

Международное гуманитарное право

КОНТРОЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ В МЕЖДУНАРОДНОМ ГУМАНИТАРНОМ ПРАВЕ

Мануэль Сагер*

Известно, что международное гуманитарное право уделяет значительное внимание международным вооруженным конфликтам. Существует много причин, по которым вооруженные конфликты немеждународного характера играют незначительную роль в кодификации международного гуманитарного права. Главной из них является нежелание каждого суверенного государства предоставлять другим государствам или международным органам право вмешиваться в его внутренние дела.

Право, применимое к вооруженным конфликтам немеждународного характера, является в лучшем случае весьма умозрительным, контрольных механизмов в рамках четырех Женевских конвенций и Дополнительных протоколов фактически не существует, хотя эти внутренние конфликты составляют в наши дни значительную часть вооруженных столкновений.

В настоящей статье анализируются контрольные механизмы, содержащиеся лишь в Женевских конвенциях и Протоколе I, и не рассматриваются механизмы, этими документами не предусмотренные, такие как, например, региональные Комиссии по правам человека или Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев, которые контролировали осуществление международного гуманитарного права при различных обстоятельствах в прошлом.

* Сотрудник Министерства иностранных дел Швейцарии.

КОНТРОЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ В ПЕРИОД МЕЖДУНАРОДНЫХ ВООРУЖЕННЫХ КОНФЛИКТОВ

1. Расследования в соответствии с Женевскими конвенциями 1949 года

Существующие сегодня механизмы расследования в области международного гуманитарного права были заложены еще Женевской конвенцией 1929 года об улучшении участи раненых и больных в полевых армиях, предоставляющей возможность в случае нарушения конвенции проводить расследование (ст. 30).

Женевские конвенции 1949 года во многом восприняли механизм, содержащийся в конвенции 1929 года. В соответствии с общей, совпадающей по содержанию статьей (52/53/132/145) конвенций 1949 года каждый участник конвенции, вовлеченный в международный вооруженный конфликт, может потребовать расследования нарушений конвенции, совершенных любым другим участником. Как и в конвенции 1929 года, процедурные вопросы разрешаются с согласия участников.

Единственным новшеством, внесенным в конвенции 1949 года, был механизм, предназначенный для выхода из тупика в случае, если участники не смогут согласиться по поводу применяемой процедуры; последняя определяется арбитром, совместно назначенным заинтересованными сторонами. Однако использование этого арбитражного механизма имеет небольшое практическое значение. Любая сторона в конфликте, особенно та, в отношении которой принимается расследование, может предотвратить такое расследование, просто создавая тупик по процедурным вопросам и отказываясь разрешить его путем согласия на приглашение арбитра.

Поскольку это требование о согласии, содержащееся в общей статье конвенций 1949 года, представляет собой неизбежную уступку "святому" принципу государственного суверенитета, вполне возможно, что оно было одной из главных причин, по которым ни одно расследование не проводилось в соответствии с четырьмя Женевскими конвенциями.

2. Установление фактов в соответствии со ст. 90 Дополнительного протокола I к Женевским конвенциям 1949 года

В ответ на этот недостаток механизма расследования в общей статье конвенций 1949 года Дополнительный протокол I

предусмотрел такую систему контроля, которая, будучи созданной и широко воспринятой, сделает гораздо более сложными для сторон конфликта попытки избежать внимательных проверок.

Статья 90 Протокола I предусматривает учреждение постоянной международной комиссии по установлению фактов (Комиссия), компетентной расследовать любые факты, которые, как предполагается, представляют собой серьезные нарушения Женевских конвенций или Протокола I или другие серьезные нарушения этих документов. Предполагалось, что Комиссия будет создана, как только двадцать государств – участников конвенций 1949 года или Протокола I заявят государству-депозитарию о своей готовности признать *ipso facto* и без специального соглашения компетенцию Комиссии в отношении любой другой договаривающейся стороны, принимающей на себя такое же обязательство.

