

# Недействительность оговорок к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод

*Зимненко Б.Л.\**

Как известно, под «оговоркой» понимается одностороннее заявление, сделанное государством или международной организацией в процессе заключения договора, имеющее целью изменить или исключить действие отдельных положений в отношении соответствующего государства и/или международной организации<sup>1</sup>. Основное назначение оговорки заключается в том, чтобы исключить или изменить юридическое действие определенных положений договора в их применении к данному государству или международной организации. Общеизвестно, что право делать оговорки относится прежде всего к многосторонним соглашениям.

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года в полном соответствии с обычными нормами международного права, нашедшими впоследствии закрепление в Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года, в статье 64 предусматривала: «1. Любое государство при подписании настоящей Конвенции или при сдаче на хранение 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. Настоящая статья не предусматривает оговорок общего характера. 2. Любая оговорка, сделанная в соответствии с положениями настоящей статьи, должна содержать краткое изложение соответствующего закона»<sup>2</sup>.

---

\* Зимненко Богдан Леонидович – к.ю.н., преподаватель Дипломатической академии МИД России, адвокат Московской городской коллегии адвокатов.

В настоящей статье приводятся примеры некоторых решений Европейского Суда по правам человека с официального сайта Суда: [www.dhcour.coe](http://www.dhcour.coe), раздел “Judgments and decisions”. Найти необходимое решение Суда можно с помощью поисковой системы «the Case-law collection(s) system», которая также находится на официальном сайте Европейского Суда.

<sup>1</sup> Лукашук И. И. Международное право. Особенная часть, М.: Бек, 1997. С. 68-69.

<sup>2</sup> В связи со вступлением в силу 1 ноября 1998 года Протокола № 11 к Европейской конвенции статья 64 была перенумерована в статью 57.

Таким образом, государство вправе сделать оговорки к тексту Европейской конвенции, одновременно отвечающие следующим требованиям. Во-первых, оговорка не должна носить общего характера, во-вторых, оговорка должна содержать краткое изложение соответствующего закона, и, в третьих, закон, на который ссылается государство в оговорке, должен действовать на территории государства-участника во время ратификации Конвенции.

На 1 января 2002 года в общей сложности 37 государств-участников сделали оговорки при ратификации Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней<sup>3</sup>.

Российская Федерация при ратификации Конвенции также сделала оговорку, согласно которой положения пунктов 3 и 4 статьи 5 Конвенции не препятствуют применению статей Уголовно-процессуального кодекса РСФСР от 27 октября 1960 года, регулирующих порядок ареста, содержания под стражей и задержания лиц, подозреваемых в совершении преступления. Указанная оговорка распространяется также на положения внутреннего законодательства России, регулирующие

---

<sup>3</sup> К Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года оговорки сделали 26 государств (Андорра, Австрия, Хорватия, Чешская Республика, Эстония, Финляндия, Франция, Германия, Венгрия, Ирландия, Лихтенштейн, Литва, Мальта, Молдова, Нидерланды, Норвегия, Португалия, Румыния, Россия, Сан-Марино, Словакия, Испания, Швейцария, Турция, Украина, Великобритания).

Оговорки к Протоколу № 1 были сделаны 22 государствами (Албания, Австрия, Болгария, Эстония, Франция, Германия, Греция, Ирландия, Латвия, Люксембург, Мальта, Молдова, Нидерланды, Португалия, Румыния, Россия, Сан-Марино, Испания, Швеция, Македония, Турция, Великобритания).

Оговорки к Протоколу № 2, 3, 5 были сделаны 3 государствами (Нидерланды, Греция, Германия).

Оговорки к Протоколу № 4 были сделаны 7 государствами (Австрия, Кипр, Франция, Германия, Ирландия, Италия, Нидерланды).

Оговорки к Протоколу № 6 были сделаны 6 государствами (Кипр, Германия, Нидерланды, Швейцария, Украина, Великобритания).

