

Создание постоянного международного уголовного суда

(Чего ожидает МККК от Дипломатической конференции в Риме)

Тони Пфаннер¹

Нарушения международного гуманитарного права — явление не новое. Не нова и идея создания международного уголовного суда, который противодействовал бы подобным нарушениям. Первый проект, где проводилась связь между нарушениями гуманитарного договора — а именно, Женевской конвенции 1864 г. об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях — и уголовной санкцией со стороны постоянного международного судебного органа, принадлежал Гюставу Муанье, одному из основателей МККК. Однако этот проект, как и многие другие, не был осуществлен².

В международном гуманитарном праве уже имеется механизм пресечения его нарушений, налагающий на государства обязательство начать судебное преследование и предпринять розыск лиц, которым инкриминируются серьезные нарушения МГП, где бы эти лица ни находились. Если бы этот механизм должным образом применялся, он служил бы гарантией эффективного и беспристрастного пресечения нарушений МГП во всех обстоятельствах. Следует, однако, признать, что в действительности все обстоит иначе.

¹ **Тони Пфаннер** получил степень доктора экономических наук в университете Санкт-Галлена и степень доктора юридических наук в Бернском университете, Швейцария. В настоящее время возглавляет Юридический отдел МККК. Ранее работал делегатом МККК и главой делегаций в Израиле, Ираке, Чаде, Афганистане и ЮАР.

Статья написана на английском языке.

² *Pierre Boissier*. History of the International Committee of the Red Cross: From Solferino to Tsushima, Henry Dunant Institute/ICRC, Geneva, 1985, pp. 197–218; *Gustave Moynier*. Note sur la création d'une institution judiciaire internationale propre à prévenir et à réprimer les infractions à la Convention de Genève. — Bulletin international des Sociétés de secours aux militaires blessés, № 11, April 1872, pp. 122–131; *Gustave Moynier*. Etude sur la Convention de Genève pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne (1864 et 1868), Cherbuliez, Paris, 1870, pp. 299–311.

Важно установить механизмы ответственности, не позволяющие виновным в нарушениях МГП получать полную амнистию. Правосудие должно отправляться ради потерпевших, но помимо этого оно является одной из мер, которые необходимо принимать, для того чтобы предотвращать нарушения и чтобы положить им конец. Чтобы к закону относились всерьез, он должен не только существовать, но и соблюдаться. Отсюда вытекает неотложная потребность в учреждении международного уголовного суда, что могло бы изменить существующую систему безнаказанности¹.

В ходе своей деятельности МККК сталкивается со злодеяниями, которые слишком часто остаются безнаказанными. Подобная ситуация просто не может продолжаться, и международное сообщество должно позаботиться о том, чтобы виновные несли ответственность за свои деяния. Репрессивные механизмы играют важную роль не только потому, что уголовные санкции являются неотъемлемой частью любой должным образом сформированной судебной системы, но также и потому, что они служат сдерживающим фактором, предупреждающим преступления.

С 1996 г. состоялось шесть встреч, на которых представители государств подготовили проект устава международного уголовного суда. Проект будет представлен на рассмотрение созываемой ООН Дипломатической конференции, которую планируется провести с 15 июня по 17 июля 1998 г. в Риме², в результате чего этот давний проект должен, наконец, осуществиться. Однако прежде чем принять устав, государствам предстоит решить такие сложные юридические вопросы, как определение преступлений, входящих в компетенцию суда (см. ниже, раздел 1); взаимодополняемость международного уголовного суда, который предлагается создать, и национальных уголовных судов (раздел 2); автоматическая, или изначально присущая юрисдикция суда (раздел 3); и механизм принятия дела к производству (раздел 4).

Нижеизложенные комментарии по некоторым основным вопросам, касающимся проекта устава суда, имеют непосредственное отношение к международному гуманитарному праву. Существенно важно найти приемлемые решения этих проблем, коль скоро международное сообщество собирается учредить суд, уполномоченный принимать адекватные и эффективные меры, направленные на то, чтобы положить конец безнаказанности.

