

⁴ См. там же, *сорок пятая сессия, Дополнение № 40 (A/45/40)*, том II, приложение X, раздел А, сообщение № 220/1987 (Т.К. против Франции), решение от 8 ноября 1989 года; там же, раздел В, сообщение № 222/1987 (М.К. против Франции), решение от 8 ноября 1989 года.

⁵ См. примечания 1 и 2 выше, сообщение № 167/1984 (Бернард Оминаяк, вождь племени озера Любикон, против Канады), соображения, принятые 26 марта 1990 года, и сообщение 197/1985 (Киток против Швеции), соображения, принятые 27 июля 1988 года.

Пятьдесят вторая сессия (1994 год)

Замечание общего порядка № 24 - Вопросы, касающиеся оговорок, сделанных при ратификации Пакта и Факультативных протоколов к нему или при присоединении к ним или в связи с заявлениями, предусмотренными статьей 41 Пакта

1. По состоянию на 1 ноября 1994 года 46 из 127 государств-участников Международного пакта о гражданских и политических правах, сделали в общей сложности 150 оговорок разной значимости при принятии на себя обязательств по Пакту. Некоторые из этих оговорок исключают обязанность предоставлять и гарантировать определенные права, закрепленные в Пакте. Другие оговорки составлены в более общих выражениях и часто направлены на обеспечение существующего примата определенных национальных законодательных положений. Есть также оговорки, которые затрагивают полномочия Комитета. Число оговорок, их содержание и сфера действия могут подорвать эффективное осуществление Пакта и привести к ослаблению соблюдения обязательств государствами-участниками. Важно, чтобы государства-участники точно знали, какие обязательства они и другие государства-участники действительно приняли на себя. Комитету, в свою очередь, в ходе осуществления своих обязанностей, будь то по статье 40 Пакта или в соответствии с факультативными протоколами, необходимо знать, связано то или иное государство каким-либо конкретным обязательством и в какой мере. Для этого потребуются установить, является ли одностороннее заявление оговоркой или же толковательной декларацией, и определить приемлемость и последствия такой оговорки.

2. По указанным причинам Комитет счел целесообразным изложить в Замечании общего порядка возникающие в этой связи вопросы международного права и политики в области прав человека. В настоящем Замечании общего порядка излагаются принципы международного права, которые относятся к оговоркам и с помощью которых должна определяться их приемлемость и толковаться их суть. В нем говорится также о роли государств-участников по отношению к оговоркам, сделанным другими. Помимо этого, в нем раскрывается роль самого Комитета по отношению к оговоркам. Кроме того, в нем содержатся определенные рекомендации для нынешних государств-участников относительно пересмотра оговорок, а тем государствам, которые еще не стали участниками, рекомендуется учитывать юридические соображения последствия политики в области прав человека в случае, если они примут решение о ратификации Пакта или присоединении к нему с определенными оговорками.

3. Не всегда легко отличить оговорку от заявления государства о понимании и толковании им того или иного положения, или от заявления о политике. Следует учитывать намерение государства, а не форму, в которое оно облечено. Если какое-либо заявление, независимо от его названия или заголовка, направлено на то, чтобы упразднить или изменить юридические последствия договора применительно к соответствующему государству, такое заявление представляет собой оговорку¹. И наоборот, если так называемая оговорка просто представляет собой понимание государством того или иного положения, но не упраздняет и не изменяет этого положения применительно к этому государству, она в действительности не является оговоркой.

4. Возможность представления оговорки может подтолкнуть государство, которое испытывает трудности в гарантировании всех прав, предусмотренных в Пакте, к принятию, тем не менее, в общем и целом обязательств, содержащихся в этом договоре. Оговорки могут исполнять полезную функцию, позволяющую государствам приспособить конкретные элементы в своем внутригосударственном праве к этим неотъемлемым правам каждого человека, которые закреплены в Пакте. Вместе с тем в принципе желательно, чтобы государства приняли весь набор обязательств, поскольку нормы прав человека являются юридическим выражением основных прав, на которые вправе рассчитывать каждый, будучи человеческой личностью.

