса находящихся в конфликте сторон.
