

# Существует ли «право на вмешательство» в области информации?

## Право на информацию в свете международного гуманитарного права

Ив Сандо<sup>1</sup>

В международном гуманитарном праве не говорится непосредственно о праве на информацию, но было бы небезынтересно остановиться на некоторых элементах этого права, рассматривая право людей на информацию в период вооруженного конфликта.

### Право на объекты, необходимые для выживания

Международное гуманитарное право предусматривает, что во время конфликтов население имеет право на объекты, необходимые для его выживания<sup>2</sup>. Это означает, что находящиеся в конфликте стороны должны согласиться на проведение международных операций по снабжению населения всем необходимым для его выживания как на оккупированной территории неприятеля, так и на своей собственной территории, если они сами не в состоянии сделать этого.

---

<sup>1</sup> Ив Сандо — директор Управления международного права и информации МККК. В настоящей статье он излагает свою личную точку зрения.

В основе предлагаемого вниманию читателей материала лежит текст выступления на симпозиуме, организованном Фондом «Ирондель» под названием «Законность деятельности на территории иностранного государства средств массовой информации, выступающих в защиту мира» (Женева, 3–4 июля 1998 г.). Фонд «Ирондель» — неправительственная организация, созданная швейцарскими журналистами в 1995 г. Она ставит своей целью предоставление беспристрастной и независимой информации населению, которое ее лишено вследствие войны или стихийного бедствия.

Статья написана на французском языке.

<sup>2</sup> Статья 54 и статья 69 и последующие (для оккупированных территорий) Дополнительного протокола к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающегося защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I); статья 14 Дополнительного протокола к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающегося защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера (Протокол II). См. также комментарии к указанным статьям Yves Sandoz, Christophe Swinarski, Bruno Zimmerman (éds.). *Commentaire des Protocoles additionnels aux Conventions de Genève du 12 août 1949*. Genève, CICR et Martinus Nijhoff, 1986.

Объективная информация, конечно, не входит в понятие объекта, необходимого для выживания населения, однако определенную параллель здесь можно провести, тем более что соответствующая сторона в конфликте имеет право не давать согласия на ее предоставление.

Что касается гуманитарной помощи, то соответствующая сторона в конфликте должна, во-первых, признать, что население действительно испытывает недостаток в припасах, необходимых для его выживания, и, во-вторых, решить, будет ли предполагаемая операция по оказанию помощи носить исключительно гуманитарный, нейтральный и беспристрастный характер. Главная проблема в этом случае заключается в том, насколько объективной будет такая оценка. Сторона, которая должна дать согласие на проведение подобных операций, не может решать этот вопрос произвольно, так как она должна соблюдать принцип, в соответствии с которым она обязана разрешить такие операции, если в них возникает необходимость<sup>1</sup>.

Если этот принцип явно не соблюдается, заинтересованные гуманитарные организации вправе и должны настаивать на проведении таких операций. Здесь и берет начало известная дискуссия о «праве на вмешательство». Поскольку по причинам, связанным, в частности, с вопросами безопасности, международные организации не могут навязать проведение широкомасштабных операций по оказанию гуманитарной помощи на территории, находящейся под контролем сторон в конфликте, которые этого не желают, данные организации вынуждены в таком случае обращаться за содействием к международному сообществу. Международное гуманитарное право налагает, впрочем, коллективное обязательство на государства — участников Женевских конвенций и Дополнительных протоколов к ним соблюдать это право и добиваться его соблюдения<sup>2</sup>, и на это обязательство можно ссылаться при таких обстоятельствах.

На практике речь, таким образом, идет не о «вмешательстве» как таковом, а о том, чтобы привлечь внимание международного сообщества к недопустимому положению дел, которое может вынудить Совет Безопасности ООН принять решение о вводе своих войск, поскольку серьезное нарушение прав человека рассматривается как угроза международному миру.

