

## Неправительственные правозащитные организации и международное гуманитарное право

Рэйчел Бретт<sup>1</sup>

Основой правозащитной деятельности является попытка уберечь человека от злоупотребления властью или невнимания к его проблемам со стороны правительства. На международном уровне это приобретает форму ответственности государства за то, каким образом оно обращается с собственным народом, и дополняет более старое право, относящееся к гражданам неприятельского государства, а также право войны, которое изначально касалось лишь обращения с лицами, не являющимися гражданами данной страны.

Неудивительно поэтому, что неправительственные правозащитные организации (НПО) всегда направляли свое внимание на выполнение (или нарушение) правительствами универсальных или региональных стандартов в области прав человека. Это отражает традиционное восприятие правительств как сосредоточение власти и ответственности, а также общий принцип, заключающийся в том, что государства несут обязательства в соответствии с международным правом (будучи участником какого-либо договора или в силу того, что данное правило считается одной из норм обычного международного права), и ставшее классическим для права прав человека мнение, что правительства и только правительства могут нарушать права человека. Убийства, совершаемые отдельными лицами или группой лиц, являются преступлениями. Подобные акты становятся нарушением прав человека, если виновник преступления — представитель государства или если государство, которое обязано защитить человека, не смогло этого сделать или не смогло привлечь предполагаемого виновника преступления к ответственности<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Рэйчел Бретт, магистр прав, ассоциированный представитель (по вопросам прав человека и беженцев) в представительстве общества квакеров при ООН, Женева, сотрудник Центра по правам человека Эссекского университета, Великобритания.

Статья написана на английском языке.

<sup>2</sup> См. Судебное решение Межамериканского суда по правам человека по делу Веласкес-Родригес против Гондураса.

## Сегодняшние проблемы

Однако мир изменился, вместе с ним изменилось и право. Увеличение числа международных (немеждународных) вооруженных конфликтов и то внимание, которое им оказывается на международном уровне, привели к ряду подвижек. Международное гуманитарное право, чьей основной заботой ранее были лишь конфликты международного характера, стало проявлять активный интерес и к конфликтам немеждународного характера. Одним из таких достижений стала статья 3, общая для всех Женевских конвенций 1949 г. Вторым — принятие в 1977 г. Дополнительного протокола II, касающегося вооруженных конфликтов немеждународного характера. Гуманитарное право ступило, таким образом, в область прав человека как таковую, в том смысле, что отныне оно стало заниматься взаимоотношениями между представителями власти и народом, которым они руководят. Это подняло вопрос о взаимосвязи международного гуманитарного права и права прав человека, поскольку право прав человека продолжает применяться (хотя и с некоторыми ограничениями) в период вооруженного конфликта. Это же самое развитие событий вызвало вопросы относительно ряда основополагающих положений международного гуманитарного права: равное положение сторон, участвующих в вооруженном конфликте, и обоюдный характер их обязательств. И наконец, урегулирование международных вооруженных конфликтов поставило в целом вопрос об ответственности неправительственных образований в соответствии с международным правом.

## Реакция неправительственных правозащитных организаций

Традиционно неправительственные правозащитные организации считали, что международное гуманитарное право является вотчиной Международного Комитета Красного Креста, а также, что оно было запутанным, вмещающим в себя, как и сегодня, такие странные и двусмысленные (по крайней мере с точки зрения правозащитников) понятия, как «косвенный ущерб» и «военная необходимость», и что даже нечто совершенно определенное, например, убийство гражданских лиц, может, хотя и к сожалению, не представлять собой нарушения международного гуманитарного права. Неправительственные правозащитные организации не знали, каким образом им толковать данное право и существует ли некая угроза снижения стандартов в ситуации, когда международное гуманитарное право применяется в большей степени, нежели право прав человека.

Однако увеличение числа вооруженных конфликтов, в частности вооруженных конфликтов немеждународного характера, и очевидная конвергенция права прав человека и международного гуманитарного права<sup>1</sup> заставили отдельные неправительственные правозащитные организации пересмотреть

---

<sup>1</sup> Пример подобной конвергенции рассматривается в «Руководящих принципах по вопросу о перемещении лиц внутри страны», подготовленных при содействии представителя генерального секретаря ООН по вопросу о перемещении лиц внутри страны. Документ ООН E/CN.4/1998/53/Add. 2; см. также «Компиляция и анализ правовых норм». Документ ООН E/CN.4/1996/52/Add. 2.

свою позицию. Основным принципом, которым руководствуются неправительственные правозащитные организации, является неприемлемость игнорирования нарушений по той причине, что они имеют место в период вооруженных конфликтов. Тогда каким способом эти организации могут эффективно реагировать на подобного рода нарушения? Способно ли международное гуманитарное право стать основой для этого реагирования? Эти вопросы будут рассматриваться в свете двух положений: применимые нормы и ответственность неправительственных сил.

