



**Конвенция о ликвидации
всех форм дискриминации
в отношении женщин**

Distr.
GENERAL

CEDAW/C/1997/4
12 November 1996
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

**КОМИТЕТ ПО ЛИКВИДАЦИИ ДИСКРИМИНАЦИИ
В ОТНОШЕНИИ ЖЕНЩИН**

Шестнадцатая сессия

Нью-Йорк, 13—31 января 1997

Пункт 8 предварительной повестки дня

**ОГОВОРКИ К КОНВЕНЦИИ О ЛИКВИДАЦИИ ВСЕХ ФОРМ
ДИСКРИМИНАЦИИ В ОТНОШЕНИИ ЖЕНЩИН**

Доклад Секретариата

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ВВЕДЕНИЕ	1—2	3
II. СТРУКТУРА ОГОВОРОК И ЗАЯВЛЕНИЙ К КОНВЕНЦИИ	3—12	3
A. Статьи 1—5	7	4
B. Статья 7	8	4
C. Статья 9	9	5
D. Статьи 11—14	10	5
E. Статья 15	11	5
F. Статья 16	12	5
III. МНЕНИЯ В ОТНОШЕНИИ ОГОВОРОК К КОНВЕНЦИИ	13—21	6
A. Мнения других государств-участников	15—16	6
B. Мнение Комитета	17	7

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
C. Пересмотренные руководящие принципы в отношении представления докладов	18—19	7
D. Пекинская декларация и Платформа действий	20	8
E. Мнения ученых и неправительственных организаций	21	8
IV. МНЕНИЯ ДРУГИХ ДОГОВОРНЫХ ОРГАНОВ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА НА ОГОВОРКИ	22—27	8
V. КОМПЕТЕНЦИЯ КОМИТЕТА ПО ЛИКВИДАЦИИ ДИСКРИМИНАЦИИ В ОТНОШЕНИИ ЖЕНЩИН ПРИМЕНИТЕЛЬНО К ОГОВОРКА	28—36	10
A. Мониторинг рекомендации общего характера № 20, разработанной Комитетом	30	11
B. Конструктивный диалог с государствами-участниками в отношении оговорок	31—34	11
C. Скоординированные стратегии по решению проблемы оговорок	35	12
D. Новая рекомендация общего характера в отношении оговорок	36	12
VI. ЗАКЛЮЧЕНИЕ	37	13

I. ВВЕДЕНИЕ

1. На своей пятнадцатой сессии, состоявшейся в январе 1996 года, Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, в связи с рассмотрением путей и средств ускорения работы Комитета, попросил Секретариат представить ему информацию, с тем чтобы на шестнадцатой сессии облегчить обсуждение оговорок к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Комитет конкретно попросил сделать обзор "того, что говорилось на конференциях Организации Объединенных Наций в отношении оговорок к Конвенции" и "замечаний, сделанных неправительственными организациями по правам женщин, в отношении оговорок". Он также попросил провести "качественное сопоставление оговорок к Конвенции с оговорками к другим договорам по правам человека" и "анализ оговорок государств-участников, которые противоречат предмету и цели Конвенции или иным образом несовместимы с правом международных договоров"^{1/}.

2. Настоящий доклад имеет целью представить Комитету запрошенную им информацию. В целях облегчения дискуссии в первой части излагается структура оговорок и заявлений, сделанных государствами-участниками Конвенции при ратификации или присоединении. Затем в докладе делается обзор откликов Комитета, государств-участников Конвенции, конференций Организации Объединенных Наций и других субъектов, включая неправительственные организации и ученых, на эти оговорки и заявления. В заключительной части доклада излагаются меры, принятые в отношении оговорок в иных случаях, и имеющиеся у Комитета возможности по сокращению количества оговорок и, в конечном итоге, снятию их. В докладе проведено сопоставление оговорок и заявлений к Конвенции с оговорками и заявлениями, сделанными к другим договорам по правам человека, результаты которого могут быть использованы Комитетом и другими организациями в диалоге с государствами-участниками.

II. СТРУКТУРА ОГОВОРОК И ЗАЯВЛЕНИЙ К КОНВЕНЦИИ

3. Венская Конвенция о праве международных договоров 1969 года определяет оговорку как "одностороннее заявление в любой формулировке и под любым наименованием, сделанное государством при подписании, ратификации, принятии или утверждении договора или присоединении к нему, посредством которого оно желает исключить или изменить юридическое действие определенных положений договора в применении к данному государству"^{2/}. Заявления, в которых излагается понимание государством какого-либо положения, иногда имеют целью исключить или изменить юридическое действие договора в применении к этому государству и, таким образом, должны толковаться как оговорки^{3/}.

4. По состоянию на 8 ноября 1996 года 154 государства ратифицировали Конвенцию, присоединились к ней или стали ее участниками в порядке правопреемства. Из них 49 сделали заявления или оговорки, при чем многие — более, чем к одной статье. Некоторые из этих оговорок в значительной степени носят процедурный характер и относятся к статье 29 (1) Конвенции, которая предусматривает юрисдикцию Международного Суда для разрешения споров относительно толкования и применения Конвенции^{4/}. Оговорки к статье 29 (1) разрешены статьей 29 (2) Конвенции и, таким образом, их приемлемость является бесспорной. Однако значительное число оговорок касаются существа вопроса и, по мнению одного эксперта, затрагивают "суть двух самых важных аспектов — универсальности и целостности в международном праве, касающемся прав человека в целом, и его применения к женщинам в частности".