Вопрос, имеющий решающее значение, который следует проанализировать в свете предусмотренного международным гуманитарным правом права иметь доступ к объектам, необходимым для выживания населения, заключается в том, каким образом могут реагировать средства массовой информации и отдельные журналисты на то, что правительство той или иной страны злоупотребляет, по их мнению, своей властью или не в состоянии обеспечить выполнение своих обязательств, касающихся права на информацию.

---

<sup>1</sup> Статья 70 Протокола I, а также *Commentaire, op. cit.* (сноска 2, с. 47).

<sup>2</sup> Статья 1, общая для Женевских конвенций 1949 г., и статья 1 Протокола I; см. также *Luigi Condorelli, Laurence Boisson de Chazournes. Quelques remarques à propos de l'obligation des Etats «de respecter et faire respecter le droit international humanitaire en toutes circonstances».* — *Christophe Swinarski* (éd.). *Études et essais sur le droit international humanitaire et sur les Principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet.* Genève — La Haye, CICR et Nijhoff, 1984, pp. 17–35.

## Пропаганда международного гуманитарного права и его преподавание

Практика применения международного гуманитарного права связана непосредственно с распространением информации о нем. Статья 83 Протокола I от 1977 г. содержит, в числе прочего, обязательство Высоких Договаривающихся Сторон «как в мирное время, так и во время вооруженных конфликтов распространять возможно шире Конвенции и настоящий Протокол в своих странах и, в частности, включать их изучение в программы военной подготовки и поощрять их изучение гражданским населением с тем, чтобы эти документы могли стать известными вооруженным силам и гражданскому населению».

В целях эффективности образовательный процесс должен начинаться еще в мирное время, пока отсутствуют эмоции и ненависть, неизменно порождаемые вооруженным конфликтом<sup>1</sup>. Тогда легче говорить о смысле защиты, предоставляемой международным гуманитарным правом. Упор, особенно в работе с молодежью, следует делать на сохраняющем свое значение при любых обстоятельствах универсальном характере ценностей, составляющих основу этого права. Речь идет, в частности, о сочувствии к страдающим людям, о чувстве солидарности и уважении достоинства каждого человека, об отсутствии дискриминации.

Но чем неизбежной становится война, не говоря уже о том моменте, когда она действительно развязана, тем меньше преподавание международного права может абстрагироваться от реальной жизни. Способы толкования фактов и их подача часто составляют основу военно-политических стратегий. Известно, какую важную роль сыграл Геббельс в период, предшествовавший Второй мировой войне, и во время этой войны; нельзя не признать и того, что запугивание врагом и лишение врага человеческих черт широко используется в психологической подготовке молодых людей, которым предстоит убивать. Серьезные исследования по этому вопросу были проведены в последнее время<sup>2</sup>.

Таким образом, обучение международному гуманитарному праву в военное время — непростая задача, при выполнении которой основное внимание следует уделять борьбе с жесточайшими бесчинствами, совершаемыми, в частности, по отношению к гражданскому населению, а также разъяснению роли гуманитарных организаций и принципов, на которых строится их деятельность.

Существенное значение в этих условиях имеет предоставление населению объективной информации, но часто этой задаче придают политическую окраску, и те, кто ее выполняет, подвергаются большому риску быть отвергнутыми, по крайней мере, одной из сторон, находящихся в конфликте. Будем помнить, что война более не является законным средством получения того, чего нельзя было бы добиться дипломатическим путем, и что в большинстве случаев ее можно обосновать только при помощи лжи, распространяемой той или иной стороной.

<sup>1</sup> Марион Харофф-Тавель. Пропаганда норм, призванных ограничить насилие в кризисных ситуациях: проблемы, стратегия, союзники. — МЖКК, № 20, март 1998 г., с. 8–22.

<sup>2</sup> См., в частности, *Dave Grossman. On Killing: the Psychological Cost of Learning to Kill in War and Society.* Boston, Little Brown, 1995.

Но несмотря на то что деятельность по распространению знаний о международном гуманитарном праве должна опираться на конкретные примеры и факты, ее осуществление во время вооруженного конфликта нельзя путать с информационной деятельностью<sup>1</sup>.