### Применимые нормы

Там, где правительство признает свое участие в вооруженном конфликте и где, таким образом, применяется международное гуманитарное право, можно требовать от государства соблюдения норм, устанавливаемых данным правом. Это снимает любой аргумент в отношении выбора критерия: так как правительство и НПО ссылаются на одно и то же право, они могут сосредоточить полемику на фактах и их интерпретации с точки зрения этого права. Классическим примером тому является доклад организации *Amnesty International* («Эмнести Интернешнл») об израильской операции «Гроздь гнева» в южном Ливане<sup>1</sup>.

В докладе «Эмнести Интернешнл» на самом деле впервые международное гуманитарное право использовалось для оценки военной операции, проводимой государством. Другого рода подходы, например, стремление применить право прав человека к данной военной операции или вовсе проигнорировать ее, были бы совершенно явно недостаточными.

Кроме того, по мере расширения знаний о международном гуманитарном праве среди НПО, все больше растет осознание того, что по крайней мере отдельные из его стандартов более специализированы и конкретны, нежели стандарты в сфере прав человека, даже в отношении внутренних вооруженных конфликтов. Наглядный пример — нормы, касающиеся перемещения гражданского населения. Подобного рода перемещение — обычное явление в период вооруженных конфликтов, и одно из тех, где право прав человека мало что может предложить. Напротив, статья 17, пункт 1, Дополнительного протокола II предусматривает, что лица могут быть перемещены лишь в целях их безопасности или по «настоятельным причинам военного характера», а также указывается, что «всевозможные меры» должны быть предприняты для создания «условий, удовлетворительных с точки зрения обеспечения крова, гигиены, здоровья, безопасности и питания» для перемещенных. Данное положение использовалось организацией *Human Rights Watch* («Хьюман Райтс Вотч») в последнем докладе по ситуации в Бурунди как критерий оценки состояния лагерей, организованных правительством<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Israel/Lebanon, Unlawful Killings during Operation «Grapes of Wrath». Amnesty International, London, July 1996 (AI Index MDE15/42/96).

<sup>2</sup> Proxy targets: Civilians in the War in Burundi. Human Rights Watch, New York, 1998.

## Ответственность неправительственных сил

Сегодня реальностью являются страны, где правительства нет или оно присутствует номинально, осуществляя лишь частичный контроль над территорией. Могут (или должны?) ли правозащитные НПО игнорировать подобные ситуации или продолжать считать, что лишь правительства несут ответственность в соответствии с правом прав человека?

Правовая и концептуальная двойственность отношения к неправительственным силам свойственна не только НПО. Это вполне наглядно отражено и в последнем варианте положения о вербовке детей неправительственными силами в предложенном проекте Факультативного протокола к Конвенции о правах ребенка, касающегося вовлечения детей в вооруженные конфликты (еще один пример конвергенции прав человека и международного гуманитарного права). В одном из пунктов преамбулы напоминает об обязательстве каждой стороны в конфликте соблюдать положения международного гуманитарного права, а в проекте статьи 3, пункт 1, сопоставляются моральные (не правовые) обязательства не вербовать детей до 18 лет с правовым обязательством государств предотвращать подобную вербовку. Согласно последнему: «Лица, не достигшие 18-летнего возраста, не должны вербоваться в вооруженные группы, отличные от вооруженных сил государства, являющиеся сторонами вооруженного конфликта. Государства-участники принимают все возможные меры в целях предупреждения подобной вербовки»<sup>1</sup>.

Таким образом, для правозащитных НПО, возможно, покажется естественным при решении проблемы неправительственных образований использовать международное гуманитарное право. Однако все не так просто. Во-первых, гуманитарное право применяется только в ситуации вооруженного конфликта, но есть ситуации, в которых участвуют неправительственные формирования и которые не являются вооруженными конфликтами. Характер еще ряда ситуаций просто трудно определить. Во-вторых, даже там, где речь точно идет о вооруженном конфликте, право прав человека по-прежнему связывает обязательства правительства, хотя в отдельных случаях им разрешено уклоняться от некоторых из его положений. Правозащитные НПО могут, таким образом, оказаться в ситуации, когда они будут призывать правительство применять и право прав человека, и международное гуманитарное право, в то время как при обращении к группе вооруженной оппозиции им придется ссылаться только на международное гуманитарное право. Имеет ли значение то, что от государств требуют соблюдения более высоких или принципиально иных стандартов, чем от оппозиции? Далее, Протокол II применяется только в случае, если конкретное государство является его участником. Должен ли факт неприсоединения государства сдерживать правозащитные НПО от требований, чтобы положения Протокола II соблюдались неправительственными образованиями, к которым эти положения в противном случае применялись бы?