Оговорки к Протоколу № 7 были сделаны 10 государствами (Австрия, Дания, Франция, Германия, Италия, Люксембург, Нидерланды, Сан-Марино, Швеция, Швейцария).

Оговорки к Протоколу № 8 были сделаны 4 государствами (Германия, Ирландия, Нидерланды, Великобритания).

Оговорки к Протоколу № 9 были сделаны 2 государствами (Дания, Нидерланды).

Оговорки к Протоколу № 10 были сделаны 2 государствами (Нидерланды, Великобритания).

Оговорки к Протоколу № 11 были сделаны 3 государствами (Нидерланды, Испания, Великобритания).

Оговорка к Протоколу № 12 была сделана 1 государством (Грузия).

вопросы ареста с содержанием на гауптвахте в качестве меры дисциплинарного взыскания, налагаемого во внесудебном порядке на военнослужащих: солдат, матросов, сержантов, старшин, прапорщиков и мичманов.

Представляется, что изучение вопроса о признании Европейским судом недействительными оговорок к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод имеет не только теоретическое, но и практическое значение.

Надлежащим образом сделанная оговорка предоставляет государству возможность избежать ответственности в случае, если внутреннее законодательство не соответствует конвенционным положениям. Однако несоблюдение государством одного из требований, сформулированных в параграфах 1 и 2 статьи 57 Конвенции, дает основание Европейскому суду по правам человека признать оговорку недействительной, и таким образом государство теряет возможность сослаться на данную оговорку как на один из аргументов своей позиции по делу.

На 1 января 2002 года Европейский суд по правам человека рассмотрел по существу 16 дел, где непосредственно исследовался вопрос о действительности оговорок к тексту Конвенции и Протоколов. Предметом судебного исследования стали оговорки, сделанные Правительствами Австрии, Бельгии, Литвы, Турции, Швейцарии.

В настоящей статье автор рассмотрит некоторые решения, сформировавшие практику Европейского суда, касающуюся признания недействительными оговорок к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, как не соответствующих следующим требованиям: а) недопустимость оговорок общего характера; б) необходимость присутствия в оговорке краткого изложения закона, противоречащего конвенционным положениям; в) закон, на который государство ссылается в оговорке, должен действовать на территории соответствующего государства в момент принятия оговорки.

### **Недопустимость оговорок общего характера**

Европейский суд по правам человека неоднократно подчеркивал, что запрет на оговорки общего характера гарантирует государствам-участникам и конвенционным институтам возможность при рассмотрении дел установить четкое значение и объем сделанной оговорки. При формулировании оговорки государство не должно использовать неопределенные термины, а также термины, которые могут достаточно

широко толковаться, так как параграф 1 статьи 57 Конвенции требует четкости и ясности в отношении формулирования оговорки.

При ратификации Европейской конвенции Правительство Швейцарии сделало ряд оговорок, в одной из которых, применительно к параграфу 1 статьи 6 Конвенции, было заявлено, что «гарантия на справедливый суд при определении гражданских прав и обязанностей или при рассмотрении любого уголовного обвинения действует на территории Швейцарии до осуществления окончательного судебного контроля над актами и решениями публичных властей, касающимися гражданских прав и обязанностей, а также уголовного обвинения»<sup>4</sup>.

По делу *Belilos v. Switzerland* заявитель, обвиняемый в совершении уголовного правонарушения за участие в не санкционированной местными властями демонстрации, утверждал о нарушении права на справедливое судебное разбирательство как на федеральном, так и на кантональном уровнях.

При рассмотрении дела заявителя в Европейском суде возник спор в отношении того, носит ли вышеупомянутая оговорка, сделанная Правительством Швейцарии и касающаяся справедливого судебного разбирательства, общий характер.

