



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
26 July 2007
Russian
Original: French

Комиссия международного права

Пятьдесят девятая сессия

Женева, 7 мая — 8 июня и 9 июля — 10 августа 2007 года

Оговорки к договорам

Записка Специального докладчика по проекту руководящего положения 2.1.9, касающегося мотивировки оговорок

1. В своем одиннадцатом докладе об оговорках к договорам, посвященном формулированию возражений, Специальный докладчик предложил следующий проект руководящего положения 2.6.10 (Мотивировка):

В возражении, насколько это возможно, должны быть указаны мотивы, по которым оно сделано¹.

2. Во время рассмотрения этого проекта руководящего положения на нынешней сессии Специальный докладчик при поддержке нескольких других членов с сожалением констатировал, что он не предложил аналогичный проект применительно к мотивировке оговорок. Необходимость в подобного рода руководящем положении также была подчеркнута во время встречи между членами Комиссии и представителями органов по правам человека 15 и 16 мая 2007 года.

3. Ни в документах Комиссии, посвященных праву международных договоров, ни в Венских конвенциях 1969 и 1986 годов каким-либо образом не предусматривается, что государство или международная организация, которые формулируют оговорку, должны мотивировать ее и указывать причины, по которым они считают необходимым исключить или модифицировать юридическое воздействие некоторых положений договора или договора в целом в некоторых конкретных аспектах. Поэтому мотивировка оговорок не является дополнительным условием для установления действительности в рамках венской системы и придание ей обязательного характера не предлагалось.

4. В отличие от этого некоторые конвенции предусматривают, что государства должны мотивировать свои оговорки и указывать причины, по которым они их формулируют. Одним особо показательным примером является ста-

¹ A/CN.4/574, пункт 111.



тья 57 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, которая гласит следующее:

1. Любое государство при подписании настоящей Конвенции или при сдаче им на хранение его ратификационной грамоты может сделать оговорку к любому конкретному положению Конвенции в отношении того, что тот или иной закон, действующий в это время на его территории, не соответствует этому положению. В соответствии с настоящей статьей оговорки общего характера не допускаются.

2. Любая оговорка, сделанная в соответствии с настоящей статьей, должна содержать краткое изложение соответствующего закона.

Согласно этому положению, без всякого сомнения, являющемуся *lex specialis* с точки зрения общего международного права, изложение закона, который является поводом для оговорки, представляет собой подлинное условие действительности любой оговорки, сделанной к Римской конвенции. В своем известном решении по делу Белилоса Европейский суд по правам человека выразил мнение о том, что статья 57 (бывшая 64), пункт 2,

не является просто формальным требованием; она устанавливает материально-правовое условие².

По мнению Суда, требование об указании мотивации или разъяснения

призвано предоставить, в частности, другим договаривающимся сторонам или органам, созданным в соответствии с Конвенцией, гарантию того, что оговорка не выходит за рамки положений, в явно выраженной форме отвергаемых соответствующим государством³.

Санкция за несоблюдение этого условия об указании мотивов (или предоставлении разъяснений) заключается в утрате оговоркой ее действительности⁴.

5. Хотя в общем международном праве такое радикальное последствие не может вызываться отсутствием мотивации, причины и целесообразность указания мотивов оговорок, подчеркнутые Европейским судом в 1988 году, распространяются на всю совокупность договоров и оговорок. Мотивы оговорки никогда не являются дополнительным условием, ограничивающим возможности государств и международных организаций формулировать оговорки. Ни объект, ни цель какого-либо положения не являются основанием для указания причин, по которым формулируется оговорка. Мотивировка дает автору оговорки возможность выразить и разъяснить не только причины, которые побудили его сформулировать оговорку, например (но не исключительно), препятствия внутригосударственного права, которые могут осложнить или не дать возможности применять положение, к которому сделана оговорка, но и привести аргументы, полезные для оценки действительности оговорки. В этой связи необходимо не упускать из виду то значение, которое оценка действительности оговорки имеет также для ее автора.

² Belilos c. Suisse (requête n° 10328/83), arrêt, 29 avril 1988, Recueil des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme, Série A, vol. 132, par. 59.

³ Ibid.

⁴ Ibid, par. 60.

6. Кроме того, мотивировка и разъяснения автора оговорки в равной степени облегчают задачу других органов, наделенных компетенцией проводить оценку действительности оговорки, т.е. других договаривающихся государств или организаций, различных регламентационных органов, призванных толковать или применять договор, или органов, осуществляющих наблюдение за применением договоров⁵. Поэтому мотивирование оговорки представляется также как средство, которое обязывает государства и международные организации сотрудничать с другими договаривающимися сторонами и контрольными органами, с тем чтобы можно было провести оценку действительности оговорки⁶.

