

Женевские конвенции и Дополнительные протоколы

Первое периодическое совещание по вопросам международного гуманитарного права

Действуя во исполнение Рекомендации VII Межправительственной группы экспертов по защите жертв войны (Женева, январь 1995 г.)¹ и резолюции 1, принятой XXVI Международной конференцией Красного Креста и Красного Полумесяца (Женева, декабрь 1995 г.)², и будучи депозитарием Женевских конвенций, швейцарское правительство созвало в Женеве с 19 по 23 января 1998 г. *Первое периодическое совещание государств — участников Женевских конвенций по общим проблемам, относящимся к применению международного гуманитарного права*. Обсуждение проходило под председательством посла Луциуса Кафлиша, представителя швейцарского правительства.

В работе Совещания приняли участие представители 129 государств — участников Женевских конвенций и 36 делегаций со статусом наблюдателей. Дискуссии проходили в основном по двум общим вопросам, касающимся выполнения международного гуманитарного права, а именно:

- уважение персонала гуманитарных организаций и его безопасность;
- вооруженные конфликты, связанные с распадом государственных структур.

МККК представил проект подготовительного документа по каждому из этих вопросов.

Предварительные обсуждения продемонстрировали стремление государств к неофициальной дискуссии и нежелание вести переговоры по принятию каких-либо новых текстов. В соответствии с этим председатель представил свои выводы в докладе, который не налагает никаких обязательств на участников Совещания.

Ниже следует доклад председателя. Подготовительные документы можно заказать в МККК.

¹ МЖКК, № 2, январь—февраль 1995, с. 33.

² МЖКК, № 8, январь—февраль 1996, с. 61–63.

* * *

**Первое периодическое совещание
по вопросам международного гуманитарного права**

Женева, 19–23 января 1998 г.

Доклад председателя

I. Фактические данные

XXVI Международная конференция Красного Креста и Красного Полумесяца (1995 г.) обратилась к швейцарскому правительству как к депозитарию Женевских конвенций с просьбой регулярно созывать совещания государств — участников этих Конвенций, для того чтобы рассматривать общие проблемы, связанные с применением международного гуманитарного права.

Действуя в соответствии с этими полномочиями и по консультации с государствами-участниками, Швейцария созвала Первое периодическое совещание, которое состоялось в Женеве с 19 по 23 января 1998 г. Было внесено предложение, чтобы эксперты рассмотрели два вопроса: уважение персонала гуманитарных организаций и его безопасность; вооруженные конфликты, связанные с распадом государственных структур.

На подготовительной встрече в Женеве 13 января 1998 г. было решено, что Первое периодическое совещание будет проходить на неофициальном уровне. Такой подход был утвержден на самом Совещании, в работе которого приняли участие представители 129 государств и 36 делегаций со статусом наблюдателей.

Участие в Совещании делегаций из Палестины и Федеративной Республики Югославия создало некоторые трудности политического характера. В конечном итоге эти трудности удалось преодолеть, прибегнув к решению, которое было применено на XXVI Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца в 1995 г. В отношении Палестины председатель сделал следующее заявление: „Название «Палестина» используется вместо названия „Организация освобождения Палестины” и не соотносится ни с какой территорией в контексте настоящего Совещания».

Что касается Федеративной Республики Югославия, то среди делегаций было распространено заявление этого государства. Делегации Боснии и Герцеговины, Хорватии, бывшей Югославской Республики Македония и Словении также сделали заявление и распространили его среди участников. Оба заявления прилагаются в качестве Приложений 1 и 2 к настоящему докладу¹.

Дебаты велись на основе двух подготовительных документов, составленных Международным Комитетом Красного Креста, и двух рабочих документов, представленных швейцарским правительством.

¹ Не печатаются (ред.).

На заключительном заседании Совещания председатель выступил с выводами, которые подробно излагаются ниже. В этих выводах содержится определение проблем, с которыми пришлось столкнуться в области имплементации гуманитарного права в связи с обсуждаемыми аспектами, и предлагаются пути их решения. Они отражают личные взгляды председателя и не налагают никаких обязательств на делегации, которые участвовали в Первом периодическом совещании.

Состоялся также краткий обмен мнениями по тем вопросам, которые могут стать предметом обсуждения на следующих периодических совещаниях. Было внесено несколько предложений, однако участники сочли преждевременным точно определять тему или темы, которые будут рассматриваться на следующем периодическом совещании.