Европейский суд в решении от 29 апреля 1988 года подчеркнул: «Оговорка общего характера означает, в частности, что она (оговорка) сформулирована посредством понятий и терминов, носящих достаточно неопределенный характер, использование которых не позволяет точно определить значение и объем данной оговорки. Слова «окончательный судебный контроль над актами и решениями публичных властей, касающимися гражданских прав и обязанностей, а также уголовного обвинения» не позволяют точно определить объем обязательств Швейцарии применительно к статье 6 Конвенции. Непонятно, в частности, какие споры включаются в оговорку, и, следовательно, на какие дела не распространяется статья 6 Конвенции. Данная оговорка может трактоваться по-разному, тогда как параграф 1 статьи 57 Конвенции требует принятия четких и ясных оговорок».<sup>5</sup> Оговорка, сделанная Швейцарией в нарушение статьи 57 Конвенции применительно к параграфу 1 статьи 6 (права на справедливое судебное разбирательство), носила общий характер, и поэтому в этой части была признана Судом недействительной. Правительство Швейцарии потеряло возможность

<sup>4</sup> <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/DeclareList.asp?NT=005&CM=&&DF>

<sup>5</sup> Series A № 132, параграф 55 решения от 29 апреля 1988 г.

сослаться на оговорку в этой части для осуществления защиты своих интересов по делу. Впоследствии Европейским судом было также признано нарушенным право заявителя на справедливый суд.

Следовательно, если оговорка носит общий характер, то есть сформулирована посредством неопределенных, двусмысленных понятий, то такая оговорка должна быть признана Судом недействительной как противоречащая параграфу 1 статьи 57 Конвенции.

### **Необходимость присутствия в оговорке краткого изложения закона, противоречащего конвенционным положениям**

Включение в оговорку краткого изложения закона не является простой формальностью, а представляет существенный момент, имеющий, в частности, международно-правовое значение.

В решении от 22 мая 1990 года по делу *Weber v. Switzerland* Суд подчеркнул, что «необходимость наличия краткого содержания закона, противоречащего конвенционным положениям, является гарантией для остальных государств – участников Конвенции и конвенционных органов, что оговорка в дальнейшем не будет шире трактоваться соответствующим государством. В любом случае наличие в оговорке краткого содержания закона не является чистой формальностью, а представляет собой существенный момент» (параграф 38 решения)<sup>6</sup>.

По вышеупомянутому делу *Belilos v. Switzerland* Европейский суд, рассматривая вопрос о действительности оговорки, касающейся права на справедливое судебное разбирательство, также обратил внимание на несоответствие этой оговорки параграфу 2 статьи 57 Конвенции. Суд, в частности, отметил, что «краткое и четкое изложение закона помогает другим государствам – участникам Конвенции принять данную оговорку или не согласиться с ней. Обязанность государства кратко изложить положения соответствующего национального закона необходима для того, чтобы другие государства-участники, а также конвенционные институты могли знать о содержании этих законов, противоречащих Конвенции. Объем конвенционных положений, применение которых государство желает ограничить посредством оговорки, является существенным моментом, так как чем шире объем положений, тем важнее включить в оговорку содержание соответствующего

<sup>6</sup> Series A № 177, параграф 38 решения от 22 мая 1990 г. <http://hudoc.echr.coe.int/Hudoc1doc/HEJUD/sift/214.txt>

щих положений внутригосударственного права. Упущения в настоящем деле, связанные с отсутствием в оговорке краткого содержания закона, не могут быть оправданы какими-либо трудностями практического характера»<sup>7</sup>.

Так как в оговорке, сделанной Правительством Швейцарии при ратификации Конвенции, отсутствовало, в частности, краткое содержание соответствующего закона, Европейский суд признал данную оговорку также недействительной как противоречащую параграфу 2 статьи 57 Конвенции.

По делу *Eisenstecken v. Austria* заявитель утверждал, что был лишен права на публичное рассмотрение дела при определении его гражданских прав и обязанностей, вытекающих из сделки, связанной с недвижимостью. Правительство Австрии для защиты своих интересов сослалось на оговорку, сделанную им при ратификации Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Согласно данной оговорке, «положения статьи 6 Конвенции будут применяться без ущерба принципам, регулирующим вопросы публичного рассмотрения дела и содержащимся в статье 90 Федеральной Конституции в редакции 1929 года»<sup>8</sup>.