5. Большинство оговорок было сделано к отдельным статьям, однако меньшая их часть носит общий характер и не касается конкретных положений Конвенции. Примерами оговорок общего характера могут служить оговорки, сделанные такими странами, как Малайзия, Мальдивские Острова и Тунис. Оговорка Малайзии указывает, что ее присоединение обуславливается пониманием того, что положения Конвенции не противоречат положениям Исламского шариата и Федеральной конституции Малайзии. Мальдивские

Острова четко заявили, что правительство Мальдивских Островов будет соблюдать положения Конвенции, за исключением тех, которые правительство может счесть противоречащими принципам Исламского шариата, являющегося основой законов и традиций Мальдивских Островов, и что оно не считает себя связанным любым положением Конвенции, обязывающим его вносить какие-либо изменения в Конституцию или законы. Тунис сделал "заявление общего характера", оговаривающее, что он не будет принимать никаких организационных или законодательных решений в соответствии с требованиями Конвенции, если данное решение будет противоречить положениям главы 1 Тунисской Конституции. В первой статье этой главы Конституции предусматривается, что официальной государственной религией является Ислам. Пакистан сделал аналогичную оговорку в форме заявления общего характера, в котором отмечается, что его присоединение обуславливается соблюдением положений Конституции Исламской Республики Пакистан.

6. Эксперты подчеркнули важность первых пяти статей для достижения целей Конвенции. Тем не менее значительное количество оговорок и заявлений было сделано именно к этим статьям. Ряд государств-участников по-разному сформулировали оговорки к этим положениям, сводившиеся к тому, что они не считают себя связанными Конвенцией, если ее положения противоречат Исламскому шариату; или что государство-участник изъявляет желание соблюдать положения Конвенции при условии, что это соблюдение не будет противоречить Исламскому шариату^{6/}. Эти оговорки некоторыми рассматривались как неточные и неясные и, следовательно, свидетельствующие об отсутствии определенности, необходимой для принятия четкого правового обязательства^{7/}. В формулировках оговорок иногда не указывается их юридическая и практическая сфера действия. Эта проблема существенно затрудняется из-за разногласий ученых-исламистов по поводу четких требований шариата и по вопросу о том, может ли шариат подвергаться толкованию исходя из практики.

A. Статьи 1-5

7. Не все оговорки к статьям 1-5 обусловлены положениями исламского права. Ряд государств-участников сделали оговорки, предусматривающие примат национального законодательства над этими и другими статьями. К примеру, Алжир заявляет, что он готов применять положения этой статьи при условии, что они не противоречат положениям Алжирского семейного кодекса. Багамские Острова сделали оговорку к статье 2(a) без объяснений. Лесото заявляет, что не считает себя связанным статьей 2, поскольку ее положения противоречат положениям Конституции Лесото в отношении преемственности власти вождей, и что ни одно из положений Конвенции, особенно положения статьи 2(e), не будет толковаться как распространяющееся на дела религиозных иерархических структур. Новая Зеландия сделала ссылку на традиционные обычаи жителей Островов Кука, оговорив, что ограничивает применение статей 2(f) и 5(a) "в той мере, в какой обычаи, лежащие в основе преемственности некоторых титулов власти вождей на Островах Кука, могут не соответствовать этим положениям". Индия заявляет, что будет применять статью 5(a) в соответствии с ее политикой невмешательства в личные дела какой-либо общины без ее просьбы или согласия, а Фиджи без объяснений сделала оговорку к статье 5(a).

B. Статья 7

8. Некоторые государства-участники по-разному объяснили сделанные ими оговорки к статье 7. Малайзия сделала оговорку на основе Исламского права и Конституции страны без подробных пояснений. Оговорки, сделанные Австрией и Германией, касаются лишь участия женщин в вооруженных силах; оговорки Бельгии, Люксембурга и Испании -- лишь осуществления женщинами королевских полномочий; оговорки Израиля -- лишь участия женщин в качестве судей в религиозных судах; оговорки Кувейта -- лишь равенства в голосовании.

С. Статья 9

9. Значительное количество оговорок было сделано к статье 9 Конвенции, обязывающей государства-участники предоставлять женщинам равные с мужчинами права а отношении их гражданства и гражданства их детей^{8/}. Эксперты указывают, что эти оговорки демонстрируют глубоко укоренившиеся представления о присущей женщине роли в обществе, исходящие из того, что дети, рожденные в браке, приобретают гражданство их отца, а замужние женщины — гражданство их мужа. Напротив, мужа не приобретают гражданства своих жен^{9/}. Эти оговорки не только усиливают неравенство женщин с мужчинами в этой области, но и ставят их в заведомо неблагоприятное положение в отношении места проживания или иммиграционного статуса.

D. Статьи 11-14

10. Незначительное количество государств-участников сделали оговорки к конкретным частям статей 11-14. Оговорки к статье 11, касающейся обеспечения равенства в области занятости, сформулированы достаточно узко, однако, тем не менее, могут основываться на стереотипных представлениях о роли женщины. В качестве примера можно привести оговорку Австрии относительно ночных работ и другие оговорки, предусматривающие специальную защиту для работающих женщин^{10/}. Некоторые государства-участники сделали оговорки к статьям, обязывающим принимать все меры для обеспечения равноправия в предоставлении социальных пособий. К ним относится Австралия, сделавшая оговорку к статье 11 (2) (b), сославшись на то, что в настоящее время она не в состоянии ввести во всей стране оплачиваемые отпуска по беременности и родам или отпуска с сопоставимыми социальными пособиями, а также Мальта, которая в своей оговорке к статье 13 сохранила приверженность своему налоговому законодательству, которое в определенном контексте рассматривает доход замужней женщины как доход ее мужа, а в сфере законодательства по социальному обеспечению рассматривает мужа как главу домашнего хозяйства. В группу государств-участников, сделавших оговорки к статье 13, входит Бангладеш, не представившая объяснений своей оговорки, и Ирландия, указавшая на то, что хотя законодательство, обеспечивающее равные права на услуги, оказываемые неправительственными организациями, находится в стадии рассмотрения, до его принятия она зарезервировала за собой право применять в этой области действующее законодательство и практику. Оговорки узкого характера также были сделаны Францией к статье 14(2) (c) и (h), касающейся особых мер в отношении женщин, проживающих в сельской местности.

