

Межамериканская комиссия по правам человека и международное гуманитарное право. Комментарий к «табладскому делу»

Лизбет Зегвельд¹

30 октября 1997 г. Межамериканская комиссия по правам человека² (далее — Комиссия) утвердила отчет по так называемому «табладскому делу»³. Данное дело касалось нападения в 1989 г. 42 вооруженных лиц на казармы правительственных войск Таблада в Аргентине. В результате завязавшегося боя, который продолжался около 30 часов, были убиты 29 человек из числа нападавших и несколько представителей государства. Оставшиеся в живых нападавшие подали жалобу в Комиссию, обвиняя представителей государства в нарушении положений Американской конвенции о правах человека (далее — Американская конвенция) и норм международного гуманитарного права⁴. В своем отчете Комиссия подробно рассмотрела вопрос о том, правомочна ли она применять международное гуманитарное право, и ответила на этот вопрос положительно⁵.

Это решение имело большое значение. Из него вытекало, что Комиссия, будучи региональным межправительственным органом, созданным в соответствии с договором по правам человека, компетентна ссылаться на международное гуманитарное право и может применять его нормы к государствам — участникам Американской конвенции. Это решение может проложить дорогу будущим исковым заявлениям, обвиняющим, например, Колумбию, Мексику или Гватемалу в нарушении международного гуманитарного права. Оно может

¹ Лизбет Зегвельд закончила юридический факультет Утрехтского университета, Нидерланды. В настоящее время работает в университете Эразма Роттердамского (Роттердам), где пишет докторскую диссертацию по философии. В качестве фулбрайтского стипендиата она вела исследовательскую работу в Межамериканской комиссии по правам человека (Вашингтон, округ Колумбия).

Автор благодарит Фрица Кальсховена, Менно Камминга, Сама Зиа-Зарифи и Андре Нолкемпера за их полезные замечания по рассматриваемым в данной статье вопросам.

Статья написана на английском языке.

² Межамериканская комиссия по правам человека была создана в соответствии со статьей 33 Американской конвенции о правах человека, 9 I.L.M. 673 (1970).

³ IACHR Report № 55/97, Case № 11.137, Argentina, OEA/Ser/L/V/II.97, Doc. 38, October 30, 1997 (далее — IACHR Report).

⁴ IACHR Report, p. 6, para. 16.

⁵ IACHR Report, p. 43, para 157. Комиссия пришла к выводу, что Аргентина не нарушала соответствующие положения международного гуманитарного права, IACHR Report, pp. 92–93, para. 327–328.

побудить другие органы, образованные в соответствии с договорами по правам человека, такие как Комиссия ООН по правам человека, созданная на основании Международного пакта о гражданских и политических правах, и Европейская комиссия и Суд по правам человека, расширить свои контрольные функции за счет включения в сферу своей деятельности международного гуманитарного права.

Нужно ли решение по «табладскому делу» рассматривать как прецедент? Ответ зависит в некоторой степени от весомости аргументов в пользу применения международного гуманитарного права в конкретном случае. Приведенные Комиссией доводы рассматриваются ниже, но прежде скажем несколько слов о том, почему Комиссии вообще представляется важным ее решение применить нормы международного гуманитарного права.

Комиссия объяснила, что она должна применять гуманитарное право потому, что это расширяет ее возможности реагировать на ситуации вооруженного конфликта. Она пришла к выводу, что Американская конвенция, хотя она формально и применяется в период вооруженного конфликта, не предназначалась для регулирования ситуаций, связанных с войной. В частности, Комиссия отметила, что Американская конвенция не содержит норм, регулирующих применение средств и методов ведения войны. Она привела следующий пример:

«[К]ак общая статья 3 [Женевских конвенций 1949 г.], так и статья 4 Американской конвенции защищают право на жизнь и, таким образом, запрещают *inter alia* при любых обстоятельствах смертную казнь без суда и следствия. Заявления, в которых представители государства обвиняются в произвольном лишении людей права на жизнь, определенно подпадают под юрисдикцию Комиссии. Но во многих случаях на основании лишь статьи 4 Американской конвенции Комиссия не сможет принимать решения по заявленным фактам происходящих во время вооруженного конфликта нарушений этого не допускающего никаких ограничений права. Это связано с тем, что в Американской конвенции отсутствуют нормы, в которых дается определение гражданских лиц или проводится различие между гражданским населением и комбатантами, а также другими военными целями, или тем более определяется, когда гражданское лицо может быть подвергнуто нападению на законных основаниях или когда жертвы из числа гражданского населения являются правоммерным следствием проводимых военных операций»¹.