7. Любое мотивирование и любое разъяснение причин, которые повлекли за собой необходимость формулирования оговорки по мнению ее авторов, в равной степени способствуют налаживанию необходимого успешного диалога между автором оговорки и договаривающимися государствами и международными организациями, а в случае существования — органом по наблюдению. Это идет на пользу не только государствам или международным организациям, которые в соответствии со статьей 20 Венских конвенций призваны выражать свое мнение относительно оговорки при ее принятии или выражать против нее возражения, но и для самого автора оговорки; последний, по возможности, может способствовать устранению сомнений, которые могут испытывать его партнеры относительно действительности оговорки, и направить необходимый диалог в русло максимального взаимопонимания.

8. Мотивирование (которое во всех отношениях может быть только факультативным) не является дополнительной формальностью, направленной на то, чтобы затруднить формулирование оговорок, оно является полезным средством как для автора оговорки, так и для других государств, международных организаций или органов по наблюдению, заинтересованных в эффективном выполнении возложенных на них функций.

9. На практике отмечается, что оговорки реже сопровождаются мотивацией, чем, например, возражения. Часто государства формулируют оговорки без какой-либо мотивации. Так, Ботсвана просто сопроводила свой документ о ратификации Конвенции о статусе беженцев следующей оговоркой без каких-либо уточнений:

⁵ Десятый доклад об оговорках к договорам (A/CN.4/558/Add.2, пункты 151–180), в частности проект руководящего положения 3.2 (Компетенция определять действительность оговорок).

⁶ Это обязательство сотрудничать с контрольными органами было подчеркнуто Комиссией в ее предварительных выводах 1997 года относительно оговорок к многосторонним нормативным договорам, включая договоры по вопросам прав человека, в пункте 9 которых предусматривается следующее: «Комиссия призывает государства сотрудничать с контрольными органами...» *Annuaire ... 1997*, vol. II, 2^{ème} partie, p. 58). Это обязательство сотрудничать получило дальнейшее развитие в десятом докладе Специального докладчика (A/CN.4/558/Add.2, пункты 178 и 179), и ему был посвящен проект руководящего положения 3.2.3 (Сотрудничество государств и международных организаций с наблюдательными органами). Оно было также подчеркнуто органами, созданными в силу международных документов по вопросам прав человека, во время их общего шестого совещания (2007 год). См. le rapport de la réunion du groupe de travail sur les réserves, HRI/MC/2007/5, par. 16 (Recommandations), point 9.a.

С оговоркой к статьям 7, 17, 26, 31, 32 и 34 и к пункту 1 статьи 12 указанной Конвенции⁷.

Таким же образом обстоит дело с оговоркой Бахрейна к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин:

... Королевство Бахрейн [делает] оговорку в отношении следующих положений Конвенции:

- статья 2 (применение в пределах, предусмотренных шариатом);
- статья 9, пункт 2;
- статья 15, пункт 4;
- статья 16 (применение в пределах, установленных шариатом);
- статья 29, пункт 1⁸.

10. Тем не менее формулировки, «только описывающие» оговорки, являются еще более редкими, чем можно полагать. Очень часто государства и международные организации вынуждены указывать причины, по которым они формулируют ту или иную оговорку. В некоторых случаях это делается исходя исключительно из наличия возможностей и, следовательно, их разъяснения особенно не помогают при оценке действительности оговорки, за исключением, может быть, такого обоснования, что установленная мотивация позволяет определить наличие желания воспользоваться возможностью⁹. Однако часто разъяснения, которыми сопровождаются оговорки, явно в значительной степени являются толкованием их мотивации. Так, Барбадос обосновал свою оговорку к статье 14 Международного пакта о гражданских и политических правах практическими трудностями в плане выполнения ее положений:

Правительство Барбадоса заявляет, что оно резервирует за собой право не применять в полном объеме гарантию, касающуюся бесплатной правовой помощи в судах и предусмотренную подпунктом (d) пункта 3 статьи 14 Пакта; в действительности, в то время как оно подписывается под принципами, провозглашенными в указанном пункте, оно не может с учетом целого ряда трудностей с применением реально гарантировать полное осуществление этого положения¹⁰.

Другим примером (среди большого числа прецедентов) является оговорка, которую сформулировало Конго к статье 11 этого же Пакта, которая сопровождалась следующими разъяснениями:

⁷ *Traites multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général (état au 3 décembre 2005)*, ST/LEG/SER.E/24, Publication des Nations Unies, New York, 2006, vol. I, chap. V, 2.