E. Статья 15

11. К статье 15, предусматривающей равенство женщин и мужчин перед законом и в отношении законодательства, касающегося передвижения лиц, свободы выбора места проживания и местожительства, было сделано много оговорок. Что касается равенства перед законом, то сделанные Мальтой оговорки к статьям 13, 15 и 16 указывают на то, что она устраняет все дискриминационные аспекты законодательства о собственности, однако в течение переходного периода будет применять действующие в настоящее время дискриминационные законы^{11/}. Иордания пояснила, что место проживания и местожительство женщины должны быть теми же, что и у ее мужа, а Алжир, Марокко, Тунис и Турция согласились с этой статьей с условием, что она не противоречит соответствующим положениям их кодексов о статусе физических лиц^{12/}.

F. Статья 16

12. Значительная часть государств-участников сделали оговорки к статье 16, гарантирующей равенство мужчин и женщин во всех вопросах, касающихся брака и семейных отношений^{13/}, как частично, так и в целом. Эксперты настроены к этим поправкам особенно критически, предполагая, что они указывают на отказ распространить защиту прав человека на сферу частной жизни и закрепляют подчиненную роль

женщин в быту^{14/}. Проект статьи 16 вызвал много споров в период подготовки Конвенции, так как Страны-участники пытались, в том числе и в ходе дискуссий в Третьем Комитете Генеральной Ассамблеи, внести поправки в проект Конвенции для того, чтобы он соответствовал их национальному законодательству^{15/}. Оговорки и заявления к этой статье носят различный характер. Часть из них отличается точностью и не сопровождается разъяснениями^{16/}. Другие оговорки весьма четко выражены и поясняют, почему государство-участник сочло необходимым сделать оговорку к этой статье. Некоторые государства-участники, оговорки которых основаны на исламском шариате, считают, что семейный режим фактически ставит женщину в благоприятное положение. К примеру, Ирак указал на то, что в основе его поправки лежит убежденность в том, что Шариат обеспечивает женщинам равные с их мужьями права, так что между ними существует справедливое равновесие. Сходные, но более подробные разъяснения содержатся в оговорках, сделанных Египтом и Марокко. Оговорки к статье 16 вызвали особую обеспокоенность Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин, который в общей рекомендации № 21, касающейся равенства в вопросах брака и семейных отношений^{17/}, выразил тревогу по поводу количества и сферы действия оговорок к статье 16, особенно в тех случаях, когда государство-участник одновременно делало оговорки к статье 2. Комитет настоятельно призвал государства-участники искоренять любые проявления неравенства между мужчинами и женщинами, закрепленные в законах или религиозном и частном праве или обычаях, и призвал их добиваться такого положения, при котором оговорки к статье 16 могли бы быть сняты.

III. МНЕНИЯ В ОТНОШЕНИИ ОГОВОРК К КОНВЕНЦИИ

13. Венская конвенция о праве международных договоров 1969 года запрещает оговорки, которые являются несовместимыми с предметом и целью конкретного договора. Статья 28(2) Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин повторяет Венскую конвенцию и запрещает оговорки, несовместимые с ее предметом и целью. Несмотря на запрет подобных оговорок, в Венской конвенции или в самой Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин непредусмотрен четкий механизм, кроме механизма возражений других государств-участников, посредством которого оговорка может быть признана несовместимой с Конвенцией, и в Конвенции не оговариваются последствия несовместимой оговорки или возражения против такой оговорки^{18/}.

14. Несмотря на то, что не существует формального внешнего или внутреннего механизма по определению совместимости оговорок с Конвенцией, отклики на эти оговорки государств-участников Конвенции, международного сообщества в целом и других субъектов свидетельствуют о том, что значительное количество существующих на данный момент оговорок являются несовместимыми с предметом и целью Конвенции и, следовательно, противоречат статье 28(2).

A. Мнения государств-участников

15. Ряд государств-участников Конвенции воспользовались правом, предусмотренным Венской конвенцией о праве международных договоров, и выдвинули возражения против оговорок других государств. В частности, Германия, Финляндия, Мексика, Нидерланды, Норвегия, Португалия и Швеция утверждали, что широкие, зачастую туманные и неопределенные оговорки — особенно тех государств, которые сделали оговорки на основе религиозного права — являются несовместимыми с предметом и целью Конвенции и, следовательно, противоречат статье 28(2). Во всех этих случаях возражающие государства-участники подчеркнули, что их возражения не должны толковаться как действия, препятствующие вступлению в силу Конвенции между ними и участниками, делающими оговорки.

16. Вопрос об оговорках также обсуждался на совещании государств — участников Конвенции. Третье совещание государств-участников приняло резолюцию (CEDAW/SP/8), настоятельно призывающую к соблюдению в полной мере статьи 28(2) Конвенции и предлагающей Генеральному секретарю выяснить мнения государств-участников об оговорках, сделанных к данной статье, и довести эту информацию до

сведения Генеральной Ассамблеи на следующей сессии. Совещание также постановило внести этот вопрос в повестку дня четвертого совещания государств-участников, которое должно было состояться в 1988 году. Семнадцать государств ответили на запрос Генерального секретаря об их отношении к оговоркам, что составляет менее 20 % государств-участников^{19/}. Доклад Генерального секретаря был рассмотрен Третьим Комитетом Генеральной Ассамблеи на ее сорок первой сессии в 1986 году, и ряд государств-участников, сделавших оговорки, утверждали, что эта дискуссия представляет собой как деликатный вопрос об отношении к этим проблемам в рамках различных культур, так и вмешательство в суверенные права государств делать оговорки. Впоследствии Генеральная Ассамблея приняла резолюцию 41/108 от 4 декабря 1986 года, в которой она конкретно не касалась оговорок, однако "напомнила о решении государств-участников" и "подчеркнула важность строжайшего соблюдения их обязательств по Конвенции".

