



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/1997/19
23 June 1997

RUSSIAN
Original: SPANISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Подкомиссия по предупреждению дискриминации
и защите меньшинств
Сорок девятая сессия
Пункт 9 а) повестки дня

ОТПРАВЛЕНИЕ ПРАВОСУДИЯ И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА ЗАДЕРЖАННЫХ ЛИЦ:
ВОПРОС О ПРАВАХ ЧЕЛОВЕКА И ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ ПОЛОЖЕНИЯХ

Десятый ежегодный доклад и перечень государств, в которых с 1 января 1985 года
объявлялось, продлевалось или отменялось чрезвычайное положение, представленные
Специальным докладчиком г-ном Леандро Деспуй, назначенным в соответствии
с резолюцией 1985/37 Экономического и Социального Совета

СОДЕРЖАНИЕ

	Пункты	Стр.
ВВЕДЕНИЕ	1 - 26	2
I. ЭВОЛЮЦИЯ МЕЖДУНАРОДНОЙ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В УСЛОВИЯХ ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ПОЛОЖЕНИЯ	27 - 48	2
II. НОРМЫ И ПРИНЦИПЫ, РЕГЛАМЕНТИРУЮЩИЕ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ	49 - 101	17
III. НЕПРИКОСНОВЕННОСТЬ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОСНОВОПОЛАГАЮЩИХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА	102 - 114	34
IV. ОСНОВНЫЕ ОТКЛОНЕНИЯ И ОТСТУПЛЕНИЯ ПРИ ПРИМЕНЕНИИ ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ПОЛОЖЕНИЯ	115 - 144	39
V. ПОСЛЕДСТВИЯ ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ПОЛОЖЕНИЯ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИНСТИТУТОВ И ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА	145 - 154	48
VI. ПОСЛЕДСТВИЯ ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ПОЛОЖЕНИЯ ДЛЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА	155 - 178	51
ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	179 - 193	60

ВВЕДЕНИЕ

Общий подход

1. Среди грандиозных перемен, происшедших в нашем столетии, одними из самых масштабных и революционных, несомненно, стали перемены в сфере прав человека, где традиционное лидерство государства постепенно уступало место новому подходу, больше ориентированному на человека, чем на властные структуры. В реальной жизни легитимность последних по существу обусловлена тем, каким образом они позволяют отдельным людям и народам реально пользоваться своими основными правами и свободами.
2. Под этим углом зрения признание международного измерения прав человека и превращение человека в субъект международного права являются собой два величайших завоевания нашей эпохи и приносят этическое измерение в международно-правовые отношения. Однако в то же самое время, когда происходили эти нормативные нововведения, мир столкнулся со своего рода эпидемией чрезвычайных положений, которые, будучи чрезвычайно заразным заболеванием, подрывают демократические устои многих обществ, насаждаясь и навязываясь в странах почти всех континентов, особенно с 70-х годов.
3. Таким образом, во многих случаях чрезвычайные положения превращались в юридический инструмент, используемый в попытке придать видимость "законности" самым злостным нарушениям и злоупотреблениям. По сути дела практически ни один диктаторский режим нашего времени не избежал соблазна попытаться оправдать таким способом свой приход или свое пребывание у власти, равно как и свои репрессивные действия. Служа властям предрержащим, видные технократы-правоведы пытались выставить себя твердыми приверженцами "принципа" для предания видимости законности самому настоящему произволу.
4. Кроме того, столь стремительное распространение чрезвычайных положений происходило под знаком идеологической конфронтации времен взамен холодной войны и использовалось многими правительствами для борьбы с инакомыслием в своих собственных странах. Несогласные с политикой правительств все чаще выставлялись не в качестве законной оппозиции, а в качестве внутренних врагов или агентов иностранного врага, а следовательно, объявлялись элементами, создающими угрозу для безопасности страны. Наиболее извращенной формой такой концепции государства и осуществления властных полномочий стала так называемая "доктрина национальной безопасности", которая в некоторых регионах использовалась в качестве политического и идеологического обоснования самых зверских и отвратительных диктатур последних десятилетий.

5. Этот опыт свидетельствует о том, что во всех случаях объявление чрезвычайного положения или прямое применение мер такого рода было юридическим инструментом, к которому прибегали многие диктаторы для ущемления прав человека большинства населения и подавления любой политической оппозиции. В свою очередь, так называемая доктрина "национальной безопасности" и ее различные варианты (позднее она была осуждена Комиссией по правам человека как доктрина, противоречащая правам человека) по сути дела обеспечивала идеологический арсенал, используемый в попытке придать видимость законности такого рода поведению.

6. В этом контексте необходимо отметить колоссальное значение исследования, проведенного в 1982 году г-жой Николь Кестье 1/, в котором определены условия и предпосылки законного введения чрезвычайного положения и констатируется, что его надлежащее применение должно обеспечивать сохранение прав человека и демократических форм правления. Таким образом, речь шла о настоящей битве за право, навязанной теми, кто это право отрицает, в которой на карту было поставлено сохранение одного из самых ценных принципов современной юридической науки, каковым является верховенство права.

7. Несмотря на углубление осознания этого вопроса благодаря проведению исследования, еще предстояло преодолеть целый ряд препятствий на пути к достижению желанной цели защиты прав человека в условиях чрезвычайных положений. В несколько схематичном виде ограничимся здесь упоминанием двух из них, препятствий интерпретационного толка:

Первое, обусловленное ограничительной трактовкой международного наблюдения, связано с попытками ограничить действие прав человека ситуациями мира или спокойствия. Многие правительства понимали, что во время кризиса, когда на карту поставлена, к примеру, национальная безопасность или стабильность режима, органы власти должны ощущать себя свободными от любого контроля, будь то внутреннего или международного, с тем чтобы использовать любые средства и методы для выхода из кризиса.

Второе препятствие заключалось в тенденции прибегать к лживым и порочным утверждениям о том, что внутри страны ведется нетрадиционная и "нечистоплотная" война, что вынуждает власти приостановить осуществление прав человека и заявлять

1/ E/CN.4/Sub.2/1982/15.

на международной арене, что конвенции о международном гуманитарном праве к данному случаю не применимы, поскольку речь идет не о международном вооруженном конфликте и тем более не об объявленной войне. Так образовалась своего рода юридическая "пустошь", когда было позволено все, в том числе самое жестокое и отвратительное поведение и самые грубые нарушения прав человека.

8. К счастью, как показывает настоящее исследование, в последние годы ширится осознание того, что чрезвычайное положение – это институт правового государства и как таковое должно отвечать определенным условиям и требованиям, которые служат юридическими гарантиями сохранения прав человека в кризисных ситуациях. Кроме того, как о том свидетельствует работа Комитета по правам человека и региональных контрольных органов и деятельность Специального докладчика, международное наблюдение не только осуществляется, но и стало более тщательным именно в тех ситуациях, при которых, как это уже было известно, права человека оказываются наиболее уязвимыми и нуждаются в наибольшей защите. Функция международного наблюдения превратилась в вид деятельности, который не может быть поставлен под сомнение; поэтому можно говорить о его укреплении.

9. Наряду с этим, в юриспруденции наблюдательных органов был расширен круг прав, действие которых не может быть приостановлено, путем включения в него других прав, прямо не закрепленных в таком виде в международно-правовых документах.

10. Другое большое завоевание, о котором здесь необходимо упомянуть, заключается в согласовании и взаимодополняемости, которые признаются сегодня за нормами международного гуманитарного права и нормами международного права в области прав человека. Более того, другие органы со специальной компетенцией, такие, как МОТ, или общей компетенцией, такие, как Международный Суд, разработали схожую юриспруденцию, наметив тем самым своего рода свод международных норм и принципов, которые регламентируют чрезвычайное положение и стали юридической точкой отсчета для Специального докладчика.

11. Однако этот общий набросок был бы неполным без упоминания, пусть даже вкратце, о тревожном росте международных конфликтов в последнее время, путях их развития и их катастрофических последствиях для прав человека всего населения. Старые распри, которые, как нам казалось, были забыты, вспыхнули с новой силой и предстали перед нами в виде столь трагических событий, как это имело место в бывшей Югославии. Этнический фактор вкупе с другими факторами политического, экономического, исторического и культурного порядка подрывает хрупкие политические завоевания Африки, вызывая столкновения с катастрофическими последствиями, основными жертвами которых является гражданское население, и приводя к возрождению преступления геноцида. Кроме того, нищета, прежде всего в своих крайних проявлениях, а в ряде случаев и в виде обнищания средних классов, являет собой сегодня один из основных источников социальной и политической напряженности, как это имеет место в Албании и некоторых других

странах. В последнее время нищета превратилась в еще более мощный источник конфликтов, чем в предыдущее десятилетие, усиливая другие факторы, такие, как миграционное давление, незаконный оборот наркотиков, и терроризм, определяющие структурные причины новых явлений насилия. На каждом шагу эти явления приводят к объявлению в той или иной форме чрезвычайного положения или его применению де-факто, либо провоцируют вспышки широкомасштабного насилия. Безусловно, достижения в сфере защиты прав человека и регламентации чрезвычайных положений, равно как и в сфере международного наблюдения за их применением, все еще недостаточны для того, чтобы можно было отреагировать на эти новые вызовы. Поэтому в дополнение к осуществлению мер контроля необходимо устранять структурные причины конфликта, создавать механизмы, предотвращающие их возникновение, и подготовить документы для раннего оповещения с целью повышения эффективности действий.

Подоплека исследования

1. Включение этого пункта в повестку дня Организации Объединенных Наций и назначение Специального докладчика

12. Будучи глубоко обеспокоена той частотой, с которой некоторые страны применяют положения, касающиеся ситуаций, известных под названием осадного или чрезвычайного положения, тем, как оно применяется, будучи убеждена в том, что существует определенная связь между этим применением и ухудшением положения с правами человека в этих странах, Подкомиссия по предупреждению дискриминации и защите меньшинств в своей резолюции 10 (XXX) от 31 августа 1977 года просила Экономический и Социальный Совет через посредство Комиссии по правам человека санкционировать проведение подробного анализа этого вопроса. Именно тогда Организация Объединенных Наций впервые решила предпринять углубленное исследование этой темы 2/, поручив эксперту Подкомиссии г-же Николь Кестье эту задачу. Через несколько лет г-жа Кестье представила полный доклад по этому вопросу Подкомиссии на ее тридцать пятой сессии (E/CN.4/Sub.2/1982/15). Это исследование стало решительным шагом вперед в понимании данной темы, выявлении ее последствий для всей совокупности прав человека, и оно содержало, среди прочего, рекомендацию постоянно держать этот вопрос в поле зрения. В своей резолюции 1983/30 Комиссия постановила включить в свою повестку дня пункт, озаглавленный "Осуществление права на отступление, предусмотренного в соответствии со статьей 4 Международного пакта о гражданских и политических правах,

2/ См. резолюцию 10 (XXX) Подкомиссии, резолюцию 17 (XXXV) Комиссии и резолюцию 1979/34 Экономического и Социального Совета.

и нарушения прав человека", а несколько позже постановила рассматривать этот вопрос в качестве первоочередного в рамках пункта, озаглавленного "Отправление правосудия и права человека задержанных лиц: b) вопрос о правах человека и чрезвычайных положениях" 3/. В 1985 году в своей резолюции 1985/37 Экономический и Социальный Совет одобрил рекомендацию Комиссии и Подкомиссии о назначении одного из экспертов Подкомиссии г-на Леандро Деспуй Специальным докладчиком для дальнейшего рассмотрения этой темы.

2. Мандат Специального докладчика

13. С 1985 года первоначальный мандат Специального докладчика, в соответствии с которым он подготовил десять ежегодных докладов, включает в себя следующие задачи:

Составление и ежегодное обновление перечня стран, которые с 1 января 1985 года объявляли, продлевали или отменяли чрезвычайное положение;

изучение в ежегодных докладах вопросов соблюдения государствами внутренних и международных норм, гарантирующих законность чрезвычайного положения;

изучение последствий принимаемых правительствами чрезвычайных мер для прав человека;

представление рекомендаций по конкретным мерам, призванным гарантировать уважение прав человека в ситуациях осадного и чрезвычайного положения.

14. На основе обсуждений, состоявшихся в рамках Подкомиссии, и в ответ на непосредственные обращения Комиссии Специальный докладчик:

подготовил руководящие принципы 4/ разработки типового национального законодательства о чрезвычайном положении;

глубоко проанализировал вопрос расширения круга прав человека, осуществление которых не может приостанавливаться, в свете современной юриспруденции 5/;

3/ См. резолюцию 1987/25 Подкомиссии.

4/ Документ E/CN.4/Sub.2/1991/28/Rev.1, приложение I. В настоящем докладе некоторые из норм были обновлены.

5/ E/CN.4/Sub.2/1995/20.

оказывал техническую помощь государствам, обратившимся с такими просьбами (Парагвай, Российская Федерация, Колумбия и т.д.) в рамках программы технического обслуживания Центра по правам человека и других органов.

15. Специальный докладчик также отреагировал на различные просьбы об оказании консультативных услуг, поступившие от различных международных организаций.

16. По завершении 12 лет непрерывной работы Подкомиссия просила Специального докладчика помимо обновления ежегодного перечня представить свои окончательные выводы по вопросу о защите прав человека во время чрезвычайных положений. Речь идет об обновлении элементов, содержащихся в докладе г-жи Кестье, в стремлении проанализировать эволюцию международных норм в этой сфере на основе деятельности международных контрольных органов, опыта самого Специального докладчика, практики государств и рассмотрения этой темы Комиссией и Подкомиссией. Кроме того, Подкомиссия просила Специального докладчика представить конкретные рекомендации о том, каким образом этот вопрос следует рассматривать в будущем б/.

3. Цель настоящего исследования

17. В соответствии с этим мандатом настоящее исследование ставит перед собой следующие цели:

проанализировать изменения в сфере международного надзора в кризисных ситуациях;

выяснить, каким образом различные прецеденты, установленные органами международного контроля, и непосредственная практика Специального докладчика способствовали консолидации определенных критериев и принципов, регулирующих чрезвычайные положения;

охарактеризовать позитивное воздействие надлежащего применения норм, регулирующих чрезвычайное положение, и, наоборот, отрицательные последствия его неправильного применения для прав человека и мира;

представить Подкомиссии и Комиссии наиболее полную возможную панораму существующей ныне ситуации в области применения чрезвычайных положений путем анализа перечня государств, в которых с 1 января 1985 года объявлялось, продлевалось или отменялось чрезвычайное положение;

б/ См. резолюцию 1996/30 Подкомиссии и решение 1997/110 Комиссии по правам человека.

представить рекомендации с целью улучшения в будущем деятельности государств и различных органов Организации Объединенных Наций в этой области.

4. Источники полученной информации

18. С целью подготовки своих ежегодных докладов и настоящего исследования Подкомиссия просила Специального докладчика пользоваться достоверной информацией из любых источников. Подробный перечень источников информации и описание методологии подготовки ежегодного перечня государств, в которых объявлялось, продлевалось или отменялось чрезвычайное положение, содержатся в введении к этому документу (E/CN.4/Sub.2/1997/19/Add.1). В рамках настоящего исследования основными источниками информации являлись:

ответы самих государств на запросы Специального докладчика;

комментарии и замечания Специального докладчика в его предыдущих докладах;

прецеденты, установленные наблюдательными органами с универсальной или региональной компетенцией, в частности Комитетом по правам человека Организации Объединенных Наций, Комиссией и Европейским судом по правам человека, Комиссией и Межамериканским судом по правам человека, Африканской комиссией по правам человека и народов;

специализированные учреждения Организации Объединенных Наций, в частности МОТ и его Комитет по свободе ассоциаций, а также Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций, ЮНЕСКО, ФАО и ВОЗ;

юриспруденция Международного Суда;

прецеденты, установленные другими недоговорными органами, такими, как Комитет по правам человека парламентариев Межпарламентского союза;

компетентные неправительственные организации, которые с самого начала способствовали деятельности Специального докладчика.

19. Пользуясь случаем, Специальный докладчик выражает свою признательность всем этим источникам информации, и прежде всего государствам, которые посредством более 200 сообщений постоянно способствовали его деятельности, доказывая тем самым свой интерес к этой работе и ее важное значение.

5. Терминология

20. В этом исследовании используется выражение "чрезвычайное положение" по причине его юридической четкости и его широкого употребления в современной юридической науке. Кроме того, это выражение охватывает совокупность ситуаций, описываемых с помощью терминов: "чрезвычайное состояние", "осадное положение", "особое положение", "особый режим", "состояние гражданской войны", "приостановление гарантий", "военное положение", "кризисные полномочия", "особые полномочия", "комендантский час" и т.д., – вместе со всеми другими мерами правительств, которые влекут за собой ограничение прав человека и отменяют режим, который действует в обычное время.

6. Юридическая основа

21. Для выполнения своего универсального мандата Специальный докладчик за 12 лет работы смог определить общую юридическую основу регламентации данного вопроса, состоящую в первую очередь из положений международных договоров, касающихся чрезвычайного положения, включая статью 4 Международного пакта о гражданских и политических правах и прецеденты, установленные его контрольным органом – Комитетом по правам человека.