1. Определение военных преступлений

МККК при выполнении своего мандата часто сталкивается с крайне серьезными преступлениями, в особенности военными преступлениями, преступлениями против человечности и преступлениями геноцида, перед угрозой которых все международное сообщество не может оставаться пассивным и равнодушным. Определение военных преступлений является вопросом, вызываю-

¹ См. «The administration of justice and the human rights of detainees: Question of the impunity of perpetrators of human rights violations (civil and political)», Final Report by Mr. Joinet, pursuant to Sub-Commission decision 1996/119, 26 June 1997, UN doc. E/CN.4/Sub.2/1997/20.

² Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 52/160 от 15 декабря 1997 г.

щим особенно много разногласий. Предлагалось несколько вариантов определения таких преступлений для внесения их в устав суда. МККК придает очень большое значение соблюдению соответствия между определениями военных преступлений, имеющимися в юридических документах, уже признанных огромным большинством стран, — в частности в Женевских конвенциях 1949 г. и Дополнительных протоколах к ним 1977 г., — и определениями, предлагаемыми в проекте устава. Суду должна быть предоставлена юрисдикция решать вопросы, связанные хотя бы с наиболее распространенными в сегодняшних конфликтах преступлениями.

а) Совершение военных преступлений как таковое уже признано недопустимым, что привело к идее создания международных трибуналов, а именно, Нюрнбергского и Токийского трибуналов и Трибуналов по бывшей Югославии и Руанде. Эти трибуналы никогда не выдвигали требований, заключающихся в том, что военные преступления, для того чтобы считаться таковыми, должны иметь массовый и систематический характер. Поэтому добавление еще какого-либо требования к перечню военных преступлений было бы не только излишним, но и грозило бы затуманить само понятие таких преступлений.

б) Женевские конвенции 1949 г. и Дополнительный протокол I к ним установили перечень того, что известно как «грубые нарушения», или деяния, которые широко признаны серьезными нарушениями международного гуманитарного права. Эти нарушения столь серьезны, что на государства налагается обязательство преследовать или выдавать тех, кому приписывается совершение или приказ о совершении подобных преступлений, независимо от того, на территории какого государства они были совершены, и независимо от национальности обвиняемых. МККК считает, что понятие «военного преступления» должно также включать грубые нарушения, перечисленные в Дополнительном протоколе I к Женевским конвенциям. В самом деле, в настоящее время участниками Протокола I являются почти 150 государств, и считается, что большая часть зафиксированных в нем грубых нарушений сделались предметом обычного международного права.

Грубые нарушения рассматриваются как военные преступления. Это, однако, не единственный вид преступлений, подпадающий под данную категорию. Считается, что «другие серьезные нарушения международного гуманитарного права» также составляют военные преступления. Сюда относятся, например, нарушения таких договоров, как IV Гаагская конвенция 1907 г., или обычных норм, регулирующих ведение военных действий. МККК предлагает добавить к списку грубых нарушений Женевских конвенций и Дополнительного протокола I другие серьезные нарушения гуманитарного права, применяемого во время международных вооруженных конфликтов. Сюда включаются нарушения законов и обычаев войны, которые, хотя и не упоминаются в Конвенциях и Дополнительном протоколе I, относятся к методам и средствам ведения войны, считающимся неприемлемыми или рассматриваемым как явные нарушения норм обычного международного права. Большинство запретов, касающихся вышеназванных нарушений, относятся к началу XX столетия.

в) Поскольку большинство вооруженных конфликтов носят сегодня внутренний характер, совершенно необходимо гарантировать, чтобы юрисдикция суда распространялась на серьезные нарушения, совершаемые в *немеждународных* вооруженных конфликтах, а именно, нарушения статьи 3, общей для Женевских конвенций и Дополнительного протокола II. Всего в настоящее время участниками Дополнительного протокола II к вышеуказанным Конвенциям, документа, специально созданного применительно к немеждународным вооруженным конфликтам, являются 140 государств. Следует отметить, что специально созданные Международные трибуналы по Руанде и бывшей Югославии целиком или частично рассматривают ситуации внутреннего конфликта. Постоянный суд, который предлагается создать, должен иметь юрисдикцию в отношении всех серьезных нарушений гуманитарного права.