В решении по этому делу от 3 октября 2000 года Суд обратил внимание на то обстоятельство, что «в нарушение параграфа 2 статьи 57 Конвенции оговорка, сделанная Правительством Австрии, не содержала краткого изложения закона, положения которого не соответствовали Конвенции. Буквальное толкование оговорки дает основания предположить, что Правительство Австрии намеревалось исключить из статьи 6 все процедуры, касающиеся рассмотрения гражданских и уголовных дел в обычных судах, а также в квазисудебных органах, в той мере, в которой отдельными национальными законами разрешалось бы непубличное разбирательство дела. Однако оговорка, относящаяся к конституционным положениям, не предусматривающим исчерпывающий перечень категорий дел, рассмотрение которых допускается при отсутствии публичного разбирательства, не может служить достаточной гарантией того, что в последующем Правительство Австрии не будет более широко истолковывать данную оговорку» (параграф 29 решения)<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Series A № 132, параграфы 58-59 решения от 29 апреля 1988 г.

<sup>8</sup> <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/DeclareList.asp?NT=005&CM=&&DF>

<sup>9</sup> <http://hudoc.echr.coe.int/Hudoc1doc2/HEJUD/200109>

В связи с тем, что оговорка, сделанная Правительством Австрии при ратификации Конвенции, не содержала краткого изложения национального закона, положения которого противоречили Конвенции, Европейский суд признал указанную оговорку недействительной как не соответствующую параграфу 2 статьи 57 Конвенции.

Нельзя не обратить внимания и на то обстоятельство, что обязанность изложить в оговорке краткое содержание закона возлагается Конвенцией на любое государство, независимо от формы его государственного устройства.

По делу *Belilos v. Switzerland* Правительство Швейцарии, объясняя отсутствие в оговорке, касающейся права на справедливое судебное разбирательство, краткого изложения закона, подчеркнуло, что Швейцария является федеративным государством и Правительству пришлось бы в оговорке сослаться на множество законов, действующих как на федеральном, так и на кантональном уровнях. Однако Суд указал, что исполнение государством обязанности, содержащейся в параграфе 2 статьи 57 Конвенции, не зависит от того, унитарным или федеративным является соответствующее государство<sup>10</sup>.

Таким образом, отсутствие в тексте оговорки ссылки на краткое содержание закона, противоречащего конвенционным положениям, является безусловным основанием для признания Судом соответствующей оговорки или ее части недействительной.

### **Закон, на который государство ссылается в оговорке, должен действовать на территории соответствующего государства в момент принятия оговорки**

Европейский суд по правам человека неоднократно обращал внимание на то обстоятельство, что, согласно параграфу 1 статьи 57 Конвенции, оговорка может быть сделана государством исключительно в отношении национального закона, действующего на территории государства в момент принятия оговорки.

По делу *Stallinger and Kuso v. Austria* заявитель утверждал, что при рассмотрении дела в Палате по земельной реформе Административного суда Австрии он был лишен права на публичное разбирательство, гарантированного статьей 6 Конвенции. Правительство Австрии в подтверждение своей позиции ссылалось на оговорку, сделанную им

---

<sup>10</sup>Series A № 132, параграф 58 решения от 29 апреля 1988 г.

при ратификации Конвенции в 1958 году, и Закон об административном суде 1982 года.

В решении от 23 апреля 1997 года Европейский суд подчеркнул, что «в силу параграфа 1 статьи 57 Конвенции предметом оговорок могут быть исключительно законы, действующие на территории соответствующего государства в момент формулирования оговорки. Оговорка не подлежит применению, если Правительство для обоснования своей позиции ссылается на закон, который не действовал в момент принятия оговорки (см. также: решение по делу *Fischer v. Austria* от 26 апреля 1995 года, параграф 41; решение по делу *Pauger v. Austria* от 28 мая 1997 года, параграф 54)»<sup>11</sup>.