В. Мнение Комитета

17. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин был озабочен проблемой оговорок с момента начала своей деятельности. На третьей сессии Комитета Договорная секция Управления по правовым вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций представила консультативное заключение, в котором указала, что ни Комитет, ни Генеральный Секретарь как депозитарий настоящего договора не имеют полномочий определять совместимость оговорок^{20/}, однако этот вопрос являлся предметом обсуждения Комитетом на многих его сессиях. На своей шестой сессии 1987 года Комитет сформулировал общую рекомендацию № 4, в которой выражена озабоченность значительным количеством оговорок, которые, как представляется, несовместимы с предметом и целью Конвенции; приветствовал решение государств-участников рассмотреть этот вопрос на их совещании в 1988 году; и предложил всем соответствующим государствам-участникам пересмотреть свои оговорки на предмет их снятия^{21/}. В 1988 году Комитет предложил, что, учитывая ссылки государств-участников на исламское право и практику в своих оговорках, Комитету было бы полезно собрать информацию по данному вопросу^{22/}. Комитет продолжает спрашивать у государств информацию относительно их оговорок^{23/}, побуждая их пересматривать и изменять их законы и политику во исполнение Конвенции с целью снятия оговорок. В 1992 году Комитет разработал еще одну общую рекомендацию в отношении оговорок^{24/}. Эта общая рекомендация № 20 исходила из того, что в связи с подготовкой к Всемирной конференции Организации Объединенных Наций по правам человека 1993 года государствам-участникам следует поднять вопрос о действенности и юридической силе оговорок к Конвенции в контексте оговорок к другим договорам по правам человека; пересмотреть такие оговорки в целях всеобъемлющего выполнения всех договоров по правам человека; и рассмотреть вопрос о введении процедуры в отношении оговорок к Конвенции, сопоставимой с механизмами, предусмотренными в других договорах по правам человека.

С. Пересмотренные руководящие принципы в отношении представления докладов

18. На совещании в 1994 году Комитет на основе пункта 39 Венской декларации и Программы действий, — итогового документа Всемирной конференции по правам человека, — в котором содержится призыв поощрять поиски путей и средств решения проблемы, возникшей в связи с особенно большим количеством оговорок к Конвенции, и продолжать систематический анализ Комитетом этих оговорок, настоятельно призвал государства снять оговорки, противоречащие предмету и цели Конвенции или иным образом несовместимые с правом международных договоров^{25/}, и внес поправки в свои руководящие принципы, касающиеся подготовки первоначальных и периодических докладов, представление которых требуется в соответствии со статьей 18 Конвенции, с тем, чтобы включить руководящие указания для государств, сделавших оговорки.

19. Новые руководящие принципы предписывают государствам-участникам представлять в отношении сделанных ими оговорок информацию от том, почему они считают их необходимыми, об их конкретном

воздействии на национальное право и политику, и о том, делали ли они аналогичные оговорки к другим договорам по правам человека, гарантирующим подобные права. Государствам-участникам также было предложено изложить планы, в соответствии с которыми они могли бы ограничить воздействие оговорок или снять их, и, по возможности, указать сроки этого процесса. Конкретно были упомянуты те государства-участники, которые сделали оговорки общего характера или оговорки к статьям 2 и 3. Комитет указал, что считает такие оговорки несовместимыми с предметом и целью Конвенции и призвал приложить особые усилия для их снятия или изменения. Государствам-участникам, сделавшим подобные оговорки, было предложено предоставить информацию о влиянии и толковании их оговорок. Комитет также обратился к Генеральному секретарю с просьбой направить специальное письмо тем государствам-участникам, которые сделали существенные оговорки к Конвенции, и рекомендовал программе консультативных услуг Центра по правам человека и Отдела по улучшению положения женщин оказывать государствам-участникам соответствующие услуги по вопросам снятия их оговорок.

D. Пекинская декларация и Платформа действий

20. Озабоченность Комитета по поводу оговорок к Конвенции была подтверждена международным сообществом на четвертой Всемирной конференции по положению женщин. Конференция в Пекинской платформе действий предусмотрела, что правительствам следует ограничить сферу действия любых оговорок к Конвенции, как можно более точно и узко формулировать любые такие оговорки, обеспечить, чтобы ни одна из оговорок не противоречила предмету и цели Конвенции или праву международных договоров и проводить регулярный обзор этих оговорок с целью их снятия^{26/}.

E. Мнения ученых и неправительственных организаций

21. Оговорки к Конвенции вызвали интерес не только у государств-участников Конвенции, Комитета и других органов системы Организации Объединенных Наций, но и у ученых и неправительственных организаций. По крайней мере четверо ученых сделали замечания по оговоркам, отметили те из них, которые, по их мнению, являются как недопустимыми, так и противоречащими предмету и цели Конвенции, и предложили стратегии для их снятия^{27/}.

IV. МНЕНИЯ ДРУГИХ ДОГОВОРНЫХ ОРГАНОВ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА НА ОГОВОРКИ

22. Проблема оговорок беспокоит и другие договорные органы по правам человека. Пятое совещание председателей договорных органов по правам человека в 1994 году рекомендовало договорным органам требовать от государств-участников разъяснений их оговорок. На этом совещании договорным органам было также рекомендовано четко заявлять о том, что некоторые оговорки являются несовместимыми с правом договоров^{28/}.