22. Поскольку статья 4 Пакта содержит положения, во многом схожие с положениями статьи 27 Американской конвенции и статьи 15 Европейской конвенции о правах человека ^{7/} на практике юриспруденция и практика их соответствующих контрольных органов обогащают юриспруденцию и практику Комитета, и наоборот.

23. Эту юридическую основу дополняют различные прецеденты других органов международного наблюдения, которые принимали решение по этим вопросам и в целом подтверждали вышеупомянутые прецеденты, а в некоторых случаях дополняли их. Мы

^{7/} Тем не менее многие важные договоры о правах человека содержат оговорку о приостановлении действия прав, в том числе Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, конвенции МОТ № 29, 87, 98 и 105 о принудительном труде и упразднении принудительного труда, свободе ассоциации и защите права на организацию, Конвенция о статусе беженцев 1951 года, Конвенция о правах ребенка 1989 года, Африканская хартия прав человека и народов и, конечно же, различные конвенции о международном гуманитарном праве, поскольку они должны действовать в чрезвычайных ситуациях.

имеем в виду, в частности, прецеденты, установленные Комитетом против пыток Организации Объединенных Наций, Комитетом по вопросу о свободе ассоциации МОТ и самим Международным Судом.

24. Исходя из этого, Специальный докладчик разработал своего рода международный стандарт норм и принципов, применимых к чрезвычайным ситуациям 8/, который послужил отправной точкой в его работе как по вопросам международного наблюдения, так и оказанию государствам по их просьбе консультативной помощи в разработке их внутреннего законодательства (Парагвай, Российская Федерация, Колумбия и т.д.).

25. Кроме того, на этой основе и при помощи группы специалистов он начал подготовку руководства по разработке национальных норм.

26. Эта совокупность норм и принципов, применимых в чрезвычайных ситуациях, является тем более важной и универсальной, если учесть, что она является итогом 12-летней работы с участием государств, межправительственных организаций, НПО, а также экспертов Подкомиссии и членов Комиссии, которые из года в год вносили свой вклад в их формирование путем рассмотрения различных ежегодных докладов. Специальный докладчик использовал также принципы, намеченные г-жой Николь Кестье, которой он хотел бы выразить свою признательность.

г. ЭВОЛЮЦИЯ МЕЖДУНАРОДНОЙ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

А. От абсолютного суверенитета государств к признанию индивида как субъекта международного права

27. В свете важных перемен, которые произошли за последние 50 лет в сфере прав человека, едва ли стоит удивляться тому, что до самого недавнего времени и на протяжении почти всей истории человечества, суверены (монархи, императоры и т.д.) и позднее государства являлись носителями абсолютной власти в деле установления прав своих подданных и создания внутренних механизмов для их защиты. Лишь только в последнем столетии, и особенно после второй мировой войны, права человека приобрели международное измерение благодаря включению соответствующих норм в самые

8/ На основе принципов, которые были разработаны г-жой Кестье в ее докладе в 1982 году и одобрены Комиссией по правам человека.

разнообразные договоры и конвенции регионального и универсального характера, в результате чего современное международное публичное право стало одной из наиболее динамичных и революционных отраслей юридической науки. Таким образом, признание индивида в качестве субъекта международного права служит наглядным свидетельством глубоких преобразований, происшедших не только в сфере международно-правовых отношений, но и в сфере международных отношений в целом.

28. В настоящее время понятие "невмешательства во внутренние дела" стало менее жестким и теряет легитимность, когда речь заходит о достоинстве человека. Наиболее убедительным доказательством этого утверждения является императивный (*erga omnes*) характер обязательств, вытекающих из договоров и конвенций о правах человека. Необходимо отметить, что их нормы применяются ко всем и налагают двойное обязательство: выполнять конвенцию самому и требовать ее выполнения другими. Вне всяких сомнений, это является подлинным завоеванием борьбы за универсальное применение прав человека, которое высвечивает этическое измерение, привнесенное в современные международные отношения этими договорами.

29. Важно отметить, что конвенции о правах человека не регулируют взаимоотношения между государствами, а превращают в главный объект защиты самого человека, создавая своего рода "международный публичный порядок", центром которого впервые стал человек, а не государство.

30. Таким образом, в сознании народов и правительств постепенно крепнет понимание того, что авторитет страны зависит не только от ее экономической или военной мощи, но и от того, насколько полно в ней обеспечивается осуществление прав человека и основных свобод ее граждан.

В. Важные сдвиги в сфере международного наблюдения

31. Разумеется, эти коренные перемены шли непросто и прокладывали себе дорогу в чрезвычайно неблагоприятном международном окружении эпохи "холодной войны" и времени, когда так называемая "доктрина национальной безопасности" была принята на вооружение многими развивающимися странами и почти всеми странами американского континента. Как известно, в конце 70-х годов, когда Комитет по правам человека приступил к своей деятельности и другие региональные контрольные органы активизировали свои усилия, мир столкнулся с настоящей эпидемией чрезвычайных положений. В Латинской Америке, например, такого рода меры были приняты более двух третей стран.

32. Это объясняет, почему поначалу успехи, достигнутые в сфере международного наблюдения, не пользовались в кризисных ситуациях такой же поддержкой, какую они имели в обычное время. В этом смысле главное препятствие носило квазиинтерпретационный характер, ибо всякий раз при осуществлении наблюдательной деятельности на международном уровне некоторые правительства все настоятельнее

выдвигали тезис о неуместности такого наблюдения, по крайней мере в тот период, пока страна сталкивается с чрезвычайным положением 9/. Таким образом, при возникновении кризисной ситуации лишь правительства были в состоянии оценить степень ее тяжести, возможность ее преодоления и характер необходимых мер. В этом контексте утверждалось, что любой внешний контроль был бы не только неуместным, но и мог бы привести к обратным результатам, ослабив защитные механизмы государства.

33. К счастью, восторжествовал противоположный критерий, в результате чего поощрение на международном уровне наблюдательной деятельности в области прав человека только в обычных ситуациях и одновременно с этим отрицание ее действенности в периоды кризиса и нестабильности стало восприниматься как односторонний и даже вызывающий подход, поскольку известно, что именно в такого рода ситуациях все чаще происходят наиболее грубые нарушения прав человека и основных свобод. Вместо этого, как мы убедимся в рамках настоящего исследования, наблюдение в кризисных ситуациях не только стало осуществляться, но и постепенно становится более строгим.

C. Ситуации, которые оправдывают объявление чрезвычайного положения

34. Не выделяя и не исключая ни одну конкретную ситуацию, настоящее исследование касается всех чрезвычайных ситуаций, которые возникают в результате серьезного кризиса, затрагивающего все население и ставящего под угрозу само существование общности, организованной на базе государства. Как мы увидим позднее, по существу именно такое толкование в наибольшей степени приближает нас к понятию "угрозы для общества" или "чрезвычайного положения", содержащемуся в статьях 4, 15, 27 соответственно Международного пакта о гражданских и политических правах, Европейской конвенции и Американской конвенции о правах человека, в качестве предпосылки или предварительного условия для введения чрезвычайного положения. Таким образом, международная война, а также внутренние вооруженные конфликты, равно как и обострение напряженности и внутренние волнения, обусловленные политическими, экономическими, социальными или культурными факторами, когда они сопровождаются столкновениями, актами насилия, вандализмом, межэтнической конфронтацией, террористическими актами и т.д., создавая непосредственную или, по крайней мере, неминуемую опасность для всего общества, представляют собой "угрозу для общества" или "чрезвычайное положение" в том смысле, в котором оба эти термина употребляются в вышеупомянутых международных договорах.

9/ В этой связи уместно напомнить о спорах, которые велись по этому поводу в рамках Комиссии по правам человека и Подкомиссии в 70-е годы, когда большинство авторитарных режимов того времени выступали против международного наблюдения в любых его формах. Позднее, когда оно все же было организовано, эти правительства подчеркивали необходимость ограничить его ситуациями мира и спокойствия.

35. Такое толкование было уточнено в ходе обсуждений при разработке статьи 4 Международного пакта о гражданских и политических правах, когда из числа оснований для объявления чрезвычайного положения не исключались стихийные и природные бедствия (землетрясения, циклоны и т.д.), если они приобретают такие масштабы, которые создают угрозу для всего общества. Наконец, необходимо отметить, что тот факт, что в Международном пакте о гражданских и политических правах в отличие от статьи 15 Европейской конвенции и статьи 27 Американской конвенции война не причисляется к возможным основаниям для введения чрезвычайного положения, не означает, что она исключается из этих оснований. Доказательством тому служит то, что во время подготовки статьи 4 Пакта до 1952 года в оригинальных текстах содержалось упоминание войны, но оно было исключено в пользу родового понятия "чрезвычайного положения", с тем чтобы не создавать впечатления, будто бы Организация Объединенных Наций узаконивает войну или, по крайней мере, считает ее приемлемой.

D. Основания для объявления чрезвычайного положения

36. Поскольку речь идет о юридическом акте, объявление чрезвычайного положения должно быть мотивированным, другими словами, должно содержать в числе других элементов четкое объяснение вызвавших его мотивов. Как известно, международное право не содержит исчерпывающего перечня оснований, оправдывающих такое объявление, и ограничивается лишь констатацией того, чтобы возникший кризис носил исключительный характер. Поэтому основания, приведенные правительствами в своих сообщениях Специальному докладчику, весьма различаются между собой и порой носят слишком общий характер, хотя во всех случаях упоминается угроза для государства, его институтов и/или населения. В качестве иллюстрации упоминаются следующие мотивы: угроза для безопасности государства, для публичного порядка, для действия конституции и демократических институтов, существование актов насилия, подрывная деятельность или терроризм, вандализм, нападение извне или его угроза, внутренние мятежи или восстания, попытка государственного переворота, убийство руководителей правительства и т.д. Также часто упоминается необходимость противодействовать общенациональным катастрофам, стихийным бедствиям (особенно землетрясениям, циклонам и т.д.) или антропогенным катастрофам. Все чаще упоминаются этнические вопросы и/или внутренние беспорядки в результате обострения социальной напряженности под воздействием экономических факторов, связанных с нищетой, обнищанием или утратой социальных льгот крупными группами населения.

E. Нормы, применимые к чрезвычайным положениям

37. Обеспечение юридической регламентации кризисных ситуаций по существу входит в задачу двух отраслей международного публичного права, а именно: международного права в области прав человека и международного гуманитарного права. Первого это касается в смысле регламентации норм, которые должны применяться в ситуации, когда кризис приобретает настолько серьезные масштабы, что это создает реальную угрозу для всего

общества, и второго – если конфронтация затрагивает два государства или имеет место борьба народа за осуществление своего права на самоопределение (международная война), либо если вооруженные действия внутри страны приобретают настолько серьезный характер, что кризис перерастает во внутренний вооруженный конфликт.

38. Говоря вкратце, с точки зрения международного гуманитарного права (задача которого непосредственно и заключается в регламентации чрезвычайных положений), можно выделить как минимум три различных гипотезы, а именно:

международная война (будь то межгосударственная война или национально-освободительная война), во время которой действует большинство его норм, и особенно нормы, содержащиеся в двух Гаагских конвенциях 1899 и 1907 годов и четырех Женевских конвенциях 1949 года и их Дополнительного протокола I;

внутренний вооруженный конфликт "высокой интенсивности" (существование которого предполагает определенную степень организованности повстанческих групп и их контроль над частью территории), в случае чего применяются нормы, содержащиеся в Дополнительном протоколе II к четырем Женевским конвенциям 1949 года; и, наконец,

внутренний вооруженный конфликт "относительной интенсивности" (если интенсивность вооруженных действий и организованность их участников не достигает уровня, требуемого вышеупомянутым протоколом), в случае чего вступает в действие положение, предусмотренное в общей статье 3 четырех Женевских конвенций.

39. С точки зрения применения международного права в области прав человека понятия "чрезвычайных положений" или "угрозы для общества", содержащееся в Международном пакте о гражданских и политических правах и в других международных документах, охватывает как вооруженные конфликты (внутренние и международные), так и ситуации внутренней напряженности или беспорядков, сопровождающихся актами насилия или конфронтации, которые оправдывают введение чрезвычайного положения, но при которых интенсивность враждебных действий не позволяет квалифицировать кризис в качестве "вооруженного конфликта", как это предусмотрено в Дополнительном протоколе I к четырем Женевским конвенциям и в общей статье 3 этих Конвенций.

F. Взаимодополняемость норм, регулирующих кризисные ситуации

40. Как мы можем убедиться, права человека отличаются от международного гуманитарного права не по своей общей защитной функции, а по тем противонаправленным путям, по которым шел их соответствующий ход развития. Поначалу права человека

защищались исключительно на внутригосударственном уровне, но их осуществление постепенно росло вплоть до выхода во второй половине этого столетия на международный уровень. И наоборот, международное гуманитарное право появилось для регламентации вооруженных конфликтов на международном уровне и оно постепенно распространялось на национальную сферу, включая внутренние вооруженные конфликты 10/.

41. Таким образом, в мирное и обычное время используется критерий неограниченного осуществления прав человека. Если же мы сталкиваемся с кризисной ситуацией, которая не является по своему характеру вооруженным конфликтом, но создает "угрозу для общества", т.е. создает серьезную угрозу для всего населения, то в этой ситуации может вводиться чрезвычайное положение. Если же кризис приобретает характер внутреннего или международного конфликта, то в этом случае и одновременно с применением внутренних или международных норм, обеспечивающих защиту прав человека в чрезвычайных ситуациях, в действие – на согласованной и взаимодополняемой основе – вступают защитные нормы международного гуманитарного права.

G. Обоснование чрезвычайных положений

42. На практике все юридические системы мира предусматривают возможность принятия специальных мер для преодоления кризисных ситуаций. Это объясняет, почему во внутригосударственном праве (вне зависимости от его теоретического фундамента) и в международном праве признается, что в таких обстоятельствах компетентные власти могут приостановить осуществление некоторых прав с единственной целью восстановления нормальной жизни и гарантирования наиболее основополагающих прав человека. Эта последняя цель может показаться парадоксальной – и в известной мере она таковой является, – поскольку речь идет о юридической возможности приостановления осуществления некоторых прав в качестве единственного средства эффективного обеспечения наиболее основополагающих из них. Так, например, вполне оправданно и даже целесообразно временно приостановить осуществление свободы передвижения в зоне боевых действий или стихийного бедствия, такого, как землетрясение, в интересах гарантирования права на жизнь, которое в этих двух ситуациях находится под явной и непосредственной угрозой.

10/ Более того, в соответствии со своим статутот Международный комитет Красного Креста может предлагать свои услуги сугубо гуманитарного характера, например, по посещению задержанных, даже в таких ситуациях, которые не носят характера вооруженного конфликта, но в результате серьезных нарушений внутреннего публичного порядка приводят к арестам по причинам национальной безопасности.

43. Эта логика, как мы увидим ниже, служит главным обоснованием чрезвычайного положения, как оно регламентируется современным международным правом, и определяет защитный и нерепрессивный характер его оснований. Уже во внутригосударственном праве эти основания обычно связываются с защитой конституции, важнейших институтов государства и т.д., которые несут ответственность за гарантирование свободы и безопасности всех граждан 11/. В этом смысле понятие законной обороны "важнейших институтов государства" или "конституции, осуществление которой в данное время находится под угрозой в результате внутренних беспорядков или нападения извне", что "создает опасность для осуществления прав человека населением" и т.д., - представляет собой достаточно распространенную формулировку большинства конституций, разработанных на протяжении двух последних столетий.

44. Сохранение защитной функции наиболее основополагающих прав человека вместе с охраной обеспечивающих их институтов в качестве мотива для временного приостановления некоторых прав и свобод объясняют, почему различные органы международного контроля все шире связывают применение этой исключительной меры с защитой демократии, понимаемой не только как определенная политическая организация, любые посягательства на которую являются незаконными, но и как система, которая "устанавливает нерушимые границы постоянного действия некоторых основополагающих прав человеческой личности".

Н. Юридическая природа

45. В свете вышеизложенного решающее значение приобретает нахождение надлежащего места для этого института в правовом пространстве и развенчание ошибочных концепций, которые отождествляют чрезвычайное положение с безграничной властью в кризисных ситуациях. Однако, поскольку речь идет о юридическом институте, применение этой меры не только обусловлено существованием чрезвычайной ситуации серьезного характера, которая затрагивает все население, но и должно соответствовать конкретным требованиям, каковыми являются, например, официальное объявление чрезвычайного положения, соразмерность принимаемых мер и т.д., т.е. элементам, определяющим его законность. В конечном итоге эти требования, помимо наложения конкретных ограничений на осуществление чрезвычайных мер или применение так называемых "кризисных полномочий", на практике служат прямо или косвенно юридическими гарантиями сохранения действительности прав человека в этих обстоятельствах.

11/ Еще римляне, которые, впрочем, злоупотребляли институтом, который перерос в то, что сегодня называется чрезвычайным положением, подчеркивали, что "основой диктатуры (предоставления чрезвычайных полномочий) может быть лишь защита республики, а не ее уничтожение".