II. Выводы председателя

1. Уважение персонала гуманитарных организаций и его безопасность

Определение проблем

В случае, когда гражданское население становится непосредственным объектом актов насилия, оказание гуманитарной помощи может восприниматься в качестве препятствия для совершения самих этих актов.

Лица, непосредственно участвующие в вооруженном конфликте, часто — в результате того, что им не знакомо само понятие «гуманитарное право», — рассматривают сотрудников гуманитарных организаций как друзей своих врагов.

Там, где произошел распад властных структур, не существует четкого различия между лицами, непосредственно участвующими в вооруженном конфликте, и гражданскими лицами и не имеется никаких командных инстанций; стороны же в конфликте довольно туманно представляют себе, какие нормы международного гуманитарного права применимы.

Нет достаточной координации между мерами, принимаемыми с целью восстановления мира и безопасности, и мерами по предоставлению гуманитарной помощи.

Гуманитарные организации не всегда в достаточной степени координируют свою деятельность; они не всегда придерживаются своего нейтрального статуса или уважают местные обычаи; и не всегда они руководствуются исключительно гуманитарными устремлениями.

В результате отсутствия тщательного отбора гуманитарная деятельность иногда поручается организациям, которые не в состоянии выполнить ее должным образом.

Не в достаточной мере соблюдается обязанность «судить или выдавать» тех, кто совершил акты насилия в отношении сотрудников гуманитарных организаций, — это приводит к тому, что недостаточно эффективно сдерживаются и предотвращаются подобные акты.

Наличие связи между политическими и гуманитарными действиями повышает вероятность того, что сотрудники гуманитарных организаций станут объектами нападений.

Возможные пути решения проблем

Создание механизмов по предотвращению актов насилия, направленных против сотрудников гуманитарных организаций, таких как система раннего предупреждения для обмена информацией относительно обстановки, которая может привести к подобным актам.

Признание того факта, что совершение актов насилия против сотрудников гуманитарных организаций, а также приказ совершить такие акты являются преступлениями согласно и международному праву, и национальному законодательству, преступлениями, за которые совершившие их несут личную ответственность.

Обязательное судебное преследование тех, кто совершил акты насилия против сотрудников гуманитарных организаций; либо выдача их другому государству; либо, в соответствующих случаях, передача их независимому международному уголовному суду.

Оказание всяческой поддержки усилиям, предпринимаемым на международном уровне, по разминированию противопехотных мин, представляющих собой угрозу безопасности сотрудников гуманитарных организаций.

Укрепление и расширение сотрудничества с сотрудниками местных гуманитарных организаций, в частности национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца.

Ратификация конвенций по международному гуманитарному праву, включая соглашения по противопехотным минам, и более высокий уровень выполнения МГП путем включения его в систему национального законодательства.

Ратификация Конвенции ООН о безопасности персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала.

Выполнение обязательства перевести Женевские конвенции на местные языки, если необходимо, в сотрудничестве с Консультативной службой МККК.

Более широкое признание компетенции Международной гуманитарной комиссии по установлению фактов и в соответствующих случаях использование специальных комиссий.

Неукоснительное соблюдение гуманитарными организациями принципов беспристрастности, нейтральности и независимости, которые лежат в основе гуманитарной этики.

Соблюдение всеми гуманитарными организациями «Кодекса поведения Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца и неправительственных организаций при осуществлении операций помощи в случае стихийных бедствий и катастроф»¹ и уважение этими организациями принципов международного гуманитарного права.

¹ МЖКК, № 8, январь—февраль 1996, с. 126 и далее.

Принятие «Кодекса поведения» гуманитарными организациями и координация их деятельности с деятельностью других организаций в качестве необходимого условия для получения общественных фондов.

Установление системы аккредитации для гуманитарных организаций.

Интенсификация деятельности Консультативной службы МККК, а также усилий других организаций, включая организации религиозного характера, по распространению знаний о международном гуманитарном праве среди личного состава вооруженных сил и гражданского населения, при этом особое внимание должно уделяться необходимости обеспечить защиту сотрудникам гуманитарных организаций и эмблемам красного креста и красного полумесяца.

Усовершенствование набора, обучения и подготовки персонала, осуществляющего гуманитарную деятельность.

Усилия со стороны гуманитарных организаций, предпринимаемые с самого начала их операций, по установлению сотрудничества с властями, осуществляющими контроль на соответствующей территории.

Более высокий уровень сотрудничества гуманитарных организаций при осуществлении международных действий по поддержанию мира и безопасности, если такое сотрудничество не ставит под угрозу эффективность деятельности по оказанию гуманитарной помощи или безопасность тех, кто ее оказывает.