23. Отсутствие в ряде договоров по правам человека конкретных положений, касающихся проблемы оговорок, а также отсутствие в Венской конвенции по праву международных договоров механизма определения правовых последствий недопустимой оговорки, побудило Комитет по правам человека, — договорной орган, созданный в рамках Международного пакта о гражданских и политических правах, — принять в ноябре 1994 года замечание общего порядка № 24 в отношении оговорок^{29/}. В пунктах 8—11 замечания излагаются принципы международного права, которые применяются к формулированию оговорок и тех оговорок, которые Комитет по правам человека рассматривает как противоречащие предмету и цели Пакта. В основу разработанной Комитетом по правам человека классификации оговорок, противоречащих предмету и цели Пакта, положены обязательства, установленные Пактом. В замечании четко указывается (пункт 12), что сформулированные в общих чертах оговорки, по существу делающие неэффективными все закрепленные в Пакте права, или оговорки, вскрывающие тенденцию,

свидетельствующую о нежелании государств изменять какой-либо конкретный закон, зачастую противоречат предмету и цели Пакта.

24. Замечание общего характера № 24 также касается роли Комитета по правам человека в контексте оговорок. В замечании указывается, что классические нормы, касающиеся оговорок и содержащиеся в Венской конвенции по праву международных договоров, являются недостаточными для Пакта и других договоров по правам человека, которые в силу того, что они касаются прав лиц, а не взаимных обязательств между государствами, не вызывают у государств правового интереса к выдвигению возражений. По мнению Комитета, это побудило всего лишь несколько государств выдвинуть возражения против несовместимых оговорок в соответствии с правом, предусмотренным Венской конвенцией. Поэтому мнение Комитета (пункт 18) заключается в следующем:

“Комитету необходимо установить, совместима ли та или иная конкретная оговорка с предметом и целью Пакта. Отчасти это объясняется тем, что ... такая задача для государств-участников является ненадлежащей, поскольку она связана с договорами по правам человека, и отчасти тем, что в ходе осуществления своих функций Комитет не может избежать решения этой задачи. Для того чтобы знать рамки своих обязанностей по рассмотрению вопроса о выполнении государством обязательства на основании статьи 40 [обязательство по Международному пакту о гражданских и политических правах представлять доклады] ...Комитету неизбежно приходится высказывать мнение по вопросу о совместимости той или иной оговорки с предметом и целью Пакта и с общим международным правом. Ввиду особого характера договора по правам человека совместимость оговорки с предметом и целью Пакта должна устанавливаться объективно посредством ссылок на правовые принципы, и Комитет вполне способен решить эту задачу. Последствие неприемлемой оговорки обычно не состоит в том, что Пакт вовсе не будет действовать для стороны, сделавшей оговорку. Скорее, такая оговорка будет частичной в том смысле, что Пакт будет действовать для стороны, сделавшей оговорку, без действия самой оговорки.”

25. В Замечании общего характера № 24 содержатся рекомендации государствам-участникам пересматривать оговорки, а также и государствам, которые еще не являются участниками, но возможно рассматривают вопрос о ратификации с оговорками. В нем подчеркивается, что оговорки должны быть конкретными и ясными, с тем чтобы обязательства, принимаемые на себя ратифицирующим государством, носили четкий характер. Оговорки должны быть четко очерченными, а не носить общий характер, и государствам следует учитывать совокупный эффект той или иной группы оговорок, а также последствия каждой оговорки для целостности договора. Множественных оговорок, которые ведут к принятию какого-либо ограниченного обязательства, следует избегать, и оговорки не должны ограничивать принятые обязательства только теми менее обязательными нормами, которые в настоящее время действуют в национальном праве (пункт 19).

26. В данном замечании также предлагаются стратегии для рассмотрения существующих оговорок. Государствам предлагается учредить процедуры, обеспечивающие, чтобы каждая оговорка была совместима с предметом и целью договора и чтобы государства делающие оговорки, указывали в точных формулировках внутренние законы или практику, которые, по его мнению, являются несовместимыми с положением, в отношении которого делается оговорка; уточняли срок, который им требуется для приведения своих национальных законов и практики в соответствие с данным обязательством или указывали причину, по которой они не могут сделать свои национальные законы или практику совместимыми с данным договором. Оговорки должны периодически пересматриваться, особенно в связи с рекомендациями, сделанными Комитетом в ходе рассмотрения докладов, в которых должна содержаться информация о том, какие действия были предприняты по рассмотрению, пересмотру и снятию оговорок. При первой же возможности оговорки должны сниматься.

27. Некоторые аспекты общего замечания Комитета по правам человека в отношении оговорок оказались спорными для ряда государств-участников Пакта. В частности, мнение о том, что Венская конвенция не является надлежащей для договоров по правам человека, а также посылка о том, что Комитет обладает полномочиями делать обязывающие заявления о юридической силе оговорок и выделять те из них, которые он определяет в качестве агрессивных, стали объектом критики^{30/}. Однако следует отметить, что в контексте своей работы по оговоркам^{31/} Комиссия международного права подготовила проект резолюции об оговорках к нормативным многосторонним договорам, в том числе договорам по правам человека, который, как ожидается, будет рассмотрен Комиссией в 1997 году^{32/}. В проекте резолюции Комиссия предусматривает, что хотя Венская конвенция и применима в полной мере к оговоркам к договорам по правам человека, и хотя в этих договорах не содержится четкого положения о компетенции договорных органов по определению юридической силы оговорок, такие органы, несомненно, обладают такой компетенцией. В совокупности замечание общего порядка Комитета по правам человека и мнения Комиссии международного права предполагают активную роль договорных органов по правам человека в определении того, не противоречат ли оговорки предмету и цели рассматриваемого договора.