Вот почему военные преступления, совершаемые в ходе немеждународных вооруженных конфликтов, являются предметом особой озабоченности МККК. Нарушения самых основных принципов, как они определяются в статье 3, общей для Женевских конвенций, равно как и преступления, которые считаются абсолютно недопустимыми, будь они совершены в международном или немеждународном вооруженном конфликте, должны войти в перечень военных преступлений. Как гласит решение по делу Тадича Апелляционной палаты Международного уголовного трибунала по бывшей Югославии, «то, что является бесчеловечным, а следовательно, и запрещенным в международных войнах, не может быть ничем иным в ситуации гражданской войны»¹.

2. Взаимодополняемость систем национальной и международной юрисдикции

Как уже говорилось, Женевские конвенции пользуются почти повсеместным признанием, и практически каждое государство связано обязательством преследовать или выдавать лиц, которым инкриминируется совершение либо приказ о совершении грубых нарушений данных документов². Государства также условились предпринимать все необходимые шаги для принятия законов, обеспечивающих эффективные уголовные санкции против нарушителей, и пресекать все деяния, противоречащие Конвенциям. Отсюда следует, что обязательство преследовать в судебном порядке существует, независимо от того, на территории какого государства совершены рассматриваемые деяния, и независимо от национальности обвиняемых.

Международный уголовный суд, который предлагается создать, не должен служить заменой национальных судов и таким образом умалять существующее обязательство государств пресекать соответствующие преступления на национальном уровне. Следуя принципу взаимодополняемости, международный уголовный суд должен оставить за государствами основную ответственность за ведение судебных дел и начинать судебное преследование только в тех слу-

¹ *Prosecutor v. Dusko Tadic*, Case № IT-94-1-AR-72. Decision on the defence motion for interlocutory appeal on jurisdiction (2 October 1995), p. 64, para. 119.

² Статьи 49, 50, 129, 146 четырех Женевских конвенций от 12 августа 1949 г.

чаях, когда национальным судам не удастся это сделать. Поэтому необходимо наделить суд полномочиями, необходимыми для обеспечения его эффективности и способности адекватно реагировать с помощью судебных методов на вызывающие озабоченность международного сообщества преступления, которые не пресечены государствами. В связи с этим следует отметить, что МККК намерен и впредь добиваться более тщательного соблюдения международного гуманитарного права на национальном уровне с помощью своей Консультативной службы, недавно созданной с этой целью¹.

Однако в случаях, когда судебный процесс в национальных системах уголовного судопроизводства осуществляется неэффективно или невозможен, постоянному международному уголовному трибуналу отводится особо важная роль. Эффективно действующий, повсеместно признанный суд, максимально гарантирующий справедливое судебное разбирательство, свободный от всякого политического давления и предназначенный для того, чтобы дополнять национальные системы правосудия, ясно даст понять и тем, кто грубо нарушил международное гуманитарное право, и их жертвам, что отныне никому не удастся избежать судебного преследования за совершенные преступления.

3. Требование согласия со стороны государств

Еще одна проблема, вызывающая озабоченность МККК, — это порядок, требующий согласия государств, которые содержат соответствующих лиц в заключении, или на территории которых было совершено преступление или скрываются лица, совершившие преступления, или иных, на то чтобы суд смог осуществить свою юрисдикцию. Чтобы суд эффективно дополнял работу национальных судов (поскольку он может отправлять правосудие только в случае, если это не сумели сделать государства), он не должен сталкиваться с дополнительными препятствиями, такими как требование согласия государства. Согласно существующему принципу универсальной юрисдикции любое государство имеет право на судебное преследование лиц, которым инкриминируется совершение военных преступлений, и для этого не требуется согласия никакого другого государства². Этот принцип всего лишь подтверждает основное положение, что военные преступники не имеют иммунитета от судебного преследования; те, кто виновны в совершении военных преступлений, в ответе за свои деяния и должны быть привлечены к суду, где бы они ни находились. Следовательно, если суд будет действовать только в случае бездействия государств, и если до того, как он сможет осуществить свою юрисдикцию, перед судом воздвигнут еще одно препятствие в виде требования согласия государств, то эта цель никогда не будет достигнута. Дополнительные условия, такие как получение согласия государства, на чьей территории было совершено преступление, или государства, чьими гражданами являются потерпевшие, либо чьим

¹ Пол Берман. Консультативная служба МККК по международному гуманитарному праву: проблема выполнения МГП на национальном уровне. — Международный журнал Красного Креста, № 10, май—июнь 1996, с. 68–76.