5. Пакт не запрещает оговорки и не указывает, какого вида оговорки допускаются. То же самое касается Первого факультативного протокола. В пункте 1 статьи 2 Второго факультативного протокола предусматривается, что "не допускается никаких оговорок к настоящему Протоколу, за исключением оговорки, сделанной в момент ратификации или присоединения, которая предусматривает применение смертной казни в военное время после признания вины в совершении наиболее тяжких преступлений военного характера, совершенных в военное время". В пунктах 2 и 3 предусматриваются определенные процедурные обязательства.

6. Отсутствие запрещения делать оговорки не означает, что допускается любая оговорка. Вопрос об оговорках, которые могут делаться к Пакту и к Первому факультативному протоколу, регулируется международным правом. В статье 19(3) Венской конвенции о праве договоров содержится на этот счет соответствующее указание². В ней говорится, что в тех случаях, когда оговорка не запрещается договором или относится к определенным разрешенным категориям, государство может сделать оговорку при условии, что она не будет являться несовместимой с объектом и целями договора. Хотя, в отличие от некоторых других договоров о правах человека, в Пакте не содержится конкретной ссылки на объект и цели проверки, такая проверка регулирует вопрос о толковании и приемлемости оговорки.

7. В договоре, который охватывает очень многие гражданские и политические права, каждая из многочисленных статей, а по существу и их взаимосвязь, обеспечивает цели Пакта. Объект и цель Пакта состоят в установлении имеющих обязательную силу стандартов по правам человека путем определения ряда гражданских и политических прав и придания им формы обязательств, которые имеют обязательную силу для государств, ратифицировавших Пакт, а также в установлении эффективного механизма по наблюдению за выполнением принятых обязательств.

8. Оговорки, нарушающие императивные нормы, не совместимы с объектом и целями Пакта. Хотя договоры, которые представляют собой обычный обмен обязательствами между государствами, позволяют государствам резервировать в отношениях между собой применение норм общего международного права, дело обстоит иным образом в договорах о правах человека, которые служат на благо людей, находящихся под юрисдикцией этих государств. Соответственно, положения Пакта, которые представляют собой обычное международное право (и *a fortiori*, если они имеют характер императивных норм), не могут быть предметом оговорок. В этой связи государство не может резервировать за собой право заниматься рабством, совершать пытки, подвергать людей жестокому, бесчеловечному или унижающему достоинство обращению, произвольно лишать людей жизни, арестовывать и задерживать людей в произвольном порядке, отрицать свободу мысли, совести и религии, считать человека виновным до тех пор, пока он не докажет свою невиновность, казнить беременных женщин или детей, позволять пропаганду национальной, расовой или религиозной ненависти, отрицать за людьми брачного возраста право на вступление в брак или отрицать за меньшинствами право пользоваться своей собственной культурой, исповедовать свою религию или использовать свой язык. И хотя оговорки к определенным положениям статьи 14 могут допускаться, общая оговорка к праву на справедливое судебное разбирательство будет неприемлемой.

9. Применяя в более общем плане проверку соответствия объекту и целям Пакта, Комитет отмечает, что, например, оговорка к статье 1, отрицающая за народами право устанавливать свой политический статус и обеспечивать свое экономическое, социальное и культурное развитие, будет несовместима с объектом и целями Пакта. В равной степени оговорка к обязательству уважать и обеспечивать права и делать это на недискриминационной основе (статья 2 (1)) не будет приемлемой. Не может также какое-либо государство резервировать за собой право не принимать необходимых шагов на национальном уровне для осуществления прав, содержащихся в Пакте (статья 2 (2)).