V. КОМПЕТЕНЦИЯ КОМИТЕТА ПО ЛИКВИДАЦИИ ДИСКРИМИНАЦИИ В ОТНОШЕНИИ ЖЕНЩИН ПРИМЕНИТЕЛЬНО К ОГОВОРКАМ

28. Бывший эксперт по делам Комитета по правам человека, ныне являющийся судьей Международного суда, отметил, что в центре проблемы оговорок лежит "установление равновесия между легитимной ролью государств в защите своих суверенных интересов и легитимной ролью договорных органов в обеспечении действенных гарантий соблюдения прав человека"^{33/}. Что касается Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин, возникает вопрос о том, каким образом в наилучшей степени сохранить целостность Конвенции и обязательств, ею устанавливаемых, добиваясь в то же время самого широкого участия в данном договоре. Отсюда вытекает вопрос о том, до какой степени можно терпимо относиться даже к оговоркам с далеко идущими последствиями, и побудить государства-участники, сделавшие такие оговорки, стремиться к достижению целей Конвенции и, через процесс представления докладов, постепенно снять свои оговорки.

29. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин и другие органы основное внимание уделили существенным и оговоркам с далеко идущими последствиями, в то же время тот факт, что значительное число оговорок, сделанных государствами-участниками при присоединении или ратификации, были изменены или полностью сняты, привлек несколько меньшее внимание. Действительно, хотя количество и сфера действия оговорок к Конвенции уступают лишь количеству и сфере действия оговорок к Конвенции о правах ребенка, в отношении этой Конвенции было снято больше оговорок, чем в отношении любого другого договора по правам человека^{34/}. Например, в 1990 году Малави сняла свою оговорку общего характера, а Бразилия, в свою очередь, сняла оговорки с далеко идущими последствиями к статьям 15 и 16. В 1996 году Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии сняло большинство из своих многочисленных оговорок, сделанных ею в момент ратификации в 1981 году. Примечательно, что Ливийская Арабская Джамахерия изменила свою оговорку общего характера, которая увязала ее присоединение с законами о статусе физических лиц, вытекающими из Исламского шариата. Измененная оговорка носит конкретный характер и указывает на то, что Ливия намеревается выполнять положения статьи 2 Конвенции в рамках "императивных норм" Исламского шариата, связанных с наследованием, и положения статьи 16 (1) (с) и (d) без ущерба для всех прав, гарантированных женщинам по Исламскому шариату. Ливия изменила свою оговорку после того, как по условиям Конвенции представила свой первый доклад, и именно в это время представитель Ливии и члены Комитета подробно обсуждали ранее представленную оговорку и изыскивали пути ее составления в более точных формулировках.

А. Мониторинг рекомендации общего характера № 20, разработанной Комитетом

30. Порядок изменения и снятия оговорок предусматривает, что Комитету следует и впредь *придерживаться конструктивного подхода к проблеме оговорок*. К примеру, Комитету следует *тщательно следить за воздействием рекомендации общего характера № 20*, особенно той ее части, в которой Комитету предлагается провести обзор оговорок, сделанных государствами-участниками, с тем, чтобы побудить государства изменить или снять их. Мониторинг воздействия руководящих принципов, касающихся представления докладов, по-прежнему должен являться приоритетным направлением деятельности Комитета. Такой мониторинг мог бы охватывать оценку того, следуют ли государства-участники руководящим принципам и привело ли их соблюдение к изменению оговорок. Комитет мог бы на регулярной основе оценивать воздействие своих общих рекомендаций и расширенных руководящих принципов, касающихся представления докладов, на оговорки и заявления к договору. Комитет, возможно, пожелает запросить у государств-участников подробные разъяснения по поводу сохранения некоторых оговорок, а также выяснить, какое воздействие такие оговорки оказывают на осуществление женщинами своих прав в этой стране.

В. Конструктивный диалог с государствами-участниками в отношении оговорок

31. Важным компонентом диалога Комитета с государствами-участниками, сделавшими оговорки, является сравнительный анализ подходов государств-участников к обязательствам по другим договорам по правам человека, аналогичным обязательствам, предусмотренным в Конвенции. К статьям 2, 9, 15 и 16 Конвенции было сделано самое большое количество оговорок с далеко идущими последствиями, значительная часть из которых может рассматриваться в качестве противоречащих статье 28 (2). В ряде других договоров по правам человека предусматриваются обязательства аналогичные тем, которые содержатся в статьях 2, 9, 15 и 16. Статьи 2(1) и 3 Международного пакта о гражданских и политических правах, статьи 2(2) и 3 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах^{35/} и статья 2 Конвенции о правах ребенка^{36/} предусматривают обязательства, аналогичные обязательствам, содержащимся в статье 2 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Статьи 12, 14, 16 и 26 Международного пакта о гражданских и политических правах предусматривают обязательства, аналогичные обязательствам, содержащимся в статье 15 Конвенции. Опять-таки, обязательства, аналогичные предусмотренным в статье 16 Конвенции, содержатся в статье 23 Международного пакта о гражданских и политических правах.

32. В ходе диалога с конкретными государствами-участниками Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, возможно, пожелает обратить внимание на тот факт, что государство-участник может изъявить желание ратифицировать Конвенцию с оговорками, однако в то же время может ратифицировать другие договоры, такие как пакты, без оговорок к статьям 2 и 3 этих договоров. В том случае, если государство-участник ратифицировало пакты без оговорок, Комитету следует сравнить сферу действия этих оговорок со сферой действия оговорок к Конвенции и предложить ликвидировать выявленные несоответствия.

