



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
9 September 2009
Russian
Original: English

Шестьдесят третья сессия

Пункты 44 и 107 повестки дня

Комплексное и скоординированное осуществление решений крупных конференций и встреч на высшем уровне Организации Объединенных Наций в экономической, социальной и смежных областях и последующая деятельность в связи с ними

Последующие меры по итогам Саммита тысячелетия

Концептуальная записка по вопросу об ответственности по защите населения от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности

Записка Председателя Генеральной Ассамблеи

1. Председатель шестьдесят третьей сессии Генеральной Ассамблеи имеет честь препроводить государствам-членам в качестве документа Генеральной Ассамблеи концептуальную записку по вопросу об ответственности по защите населения от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности (см. приложение).
2. Как известно государствам-членам, эта концептуальная записка распространялась в рамках интерактивного тематического диалога в Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций по вопросу об ответственности по защите, состоявшемся 23 июля 2009 года, а также последующего обсуждения на пленарном заседании доклада Генерального секретаря (A/63/677) по этой теме, состоявшегося 23 и 24 июля 2009 года.
3. Четыре участника диалога, пользующихся большим уважением и обладающих огромными интеллектуальными способностями, а именно Наум Хомский (Соединенные Штаты Америки), Жан Брекмон (Бельгия), Гаррет Эванс (Австралия) и Нуги Ва Тионго (Кения) — ознакомили Генеральную Ассамблею со своим видением и анализом и внесли вклад в активный обмен мнениями между участниками диалога и государствами-членами.



4. Для содействия диалогу между государствами-членами и приглашенными выступить в ходе интерактивного диалога четверем вышеупомянутым видным деятелям было предложено рассмотреть нижеследующие четыре основополагающих вопроса и определить, в каких случаях государства-члены и наша система коллективной безопасности должны приступить к реализации ответственности по защите:

- Применяется ли эта норма в принципе и есть ли вероятность того, что на практике она будет применяться одинаково ко всем национальным государствам?
- Внедрение принципа ответственности по защите в практику системы коллективной безопасности повысит или скорее подорвет авторитет международного права?
- Является ли доктрина ответственности по защите необходимой и, наоборот, гарантирует ли она, что государства вмешаются для предотвращения еще одной Руанды?
- Есть ли у нас возможность заставить отвечать тех, кто может злоупотребить правом применять силу против других государств, которым наделяет их ответственность по защите?

5. Эти основополагающие вопросы дают государствам-членам полезную основу для анализа многосторонних и сложных вызовов, с которыми мы сталкиваемся при совершенствовании нашей системы коллективной безопасности.

6. С заявлениями государств-членов и выступающих в ходе интерактивного тематического диалога по вопросу об ответственности по защите можно ознакомиться на веб-сайте Председателя Генеральной Ассамблеи.

Приложение

Концептуальная записка по вопросу об ответственности по защите населения от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности

Пятью основными документами, в которых была четко обозначена ответственность по защите, являются доклад Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам; доклад Генерального секретаря «При большей свободе»; Итоговый документ Всемирного саммита 2005 года; резолюция 1674 Совета Безопасности; и доклад Генерального секретаря о выполнении обязанности защищать. Ни один из этих документов нельзя рассматривать в качестве юридически обязывающего источника международного права с точки зрения статьи 38 Статута Международного Суда, в которой перечисляются классические источники международного права.

При составлении Итогового документа Всемирного саммита тогдашний постоянный представитель Соединенных Штатов Америки Джон Болтон правильно отметил, что взятые в документе обязательства «не носят юридического характера». В документе используется осторожно-дифференцированный подход, с тем чтобы передать намерения государств-членов. В пункте 138 эта ответственность четко прописана, когда речь идет об обязательствах отдельного государства перед своим собственным населением. Когда же речь заходит о помощи государствам со стороны международного сообщества, то фраза звучит как призыв общего характера — «принять соответствующие меры». В пункте 139 также сохраняется этот дифференцированный подход. Формулировки являются четкими и безоговорочными, когда речь заходит о том, что «международное сообщество, действуя через Организацию Объединенных Наций, обязано ... использовать соответствующие дипломатические, гуманитарные и другие мирные средства в соответствии с главами VI и VIII Устава». Однако Документ использует весьма осторожные формулировки, когда речь заходит об обязанности действовать через Совет Безопасности Организации Объединенных Наций на основании статьи VII. В пункте 139 используются по меньшей мере четыре уточняющих момента. Во-первых, главы государств лишь подтверждают, что они «готовы» предпринять действия, предполагая тем самым скорее добровольное, чем обязательное участие. Во-вторых, они готовы сделать это только «с учетом конкретных обстоятельств», что исключает систематическую ответственность. В-третьих, даже это должно быть «в сотрудничестве с соответствующими региональными организациями, при необходимости». В-четвертых, действия должны предприниматься «в соответствии с Уставом» (который охватывает только непосредственные угрозы международному миру и безопасности). И наконец, главы государств подчеркивают, что «Генеральная Ассамблея должна продолжать рассматривать вопрос об обязанности защищать население от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности и о последствиях этой обязанности, учитывая принципы Устава и международного права» (подчеркнуто нами). Поэтому вполне очевидно, что юридически обязывающая ответственность отсутствует и что Генеральной Ассамблее поручено, с учетом ее обязанностей по Уставу, разрабатывать и развивать правовую основу.