² См. сноску 2, с. 26.

гражданином является лицо, считающееся преступником, либо других имеющих к этому отношению государств, затруднило бы действия суда или же придало бы ему фактически необязательный характер. Если же цель учреждения международного уголовного суда — действительно обеспечить эффективное уголовное преследование и пресечение преступлений, вызывающих озабоченность международного сообщества, данный суд должен обладать изначально присущей ему юрисдикцией в отношении тяжких преступлений геноцида, преступлений против человечности и военных преступлений.

4. Независимость и беспристрастность суда

Последний вопрос, вызывающий беспокойство МККК, — как обеспечить, чтобы суд предоставил все необходимые гарантии независимости и беспристрастности. В одном из предложений говорится о том, что пока Совет Безопасности Организации Объединенных Наций занимается ситуацией, определяемой в главе VII Устава ООН, нельзя начинать судебного преследования, происходящего из этой ситуации, если только Совет не примет иного решения. Представляется, однако, сложным примирить принцип независимости и беспристрастности суда с тем фактом, что в определенных случаях суд попадает в зависимость от Совета Безопасности или будет подчиняться его действиям, и, таким образом, будет лишен возможности беспрепятственно выполнять свои обязанности.

Чтобы обеспечить соблюдение основного принципа юстиции, состоящего в том, что суду надлежит быть беспристрастным и независимым, судебное преследование не должно подчиняться предоставляемой Совету Безопасности прерогативе не допускать или откладывать судебное преследование в ситуациях, подпадающих под действие главы VII Устава ООН. Отсюда следует, что обвинителю необходимо иметь полномочия начинать расследование и возбуждать уголовное преследование *ex officio*.

Заключение

Выступая в качестве нейтрального посредника между воюющими сторонами с целью оказания помощи и предоставления защиты жертвам вооруженных конфликтов в тесном сотрудничестве со сторонами в этих конфликтах, МККК стремится предотвращать нарушения международного гуманитарного права, но не принимает участия в судебных процедурах, чтобы не подвергать угрозе свою оперативную деятельность во время вооруженных конфликтов¹. МККК не является ни следственным, ни судебным органом, имеющим полномочия заниматься нарушениями гуманитарного права.

С другой стороны, МККК обладает полномочиями добиваться того, чтобы международное гуманитарное право более тщательно соблюдалось. МККК

¹ Maria-Teresa Dutli, Cristina Pellandini. The International Committee of the Red Cross and the Implementation of a System to Repress Breaches of International Humanitarian Law. — IRRС, May—June 1994, № 300, pp. 240–254.

убежден, что независимый и беспристрастный международный уголовный суд мог бы не только способствовать лучшему соблюдению гуманитарного права, но и обеспечить более эффективное применение его положений. Обязательство государств преследовать в судебном порядке нарушения гуманитарного права часто игнорируется либо весьма недобросовестно выполняется на практике. Поэтому чрезвычайно важно учредить постоянный международный суд, который будет служить гарантией того, что преступники, совершившие военные преступления, преступления против человечности и преступления геноцида, предстанут перед правосудием. Нужно не терять того, что уже достигнуто на этом пути, и очень важно, чтобы в ходе предстоящей Дипломатической конференции в Риме были найдены успешные и быстрые решения.

Столь же важно, чтобы в скором будущем государства проявили твердую политическую волю добиваться должного судебного преследования — на национальном или международном уровне — лиц, подозреваемых в совершении военных преступлений. Это заставит поверить в готовность международного сообщества искоренить преступления в области международного права. Независимый и эффективно действующий международный уголовный суд послужил бы серьезной сдерживающей силой, которая в будущем могла бы уберечь бесчисленное множество людей от ужасов и страданий, вызванных такими преступлениями. Цель ясна: пора положить конец злодеяниям, виновные в них должны быть привлечены к ответственности, и для выполнения этой задачи следует принять все необходимые меры.