46. Исторически первой и, пожалуй, самой важной гарантией является изначальное установление правил игры, т.е. "предвидении непредвидимого". Одна из самых сложных задач законодателя, несомненно, состоит в том, чтобы заранее разработать правила, которыми будет руководствоваться власть при преодолении кризиса.

47. В целом заблаговременное установление соответствующих юридических норм самим правовым государством (в известной степени эти нормы сохраняются про запас в обычное время) служит для нас показателем юридической природы чрезвычайных положений. Поэтому вне зависимости от политического или иного значения, которое придается этому институту как экстремальному правовому средству, он не может не регламентироваться своими собственными правилами и принципами.

48. В этой связи Межамериканский суд по правам человека в своем консультативном заключении ОС-8/87 ясно заявил о том, что хотя приостановление гарантий представляет собой исключительную ситуацию, это не означает, что оно "влечет за собой временное приостановление действия права или позволяет правительствам действовать в обход закона, которому они в любое время должны подчиняться". Он также констатировал, что "принцип законности, демократические институты и правовое государство неотделимы друг от друга" 12/.

II. НОРМЫ И ПРИНЦИПЫ, РЕГЛАМЕНТИРУЮЩИЕ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

49. В настоящей главе в виде заголовков или принципов сформулированы те условия, которым должны отвечать чрезвычайные положения, для того чтобы соответствовать международным нормам и юридическими основам, используемым Специальным докладчиком при выполнении своей наблюдательной функции.

A. Принцип законности

50. Это требование, обусловленное самой природой института правового государства, каковым является чрезвычайное положение, предусматривает:

необходимость заблаговременного установления норм, которые его регулируют;

12/ В своем труде *The International Law of Human Rights and State of Exception with special reference to the preparatory works and the case-law of the international monitoring organs*, 1996 г-жа А.Л. Свенссон-Маккарти заявляет, что "понятие демократического общества, присущее международному праву прав человека и служит объективным параметром, определяющим законность и необходимость таких ограничений".

существование внутренних и международных механизмов контроля, удостоверяющих его соответствие этим нормам.

51. Изначально этот принцип действовал только на уровне внутреннего законодательства, однако сегодня он приобрел универсальное применение ввиду присоединения большого числа государств к Международному пакту о гражданских и политических правах и Американской и Европейской конвенциям о правах человека, а также того, что мандат Специального докладчика охватывает все государства – члены Организации Объединенных Наций, в том числе те из них, которые не являются участниками вышеупомянутых документов.

52. С тем чтобы обеспечить надлежащую регламентацию этого принципа, Специальный докладчик в качестве типовой нормы предлагает следующее:

Чрезвычайное положение может объявляться или продлеваться только в соответствии с конституцией или основным законом или обязательствами, налагаемыми в этой области международным правом. Для этого государства должны привести свое внутреннее законодательство в соответствие с международными нормами и принципами, определяющими законность чрезвычайного положения. Для исключения возможности реформирования законодательства в обход этих требований регламентация чрезвычайного положения должна осуществляться на конституционном уровне и охватывать все исключительные ситуации (как бы они ни назывались), влекущие любое ограничение осуществления прав человека.

В. Принцип объявления

53. Речь идет о формальном требовании, заключающемся в необходимости предварить введение чрезвычайного положения публичным актом в виде официального объявления. Это обусловлено республиканской формой правления (*res-publica*) и имеет своей целью избежать введения чрезвычайного положения де-факто.

54. Смысл объявления заключается в том, чтобы соответствующему населению были точно известны материальные, территориальные и временные рамки применения чрезвычайных мер и их воздействие на осуществление прав человека. Нельзя допустить ситуацию, при которой население оставалось бы в неведении относительно существования кризисной ситуации и тем более существования ограничений на осуществление его собственных прав.

55. С другой стороны, объявление чрезвычайного положения как юридическое требование является не только непременным условием его законности, но и подлежит подтверждению со стороны компетентного национального органа.

56. Хотя статья 4 Пакта является единственным положением, где непосредственно говорится о его объявлении в качестве официального акта, региональные контрольные органы также считают это требование обязательным. Так, например, в деле Кипр против Турции 13/ Европейская комиссия считала, что для использования права на отступление, предусмотренного статьей 15 Европейской конвенции, соответствующее государство должно продемонстрировать наличие официального объявления. В свою очередь Комитет по правам человека с самого начала своей деятельности неоднократно обращал внимание правительств на несоблюдение этого требования. Так, например, при рассмотрении первого периодического доклада Суринама представитель этой страны признал перед экспертами Комитета существование чрезвычайного положения де-факто в связи с государственным переворотом 1980 года, тогда как ни осадное положение, ни особое положение официально не объявлялось 14/. Что же касается Специального докладчика, то он, как этого видно из ежегодного перечня, неоднократно высказывал такого рода замечания, включая в категорию стран, в которых существует чрезвычайное положение де-факто, те страны, которые приняли исключительные меры без выполнения формального требования об официальном объявлении. Например, он высказал такого рода замечания вместе с Комитетом по правам человека в отношении Того, Ливана, Намибии и Южной Африки до перемен, происшедших в этих странах.

57. С целью обеспечить надлежащую регламентацию этого принципа Специальный докладчик предлагает следующую типовую норму:

Законодательство должно предусматривать, что объявление чрезвычайного положения является недействительным без его подтверждения либо национальной законодательной властью, либо другим компетентным конституционным органом, в сжатые сроки, предусмотренные законом. Кроме того, закон должен обеспечивать гарантии деятельности контрольных органов в кризисных ситуациях.

58. Особенно важным представляется осознание взаимодополняемости этого принципа и принципа законности, поскольку ссылка на чрезвычайное положение "о наличии которого официально объявляется" в статье 4 Международного пакта о гражданских и политических правах (она была включена в текст по инициативе Франции) также имеет своей целью

13/ Quejas (requête) No. 6780/74 y 6950/75, Informe del 10 de julio de 1976, parr. 527.

14/ Официальные документы Генеральной Ассамблеи, тридцать пятая сессия, Дополнение № 40 (A/35/40), пункт 297.

обеспечить, чтобы признание права на приостановление обязательств, вытекающих из Пакта, не использовалось в оправдание нарушения конституционных юридических норм, касающихся чрезвычайных положений 15/.

С. Принцип уведомления

59. В отличие от объявления, которое, будучи мерой оповещения, главным образом имеет своей целью информирование национальной общественности, уведомление конкретно затрагивает международное сообщество. Его адресатами являются:

другие государства-участники, если речь идет о какой-либо конвенции;

все государства – члены Организации Объединенных Наций, если речь идет о деятельности Специального докладчика.

60. Основная цель этой акции заключается в выполнении обязательства всех государств – участников конвенции по оповещению других государств-участников о временной невозможности выполнения определенных обязательств, предусматриваемых этой конвенцией. Иными словами, нормой является выполнение принятых обязательств – в данном случае неограниченное уважение всех прав, признанных соответствующим договором, а в случае временной неспособности делать это об этом необходимо проинформировать другие государства через депозитария договора, т.е. Генерального секретаря Организации Объединенных Наций в случае Международного пакта о гражданских и политических правах или Генерального секретаря Организации американских государств и Генерального секретаря Совета Европы в случае двух соответствующих региональных конвенций.

61. В таком сообщении, которое должно представляться незамедлительно, необходимо прямо перечислить положения, применение которых приостанавливается, и мотивы приостановления. Государство обязано также аналогичным образом уведомлять об отмене чрезвычайного положения.

62. Хотя речь идет о формальном требовании, такое уведомление выполняет чрезвычайно важную роль в качестве требования, выполнение которого позволяет государствам пользоваться положениями об ограничении прав, которое в исключительных обстоятельствах и на временной основе допускается международным правом. Таким образом, страна,

15/ См. обзор работы по подготовке Международного пакта о гражданских и политических правах, составленный Генеральным секретарем, документ A/2929(1955), пункт 41, цит. по O'Donnell, Commentary to the Siracusa Principles, пункты 25 и 26.

которая объявила чрезвычайное положение, пусть даже в соответствии с национальными нормами, но не сделала при этом такого извещения, не может ссылаться на международном уровне на свое право приостановить действие некоторых гарантий в исключительных обстоятельствах.

63. Этот критерий неоднократно подтверждался Комитетом по правам человека. Так, например, при рассмотрении дополнительного доклада, представленного в 1980 году Колумбией, страной, которая не представила извещения об объявлении осадного положения в 1976 году, эксперты, потребовав соответствующих разъяснений, заявили правительству, что "на право на отступление нельзя ссылаться на международной арене, если государство-участник, прибегающее к нему, не выполнило своего обязательства по уведомлению других государств-участников о положениях, действие которых приостанавливается, равно как и об их охвате и необходимости в них". Аналогичным образом, в отношении Египта Комитет выразил сожаление по поводу того, что правительство этой страны "не информировало через Генерального секретаря другие государства - участники Пакта о положениях, от которых было произведено отступление, и о причинах, почему это было сделано, что конкретно требуется в пункте 3 статьи 4 Пакта" 16/. Сходным образом Комитет сформулировал свои замечания по поводу невыполнения этого требования властями Камеруна (речь идет о чрезвычайном положении, введенном в 1992 году в связи с событиями в северо-западных районах страны) и Того (речь идет о введении комендантского часа в переходный период в апреле и ноябре 1991 года) 17/.

64. За пределами положений общего договорного права, но в то же время в рамках системы Организации Объединенных Наций принимаются различные резолюции, обязывающие государства информировать Специального докладчика об объявлении, продлении или прекращении действия чрезвычайного положения. Мандат Специального докладчика предусматривает право обращаться с запросом к государствам, не выполняющим данного требования, устанавливая тем самым процедуру противоречивого характера, которая могла бы послужить основанием для открытого обсуждения в рамках Подкомиссии или Комиссии по правам человека.

65. Специальный докладчик обычно направляет вербальную ноту всем государствам с просьбой представить, насколько это возможно, исчерпывающую информацию о введении ими в той или иной форме чрезвычайного положения, и в случае получения утвердительного ответа он запрашивает данные, касающиеся: а) применяемого в данном

16/ Официальные документы Генеральной Ассамблеи, сорок восьмая сессия, Дополнение № 40 (А/48/40), пункт 690.

17/ Официальные документы Генеральной Ассамблеи, сорок девятая сессия, Дополнение № 40 (А/49/40), пункты 189 и 253, соответственно.

случае законодательства с указанием конституционных положений, служащих основанием для объявления такого чрезвычайного положения, а также любую другую информацию правового или фактического характера, которая позволила бы оценить законность соответствующих мер; и b) сферы действия принимаемых мер и их влияния на осуществление прав человека.

66. Как правило, правительство выполняет эту просьбу. В том случае, если Специальный докладчик узнает о факте введения чрезвычайного положения из прессы или от той или иной неправительственной организации, он обращается к правительству соответствующей страны с просьбой представить свои разъяснения и подробную информацию, указывая при этом источник полученных им данных. Как правило, данная процедура является достаточно эффективной, хотя в ряде случаев она может потребовать интенсивной переписки. Публикация ежегодного перечня и его рассмотрение в рамках Подкомиссии и Комиссии по правам человека позволяет правительствам внести дополнительные разъяснения по поводу точности информации, содержащейся в таком перечне.

67. Так, например, когда Специальный докладчик, действуя на основании информации, полученной им от неправительственных источников, включил в ежегодный перечень одну из стран, которая позднее опровергла полученные данные, данная страна – в данном случае Республика Корея – была исключена из перечня 18/. Вместе с тем следует отметить, что во всех других случаях, когда источником информации служили не сами правительства соответствующих стран, они, как правило, прямо или косвенно подтверждали информацию, содержащуюся в перечне и являющуюся объектом открытого рассмотрения.

68. В целях надлежащего применения данного принципа Специальный докладчик предлагает соблюдать следующие положения:

В решении об объявлении чрезвычайного положения должны указываться:

- i) обстоятельства, послужившие основанием для принятия данного решения (т.е. "исключительная ситуация", являющаяся оправданием для введения чрезвычайного положения);
- ii) территория, на которую распространяется действие чрезвычайного положения;

18/ Последующее включение Республики Корея в доклад 1997 года основывается на информации о поощрении и защите права на свободное выражение своего мнения, полученной Специальным докладчиком после его посещения данной страны (см. документ E/CN.4/1996/39/Add.1, пункт 21).

- iii) период действия чрезвычайного положения;
- iv) меры, принимаемые в рамках чрезвычайного положения;
- v) положения Конституции или Основного закона и национального законодательства, равно как и обязательства в соответствии с международным правом, которые затрагиваются данными мерами.

В самом национальном законодательстве должно предусматриваться, что факт объявления чрезвычайного положения с указанием всех вышеперечисленных элементов незамедлительно доводится до сведения всех соответствующих международных органов.

D. Временный характер чрезвычайного положения

69. Главная цель данного принципа, заложенного в самой основе чрезвычайного положения, состоит в том, чтобы обеспечить ограниченность данной акции по времени и избежать нежелательного продления данного положения на неограниченный срок. В статье 27 Американской конвенции особо отмечается, что соответствующие меры должны приниматься "на такой период времени, в какой это требуется остротой положения".

70. Анализ европейской юриспруденции (например, дело Lawless) свидетельствует о том, что принцип временности достаточно четко выражен в рамках прецедентов в деятельности органов международного контроля. Так, например, Специальная рабочая группа по расследованию положения в Чили (созданная в рамках Комиссии по правам человека для анализа положения в области прав человека в этой стране в период действия режима Пиночета) неоднократно отмечала ^{19/}, что, хотя осадное положение в этой стране было отменено, правительство продолжало применять – без каких-либо объективных на то причин – меры, допустимые лишь в условиях чрезвычайного положения, оправдывая это сохранением в стране чрезвычайной ситуации. В этой связи Комитет по правам человека при рассмотрении первого доклада, представленного Чили в соответствии со статьей 40 Пакта, счел недостаточной информацию, представленную правительством, на том основании, что сообщенные им сведения не касались последствий чрезвычайного положения для всей совокупности прав, закрепленных в Пакте. В обоснование своей просьбы о представлении дополнительного доклада Комитет заявил, что "допускаемые

^{19/} См. документы A/33/331 и E/CN.4/1310.

Пактом ограничения по своему характеру ограничены по времени и территории, в то время как в Чили они приобрели характер институциональных ограничений, действующих на территории всей страны в течение неопределенного периода времени" 20/.

71. Подчеркивая временный характер чрезвычайного положения, Комитет по правам человека в своем Замечании общего порядка № 5 в соответствии со статьей 4 Пакта отмечал, что обязательства незамедлительно информировать другие государства-участники о правах, действие которых было приостановлено, включают необходимость указания причин, обусловивших эту меру, и дату прекращения данного положения.

72. Интересно отметить, что Межамериканская комиссия по правам человека еще до вступления в силу Американской конвенции о правах человека, основываясь на положениях Американской декларации прав и обязанностей 1948 года, уже тогда отмечала необходимость соблюдения в различных ситуациях принципа временного характера, подвергнув критике "рутинный" характер введения чрезвычайного положения в таких странах, как Гаити (специальный доклад 1979 года) и Парагвай (посещение страны в 1965 году и специальный доклад 1978 года). При этом она рекомендовала прекратить действие чрезвычайного положения в Уругвае (ежегодный доклад 1980 года) и Аргентине (специальный доклад 1980 года). В последнем случае она просила правительство "рассмотреть возможность прекращения действия осадного положения с учетом того, что в соответствии с неоднократными заявлениями правительства Аргентины причин, обусловивших его объявление, более не существует".

73. Со своей стороны Комитет по правам человека парламентариев Межпарламентского союза в 1978 году подчеркивал: "Из статьи 4 Международного пакта о гражданских и политических правах, ратифицированного Кенией 1 мая 1972 года, следует, что меры, допускающие соответствующие отступления, должны носить лишь исключительный и временный характер" 21/.

20/ См. документ CCPR/1/Add.25.

21/ См. *Funcionamiento y Jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos de los Parlamentarios de la Unión Interparlamentaria - 1ro de enero de 1977 - 4 de febrero de 1993*, Leandro Despouy, p. 37, Caso KEN/03-CL/78/123. Несколько лет спустя, рассматривая положение в Малайзии, где чрезвычайное положение вступило в силу 13 мая 1969 года, Межпарламентский совет вновь заявил о том, что, "хотя введение мер, ограничивающих права и свободы, закрепленные в международно-правовых договорах по правам человека, допускается "во время чрезвычайного положения в государстве, при котором жизнь нации находится под угрозой и о наличии которого официально объявляется", необходимо, чтобы данные меры принимались только в такой степени, "в какой это требуется остротой положения", и чтобы они носили исключительный и временный характер" (дело Mal/07-14-CL/88/142).

74. В целях надлежащего применения данного принципа Специальный докладчик предлагает соблюдать следующие положения:

Национальное законодательство должно основываться на следующих принципах:

Чрезвычайное положение по сроку своего действия не должно выходить за рамки строго необходимых мер.