33. Выборочное сравнение оговорок свидетельствует о том, что Алжир не сделал оговорки к Конвенции о правах ребенка, однако отметил в связи с Международным пактом о гражданских и политических правах, что он делает оговорку в отношении прав и обязанностей супругов. Багамские Острова — государство-участник обоих пактов — сделали оговорку лишь к статье 2 Конвенции о правах ребенка. В этой оговорке они зарезервировали за собой право применять свою собственную Конституцию в отношении предоставления гражданства детям. Бангладеш не является государством-участником ни одного из пактов и не представил оговорку к положению о недискриминации, предусмотренному в Конвенции о правах ребенка. Такая позиция, как представляется, идет вразрез с оговорками этой страны, касающимися Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Оговорки Бельгии к данной Конвенции аналогичны ее оговоркам к Международному пакту о гражданских и

политических правах. Египет — государство-участник обоих международных пактов и Конвенции о правах ребенка — не представил оговорку к положениям о гарантиях равенства, предусмотренным в этих договорах, однако, как отмечалось ранее, он сделал оговорки к статьям 2, 9(2) и 16 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Ирак, также являющийся государством-участником пактов и Конвенции о правах ребенка, не сделал оговорку к положениям о гарантиях равенства, предусмотренным в этих договорах, хотя и сохранил оговорки по существу к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Иордания, Ливия, Марокко и Тунис, также являющиеся государствами-участниками пактов и Конвенции о правах ребенка, не повторили свои оговорки к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин в том, что касается упомянутых выше договоров. Напротив, Малайзия и Мальдивские Острова сделали последовательные оговорки к данной Конвенции и Конвенции о правах ребенка.

34. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин мог бы провести конструктивное обсуждение с государствами-участниками, сохраняющими непоследовательные оговорки, и предложить другим договорным органам также рассмотреть эти вопросы. В своей работе с государствами-участниками органы системы Организации Объединенных Наций, и особенно Отдел по улучшению положения женщины как секретариат Комитета и неправительственные организации, также должны обратить особое внимание на эти несоответствия.

C. Скоординированные стратегии по решению проблемы оговорок

35. Комитету следует и впредь настоятельно призывать Отдел по улучшению положения женщин и Центр по правам человека разрабатывать совместные и скоординированные стратегии по решению проблемы оговорок. Такие стратегии могли бы охватывать проведение совместных семинаров и учебных коллоквиумов в государствах-участниках. Можно было бы также рассмотреть и применить на практике подход Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) к оговоркам к Конвенции о правах ребенка. ЮНИСЕФ проводит брифинги и обсуждения с высокопоставленными должностными лицами в государствах, рассматривающих вопрос о ратификации Конвенции о правах ребенка с оговорками, а также в государствах, которые уже ратифицировали ее с оговорками. Эти брифинги и совещания оказались столь плодотворными, что в некоторых случаях привели к ратификации без оговорок, в других случаях - к изменению и снятию существующих оговорок. Комитет бы мог рекомендовать такую стратегию и, в рамках имеющихся ресурсов, назначить экспертов Комитета, готовых к участию в таких брифингах и обсуждениях. Он мог бы также предложить Секретариату организовать брифинги на высоком уровне, вторично направить письмо Генерального секретаря государствам-участникам, сделавшим оговорки, а затем проанализировать меры, принятые в ответ на это письмо. Комитет мог бы также предложить неправительственным организациям, как на международном, так и национальном уровнях, провести консультации с правительствами по поводу снятия оговорок. Консультации могли бы охватывать изучение положений религиозных законов и их дополняющего характера по отношению к Конвенции. В этом контексте Комитет мог бы с удовлетворением отметить и поддержать семинары, как, например, семинары, запланированные Международным движением за соблюдение прав женщин (Азия/Тихоокеанский регион) в Южной и Юго-Восточной Азии в 1997 году, которое проводит сравнительное исследование существующих оговорок в рамках национального правового режима. Исследования такого характера зачастую вскрывают тот факт, что оговорка государства-участника сформулирована более широко и более обще, чем требуется. Поскольку положение в странах, как с правовой, так и с юридической точек зрения, благоприятствует распространению идеи равенства между женщинами и мужчинами^{37/}.

D. Новая рекомендация общего характера в отношении оговорок

36. В настоящем докладе уже были изложены разработанные Комитетом рекомендации общего характера № 4 и № 20, касающиеся оговорок, а также рекомендация № 21, касающаяся оговорок к статье

16. Одной из долгосрочных задач Комитета могла бы стать разработка новой и всеобъемлющей рекомендации общего характера, сводящей воедино как элементы существующих рекомендаций общего характера, так и опыт по применению этих рекомендаций, а также практику осуществления руководящих принципов, касающихся оговорок. В такой рекомендации общего характера можно было бы учесть замечание общего порядка № 24, разработанное Комитетом по правам человека, и результаты неустанной работы Комиссии международного права по проблеме оговорок. Комитет мог бы разрабатывать эту рекомендацию общего характера в течение ряда сессий и информировать о своей работе другие договорные органы и Комиссию международного права, а также обращаться за комментариями к этим органам. В качестве краткосрочной меры Комитет, возможно, изъявит желание представить на рассмотрение любой отклик, который может поступить на проект резолюции Комиссии в отношении оговорок.

VI. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

37. Комитету следует и впредь побуждать другие государства-участники представлять возражения против тех оговорок, которые, как представляется, противоречат предмету и цели Конвенции. Ему также следует реализовать на практике некоторые или все подходы, предложенные в разделе IV настоящего доклада и поддерживать контакт с другими договорными органами по этой важной проблеме на регулярных совещаниях председателей.

Примечания

1/ Доклад Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин (Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят первая сессия, Дополнение № 38 A/51/38, пункт 346).

2/ Венская конвенция по праву международных договоров 1969 года (United Nations, Treaty Series, vol.1155, No 18232, p.331), статья 2(1)(d).

3/ Комитет по правам человека, Замечание общего порядка № 24(52): Замечание общего порядка по вопросам, касающимся оговорок, которые делаются при ратификации Пакта или факультативных протоколов к нему или при присоединении к ним, или относительно заявлений, сделанных на основании статьи 41 Пакта (CCPR/C/21/Rev.1/Add.6).

4/ Двадцать девять государств-участников сделали оговорки к статье 29(1).

5/ Rebecca J Cook, "Reservations to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women", Virginia Journal of International Law, vol. 30 (1990), p. 644.

6/ См., к примеру, оговорки Бангладеш, Египта, Индии (хотя оговорка и была оформлена в форме заявления), Ирака и Марокко.