После того, как в ноябре 1990 года было сделано двадцатое заявление, Швейцария как государство-депозитарий созвала конференцию для избрания 15 членов Комиссии. Конференция по выборам состоялась в Берне 25 июня 1991 г. Пятнадцать членов Комиссии выступают не как представители своих стран, а в личном качестве. Следовательно, они должны быть беспристрастными и обладать высокими моральными качествами. Они избираются на пять лет, однако число переизбраний не ограничивается.

Как отмечалось, обязательный характер ст. 90 заключается в том, что, как только участник Женевских конвенций и Протокола I сделал заявление о признании компетенции Комиссии, он не может юридически помешать ей проводить расследования в соответствии с правилами процедуры. Это означает существенное достижение по сравнению с механизмом расследования по конвенциям 1949 года, позволяющим участнику предотвращать расследование под предлогом процедурного спора. Если просьба о расследовании поступила от государства или против государства, которое не сделало заявления в соответствии со ст. 90, Комиссия не может действовать без согласия государства, которое, как предполагается, нарушило Женевские конвенции или Протокол I.

Как только Комиссия определила, что предполагаемые нарушения являются достаточно серьезными, палата в составе пяти членов Комиссии и двух членов, назначенных сторонами конфликта, проводит соответствующее расследование. Палата собирает любые доказательства, которые она сочтет необходимыми, от самих сторон или посредством своих собственных инспекций. Стороны имеют право оспаривать все доказательства, представленные Комиссии палатой.

Несмотря на юридическую терминологию ст. 90, Комиссия не является судебным органом и, следовательно, не выносит реше-

ния, а просто сообщает о результатах расследования вместе со своими рекомендациями заинтересованным сторонам. Более того, Комиссия не сообщает публично о своих заключениях, пока все стороны в конфликте не попросят сделать это.

Административные расходы Комиссии покрываются взносами договаривающихся сторон, которые сделали заявления в соответствии со ст. 90 и за счет добровольных взносов. Сторона или стороны, находящиеся в конфликте, которые обращаются с просьбой о проведении расследования, авансируют необходимые средства на покрытие расходов палаты. Это обстоятельство предназначено служить препятствием против необоснованных обвинений. С другой стороны, сторона или стороны, против которых выдвигаются обвинения, возмещают 50% суммы расходов сторонам, которые выдвинули обвинения, независимо от того, являются ли последние оправданными или нет.

Пока представляется сложным говорить об эффективности Комиссии по установлению фактов, предусмотренных в ст. 90. Теоретически ее постоянный характер, независимость от вмешательства со стороны правительств и ее способность разрабатывать свои собственные правила процедуры являются многообещающими. Тем не менее некоторые из проблем, с которыми столкнется Комиссия, уже сегодня являются очевидными. Первой и самой главной является та, что обязательный характер данного контрольного механизма относится только к государствам, которые сделали заявление согласно ст. 90. На сегодня двадцать два государства сделали это, среди них только Алжир, Чили, Уругвай и Новая Зеландия являются неевропейскими. Это означает, что большинство регионов мира пока не затронуты контрольным механизмом ст. 90.

Более того, Комиссия может расследовать только серьезные нарушения Женевских конвенций и Протокола I. В этой связи существует обоснованная озабоченность, что применительно к сегодняшним конфликтам определение того, было ли нарушение серьезным для оправдания осуществления миссии по установлению фактов, может занять продолжительное время.

В целом доверие к Комиссии зависит в основном от ее способности быстро принимать решения, вырабатывать их и следовать в точности своей компетенции.

3. Державы-покровительницы

В ходе прошлого столетия главным контрольным механизмом, основанным на осуществлении законов войны, было назначе-

ние держав-покровительниц. Первая кодификация этого института относится к Женевской конвенции от 27 июля 1929 г., касающейся обращения с военнопленными. Мандат державы-покровительницы был ограничен правом посещения военнопленных.