### Установление фактов и разоблачение нарушений международного гуманитарного права

Часто о принципе нейтральности — одном из основополагающих принципов Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца — говорят как об обязательстве соблюдать молчание. Это не так. Данный принцип гласит: «Чтобы сохранить всеобщее доверие, Движение не может принимать чью-либо сторону в вооруженных конфликтах и вступать в споры политического, расового, религиозного или идеологического характера»<sup>2</sup>. Такие споры достигают наибольшей остроты как раз в период вооруженного конфликта. Но вся философия международного гуманитарного права нацелена на то, чтобы рассматривать уважение этого права, а следовательно, и ценности, которые оно стремится защитить даже в условиях конфликта, как *a priori* неполитические, лежащие вне этих споров. Трудно обвинить МККК, хранителя этого права, в том, что он нарушает принцип нейтральности, когда выступает в защиту этих ценностей и заявляет об их попрании. МККК не обязан хранить молчание, когда совершаются нарушения международного гуманитарного права, и вопрос об их публичном разоблачении должен рассматриваться с точки зрения целесообразности, а не принципа.

МККК всегда полагал, что этот способ можно использовать только как крайнюю меру и что рациональнее прибегнуть сначала к диалогу и методам убеждения. Ведь немедленное публичное разоблачение, которому бы не предшествовал такого рода диалог, может создать большие сложности для делегатов МККК с точки зрения их безопасности и сделать весьма рискованной конкретную деятельность в интересах жертв конфликта, оно также может повлечь высылку его представителей. Но если меры, принятые в обстановке конфиденциальности, не дают результата, МККК может напомнить государствам об их коллективной ответственности обеспечивать соблюдение международного гуманитарного права, а также прибегнуть к публичному разоблачению нарушений.

Однако одной из главных проблем, с которыми мы сегодня сталкиваемся, является политизация ценностей, которые должны быть вне политики. Конфликты, вызванные стремлением к утверждению самобытности, или этнические конфликты, основанные на установлении власти одной группы населения над другой, а также на неприятии другой группы населения, не оставляют практически места для уважения достоинства каждого человека, а также для про-

---

<sup>1</sup> См. Actes de la 22<sup>e</sup> table ronde de San Remo, Institut international de droit humanitaire, 1997: «L'influence de l'assistance humanitaire et des médias sur l'évolution des situations conflictuelles» (готовится к печати).

<sup>2</sup> Эти Принципы провозглашены в 8-й резолюции XX Международной конференции Красного Креста (Вена, 1965 г.). См. Compte rendu de la XX<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge, Genève, 1965, et RICR, № 563, novembre 1965, p. 528.

ведения различия между гражданскими лицами и комбатантами. И тогда становится весьма затруднительно разоблачать нарушения международного гуманитарного права, не разоблачая одновременно политику, которая противоречит провозглашенным этим правом ценностям. С этой трудностью сталкиваются также и при осуществлении деятельности по предоставлению защиты и оказанию помощи, потому что оказание помощи конкретной группе населения идет вразрез с такой политикой.

В этих условиях первоочередной задачей должна стать защита данных ценностей. Но существует настоятельная необходимость находить также практические решения, позволяющие по мере возможности помогать населению. И тогда чрезвычайно важно добиваться четкого разделения обязанностей, а также добросовестного выполнения журналистами своей роли, заключающейся в информировании населения.

### **Защита, предоставляемая журналистам международным правом**

Статья 79 Протокола I от 1977 г. предусматривает меры защиты журналистов, «находящихся в опасных профессиональных командировках»<sup>1</sup>. Она дополняет статью 4 (А. 4) Женевской конвенции III, в соответствии с которой военные корреспонденты получают статус военнопленного как «лица, следующие за вооруженными силами, но не входящие в их состав непосредственно». Военные корреспонденты тесно связаны с тем или иным видом войск, работают с разрешения соответствующего командования, пользуются поддержкой и материальной базой вооруженных сил. Статья 79 Протокола I предусматривает другую возможность. В ней подчеркивается, что независимые журналисты, «находящиеся в опасных профессиональных командировках в районах вооруженного конфликта, рассматриваются как гражданские лица». Тем самым в этой статье неявным образом признается законность таких командировок, она направлена на то, чтобы уменьшить недоверие, которое часто вызывают журналисты в подобных ситуациях, и даже оградить их от дурного обращения, которому они иногда подвергаются.