7/ R. Cook, loc. cit., note 4, and B. Clark, "The Vienna Convention Reservations Regime and the Convention on Discrimination against Women" (American Journal of International Law, vol. 85 (1991), p. 281); C. Chinkin, "Reservations and objections to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women" in J.P. Gardner, ed., Human Rights as General Norms and A State's Right to Opt Out (British Institute of International and Comparative Law, 1996, p. 65).

8/ Алжир, Багамские Острова, Великобритания, Египет, Иордания, Кипр, Корея, Кувейт, Малайзия, Марокко, Тунис и Фиджи от имени своих зависимых территорий.

^{9/} Chinkin, loc. cit.; regional and international human rights mechanisms have been quick to condemn discrimination in this sphere: see Abdulaziz, Cabales and Balakandali v the United Kingdom, European Court of Human Rights, Series A, vol. 94 (1985); Aumeruddy-Cziffra v Mauritius, No. 35/1978 adopted at the twelfth session of the Human Rights Committee; Proposed Amendments to the Naturalization Provisions of the Political Constitution of Costa Rica, International Law Reports, vol. 79 (1984), p. 282. Discrimination in matters of nationality has also been the subject of litigation at the domestic level: Dow v Botswana. Law Reports of the Commonwealth (1992), Court of Appeal, Botswana, p. 623.

^{10/} Мальта и Сингапур сделали аналогичные оговорки. Маврикий сделал оговорку к статье 11 без объяснений.

^{11/} Бельгия сделала аналогичную оговорку, относящуюся лишь к женщинам, вышедшим замуж до 14 июля 1976 года.

^{12/} Оговорки к этой части статьи 16 можно было предсказать на основе обсуждений в Комиссии по положению женщин во время подготовки Конвенции, в ходе которых представитель Египта, поддержанный представителями Индонезии и Исламской Республики Иран, пояснил, что согласно положениям Священного Корана, муж должен выбирать место расположения дома для своей семьи, и местом проживания жены является место проживания ее мужа.

^{13/} Багамские Острова, Бангладеш, Египет, Франция, Индия, Ирак, Ирландия, Израиль, Иордания, Кувейт, Ливийская Арабская Джамахерия, Люксембург, Малайзия, Мальта, Маврикий, Марокко, Республика Корея, Сингапур, Таиланд, Тунис, Турция и Соединенное Королевство.

^{14/} Chinkin, loc. cit., p. 76; Cook, loc. cit., p. 703.

^{15/} См. (A/C.3/34/SR.70-73) К примеру, представитель Марокко утверждал, что роли мужчин и женщин не являются "традиционными", а формировались в обстановке глубокого осознания сути человеческой расы, и что обеспечение равенства мужчин и женщин благотворно влияло бы на "психическое и нравственное равновесие детей".

^{16/} Багамские Острова, Бангладеш, Ирак, Израиль, Иордания, Кувейт, Ливия, Малайзия, Маврикий, Тунис и Турция.

^{17/} См. Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок девятая сессия, Дополнение № 38 (A/49/38), глава I.

^{18/} Это противоречит Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, которая в статье 20 предусматривает, что оговорка считается несовместимой или препятствующей работе, если по крайней мере две трети государств-участников Конвенции возражают против нее.

^{19/} Note Clark's assessment of this response, Clark, loc. cit., pp. 284—287.

^{20/} См. Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцать девятая сессия, Дополнение № 45 (A/39/45), том II, приложение III.

^{21/} Там же, Сорок вторая сессия, Дополнение № 38 (A/42/38), пункт 579.

^{22/} Там же, Сорок третья сессия, Дополнение № 38 (A/43/38), пункт 66.

^{23/} См., к примеру, рассмотрение докладов Франции, там же, Сорок вторая сессия, Дополнение № 38 (A/42/38), пункт 393, и Республики Корея, там же, пункты 147 и 154.

^{24/} Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок седьмая сессия, Дополнение № 38 (A/47/38).

^{25/} Доклад Всемирной конференции по правам человека, Вена, 14-25 июня 1993 года (A/CONF.157/24 (часть I), глава III.

^{26/} Доклад четвертой Всемирной конференции по положению женщин, Пекин, 4—15 сентября 1995 года (A/CONF.177/20), глава IV.I, пункт 230(c).

^{27/} Chinkin, loc. cit.; B. Clark, American Journal of International Law, vol. 85 (1991), p. 281; R. Cook, Virginia Journal of International Law, vol. 30 (1990), p. 643; and L. Lijnzaad, Reservations to Human Rights Treaties: Ratify and Ruin (Dordrecht, the Netherlands, 1995).

^{28/} См. A/49/537.

^{29/} Замечание общего порядка № 24 (52) (CCPR/C/21/Rev.1/Add.6).

^{30/} Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Соединенные Штаты Америки и Франция представили комментарии в отношении Замечания общего порядка № 24 (52). Судья Розалин Хиггинс ответила на эти критические замечания в предисловии к ранее упомянутому Н.Р. Gardner.

^{31/} Предварительный доклад Специального докладчика по праву и практике в отношении оговорок к договорам (A/CN.4/470); второй доклад (a/CN.4/477); библиография (A/CN.4/478).

^{32/} Доклад Комиссии международного права о работе ее сорок восьмой сессии (Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят первая сессия, Дополнение № 10 (A/51/10), глава VI, пункт 137).

^{33/} Розалин Хиггинс, предисловие к ранее упомянутому изданию Н.Р. Gardner.

^{34/} Семнадцать государств-участников сняли оговорки.

^{35/} Тексты пактов см. в Приложении Резолюции Генеральной Ассамблеи 2200А (XXI) от 16 декабря 1966 года.

^{36/} Приложение к Резолюции Генеральной Ассамблеи 44/25 от 20 ноября 1989 года.

^{37/} Этот пример относится к Ливийской Арабской Джамахерии (см. пункт 29 выше).
