



Генеральная Ассамблея

Пятьдесят шестая сессия

Официальные отчеты

Distr.: General
29 August 2002
Russian
Original: English

Шестой комитет

Краткий отчет о 21-м заседании,

состоявшемся в Центральных учреждениях, Нью-Йорк, во вторник, 6 ноября 2001 года, в 15 ч. 00 м.

Председатель: г-н Лелон. (Гаити)

Содержание

Пункт 162 повестки дня: Доклад Комиссии международного права о работе ее пятьдесят третьей сессии (*продолжение*)

В настоящий отчет могут вноситься поправки. Поправки должны направляться за подписью одного из членов соответствующей делегации *в течение одной недели после даты издания* на имя начальника Секции редактирования официальных отчетов, комната DC2-750 (Chief, Official Records Editing Section, room DC2-750, 2 United Nations Plaza).

Поправки будут изданы после окончания сессии в отдельном для каждого комитета документе, содержащем только исправления.

Заседание открывается в 15 ч. 15 м.

Пункт 162 повестки дня: Доклад Комиссии международного права о работе ее пятьдесят третьей сессии (продолжение) (A/56/10 и Corr.1)

1. **Г-н Прандлер** (Венгрия), касаясь темы «Оговорки к международным договорам», говорит, что его делегация удовлетворена тем, что Специальный докладчик Комиссии международного права продолжает идти к своей цели, заключающейся в подготовке руководства по практике к оговоркам и заявлениям о толковании, которое призвано систематизировать сложившуюся практику государств и международных организаций. Оговорки, бесспорно, являются полезными орудием, поскольку могут способствовать тому, чтобы государства становились участниками многосторонних договоров и тем самым содействовать общему признанию международно-правовых норм.

2. Его делегация приветствует принятие 12 проектов основных положений и подтверждает, что они должны охватывать как государства, так и международные организации; такой подход отражает возрастающую роль международных организаций в нормотворческом процессе, и эту тенденцию необходимо поощрять.

3. Его делегация может согласиться с содержанием большинства проектов основных положений и комментариев к ним. Она поддерживает режим, который позволит укрепить целостность договоров и принцип *pacta sunt servanda*. Она согласна с тем, что руководство должно включать условные заявления о толковании; причем они должны быть подчинены тому же правовому режиму, что и оговорки. По-видимому, потребуется только одно общее основное положение, как это предлагается в пункте 123 доклада.

4. Что касается последующего формулирования оговорок, то в руководстве нашла свое отражение формирующаяся практика государств и международных организаций, в том числе практика, которой следует Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций. Поскольку этот вопрос не охватывается Венской конвенцией о праве международных договоров, принятый Специальным докладчиком ограничительный подход является приемлемым. По мнению его делегации, последующее формулирование оговорок должно быть разрешено

лишь в виде исключения к правилу и лишь в том случае, если государства-участники такие оговорки принимают.

5. Венгрия является депозитарием лишь нескольких многосторонних договоров. Его делегация разделяет мнение о том, что депозитарий должен добросовестно выполнять свою роль, которая главным образом носит административный характер, и не пытаться оказывать влияние или предпринимать мнения государств-участников по вопросам, которые могут быть ими подняты.

6. Его делегация поддерживает мнение о том, что международное сообщество не может допускать оговорок к договорам о правах человека, если они идут вразрез с главными целями и принципами этих договоров. Она хотела бы получить больше информации о деятельности Комиссии по правам человека и Подкомиссии по поощрению и защите прав человека в области договоров по правам человека, а также взаимосвязи такой деятельности с работой Комиссии, и надеется, что эти вопросы найдут свое отражение в следующем докладе.

7. **Г-жа Даскалопулу-Ливада** (Греция) говорит, что Комиссии достигла определенного прогресса в работе над темой «Дипломатическая защита». Однако, что касается статьи 9, то, по мнению ее делегации, принятый Специальным докладчиком подход не является оптимальным. Вместо этого следовало бы закрепить традиционную норму, которая была подтверждена практикой государств и конвенционными текстами; существующие законные опасения можно было бы учесть путем установления изъятий из этой нормы в контексте прогрессивного развития. Такие исключения могли бы задействоваться в случаях недобровольного изменения гражданства, в частности в ситуации правопреемства государств, когда гражданство присваивается непосредственно и *ipso jure* законом, а также в других случаях, включая брак и усыновление.