10. Комитет более подробно рассмотрел вопрос о том, могут ли определенные категории оговорок противоречить "объекту и целям". В частности, следует рассмотреть вопрос о том, являются ли оговорки к положениям Пакта, не допускающим отступлений, совместимыми с его объектом и целью. Хотя в Пакте не устанавливается степень важности прав, действие определенных прав не может быть приостановлено даже во время чрезвычайного положения в государстве. Этим подчеркивается огромная важность прав, не допускающих отступлений. Однако не всем правам, имеющим первостепенное значение, например правам в статьях 9 и 27 Пакта, в действительности был придан характер прав, не допускающих отступлений. Одна из причин, почему определенные права становятся правами, не допускающими отступлений, состоит в том, что приостановление их действия не имеет значения для законного контроля за чрезвычайным положением в стране (например, недопущение тюремного заключения за долги). Другая причина заключается в том, что отступление в действительности может оказаться невозможным (как, например, свобода совести). В то же время некоторые положения не допускают отступлений именно потому, что без них не было бы верховенства права. К этой категории относится оговорка к положениям статьи 4, в которой точно устанавливается баланс между интересами государства и правами личности в период чрезвычайного положения. А некоторые не допускающие отступления права, к которым в

любом случае не может быть сделана оговорка из-за их статуса как императивных норм, также носят этот характер - примером является запрещение пыток и произвольного лишения жизни³. Хотя не существует автоматической связи между оговорками к положениям, не допускающим отступлений, и оговорками, которые умаляют объект и цель Пакта, на государстве лежит тяжелое бремя доказать необходимость такой оговорки.

11. Пакт состоит не только из конкретных прав, но и из важных подкрепляющих гарантий. Эти гарантии образуют необходимые рамки обеспечения прав, закрепленных в Пакте, и они, таким образом, являются весьма важными для его объекта и цели. Некоторые действуют на национальном уровне, а другие - на международном. Оговорки, направленные на ликвидацию этих гарантий, являются, таким образом, неприемлемыми. Так, например, государство не может сделать оговорку к пункту 3 статьи 2 Пакта, указывающую на то, что оно намерено не предоставлять никаких средств правовой защиты в случае нарушений прав человека. Подобного рода гарантии составляют неотъемлемую часть структуры Пакта и подчеркивают его действенность. Для более эффективного достижения его объявленных целей Пакт предусматривает также наблюдательную роль Комитета. Оговорки, предназначенные для того чтобы обойти этот важный элемент в механизме Пакта, который также направлен на обеспечение осуществления прав, являются также не совместимыми с его объектом и целью. Государство не может зарезервировать за собой право не представлять доклад для рассмотрения его Комитетом. Роль Комитета по Пакту, будь то на основании статьи 40 или же на основании положений факультативных протоколов, неизменно включает в себя толкование положений Пакта и развитие юриспруденции. Соответственно любая оговорка, которая не признает компетенцию Комитета толковать требования любых положений Пакта, также будет противоречить объекту и цели этого договора.

12. Цель Пакта заключается в том, чтобы обеспечить содержащиеся в нем права для всех лиц, находящихся под юрисдикцией государства-участника. Для достижения этой цели необходимо выполнить определенные сопутствующие требования. Может оказаться необходимым внести соответствующие изменения в национальное законодательство, с тем чтобы оно отражало требования Пакта; механизмы внутри страны должны будут обеспечивать осуществление предусмотренных Пактом прав на местном уровне. Оговорки зачастую вскрывают тенденцию, свидетельствующую о нежелании государств изменять какой-либо конкретный закон. Подчас эта тенденция возводится в ранг общей политики. Особую озабоченность вызывают сформулированные в общих чертах оговорки, по существу делающие неэффективными все закрепленные в Пакте права, осуществление которых потребовало бы каких-либо изменений национального законодательства с целью обеспечения выполнения обязательств по Пакту. Таким образом, фактически не принимаются международно признанные права и обязательства. А с учетом отсутствия положений, дающих возможность возбуждать в национальных судах дела для обеспечения осуществления прав, закрепленных в Пакте, и, кроме того, из-за невозможности подавать индивидуальные жалобы в Комитет на основании Первого факультативного протокола, все основные элементы гарантий, предусмотренных в Пакте, перестают действовать.

