

ОСОБЕННОСТИ ТОЛКОВАНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ О ПРАВАХ ЧЕЛОВЕКА

Латиф Гусейнов

Хотелось бы сразу оговориться: толкование договорных норм о правах человека не обладает каким-то автономным или неизвестным общему международному праву инструментарием; установление нормативного содержания того или иного права индивида в целом не выходит за рамки статей 31—33 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. Вместе с тем особая природа международных “правозащитных” договоров¹, которая признана как в доктрине, так и в практике международного права, не может не преломляться и через их толкование: в частности, она требует от интерпретатора придания *решающего* значения их объекту и цели, с возможным игнорированием при этом иных средств и приемов толкования². Иначе говоря, специфическая природа указанных договоров “сообщает” процессу их толкования целевую ориентацию; достижение именно *эффективной* защиты прав человека становится главным мериллом для “взвешивания” наиболее адекватной реализации государством этих прав.

Таким образом, в основе толкования международных соглашений в области прав человека лежит принцип *эффективности*³. Он наиболее широко применяется, — впрочем, это не нуждается в объяснении, — в рамках Страсбургского правозащитного механизма. Европейская комиссия по правам человека и Европейский суд по правам человека неоднократно подчеркивали, что толкование Европейской конвенции о правах человека должно базироваться на общих международно-правовых принципах толкования, но с *обязательным учетом* особой природы Европейской конвенции и соответствующих правил Совета Европы⁴. Примечательно в этой связи следующее высказывание Европейской комиссии в *Golder case*: “На вопрос о применении... обычно используемых принципов толкования... к Европейской конвенции о правах человека следует ответить только после того, как принять во внимание специфическую природу Конвенции”⁵. Европейский суд выразил эту идею более отчетливо: “При толковании Конвенции нужно принимать во внимание ее особый характер как договора для коллективного обеспечения прав человека и основных свобод. Так, объект и цель Конвенции как соглашения, направленного на защиту человеческой личности, требует толкования и применения ее положений таким образом, чтобы сделать предусмотренные в ней гарантии практическими и эффективными. Помимо того, любое толкование гарантированных прав и свобод должно быть совместимо с общим духом Конвенции — документа, предназначенного для поддержания и поощрения идеалов и ценностей демократического общества”⁶.

К принципу эффективного толкования прибегали и другие международные правозащитные органы. Наиболее иллюстративно следующее заявление Межамериканского суда по правам человека: “Объект и цель Американской конвенции о правах человека заключается в эффективной защите прав человека. Поэтому Конвенция должна толковаться так, чтобы при этом можно было воспроизвести ее полный смысл и позво-

лить вверенному Комиссии и Суду (Межамериканской комиссии по правам человека и Межамериканскому суду по правам человека. — Л. Г.) правозащитному механизму добиться соответствующих результатов”⁷.

Применение принципа эффективности становится особенно необходимым в тех случаях, когда толкованию подлежат нормы об одном и том же праве человека, содержащиеся в различных международных договорах⁸. Нередко при этом объем защищаемых прав частично не совпадает. Думается, в таких случаях содержание шире сформулированного права человека можно конкретизировать и дополнить “за счет” аналогичного положения из другого договора. Сказанное можно было бы проиллюстрировать на двух интересных примерах из практики Комитета по правам человека.

Как известно, оба универсальных соглашения в области прав человека — Международный пакт о гражданских и политических правах и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах — предусматривают право индивида создавать и вступать в профсоюзы (соответственно ст. 22 и ст. 8, в последнем случае более детально). Однако статья 8 Пакта об экономических, социальных и культурных правах признает также право на забастовку, которое не упомянуто в Пакте о гражданских и политических правах. Вопрос заключается в следующем: может ли индивид, ссылаясь на Пакт о гражданских и политических правах, настаивать на своем праве на забастовку, прибегая при этом к своеобразной аналогии?⁹ К сожалению, на этот вопрос Комитет по правам человека в свое время ответил отрицательно. В деле *Alberta Union* Комитет отметил, что специальное упоминание права на забастовку в Пакте об экономических, социальных и культурных правах означает, что такого права в эквивалентном Пакте не существует¹⁰. Думается, в данном случае Комитет уделил гипертрофированное внимание позитивистской интерпретации и пренебрег принципом эффективности. На наш взгляд, трудно предположить, что право создавать и вступать в профсоюзы может быть достаточно гарантированным и эффективным без реализации права на забастовку. По крайней мере, неубедительным представляется вывод о том, что отсутствие у индивида этого конкретного права обусловлено широкой формулировкой договорного положения.