Компетентные власти незамедлительно прекращают действие чрезвычайного положения в том случае, если условия, вызвавшие необходимость его объявления, перестают существовать или если существующая угроза приобретает масштабы, при которых ограничения, допускаемые Конституцией и законами при обычных обстоятельствах, являются достаточными для нормализации обстановки.

75. Для того чтобы избежать злоупотребления чрезвычайным положением или его продления на неограниченный срок, предлагаемые меры включают:

Периодический пересмотр (в течение срока, не превышающего три месяца) органом или органами по осуществлению контроля причин, послужившими основанием для сохранения или продления чрезвычайного положения.

Е. Принцип исключительной угрозы

76. Этот принцип определяет характер существующей угрозы и касается фактических обстоятельств (внутренние беспорядки, нападение извне, угроза государственной безопасности, стихийные или антропогенные бедствия и т.д.), которые могут подпадать под понятие "исключительных обстоятельств".

77. Для более четкого понимания принципа, закрепленного в целом ряде правовых документов, необходим краткий анализ. В этой связи наиболее полное представление дают прецеденты в рамках европейской системы. Как в деле *Lawless*, так и в случае Греции 22/ было установлено, что угроза должна носить фактический или, по крайней мере, неизбежный характер, вследствие чего любые ограничения, принятые в чисто авантюристических, спекулятивных или абстрактных целях, не имеют юридической силы. Эта же идея была также подчеркнута Комитетом по правам человека при рассмотрении им доклада Чили, когда он отметил несостоятельность доводов "о государственной безопасности" или "скрытой подрывной деятельности", которые не могут служить каким-либо оправданием для отступления от обязательств по Пакту.

22/ См. доклад Европейской комиссии по правам человека, 1969 год, документ 15.

78. Что касается последствий, то положение, создающее угрозу, должно затрагивать:

все население страны: например, см. дело *Lawless* 23/.

Всю территорию страны или ее часть: так, например, что касается мер в отступление от обязательств, принятых правительством Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, то, по мнению Европейской комиссии по правам человека и Европейского суда, а также Комитета по правам человека, чрезвычайная ситуация, ограниченная географическими рамками, может, тем не менее, затрагивать все население и представлять угрозу для жизни нации.

79. Со своей стороны, в деле Греции 24/ Европейская комиссия отметила, что чрезвычайная ситуация может представлять собой угрозу для жизни нации в том случае, если она отвечает по крайней мере четырем критериям:

носит фактический или неизбежный характер;

ее последствия сказываются на жизни всей страны;

существует угроза для продолжения упорядоченной жизни национального общества; и

кризис или угроза носят исключительный характер в том смысле, что "меры или обычные ограничения, допускаемые по Конвенции в целях обеспечения государственной безопасности, здоровья и общественного порядка, оказываются явно недостаточными". В данном случае речь идет о так называемых "ограничительных положениях", т.е. о положениях, допускающих ограничение некоторых прав в обычных ситуациях, когда это необходимо для обеспечения государственной безопасности, здоровья или общественного порядка 25/.

23/ См. документы Европейской комиссии по правам человека, серия В, 1960-1961 годы.

24/ *Ibid.*, nota 8.

25/ Хотя в более широком плане Международный пакт о гражданских и политических правах и Американская конвенция также предусматривают такую возможность, допуская ограничение некоторых конкретных прав в обычных ситуациях, когда этого требуют соображения общественного порядка, государственной безопасности, общественной морали и прав других лиц: см., в частности, статьи 12(3), 18(3), 19(3), 21, 22(2) Пакта, статьи 8(2), 9(2), 11(2) Европейской конвенции и 12(3), 15 и 16 Американской конвенции.

80. Следует отметить, что уже в деле, касающемся Кипра 26/, Комиссия была признана компетентной заявлять о наличии "угрозы государственной безопасности". По делу *Lawless* суд уточнил элементы этой концепции. В связи с делом Греции Комиссия использовала тот же критерий и пришла к выводу о том, что бремя доказывания должно ложиться на правительство государства-ответчика. Однако, что касается сути данного вопроса, то Комиссия установила, что объективный анализ информации, представленной правительством Греции, и другие данные, которые находились в распоряжении Комиссии (и которые касались событий 27 апреля 1967 года, получивших название "мятеж черных полковников"), свидетельствуют о том, что к тому моменту угрозы национальной безопасности по смыслу статьи 15 Европейской конвенции уже не существовало, и поэтому ограничения, введенные на этом основании ("угроза государственной безопасности") противоречили Конвенции. Европейский суд применил тот же критерий, когда Греция перед лицом неминуемого изгнания сама вышла из состава Совета Европы.

81. И наконец, хотя чрезвычайная ситуация, ограниченная частью территории той или иной страны, может представлять угрозу для всего населения, чрезвычайное положение должно вводиться в ограниченной форме и распространяться лишь на ту территорию, где имеет место нарушение общественного порядка, а принимаемые меры должны охватывать лишь данный район. Именно этого принципа придерживался Специальный докладчик при обмене вербальными нотами с правительством Парагвая в период действия режима Стресснера в связи с незаконными задержаниями, производившимися представителями исполнительной власти на территории Парагвая, в то время как осадное положение действовало лишь в городе Асунсьон: при этом власти, как правило, переводили задержанных лиц в столицу страны, где арестованные продолжительное время содержались под стражей.

82. В целях надлежащего применения данного принципа Специальный докладчик предлагает следовать следующим принципам:

Согласно законодательству компетентные власти могут объявлять чрезвычайное положение лишь в следующих случаях:

- i) при возникновении массовых беспорядков, ставящих под угрозу жизненные интересы населения и представляющие опасность для организованной жизни общества, в связи с которыми

26/ Речь идет о жалобе Греции на действия Соединенного Королевства в связи с объявлением чрезвычайного положения на Кипре, который в то время являлся колонией Великобритании.

ограничительные меры, допускаемые Конституцией и законодательством в обычных обстоятельствах, оказываются недостаточными;

- ii) в случае реальной или неизбежной угрозы, связанной с этими беспорядками; и
- iii) лишь в целях гарантирования прав и безопасности населения, а также функционирования государственных институтов в рамках правового государства.

Г. Принцип пропорциональности

83. Это требование касается необходимости обеспечения того, чтобы принятые меры были адекватны остроте кризиса. Как в Международном пакте о гражданских и политических правах, так и в Европейской конвенции и Американской конвенции говорится о том, что ограничения или отступления должны вводиться лишь в такой степени, "в какой это требуется остротой положения".

84. Этот принцип, равно как и лежащая в его основе идея – идея законной защиты, – предполагает наличие непосредственной угрозы и требует того, чтобы меры, принимаемые для ее устранения, были адекватны остроте положения. В свою очередь, законность этих мер должна быть пропорциональна масштабам угрозы. Таким образом, любое злоупотребление принимаемыми мерами превращается в незаконную "защиту", а следовательно, и в агрессию.

85. Еще до вступления в силу Международного пакта о гражданских и политических правах принцип пропорциональности в международном праве был, в частности, провозглашен специальной комиссией, созданной в рамках МОТ в связи с приостановлением действия Конвенций № 87 и 98 правительством де-факто, которое пришло к власти в Греции 27 апреля 1967 года 27/. Важно проанализировать те основные принципы, которые входят в компетенцию данной комиссии, по мнению которой "все юридические системы в той или иной степени признают, что именно судебная система обязана

27/ Доклад, представленный специальной комиссией, созданной в соответствии со статьей 26 Устава МОТ для рассмотрения жалоб в связи с приостановлением Грецией действия Конвенции № 87 о свободе ассоциации и защите права на организацию 1948 года и Конвенции № 98 о праве на организацию и ведение коллективных переговоров 1949 года в результате мятежа полковников.

оценивать аргументы, которые высказываются в обоснование применения законной защиты". По этой причине "для того чтобы оправдание для введения чрезвычайного положения рассматривалось в международном праве в качестве юридической концепции, необходимо, чтобы ее оценкой занимался компетентный и беспристрастный орган на международном уровне" 28/.

86. Что касается применимого права 29/, то Комиссия высказала мнение о том, что "общий принцип, который вытекает как из национальной практики, так из международного обычая, исходит из презумпции того, что невыполнение какого-либо юридического обязательства оправдывается лишь в той мере, в какой существует невозможность действовать иным образом, противоречащим закону". И наконец, она отметила, что "действие, сопровождаемое соответствующим обоснованием, должно быть ограничено как по сфере своего распространения, так и по срокам, необходимостью достижения поставленной цели". Это свидетельствует о том, что принцип пропорциональности получил универсальное признание еще до вступления в силу Международного пакта о гражданских и политических правах.

87. Как это ни странно, в европейском контексте принцип пропорциональности представляется гораздо более размытым: "Предпринимаемые шаги должны по крайней мере обеспечивать устранение, смягчение или ликвидацию конкретной угрожающей ситуации, хотя в соответствии с Конвенцией их обоснование не зависит от непосредственного осознания того, в какой мере их достижение позволит эффективно достичь поставленной цели... Принцип пропорциональности должен рассматриваться с точки зрения того, в какой степени чрезмерная жесткость принимаемых мер, особенно если речь идет об отмене обычных гарантий, компенсируется установлением внесудебных гарантий, обусловливаемых соответствующей ситуацией" 30/. Специальный докладчик считает, что эта рекомендация весьма сомнительного свойства дает основания предположить, что практика государств, как это видно из докладов, свидетельствует о недостаточной эффективности так называемых "гарантий замещения", в особенности в случае назначения официального защитника и введения запрета на выбор адвоката по своему усмотрению.

28/ См. также Oppenheim, *International Law*; Giraud, *Recopilación de Cursos en Academia de Derecho Internacional*, y Jessup, *A Modern Law of Nations*.

29/ Следует отметить, что обе конвенции не содержат каких-либо принципов, касающихся чрезвычайного положения, и поэтому доклад вынужден использовать общие принципы международного права.

30/ Дело Ирландии против Соединенного Королевства.

88. В противоположность этому Комитет по правам человека неоднократно подтверждал важность принципа пропорциональности как в рамках рассмотрения общих докладов в соответствии со статьей 40, так и в связи с замечаниями, сформулированными согласно положениям пункта 4 статьи 5 Факультативного протокола к Пакту. В первом случае Комитет в качестве общей идеи высказал мысль о том, что принцип пропорциональности не должен рассматриваться ни абстрактно (изучение доклада Чили), ни глобально, а лишь с учетом каждого конкретного случая отмены соответствующих гарантий (рассмотрение доклада, представленного Соединенным Королевством Великобритании и Северной Ирландии). Во втором случае Комитет установил важный прецедент в 1975 году при рассмотрении жалобы пяти уругвайских граждан, которые декретом правительства были лишены всех своих политических прав и которым на 15 лет было запрещено выдвигать свои кандидатуры на национальных выборах в период 1966–1971 годов. Комитет пришел к выводу о том, что "правительство Уругвая не смогло привести обоснованных доводов в пользу того, что лишение права голоса всех политических диссидентов было необходимо для ликвидации чрезвычайной ситуации и вступления на путь обеспечения политических свобод". Следует отметить, что этот международный орган не только пришел к выводу о надуманности данной чрезвычайной ситуации, но и счел ее опосредованно связанной с принципом пропорциональности, отвергнув приводимый уругвайским правительством довод о том, что лишение тех или иных лиц политических прав имеет своей конечной целью восстановление политических свобод и создание правового государства.

89. Как Комиссия, так и Межамериканский суд высказались за соблюдение принципа пропорциональности. При этом Комиссия сформулировала целый ряд замечаний по различным ежегодным и специальным докладам по странам: речь, в частности, идет о ежегодном докладе 1978 года и докладе 1980 года о положении в области прав человека в Сальвадоре, специальном докладе по вопросу об Аргентине 1980 года и ее ответе на предложение правительства этой страны по поводу рассмотрения дела № 3390. Со своей стороны суд в своем Консультативном заключении О.С. 8/87 подчеркнул, что законность мер, принимаемых в ответ на различные аномалии, будет зависеть от характера, интенсивности, остроты и особого характера той или иной чрезвычайной ситуации, а также от пропорциональности и рациональности проводимых в этой связи мероприятий.

90. С учетом важности принципа соблюдения прав человека надлежащее применение принципа пропорциональности наравне с другими принципами предполагает периодический пересмотр принимаемых мер со стороны компетентных национальных органов, в частности учреждений законодательной и судебной системы.

91. Для обеспечения надлежащего применения данного принципа Специальный докладчик предлагает, в частности, следующее:

В период чрезвычайного положения ограничения, касающиеся осуществления прав человека, должны вводиться в той мере, в какой это требует острота ситуации, с учетом всех требований, выдвигаемых на внутригосударственном и международном уровнях.

В том случае если чрезвычайное положение затрагивает осуществление определенных прав человека, отступление от которых допускается, то, насколько это возможно, должны приниматься административные или судебные меры, направленные на смягчение или устранение неблагоприятных последствий, которые эти действия могут иметь для данных прав человека.

G. Принцип недискриминации

92. В статье 27 Американской конвенции, равно как и в статье 4 Международного пакта о гражданских и политических правах, содержится требование о том, чтобы вводимые ограничения не влекли за собой дискриминации исключительно на основе расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения. При этом слово "исключительно" имеет своей целью подчеркнуть возможный дискриминационный характер принимаемых мер. В статье 15 Европейской конвенции это требование отсутствует, однако ее следует рассматривать в контексте статьи 14, которая носит общий характер и которая запрещает любую дискриминацию в деле осуществления каких-либо прав, признаваемых в данной Конвенции.

93. По мнению Специального докладчика 31/, тот факт, что запрещение любой формы дискриминации не фигурирует среди прав, перечисленных в пункте 2 статьи 4 Пакта и в пункте 2 статьи 27 Американской конвенции, не может служить каким-либо препятствием для того, чтобы отнести это запрещение к категории имплицитно неотчуждаемых прав, поскольку в обоих этих документах принцип недискриминации рассматривается в качестве важнейшего условия для осуществления права на отступление от обязательств, признаваемое за государствами-участниками. В своем Замечании общего порядка 5/13 Комитет по правам человека рассматривает принцип недискриминации в этом же плане и даже включает его в ту же фразу, где речь идет о правах, отступление от которых не допускается. Он подчеркивает: "Однако государство не может ограничивать определенные конкретные права и не может принимать дискриминационные меры по ряду признаков" 32/.

94. Для надлежащего осуществления данного принципа Специальный докладчик предлагает следующее:

В законодательстве должно четко указываться, что принцип недискриминации не признает никаких ограничений или отступлений.

31/ См. пункт 17 документа E/CN.4/Sub.2/1990/33.

32/ См. официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцать шестая сессия, Дополнение № 40 (A/36/40), приложение VII.

Н. Принципы сопоставимости, согласования и взаимодополняемости
различных норм международного права

95. Эти три принципа призваны обеспечивать сбалансированность различных обязательств, принимаемых на себя государствами в международном плане, и содействовать усилению защиты прав человека в кризисных ситуациях посредством согласованного и взаимодополняющего характера всего комплекса норм, гарантирующих эти права в условиях чрезвычайного положения.

96. Что касается первого принципа, то как в Пакте, так и в вышеупомянутых региональных конвенциях предусматривается, что государства в определенных условиях могут принимать меры в отступление от своих обязательств по этим договорам "при условии, что такие меры не являются несовместимыми с их другими обязательствами по международному праву". Этот принцип имеет своей целью обеспечить совместимость различных международных норм, регулирующих данный аспект деятельности, поскольку одно и то же государство может являться участником различных международных и региональных конвенций. Так, например, страна, являющаяся одновременно участником Американской конвенции и Пакта, не может - с учетом этого принципа - обращаться в Межамериканскую комиссию в связи с приостановлением действия того или иного права, допускаемым Пактом, но не разрешаемым Американской конвенцией. Как отмечает д-р Манфред Новак ^{33/}, фраза "другими обязательствами по международному праву" охватывает как обычное международное право, так и право международных договоров, в рамках которого приоритет имеют различные конвенции по правам человека и договоры в области международного гуманитарного права.

97. Принцип соответствия имплицитно предполагает верховенство норм, наилучшим образом обеспечивающих защиту прав человека. В свою очередь эти нормы не только не исключают, а наоборот дополняют и взаимно усиливают друг друга. С наибольшей полнотой это проявляется в острых кризисных ситуациях, являющихся следствием относительно интенсивных вооруженных конфликтов, когда применение норм международного права в области прав человека и международного гуманитарного права носит одновременный и взаимодополняемый характер.

98. Принцип согласования цели отступления от обязательств и прав, признаваемых в системе международных отношений, четко сформулирован в пункте 1 статьи 5 Международного пакта о гражданских и политических правах, где говорится, что вводимые ограничения не должны быть направлены "на уничтожение любых прав или свобод, признанных в настоящем Пакте".

^{33/} См. документ *U.N. Covenant on Civil and Political Rights - CCPR Commentary*, 1993.