8. В традиционной норме учтено замечание о том, что необходимо не допускать злоупотребления со стороны лиц или государств, пытающихся заниматься поиском удобного суда, и отражена идея, согласно которой посредством дипломатической защиты государство подтверждает свои собственные права. Хотя такой подход не в полной мере соответствует интересам отдельных лиц в контексте прав человека, эти права охраняются другими способами

и посредством других средств, в том числе права граждан подавать заявления на основании правозащитной конвенции, которое вообще не связано с институтом гражданства. К тому же соединение понятий дипломатической защиты и прав человека и утрата четкости в плане их разграничения не соответствуют интересам международного права и в конечном счете отдельных граждан.

9. Эти замечания касаются пункта 1 статьи 9 и также применимы к пункту 2, касающемуся передачи претензий — концепции, к которой ее делегация подходит весьма осторожно. С учетом подхода ее делегации к обоим пунктам пункт 3 практически утрачивает свое значение; однако его необходимо сохранить для случаев, когда происходит недобровольное изменение гражданства. В пункте 4 содержится полезное напоминание об обязательстве воздерживаться от принятия внутреннего законодательства, которое бы сковывало необходимость осуществления дипломатической защиты.

10. В статье 10 отражена известная норма международного права. Однако пункт 1 следует изменить, включив в него критерий эффективности, который имеет принципиально важное значение и неизменно применялся в правозащитных конвенциях, в том числе в Европейской конвенции о правах человека. Пункт 2 в целом приемлем; выражение «суды или административные суды или органы власти, будь то обычные или специальные» является достаточно четким для удовлетворения возникающих потребностей.

11. В статье 11 оба предложенных критерия для определения того, были ли исчерпаны местные средства защиты (при том, что они должны применяться альтернативно, а не совместно), надлежащим образом удовлетворяют требования этой статьи; вопрос о том, применять ли эти параметры или критерии, будет решать судья. В этом смысле нет нужды приводить какие-либо примеры.

12. По теме «Односторонние акты государств» существенного прогресса достигнуто не было. Ее делегация считает, что Комиссии следует сосредоточить свое внимание на актах, образующих автономный источник международного права, когда односторонний акт представляет собой имеющие обязательную силу обязательства по отношению к другому государству или государствам или по отношению к международному сообществу в целом. Хотя

такие акты не очень распространены, они должны быть урегулированы в интересах правовой определенности. Вследствие этого Комиссии следует рассмотреть односторонние акты, которые связаны с договором или нормой международного обычного права, или же институциональные акты международных организаций.

13. Что касается толкования односторонних актов, то ее делегация не убеждена в том, что проведение практически полной параллели со статьями 31 и 32 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года является уместным, поскольку односторонние акты в значительной степени отличаются от письменных соглашений, о которых говорится в этой Конвенции. Отправной точкой должны быть потребности в плане толкования самих односторонних актов, после чего надлежит исследовать вопрос о том, удовлетворяют ли эти потребности надлежащим образом соответствующие нормы Конвенции.

14. **Г-н Динстейн** (Израиль), касаясь темы «Оговорки к международным договорам», говорит, что его делегация обеспокоена тенденцией отождествления заявлений о толковании и оговорок; она полагает, что эти две категории должны по-прежнему существовать отдельно. Оговорка представляет собой официальный шаг, которым государство пытается исключить или изменить правовые последствия определенного договорного положения в его применении к этому государству, а заявление о толковании лишь уточняет значение или сферу применения, придаваемые каким-либо государством какому-либо договорному положению. Оговорка является обязательным условием для согласия государства на обязательность договора, и, если она принимается другими договаривающимися сторонами, становится взаимобязывающей; заявление о толковании, как правило, не требует каких-либо действий со стороны других договаривающихся сторон.

Имеются также различия между официальной оговоркой и заявлением о толковании в плане того, когда и в какой форме они могут быть сформулированы. Еще одно коренное отличие заключается в том, что, если оговорка принимается и она совместима с объектом и целью договора, она должна считаться неотъемлемой частью договора в отношениях между заявляющим оговорку государством и принимающими ее сторонами; заявление же о толковании представляет собой лишь способ уточне-

ния, относящийся к толкованию или сфере действия договора. В этой связи его делегация полагает, что заявления о толковании не должны регулироваться теми же нормами, что и оговорки к договорам.

