

FRI-2B.312-1-NS -01

PROBLEMS OF THE IMPLEMENTATION OF INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS LAW RATIONE LOCI

Assoc. prof. Kremena Rayanova, PhD

Department of Criminal Law, Faculty of Law

University of Ruse "Angel Kanchev"

E-mail: krayanova@uni-ruse.bg

Abstract: *The fundamental possibility of applying the norms of international human rights law in armed conflicts does not mean that this or that international treaty will be valid in a specific situation: each treaty has a corresponding scope of application in space, which can be established in its text or stem from the application of general rules, enshrined in the Vienna Convention on the Law of Treaties of 1969.*

The UN Human Rights Committee took the path of a very broad interpretation of paragraph 1 of Art. 2 of the Covenant: as stated in General Comment No. 31, "States Parties have an obligation, in accordance with article 2, paragraph 1, to respect and ensure the rights set forth in the Covenant to all persons who may be present in their territory and to all persons subject to their jurisdiction."

Keywords: Human Rights, Vienna Convention

Фундаменталната възможност за прилагане на нормите на международното право за правата на човека във въоръжени конфликти не означава, че един или друг международен договор ще бъде валиден в конкретна ситуация - всеки договор има съответен обхват на приложение в пространството, който може да бъде установен в неговия текст или произтичат от прилагането на общи правила, залегнали във Виенската конвенция за правото на международните договори от 1969 г. Основните проблеми при прилагането на международните договори в пространството са свързани със случаите, когато действията на лица, чието поведение се вменява на тази държава, се извършват извън нейните граници, което може да се случи в случай на пряко участие на държавата в международен или не-международен въоръжен конфликт, протичащ в чужбина, включително в случай на окупация, както и във връзка с предоставянето на нейните военни части от тази държава за участие в мироопазващи операции.

Точка 1 на чл. 2 от Международния пакт за граждански и политически права гласи, че „всяка държава, страна по настоящия пакт, се задължава да зачита и гарантира на всички лица на нейна територия и под нейна юрисдикция правата, признати в настоящия пакт.“ Първият прочит на тази норма може да доведе до извода, че за прилагането на този международен договор трябва да са налице две условия - първо, физическото лице да се намира на територията на държава - страна по Пакта, и второ, да е подчинено на юрисдикцията на тази държава. При разработването на текста на Международния пакт за граждански и политически права първоначално беше използвана формулировката „под нейна юрисдикция“¹. Тогава обаче, по настояване на представители на Франция и Китай, в т. 1 на чл. 2 от Пакта е добавена фразата за присъствието на лица на територията на държавата. В същото време представители на някои държави изразиха своите опасения относно подобно допълнение, като посочиха, че самото понятие „юрисдикция“ е достатъчно, за да гарантира „прилагането й спрямо лица, както под териториалната, така и под личната юрисдикция на държавата“². Според тях посочването на територия би могло да ограничи прилагането на определени права, сред които

¹ Drafting Committee, 1st session (1947), the Proposal E/CN.4/21, Annex B, Art. 2, Commission on Human Rights, 2nd Session (1947), the Proposal E/CN.4/37, Art. 2 // Guide to the «Travaux Préparatoires» of the International Covenant on Civil and Political Rights / By M.J. Bossyut. Dordrecht; Boston; Lancaster: Nijhoff, 1987. P. 49.

² Third Committee, 18th Session (1963), A/5665. Para. 18 // Guide to the «Travaux Préparatoires» of the International Covenant on Civil and Political Rights / By M.J. Bossyut. P. 54.

например е правото на физическо лице, независимо от мястото му на пребиваване, на свободен достъп до правосъдие в държавата, чийто гражданин е³. Въпреки тези възражения, измененията бяха одобрени⁴.

