

ОТЧЕТЫ И ДОКУМЕНТЫ

Действия Международного Комитета Красного Креста в случае нарушений международного гуманитарного права или других основополагающих норм, касающихся защиты лиц в ситуациях насилия

* * *

Введение

Международный Комитет Красного Креста (МККК) уполномочен выполнять задачи, возложенные на него Женевскими Конвенциями, в том числе способствовать добросовестному соблюдению международного гуманитарного права, предоставлять помощь и защиту жертвам из числа гражданских лиц и военнослужащих во время международных и немеждународных вооруженных конфликтов, внутренних беспорядков и их непосредственных последствий¹.

Чтобы как можно эффективнее и в максимально полной мере выполнить возложенные на него сложные задачи, МККК в 1981 году

1 См. статью 5(2)(в) и (г) Устава Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, принятого XXV Международной конференцией Красного Креста и Красного Полумесяца, которая состоялась в октябре 1986 года в Женеве, *Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца. Сборник уставов и документов*, Международный Комитет Красного Креста, Москва, 1995 г., а также многочисленные резолюции Международных конференций Красного Креста и Красного Полумесяца, в частности, Резолюцию IV/3 (Берлин, 1869 г.), Резолюцию III (Карлсруэ, 1887 г.), Резолюцию VI (Вашингтон, 1912 г.), Резолюцию XIV (Женева, 1921 г.) и Резолюцию XIV (Лондон, 1938 г.).

принял Руководящие принципы, касающиеся действий в случае нарушений международного гуманитарного права². Ввиду важности хорошего понимания властями и другими партнерами МККК его рабочих процедур и в целях обеспечения – насколько это возможно – предсказуемости различных типов своих действий, МККК решил опубликовать эти Руководящие принципы, сопроводив их пояснительным текстом.

Недавно Руководящие принципы были пересмотрены и дополнены с целью учета текущей деятельности МККК и различных изменений, которые произошли с 1981 года и затронули условия его работы: увеличения числа лиц, вовлеченных в ситуации насилия, и расширения их состава по категориям, учреждения Международной комиссии по установлению фактов (в соответствии со статьей 90 Дополнительного протокола I 1977 года), специальных международных трибуналов и Международного уголовного суда, изменений в сфере коммуникаций и т. д.

Нынешняя редакция данного документа отличается большей полнотой и заменяет текст 1981 года.

В документе подтверждается, что в качестве реакции на нарушение международного гуманитарного права той или иной конкретной стороной МККК продолжает использовать преимущественно представления в рамках двустороннего конфиденциального диалога с властями, ответственными за указанное нарушение. В нем указывается также, какие вспомогательные меры МККК оставляет за собой право применить в случае неуспеха этого двустороннего конфиденциального диалога и каких условиях он может к ним прибегнуть.

В документе говорится, что объектом внимания МККК являются все нарушения международного гуманитарного права, независимо от того, касаются ли они предоставления помощи и защиты лицам, не участвующим или прекратившим участвовать в военных действиях, или самого ведения военных действий, то есть используемых при этом методов и средств.

Кроме этого, МККК стремится оказывать помощь и обеспечивать защиту в ситуациях, к которым международное гуманитарное право с формальной точки зрения не применимо (таких, например, как внутренние беспорядки и другие ситуации насилия внутри страны). Сфе-

2 Action by the International Committee of the Red Cross in the event of breaches of international humanitarian law, *International Review of the Red Cross*, No. 221, March-April 1981, pp. 76-83. См. также «Mémorandum sur l'activité du Comité international de la Croix-Rouge en ce qui a trait aux violations du droit international», 12 Septembre 1939, *Revue internationale de la Croix-Rouge*, No. 249, Septembre 1939, pp. 766-769; «Mémorandum: le Comité international de la Croix-Rouge et les violations alléguées du droit des gens», 23 Novembre 1951, *Revue internationale de la Croix-Rouge*, No. 396, Decembre 1951, pp. 932-936.

ра применения тех же Руководящих принципов распространяется – *mutatis mutandis* – и на нарушения других основополагающих норм, защищающих людей в ситуациях насилия, которые соотносятся с областями, в которых МККК осуществляет деятельность по предоставлению защиты.

Действия, предпринимаемые МККК по своей инициативе

1. Общее правило

МККК предпринимает все необходимые шаги, чтобы положить конец нарушениям международного гуманитарного права и других основополагающих норм, касающихся защиты лиц в ситуациях насилия, или для их предотвращения. Эти шаги предпринимаются на разных уровнях и в различной форме, в зависимости от характера и масштаба нарушений.