Другой пример связан с тремя делами, представленными в 1984 г. одно за другим в Комитет по правам человека. Все три заявителя утверждали нарушение Нидерландами статьи 26 Пакта о гражданских и политических правах в связи с допущением по отношению к ним дискриминации при получении пенсии, т. е., по сути, реализации права, не предусмотренного этим Пактом¹¹. Так, статья 26 Пакта о гражданских и политических правах устанавливает, что “все люди равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту закона...”. Данное право является самостоятельным материальным правом и действует независимо от общего положения статьи 2 Пакта, согласно которому каждое государство-участник “обя-

право международных договоров

международное право

Гусейнов Латиф — кандидат юридических наук, доцент университета “Азербайджан” (г. Баку)

зается уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам” закрепленные в данном Пакте права (кстати, эквивалентное положение о недискриминации имеется и в Пакте об экономических, социальных и культурных правах). Комитету нужно было ответить на следующий вопрос: если какие-то права, не предусмотренные Пактом о гражданских и политических правах, но признанные в другом Пакте, обеспечиваются государством на дискриминационной основе, может ли быть представлена жалоба на основании статьи 26 первого Пакта? Вопрос, действительно, был непростым, и Комитет работал над ним в течение нескольких сессий. В своем решении он констатировал, что статье 26 следует придавать автономное значение; она являет нечто большее, чем процессуальная гарантия. Комитет заключил, что указанная статья позволяет представление индивидуальной жалобы даже в отношении права, предусмотренного в Пакте об экономических, социальных и культурных правах, если при реализации данного права государством допускается дискриминация¹².

Принцип эффективного толкования показывает свою особую “эффективность” в том, что позволяет наилучшим образом адаптировать цель защиты прав индивида к меняющимся социальным условиям и развитию общества¹³. Этот принцип необходимо предполагает так называемую *динамическую*, или “эволютивную”, интерпретацию¹⁴, к которой международные суды прибегали в основном при толковании договорных обязательств в области прав человека¹⁵. Данный подход нашел свое хрестоматийное выражение в консультативном заключении Международного суда ООН по делу о *Намибии*, в котором он, в частности отметил: “Международно-правовой акт должен толковаться и применяться в рамках всей правовой системы, функционирующей во время толкования. В той сфере, к которой рассматриваемое дело относится, *corpus juris gentium* значительно обогатился, и это Суд, если он призван добросовестно осуществлять свои функции, не может игнорировать”¹⁶.

Практика европейских органов особенно богата примерами динамического толкования. Так, классическая ситуация возникла в вышеназванном деле *Golder*, в котором Европейской комиссии нужно было ответить на вопрос о том, гарантирует ли статья 6 Европейской конвенции о правах человека право на доступ к суду в вопросах, подпадающих под данную статью. Это право четко не упомянуто в статье 6, но, по мнению заявителя, оно вытекало из формулировки указанной статьи. Комиссия заявила следующее: “Европейская конвенция должна толковаться объективно и не ссылкой на то, каково было бы ее понимание во время ратификации. Эти положения не должны подлежать ограничительному толкованию, чтобы обеспечить достижение объекта и цели Конвенции”. Комиссия пришла к заключению, что право на доступ к Суду гарантировано статьей 6 в гражданских делах¹⁷. Европейский суд последовал позиции Комиссии, подчеркнув, что это не “расширительное толкование”, основано на самой формулировке статьи 6 (1) и вытекает из объекта и цели Конвенции как правообразующего договора, и из общих принципов права¹⁸. Суд руководствовался такой же позицией и при толковании статьи 3 в деле *Tugeg*, заявив, что “Конвенция является живым актом, который должен толковаться в свете сегодняшних условий”¹⁹. В деле *Marckx v. Belgium* Европейский суд признал, что “в то время, когда Конвенция разрабатывалась, во многих европейских странах