Факултативният протокол, приет паралелно с Пакта, съдържа следната първоначалната формулировка в чл. 1 от Протокола която гласи, че „държава страна по Пакта, която стане страна по този Протокол, признава компетентността на Комитета да получава и разглежда съобщения от лица, подчинени на неговата юрисдикция“. Факултативният протокол към Пакта е самостоятелен международен договор, но противно на мнението на някои учени, това не изключва възможността за тълкуване на разпоредбата на т. 1 на чл. 2 от Пакта в светлината на „контекста“, в който се прилагат правилата на незадължителните протоколи, особено като се има предвид, че целта на неговото създаване не е да се промени обхватът на приложение на самия пакт, а да се разшири компетентността на Комитета по правата на човека на ООН, като му се даде право да разглежда индивидуални съобщения.

Остава обаче неразрешен въпросът дали Международният пакт за граждански и политически права е приложим в случай, когато държава участва във военни действия в чужбина, при условие че степента на контрол над тази територия не позволява ситуацията да се квалифицира като окупационна. От Общия коментар следва, че Пактът се прилага извън територията на дадена държава, ако тя упражнява юрисдикция, което, следвайки логиката на Комитета по правата на човека на ООН, трябва да се разбира като упражняване на „власт или ефективен контрол“ върху физическо лице.

Въпросът, какво представлява такава „власт или ефективен контрол“ беше разгледан от Комитета по правата на човека на ООН по делото Лопес Бургос срещу Уругвай. Същността на този случай беше, че уругвайският гражданин Лопес Бургос, един от профсъюзните лидери, след като беше неоснователно задържан в продължение на четири месеца и заплашван от властите, избяга в Аржентина, където получи политическо убежище. По отношение на прилагането на Пакта *ratione loci*, Комитетът обясни следното: „Въпреки че първоначалното задържане и малтретирането на Лопес Бургос са извършени на чужда територия, нито член 1 от Факултативния протокол, нито член 1, т. 2, от Пакта пречат на Комитета да разгледа тези твърдения, както и твърденията за последващо отвлечане и прехвърляне в Уругвай, тъй като тези действия са извършени от уругвайски агенти, действащи в чужбина.“⁵ Освен това Комитетът отбеляза, че „позоваването на член 1 от факултативния протокол на „лица, подчинени на тяхната юрисдикция“ не засяга горното заключение, тъй като акцентът в този текст не е върху мястото, където е извършено нарушението, а по-скоро върху отношения между индивид и държава във връзка с нарушаването на някое от правата, установени в Конвенцията“⁶, и че „член 2(1) от Конвенцията налага задължение на държава да зачита и гарантира правата на „всички лица на нейна територия и под нейна юрисдикция“. Това не означава, че държава страна не може да бъде държана отговорна за нарушения на правата, закрепени в Пакта, извършени от нейни агенти на територията на друга държава, независимо дали с мълчаливото съгласие на правителството на тази държава или против неговата воля.“⁷ Позовавайки се на т. 1 на чл. 5 от Пакта, който гласи, че „нищо в настоящия Пакт не трябва да се тълкува в смисъл, че която и да е държава, всяка група или което и да е лице има право да се занимава с каквато и да е дейност или да извършва каквото и да е действие“, насочено към нарушаване на права или свободи признати в този пакт“, Комитетът заключи, че би било неблагоприятно да се тълкува отговорността по чл. 2 от Пакта, така че да позволи на държава да наруши на територията на друга държава разпоредби на Пакта, които тя няма право да нарушава на собствената си територия⁸.

³ Ibid. P. 55

⁴ Ibidem.

⁵ HRCmt, *Lopez Burgos v. Uruguay*, Views of 29.07.1981. Para. 12. URL: <http://tb.ohchr.org/default.aspx>

⁶ Ibid. Para. 12.2.

⁷ Ibidem.

⁸ Ibid. Para. 12.3.