99. В этой связи Специальный докладчик неоднократно подчеркивал незаконный характер чрезвычайных мер, принимавшихся расистским правительством Южной Африки, когда эти меры были направлены на увековечение режима апартеида и имели своей целью ликвидацию права на расовое равенство, закрепленное во Всеобщей декларации и многих других договорах. В соответствии с этим критерием должны оцениваться действия любого колониального правительства, принимающего чрезвычайные меры для увековечения колониального господства, поскольку эти меры направлены на уничтожение права на самоопределение, закрепленного в статье 1 обоих Международных пактов.

100. Этот же критерий применяется и в тех случаях, когда отмена конституционных гарантий вводится правительством, возникшим в результате государственного переворота, с целью укрепления и/или увековечения своей власти. В этой связи важно подчеркнуть, что, по мнению Межамериканского суда, отмена гарантий не может рассматриваться в отрыве от эффективного осуществления представительной демократии, как об этом указывается в статье 3 Устава Организации американских государств. Кроме того, Суд сформулировал свои соображения по поводу пункта с) статьи 29, указав, что ограничения, предусмотренные в Американской конвенции, не могут интерпретироваться с точки зрения "отступления от других неотъемлемых гарантий и прав человека, лежащих в основе демократической и представительной формы правления". Этот орган убедительно продемонстрировал тот факт, что гарантии, закрепленные в данной статье, "предполагают не только определенную политическую организацию, покушение на которую носит незаконный характер, но и необходимость того, чтобы эта организация подкреплялась судебными гарантиями, жизненно важными для осуществления контроля за законностью мер, принимаемых в условиях чрезвычайного положения в целях сохранения правового государства".

101. Короче говоря, согласно критериям, установленным Межамериканским судом, единственным оправданием для введения чрезвычайного положения является защита демократической системы, под которой понимается система, устанавливающая принцип нерушимости всего комплекса основных прав человека. Таким образом, правовое государство представляет собой юридическую основу для регулирования вопроса о чрезвычайном положении. Единственным оправданием для его введения является защита демократического порядка, который в свою очередь определяется не как некая политическая система, а как определенная совокупность ценностей, лежащих в основе всех прав человека. Правовое государство, демократия и права человека представляют собой структуру, целостность которой не может нарушаться в период чрезвычайного положения ни на исключительной, ни на временной основе.

III. НЕПРИКОСНОВЕННОСТЬ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОСНОВНЫХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

102. Хотя в данном случае речь идет об одном из важнейших принципов, регулирующих законность чрезвычайного положения, поскольку он устанавливает четкие границы осуществления соответствующих полномочий в кризисных ситуациях, мы хотели бы рассмотреть его отдельно от предыдущей главы, с тем чтобы иметь возможность детально проанализировать некоторые аспекты этого широкого понятия.

A. Международные нормы, закрепляющие этот принцип

103. Как в Международном пакте о гражданских и политических правах, так и в Европейской конвенции и Американской конвенции четко сформулированы те основные права, временная отмена или ограничение которых не допускается 34/. В ряде случаев принцип неотчуждаемости не распространяется на права, закрепленные во всех трех вышеупомянутых документах: это – право на жизнь, запрещение пыток, запрещение рабства и отсутствие обратной силы уголовного законодательства. Европейская конвенция ограничивается вышеперечисленными правами, в то время как в Международном пакте о гражданских и политических правах и Американской конвенции к числу неотчуждаемых относится также право на признание юридического лица и право на свободу совести и религии. Кроме того, Международный пакт о гражданских и политических правах запрещает лишение свободы в связи с невыполнением какого-либо договорного обязательства (статья 11). Со своей стороны Американская конвенция, содержащая гораздо более строгие требования в отношении защиты прав человека, распространяет принцип неотчуждаемости на защиту семьи (статья 17), права ребенка (статья 19), право на гражданство (статья 20) и политические права (статья 23), а также судебные гарантии, необходимые для защиты этих прав. Вместе с тем принцип неотчуждаемости, признаваемый международным правом за некоторыми правами, в ряде обстоятельств был усилен.

34/ Вместе с тем многие важные договоры в области прав человека не содержат положения, касающегося отчуждения этих прав, включая Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Конвенции № 29, 87, 98 и 105 Международной организации труда, касающиеся принудительного труда и ликвидации принудительного труда, свободы ассоциации и права на ассоциацию, Конвенцию о статусе беженцев 1951 года, Конвенцию о правах ребенка 1989 года, Африканскую хартию прав человека и народов и различные конвенции в области международного гуманитарного права, призванные действовать в чрезвычайных ситуациях.

В. Невозможность формулирования оговорок в отношении
некоторых прав

104. При рассмотрении Комитетом по правам человека в 1983 году доклада Франции развернулась широкая дискуссия по поводу законности оговорок, сделанных Францией к пункту 1 статьи 4 Международного пакта о гражданских и политических правах ^{35/}. Эксперт от Германской Демократической Республики утверждал, что Франция подтвердила допустимость оговорок к статье 4, в связи с чем представитель Франции пояснил, что эти оговорки ограничиваются лишь пунктом 1. Фактически, единственным государством, сделавшим оговорки к пункту 2 статьи 4 Пакта, является Тринидад и Тобаго, однако правительство Федеративной Республики Германии и правительство Нидерландов сочли эти оговорки несовместимыми с предметом и целью этого договора и высказали официальный протест. Результат этих прений позволяет утверждать, что, хотя Комитет допускает наличие оговорок к пункту 1 статьи 4, оговорки к пункту 2 являются несовместимыми с предметом и целью Пакта, как это явствует из статьи 19 Венской конвенции о праве договоров. В этом отношении интерес представляют и выводы, сделанные Межамериканским судом по правам человека в своем консультативном заключении ОС-3/83 по поводу ограничений в отношении смертной казни.

С. Укрепление принципа неотчуждаемости в результате вступления
в силу других договоров в области прав человека

105. Фактически, принцип неотчуждаемости некоторых прав, закрепленный в пункте 2 статьи 4 Международного пакта о гражданских и политических правах, был укреплен или расширен в результате вступления в силу других международных договоров. Одним из примеров является вступление в силу Американской конвенции о правах человека. Кроме того, пункт 2 статьи 2 Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания усилил неотчуждаемый характер права на физическую, психическую и моральную неприкосновенность, указав, что никакие исключительные обстоятельства, будь то состояние войны или любое другое чрезвычайное положение, не могут служить оправданием пыток. В этом же ключе можно рассматривать и вступление в силу Конвенции о правах ребенка, в которой, однако, не содержится какой-либо ссылки на отступление от прав. Неотчуждаемый характер норм, обеспечивающих ребенку "право на особую защиту", или норм, служащих "наилучшим интересам ребенка", подкрепляется целым сводом международных норм, придающих им этот особый характер. Этот же критерий касается и запрещения на применение смертной

^{35/} См. Manfred Novak, "U.N. Covenant on Civil and Political Rights - CCPR Commentary", 1993.

казни в отношении лиц моложе 18 лет, который не только четко формулируется в данной Конвенции, но и должен рассматриваться в качестве одной из норм обычного международного права.

D. Усиление принципа неотчуждаемости благодаря прогрессу, достигнутому в области международного права в целом

106. Кроме того, важно подчеркнуть, что это двойное явление – усиление и расширение прав, отступление от которых не допускается, – отмечается не только в сфере международного права в области прав человека, но и в других областях международного права. Об этом свидетельствует интерес к данным проблемам и необходимость проанализировать тенденции, отмечаемые в современном международном праве в целом. Для выполнения этой задачи Специальный докладчик с помощью Центра по правам человека и Ассоциации международных консультантов по правам человека организовал проведение двух семинаров в Женеве, выводы которых содержатся в восьмом ежегодном докладе (E/CN.4/Sub.2/1995/20), а различные материалы, представленные участниками, были собраны в рамках одной публикации 36/, к которой в интересах краткости мы и отсылаем всех, кто интересуется данной проблематикой. Огромный интерес к этим вопросам объясняется комплексным осмыслением процессов нормотворческой деятельности в данной области, являющихся следствием глубокого анализа неотчуждаемого характера правана самоопределение, некоторых норм, обеспечивающих защиту представителей меньшинств, важных прецедентов в практике органов по наблюдению за осуществлением конвенций МОТ и, в частности, юриспруденции Международного Суда, который в целом ряде случаев пришел к выводу о неотчуждаемости определенных прав в рамках обычного международного права.

E. Применение хабеас корпус в качестве неотъемлемого средства гарантированной защиты основных прав человека

107. Причины, по которым Специальный докладчик включил это средство в число неотъемлемых гарантий соблюдения прав человека, объясняются тем, что речь идет о важнейшей судебной гарантии защиты некоторых прав, отступление от которых не допускается. В данном случае речь идет о решении Межамериканского суда по правам человека, который в своем Консультативном заключении № 8 от 30 января 1987 года, подготовленном по просьбе Межамериканской комиссии, подчеркнул, что судебные процедуры, установленные в соответствии с пунктом 1 статьи 25 (ампаро) и пунктом 6 статьи 7 (хабеас корпус) Американской конвенции, не могут отменяться в соответствии с

36/ Association de Consultants internationaux en droits de l'homme, Droits intangibles et états d'exception (Bruxelles, Edition Bruylant, 1996).

пунктом 2 статьи 27 той же Конвенции, поскольку они представляют собой неотъемлемые судебные гарантии для защиты прав и свобод, которые – в соответствии с этим же принципом – не подлежат отчуждению в период чрезвычайного положения.

108. В своем Консультативном заключении № 9 от 6 октября 1987 года, подготовленном по просьбе правительства Уругвая, Межамериканский суд пошел еще дальше и, помимо неотчуждаемости процедур ампаро и хабеас корпус, включил в эту же категорию все другие эффективные средства, имеющиеся в распоряжении компетентных судей и судебных органов и направленные на обеспечение соблюдения прав и свобод, приостановление действия которых по той же Конвенции не разрешается. Суд добавил, что к числу неотчуждаемых также должны относиться судебные процедуры, характеризующие демократическую форму правления и предусмотренные во внутреннем законодательстве государств-участников в целях гарантированного соблюдения всего комплекса неотчуждаемых прав, ограничение или приостановление действия которых представляет собой нарушение указанных прав.

109. Идеи, заложенные в этом втором консультативном заключении, могут послужить основой для их прогрессивного осмысления, поскольку речь идет не только о неотчуждаемости классических прав ампаро и хабеас корпус, но и о средствах, выполняющих аналогичные функции на американском континенте. К их числу относятся "el mandato de segurança", используемое в Бразилии, которое некоторыми авторами переводится на испанский язык как "mandato de amparo", а также "средство защиты", применяемое в Чили, и "мера обеспечения защиты" – в Колумбии.

110. Помимо разработки концепции неотчуждаемости судебных процедур, невыполнение которых приводит к нарушению прав, отступление от которых не допускается, даже в условиях чрезвычайного положения, Межамериканский суд особую роль отводит основополагающим принципам надлежащего судебного разбирательства и праву на защиту. При этом Комитет по правам человека со ссылкой на статью 7 Международного пакта о гражданских и политических правах пришел к заключению о том, что любое заявление или признание, которые были сделаны под пыткой или при использовании жестоких методов обращения, не могут использоваться в качестве доказательства, и что даже в условиях чрезвычайного положения любое задержанное лицо имеет право на получение в кратчайшие сроки помощи защитника, с тем чтобы гарантировать такому задержанному лицу его физическую неприкосновенность и обеспечить его защиту.

111. Другим важным элементом, проясняющим данную проблему, служат те уроки, которые можно извлечь из практики государств, поскольку имеющийся опыт показывает, что, как правило, по мнению правительств, хабеас корпус не подлежит каким-либо ограничениям в условиях чрезвычайного положения. Показательным примером этого служит то, что Специальным докладчиком было получено лишь одно уведомление о

приостановлении действия этого средства правовой защиты, причем это уведомление было направлено ему десять лет тому назад 37/. Комитет по правам человека в ответ на резолюцию Подкомиссии, в которой предлагалось выработать проект протокола, направленный на запрещение любого отступления от положений статей 9, 3 и 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, заявил, что, по его убеждению, государства-участники, как правило, осознают, что такие средства правовой защиты, как хабеас корпус и ампаро не должны ограничиваться в условиях чрезвычайного положения. Кроме того, на основе рассмотрения доклада одного из государств-участников Комитет отметил, что меры, принятые правительством для борьбы с терроризмом, не должны влиять на осуществление основных прав человека, закрепленных в Пакте, в частности в статьях 6, 7 и 9. Что касается выполнения статьи 14, то Комитет пришел к выводу о том, что ни одно из ее положений не допускает какого-либо отступления.

112. Эта же идея нашла свое дальнейшее подкрепление в рамках прецедентов, установленных этим органом в сообщении 328/1988 (*Zelaya con Nicaragua*), принятом 20 июля 1994 года, в котором Комитет пришел к выводу о нарушении статей 7, 9, 10 и 14 Пакта. На основе этого прецедента, равно как и на основе заключений конфиденциальных аналитических отчетов о прениях, связанных с рассмотрением сообщений отдельных лиц, члены Комитета высказали мнение о том, что, как правило, государство не имеет права отступать от тех судебных гарантий, которые имеют особое значение для защиты таких неотчуждаемых прав, как право на жизнь, право не подвергаться пыткам и т.д.

113. В связи с вспомогательным и неисключающим характером защитительных норм международного права крайне важно рассмотреть их позитивную связь с положениями международного гуманитарного права и, в частности, их связь с применением статьи 3, общей для всех трех Женевских конвенций, где также предусматривается действие "основных гарантий" в период внутренних вооруженных конфликтов. Кроме того, Международный Суд в своем заключении по поводу деятельности военных и полувоенных формирований в Никарагуа пришел к выводу о том, что эти гарантии должны применяться и по отношению к вооруженным конфликтам международного характера. Следует учитывать, что эта статья, которая для подавляющей части данной доктрины носит характер *jus cogens*, требует соблюдения "признанных судебных гарантий в качестве обязательных для цивилизованных народов" в случае гражданской войны. Что касается международных конфликтов, то эти нормы должны также применяться в случае возникновения достаточно серьезной угрозы для жизни нации.

37/ Уведомление Никарагуа от 18 июня 1987 года; см. документ E/CN.4/Sub.2/1987/19/Rev.1.

114. И наконец, по мнению Специального докладчика, наиболее убедительным аргументом в пользу неотчуждаемости принципа хабеас корпус служит сама формулировка положений Пакта, и в частности формулировка пунктов 1 и 2 статьи 2, в соответствии с которыми "каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории... лицам права, признаваемые в... Пакте" и принимать меры, которые могут оказаться необходимыми для осуществления признаваемых в Пакте прав. Не менее важным является и то, что в пункте 3 вышеуказанной статьи 2 всем лицам обеспечивается "эффективное средство правовой защиты" в случае нарушения любого из прав, признанных в данном Пакте. Однако право на жизнь, равно как и право на личную неприкосновенность, относится к числу прав, защита которых должна гарантироваться в любой момент и в любых обстоятельствах, и поэтому совершенно очевидно, что "эффективное средство правовой защиты", о котором говорится в данной статье, также не должно допускать каких-либо отступлений.

IV. ОСНОВНЫЕ ОТКЛОНЕНИЯ И ОТСТУПЛЕНИЯ ПРИ ПРИМЕНЕНИИ ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ПОЛОЖЕНИЯ

115. В исследовании г-жи Николь Кестио делается важный вывод о том, что надлежащее регулирование вопросов, связанных с чрезвычайным положением и его введением, гарантирует баланс всех трех сфер государственной власти и обеспечивает функционирование механизмов внутригосударственного контроля, поскольку влияние исключительных мер на осуществление прав человека носит временный и ограниченный характер и не входит в противоречие с демократической системой правления.

116. И напротив, в тех случаях, когда чрезвычайное положение пренебрегает нормами, призванными регулировать его применение, это порождает целый ряд институциональных нарушений, влекущих за собой серьезные последствия для осуществления прав человека. В настоящей главе будут рассмотрены вышеуказанные отклонения посредством анализа типологии наиболее серьезных нарушений, возникающих в подобных обстоятельствах, а затем в главах V и VII будут рассмотрены последствия этих нарушений для институтов и правового государства, а также для осуществления всей совокупности прав человека.

A. Чрезвычайное положение де-факто

117. Это нарушение может быть двух видов:

принятие мер исключительного характера без предварительного объявления чрезвычайного положения;

сохранение этих мер, несмотря на отмену чрезвычайного положения.

С юридической точки зрения, обе эти ситуации дают один и тот же результат, поскольку речь идет о невыполнении требования об обязательном информировании населения о применении чрезвычайных мер. Это также свидетельствует о непризнании национальных механизмов по наблюдению за чрезвычайным положением при его введении, продлении или сохранении.

118. К сожалению, в данном случае речь идет о довольно распространенном нарушении, в связи с чем Комитет по правам человека и целый ряд других органов по осуществлению наблюдения неоднократно говорили о невыполнении вышеуказанных требований.