13. Возникает вопрос о том, допустимы ли оговорки на основании первого Факультативного протокола, и если да, то может ли какая-либо такая оговорка противоречить объекту и цели Пакта или самого первого Факультативного протокола. Вполне ясно, что первый Факультативный протокол сам по себе является международным договором, отличным от Пакта, но тесно связанным с ним. Его объектом и целью является признание компетенции Комитета получать и рассматривать сообщения от отдельных лиц, которые заявляют, что они являются жертвами нарушения государством-участником каких-либо прав, предусмотренных в Пакте. Государства признают основные права индивидуумов со ссылкой на Пакт, а не на первый Факультативный протокол. Функция первого Факультативного протокола заключается в том, что он допускает рассмотрение Комитетом жалоб, касающихся этих прав. Следовательно, оговорка к обязательству государства уважать и обеспечивать какое-либо право, содержащееся в Пакте, сделанная на основании первого Факультативного протокола, если она не была сделана ранее в отношении тех же прав на основании Пакта, не влияет на обязанность государства соблюдать свое основное обязательство. Оговорка к Пакту не может быть сделана через посредство Факультативного протокола, однако такая оговорка будет действенной в том плане, что она не будет позволять проверять в Комитете выполнение государством этого обязательства в соответствии с первым Факультативным протоколом. Поскольку объект и цель первого Факультативного протокола заключаются в том, чтобы дать возможность проверять в Комитете осуществление прав, которые государство обязано обеспечивать в соответствии с Пактом, то оговорка, направленная на то, чтобы не допустить этого, будет противоречить объекту и цели первого Факультативного протокола, хотя и не Пакта. Оговорка к основному обязательству, сделанная впервые на основании первого Факультативного протокола, будет, по-видимому, отражать намерение соответствующего государства не дать Комитету возможности выразить свое мнение относительно той или иной статьи Пакта в каждом отдельном случае.

14. Комитет считает, что оговорки, касающиеся требуемых процедур по первому Факультативному протоколу, не будут совместимы с его объектом и целью. Комитет должен осуществлять контроль за своими собственными процедурами, как это указано в Факультативном протоколе и правилах процедуры Комитета. Однако оговорки подразумевают ограничение компетенции Комитета деяниями и событиями, происходящими после вступления в силу первого Факультативного протокола для соответствующего государства. По мнению Комитета, указанное не является оговоркой, а чаще всего представляет собой заявление, не противоречащее его обычной компетенции *ratione temporis*. В то же время Комитет настаивает на своей компетенции даже перед лицом таких заявлений или соображений, когда события или деяния, происшедшие до даты вступления в силу первого Факультативного протокола, продолжают иметь последствия для прав жертвы после этой даты. Были сделаны оговорки, которые по существу приносят дополнительное основание для неприемлемости, согласно пункту 2 статьи 5, путем запрещения рассмотрения сообщения в тех случаях, когда один и тот же вопрос уже рассматривается в соответствии с другой сравнимой процедурой. Поскольку основным обязательством является обеспечение рассмотрения вопроса о правах человека индивидуумов независимой третьей стороной, то, по мнению Комитета, такая оговорка не нарушает объект и цель первого Факультативного протокола, если юридическое право и основной предмет являются идентичными по Пакту и по другому международному договору.

15. Основная цель второго Факультативного протокола состоит в том, чтобы расширить рамки основных обязательств, принятых по Пакту, в том плане, в каком они касаются права на жизнь, посредством отмены смертной казни и запрещения вынесения смертных приговоров⁴. В этом Протоколе есть отдельное положение, касающееся оговорок, в котором говорится о том, что допускается. В пункте 1 статьи 2 предусматривается, что допускается лишь одна категория оговорок, а именно оговорка, которая резервирует право применять смертную казнь в военное время после признания вины в совершении в военное время наиболее тяжких преступлений военного характера. Государства-участники, которые желают воспользоваться такой оговоркой, должны выполнить два процедурных обязательства. Пункт 1 статьи 2 обязует такое государство сообщить Генеральному секретарю в момент ратификации или присоединения о соответствующих положениях своего национального законодательства, применяемого в военное время. Это положение явно направлено на достижение конкретизации и транспарентности, и, по мнению Комитета, упомянутая оговорка, не сопровождаемая такой информацией, не будет иметь юридической силы. Пункт 3 статьи 2 обязует государство, делающее такую оговорку, уведомить Генерального секретаря о начале или прекращении состояния войны применительно к своей территории. По мнению Комитета, ни одно государство не может прибегнуть к такой оговорке (а именно считать смертную казнь во время войны законной), если оно не выполнило процедурное требование пункта 3 статьи 2.