15. По вопросу о роли депозитария договора в общении оговорок его делегация придерживается мнения о том, что объем функций депозитария не должен выходить за рамки положений Венской конвенции о праве международных договоров и что лишь государства и международные организации, являющиеся договаривающимися сторонами договора, должны решать вопрос о том, является ли конкретное заявление или документ оговоркой и является ли такая оговорка допустимой.

16. Что касается темы «Дипломатическая защита», то в представленных Специальным докладчиком первых двух докладах затронуты два ключевых вопроса: длящееся гражданство и исчерпание местных средств защиты.

17. Нормы, регулирующие длящееся гражданство в соответствии с международным обычным правом, сомнений не вызывают. Есть и сложившиеся прецеденты в отношении того, что дипломатическая защита, как правило, может осуществляться лишь от имени гражданина государства истца и что связь в виде гражданства должна существовать с первого до последнего момента рассмотрения международной претензии.

18. Оригинальное предложение Специального докладчика в статье 9 является отходом от международного обычного права в случаях, когда в отношении потерпевшего осуществляется добросовестное изменение гражданства, с тем чтобы позволить новому государству гражданства осуществлять дипломатическую защиту, при условии, что государство первоначального гражданства еще этого не сделало. Эта мысль была справедливо подвергнута критике со стороны большинства членов Комиссии в силу двух обстоятельств: во-первых, это позволит заниматься поиском удобного суда, иными словами это позволит потерпевшему пытаться приобрести новое гражданство, с тем чтобы повысить шансы успешного рассмотрения претензии; во-вторых, это будет противоречить базовой концепции дипломатической защиты, в соответствии с которой право на предъявление международной претензии против потерпевшего государства принадлежит государству гражданства, а не потерпевшему лицу. Поскольку

с точки зрения международного обычного права государство гражданства подтверждает свое собственное право на предъявление претензии, потерпевшему всегда отказывалось в праве на отказ от претензии или определение того, каким образом она должна предъявляться. Если потерпевший не в состоянии произвести отказ, то неясно, почему он должен обладать правомочием переносить свою претензию вместе с собой в новое государство гражданства. Неясно также и то, каким образом это новое государство может заявлять, что оно является потерпевшим, когда оно не имело никакого отношения к первоначальному ущербу в момент его причинения.

19. Вместе с тем его делегация считает, что Комиссии лучше бы было рассмотреть более скромную альтернативу, упоминаемую Специальным докладчиком, а именно сохранение обычной нормы при условии принятия исключений в случае недобровольного изменения гражданства. В отличие от добровольного изменения гражданства, при котором возникают опасения в злоупотреблении, недобровольное изменение происходит без чьей-либо вины, и здравый смысл, а также справедливость требуют того, чтобы общая норма относительно длящегося гражданства была смягчена. Здесь возможны по сути два сценария: исчезновение государства первоначального гражданства и смерть соответствующего лица. В первом случае, когда государство первоначального гражданства прекращает существовать, государство-преемник вполне законно могло бы взять на себя право продолжать поддерживать претензию, осуществляя дипломатическую защиту соответствующего лица. Во втором случае, когда соответствующее лицо умирает, а его наследники являются иностранцами, обычная норма просто не логична. Поскольку право государства первоначального гражданства возникает в момент причинения вреда, он не понимает, почему на нем должна отрицательно сказываться последующая смерть потерпевшего лица. Недобровольное изменение гражданства не должно умалять право, принадлежащее государству-истцу.

20. Что касается нормы об исчерпании местных средств защиты, то она обусловлена неоспоримостью международного обычного права. Единственным возможным критическим замечанием в отношении статьи 10 является то, что эта норма, которая формировалась в прецедентном праве в течение

долгое время, имеет целый ряд конкретных применений, которые прямо не отражены в тексте. Видимо было бы целесообразно более четко отразить такие практические проблемы, как обжалование и другие имеющиеся способы пересмотра решения в рамках национальной системы, потенциально фатальные последствия невызова определенных важных свидетелей и необходимость использования всех процессуальных возможностей, имеющих принципиально важное значение для успешного исхода дела.

21. Статья 11 связана с важным вопросом, который впервые возник в материалах Израиля при рассмотрении Международным Судом дела о *воздушном инциденте от 27 июля 1955 года*. Позиция его правительства неизменно заключалась в том, что при наличии вреда, как прямого, так и косвенного, необходимо изучить составные элементы и рассматривать инцидент в целом на основе преобладающего элемента. Если преобладающим элементом претензии является причинение вреда гражданину, в связи с чем возникает основание для дипломатической защиты, то исчерпание местных средств защиты является необходимым. И наоборот, если преобладающим элементом претензии является причинение прямого вреда государству, то исчерпание местных средств защиты прекращает быть необходимым условием.