Этот руководящий принцип устанавливает общее правило, в соответствии с которым МККК начинает действовать, как только ему становится известно о нарушении международного гуманитарного права или иных основополагающих норм, которые обеспечивают защиту лиц в ситуациях насилия. Он предпринимает все необходимые шаги, исходя из характера и серьезности ситуации с тем, чтобы предотвратить такое нарушение, положить ему конец или не допустить его повторения.

2. Главный принцип работы: представления на двусторонней и конфиденциальной основе

Представления сторонам в конфликте на двусторонней и конфиденциальной основе остаются методом, которому МККК отдает предпочтение в своей работе.

Данный руководящий принцип касается основной формы работы МККК – при любых обстоятельствах МККК прежде всего попытается вступить в двусторонний конфиденциальный диалог со всеми сторонами в вооруженном конфликте или со всеми, кто был вовлечен в иные ситуации насилия. Так, МККК на конфиденциальной основе входит в контакт с представителями соответствующей стороны (или сторон) того уровня, который несет непосредственную ответственность за нарушение, либо, в зависимости от конкретного случая и характера нарушения, с представителями различных эшелонов власти.

Поскольку конфиденциальность является ключевым фактором в получении наилучшего доступа к жертвам вооруженных конфликтов и других ситуаций насилия как в настоящем, так и в будущем, целью

конфиденциальных представлений является убедить стороны, ответственные за неправомерные деяния, изменить свое поведение и выполнять свои обязанности. Часто такие представления имеют следствием прежде всего более полное осознание сторонами проблем, выявленных МККК, и необходимости выполнять принятые на себя обязательства, а также то, что власти получают импульс к надлежащему учету вопросов, на которые указывает МККК, и соответствующему реагированию на них. Опыт, накопленный за годы работы, показывает, что конфиденциальность делает возможным откровенный диалог с властями в атмосфере взаимного доверия, что способствует нахождению решений имеющихся проблем и позволяет избежать политизации, риск которой всегда присутствует при публичном обсуждении.

По этой причине МККК заботится о том, чтобы конфиденциальность его представлений, в частности, отчетов о посещениях мест содержания под стражей, соблюдалась и теми, кому они адресованы. В каждом своем отчете МККК подчеркивает, что его содержание является сугубо конфиденциальным, и ознакомиться с ним могут только те органы власти, которым данный отчет направлен. Ни весь отчет целиком, ни любая из его частей не могут быть раскрыты третьей стороне или сделаны достоянием широкой общественности.

3. Вспомогательные методы работы

Однако приверженность МККК принципу конфиденциальности не является абсолютной. Она обусловлена обещанием властей принять во внимание рекомендации МККК, призванные положить конец и (или) предотвратить повторение отмеченных им нарушений. Целью и оправданием принципа конфиденциальности, применяемого МККК, являются качество диалога, который он поддерживает с властями, и положительный гуманитарный эффект, который может быть получен в результате конфиденциальных представлений.

Если его представления не приносят желаемых результатов, МККК оставляет за собой право прибегнуть к другим методам работы в рамках приведенных ниже руководящих принципов. Эти иные методы носят вспомогательный характер по отношению к тому, который считается предпочтительным, и используются МККК только тогда, когда ему не удастся выправить гуманитарную ситуацию и добиться более полного соблюдения права посредством представлений на двусторонней и конфиденциальной основе. В таких случаях МККК стремится при первой же возможности вернуться к основной форме своей работы и систематически предпринимает для этого необходимые шаги.

3.1 Гуманитарная мобилизация

МККК может также поделиться своей озабоченностью относительно нарушений международного гуманитарного права с правительствами третьих стран, международными и региональными организациями или влиятельными лицами, которые могут выступить в поддержку его представлений и воздействовать на поведение сторон в конфликте. Однако МККК предпринимает такие шаги только тогда, когда у него есть все основания полагать, что третьи стороны, с которыми он установил контакт, не нарушат конфиденциальность сделанных им представлений.

Несмотря на свою высокую трудоемкость, представления на двусторонней и конфиденциальной основе не всегда приводят к улучшениям в плане соблюдения права или положения лиц, которых они касаются. В таких случаях МККК может – тоже конфиденциально – обратиться к третьей стороне в интересах лиц, затронутых нарушением.

МККК очень тщательно выбирает эти третьи стороны, исходя из их возможностей оказать положительное влияние на гуманитарную ситуацию, особенно если они близки к соответствующим властям и те прислушиваются к их мнению.

Такая гуманитарная мобилизация в первую очередь нацелена на государства, которые могут сыграть ключевую роль в улучшении соблюдения норм международного гуманитарного права³. Эта особая роль признается в статье 1, общей для всех четырех Женевских конвенций, и статье 1 Дополнительного протокола I, в соответствии с которой государства обязаны «соблюдать и обеспечивать соблюдение» Конвенций и Протокола при любых обстоятельствах.

