НАДЖИБУЛА ХАФИЗУЛА САМСОР

Особенности имплементации Афганистаном международно-правовых актов по правам человека

Присоединение Афганистана к общепризнанным международно-правовым актам по правам человека сопровождалось определенными особенностями, которые редко встречаются в международной практике. Обычно присоединение страны к какой-либо международной конвенции по правам человека велось через процедуру подписания и ратификации этого документа, однако Афганистан прошел к 2004 году, когда окончательно сложились основы ныне действующего законодательства, столь сложные и резкие перемены, что трудно говорить о какой-то политической преемственности.

В связи с этим может возникнуть вопрос о том, в какой степени можно признавать Афганистан участником тех или иных международно-правовых актов, тем более, подписанных в середине прошлого века. Эта проблема возникла перед Временной администрацией, возглавляемой Х. Карзаем, и она нашла определенное разрешение, о котором будет сказано ниже.

Подобные юридические коллизии, как показывает международный опыт даже последних десятилетий, возникают довольно часто. Разделение государств на части в результате раскола или гражданской войны, перевороты и революции, двоевластие – все это создает определенную угрозу, как в части формального участия государств в международно-правовых актах по правам человека, так и в части фактической их имплементации.

Афганистан уже к началу 1990-х годов являлся участником многих международно-правовых актов по правам человека, которые были подписаны разными правительствами. Среди них была Конвенция от 25 сентября 1926 года «О рабстве», подписанная Афганистаном в 1935 году, а также Конвенция от 4 ноября 1950 года «О защите прав человека и основных свобод» и Международный пакт о гражданских и политических правах [1], подписанные в 1983 году.

Политические события 1990-х годов, крушение Демократической Республики Афганистан, утверждение правительства моджахедов, учредивших Исламское Государство Афганистан, а потом вооруженный захват власти талибами, также учредившими свое государство – все это создало сложную правовую ситуацию.

В 1998-2001 годах в Афганистане существовало двоевластие, когда на большей части страны управляло правительство Исламского Эмирата Афганистан, созданного движением «Талибан», а на территории Бадахшана – правительство Исламского Государства Афганистан, возглавляемое Б. Раббани. Правительство Исламского Государства Афганистан было признано на международном уровне, тогда как правительство Исламского Эмирата Афганистан получило признание лишь нескольких стран. Трудно было определить, несет ли то или иное правительство в Афганистане обязательства по выполнению подписанных международно-правовых актов. Смена власти осуществлялась вооруженным путем без установления юридической правопреемственности.

В 2002 году, после свержения правительства «Талибана» в ходе операции «Несокрушимая свобода», была учреждена чрезвычайной Лойя Джиргой, на основании Боннских соглашений, одобренных Советом Безопасности ООН, Переходная администрация под руководством Х. Карзая, ставшая новым правительством Афганистана. Впоследствии с принятием новой Конституции Исламской Республики Афганистан 2004 года и выборами президента Афганистана, было учреждено постоянное правительство, и начался процесс развития структуры органов государственной власти и оформления национального законодательства.

В свете подобной ситуации конвенции и соглашения по правам человека, подписанные предыдущими правительствами Афганистана, не являются юридически обязательным для нынешнего правительства.

1 Принят Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 года № 2200-А.

НАДЖИБУЛА ХАФИЗУЛА САМСОР, генерал полиции, начальник десятого округа полиции города Кабула Министерства внутренних дел Афганистана (Афганистан, Кабул, район Шахринао, улица 2, 59). E-mail: shahm@inbox.ru

Аннотация: Афганистан в 2001 году столкнулся с серьезной проблемой нарушения юридической правопреемственности, которая была решена с помощью принятия декларации о признании всех ранее подписанных соглашений, а также Конституции, закрепившей международные обязательства. Кроме того, Афганистан широко применял опыт ООН для создания национальной системы органов по правам человека. Таким образом, полученный опыт в восстановлении юридической преемственности и создании системы органов, наблюдающих за правами человека, имеет большое международное значение.

Ключевые слова: Афганистан, права человека, имплементация, конституция, комиссия по правам человека.

Признание участия Афганистана в этих соглашениях является вопросом доброй воли и какого-либо дополнительного подтверждения, в виде ратификации ранее подписанных соглашений парламентом.

Возникшая проблема была решена кардинально: Афганистан подтверждает все свои обязательства в отношении ранее подписанных международно-правовых актов. Это положение было принято в рамках Боннских соглашений, в преамбуле которых содержалось положение о том, что законы действуют в тех рамках, в которых они не противоречат международно-правовым актам, участником которых на тот момент являлся Афганистан[2]. В 2003 году Лойя Джирга Основного закона (представительный орган, принимавший Конституцию Исламской Республики Афганистан) ратифицировала ряд международно-правовых актов по правам человека, ранее подписанных другими правительствами Афганистана, а также присоединился к новым актам[3].