Принимая во внимание, что при ратификации Конвенции в 1958 году Закон об административном суде 1982 года не действовал, Суд признал оговорку, сделанную Правительством Австрии и касающуюся права на публичное судебное разбирательство, недействительной.

Таким образом, если государство, ссылаясь на оговорку, обращает внимание Суда на законы и/или иные нормативно-правовые акты, которые не действовали в момент формулирования оговорки, то такая ссылка будет противоречить статье 57 Конвенции.

В практике Европейского суда по правам человека неоднократно возникал вопрос, относится то или иное заявление, сделанное государством при ратификации Конвенции, к оговоркам. Европейская конвенция предусмотрела возможность для государства при ратификации сделать оговорку. Однако ряд государств при ратификации Конвенции сформулировали не только оговорки, но и толковательные декларации (к примеру, Швейцария).

Как известно, международное право предоставляет государству возможность при ратификации договора сделать не только оговорки, но и заявления. Как справедливо подчеркивается в литературе, под «заявлением» понимается изложение правительством своей позиции по тому или иному вопросу. Однако в отличие от оговорки такие заявления не меняют содержания договора. Часто такие заявления именуют интерпретационными (*interpretive declaration*)<sup>12</sup>.

По делу *Belilos v. Switzerland* Правительство Швейцарии для аргументации своей позиции в отношении параграфа 1 статьи 6 Конвен-

---

<sup>11</sup> <http://hudoc.echr.coe.int/Hudoc2doc/HEJUD/sift/616.txt> Параграф 48 решения.

<sup>12</sup> См., к примеру, учебник Международного права под ред. проф. В.И. Кузнецова, М.: Юрист, 2001. С. 104; Лукашук И.И. Международное право. Особенная часть. М.: Бек, 1997. С. 70.

ции, в частности, обратилось к толковательной декларации. Суд по данному делу указал: «Для того, чтобы определить юридический характер такой декларации, следует обратить внимание не на ее наименование, а на существо такой декларации. Как следует из толковательной декларации, Правительство Швейцарии пыталось исключить ряд судебных процедур из сферы действия статьи 6 Конвенции. Таким образом, по своей сущности толковательная декларация являлась оговоркой, которую следовало Суду оценить с точки зрения ее соответствия положениям, закрепленным в статье 57 Конвенции»<sup>13</sup>.

Так как указанная толковательная декларация (оговорка) не соответствовала основным требованиям статьи 57 Конвенции, Суд признал ее недействительной (см. выше).

По делу *Татьяна Сливенко и другие против Латвии*, где Российская Федерация участвует в качестве третьего лица на стороне заявителей, являющихся ее гражданами, возник вопрос о так называемых «квазиоговорках». Правительство Латвии утверждало, что Суд не вправе рассматривать жалобу заявителей, так как предполагаемые нарушения Конвенции были допущены в ходе исполнения Латвией и Российской Федерацией международного договора от 30 апреля 1994 года о выводе российских войск. Как полагало Правительство Латвии, ратификация Латвийской Республикой в 1997 году Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод была основана на том, что положения Договора от 30 апреля 1994 года полностью соответствуют конвенционным положениям. Правительство Латвии также обратило внимание Суда на то, что вывод войск иностранного государства был необходим для обеспечения суверенитета и национальной безопасности Латвии. Таким образом, обязательства Латвии по Конвенции должны быть подчинены «квази-оговорке» в отношении Договора 1994 года.

Суд не разделил указанную точку зрения, отметив в решении о приемлемости от 23 января 2002 года следующее: «Совместное толкование статей 1 и 57 Конвенции свидетельствует, что ратификация государством Конвенции предполагает, что действующее законодательство страны полностью соответствует конвенционным положениям. Если в правовой системе государства имеются какие-либо законы, противоречащие Конвенции, то государство имеет право сделать оговорку согласно статье 57 Конвенции. Любая оговорка должна соответствовать

---

<sup>13</sup> Series A № 132, параграф 49 решения от 29 апреля 1988 г.