Следовательно, государства обязаны воздерживаться от поощрения нарушений международного гуманитарного права какой-либо стороной в конфликте путем оказания практической помощи либо создания условий, делающих такое нарушение возможным или способствующих его совершению⁴. Кроме этого, общепризнанно, что общая статья 1 требует, чтобы государства, не являющиеся сторонами в вооруженном конфликте, стремились *обеспечить соблюдение права*

3 Там, где международное гуманитарное право формально не применяется, МККК действует на основе приведенного выше руководящего принципа 3.1 в отношении нарушений других основополагающих норм, предоставляющих защиту лицам в ситуациях насилия.

4 См. International Court of Justice, *Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, Merits, Judgment of 27 June 1986, I.C.J. Reports 1986*, para. 220. См. также *International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed Conflicts*, report prepared by the International Committee of the Red Cross, 28th International Conference of the Red Cross and Red Crescent, 2-6 December 2003, pp. 22 and 48 ff.

и делали все возможное для прекращения нарушений стороной в конфликте, в частности, используя свое влияние на эту сторону⁵.

Когда МККК обращается за поддержкой к третьим государствам на основе статьи 1, общей, он не высказывает своего мнения по поводу мер, которые могут быть приняты этими государствами⁶.

Для обращения за поддержкой к третьим государствам существует официальная правовая база, но МККК может просить помощи и у международных или региональных организаций, негосударственных образований или даже отдельных лиц, если, по его мнению, они могут способствовать улучшению участи пострадавших в результате нарушений.

В рамках такого обращения за поддержкой МККК может – в случае абсолютной необходимости и только в тех пределах, которые этой необходимостью диктуются, – принять решение о том, чтобы поделиться конфиденциальной информацией с этими третьими сторонами.

3.2 Публичное заявление относительно качества двустороннего конфиденциального диалога

МККК может публично выразить озабоченность по поводу двустороннего конфиденциального диалога с одной из сторон в конфликте либо реагирования на его рекомендации относительно той или иной конкретной гуманитарной проблемы.

Повторим еще раз, что такое публичное обращение предназначено для повышения действенности двустороннего конфиденциального диалога со стороной в конфликте, когда такой диалог не приносит желаемых результатов в плане решения проблем, поднятых в представлениях МККК.

МККК прибегает к публичным заявлениям, когда надеется, что это побудит сторону в конфликте принять меры по существу диалога с МККК и учесть его рекомендации. МККК делает такие заявления и для того, чтобы его молчание не было неправильно воспринято как знак того, что гуманитарная ситуация стала удовлетворительной, или как

5 МККК неоднократно привлекал внимание общественности к сфере применения статьи 1, общей для всех Женевских конвенций, и регулярно напоминал государствам об их обязанностях согласно этому положению. См., например, F. Bugnion, *The International Committee of the Red Cross and the Protection of War Victims*, ICRC/Macmillan, Oxford/Geneva, 2003, pp. 924-925.

6 Статья 1, общая, не может служить юридическим обоснованием применения силы. Каковы бы ни были его мотивы, применение силы регламентируется Уставом Организации Объединенных Наций (см. статью 89 Дополнительного протокола I).

молчаливое одобрение с его стороны, что отрицательно сказалось бы на доверии к нему и его основному методу работы посредством представлений на двусторонней конфиденциальной основе.

Такие публичные заявления касаются только порядка работы МККК и качества двустороннего диалога. Хотя существующая проблема и может быть охарактеризована в общих чертах, МККК воздерживается от ее правовой квалификации и подробного описания трудностей, с которыми он сталкивается, и их гуманитарных последствий. Он не вдается в детали и относительно содержания своих рекомендаций, оставляя эту информацию конфиденциальной.

3.3 Публичное осуждение

МККК оставляет за собой право публично осудить те или иные конкретные нарушения международного гуманитарного права при наличии следующих условий:

- 1) нарушения носят серьезный характер, совершаются неоднократно или есть опасность их повторения;*
- 2) делегаты сами были свидетелями нарушений либо факт их совершения и их масштаб были установлены на основе информации, полученной из надежных и поддающихся проверке источников;*
- 3) представления на двусторонней конфиденциальной основе и попытки гуманитарной мобилизации не положили конец нарушениям;*
- 4) такие публичные демарши отвечают интересам пострадавших или находящихся под угрозой отдельных лиц или групп населения.*

Публичное осуждение означает публичное заявление МККК, в котором действия, которые, как предполагается, совершила сторона в конфликте, характеризуются как нарушение международного гуманитарного права⁷.