считалось допустимым и нормальным проводить различие между “незаконной” и “законной” семьей. Но в настоящем деле, — добавил он, — Суд не может не подчеркнуть тот факт, что внутреннее право подавляющего большинства государств—членов Совета Европы развивалось и продолжает развиваться вкуче с соответствующими международными документами в направлении полного юридического признания максимы *mater semper certa est*”²⁰. Суд, таким образом, придал решающее значение тем стандартам, которые приняты в европейском обществе в настоящее время, а не тем, которые доминировали во время принятия Конвенции²¹.

Необходимо вместе с тем иметь в виду, что при динамическом толковании должна быть соблюдена грань между судебным толкованием и судебным нормотворчеством. Международные правозащитные органы не могут зайти слишком далеко, чтобы ввести новое право, которое государства вовсе не намеревались включить в то или иное соглашение. Так, в одном деле Европейский суд по правам человека однозначно заявил, что статья 12 Европейской конвенции о правах человека, гарантирующая право на вступление в брак, “не может толковаться как включающая и право на развод, хотя такое право теперь общепризнано в Европе”²². Однако тот же Европейский суд, как мы убедились выше, не раз выводил из содержания того или иного права “новые” обязательства, которые вряд ли бы стали “продуктом” традиционно применяемого толкования. Обратимся еще к одному интересному примеру. Он связан с применением статьи 6 Европейской конвенции в судебной практике Австрии²³. Эта статья, *inter alia*, предоставляет индивиду право на то, чтобы его иск, касающийся “гражданско-правовых прав и обязанностей”, решался независимым и беспристрастным судом. Австрийская правовая система, как и большинства континентальных европейских стран, характеризуется разграничением частного и публичного права. Это разграничение обуславливает разделение между судебными и административными властями и разделение полномочий между судами, с одной стороны, и административными органами, с другой. Когда Австрия стала участницей Европейской конвенции, она толковала указанное положение в соответствии с вышеизложенной правовой традицией, в том плане, что это положение гарантирует решение судами всех вопросов гражданского и уголовного права, тогда как сфера публичного (административного) права остается незатронутой. Однако Европейский суд в своей практике стал придерживаться иной трактовки. Так, согласно прецедентному праву Суда, все правоприменительные полномочия административных властей, например, в области административных взысканий или дисциплинарного производства, должны быть переданы судам в смысле статьи 6 Европейской конвенции. В своем решении от 14 августа 1987 г. Конституционный суд Австрии отметил, что приведение австрийского права в соответствие со статьей 6, как она сегодня толкуется и применяется Страсбургскими органами, принудило бы Австрию пересмотреть свою правовую систему радикальным образом. Суд далее констатировал: “Австрия, когда она стала участницей Конвенции, не могла бы согласиться на то, чтобы принять подобные последствия, и не могла предвидеть, что Европейский суд по правам человека будет развивать такое широкое толкование “гражданских прав” (“civil rights”)”. По мнению Конституционного суда, “такое расширительное толкова-

ние указанного понятия Европейским судом должно рассматриваться как явное судебное правотворчество; правда, для этого могут быть разумные основания, но в настоящем случае подобное толкование возлагает на государства-участники обязательства, на принятие которых у них не было намерения или согласия". Между тем Австрия сделала значительные усилия, чтобы "смириться" с динамическим толкованием статьи 6 Конвенции²⁴. Из этого примера и в целом из всего вышесказанного можно извлечь следующие основные выводы: а) государству порой очень сложно адаптировать свои обязательства, вытекающие из договоров о правах че-

ловека, к укоренившимся национально-правовым институтам и доктринам; б) при установлении точного нормативного содержания обязательств государства в области прав человека следует руководствоваться принципом эффективного (и динамического) толкования, ставя во главу угла цель эффективной защиты прав и свобод человека; в) применение международными правозащитными органами принципа эффективного толкования (в особенности, динамического толкования) не исключает эвентуального превышения рамок первоначальной воли сторон договора.