В дальнейшем вопрос о признании ранее подписанных соглашений был решен следующим образом. В пункте 5 преамбулы Конституции Исламской Республики Афганистан, принятой в 2004 году, содержится положение о том, что государство признает Устав ООН и Всеобщую декларацию прав человека и обязуется соблюдать их положения. В пункте 1 статьи 7 Конституции Исламской Республики Афганистан дополнительно сказано: «Государство обязано соблюдать Устав ООН, международные договоры и конвенции, подписанные Афганистаном, а также положения Всеобщей декларации прав человека». Таким образом, вопрос о юридической преемственности в подписании конвенций по правам человека предыдущими правительствами Афганистана решен на уровне национального конституционного права. Поскольку Конституция является основным законом прямого действия и обладает высшей юридической силой, то эти ее положения означают также акт ратификации всех подписанных Афганистаном конвенций по правам человека по состоянию на 2004 год. Кроме того, раздел о правах граждан был составлен в соответствии с ключевыми конвенциями по правам человека [Сикоев, 2004. С. 26-27].

В этом отношении Афганистан отличается от других стран, которые присоединялись к международно-правовым актам по правам человека обычным порядком подписания и ратификации. Подписанным международным соглашениям придается очень высокий юридический статус, обеспечивающий их прямое влияние на национальное законодательство.

Афганистан при имплементации положений международно-правовых актов по правам человека широко использовал опыт ООН. Практический опыт реализации конвенций по правам человека довольно быстро привел к необходимости создания специальных комиссий, занимающихся наблюдением за положением в сфере прав человека и за выполнением отдельных конвенций в подписавших их странах. Первым органом такого рода была Комиссия по правам человека при Экономическом и социальном совете ООН, учрежденная 10 декабря 1946 года в качестве функционального органа на основе Устава ООН. В 1967 году, в связи с требованиями ряда членов ООН и массовыми нарушениями прав человека при апартеиде в Южно-Африканской Республике, Комиссия перешла к расследованию случаев нарушений прав человека и опубликованию отчетов о проведенной работе. В некоторых случаях создавались специализированные группы по регионам и отдельным видам нарушений, а также расследовались конкретные случаи с привлечением независимых экспертов. В рамках Комиссии работала Подкомиссия по поддержанию и защите прав человека, в состав которой входило семь групп по отдельным видам нарушений [De Zayas, Moller, 2009. P. 8]. Впоследствии в 2006 году Комиссия была преобразована в Совет по правам человека при Генеральной Ассамблее ООН.

Помимо этого существуют комитеты по соблюдению отдельных конвенций. Так, с 1985 года действует Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, с 1987 года – Комитет против пыток с Подкомитетом по предотвращению пыток. Всего создано 11 подобных комитетов, чья деятельность охватывает только те страны, которые подписали соответствующие конвенции.

Опыт ООН подтвердил достаточно высокую эффективность работы подобных органов, в особенности в условиях политически нестабильных стран, охваченных вооруженными конфликтами. По этой причине уже Переходная администрация Афганистана стала применять этот опыт в условиях своей страны.

Конституция Исламской Республики Афганистан в 2004 году узаконила Независимую комиссию Афганистана по правам человека, которая была создана в 2002 году известным политиком, общественным деятелем Симой Самар (ранее она основала благотворительную организацию «Шухада», а в 2001-2003 годах была министром по делам женщин в Переходном правительстве Афганистана), и ее полномочия тогда были подтверждены Переходной администрацией Афганистана. В 2005 году избранный президент Исламской Республики Афганистан Х. Карзай подтвердил отдельным эдиктом полномочия этой комиссии, которая стала постоянным и независимым органом по правам человека. При этом закон «О независимой комиссии по правам человека» ссылается в качестве обоснования ее создания не только на статью 58 Конституции Исламской Республики Афганистан, но и на Резолюцию Генеральной Ассамблеи ООН от 20 декабря 1993 года № 48/134 «О национальных учреждениях, занимающихся поощрением и защитой прав человека». В этом факте наблюдается яркое проявление превращения рекомендательных между-

2 Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 13 августа 2002 года №57/309.

3 Парламент Афганистана: прошлое и настоящее // http://afghanistan.ru/doc/9996.html

народных норм по правам человека в обязательные правоустанавливающие документы в рамках международного права.