См. также оговорку Польши к этой же Конвенции, согласно которой: «Республика Польша не считает себя связанной положениями пункта 2 статьи 24» (*ibid.*, p. 392).

⁸ *Ibid.*, p. 251 (chap. IV, 8).

⁹ Так обстоит дело с французской оговоркой к Европейскому соглашению, дополняющему Конвенцию о дорожной сигнализации, согласно которой «в том, что касается статьи 23 пункта 3 bis (b) Соглашения о дорожной сигнализации, Франция намеревается сохранить возможность использования дорожных знаков на противоположной движению стороне, с тем чтобы быть в состоянии устанавливать знаки, отличные от знаков, расположенных на стороне, соответствующей направлению дорожного движения» (*ibid.*, p. 904 (chap. XI-B, 24)).

¹⁰ *Ibid.*, p. 180 (chap. IV, 4). См. также оговорку Гамбии (*ibid.*, p. 183).

Правительство Демократической Республики Конго заявляет, что оно не считает себя связанным положениями статьи 11...

Статья 11 Международного пакта о гражданских и политических правах значительно расходится со статьей 386 и другими статьями Конголезского гражданско-процессуального, коммерческого, административного и финансового кодекса, основанными на Законе 51/83 от 21 апреля 1983 года и предусматривающими, что в области частного права исполнение решений или протоколов о достижении соглашения в результате примирительной процедуры может приводить к заключению в долговую тюрьму, если использование других путей исполнения не дало никаких результатов, если основная сумма долга, подлежащего возврату, превышает 20 000 франков КФА и если должник в возрасте старше 18 и младше 60 лет стал несостоятельным недобросовестным образом¹¹.

11. Хотя мотивировка, как общее правило, не является формальным обязательством, обуславливающим действительность оговорки, государства часто, тем не менее, вынуждены на практике разъяснять причины своих оговорок. Эту практику по нижеуказанным причинам следует поощрять.

12. Хотя, в конечном счете, представляется целесообразным поощрять мотивирование оговорок, это не должно являться удобным прикрытием, позволяющим оправдывать формулирование общих или неясных оговорок. Проект руководящего положения 3.1.7 (Неясные или общие оговорки), принятый в ходе первой части нынешней сессии, предусматривает следующее:

Оговорка формулируется таким образом, чтобы можно было определить сферу ее действия для оценки, в частности, ее совместимости с объектом и целью договора.

Мотивировка не может заменять требование формулировать оговорку в таких выражениях, которые позволяли бы оценивать ее действительность. Оговорка, даже без мотивировки, должна быть достаточной и позволять произвести оценку ее действительности. Мотивировка может только облегчать проведение такой оценки¹².

¹¹ Ibid., p. 181 (chap. IV, 4).

¹² Тем не менее в некоторых случаях разъяснения, вытекающие из мотивировки оговорки, могут давать возможность рассматривать «сомнительную» оговорку в качестве действительной. Так, Белиз сопроводил свою оговорку к Конвенции Организации Объединенных Наций против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ следующим разъяснением:

«В статье 8 Конвенции зафиксировано обязательство сторон предусматривать возможность передачи уголовного производства в связи с некоторыми преступлениями в том случае, когда такая передача продиктована интересами должного отправления правосудия.

Суды Белиза не обладают никакой экстерриториальной юрисдикцией; поэтому они совершенно не могут знать о нарушениях, совершенных иностранцами, не говоря уже об иностранцах, не находившихся на той части территории, на которую не распространяется их соответствующая юрисдикция. Кроме того, согласно Конституции Белиза правом возбуждать уголовное преследование наделен публичный прокурор, независимый чиновник, на которого не распространяется контроль со стороны правительства.

Поэтому Белиз может обеспечить только ограниченное применение Конвенции с учетом ограничений, налагаемых Конституцией и законодательством».

В отсутствие такого разъяснения оговорка Белиза могла бы квалифицироваться как

13. С учетом этих соображений Комиссия, без сомнения, пожелает принять проект руководящего положения, рекомендующего осуществлять мотивировку оговорок. С логической точки зрения его можно было бы поместить в первый раздел второй части Руководства по практике относительно формы и формулирования оговорок. Он мог бы гласить следующее:

2.1.9 Мотивировка

В оговорке, насколько это возможно, должны быть указаны мотивы, по которым она сделана.

«неясная или общая» и противоречить проекту руководящего положения 3.1.7. Сопровождаемая такой мотивировкой, она вполне кажется более защищенной.