16. Комитет считает важным установить, какой именно орган имеет законные полномочия давать определения относительно оговорок к договорам о правах человека. Что касается международных договоров в целом, то Международный Суд указал в деле об оговорках к Конвенции о геноциде (1951), что государство, которое выдвинуло возражение против какой-либо оговорки на том основании, что она не совместима с объектом и целью договора, может посредством возражения считать этот договор недействительным в отношении между ним и государством, сделавшим оговорку. В пункте 4 статьи 20 Венской конвенции о праве договоров 1969 года содержатся положения, наиболее подходящие к рассматриваемому вопросу о принятии и возражении против оговорок. В этом пункте предусматривается возможность государства возражать против оговорки, сделанной другим государством. В статье 21 говорится о юридических последствиях возражений со стороны государств против оговорок, сделанных другими государствами. Прежде всего оговорка прекращает действие положения, в связи с которым она сделана, в отношении между государством, сделавшим оговорку, и другими государствами; и возражение против оговорки означает, что оговорка действует в отношении между государством, сделавшим оговорку, и государством, возразившим против нее, только в той ее части, против которой не выдвинуто возражение.

17. Как указывалось выше, определение оговорок, а также проверка предмета и цели в отсутствие других конкретных положений приводятся в Венской конвенции о праве международных договоров. Однако Комитет полагает, что ее положения относительно роли возражений государств в связи с оговорками являются неприемлемыми для решения проблемы оговорок к договорам о правах человека. Такие договоры, и особенно Пакт, не представляют собой обмена взаимными обязательствами между государствами. Они касаются наделения людей правами. Принцип межгосударственной взаимности не может применяться, за исключением, возможно, ограниченного контекста оговорок к заявлениям относительно компетенции Комитета в соответствии со статьей 41. И, поскольку классические нормы, касающиеся оговорок, являются столь неприемлемыми для Пакта,

государства зачастую не проявляют никакого юридического интереса к оговоркам или не ощущают потребности возражать против них. Отсутствие возражений не дает возможности предположить, что та или иная оговорка совместима или несовместима с объектом и целями Пакта. Возражения являются случайными, выдвигаются одними государствами и не выдвигаются другими, не всегда конкретно обосновываются; когда выдвигается возражение, оно часто не конкретизирует юридическое последствие, а иногда даже указывает, что возражающая сторона, тем не менее, не рассматривает Пакт как не действующий в отношениях между соответствующими сторонами. Короче говоря, общий их характер является столь неясным, что нельзя с уверенностью предположить, что не выдвигающее возражений государство считает данную оговорку приемлемой. По мнению Комитета, учитывая особые характеристики Пакта как договора о правах человека, открытым остается вопрос о том, какие последствия имеют оговорки для отношений между самими государствами. Однако возражение на оговорку со стороны государств может служить для Комитета важным указанием при толковании вопроса о ее совместимости с объектом и целями Пакта.

18. Комитету необходимо установить, совместима ли та или иная конкретная оговорка с объектом и целью Пакта. Как указывалось выше, отчасти это объясняется тем, что такая задача для государств-участников является неподходящей, поскольку она связана с договорами о правах человека, а отчасти тем, что в ходе осуществления своих функций Комитет не может избежать этой задачи. Для того чтобы определить рамки своих обязанностей рассматривать вопрос о выполнении государством обязательств на основании статьи 40 или рассматривать сообщение в соответствии с первым Факультативным протоколом, Комитету неизбежно приходится высказывать мнение по вопросу о совместимости той или иной оговорки с объектом и целью Пакта и с общим международным правом. Ввиду особого характера договора о правах человека совместимость оговорки с объектом и целями Пакта должна устанавливаться объективно путем ссылок на юридический принцип, и Комитет вполне способен выполнить эту задачу. Последствие неприемлемой оговорки обычно не состоит в том, что Пакт вовсе не будет действовать для стороны, сделавшей оговорку. Скорее, такая оговорка будет отделимой в том смысле, что Пакт будет действовать для стороны, сделавшей оговорку, без действия самой оговорки.