Анализирайки заключенията и аргументите на Комитета по правата на човека на ООН относно определянето на обхвата на Пакта в пространството, следва да се отбележи, че при формулирането на своята позиция, на първо място, той не изхожда от наличието или липсата на контрол върху територията, а от отношенията, възникващи между личността и държавата във връзка с нарушението. В случая се акцентира не върху упражняването на власт спрямо това лице, а върху конкретно нарушение. В становищата по този случай не се твърди, че залавянето и отвлечането на Л. Бургос се квалифицира като под властта и контрола на уругвайските власти, важното за Комитета е, че действията са извършени от лица, чиито действия се вменят на Уругвай.

На второ място, Комитетът по правата на човека на ООН разглежда целта и същността на Пакта и заключи, че разпоредбите на този международен договор не могат да се тълкуват в смисъл, че не могат да се прилагат към нарушения на правата на човека само защото са извършени в чужбина.

Въпреки че е трудно да се спори с общото заключение, достигнато от комисията, мотивите в основата далеч не са безупречни. Член 5 от Пакта, на който се позовава този квазисъдебен орган, се занимава с въпросите за ограничаване съдържанието на правата, заложи в този договор, но не и с обхвата на самия пакт. В това отношение трябва да се съгласим с критиките, изразени от члена на комисията К. Томушат, който предложи да се използва различна линия на аргументация. По-специално, както е посочено в особеното му мнение, тълкуването на думите „на територията“, в съответствие със строго буквално тълкуване, би изключило отговорността за поведение, настъпило в чужбина, което обаче би довело до очевидно абсурден резултат, тъй като такъв език би бил използван само за да се вземат предвид обективни трудности, които биха могли да попречат на прилагането на Пакта при определени обстоятелства, докато намерението на авторите беше да ограничат териториалния обхват на прилагане на този международен договор в онези ситуации, в които прилагането от нейните разпоредби вероятно ще бъде възпрепятствано⁹.

От това и други решения на Комитета по правата на човека на ООН следва, че при тълкуването на понятието „юрисдикция“ този орган е изхождал преди всичко от факта, че Международният пакт за граждански и политически права се прилага към извънтериториалните действия на държавите и че концепцията „юрисдикция“ включва упражняване на действия от лица и органи, които могат да бъдат вменени на държавата¹⁰.

При определяне на обхвата на Конвенцията в пространството, крайъгълният камък е тълкуването на понятието "юрисдикция"¹¹. Органите на Конвенцията (Европейският съд по правата на човека и до 1998 г. Европейската комисия по правата на човека) от самото начало на дейността си бяха изправени пред необходимостта да очертаят обхвата на този международен договор *ratione loci*. Приложимостта на Конвенцията към извънтериториални актове на държави-страни не беше под съмнение - в решението за допустимост по делото Кипър срещу Турция, прието през 1975 г., Комисията посочи, че понятието „юрисдикция“ „не е еквивалентно на и не се ограничава до националната територия на съответната високодоговаряща страна.“ От текста става ясно, че високодоговарящите страни са длъжни да гарантират посочените права и свободи на всички лица, които са под тяхна ефективна власт и отговорност, независимо дали упражняват тази власт на своя територия или в чужбина¹².

⁹ *Lopez Burgos*, Individual Opinion Appended to the Committee's Views at the Request of Mr. Christian Tomuschat.

¹⁰ HRCmt, Second Periodic Report of Israel, CCPR/C/ISR/2001/2, 4 December 2001. Para. // [http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/44CF316E24ACCD8B85256C4F00502FD3;Concluding Observations, Israel, CCPR/CO/78/ISR \(2003\), 5 August 2003](http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/44CF316E24ACCD8B85256C4F00502FD3;Concluding%20Observations,%20Israel,%20CCPR/CO/78/ISR%20(2003),%205%20August%202003). Para. 11.

¹¹ *Капустин А.Я.* Особенности и структура обязательства государств-ответчиков обеспечить выполнение Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод // *Права человека. Практика Европейского суда по правам человека*. 2006. № 6. С. 16;

¹² European Commission of Human Rights (далее – ECommHR), *Cyprus v. Turkey*, Decision on the Admissibility of the Application, 26 May 1975. Para. 136
URL: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#%7B%22fulltext%22%3A%5B%22cyprus%22%5D%2C%22respondent%22%3A%5B%22TUR%22%5D%7D%2C%22documentcollectionid%22%3A%5B%22DECCOMMISSION%22%5D%7D%7D>.