Именно героическая борьба против колониализма и апартеида восстановила права человека народов развивающихся стран и, таким образом, явилась самым ярким воплощением в мировой истории ответственности по защите. Успех такой борьбы, возможно, привел к более гуманному государственному управлению в Европе и тем самым, по меньшей мере косвенно, к усилению защиты самих европейских народов. Колониализм и интервенционизм также прикрывались доводами об ответственности по защите населения. Национальный суверенитет в развивающихся странах — это необходимое условие для стабильного доступа к политическим, социальным и экономическим правам, и понесли огромные жертвы для восстановления этого суверенитета и обеспечения этих прав для своего населения. Как говорится в Декларации независимости Соединенных Штатов Америки, народ имеет право избавляться от своего правительства, если оно угнетает его и таким образом не выполняет свои обязательства перед ним. Народ наделен неотчуждаемыми правами и является суверенным. Концепция суверенитета как ответственности либо означает это и, таким образом, не является чем-то новым, либо означает нечто, не имеющее никакой основы в международном праве, а именно то, что эта ответственность может быть реализована тем или иным внешним учреждением. Это не должно становиться «фомкой для взлома двери национального суверенитета». Концепция ответственности по защите является обязанностью суверена, и если она выполняется внешним учреждением, то суверенитет переходит от народа рассматриваемой страны к этому учреждению. Население, которое подлежит защите, превращается из носителей прав в подопечных этого учреждения.

Международное сообщество не должно оставаться безучастным перед лицом геноцида этнических чисток, военных преступлений и преступлений против человечности. Однако реакция Организации Объединенных Наций должна быть предсказуемой, устойчивой и эффективной без подрыва авторитета Организации Объединенных Наций, который зиждется на священных основополагающих ценностях, заложенных в Уставе Организации Объединенных Наций. Вот почему именно превентивные аспекты ответственности по защите являются и важными, и практически применимыми, но они требуют четкого понимания и политической воли. Подлинное экономическое сотрудничество в благоприятной международной обстановке могло бы сделать многое для предотвращения ситуаций, требующих реализации выполнения ответственности по защите. Для этого нужны срочные реформы международного экономического управления, в частности бреттон-вудских учреждений с их проциклическими рекомендациями, в том числе переход к товарным культурам и к ликвидации субсидий. Политическая воля необходима для осуществления скоординированных международных действий, сфокусированных на развитии, с тем чтобы реализовать Монтеррейский консенсус, цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, и принятый консенсусом Итоговый документ Конференции Организации Объединенных Наций высокого уровня по вопросу о мировом финансово-экономическом кризисе и его последствиях для развития. В лице Совета по правам человека и Комиссии по миростроительству мы имеем важные инструменты для наращивания потенциала и предотвращения.

С другой стороны, элементы так называемого «своевременного и решительного» реагирования являются гораздо более проблематичными. Статьи 2.4 и 2.7 Устава запрещают применение силы. Статья 24 возлагает на Совет Безопасности Организации Объединенных Наций ответственность за поддержание мира, а статья 39 — за определение любой угрозы миру, любого нарушения мира или акта агрессии и за меры по восстановлению мира. В статье 41 говорится о разрыве дипломатических отношений, санкциях и эмбарго. Если эти меры недостаточны, то статья 42 уполномочивает применение силы. Ни одна из этих статей не будет распространяться на ответственность по защите, если только не возникнет ситуация, представляющая собой угрозу международному миру и безопасности. Полномочия Совета Безопасности не направлены даже на пресечение нарушений международных правовых обязательств, а только против непосредственной угрозы международному миру и безопасности. Система коллективной безопасности — это специальный инструмент противодействия угрозам международному миру и безопасности, а не механизм принуждения к выполнению норм международного права прав человека и международного гуманитарного права. Данные Совету Безопасности дискреционные полномочия решать, что является угрозой международному миру и безопасности, предполагают изменяющиеся обязательства, полностью отличающиеся от последовательного облегчения страданий, воплощенного в ответственности по защите. Совет Безопасности не желает передавать свои полномочия по определению преступления агрессии Международному Суду.