22. Что касается главы VIII доклада, то было бы целесообразно провести разграничение между формами односторонних актов государств и их последствиями. Применительно к форме можно было бы выделить четыре категории: 1) конкретное обращение к конкретным адресатам; 2) общие декларации или заявления, сделанные *in rem* et *in personam*; 3) действие, сопровождаемое любым заявлением или декларацией, например начало боевых действий; и 4) молчание, равнозначное согласию. Поскольку Специальный докладчик посвятил много времени анализу значения молчания, то можно добавить, что молчание имеет правовые последствия только в ситуациях, когда государство знало об определенном событии или претензии со стороны другого государства и тем не менее решило не говорить и не делать что-либо посредством своевременного ответа. При определенных обстоятельствах решение этого государства не принимать никаких мер само по себе является мерой.

23. Что касается последствий односторонних актов, то существует целый ряд возможностей. Видимо, было бы достаточно назвать 10 вариантов: 1) принятие на себя международно-правового обязательства, например путем признания юрисдикции Международного Суда обязательной; 2) прекращение международно-правового обязательства, например путем расторжения договора; 3) заявление о наличии права, например путем отстаивания определенной морской линии, разграничивающей континентальный шельф; 4) отказ от права, например путем разрешения иностранному государству привлечь к ответственности аккредитованного дипломатического агента; 5) осуществление права, например путем объявления иностранного дипломата персоной *non-grata*; 6) создание нового положения, например объявление войны или нейтралитета; 7) прекращение такого положения; 8) признание нового государства или правительства; 9) толкование собственной позиции государства по отношению к его обязательствам и правам; и 10) протест против актов другого государства.

24. Как отметила Комиссия, все эти последствия, естественно, зависят от действительности односторонних актов государств. Акты, которые не действительны в соответствии с международным правом, не имеют силы и не порождают никаких последствий. Следует отметить также еще одну точку зрения, согласно которой одностороннее заявление государства часто не является связывающим само по себе. И все же в связи с таким заявлением возникает состояние эстоппеля, в силу которого государство впоследствии лишается возможности действовать каким-либо образом, не совместимым со сделанным заявлением. Вопрос об эстоппеле заслуживает рассмотрения до того, как Комиссия завершит изучение односторонних актов государств.

25. В своем четвертом докладе Специальный докладчик отметил ключевой вопрос о толковании односторонних актов государств. В этом кроется суть проблемы, особенно в том случае, когда заявляют, что государства через одностороннее заявление взяли на себя обязательное для исполнения обязательство. Толкование односторонних заявлений государств должно осуществляться с осторожностью, и вывод о том, что государство в одностороннем порядке приняло на себя обязательное для исполнения обязательство, в полной мере зависит от четкого выяснения того, что именно таковым было намере-

ние государства, сделавшего заявления. Часто одностороннее заявление лучше читать совместно с какими-то дополнительными заявлениями, сделанными другими государствами и предполагающими, что международное соглашение было достигнуто.

26. Важно помнить о том, что обязательное одностороннее заявление имеет куда больше последствий, чем договор. Как правило, государство может расторгнуть договор, а эффективного способа ликвидировать обязательное одностороннее заявление не существует. В силу всех этих причин его делегация решительно поддерживает предложение Специального докладчика применять к односторонним заявлениям принципы толкования, содержащиеся в статьях 31 и 32 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года.

27. **Г-н Пелле** (Специальный докладчик по вопросу об оговорках к международным договорам) выражает признательность членам Комитета за продолжение практики, начатой в 1997 году, когда он был председателем Комиссии, заключающейся в приглашении специальных докладчиков, находящихся в Нью-Йорке во время сессий Генеральной Ассамблеи, для выступления в Комитете, с тем чтобы они могли сообщить, какие выводы они делают из обсуждений. Хотя этот шаг и представляет собой реальный прогресс, он, тем не менее, полагает, что достигнутые результаты являются менее чем убедительными. Во всех случаях, когда он участвовал в обсуждениях в Комитете, он обнаруживал, что они носят крайне официальный и даже формальный характер, в связи с чем у него возникает вопрос, нельзя ли предусмотреть более свободный обмен мнениями между представителями правительств и членами Комиссии, при условии, что последние будут выполнять свою роль независимых экспертов.