критериям, изложенным в статье 57. «Квази-оговорка», на которую ссылается Правительство Латвии, не соответствует вышеуказанным критериям. В силу данного обстоятельства Договор от 30 апреля 1994 года не является препятствием для того, чтобы Суд рассмотрел жалобу заявителей»<sup>14</sup>. Европейский суд рассмотрел жалобу и признал ее приемлемой применительно к статьям 5, 8 и 14 Конвенции.

Таким образом, нарушение государством при формулировании оговорки одного из обязательных требований, содержащихся в параграфах 1 и 2 статьи 57 Конвенции, является основанием для признания Судом соответствующей оговорки недействительной.

В свою очередь, соблюдение государством основных требований к оговоркам, определенных в статье 57 Конвенции, дает основание Суду признать эти оговорки действительными.

Так, по делу *Jecius v. Lithuania* заявитель утверждал, что Правительство Литвы нарушило конвенционные положения, содержащиеся в параграфе 3 статьи 5 Конвенции, согласно которым «каждое лицо, подвергнутое аресту или задержанию в соответствии с положениями подпункта (с) параграфа 1 настоящей статьи, незамедлительно доставляется к судье или к иному должностному лицу, уполномоченному законом осуществлять судебные функции, и имеет право на судебное разбирательство в течение разумного срока или на освобождение до суда».

Правительство Литвы для обоснования своей позиции по делу сослалось на оговорку, сделанную им при ратификации Конвенции. Указанная оговорка предусматривает, что «положения статьи 5 параграфа 3 Конвенции не наносят ущерба действию статьи 104 Уголовно-процессуального кодекса Республики Литвы в редакции от 19 июля 1994 года, в силу которой лицо, подозреваемое в совершении преступления, может быть заключено под стражу по решению прокурора. Ука-

---

<sup>14</sup> <http://hudoc.echr.coe.int/Hudoc2doc2/HEJUD/200201>

Как следует из материалов дела, Татьяна Сливенко, ее муж, Николай Сливенко, а также их дочь, Карина Сливенко, вынуждены были покинуть территорию Латвии, где Татьяна и Карина Сливенко всегда проживали, а Николай Сливенко прожил на территории этой республики более 20 лет. Европейский суд по правам человека признал жалобу приемлемой в части статьи 5 (право на свободу и личную неприкосновенность), статьи 8 (право на уважение частной и семейной жизни) и статьи 14 Конвенции (запрещение дискриминации). В настоящее время между Правительством Латвии и семьей Сливенко предпринимаются меры, направленные на дружественное урегулирование спора. В случае не достижения такого урегулирования, Европейский суд по правам человека рассмотрит жалобу по существу.

занная оговорка будет действовать в течение 1 года с момента вступления Конвенции в силу для Республики Литва»<sup>15</sup>.

В решении от 31 июля 2000 года по данному делу Европейский суд отметил, что «оговорка сформулирована достаточно четко, ясно и, таким образом, полностью отвечает требованиям, изложенным в статье 57 Конвенции»<sup>16</sup> (параграф 81). Учитывая вышеизложенное, Суд не обнаружил в действиях Правительства Литвы нарушения параграфа 3 статьи 5 Конвенции.

Таким образом, любая оговорка, сделанная государством при ратификации Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, должна соответствовать обязательным требованиям, содержащимся в статье 57 Конвенции. Во-первых, оговорка не должна носить общего характера, во-вторых, оговорка должна содержать краткое изложение соответствующего закона, и, в третьих, закон, применительно к которому апеллирует оговорка, должен действовать на территории государства-участника во время ратификации Конвенции. Несоблюдение одного из этих требований дает возможность заявителю и его адвокатам по делу требовать от Европейского суда по правам человека признать такую оговорку недействительной.

---

<sup>15</sup> <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/DeclareList.asp?NT=005&CM=&&DF>

<sup>16</sup> <http://hudoc.echr.coe.int/Hudoc2doc2/HEJUD/200007>