Журналисты, однако, пользуются защитой только при условии, что они не совершают «никаких действий, несовместимых с их статусом гражданских лиц». Это особенно важно в условиях, когда сбор информации может послужить удобным поводом обвинения в шпионаже. Кроме того, статья 79 не предоставляет им права въезда на территорию без разрешения контролирующей ее властей.

Действенность этой статьи, таким образом, ограничена, несмотря на то, что она подразумевает законность деятельности журналистов в зонах конфликта. Необходимо также признать, что предоставление дополнительных международных гарантий неизбежно повлекло бы усиление контроля со стороны властей. Часто стороны в конфликте готовы предоставить сопровождение журналистам,

---

<sup>1</sup> Ганс-Петер Гассер. Защита журналистов в опасных командировках; Ален Моду. Международное гуманитарное право и деятельность журналистов. Москва, МККК, 1994, с. 1–20 и 21–24.

и хотя проблема обеспечения безопасности существует, она нередко используется как предлог для того, чтобы контролировать их деятельность. Журналисты об этом знают и зачастую предпочитают скорее идти на риск, чем допускать контроль над своими действиями.

Анализируя связанные с обеспечением безопасности проблемы, с которыми сталкиваются представители гуманитарных организаций в горячих точках, следует отметить и проблемы, обусловленные не только самой природой войны, но и неразберихой, возникающей из-за возрастающего числа гуманитарных организаций, действующих в зонах конфликта. Гуманитарная деятельность в чрезвычайных условиях носит более сложный характер, чем это представляется; она может оказать существенное влияние на исход войны или на социально-экономическую структуру того или иного региона. Поэтому вполне понятны ограничительные меры, которые принимают отдельные государства с целью противостоять этому стихийному наплыву гуманитарных организаций. Чтобы меры, направленные на ограничение деятельности не в меру ретивых организаций, не парализовали деятельность всех гуманитарных учреждений, Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца разработало Кодекс поведения. С призывом соблюдать его Движение обратилось к крупнейшим гуманитарным организациям<sup>1</sup>.

Могут ли принципы и содержание подобного Кодекса заинтересовать журналистов? Некоторые из его положений, такие как уважение местных культурных особенностей и обычаев и особенно — обязательство уважать достоинство жертв конфликта при осуществлении информационной деятельности, несомненно, представляют интерес для представителей этой профессии. Тем не менее мы полагаем, что между «деятельностью гуманитарной организации» и «журналистской деятельностью» (в широком смысле этих слов) имеется существенная разница.

Гуманитарные организации должны преследовать бескорыстные цели, отвечающие жестким требованиям; журналисты необязательно должны подчиняться этому правилу, ведь они занимаются деятельностью, которая является также коммерческой. Конечно, они несут ответственность за сообщение информации, способной навредить отдельным лицам или группам лиц, так как диффамация, клевета, подстрекательство к расизму запрещены международно-правовыми актами, а также рассматриваются как уголовные преступления в национальных законодательствах. Возможно, эти вопросы находятся в центре различных кодексов журналистской этики. С другой стороны, несомненно, нельзя требовать, чтобы все журналисты отказались отстаивать те или иные политические или религиозные убеждения, — но именно этот принцип записан в Кодексе поведения Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца. Журналисты же не обязаны соблюдать нейтральность.