119. Со своей стороны, Специальный докладчик в течение 1985–1997 годов имел возможность убедиться в том, что, по крайней мере, в 20 странах за это время существовало фактическое чрезвычайное положение. В ряде случаев Специальный докладчик смог подтвердить факт существования подобной ситуации лишь спустя некоторое время и после продолжительной переписки с руководством страны или с неправительственными организациями. В качестве примера можно привести случай Того, которое в своем ответе от 10 июня 1987 года подчеркнуло, что, несмотря на серьезные внутренние беспорядки, оно не сочло необходимым объявлять чрезвычайное положение, ограничившись введением на несколько дней комендантского часа. Позднее Специальный докладчик смог убедиться в том, что ограничения, введенные в связи с комендантским часом в этой стране, были равносильны чрезвычайному положению де-факто, и по этой причине он включил Того в свой ежегодный перечень. Недавно в связи с рассмотрением последнего периодического доклада Того Комитет по правам человека пришел к выводу о том, что комендантский час, неоднократно объявлявшийся властями страны, фактически означал приостановление действия целого ряда прав, закрепленных в Пакте.

120. В других случаях сами власти страны признавали наличие у себя подобной ситуации. Так, например, правительство Филиппин письмом от 10 декабря 1987 года проинформировало Специального докладчика о том, что начиная с 1 января 1985 года в стране не объявлялось и не отменялось чрезвычайное положение, но что в период революционных событий в стране и попытки государственного переворота 28 августа 1987 года на Филиппинах фактически существовало чрезвычайное положение, носившее временный характер и действовавшее лишь в течение нескольких дней, и что вскоре после этого жизнь в стране вошла в нормальное русло.

121. В связи с частным характером подобного рода нарушений Специальный докладчик по просьбе Комиссии и Подкомиссии уделил особое внимание этому вопросу и приступил к проведению глубокого исследования о последствиях подобных ситуаций для осуществления

прав человека. В этой связи он осуществил на месте исследования о последствиях для прав человека чрезвычайного положения де-факто на Гаити после ухода в отставку законного президента Жана Бертрана Аристида 38/. Подробнее этот вопрос будет рассмотрен в главе VI.

122. Правовой критерий, применявшийся Специальным докладчиком для определения того, в какой степени та или иная мера носит "чрезвычайный характер", состоит в установлении того, превышает ли такая мера уровень ограничений, допускаемых в обычных ситуациях. Если это происходит, то в подобном случае речь может идти о мерах чрезвычайного характера, которые могут применяться лишь в условиях официально объявленного чрезвычайного положения. Как уже отмечалось в связи с принципом исключительной угрозы, международное право, равно как и внутригосударственное право, допускает определенные ограничения в области осуществления некоторых прав человека в обычных ситуациях, когда это необходимо для поддержания общественного порядка, нравственности и здоровья населения, обеспечения права других лиц и т.д. Поэтому все меры, влекущие за собой ограничения, которые превышают ограничения, допускаемые в обычных ситуациях, носят чрезвычайный характер.

123. Специальный докладчик обратил внимание Комиссии и Подкомиссии на несоответствие положений международного права и устанавливаемых им критериев и законодательства некоторых стран, как правило, основывающегося на обычном праве и принципах государственной безопасности, которые допускают принятие чрезвычайных мер, включая продолжительные административные задержания, существенные ограничения права на свободное выражение своего мнения, свободу собраний и демонстраций, серьезные наказания за любые нарушения подобных ограничений и т.д., в условиях, когда чрезвычайное положение официально не объявляется. Кроме того, после проверки порядка применения таких мер соответствующие страны включаются в ежегодный перечень в силу того, что в этих странах существует чрезвычайное положение де-факто.

124. В этой связи Комитет по правам человека парламентариев Межпарламентского союза отметил, что в подавляющем большинстве стран Содружества действуют специальные законы, имеющие своей целью обеспечение государственной безопасности без введения чрезвычайного положения, в соответствии с которыми полномочные представители государства (как правило, это - министр внутренних дел или министр обороны) имеют

38/ См. документ E/CN.4/Sub.2/1993/23, глава III.

право отдавать распоряжения о задержании тех или иных лиц на определенный период, который обычно может неоднократно продлеваться. Межпарламентский союз в ряде случаев занимался рассмотрением дел представителей законодательных органов, которые на основании такого законодательства на протяжении 20 и более лет находились в заключении без предъявления им обвинения и проведения судебного расследования 39/.

В. Необъявленное чрезвычайное положение

125. Разумеется, налицо несоблюдение формального требования, предъявляемого, как уже указывалось в предыдущей главе, к другим государствам-участникам, поскольку речь идет о международном договоре, и ко всем государствам - членам Организации Объединенных Наций, в том что касается работы, проводимой Специальным докладчиком. Хотя несоблюдение этого требования еще не говорит о несоблюдении при введении чрезвычайного положения внутреннего законодательства страны, отсутствие уведомления обычно сопровождается другими аномалиями.

126. Как Комитет по правам человека, так и региональные правозащитные органы требуют строгого соблюдения этого требования и, как мы видели в связи с рассмотрением принципа уведомления в главе II, считают, что государства не могут ссылаться на свое право приостановления действия прав, если они должным образом не уведомили о введении чрезвычайного положения. Кроме того, чтобы такое приостановление имело юридическую силу, должны быть соблюдены все предусмотренные в этом случае требования (см. главу II), как отметил Комитет по правам человека в отношении Уругвая 40/ в связи с рассмотрением различных индивидуальных сообщений. Тогдашнее военное правительство ограничилось тем сообщением, что страна переживает "общеизвестную чрезвычайную ситуацию". В большинстве случаев Комитет установил, что простое уведомление о принятии "оперативных мер безопасности" (предусматривавших серьезные ограничения деятельности институтов общества и осуществления прав человека) в силу предполагаемого наличия чрезвычайной ситуации недостаточно, в соответствии с положениями статьи 4 Пакта, для того, чтобы ссылаться на право отступления, предусмотренное для строго определенных случаев. Поэтому, констатировав, что факты, сообщенные заявителем, соответствуют действительности, и подчеркнув недостаточность содержания уведомления, направленного в обоснование введенных отступлений, указал на

39/ Leandro Despouy, *Fonctionnement et Jurisprudence du Comité des Droits de l'Homme des Parlementaires de l'Union interparlementaire*: 1er janvier 1977 - 4 février 1993, page 207.

40/ Дело Ландинелли Сильва, 1978 год.

ответственность тогдашнего уругвайского правительства де-факто за нарушения целого ряда положений Пакта. Тогда же он указал на необходимость их отмены, а также выплаты компенсации жертвам.

С. "Увековечение" чрезвычайного положения

127. Эта аномалия связана с тем, что чрезвычайное положение становится нормой жизни, приобретая постоянный характер или постоянно продлеваясь. В прошлое десятилетие это было одним из наиболее распространенных нарушений в латиноамериканском контексте. В Парагвае чрезвычайное положение непрерывно действовало с 1954 года по 1987 год, причем в докладе Межамериканской комиссии за 1978 год даже указывается, что фактически чрезвычайное положение действовало в Парагвае еще с 1929 года; другой подобный пример – Колумбия, где чрезвычайное положение, под разными названиями, сохраняется почти непрерывно уже скоро 40 лет; кроме того, в Чили, Аргентине, Уругвае, Сальвадоре и других странах в период правления военных длительное время действовало институционализированное чрезвычайное положение.

128. В предыдущей главе была рассмотрена работа Комитета по правам человека и замечания, изложенные в связи с рассмотрением периодических докладов, представленных государствами, в которых длительное время применяются чрезвычайные нормы. Как следует из ежегодного перечня, составляемого Специальным докладчиком, таково положение в примерно 30 странах.

129. Серьезность аномалий такого рода заключается в игнорировании принципа временности, определяющего переходный характер чрезвычайного положения. Принципы реальности и неотвратимости угрозы или кризиса не берутся в расчет. Власти присваивают себе новые полномочия, не диктуемые ситуацией. Иными словами, промежуточное становится окончательным, а временное и чрезвычайное – постоянным, т.е. исключение становится правилом.

Д. Изопренность и организационно-правовое закрепление чрезвычайного положения

130. Эти две аномалии, очевидно, тесно связаны друг с другом, поскольку первая служит условием второй и обе они составляют извращенную систему, когда чрезвычайные нормы заменяют обычный конституционный правовой порядок, а в конечном счете – обeim им еще и хотят придать видимость законности.

131. Характерная особенность первого из этих отклонений изоэтрности чрезвычайного положения заключается в умножении чрезвычайных норм, образующих все более сложную систему, призванную действовать параллельно с обычным конституционным порядком или дополнять его, хотя во многих случаях эти нормы имеют обратную силу или устанавливают временный режим 41/. Нормальный правовой порядок продолжает действовать, но параллельным образом, и складывается параконституционный правовой порядок, во многих случаях основывающийся на так называемых "институционных актах" 42/ или их эквиваленте, которые в большинстве случаев считаются даже еще более высоким законом, чем конституция страны. Таким образом, нормальный правовой порядок действует лишь постольку, поскольку он не был отменен.

132. Хотя это не юридический термин, мы пользуемся словом "изоэтрность", поскольку он лучше всего характеризует ту систему чрезвычайных норм, нагромождение которых приобретает невероятную сложность, а основывающиеся на таком параконституционном порядке законы становятся обычными законами в том смысле, что они призваны действовать независимо от чрезвычайного положения 43/. Столь масштабная изоэтрность в сущности нужна для того, чтобы имелся исключительно сложный юридический арсенал, который позволял бы властям ради текущей целесообразности брать либо норму обычного законодательства, либо специальный закон, хотя понятно, что на практике нормальный правовой порядок отвергается в пользу специальным законам. Иными словами, закрепление и изоэтрность режима чрезвычайного положения есть лишь лицевая и обратная стороны одной медали. При этом исключительное становится нормой, а нормальное – исключительным.

133. Наконец, явление институционализации режима чрезвычайного положения – пожалуй, наиболее изоэтрный и опасный из всех вариантов, поскольку при этом предполагается сохранение силы прежних отступлений, которые легализуются и усиливаются в результате полной ревизии правовой системы и основ государственного устройства страны.

41/ См. доклад Н. Кестье E/CN.4/Sub.2/1982/15: Сложные чрезвычайные положения, пункты 118–128, а также документ Совета Европы № AS/Pol/PR/COLL/DNAL/33, октябрь 1981 года, подготовленный Леандро Деспуй, "Исключения – правило в Латинской Америке".

42/ Как, например, в случае Бразилии, Аргентины, Чили, Уругвая при последних военных режимах.

43/ Как в случае большинства законов о национальной безопасности, принятых в Бразилии, Аргентине, Уругвае и т.п.

134. Для достижения этой цели большинство диктаторских правительств прибегают к псевдоголосованию в виде плебисцита или референдума, обычно сопровождающемуся строгими ограничениями осуществления гражданских и политических прав и общественных свобод, как, например, на Филиппинах при президенте Маркосе в 1973 году и позднее в 1979 году, в Чили при Пиночете, а также в Уругвае, где такая, оказавшаяся безрезультатной, попытка была предпринята в связи с конституционным референдумом 1980 года.

135. Помимо политических аспектов и допускаемых нарушений, такие процессы ревизии конституции имеют общую цель:

узаконить (было бы правильнее сказать "прокламировать законность") действия, предпринятые в соответствии с "институциональными актами";

включить указанные "институциональные акты" в текст новой конституции или в ее переходные положения, которые, как общее правило, предусматривают длительный срок действия;

возвести юридическую практику чрезвычайного положения в ранг конституционного закона.

136. Итак, в отличие от чрезвычайных режимов де-факто, когда чрезвычайные меры принимаются без объявления об этом, чтобы скрыть подлинный характер этого режима, получившее организационно-правовое закрепление чрезвычайное положение маскируется под правовое государство, чтобы тем самым подорвать и выхолостить его.

Е. Нарушение институционального порядка

137. Как можно заключить по охарактеризованным выше ситуациям, почти во всех случаях зафиксированных нарушений предполагается наличие власти де-юре или де-факто, которая представляет государство и как таковая несет ответственность за несоблюдение какого-либо или нескольких основных требований, регламентирующих чрезвычайное положение. Тем не менее в этой части доклада мы кратко остановимся на тех ситуациях, в каких кризис приобрел настолько большую остроту, что разорвалась сама ткань государственных установлений, ширится насилие, первыми жертвами которого становится мирное население, перемещаются большие массы людей, в результате разгула насилия и разрухи наступает хаос и т.п.

138. Общеизвестное распространение конфликтов в современном мире, новые формы их протекания требуют глубокого изучения этой новой типологии кризисных ситуаций.

139. Хотя с юридической точки зрения не приходится сомневаться в применимости правозащитных норм и норм международного гуманитарного права, глубокую тревогу вызывает то, что они редко применяются и не отличаются действенностью в предотвращении наиболее опасных последствий кризиса. То общеизвестное обстоятельство, что одних только юридических норм недостаточно для того, чтобы сдерживать расширение конфликтов, вызывает настоятельную необходимость изучения причин конфликтов и тех форм, в которых они протекают сегодня, чтобы можно было создать работоспособные механизмы их предотвращения. Последний момент тем более важен ввиду колоссальных человеческих жертв, каждый день причиняемых конфликтами, от которых больше всего страдает гражданское население 44/, прежде всего женщины и дети. Кроме того, опыт показывает – и трагическая судьба руандийских беженцев в бывшем Заире лишнее тому подтверждение, – что помощь вряд ли даст долгосрочный эффект, если она ограничивается решением сиюминутных вопросов гуманитарного плана в связи с чрезвычайной ситуацией, не имея общего плана и цели преодоления вызывающих ее структурные или иные факторы.

140. О масштабах проблем конфликтов в сегодняшнем мире можно судить хотя бы по тому, что свыше 40% официальной помощи развитию, оказывавшейся в последние годы по каналам Организации Объединенных Наций, выделалось для оказания чрезвычайной помощи. Лишь за три года Организация Объединенных Наций затратила в Сомали свыше 2 млрд. долларов 45/.

141. Другое явление, тесно связанное с разрастанием конфликтов и теми формами, в которых они протекают, – нищета, которая также имеет глобальный характер и в большинстве стран не только расширяется, но и становится более глубокой, достигая в некоторых регионах мира настоящего драматизма. Парадоксально, что часто, как в Африке к югу от Сахары, оба эти явления наслаиваются друг на друга, что наводит на размышления. Это показывает их порочную зависимость друг от друга и то, что с определенным запозданием оба эти бича рода человеческого питают друг друга, и если нищета вызывает вызревание и разрастание конфликтов, то те, в свою очередь, как ничто другое влекут за собой нищету. В этой связи чрезвычайно показателен случай Сьерра-Леоне, где 25 мая 1997 года (Специальный докладчик имел возможность отразить этот факт в нынешнем докладе) после переворота, которым было свергнуто правительство президента Ахмада Таджена Каббаха, был введен комендантский час. Нет сомнения, что

44/ В отличие от первой мировой войны, когда лишь 5% жертв были мирными жителями, ныне этот показатель достигает 80-90%.

45/ За первые четыре месяца развертывания войск в Сомали расходы Соединенных Штатов составили 750 млн. долл., что равно годовому бюджету ЮНИСЕФ.

в этой стране долгие годы гражданской войны принесли неисчислимый ущерб и вытолкнули свыше 70% населения ниже черты бедности из-за снижения реальных доходов более чем на 20%. Однако столь же очевидно, что обострявшееся положение в экономике на протяжении всех 80-х годов, когда покупательная способность реальных доходов снизилась на 80%, создало предпосылки для последовавшего затем взрыва.

142. Экономический кризис, предшествовавший трагическим событиям, происходящим в африканском регионе Великих озер, имеет некоторые сходные черты. Кроме межэтнических факторов, очевидно имевших наибольшее значение, нельзя сбрасывать со счетов и отрицательные последствия усиления экономических трудностей в предшествовавший период: несколько структурных перестроек неизбежно вызвали сокращение возможностей государства и обострение межэтнической напряженности, что прямо связано друг с другом из-за уменьшения возможностей на рынке труда. Наконец, нищета вызывает конфликты не только сама по себе, но и проявляясь в других причинах конфликтов, например колоссальном миграционном давлении, как внутри стран, так и в международном масштабе, который в свою очередь вызывает массовые перемещения людей, которые к тому же ведут к возрастанию нищеты 46/.

143. Кроме того, большую тревогу вызывает та форма, в которой конфликты такого рода затрагивают сегодня меньшинства или обусловлены факторами этнического происхождения, вероисповедания, национальности и т.п., а не идеологическими причинами, преобладавшими до конца прошлого десятилетия. Этим отчасти объясняются новые формы конфликтов и явная тенденция разрастания насилия, жертвами которого становятся главным образом мирные жители.