Комиссия права. Проведение различия между теми, кто имеет право прибегать к военным действиям, и теми, кто не обладает им, является, например, одной из основных особенностей международного гуманитарного права, в то время как в праве прав человека подобные нормы отсутствуют². Однако следует

¹ IACHR Report, p. 44, para. 161.

² В том же духе Международный суд указывал: «Вопрос о том, рассматривать ли конкретные факты лишения жизни вследствие использования определенного вида оружия во время ведения военных действий, как произвольное лишение жизни, противоречащее положениям статьи 6 Пакта о гражданских и политических правах, может быть решен лишь на основе права, применимого к вооруженному конфликту, а не выведен из условий Пакта как такового». — Advisory Opinion on the Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, I.C.J. Reports 1996, p. 240.

сделать два замечания. Прежде всего мы не должны переоценивать значения общей статьи 3 для права прав человека. Общая статья 3 не определяет, кто является гражданским лицом. Не определяет она и того, в каких случаях жертвы из числа гражданского населения считаются правомерным результатом военных операций. Во-вторых, право прав человека может также оказывать воздействие на проведение военных операций¹. Европейский суд по правам человека в деле Акдивар и др. против Турции² ограничил государство в выборе средств борьбы с Курдской рабочей партией. Оказалось, что даже те права человека, ограничения которых допускаются, могут применяться в данных ситуациях³. Таким образом, спорным является утверждение Комиссии, что ей пришлось бы отказаться от осуществления своей юрисдикции, если бы она не применила международное гуманитарное право⁴.

Поскольку Комиссия сделала вывод о том, что ей следует применять международное гуманитарное право, она должна была дать толкование своей правомочности. Очевидно, что она не смогла подвести под это точный правовой базис. Согласно ее Уставу, фактическая компетенция Комиссии ограничена Американской конвенцией и Американской декларацией прав и обязанностей человека⁵. Данные документы не дают явно выраженной правовой основы для применения международного гуманитарного права. Как же тогда можно определить правовую основу? Одна из возможностей — рассматривать нормы гуманитарного права в качестве «авторитетного руководства»⁶. Однако Комиссия имела намерения пойти дальше. Она дала оценку поведению государств — участников Американской конвенции *непосредственно* на основании норм международного гуманитарного права. Комиссия представила пять доводов в поддержку своей точки зрения.

1. Компетенцию применять международное гуманитарное право можно вывести на основании того, что основные нормы Американской конвенции частично совпадают с Женевскими конвенциями 1949 г. Комиссия заявила следующее:

«Действительно, положения общей статьи 3 по существу являются правом прав человека в чистом виде. Таким образом, применение общей статьи 3 государством — участником Американской конвенции, вовлеченным в военные действия немеждународного характера, практически не налагает дополнитель-

¹ *F. Hampson*. Rules on the Conduct of Military Operations in Non-International Armed Conflicts. — *Humanitäres Völkerrecht*, № 1, 1998, pp. 70 and 71.

² Eur. Court HR, *Akdivar and others v. Turkey*, Judgement of 16 September 1998, Reports of Judgements and Decisions 1996-IV.

³ Суд осудил Турцию за то, что дома истцов и их содержимое были намеренно сожжены, что является нарушением права на уважение семейной жизни и жилища, изложенного в статье 8 Конвенции о защите прав и основных свобод человека, *loc. cit.*, пункт 88. Согласно статье 15 Европейской конвенции, допускается частичное отступление от обязательств по статье 8 в чрезвычайной ситуации.

⁴ IACHR Report, pp. 44–45, para. 161.

⁵ Article 1, Statute of the Inter-American Commission on Human Rights, Basic Documents Pertaining to Human Rights in the Inter-American System, OAE/Ser.L/V/II.92, doc.31 rev.3, 3 May, 1996, p. 121; The American Declaration of the Rights and Duties of Man, 2 May 1948 г., *ibid.*, p. 17.

⁶ IACHR Report, p. 44, para. 161.

ных обязательств на государство и не ставит его вооруженные силы в невыгодное положение по сравнению с антиправительственными группировками. Это происходит потому, что статья 3 по существу предъявляет государству требования, которые в значительной степени оно обязано выполнять в соответствии с Американской конвенцией»¹.

Вызывает сомнение тот факт, что данный довод, справедливый сам по себе, предоставляет правовую основу для применения Комиссией гуманитарного права. Во-первых, то, что основные нормы Американской конвенции соответствуют некоторой части общей статьи 3, не означает, что данные инструменты взаимозаменяемы. Если бы это было так, зачем же тогда нам две разные правовые системы? Действительно, отмечала Комиссия, право прав человека и гуманитарное право определяют для себя собственную сферу применения². Во-вторых, следует проводить различие между нормами как таковыми и предусматриваемыми средствами контроля за их исполнением. Тот факт, что основные нормы права прав человека и международного гуманитарного права по сути своей являются взаимодополняющими, не означает, что органы контроля, созданные в соответствии с правом прав человека, обладают *ipso facto* полномочиями применять гуманитарное право. Если бы государства хотели создать международный механизм контроля за соблюдением международного гуманитарного права, подобный Межамериканской комиссии, они бы предусмотрели его непосредственно в Женевских конвенциях³.