В качестве аналогичного примера применения опыта ООН в Афганистане можно привести вступивший в силу в августе 2009 года закон, который запретил и криминализовал 22 разновидности насилия в отношении женщин. Во-первых, этот закон был принят в рамках долгосрочного Национального плана действий в отношении женщин на 2008-2018 годы. Во-вторых, для контроля за его осуществлением была создана Верховная комиссия по предотвращению насилия против женщин, для которой были созданы представительства в 22 провинциях [Harmful Traditional Practices… 2010. P. 46].

Несмотря на то, что с момента принятия закона прошло менее шести лет, а его активное применение началось только в 2010 году, уже отмечается изменение мнения общественности на предмет прав женщин, а грубые нарушения в этой сфере теперь стали все чаще встречать осуждение и активное противодействие со стороны полиции.

В заключение можно отметить, что опыт Исламской Республики Афганистан показывает, что нарушение юридической правопреемственности вовсе не является существенной проблемой. При наличии доброй воли и при согласии с положениями международных конвенций новое правительство может принять акт признания всех ранее взятых на себя обязательств.

Пример Афганистана, закрепившего обязательства по соблюдению подписанных международных договоров в Конституции, представляется весьма ценным. Конституции оказывают большое влияние на правовую систему государств, имеются случаи восстановления ранее действующих конституций (например, в Латвии ныне действует Конституция 1922 года с некоторыми внесенными в нее поправками), а также разработки нового Основного закона на основе предшествующего, как это происходило в Афганистане. Закрепление этих обязательств в конституционном праве является, пожалуй, наиболее серьезной юридической гарантией прав человека в Афганистане. С другой стороны, эти конституционные гарантии прав человека, сопровождающиеся ссылками на базовые декларации по правам человека, в свою очередь, укрепляют само международное право, придавая ему обязательный характер.

Многие государства, присоединяющиеся к международно-правовым актам по правам человека, испытывают трудности в имплементации их положений и создании системы исполнительных и надзорных органов. Афганистан пошел по пути широкого использования опыта ООН, перенес, по сути, опыт деятельности международных комитетов по отдельным конвенциям на национальную почву. Первоначальные итоги показывают высокую эффективность такого подхода. Независимым комитетам и комиссиям, имеющим законодательно закрепленные права и полномочия, достаточно быстро удается достигнуть значительных успехов в своей работе и показать первые результаты.

Опыт Афганистана в восстановлении юридической преемственности и создании системы органов, наблюдающих за правами человека, можно рекомендовать для любой страны, находящейся в подобном положении.

Литература

Сикоев Р. Основной закон 2004 года в контексте афганского конституционализма. // Азия и Африка сегодня. 2004. №6.

De Zayas A., Moller J. Th. The United Nations Human Rights Committee Case Law 1977-2008: A Handbook. Kehl am Rhein: N.P.Engel Publishers, 2009.

Harmful Traditional Practices and Implementation of the Law on Elimination of Violence against Women in Afghanistan. Kabul-Geneva: UNAMA, OHCHR, 2010.

PECULIARITIES OF IMPLEMENTATION OF THE HUMAN RIGHTS INTERNATIONAL LAW ACTS IN AFGANISTAN

NAJIBULLAH HAFIZULA SAMSOR, General of the police, Head of the 10th Police district of Kabul of the Ministry of Interior Affairs of the Islamic Republic of Afghanistan (Afghanistan, Kabul, district Shakhrinao, street 2, House 59). E-mail: shahm@inbox.ru

Summary: In 2001 Afghanistan faced a serious problem of violation of legal succession that was resolved by the adoption of the declaration on confirmation of all previously signed agreements and by the adoption of the Constitution that confirmed the international obligations. Besides, Afghanistan used widely the experience of the UN to create a national system of human rights agencies. Thus, the experience gained in restoration of the legal succession and creation of the system of bodies that monitors the human rights is of great international importance.

Keywords: Afghanistan, human rights, implementation, constitution, committee on human rights.

References

Sikoev R. Osnovnoi zakon 2004 goda v kontekste afganskogo konstitutsionalizma. // Aziia i Afrika segodnia. [The main law of 2004 in the context of the Afghan constitutionalism // Asia and Africa today] 2004. №6.

De Zayas A., Moller J. Th. The United Nations Human Rights Committee Case Law 1977-2008: A Handbook. Kehl am Rhein: N.P.Engel Publishers, 2009.

Harmful Traditional Practices and Implementation of the Law on Elimination of Violence against Women in Afghanistan. Kabul-Geneva: UNAMA, OHCHR, 2010.