¹ См. об этом подробно: Гусейнов Л. Г. Международные обязательства государств в области прав человека. Баку, 1998. С. 13—68.

² В практике исключительных случаев словесное толкование может отсеснить на второй план телеологическое. Редкие примеры из практики Европейской комиссии по правам человека и Европейского суда по правам человека см.: Harris D. J., O'Boyle M., Warbrick C. *Law of the European Convention on Human Rights*. London; Dublin; Edinburgh. 1995. P. 16.

³ See: Mik C. On the Specific Character of State Obligations in the Field of Human Rights // *Polish Yearbook of International Law*. 1993. Vol. 20. P. 126—127.

⁴ Согласно ст. 5 Венской конвенции о праве международных договоров, "настоящая Конвенция применяется... к любому договору, принятому в рамках международной организации без ущерба к каким-либо соответствующим нормам этой организации" (выделено мной. — Л. Г.). Кстати, преамбула Устава Совета Европы указывает не только на "утверждение", но также и на "дальнейшую реализацию" прав человека.

⁵ *Golder case* (1973). Publications of the European Court of Human Rights (далее: ECHR). Ser. A. N 16. P. 33.

⁶ *Soering case* (1989). ECHR. Ser. A. N 161. Para. 86. В ранее вынесенном решении по делу *Artico v. Italy* (1980) Суд подчеркивал, что Европейская конвенция о правах человека "предназначена для того, чтобы гарантировать не права, которые представляются теоретическими или иллюзорными, а права, которые являются практическими и эффективными". В данном деле Суд обнаружил нарушение права на юридическую помощь (ст. 6(3) (с) Конвенции), поскольку защитник, назначенный государством, оказался полностью неэффективным. См.: ECHR. Ser. A. N 37. Para. 33. Вышеприведенное заявление Европейский суд почти полностью повторил в своем решении по делу *Loizidou v. Turkey* (предварительные возражения) при аргументации своего заключения о недействительности территориальных ограничений, которые Турция приложила к своим заявлениям о принятии юрисдикции Комиссии и Суда. См.: ECHR. Ser. A. N 310. P. 22, 26.

⁷ *Velasquez Rodriguez v. Honduras* (Preliminary Objections). Annual Report of the Inter-American Court of Human Rights. 1987, Annex IX-A. P. 41.

⁸ В различных международных соглашениях можно найти немало "дублирующих" друг друга прав человека. Так, по тем или иным правам человека, закрепленным в Международном пакте о гражданских и политических правах, существуют специальные международные соглашения. Например, право не подвергаться пыткам (ст. 7) является объектом регулирования Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания; праву не подвергаться рабству (ст. 8) посвящены две ранее принятые конвенции — Конвенция против рабства 1926 г. и Дополнительная Конвенция по ликвидации рабства, рабской торговли и институтов и обычаев, сходных с рабством 1956 г. и т. д.

⁹ Известно, что Пакт об экономических, культурных и социальных правах не предусматривает механизм индивидуальной жалобы.

¹⁰ *Alberta Union v. Canada*. Сообщение № 118/1982.

¹¹ *Broeks v. Netherlands*, Сообщение № 172/1984; *Darning v. Netherlands*. Сообщение № 180/1984; *Zvan de Vries v. Netherlands*. Сообщение № 182/1984.