Ключовият момент в историята на развитието на съдебната практика на Европейския съд по правата на човека в областта на тълкуването на приложимостта на Конвенцията *ratione loci* беше решението по допустимостта на делото Банкович и други срещу Белгия, Чешката република, Дания, Франция, Германия, Гърция, Унгария, Исландия, Италия, Люксембург, Холандия, Норвегия, Полша, Португалия, Испания, Турция и Обединеното кралство („Банкович и др.“) от 12 декември 2001 г.¹³ Анализът на практиката на ЕСПЧ и Европейската комисия по правата на човека, развита преди решението по делото Банкович и др., ни позволява да заключим, че тези органи използват няколко подхода за определяне кои действия, извършени от държави-членки в чужбина, попадат в обхвата на понятието „подсъдност“, формулирано в чл. 1 от Конвенцията. Първо, юрисдикцията се тълкува като упражняване на „ефективен контрол“ върху територията или част от територията на друга държава. Следва да се отбележи, че в редица случаи ЕСПЧ пояснява, че не е необходимо да се установява дали договарящата страна действително изпълнява „подробен контрол върху политиките и действията на властите на територия извън нейната територия, тъй като дори общият контрол върху територия може да наложи отговорност на съответната договаряща се страна“¹⁴.

На второ място, органите на Конвенцията прибягват до използването на концепцията, чиято същност е, че гражданите са под „юрисдикцията“ на държавата, ако тя чрез своите представители упражнява „власт и контрол“ над тях. Например, в делото Стоук срещу Германия, което разглежда дали актът на отвлечане на жалбоподател от френска територия попада в рамките на юрисдикцията на държавата-ответник, Европейската комисия по правата на човека обясни, че „упълномощените представители на държавата не само остават под юрисдикцията на държавата, когато действат в чужбина, но също така поставя всяко друго лице „под юрисдикцията“ на тази държава, доколкото то упражнява власт над тези лица“ и „до степента, в която действията или бездействията на държавата засягат тези лица, държавата трябва да носи отговорност за тях.“¹⁵ . От съдебната практика на органите на конвенцията, която се е развила преди 2001 г., става ясно, че извънтериториалните действия попадат в обхвата на Конвенцията в пространството, ако са извършени по отношение на лица, намиращи се на територията, върху която държавата упражнява ефективен контрол, или по отношение на лица, оказали се под контрола на държава страна, независимо дали тази държава упражнява ефективен контрол върху територията, на която са се намирали тези лица или не.

¹³ ECommHR: *Ilse Hess v. the United Kingdom*, Decision on Admissibility, 28 May 1975

От всички основни международни договори за правата на човека, чиято практика беше анализирана, само Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи - по искане на ЕСПЧ, която даде ограничително тълкуване на приложното поле на този международен договор по делото Банкович и др.- беше считано известно време за неприложимо към въоръжени конфликти, възникващи извън територията на държавата-ответник, и към ситуации, при които въоръжените сили на страните по Конвенцията все още не упражняват ефективен контрол върху въпросната територия. В делото Банкович и др. ЕСПЧ изхожда от първоначалното териториално съдържание на понятието „юрисдикция“ и също, като се позовава на *travaux préparatoires*, заключава, че разширяването на това понятие, така че да обхваща и ситуации на въздушни удари на територията на друга държава, би било в противоречие с волята на създателите на Конвенцията. Дали обаче понятието „юрисдикция“ е толкова строго? В момента в науката за международното право никой не оспорва, че понятието „юрисдикция“ е многостранно, променя се във времето и съдържанието му е много трудно да се изрази в една дефиниция. Тук неминуемо възниква проблемът с отчитането на легитимността на претенциите на държавата да упражнява правомощията си в пространството, в кръг от лица и във времето. В същото време все още е необходимо да се отдели понятието подсъдност като действително нещо от понятието подсъдност като нещо надлежно, т.е. разграничаване на обхвата на правомощията, които държавата действително упражнява от обхвата, който тя може законно да упражнява. Ако разбираме юрисдикцията само като правомерни действия, тогава изпълнението от страна на държавните органи на всеки незаконен акт няма да попадне в понятието "юрисдикция". Това ще доведе до абсурден резултат - държавата не е имала право да извършва тези действия, т.е. не е имала юрисдикция, следователно не може да носи отговорност за тях. Когато разглежда дела за отвлечане или задържане на лица в чужбина, Съдът не задава въпроса дали държавата е могла да направи това, а изхожда от фактическото положение, че лицата са били във властта на представители на друга държава. Не е ясно защо само въз основа на това, че лицата не са били заловени физически и срещу тях е използвана въоръжена сила, трябва да се прави различен извод.