В случае когда требующая реализации ответственности по защите ситуация становится угрозой международному миру и безопасности, на первое место встает вопрос вето. Вето обеспечивает такое положение, при котором любое нарушение, совершенное постоянным членом или государством-членом под его защитой, остается безнаказанным. Потому государствам-членам необходимо решить вопрос о том, является ли «взаимопонимание», достигнутое постоянными членами относительно необходимости «воздерживаться от применения или угрозы применения права вето» в требующих реализации ответственности по защите ситуациях, адекватным, или же здесь необходимо внести поправки в Устав. «Взаимопонимание» не предполагает постоянной ответственности и, таким образом, не имеет юридической силы. Проблема заключается в том, что если применяется право вето, то Генеральная Ассамблея не может обойти его; да и без этого Генеральная Ассамблея не может рассматривать вопрос, который стоит на повестке дня Совета Безопасности. В проектах статей Комиссии международного права и в третьем докладе об ответственности международных организаций указывается, что внутренние нормы не могут служить оправданием для неспособности выполнять свои обязательства. Если внутренние нормы и Устав [статья 27.3, касающаяся права вето] не позволяют реализовывать в будущем ответственность по защите, то что должно происходить в этом случае: следует ли отказаться от права вето или же от ответственности по защите? Существование права вето и эрозия глобализации возвышают вестфальскую парадигму над базирующейся на индивидуальных правах парадигме ответственности по защите. Процедуры Совета не предусматривают каких-либо положений относительно надлежащего соблюдения процедурных норм, а выносимые им решения не подлежат судебному контролю. Кроме того, государствам-членам следует рассмотреть вопрос о том, является ли политическая основа процесса принятия решений в Совете Безопасности, как говорил Генеральный секретарь Кофи Аннан, «слишком узкой». Положения Конвенции

о геноциде дают возможность государству обращаться с просьбой к соответствующим органам Организации Объединенных Наций предпринять действия для предупреждения пресечения геноцида, а также меры по подготовке к ним. Реальными препятствиями на пути к эффективным действиям (в статье, посвященной геноциду в Руанде, заместитель Генерального секретаря Ибрахим Гамбари пришел к аналогичному выводу) являются скорее наличие права вето и непроведение реформы Совета Безопасности Организации Объединенных Наций, а не отсутствие правовой нормы ответственности по защите.

Опять же, достаточно ли просто попросить государства-члены стать участниками Римского статута Международного уголовного суда? Разве не является столь же важным дать определение агрессии в рамках Римского статута для противодействия авантюризму еще до разработки концепции ответственности по защите? Кроме того, Международный Суд по-прежнему подотчетен Совету Безопасности в том смысле, что Совет уполномочен отложить рассмотрение того или иного дела на год, затем еще на год, и так до бесконечности.

В случае нарушения императивных норм проект статей Комиссии международного права об ответственности государств конкретно предусматривает два вида последствий: 1) прямая обязанность государств «сотрудничать с целью положить конец правомерными средствами любому серьезному нарушению» [статья 41(1)] и 2) не признавать правомерным положение, сложившееся в результате нарушения, и не оказывать помощи в сохранении такого положения [статья 41(2)]. Из сферы действия возможных контрмер намеренно исключается применение военной силы. В статье 50(1)(а) категорически заявляется, что контрмеры не могут затрагивать «обязательства воздерживаться от угрозы силой или ее применения, закрепленного в Уставе Организации Объединенных Наций». Именно сами государства-члены должны решать, добавляет ли что-нибудь новое ответственность по защите в ее непринудительном аспекте к статьям Комиссии международного права или к положениям международного права прав человека и международного гуманитарного права.

Международный Суд постановил, что «там, где права человека защищены международными конвенциями, такая защита принимает форму механизмов по отслеживанию или обеспечению соблюдения прав человека, как это предусмотрено в самих конвенциях. Применение силы не может быть надлежащим методом для отслеживания или обеспечения такого соблюдения». Могут ли войска вести боевые действия для защиты прав человека, не нанося больший ущерб, чем те нарушения, которые они должны пресечь? С точки зрения страданий населения не является ли это также справедливым и в отношении санкций, которые ведут к гибели наиболее уязвимых (женщин и детей) от недоедания и отсутствия медикаментов? Разве ассоциация с применением силы не поставит под сомнение и не ослабит международное гуманитарное право?

С точки зрения положения с реальными ресурсами, когда не хватает военнослужащих даже для жизненно важных миротворческих операций, будут иметься какие-либо возможности для быстрого или превентивного развертывания?

Его Святейшество Папа Бенедикт XVI говорил об ответственности по защите в Генеральной Ассамблее в апреле 2008 года, где подчеркнул, что используемые «законные средства» должны быть средствами, которые «предусмотрены Уставом Организации Объединенных Наций и другими международными

документами». Сюда не входит применение военной силы. Папа также сказал, что «принципы, на которых зиждется международный порядок» должны соблюдаться. Эти принципы включают суверенитет и исключают применение силы. То внимание, которое уделял Иисус перераспределению богатства в пользу бедных и отказу от насилия, лишь укрепляет правильный взгляд на ответственность по защите.

Что касается механизма раннего предупреждения, то помимо ответственности Секретариата Организации Объединенных Наций и контроля со стороны Генеральной Ассамблеи государствам-членам необходимо было бы подумать, должен ли Секретариат вообще предпринимать какие-либо действия до тех пор, пока Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций не сформулирует концепцию и не разработает ее правовую основу.

И наконец, необходимо не допустить, чтобы любое решение, принимаемое Генеральной Ассамблеей, непреднамеренно или пусть даже отдаленно разорвало, как сказал Юрген Хабермас, «цивилизующие узы, которыми Устав Организации Объединенных Наций с полным основанием связал процесс достижения цели».