---

<sup>1</sup> XXVI Международная конференция Красного Креста, резолюция 4 «Принципы и действия при предоставлении международной гуманитарной помощи и защиты». — МЖКК, № 8, январь—февраль 1996 г., с. 72–78; Совет делегатов, резолюция 3 «Будущее Движения: доклад Консультативной комиссии по политике и планированию, учрежденной в соответствии с резолюцией 1/1993». — МЖКК, № 8, январь—февраль 1996 г., с. 148–150.

Остается, однако, открытым вопрос относительно правил, которые бы регламентировали деятельность журналистов международных информационных агентств, освещающих события в зонах конфликтов или беспорядков. Готовы ли они создать такой кодекс? Найдут ли достаточно широкую поддержку такие правила у их коллег, что позволило бы существенно повысить авторитет журналистов и улучшить отношение к ним со стороны воюющих сторон, чтобы те приветствовали их присутствие в зонах конфликта?

### **Вывод: существует ли «право на вмешательство» в области информации?**

Простого ответа на этот вопрос нет. Право на информацию следует рассматривать с трех точек зрения. Это право предусматривает прежде всего принцип свободы информации. Затем оно позволяет делать отступления от этого принципа при некоторых обстоятельствах, в частности — с целью сохранения общественного порядка. Наконец, данное право устанавливает ограничения на право делать подобные отступления. Проблема состоит в том, чтобы знать, кто выносит суждения по этим вопросам и кто судит судей.

В международном правопорядке нет достаточной согласованности, чтобы дать четкие ответы на эти вопросы. В соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах 1966 г. был создан Комитет по правам человека, но он обладает крайне ограниченными полномочиями, чтобы реально выполнять функцию мирового арбитра. Конвенция 1952 г. о международном праве опровержения содержит статью V, в которой говорится, что «всякое разногласие между любыми двумя или несколькими договаривающимися государствами относительно толкования или применения настоящей Конвенции, которое не удастся устранить путем переговоров, передается на разрешение Международного суда, если договаривающиеся государства не придут к соглашению о другом способе разрешения их разногласия». Но значение этого обязательного способа разрешения разногласий явно во многом утрачивается, поскольку к данной Конвенции присоединилось лишь небольшое число государств<sup>1</sup>.

Реальны вопросы о том, какую роль должно играть гражданское общество в деле защиты прав человека, а также, как уравновесить усилия этого общества, правительств и надгосударственных организаций, направленные на укрепление международного правопорядка.

Отрадно и закономерно, что каждый — в меру своих возможностей и в рамках своих полномочий — чувствует свою ответственность и готов к действию, когда не соблюдаются или откровенно нарушаются права человека. Именно так следует понимать высказывание Достоевского: «Каждый перед всеми за всех и за все виноват», помещенное у входа в Международный музей Красного Креста и Красного Полумесяца в Женеве. Можно говорить о моральном долге быть бдительным. Но, чтобы действовать в этой области, нужно также обладать чувством ответственности, то есть иметь безупречную мотивировку и знать, что ты делаешь. Говорят, что гуманитарная деятельность способна убивать, и дейст-

<sup>1</sup> В настоящее время участниками Конвенции 1952 г. являются всего 20 государств.

вительно, одной доброй воли не всегда достаточно, особенно — при проведении международных операций.

Можно сказать, что Фонд «Ирондель» осуществляет свою деятельность, руководствуясь моральным долгом сохранять бдительность и ответственностью за выполняемые честно и со знанием дела действия. Нам представляется, что вполне оправдано желание начать открытое обсуждение этих вопросов в тех странах, где оно еще не ведется.

Несмотря на все замечания, которые можно сделать относительно «эффекта CNN», и опасность, которую может представлять собой определенная информация, мы, несомненно, не можем строить будущее на основе обскурантистских теорий и сегодня уже нельзя надеяться на то, что мир можно сохранить, держа народы в неведении.

Однако необходимо проводить такие операции с большой осторожностью, тщательно взвешивая их последствия, уважая ценности и чувства местного населения. В частности, нельзя не считаться с тем, что в отдельных регионах мира социальная сплоченность является фактором, которому придается большее значение, нежели индивидуальной свободе.