С мотива, че Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи може да се прилага само изцяло и в случай на задържане или отвлечане на лица държавата трябва и има възможност да носи отговорност за спазването на целия списък от права на човека, посочени в международният договор, а ако говорим за операция на ВВС, правото, което хипотетично може да бъде нарушено, е правото на живот, не издържа на критика. Същността на Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи от 1950 г. едва ли е в съответствие с принципа „или всичко, или нищо“, но се основава на максимата „законът не изисква невъзможното“, никой не изисква държавата, извършваща такава операция, да спазва целия каталог от човешки права.

REFERENCES

1. Drafting Committee, 1st session (1947), the Proposal E/CN.4/21, Annex B, Art. 2, Commission on Human Rights, 2nd Session (1947), the Proposal E/CN.4/37, Art. 2 // Guide to the «Travaux Préparatoires» of the International Covenant on Civil and Political Rights / By M.J. Bossyut. Dordrecht; Boston; Lancaster: Nijhoff, 1987. P. 49.
2. Third Committee, 18th Session (1963), A/5665. Para. 18 // Guide to the «Travaux Préparatoires» of the International Covenant on Civil and Political Rights / By M.J. Bossyut. P. 54.
3. Third Committee, 21st Session (1966), A/6546. Para. 573 // Guide to the «Travaux Préparatoires» of the International Covenant on Civil and Political Rights / By M.J. Bossyut. P. 801.
4. McGoldrick D. Extraterritorial Application of the International Covenant on Civil and Political Rights // Extraterritorial Application of Human Rights Treaties / Ed. by F. Coomans, M. Kamminga. Antwerp-Oxford: Intersentia, 2004. P. 48–49.
5. Buergenthal T. To Respect and to Ensure: State Obligations and Permissible Derogations // The International Bill of Rights. The Covenant on Civil and Political Rights / Ed. By Henkin. New York: Columbia University Press, 1981. P. 74.

6. HRCmt, *General Comment № 31 [80]*, Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 29 March 2004 (далее – *General Comment № 31*).
7. HRCmt, Concluding Observations, *Republic of Moldova*, CCPR/Co/75/MDA, 5 August 2002
URL://http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fCO%2f75%2fMDA&Lang=en.
8. HRCmt, Concluding Observations, *Bosnia and Herzegovina*, CCPR/Co/79/Add.14, 28 December 1992. Para. 5 URL://
http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f79%2fAdd.14&Lang=en.
9. HRCmt, Concluding Observations, *Croatia*, CCPR/Co/79/Add.15, 28 December 1992. Para. 6
URL://http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f79%2fAdd.15&Lang=en.
10. HRCmt, Concluding Observations, *Lebanon*, CCPR/Co/79/Add.78, 5 May 1997. Paras. 4–5
URL://http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f79%2fAdd.78&Lang=en.

Докладът отразява резултати от работата по проект No 2023-ЮФ-01, финансиран от фонд „Научни изследвания“ на Русенския университет.“