144. По оценкам, свыше 70 стран имеют в составе своего населения крупные меньшинства. Помимо факторов, коренящихся в истории и культуре и часто вызывавших подспудные конфликты, нельзя забывать о том, что некоторые феномены по преимуществу экономического характера, например богатство одних и нищета других, когда это затрагивает некоторые слои в большей степени, чем другие, во многих странах становятся все большим источником социальной напряженности, грозящим вылиться в конфликты такого рода. К тому же все это происходит на фоне постепенного урезания государственных ассигнований и во многих случаях откровенного отказа государства от социальных функций, которые оно традиционно выполняло. Без сомнения, это принижает ту важную роль, которую до сих пор играло государство, сдерживая социальные конфликты и давая организацию, пользуясь которой граждане страны ощущают свою

46/ См. "Conflict prevention and poverty alleviation", Organization for Economic Co-operation and Development, документ DCD 897) a/ANN2, подготовленный Специальным докладчиком по просьбе ПРООН.

причастность к созиданию общего будущего. Вызванные этим незащищенность, размежевание общества и прежде всего то, что некоторые члены общества не видят для себя будущего, не только подчеркивают и усиливают различия внутри страны, но и часто усиливают конфликты интересов. Именно в таких условиях в обществах, нередко переживших травмы экономического, социального, культурного и тому подобного характера, складываются такого рода критические ситуации и ломка государства открывает двери всеобщему насилию, расправам над гражданским населением и часто выливается в подлинный геноцид.

v. ПОСЛЕДСТВИЯ ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ПОЛОЖЕНИЯ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИНСТИТУТОВ И ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА

A. Последствия для государственных институтов

145. Общая норма заключается в том, что одна из трех властей – обычно законодательная – устанавливает законность введения чрезвычайного положения другой властью – обычно исполнительной, когда решение ее главы может подлежать или не подлежать утверждению советом министров, – и что судебная власть уполномочена устанавливать в конкретных случаях законность мер, затрагивающих пользование правами человека. В некоторых странах, например по процедуре хабеас корпус, судебная власть может быть даже обличена правом проверять законность введения чрезвычайного положения как такового.

146. Тем не менее, как мы убедились, с наименьших до наиболее серьезных ограничений, во всех случаях и во все большей степени в период чрезвычайного положения баланс институтов меняется, механизмы контроля ослабляются и в конечном счете исчезают.

147. Кроме того, изоционность и закрепление чрезвычайного положения как общее правило предполагают осуществление широких полномочий тем, кому принадлежит исполнительная власть (президент, военная хунта), что нередко сопровождается утратой независимости парламента и преследованием и/или арестами его депутатов 47/ и даже полным упразднением парламента как органа власти. Для того чтобы заполнить вакуум,

47/ В 1977–1993 годах значительная часть жалоб, рассмотренных Комитетом по правам человека Межпарламентского союза, касалась парламентариев в странах, где действовало, объявленное или де-факто, чрезвычайное положение.

образовавшийся с упразднением парламента, сама исполнительная власть часто учреждает комиссии, выполняющие функции консультирования по вопросам законодательства, не играя, однако, законодательных функций в собственном смысле слова 48/.

148. Если мы обратимся к случаю Парагвая, то мы заметим, что в последние почти четыре десятилетия режима Стресснера парламент в давно заведенном порядке каждые шесть месяцев по представлению исполнительной власти утверждал продление осадного положения, придавая таким образом законность по сути явному злоупотреблению этой процедурой. В Гаити при режиме Дювалье больше 20 лет существовал такой обычный порядок, когда законодательный орган в конце своих коротких ежегодных сессий наделял всей полнотой власти президента на весь длительный период между сессиями и приостанавливал на тот же срок наиболее важные конституционные гарантии. Логично предположить, что в этих обстоятельствах судебная власть фактически или юридически неправомочна проверять необходимость и законность введения чрезвычайного положения (правомочие, закрепленное за политическими властями) и равным образом не может ограничивать применение конкретных мер, затрагивающих права человека граждан, будь то арест, ссылка или высылка, либо высылка в другое государство.

149. В таких случаях представители судебной власти часто в своем большинстве смещаются с должности, обычные суды заменяются военными трибуналами, рассматривающими предполагаемые политические преступления, и, как кульминация, верховный суд признает законность "институциональных актов" или их эквивалента либо устанавливает преимущественную силу чрезвычайных норм, принятых режимом, по отношению к Конституции. В этой связи Специальный докладчик Комиссии по правам человека по вопросу о независимости судей, заседателей и ассессоров и независимости адвокатов подчеркнул, что часто после принятия декретов о введении чрезвычайного положения многие судьи смещаются с должности, создаются специальные суды, а судебный контроль ограничивается или отменяется. Он же далее отмечает, что в период чрезвычайного положения нередки выхолащивание судебной власти и давление на адвокатов.

150. Итак, указанные отступления влекут за собой подлинное перерождение институтов государства, главное следствие которого – подмена принципа разделения и независимости властей принципом их иерархизации в пользу исполнительной власти, которая в свою очередь иногда оказывается подчинена военным властям.

151. Чтобы не допустить появления такого рода аномалий и их пагубных последствий для институтов государства, Специальный докладчик предлагает следующие типовые нормы:

48/ В период правления военных такую роль в Чили и Уругвае играл государственный совет, а в Аргентине этим занималась комиссия по законодательному содействию.

Судебная власть:

Законодательство должно предусматривать, что любые акты, принятые в период чрезвычайного положения:

- a) не могут отменять положения конституции или основного закона и законодательство о назначении, функциях или привилегиях и иммунитетах судей как и о независимости и беспристрастности судебной власти; а также
- b) не могут ограничивать прерогативы судов
 - i) устанавливать соответствие введения чрезвычайного положения законам, конституции и обязательствам и в случае его им несоответствия признавать введение такого положения незаконным или неконституционным;
 - ii) рассматривать соответствие любой меры, принятой органом государственной власти с введением чрезвычайного положения;
 - iii) начинать разбирательство в целях обеспечения соблюдения или защиты любого из прав, признанных конституцией или основным законом и внутригосударственным и международным правом, действие которых не может умаляться введением чрезвычайного положения;
 - iv) разбирать уголовные дела, в том числе по преступлениям, связанным с чрезвычайным положением.

Законодательная власть

Законодательство должно устанавливать недопустимость роспуска парламента или приостановления его деятельности при введении чрезвычайного положения, а также необходимость сохранения привилегий и иммунитетов законодателей, чтобы те имели возможность следить за соблюдением прав человека их избирателей. Кроме того, законодательство должно устанавливать недопустимость роспуска или приостановления деятельности другого созданного в соответствии с конституцией органа контроля.

Законодательство должно возлагать на депутатов парламента или другого созданного в соответствии с конституцией органа обязанность следить за законностью введения чрезвычайного положения и соблюдением иммунитетов в связи со всеми мерами, принятыми в соответствии с объявлением о введении чрезвычайного

положения и могущими затруднять или ограничивать их участие в обсуждении по поводу утверждения чрезвычайного положения, введенного исполнительной властью, его продления или его отмены.

В. Последствия для правового государства

152. С юридической точки зрения охарактеризованные выше аномалии обычно сопровождаются ревизией материального (квалификация правонарушений и шкала мер наказания) и процессуального (процессуальные гарантии) уголовного законодательства, а также норм, касающихся подсудности 49/. Что касается процессуальных норм, то наиболее явные ограничения обычно связаны с правом на защиту и гласность судебного разбирательства. В Южной Африке при расистском режиме опубликование без разрешения полиции фамилии задержанного на основании закона о терроризме запрещалось и строго наказывалось в соответствии со вторым законом о полицейской тайне № 1306 1980 года.

153. Что касается материальных норм, то налицо тревожная тенденция принятия крайне расплывчатых положений, в силу которых очень многие могут считаться правонарушителями, что также сопровождается расширением состава преступления соучастия, изменением презумпции невиновности и т.п. Равным образом усиление наказания обычно сопровождается пересмотром норм о подсудности, в частности на основе ретроактивного применения процессуального уголовного закона, который в отличие от материального закона не отменен, но тем не менее имеет в период чрезвычайного положения сходные последствия. В этой связи достаточно представить положение тех лиц, дело которых рассматривается обычным судом, но после объявления чрезвычайного положения поступает в военный трибунал, проводящий закрытое разбирательство.

154. Такое постоянное выхолащивание принципа законности в конечном счете приводит к настоящему перерождению правового государства, в котором чрезвычайное положение становится элементом, усугубляющим кризис, и средством подавления оппозиции и инакомыслия. Наконец, воздействие обоих перерождений на комплекс прав человека, как мы увидим ниже, столь серьезно и опасно, что мы решили рассмотреть его отдельно.

VI. ПОСЛЕДСТВИЯ ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ПОЛОЖЕНИЯ ДЛЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

155. Практика различных международных органов по правам человека, как и опыт самого Специального докладчика, со всей очевидностью свидетельствует о том, что при соблюдении норм и принципов, регламентирующих чрезвычайное положение, его

49/ См. доклад г-жи Николь Кестье, E/CN.4/Sub.2/1982/15, пункт 163.

последствия для функционирования институтов общества, главенства права и соблюдения прав человека оказывается ограниченным и совместимым с демократической системой правления.

156. Как вытекает из анализа ежегодных докладов, подготовленных Специальным докладчиком, формы применения и последствия чрезвычайного положения охватывают ряд ситуаций:

Чрезвычайное положение вводится на короткий срок и имеет ограниченные правовые последствия. Так, например, на островах Уоллис и Футуна такие меры применялись лишь несколько дней, 26–30 октября 1986 года; в Аргентине в мае 1989 года чрезвычайные меры затрагивали свободу передвижения 12 человек в течение менее 30 дней; в Панаме чрезвычайное положение действовало с 10 по 29 июня 1987 года; в Канаде чрезвычайное положение вводилось в провинции Манитоба в период с 23 июля по 4 августа 1989 года.

Чрезвычайное положение вводится на более длительный срок и связано лишь с приостановлением некоторых прав, допускающих отступления от них. Так обстояло дело, когда в Новой Каледонии чрезвычайное положение было объявлено в период с 12 января по 30 июня 1985 года; в Кувейте – с 26 февраля по 26 июня 1991 года; в Сенегале – с 29 февраля по 20 мая 1988 года, и позднее, 28 апреля по 19 мая 1989 года.

Действие чрезвычайного положения затягивается, так что оно становится постоянным, накапливаются аномалии, ограничивается все больше прав человека, включая, наконец, те права, пользование которыми не подлежит ограничению. Так, в частности, обстояло дело в странах Южного конуса, которыми в 70–е годы и часть 80–х годов правили военные диктатуры, и в Южной Африке и Намибии при режимах, принявших систему апартеида.

157. Как будет показано ниже, такое все большее злоупотребление введением чрезвычайного положения ведет к ухудшению ситуации в области прав человека.

А. Регулярно затрагиваемые права

158. Анализ информации, представленный Специальному докладчику правительствами 50/, позволяет сделать вывод, что чаще всего приостанавливаются следующие права:

50/ См. сводные таблицы в докладах за 1987 и 1988 годы.

право на свободу и личную неприкосновенность, предусмотренное в статье 9 Международного пакта о гражданских и политических правах;

право на свободный выбор местожительства и свободное передвижение на всей территории государства, предусмотренное в пункте 1 статьи 12 Пакта, и, в меньшей степени, право на свободный выезд из любой страны и право на въезд в свою страну, предусмотренные в пунктах 2 и 4 той же статьи;

права на неприкосновенность жилища и корреспонденции, предусмотренные в статье 17 Пакта;

право на мирные собрания и демонстрации, предусмотренное в статье 21 Пакта;

право на свободное выражение мнений, предусмотренное в статье 19 Пакта;

право на забастовку, – одно из прав, в наибольшей степени затрагиваемых в такого рода ситуациях, – предусмотренное в подпункте d) пункта 8 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, который в отличие от Международного пакта о гражданских и политических правах не допускает каких-либо отступлений от закрепленных в нем прав, даже в ситуациях кризиса.

159. Что касается хабеас корпус, то лишь правительство Никарагуа 18 июня 1987 года направило Специальному докладчику уведомление о том, что действие этой процедуры приостановлено "в случае преступления против безопасности и общественного порядка". Позднее эта мера была отменена, в числе прочего, благодаря тому, что Межамериканский суд по правам человека в своем консультативном заключении № 8 признал несовместимость приостановления хабеас корпус с Американской конвенцией о правах человека, поскольку речь идет об одной из существенных гарантий, предусмотренных в пункте 2 статьи 27 Конвенции.

160. Нечто похожее имеет место в случае права на справедливое судебное разбирательство, предусмотренного в статье 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, о приостановлении которого Специальный докладчик получил лишь одно уведомление от Шри-Ланки, которое касается главным образом пункта 3 (устанавливающего права обвиняемого) и лишь в том, что касается права на защиту 51/.

51/ См. уведомление правительства Шри-Ланки в сводной таблице, содержащейся в документе E/CN.4/Sub.2/1987/19/Rev.1, стр. 47.

В. Произвольные задержания и чрезвычайное положение

161. Чаще всего в такого рода ситуациях затрагивается осуществление права на личную свободу, предусмотренного в статье 9 Пакта; крайне редко, когда чрезвычайное положение не связано с приостановлением этого права. Поэтому представляется уместным хотя бы кратко рассмотреть конкретные черты задержаний в период чрезвычайного положения – от помещения под стражу в специальные места до содержания в уголовно-исполнительных учреждениях. В других случаях задержанные содержатся в лагерях "перевоспитания" или даже в тайных местах, что часто вызывало практику насильственных исчезновений. Наконец, такая практика имеет различные формы, что касается как масштаба задержаний, так и их продолжительности, разнообразия и параллелизма процедур.

Продолжительность

162. О масштабах задержаний в период чрезвычайного положения можно судить хотя бы по тому, что в последнем докладе, представленном Специальному докладчику правительством Чили, указывается, что в 1973–1980 годах при режиме де-факто были лишены свободы примерно 200 000 человек. Согласно достоверным данным, в Уругвае в период применения "оперативных мер безопасности", использовавшихся военным режимом в 1971–1985 годах, задерживался или допрашивался каждый третий. В Южной Африке, где для защиты апартеида также использовались подобные меры на основании "закона о внутренней безопасности" с июня 1986 года по август 1987 года на срок свыше 30 дней было задержано примерно 30 000 человек, из которых 40% были младше 18 лет. Наконец, согласно докладу, представленному Специальным докладчиком о практике административного задержания г-ном Луи Жуане, после вьетнамской войны в 1975–1976 годах в лагерях "перевоспитания" содержалось 10 000 – 15 000 человек 52/.

Продолжительность

163. В период чрезвычайного положения лица, задержанные по решению исполнительной власти, прежде всего по соображениям безопасности и нередко в превентивном порядке, зачастую содержатся неопределенно долгое время. Бывали случаи, когда власти подвергали административному задержанию лиц, уже признанных судом невиновными в совершении преступлений, а также лиц, уже отбывших наказание. В том же докладе г-на Жуане

52/ E/CN.4/Sub.2/1990/29, пункт 41.

указывается, что 120 лиц, содержащихся в лагерях перевоспитания во Вьетнаме, находятся в заключении уже почти 15 лет. Межамериканская комиссия по правам человека неоднократно отмечала "увековечение" чрезвычайного положения на американском континенте и сопровождающий указанный процесс злоупотребление длительным задержанием 53/.

Параллелизм процедур

164. В исключительных ситуациях правительство часто прибегает к применению обычных процессуальных средств (например, задержание на основании обоснованного обвинения) и одновременно или затем к применению чрезвычайных средств. Такое наложение процедур часто встречается на американском континенте и в некоторых африканских и азиатских странах. В этой связи Межпарламентский союз рассматривал случаи азиатских, африканских и латиноамериканских парламентариев, содержащихся под стражей несколько лет на основании таких параллельных положений. Так, в Аргентине в период правления различных режимов де-факто до 10 декабря 1983 года тысячи граждан подверглись административному задержанию, причем те из них, которые были привлечены к суду в качестве обвиняемых, к тому же оставались под административным арестом. Тем самым они не могли получить ни досрочного, ни условного освобождения, как и не могли быть освобождены в силу оправдательного приговора или отбытия наказания. Иными словами, судья мог издать постановление об освобождении, но административный орган уже распорядился о помещении под стражу.

Разнообразие

165. Наконец, имеются определенные ситуации, которые, хотя их и не всегда можно отнести к задержанию, тем не менее могут вызывать серьезные посягательства на личную свободу. Это, например, "арест", когда в период осадного положения административные органы могут помещать по соображениям безопасности определенных лиц в "места, не являющиеся тюрьмами". На практике такое положение встречается редко, и задержанные размещаются в уголовно-исполнительные учреждения, и, таким образом, арест превращается в помещение под стражу, которое в свою очередь имеет произвольный характер. К тому же при режиме Пиночета в чилийской юриспруденции было принято, что право "производства ареста" предполагает при необходимости содержание в изоляции, а отсутствие нормы, требующей сообщать место содержания задержанных, служило правовым обоснованием тайного содержания под стражей. Ограничение свободы передвижения при

53/ См., например, в главе II случаи парламентариев стран общего права, рассмотренные Межпарламентским союзом; в соответствии с законом о национальной безопасности они находились под стражей многие годы, в одном случае даже 20 лет. Та же организация рассмотрела случаи парламентариев, содержащихся на протяжении десятилетий в лагерях "перевоспитания" во Вьетнаме.