2. Вооруженные конфликты, связанные с распадом государственных структур

Определение проблем

Обычно ситуации, которые характеризуются распадом государственных структур в ходе вооруженного конфликта, предполагают отсутствие эффективного руководства, способного обеспечить уважение международного гуманитарного права и защиту и безопасность сотрудников гуманитарных организаций.

Там, где гражданское население становится непосредственным объектом актов насилия, распад государственных структур и утрата ценностей, объединяющих общество, могут иметь самые серьезные последствия.

Различие между лицами, непосредственно участвующими в вооруженном конфликте, и гражданскими лицами становится нечетким, поскольку члены местных вооруженных группировок редко носят отличительные знаки и часто находятся среди гражданских лиц.

Возможные пути решения проблем

Международная поддержка мер, принимаемых с целью предотвратить распад государственных структур.

Создание механизмов раннего предупреждения для распознавания признаков, указывающих на то, что государство находится в процессе распада.

Признание того, что основные гуманитарные нормы, содержащиеся в статье 3, общей для всех Женевских конвенций, применяются во время вооруженных конфликтов, характеризующихся распадом государственных структур.

Установление кодекса поведения для основных действующих лиц в зоне вооруженного конфликта, в котором бы учитывались, кроме принципов международного гуманитарного права, местные обычаи и нормы нравственности.

Поддержка мер, направленных на построение прочного мира после завершения конфликта, таких как разоружение, возвращение к нормальным условиям жизни и экономическое развитие.

Сокращение притока оружия из других государств в регионы конфликта и установление этического кодекса в отношении экспорта оружия.

Включение мер по предупреждению конфликтов в программы по оказанию помощи в области развития.

Признание необходимости укрепить национальные общества Красного Креста и Красного Полумесяца, с тем чтобы они могли продолжать оказывать гуманитарную помощь, несмотря на распад государственных структур.

Выполнение обязательства не вербовать детей в вооруженные силы и группировки.

Содействие усилиям, направленным на формулирование минимальных гуманитарных стандартов, применяемых при всех обстоятельствах.

Создание независимого международного уголовного суда, обладающего юрисдикцией в отношении актов насилия, совершенных лицами, участвующими в конфликте, если государственные структуры находятся в состоянии распада и судебное преследование со стороны национальных властей более не представляется возможным.

Поддержка усилий Организации Объединенных Наций и региональных организаций по установлению контроля над вооруженными конфликтами анархического характера, в том числе усилий Совета Безопасности, направленных на воссоздание условий, при которых можно будет осуществлять операции по оказанию гуманитарной помощи.

Расширение деятельности по распространению знаний о гуманитарных принципах, которую ведет МККК и другие организации, включая национальные общества Красного Креста и Красного Полумесяца и организации религиозного характера, причем особое внимание должно уделяться просвещению молодежи.

Определение партнеров в структурах, которые, возможно, еще не достигли полного распада или возрождаются, для того чтобы создать условия, когда проведение операций по оказанию помощи станет возможным.

Сотрудничество и налаживание диалога с местными организациями, оказывающими гуманитарную помощь и хорошо знающими местные условия и обычаи.

3. Последующие мероприятия

Периодические совещания, созываемые депозитарием Женевских конвенций и Дополнительных протоколов во исполнение резолюции 1, пункт 7, при-

нятой XXVI Международной конференцией Красного Креста и Красного Полумесяца¹, на которых в рамках непрерывного процесса будут рассматриваться общие проблемы, касающиеся применения международного гуманитарного права, в соответствии со статьей 1, общей для Женевских конвенций.

Регулярные совещания экспертов по вопросам распространения знаний о международном гуманитарном праве, организуемые непосредственно в регионах, где продолжаются конфликты.

Представление председателем своего доклада по настоящему Совещанию всем государствам — участникам Женевских конвенций, всем участникам Совещания, XXVII Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца и Постоянной комиссии Красного Креста и Красного Полумесяца.

Представление председателем своего доклада по настоящему Совещанию генеральному секретарю Организации Объединенных Наций, с тем чтобы оказать ему помощь при подготовке доклада к 53-й сессии Генеральной Ассамблеи по вопросам безопасности персонала Организации Объединенных Наций во исполнение резолюции 52/167 ООН от 16 декабря 1997 г.

Луциус Кафлин,
председатель
Первого периодического совещания

¹ Там же, с. 59.