2. Статья 29b Американской конвенции могла бы стать правовой основой для применения международного гуманитарного права. В данной статье указывается, что ни одна из норм Американской конвенции не должна интерпретироваться как ограничивающая применение или осуществление какого-либо права или свободы, признанных на основании какой-либо другой конвенции, участником которой является данное государство. Комиссия утверждала, что:

«[Т]ам, где в Американской конвенции и в инструменте гуманитарного права существуют различия между правовыми стандартами, регулируемыми одинаковые или сопоставимые права, Комиссия обязана дать правовой ход [*sic*] положениям того договора, где содержатся более высокие стандарты, применимые в отношении прав или свобод, о которых идет речь. Если этот более высокий стандарт является нормой гуманитарного права, Комиссия должна применять его»⁴.

Это замечательный довод. Статья 29b Американской конвенции может быть применена в отношении государства, заявляющего, что Конвенция позволяет

¹ IACHR Report, p. 43, para. 158, note 19.

² M. Bothe, K. Partsch & W. Soif. New Rules for Victims of Armed Conflicts: Commentary on the Two 1977 Protocols Additional to the Geneva Conventions of 1949, 1982, p. 619, цит. по Commission's Report p. 44, para. 160.

³ См. G. J. H Van Hoof & K. de Vey Mestdagh. Mechanisms of International Supervision. — P. van Dijk (ed.). Supervisory Mechanisms in International Economic Organizations. Kluwer, Deventer, 1984, p. 10. Авторы подчеркивают важность согласия государств на создание норм контроля за соблюдением положений договора.

⁴ IACHR Report p. 46, para. 165.

ему ограничить защиту, предписываемую международным гуманитарным правом. Чтобы принять решение по подобному заявлению, Комиссии, возможно, понадобится рассмотреть, действительно ли данное государство ограничило применение норм защиты, гарантируемой гуманитарным правом. Однако она должна сделать это с одной-единственной целью: убедиться в факте нарушения статьи 29b Американской конвенции, и только в том объеме, который необходим для нужного заключения. Эта статья не требует от Комиссии и не наделяет ее полномочиями рассматривать такой вопрос, как соблюдение государством гуманитарного права как такового.

3. Комиссия утверждала, что такая компетенция может быть выведена из статьи 25 Американской конвенции, которая дает каждому право на эффективное средство защиты в национальном суде против действий, совершаемых в нарушение его основных прав, признанных Конституцией или другими законами конкретного государства. Комиссия сделала вывод, что данная статья обязывает государства обеспечить судебную защиту от нарушений норм, установленных в Женевских конвенциях 1949 г., постольку, поскольку они инкорпорировали данные нормы во внутреннее законодательство. Однако если выводы Комиссии правильны, и даже при условии, что государства инкорпорировали нормы гуманитарного права в свое внутреннее законодательство, компетенция Комиссии будет распространяться лишь на заявления о нарушениях права на получение эффективной судебной защиты. Данная статья не наделяет Комиссию полномочиями давать оценку соблюдению гуманитарного права или рассматривать вопрос о том, правильно ли государства ввели в законодательство обязательства, вытекающие из гуманитарного права.

4. Комиссия прибегла к статье 27, пункт 1, Американской конвенции, которая предусматривает, что ограничительные меры, принимаемые государствами в чрезвычайной ситуации, не должны быть несовместимы с другими международно-правовыми обязательствами государства.

Это веский аргумент. Понятие «другие международно-правовые обязательства» обычно интерпретируется как относящееся и к международному гуманитарному праву¹. Статья 27, пункт 1, наделяет Комиссию правом давать оценку соответствия вводимых государством в период вооруженного конфликта ограничительных мер нормам гуманитарного права, являющимся обязательными для государства. Однако следует иметь в виду, что сфера применения статьи 27, пункт 1, ограничена. Во-первых, данное положение применяется только в случае, если государство формально объявило о существовании чрезвычайной ситуации согласно Американской конвенции. На практике государство может принять решение не вводить частичную отмену норм Американской конвенции даже в ситуации вооруженного конфликта².

¹ J. M. Fitzpatrick. *Human Rights in Crisis*. Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1994, pp. 59–60; J. Oraá. *Human Rights in States of Emergency in International Law*. Oxford, Clarendon Press, 1992, p. 195.