введении комендантского часа или запрещение некоторым лицам покидать определенное место может стать в некоторых обстоятельствах серьезным посягательством на личную свободу. Здесь имеется в виду высылка в определенные местности или населенные пункты, условия в которых из-за их оторванности и удаленности могут быть еще более тяжелыми, чем в уголовно-исполнительном учреждении. Кроме того, такие меры обычно сопровождаются постоянным переводом в удаленные места, что в огромной степени затрудняет связи с семьей.

C. Последствия для прав человека чрезвычайных мер де-факто

166. Помимо чисто юридических и организационно-правовых моментов, следует упомянуть негативные последствия для совокупности прав человека чрезвычайных режимов де-факто. Последствия такой аномалии можно проиллюстрировать двумя примерами.

167. В Гаити (которой, как указывается во введении, посвящено специальное исследование) в период с переворота 29 сентября 1991 года до возвращения президента Аристида без какого бы то ни было объявления о введении осадного положения, предусмотренного в Конституции страны, были введены строгие ограничения на осуществление большинства прав человека, что повлекло за собой массовые и систематические нарушения этих прав. Так, за несколько месяцев после переворота погибло больше 1 000 человек, большинство из которых стали жертвами внесудебных казней. За один только год было зарегистрировано 5 096 случаев незаконного помещения под стражу в уголовно-исполнительные учреждения, где практиковались пытки и другие жестокости. Ввиду ограничения свободы слова журналисты средств массовой информации постоянно подвергались преследованию; некоторые из них были убиты или оказались вынуждены покинуть страну, а многие радиостанции подверглись разгрому.

168. Комитет по правам человека, рассмотревший последний периодический доклад, представленный Того, констатировал несоблюдение обязательства уведомить Генерального секретаря о приостановлении действия каких-либо прав, защищаемых Пактом, ввиду неоднократного объявления комендантского часа в период перехода к демократии, осудил "многочисленные случаи казней без надлежащего судебного разбирательства и произвольных или незаконных казней, совершенных военнослужащими, сотрудниками сил безопасности или других структур в ходе рассматриваемого периода. Он глубоко обеспокоен тем, что такие нарушения не были расследованы, что виновные в совершении таких актов не были ни привлечены к судебной ответственности, ни наказаны и тем, что жертвам не была выплачена компенсация".

D. Последствия для прав, не подлежащих ограничению, в период чрезвычайного положения, когда в этот период накапливается целый ряд нарушений

169. Изучение в ходе продолжительного периода времени изменений, связанных с чрезвычайным положением, вскрывает тревожную тенденцию появления все новых аномалий, когда чрезвычайное положение вводится без достаточных на то оснований и на неопределенно долгий срок. Такие все более усугубляющиеся нарушения затрагивают все больший круг прав человека, причем даже те основные права, которые являются неприкосновенными. Именно это следует из многочисленных посягательств на право на жизнь, физическую, психическую и моральную неприкосновенность и т.п., о которых говорится в докладах специальных докладчиков Комиссии по правам человека о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях, и по вопросу о пытках и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видах обращения и наказания, а также в докладах, представленных Рабочей группой по насильственным или недобровольным исчезновениям лиц, а также различных договорных органов, в частности Комитета по правам человека. В этой связи заслуживает внимание исследование, проведенное "Международной амнистией" по вопросу о пытках и нарушениях права на жизнь в период чрезвычайного положения, наглядно показывающее, как чрезвычайное положение может фактически способствовать нарушению прав, не подлежащих никаким ограничениям 54/.

E. Общая атмосфера насилия

170. Здесь речь идет о ситуациях, охарактеризованных в главе IV, в которых насилие приобретает всеобщий неконтролируемый характер и влечет за собой развал государства, массовым и всеобщим образом затрагивая весь комплекс прав человека. В этом контексте многочисленные боевики формирований, участвовавшие в конфликтах, вспыхнувших с развалом бывшей Югославии, обвиняются в совершении военных преступлений и преступлений против человечности 55/. Кроме того, именно в этом контексте произошли массовые расправы, совершенные в африканском регионе Великих озер.

171. Что касается последствий такого рода конфликтов, то весьма показателен закон № 9/96 от 8 сентября 1996 года, принятый Руандой. В его мотивировочной части Национальная ассамблея признала, что "с 6 апреля 1994 года Республика Руанда переживала чрезвычайное положение, когда существование нации оказалось под угрозой по

54/ См. документ "Международной амнистии" SC/PG/CO/GR, Лондон, июль 1988 года.

55/ Гаагский трибунал создан Советом Безопасности в соответствии с его резолюцией 827 (1993) от 25 мая 1993 года.

смыслу пункта 1 статьи 4 Международного пакта о гражданских и политических правах". Далее говорится, что страна пережила глубокие потрясения и внутренний вооруженный конфликт, воспрепятствовавшие функционированию судебных органов. Более того, в законе признается, что такая ситуация также вызвала полный развал учреждений судебной власти. Наконец, в той же мотивировочной части закона указывается, что в Руанде был совершен геноцид и творились массовые расправы, представляющие собой преступления против человечности.

Ф. Последствия для экономических, социальных и культурных прав

172. Действие чрезвычайного положения затрагивает не только гражданские и политические права, но и экономические, социальные и культурные права, причем в значительной степени. В своем исследовании, посвященном положению в Гаити, Специальный докладчик глубоко изучил этот вопрос. Как известно, Гаити – самая бедная страна Латинской Америки, которая входит в число 20 самых бедных стран мира. Репрессии, развязанные при режиме де-факто, сделали еще более шатким положение с экономическими, социальными и культурными правами народа страны, когда право на жизнь подвергалось серьезнейшей угрозе из-за репрессий со стороны военных и ухудшения социально-экономического положения по их вине. Кроме того, репрессии нанесли сильный удар по небольшим организациям, занимающимся самопомощью в сельском хозяйстве, обучением грамоте или местным благоустройством и т.п. Кроме того, преследования обрушились на социальных работников, светских и религиозных, и членов общинных организаций, а большинство приютов для беспризорных детей постоянно подвергались нападениям военных. В атмосфере опасности и страха, ставшей результатом репрессий, значительная часть населения оказалась вынуждена оставить обжитые места и искать убежище в других провинциях, бросив свои дома и клочки земли, или покинуть страну. В своем докладе за 1993 год Межамериканская комиссия по правам человека указывает, что такие массовые перемещения охватили более 300 000 человек.

Г. Последствия чрезвычайного положения для прав человека некоторых уязвимых групп или слоев населения

173. В своих нескольких ежегодных докладах Специальный докладчик подчеркивал необходимость укрепления защиты всех лиц или групп лиц, которые по тем или иным причинам находятся в крайне уязвимом положении. Таково положение беженцев, жертв вооруженных конфликтов, меньшинств, коренного населения, трудящихся-мигрантов, инвалидов и других уязвимых групп.

174. УВКБ неоднократно сообщало Специальному докладчику, что массовые нарушения прав человека порождают репрессии, что во многих случаях вынуждает жертвы искать убежище. В свою очередь наличие чрезвычайного положения в стране убежища обычно

негативно сказывается на защите беженцев (которые явно находятся в более уязвимом положении, чем граждане страны), прежде всего когда чрезвычайные меры влекут за собой существенные ограничения прав человека.

175. Очевидно, что к указанным выше категориям можно добавить, в силу специфики их деятельности, журналистов, профсоюзных руководителей, парламентариев, правозащитников и т.п.

176. Как мы видели, все еще нередки случаи, когда в период "аномального" чрезвычайного положения роспуск парламента сопровождается арестами и/или высылкой из страны самих парламентариев. Журналисты, противящиеся ограничениям свободы слова, часто подвергаются таким же гонениям. Другая обычно затрагиваемая группа - профсоюзное руководство, о чем свидетельствуют материалы Комитета по профсоюзным свободам МОТ. Лишь для примера напомним, что в своем докладе за 1989 год Специальный докладчик сообщил, что он располагает сведениями о том, что в период чрезвычайного положения южноафриканские силы безопасности лишь за один день убили семь забастовщиков.

177. В последнем представленном Комиссии по правам человека докладе Специального докладчика о положении в области прав человека в Афганистане (E/CN.4/1997/59) отмечается, что в различных районах страны, находящихся под контролем движения талибов, под угрозой истязаний и даже смерти женщинам строго запрещается получать образование и заниматься работой вне дома. Обычное оправдание властей - "мы переживаем чрезвычайную ситуацию". Иначе говоря, "женщины смогут вновь работать и учиться, когда будет восстановлена безопасность", поскольку "у нас идет война и мы хотим восстановления мира".

178. И наконец, в период чрезвычайного положения особой угрозой подвергаются дети, прежде всего беспризорники. Так, в своем докладе за 1989 год Специальный докладчик сообщил, что по имеющимся у него сведениям в период чрезвычайного положения, введенного тогдашним правительством, южноафриканские силы безопасности убили свыше 200 детей. В этой связи особую актуальность имеет доклад "Последствия вооруженных конфликтов для детей", представленный в 1996 году Генеральной Ассамблее г-жой Грасой Машел. Специальный докладчик может лишь полностью согласиться с экспертом Генерального секретаря, когда в своем заключении она указывает, что к числу вопросов, нуждающихся в дальнейшем изучении, относятся "оперативные вопросы, касающиеся защиты детей в чрезвычайных ситуациях; подходы к предупреждению конфликтов, а также к восстановлению и развитию с учетом потребностей детей" (A/51/306, пункт 315).

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Выводы

179. Для краткости Специальный докладчик хотел бы ограничиться количественной оценкой числа случаев введения чрезвычайного положения и того, насколько часто государства принимают меры такого рода, при том что в своем заключительном докладе Комиссии по правам человека он вновь изложит и оценит наиболее важные выводы, вытекающие из этого изучения.

180. Как следует из докладов, представлявшихся Специальным докладчиком, с января 1985 года по май 1997 года, юридически или фактически в тот или иной момент в этот период чрезвычайное положение вводилось примерно в 100 государствах или территориях, или больше чем в половине государств – членов Организации Объединенных Наций. Но поскольку за этот период во многих из них чрезвычайное положение продлевалось или вновь вводилось после его отмены, чуть больше чем за десятилетие чрезвычайное положение объявлялось, продлевалось и сохранялось в той или иной форме гораздо чаще.

181. Если обозначить на карте мира страны, за последние 12 лет объявлявшие, продлевавшие или отменявшие чрезвычайное положение, о чем говорится в настоящем докладе, то можно с тревогой увидеть, что они занимают три четверти земной суши, причем это явление присутствует в каждом регионе мира. Можно также видеть, что в столь географически удаленных странах со столь несхожими правовыми системами, как Соединенные Штаты и Китай, или находящихся на разных концах земного шара, как Российская Федерация и Аргентина, либо в таких конфликтных регионах, как Ближний Восток, бывшая Югославия и некоторые африканские страны, во всех случаях фактически (как в последних указанных случаях) или юридически (как в указанных сначала) правительства прибегли к чрезвычайным мерам для преодоления повторявшихся кризисов.

182. Изучение под политическим углом зрения такой своеобразной юридической карты мира показало бы, что человечество не только не живет в условиях стабильности, но, наоборот, сталкивается в глобальном масштабе с опасной тенденцией превращения исключения в правило.

Рекомендации

183. Чтобы отразить мнение членов Подкомиссии, государств и организаций, участвовавших в работе сорок девятой сессии, Специальный докладчик представляет на рассмотрение следующие рекомендации, которые следует дополнить или переработать в свете таких замечаний и предложений.

1. Рекомендации, адресованные государствам

184. Специальный докладчик настоятельно призывает все государства, которые еще не сделали этого:

безотлагательно заняться приведение их внутреннего законодательства в соответствие с нормами и принципами, установленными международным правом в вопросах чрезвычайного положения;

усилить при этом механизмы внутреннего контроля, чтобы гарантировать надлежащее применение регулирующих его норм;

руководствоваться в ходе такой работы типовыми принципами и нормами, подготовленными в этой связи Специальным докладчиком и изложенными в настоящем исследовании; а также

запрашивать с этой целью консультативную помощь Центра по правам человека Организации Объединенных Наций.

185. Кроме того, он рекомендует государствам продолжать сотрудничество со Специальным докладчиком и оказывать ему, по возможности, подробную информацию в случае объявления, продления или приостановления чрезвычайного положения. Эта рекомендация приобретает огромную важность в связи с обязательством уведомлять другие государства через депозитариев международных договоров, в которых они участвуют.

2. Рекомендации, адресованные Комитету по правам человека

186. Специальный докладчик выражает удовлетворение новыми правилами процедуры Комитета по правам человека, которые позволяют запрашивать специальный доклад у правительств, которые объявили о введении чрезвычайного положения, поскольку это повышает оперативность механизмов контроля и усиливает их.

187. Специальный докладчик предлагает Комитету по правам человека рассмотреть возможность:

создания механизма, позволяющего держать в поле зрения положение в тех странах, в которых принимаются чрезвычайные меры, с тем чтобы постоянно изучать эволюцию и последствия указанных мер для прав человека, ограждаемых Пактом;

подготовки нового замечания общего порядка по статье 4, в котором обобщались бы эволюция, нормы и принципы, порядок контроля и продления, которые в силу прецедентов создали ядро прав, пользование которыми не может быть приостановлено, в частности хабеас корпус.

3. Рекомендации, адресованные Комиссии по правам человека

188. Специальный докладчик повторяет свою рекомендацию, содержащуюся в его восьмом докладе (E/CN.4/Sub.2/1995/20), о том, чтобы Комиссия по правам человека назначила специального докладчика или создала рабочую группу для завершения этой работы. Проведенное изучение еще более подкрепляет эту рекомендацию, лишней раз показав, сколь часто правительства прибегают к введению чрезвычайного положения, и вскрыв отрицательные последствия этого для прав человека в случае несоблюдения регламентирующих норм.

189. Учитывая те масштабы, которые сегодня приобрели кризисы и конфликты, Комиссия могла бы:

вновь обдумать возможность созыва специального совещания для изучения вопроса о конфликтах в целях создания более эффективных механизмов сдерживания, предотвращения и устранения последствий;

считать приоритетным вопросом выработку минимальных гуманитарных норм, применимых в любой ситуации, которые тем самым обобщили и закрепили бы прогресс, уже достигнутый в практике различных договорных органов.

4. Рекомендации, адресованные Подкомиссии

190. Специальный докладчик предлагает Подкомиссии:

по-прежнему включать изучение вопроса о правах человека и чрезвычайном положении в число наиболее приоритетных тем в своей повестке дня и назначить другого из своих членов для составления ежегодного перечня государств, в которых объявлялось, продлевалось или отменялось чрезвычайное положение, пока Комиссия по правам человека не назначит специального докладчика.

191. Специальный докладчик предлагает, чтобы дополнительно Подкомиссия организовала семинар экспертов для рассмотрения темы чрезвычайного положения и прав человека, и предлагает внести свой вклад в такое рассмотрение специальным докладчиком и членам рабочих групп, деятельность которых тем или иным образом затрагивает применение статьи 4 Международного пакта о гражданских и политических правах.

5. Рекомендации, адресованные специальным докладчикам и рабочим группам

192. Специальный докладчик предлагает специальным докладчикам и рабочим группам уделять особое внимание последствиям чрезвычайных ситуаций в конкретной области своих соответствующих мандатов и, как неоднократно указывалось рабочей группой по

произвольным задержаниям, воспользоваться неоценимым содействием, которое мог бы им оказать специальный докладчик по вопросам чрезвычайного положения, если он будет назначен из числа членов Комиссии.

б. Рекомендации, адресованные Верховному комиссару по правам человека

193. Специальный докладчик предлагает Верховному комиссару:

уделять первоочередное внимание консультативной деятельности Центра по правам человека в вопросах чрезвычайного положения;

составить перечень специалистов по различным правовым системам для разработки этой области;

обеспечить более широкое присутствие правозащитных наблюдателей в районах острых кризисов или конфликтов и выработку для них согласованного свода руководящих принципов, а также критериев и рекомендаций в отношении использования в системе Организации Объединенных Наций информации, полученной такими наблюдателями;

в тесном сотрудничестве с Генеральным секретарем предпринять более активные усилия по проведению работы, связанной с предотвращением конфликтов, их мирным урегулированием, посредничеством и другими механизмами превентивной дипломатии;

изучить возможность организации в координации с другими органами системы Организации Объединенных Наций международного семинара экспертов по изучению вопроса о конфликтах в целях получения предложений, нацеленных на устранение их причин, предотвращение их возникновения и ликвидацию их последствий;

установить – путем назначения в Центре по правам человека координатора по применению статьи 4 Международного пакта о гражданских и политических правах – оперативный механизм обмена данными между Специальным докладчиком по вопросам чрезвычайного положения и Комитетом по правам человека, а также специальными докладчиками и рабочими группами, работа которых тем или иным образом затрагивает применение статьи 4.