Женевские конвенции 1949 года расширили мандат держав-покровительниц, не только включив в него основные области международного гуманитарного права, но и возложив на них контроль за их реализацией. Вместе с тем назначение державы-покровительницы, согласно конвенциям 1949 года, оговорено тремя условиями. Во-первых, для стороны в конфликте не существует обязательства назначать державу-покровительницу. Во-вторых, любое правительство, которое попросит выступить в качестве державы-покровительницы, может отклонить просьбу о назначении. И, наконец, противоположная сторона в конфликте, то есть держава-ответчица, не обязана принимать предложения другой стороны.

Осознавая трудности, связанные с получением этого тройного согласия на всех стадиях вооруженного конфликта, конвенции 1949 года предусмотрели систему субститута держав-покровительниц. Стороны, находящиеся в конфликте, могут согласиться доверить обязанности субститута любой организации или органу, если он беспристрастен и способен эффективно выполнять возложенные на него задачи. Если ни одно государство или организация не были назначены сторонами, находящимися в конфликте, в качестве субститута, сторона, задерживающая раненых или больных граждан противной стороны или медицинский или канцелярский персонал последней, обязана в одностороннем порядке назначить нейтральное государство или организацию или, в качестве последнего средства, Международный комитет Красного Креста для обеспечения защиты интересов задержанного. Однако не существует обязательства со стороны всех этих организаций, включая Красный Крест, принимать такое назначение.

Дополнительный протокол I к конвенциям 1949 года устранил по меньшей мере некоторые недостатки, присущие описанной выше системе контроля, которая предусматривает редкую возможность для сторон, вовлеченных в конфликт, соглашаться на назначение державы-покровительницы, рассматриваемой как нейтральная всеми сторонами. В соответствии со ст. 5 Дополнительного протокола I назначение державы-покровительницы, а также ее принятие противной стороной являются обязательными. Если стороны, находящиеся в конфликте, тем не менее не смогут прийти к взаимоприемлемым и желаемым кандидатам, Международный комитет Красного Креста или любая другая беспристрастная организация может предложить свои услуги в качестве субститута. В этом случае сто-

роны, находящиеся в конфликте, не имеют другого выбора, кроме как принять такое предложение.

Однако Протокол I делает существенную уступку чувствительному вопросу о государственном суверенитете: держава-субститут не может осуществлять свои функции без согласия всех сторон, находящихся в конфликте. Другими словами, стороны, находящиеся в конфликте, обязаны назначать и принимать державу-покровительницу; однако не существует обязанности позволять деятельность державы-покровительницы в качестве последнего средства после провала попыток назначить или принять кого-либо другого.

Следовательно, некоторые недостатки механизма держав-покровительниц остаются, несмотря на его обязательный характер согласно Дополнительному протоколу I. Помимо описанных проблем, связанных с государственным суверенитетом, весьма значительны организационные трудности, вытекающие из такой операции, что может фактически помешать многим подходящим кандидатам принять мандат в целом. Держава-покровительница нуждается в значительном и квалифицированном персонале для выполнения своих обязанностей, так как задачи державы-покровительницы расширились в 1949 году, охватывая защиту интересов всех категорий задержанных, включая гражданских лиц. Более того, держава-покровительница может оказаться в трудном положении, пытаясь действовать в соответствии со своим мандатом, с одной стороны, и столкнуться с потенциальными ограничениями своих действий, налагаемых задерживающей державой, с другой стороны.

Именно указанные сложности не позволили чаще обращаться к использованию механизма держав-покровительниц. Так, на протяжении последних десятилетий к нему прибегали лишь в четырех случаях: суэцкий кризис (1956 г.), конфликт в Гоа (1961 г.), индо-пакистанский конфликт (1971–1972 гг.) и недавняя война по поводу Фолклендских (Мальвинских) островов (1982 г.). Однако ни в одном из этих случаев механизм держав-покровительниц не охватывал всех сторон, вовлеченных в конфликт, или не рассматривал всех задач, которые ставились перед державами-покровительницами в Женевских конвенциях и Дополнительном протоколе I.