При соблюдении указанных предосторожностей осуществляемые в этом направлении шаги представляются нам законными, даже если они противоречат формальной законности. Конечно, лучше стремиться к достижению согласия, но нельзя полностью зависеть от воли тиранов, и всегда будет законной борьба против любых видов дискриминации по признакам, как это записано в статье 4 Международного пакта о гражданских и политических правах, «расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения», причем это положение не допускает никаких отступлений.

Поэтому мы действительно можем говорить о «праве на вмешательство» в сфере информации. Необходимо, однако, уточнить, что мы подразумеваем под этим: в условиях, когда нарушаются основополагающие нормы, оправданным становится в отдельных исключительных случаях нарушение формальных законов, которые могут действовать в том или ином регионе. При этом речь идет не о том, чтобы подорвать национальный суверенитет того или иного государства, а о том, чтобы устранить последствия нарушений, допущенных от его имени.

На практике различие между гуманитарной деятельностью и деятельностью в области информационного обеспечения состоит в том, что в отличие от операций по оказанию гуманитарной помощи информационная деятельность необязательно требует физического присутствия лиц, ее осуществляющих, в конкретном месте. Поэтому информационную деятельность проще осуществлять без согласия на то властей, контролирующих данную территорию. В действительности в области информации вмешательство все чаще производится без контроля со стороны государства, и дебаты относительно существования и содержания такого права могут быстро завершиться благодаря фактическому состоянию дел. Отсутствие технических средств позволяет пока избегать этой реальности некоторым правительствам, но их число будет неизбежно сокращаться.



По нашему мнению, эта действительность должна укрепить «право на вмешательство» со стороны тех, кто желает использовать его только в качестве крайней меры и с соблюдением ограничений, установленных правом прав человека. Удар, который может нанести поток разнообразной неотсортированной информации, должен вызывать озабоченность каждого из нас, никого не оставляя равнодушным. И противостоять ему можно, очевидно, только с помощью просвещения. Именно оно позволит каждому человеку развивать критический ум. Именно благодаря просвещению можно попытаться сформировать не только право на информацию, но и **обязанность быть информированным**. Признавая эту обязанность и содействуя ее осуществлению, мы сможем двигаться в направлении достижения мира, основанного на личной ответственности.

Следует также подчеркнуть огромную важность этой роли и большую ответственность, сопряженную с ее выполнением. По нашему мнению, поставленная цель не должна ограничиваться рамками соблюдения международного гуманитарного права. Открытое распространение информации и установление диалога между воюющими друг с другом сообществами должны преследовать далеко идущие цели и быть направлены на восстановление мира. Цель, таким образом, носит политический характер в лучшем смысле этого слова; поэтому она должна отличаться от более приземленной, но тем не менее необходимой цели, которую ставит перед собой международное гуманитарное право, даже если реализация одной цели способствует достижению другой. Это заключение подтверждается выводами, к которым пришли участники организованного Международным институтом гуманитарного права (Сан-Ремо) «круглого стола», посвященного обсуждению вопроса о роли делегатов гуманитарных организаций и журналистов<sup>1</sup>. Было признано, что как осуществление гуманитарной акции, так и информационная деятельность являются сложными задачами, требующими хорошей профессиональной подготовки, уровень которой должен быть еще более высоким, если речь идет о работе в зонах конфликтов. На этом совещании подчеркивалась важность лучшего понимания механизма действия гуманитарных организаций и средств массовой информации, а также того, что сотрудничество между ними должно осуществляться в строгих рамках и не приводить к смешению их ролей. Мы считаем, что этот вывод сохраняет свое значение, даже если необходимо говорить о взаимодополняемости их ролей.

В заключение хотелось бы еще раз подчеркнуть, что важность цели предполагает большую ответственность. Законность и допустимость любой информационной деятельности зависят от четкости ее критериев, точности их соблюдения и критического, открытого и постоянного контроля за ее осуществлением.

---

<sup>1</sup> См. сноску 1, с. 50.