19. Оговорки должны быть конкретными и транспарентными, с тем чтобы для Комитета, для тех, кто находится под юрисдикцией государства, сделавшего оговорку, и других государств-участников было ясно, какие обязательства по соблюдению прав человека были приняты, а какие нет. Таким образом, оговорки не могут носить общего характера, а должны относиться к конкретному положению Пакта и точно указывать сферу своего действия по отношению к этому положению. При рассмотрении вопроса о совместимости возможных оговорок с объектом и целью Пакта государства должны также принимать во внимание совокупный эффект той или иной группы оговорок, а также последствия каждой оговорки для целостности Пакта, сохранение которой остается основной задачей. Государства не должны делать великое множество оговорок, иначе окажется, что они в действительности приняли ограниченное число обязательств по правам человека, а не сам Пакт как таковой. С тем чтобы оговорки не представляли собой постоянное препятствие на пути обеспечения международных стандартов по правам человека, они не должны систематически ограничивать принятые обязательства только теми, которые в настоящее время существуют во внутригосударственных правовых

нормах, имеющих менее обязательную силу. Кроме того, толковательные заявления или оговорки также не должны использоваться для лишения обязательств по Пакту их собственного смысла путем объявления их идентичными или принятия их при непременном условии, что они являются идентичными действующим положениям национального законодательства. Государства не должны посредством оговорок или толковательных заявлений пытаться установить, что смысл того или иного положения Пакта является таким же, какой был определен руководящим подразделением какого-либо другого международного договорного органа.

20. Государствам следует учредить процедуры, обеспечивающие, что все оговорки были совместимы с объектом и целями Пакта. Целесообразно, чтобы государство, делающее оговорку, указывало в точных формулировках внутреннее законодательство или практику, которые, по его мнению, являются несовместимыми с обязательством, предусмотренным по Пакту, в отношении которого делается оговорка; кроме того, оно должно указать срок, который ему требуется для приведения своего законодательства и практики в соответствие с Пактом, или объяснить, почему оно не будет готово привести свое законодательство и практику в соответствие с Пактом. Государства также должны обеспечить периодическое рассмотрение вопроса о необходимости сохранения оговорок с учетом любых замечаний и рекомендаций, сделанных Комитетом в ходе рассмотрения их докладов. При первой же возможности оговорки должны сниматься. В докладах Комитету должна содержаться информация о том, какие действия предприняты по вопросу о пересмотре или снятии оговорок.

Примечания

¹ Статья 2 (1) d) Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года.

² Хотя Венская Конвенция о праве международных договоров была заключена в 1969 году и вступила в силу в 1980 году, т.е. после вступления в силу Пакта, ее положения отражают общее международное право по этому вопросу, которое уже было закреплено Международным Судом в 1951 году в его заключении по *делу об оговорках к Конвенции о геноциде*.

³ Оговорки были сделаны как к статье 6, так и к статье 7, хотя и не в формулировках, которые резервируют право на пытки или произвольное лишение человека жизни.

⁴ Компетенция Комитета в отношении этого расширенного обязательства предусмотрена по статье 5, которая сама подпадает под определенную оговорку в том плане, что автоматическое предоставление этой компетенции может быть зарезервировано посредством заявления об обратном в момент ратификации или присоединения.

Пятьдесят седьмая сессия (1996 год)^{1, 2}

Замечание общего порядка № 25 - Статья 25 (участие в ведении государственных дел и право голосовать)

1. Статья 25 Пакта признает и защищает право каждого гражданина принимать участие в ведении государственных дел, голосовать и быть избранным и допускаться к государственной службе. Независимо от того, какая в стране действует конституция или