4. ООН

Совет Безопасности ООН может в соответствии со ст. 34 Устава ООН расследовать любой спор или ситуацию, потенциаль-

но ведущие к международной напряженности, чтобы установить, подвергаются или нет угрозе всеобщий мир и международная безопасность.

Один из недавних случаев участия ООН, основанный на соглашениях воюющих сторон, не только показывает роль, которую она способна играть в осуществлении международного гуманитарного права, но также служит примером плодотворного сотрудничества с другими международными органами, действующими в аналогичных областях, такими как Международный комитет Красного Креста. Речь идет об ирано-иракской войне, в ходе которой правительство Ирака обвинило Иран в нарушении третьей Женевской конвенции и просило Генерального секретаря ООН послать в Иран миссию по установлению соответствующих фактов. После получения согласия Ирана три эмиссара, выбранных благодаря их компетенции, личным качествам и особенно беспристрастности, посетили лагеря военнопленных в Иране и опросили иракских солдат. Миссия по установлению фактов доложила о своих выводах Генеральному секретарю, который, в свою очередь, информировал об этом Совет Безопасности. В заключение миссии ООН Генеральный секретарь Организации попросил Международный комитет Красного Креста продолжать обеспечивать применение международного гуманитарного права в этом конфликте.

Думается, что, хотя Генеральный секретарь основывал свою вовлеченность на "своей ответственности в гуманитарной области", ст. 132 третьей Женевской конвенции также могла служить правовой основой: миссия по установлению фактов была проведена по просьбе стороны, находящейся в конфликте, с согласия противника и в соответствии с процедурой, согласованной обеими сторонами, вовлеченными в конфликт.

5. Международный комитет Красного Креста (МККК)

Хотя роль МККК в качестве основной державы-покровительницы или ее субститута ясно установлена в Женевских конвенциях и Дополнительном протоколе I, он всегда по принципиальным соображениям отказывался действовать в качестве органа по установлению фактов из-за боязни того, что публичное высказывание против определенных нарушений международного гуманитарного права может, по меньшей мере в глазах нарушителя, поколебать его беспристрастность и, следовательно, повредить впоследствии другой потенциальной деятельности МККК в этом конфликте. Однако МККК неоднократно отмечал свою готовность оказывать по-

мощь в создании органа по установлению фактов при условии, если: стороны, находящиеся в конфликте, согласятся с участием МККК; процедура обеспечит беспристрастность расследования и позволит сторонам быть услышанными; ни один окончательный доклад не будет издан без согласия МККК.

Эти совершенно здравые предпосылки участия МККК в области установления фактов делают совершенно ясным тот факт, что с помощью или без помощи МККК ни одна миссия по установлению фактов никогда не может быть осуществлена без согласия всех заинтересованных сторон.

* * *

Женевские конвенции 1949 года и Дополнительный протокол I опираются на два контрольных механизма по осуществлению международного гуманитарного права: расследование и державы-покровительницы. Исторический обзор того, как эти институты развивались с момента их разработки в 1929 году до их настоящей формы, закрепленной в Дополнительном протоколе I, раскрывает некоторые ободряющие признаки улучшения. Требования о согласии были постепенно заменены обязательными положениями, которые ликвидировали некоторые недостатки, позволявшие договаривающимся сторонам избежать тщательного расследования. Однако согласие и сотрудничество неизбежно являются все еще важными компонентами расследования, а также механизма держав-покровительниц. Пока существует государственный суверенитет в качестве основного принципа международного права, каким он и должен быть, противоречие между эффективным контролем и невмешательством остается. Тем не менее осуществление международного гуманитарного права может быть обеспечено более эффективно и с меньшими противоречиями, если обучать тех, кто во время конфликта лично встречается с его жертвами, то есть войска и их командиров. Повышенное осознание принципов международного гуманитарного права теми, кто непосредственно вовлечен в вооруженный конфликт, приведет, можно надеяться, к сокращению их нарушений и в то же время уменьшит необходимость в контрольных механизмах, которые, несомненно, прошли долгий путь и ограничения коих им присущи и, следовательно, трудно искоренимы.