² Примером может служить Сальвадор, который временно отменил чрезвычайное положение в 1987 г., несмотря на продолжающуюся гражданскую войну. См. Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights 1987–1988, OEA/Ser.L/V/II.74, Doc. 10 rev. 1, 16 September 1988, p. 294.

Во-вторых, Комиссия может применять международное гуманитарное право только в том случае, если оно совпадает с основными нормами Американской конвенции. Таким образом, те положения, которые не содержатся в Американской конвенции, не могут быть имплементированы посредством данного международного документа¹.

5. В качестве пятого аргумента в пользу применения гуманитарного права Комиссия сослалась на консультативное заключение Межамериканского суда по правам человека. В своем заключении Суд отметил, что Комиссия должным образом применяла в отдельных своих докладах и резолюциях положения других договоров, касающихся защиты прав человека в государствах Американского континента, независимо от того, были ли они приняты в рамках межамериканской системы или под ее эгидой². Представляется, что данный аргумент служит убедительным свидетельством того, что Суд санкционирует применение Комиссией международного гуманитарного права. Однако следует отметить, что решение Суда не касается конкретно гуманитарного права. Но, вероятно, когда-либо в будущем Суд найдет возможным дать заключение по поводу решения Комиссии непосредственно применять международное гуманитарное право.

Следует ли рассматривать соображения, на основании которых было принято решение по «табладскому делу», как прецедент? Цель применения международного гуманитарного права для усиления защиты, безусловно, похвальна. Однако, пожалуй, ни один из доводов Комиссии, за исключением, возможно, пятого аргумента, не служит авторитетным основанием для безусловного применения международного гуманитарного права. Более того, отнюдь не очевидным является то, что обеспечить защиту можно лишь путем применения международного гуманитарного права. Не будет ли достаточным для Комиссии применять положения Американской конвенции, интерпретируемые в свете международного гуманитарного права?

Как бы то ни было, «табладское дело» является единственным в своем роде³. Ни один из других органов, созданных в соответствии с договором по гуманитарному праву, не пришел к выводу, что он компетентен применять непосредственно международное гуманитарное право. Тем не менее применение международного гуманитарного права можно обнаружить в практике работы таких

¹ *J. Oraá, loc. cit.*, pp. 190–191 (см. сноску 2, с. 100).

² «Other Treaties» Subject to the Consultative Jurisdiction of the Court (Art. 64 of the American Convention on Human Rights), Advisory Opinion OC-1/82 of 24 September, 1982, Inter-Am. Ct. H. R. (Ser. A) № I, at para. 42.

³ Полномочия, которые взяла на себя Комиссия в «табладском деле», и вероятность того, что она будет осуществлять эти полномочия в будущем, подняли ряд интересных вопросов. Например, распространит ли Комиссия свой новый мандат на другую сторону в вооруженном конфликте, то есть группу вооруженной оппозиции. В «табладском деле» Комиссия, отмечая, что военнослужащие аргентинской армии и вооруженная оппозиция несут одинаковые обязательства в соответствии с международным гуманитарным правом, ограничилась применением его в отношении действий государства Аргентины. Применение права лишь в отношении одной стороны в конфликте, государства, может рассматриваться как противоречащее основному принципу гуманитарного права, согласно которому обе стороны в конфликте имеют равные права и обязанности. Возможно, будущие процессы покажут, имеет ли Комиссия намерение и возможности соблюдать этот основной принцип международного гуманитарного права.

органов, как Комиссия ООН по правам человека и Европейская комиссия и Суд по правам человека¹. Будущее покажет, решат ли другие органы, созданные в соответствии с договорами по правам человека, последовать примеру Межамериканской комиссии.

¹ Например, в поданном на рассмотрение Европейской комиссии по правам человека межгосударственном иске против Турции (4 EHRR482 at 552, 553 (1976) Commission Report) Кипр сослался на международное гуманитарное право. Однако Европейская комиссия не рассматривала этот пункт. См. *Ch. M. Cerna*. Human Rights in Armed Conflict: Implementation of International Humanitarian Law Norms by Regional Intergovernmental Human Rights Bodies. — *F. Kalshoven, Y. Sandoz (eds.)*. Implementation of International Humanitarian Law. Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1989, pp. 31–67; по вопросу о применении гуманитарного права ООН см. *H.-P. Gasser*. Ensuring Respect for the Geneva Conventions and Protocols: the Role of Third States and the United Nations. — *H. Fox, M. A. Meyer (eds.)*. Effecting Compliance, The British Institute of International and Comparative Law. London, 1993, pp. 15–49.