МККК прибегает к этой мере только тогда, когда исчерпаны все возможные средства оказания влияния, в том числе, при необходимости, через третьи стороны, на ответственную за нарушение сторону на соответствующих уровнях, и эти средства не принесли желаемых результатов либо стало ясно, что нарушение является частью политики, намеренно проводимой стороной в конфликте. Данная мера применяется и тогда, когда власти недоступны или когда МККК убежден, что

7 Когда международное гуманитарное право формально не применяется, МККК действует на основании раскрытого выше руководящего принципа 3.3 в отношении нарушений других основополагающих норм, предоставляющих защиту лицам в ситуациях насилия.

публичное давление – единственное средство выправить гуманитарную ситуацию.

Тем не менее, указанная мера носит исключительный характер и может быть применена только при наличии всех четырех указанных условий.

Оценивая «интересы пострадавших и находящихся под угрозой лиц или групп населения», МККК должен учитывать не только сиюминутные, но и долговременные интересы этих лиц и групп, а также тот факт, что его ответственность тем выше, чем серьезнее неизвестные широкой общественности события, свидетелем которых он стал.

Отношение МККК к инициативам третьих сторон

1. Отношения с судебными, квазисудебными и следственными органами

МККК не дает свидетельских показаний и не представляет конфиденциальные документы в связи с расследованием или судебным рассмотрением дел, связанных с конкретными нарушениями.

Данный руководящий принцип не исключает контактов с судебными, квазисудебными⁸ и следственными органами по вопросам применения и толкования международного гуманитарного права.

2. Запросы на проведения расследования

МККК не действует как следственная комиссия и, как правило, не принимает участия в процедуре расследования. Однако при обращении к нему одной или более сторон в конфликте МККК может рекомендовать им обратиться в Международную комиссию по установлению фактов либо, если все стороны в конфликте попросят его об этом, он может предложить свои услуги в создании следственной комиссии, предлагая только кандидатуры лиц, не являющихся сотрудниками МККК и обладающих набором качеств, необходимых для работы в подобной комиссии.

Однако услуги, предлагаемые МККК, будут носить строго ограниченный характер в силу его принципиальной позиции, состоящей в том, чтобы воздерживаться от всего, что может нанести ущерб его традиционной деятельности и его репутации беспристрастной и ней-

8 Термин «квазисудебные» означает механизмы, которые, не будучи как таковые судебными по своему характеру, преследуют аналогичные цели. Примером могут служить комиссии по установлению истины.

тральной организации. МККК также заботится о том, чтобы процедура расследования было в полной мере беспристрастной и позволяла бы всем сторонам защищать свою точку зрения.

3. Прием и передача жалоб

В соответствии со статьей 5(2)(в) Устава Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, МККК имеет право «принимать жалобы относительно предполагаемых нарушений [международного гуманитарного] права».

3.1. Жалобы от стороны в конфликте или национального общества одной из сторон в конфликте

МККК воздержится от передачи стороне в конфликте (или ее национальному обществу Красного Креста или Красного Полумесяца) жалобы от другой стороны в конфликте (или ее национального общества) – за исключением случаев, когда нет другого канала связи и, соответственно, требуется нейтральный посредник между ними. В такой ситуации МККК будет передавать жалобы, полученные от правительства, правительству противной стороны, а жалобы от национального общества национальному обществу противной стороны.

3.2. Жалобы от третьих сторон

Жалобы от третьих сторон (правительств, национальных обществ, правительственных и неправительственных организаций, отдельных лиц) не передаются. Если МККК уже принял меры по жалобе, он по возможности информирует об этом ее подателя. Если меры не были приняты, МККК может учесть жалобу при осуществлении своих следующих шагов при условии, что соответствующее нарушение было зарегистрировано делегатами или было установлено на основании информации из надежных и поддающихся проверке источников, и если это будет в интересах пострадавших. Авторам таких жалоб может быть предложено подать их непосредственно сторонам в конфликте.

3.3. Огласка полученных жалоб

Как правило, МККК не разглашает полученные им жалобы. Он может публично подтвердить факт получения жалобы, если она касается

общеизвестных событий, и, если сочтет это полезным, подтвердить свою политику по данному вопросу.

4. Просьбы зафиксировать последствия нарушения

В случае обращений к МККК, в том числе со стороны властей, с просьбой зафиксировать последствия нарушения международного гуманитарного права, он сделает это только в том случае, если сочтет, что присутствие его делегатов будет способствовать выполнению гуманитарных задач МККК, особенно, если это необходимо для оценки нужд пострадавших в целях предоставления им помощи либо для того, чтобы зафиксировать последствия нападения, и МККК смог бы действовать на основании информации, отражающей фактическое состояние дел. Кроме этого, МККК посылает своих представителей на место совершения нарушения только тогда, когда он получает заверения в том, что это не будет использовано в политических целях.