¹² *Ibid.*

¹³ См. об этом: Bernhardt R. Thoughts on the Interpretation of Human Rights Treaties // *Protecting Human Rights: The European Dimension. Studies in honour of Gerard J. Wiarda* (Ed. by F. Matscher, H. Petzold). Kolh; Berlin; Bonn; Munchen, 1988. P. 65—71.

¹⁴ О динамическом, или "эволютивном", толковании Европейской конвенции о правах человека см.: Matscher F. *Methods of Interpretation of the Convention // The European System for the Protection of Human Rights* (Ed. by R. St. J. Macdonald, F. Matscher, H. Petzold). Dordrecht; Boston; London. 1993. P. 63—81; Yourow H.Ch. *The Margin of Appreciation Doctrine in the Dynamics of European Human Rights Jurisprudence*. The Hague; Boston; London. 1996. P. 193—196.

¹⁵ Речь в данном случае не идет о нематериальных договорных положениях, которые регламентируют вопросы процедурного и структурного характера; при толковании подобных положений следует исходить исключительно из ясного значения слов, как последние понимались во время разработки документа. См.: Golsong H. *Interpreting the European Convention on Human Rights beyond the Confines of the Vienna Convention on the Law of Treaties? // The European System for the Protection of Human Rights* (Ed. by R. St. J. Macdonald, F. Matscher, H. Petzold). P. 150.

¹⁶ Юридические последствия для государств, вызываемые продолжающимся присутствием Южной Африки в Намибии (Юго-Западная Африка) вопреки резолюции 276 (1970) Совета Безопасности ООН (Консультативное заключение от 21 июня 1971 г.) // *ICJ Reports*. 1971. P. 31—32.

¹⁷ *Golder case*. *Loc. cit.* P. 34.

¹⁸ ECHR. Ser. A. N 18. P. 12—18.

¹⁹ ECHR (1978). Ser. A. N 26. P. 15 et seq.

²⁰ ECHR (1979). Ser. A. N 30. P. 18. Para. 41. См. аналогично: *Dudgeon v. United Kingdom* (1982). ECHR. Ser. A. N 45. P. 22; *Rees v. United Kingdom* (1986). ECHR. Ser. A. N 106. P. 18; *Sigurjansson v. Iceland* (1993). ECHR. Ser. A. N 264.

²¹ See: Harris D.J., O'Boyle M., Warbrick C. *Op. cit.* P. 8.

²² *Johnston v. Ireland* (1986). ECHR. Ser. A. N 112. P. 24.

²³ See: Dhlinger T. *Austria and Article 6 of the European Convention on Human Rights*. 1990. Vol 1.

²⁴ *Ibid.* P. 286.

SUMMARY

"Interpretation Peculiarities of International Human Rights Treaties"

The present paper is based on the idea that international human rights treaties have a specific character and therefore should not be regarded on an equal footing with other international conventions which are essentially predicated on reciprocity and bilateralism. Human rights treaties create not merely subjective, reciprocal rights for the States concerned, rather objective obligations aimed at protecting and maintaining non-mutual benefits, but the universally recognised and positivised value — fundamental human rights and freedoms. The specific character of international human rights conventions manifests itself, *inter alia*, in the interpretation of their substantive provisions. The author seeks to argue that the process of interpretation of human rights treaties is to certain extent different from the legal regime of interpretation provided for in the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties; the former should be essentially guided by the effective protection of the individual rights to be safeguarded. Having duly analysed the relevant case — law of international supervisory bodies, in particular, that of the European Commission of Human Rights and the European Court of Human Rights, the author comes to the conclusion that in interpreting these treaties, an evolutive and dynamic interpretation should be preferred to a static and historical one. The basic principle here is that human rights must always be interpreted and applied in the light of current circumstances. The dynamic interpretation allows for better adaptation of human rights protection to the changing social conditions. Interpreted in such a way the particular human rights gain an autonomous meaning which is independent of municipal legal systems and also of *travaux préparatoires* of the treaties they are enshrined in. The application of the dynamic interpretation may in some cases exceed the initial will of Contracting Parties and become divorced from the their consent.