28. Бесспорно, подлинное обсуждение будет целесообразно лишь в том случае, если оно будет носить перспективный характер. Государства практически неизменно реагируют на проекты, которые уже были приняты и к которым Комиссия вернется лишь во втором чтении, обычно несколько лет спустя. Единственным способом улучшения такого положения является проведение всеобъемлющей реформы методов работы как Комитета, так и Комиссии, и над этим следует подумать. Комиссии было бы куда полезнее иметь представление об общем настроении членов Комитета до принятия какого-либо проекта, а не после его принятия.

29. Несмотря на эти критические замечания он с большим интересом выслушал комментарии государств по теме «Оговорки к международным договорам». Хотя невозможно сразу сделать какие-то выводы, комментарии свидетельствуют о тенденциях, которые могут повлиять на будущую работу Комиссии по теме оговорок. Были внесены полезные предложения, хотя иногда критические замечания в отношении проектов основных положений, как представляется, были основаны на ложном толковании. Поскольку он не хотел бы монополизировать обсуждение, он ограничится лишь ответом на замечания государств по трем вопросам, поднятым Комиссией в пунктах 20–24 ее доклада.

30. Насколько можно судить, правительства практически единодушно высказали мнение о том, что роль депозитария в отношении оговорок должна соответствовать его роли в соответствии со статьями 77 и 78 Венской конвенции о праве международных договоров. Хотя он не может предвидеть, какое решение примет Комиссия в этом отношении, он намерен, если опять же он останется Специальным докладчиком в следующем году, продолжить в этом духе обсуждение данной темы.

31. Что касается условных заявлений о толковании, то обсуждения в Комитете также свидетельствуют о наличии четкой тенденции. Правительства — хотя есть исключения, заслуживающие внимания, — по всей видимости, убеждены в том, что нет нужды уделять целый ряд проектов основных положений этому вопросу. Такая позиция представляется разумной при одном условии, а именно: правила, применимые к условным заявлениям о толковании, окажутся такими же, что и правила, относящиеся к оговоркам. Насколько можно судить, пока это так и было, однако, поскольку последствия условных заявлений о толковании еще не известны, он предпочел бы занять выжидательную позицию. Необходимо определить, что действительно нет разницы между правовым режимом, относящимся к оговоркам, и правовым режимом, относящимся к условным заявлениям о толковании.

32. Наиболее спорным вопросом из тех, которые необходимо рассмотреть, по-прежнему является вопрос о последующем формулировании оговорок. Как и члены Комиссии, представители государств-участников в значительной степени разошлись по этому вопросу. За исключением одной делегации, которая изложила свои мнения в категорической

форме, ни одно правительство не поставило под сомнение то обстоятельство, что определенные оговорки формулируются впоследствии, сколь бы при-
скорбным для некоторых это ни казалось. Однако делегации разделились по вопросу о том, целесообразно ли включать в руководство по практике один или несколько проектов основных положений на эту тему, которые, по мнению некоторых делегаций, создают риск поощрения последующего формулирования оговорок.

33. Хотя он был одним из первых, кто согласился с тем, что такую практику поощрять не следует, его несколько покорило подход некоторых делегаций, ставших в позицию страуса и отказавшихся признать, что практика последующего формулирования оговорок существует. Все без исключения государства принимали участие в этой практике, и никто никогда против нее в принципе не протестовал. К тому же не подлежит сомнению то, что в результате этой практики были сформулированы оговорки, которые все государства решили рассматривать как законные. В этих обстоятельствах он не понимает, как делегации могут ставить под сомнение целесообразность отражения этой практики в руководстве по практике, конкретно для ее урегулирования и ограничения ее вредных последствий.

34. Как он отмечал ранее, он не смог сделать выводов из обсуждений в Комитете, поскольку Комиссия не может вновь начать в 2002 году обсуждение того, что она приняла в 2001 году. Обсуждение вскрыло недостатки существующего механизма сотрудничества между Комитетом и Комиссией, сотрудничества, которое слишком часто напоминает диалог глухих. Он выражает глубокое сожаление по поводу такого положения вещей.

35. **Председатель** выражает признательность Специальному докладчику за его ценную работу по теме «Оговорки к международным договорам».

Заседание закрывается в 16 ч. 15 м.