<sup>1</sup> Доклад Рабочей группы по Факультативному протоколу к Конвенции о правах ребенка о вовлечении детей в вооруженные конфликты, представленный на ее четвертой сессии, Приложение II, концепция Председателя. Документ ООН E/CN.4/1998/102.

Несоответствие между стандартами права прав человека и международным гуманитарным правом наиболее велико там, где применяется лишь общая статья 3, а не Протокол II. Это «неравенство» стандартов может быть проблемой с точки зрения международного гуманитарного права. Однако для правозащитных НПО применение стандартов международного гуманитарного права к группам вооруженной оппозиции не означает того, что последние ставятся в один ряд с правительством. Этим лишь устанавливается общепринятый критерий оценки их поведения. Применение обеих групп стандартов к правительству снижает риск умаления стандартов, которые оно должно соблюдать. В Северной Ирландии, например, выступление на основании общей статьи 3 против убийства «гражданских лиц» (тех, кто не принимает активного участия в конфликте) боевиками ИРА может рассматриваться как признание законным уничтожение боевиками ИРА лиц из состава британских вооруженных сил. Более того, если применение статьи 3 предполагает, что данный конфликт является вооруженным, не будет ли это также служить оправданием для так называемой политики правительства стрелять на поражение, поскольку международное гуманитарное право разрешает членам вооруженных сил убивать членов вооруженных сил противника? Для правозащитных организаций вопрос о возможности оправдания убийств является спорным и в ситуации, когда определенно существует вооруженный конфликт. Но вопрос усложняется, если, как, например, в Северной Ирландии, речь в действительности не идет о вооруженном конфликте, или там, где ситуация вызывает сомнения. В подобных обстоятельствах правозащитные НПО в своих отношениях с неправительственными образованиями, вовлеченными в ситуацию, призывают к применению *принципов*, заложенных в общей статье 3, а не самого положения. Это снимает необходимость требовать от правительства соблюдения того же самого стандарта и обеспечивает осуждение определенного рода поведения, такого, например, как намеренное убийство невинных людей.

## Заключение

Возрастающий интерес правозащитных НПО к международному гуманитарному праву выявил некоторые проблемы, которые они пытаются преодолеть. В частности, каким образом осуществлять или усиливать защиту прав человека в период вооруженных конфликтов и внутренних беспорядков. Исходя из самой природы НПО, какого-то единого подхода к данным проблемам выработать им не удастся, хотя в ходе их деятельности и в результате дискуссий выделился ряд ключевых моментов, мнения по которым сошлись. Эти моменты следующие.

1. Международное гуманитарное право содержит установленные стандарты, специально созданные для урегулирования проблем, возникающих в ходе вооруженных конфликтов. На основе этого НПО могут требовать как от правительств, так и от группировок вооруженной оппозиции ответственности за их действия.

2. В случае вооруженного конфликта немеждународного характера НПО могут напомнить воюющим сторонам о положениях Протокола II, даже если государство не связано обязательствами по данному договору или он неприменим к данной ситуации (в силу того, что отсутствует условие его применения, то есть контроль над территорией), поскольку Протокол является авторитетным руководством в области гуманного поведения. Более того, по крайней мере часть его положений принадлежит международному обычному праву.

3. Помимо включения в доклады о правовых нарушениях правительства сведений о нарушениях, совершаемых неправительственными формированиями, правозащитные НПО должны налагать обязательства на неправительственные образования и иметь возможность открыто осуждать нарушения, допущенные ими. Существует, по меньшей мере, четыре возможных основания для подобной деятельности правозащитных НПО. Их использование будет зависеть от различных факторов, включая и такой деликатный вопрос, как «признание» подобных группировок, а также от того раздела права, который конкретная НПО считает наиболее уместным или наиболее удобным для себя. Этими основаниями являются:

- *мораль* (при условии, что правозащитные НПО и соответствующие неправительственные образования придерживаются общей системы моральных принципов, которые, скорее, формируются на местном или национальном уровне, нежели носят международный характер);
- *положения статьи 3*, общей для Женевских конвенций;
- *нормы права прав человека* (хотя само право обязательно лишь для государств);
- *внутреннее уголовное право* (когда оно соответствует международным стандартам).

Правозащитные НПО, видимо, никогда не будут свободно оперировать понятиями международного гуманитарного права. Эти понятия, стиль и подход МГП отличаются от тех, которые используются в сфере прав человека. Однако сила движения в защиту прав человека заключается в его возможности обучаться и приспособливаться, чтобы эффективнее отвечать на изменяющиеся проблемы современного мира, сохраняя при этом целостность концепции права прав человека вопреки давлению правительств и общественности. Международное гуманитарное право является неоценимым подспорьем для правозащитных НПО в их борьбе за защиту прав человека.

---