

3. Кроме того, совершенно очевидно, что Пакт не относится к числу договоров, которые в силу своего характера предполагают право на денонсацию. Наряду с одновременно подготовленным и принятым Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах в Пакте в договорной форме кодифицируются универсальные права человека, закрепленные во Всеобщей декларации прав человека, и эти три договора часто упоминаются под общим названием "Международный билль о правах человека". По существу, Пакт не носит временного характера, присущего договорам, в которых, как считается, допускается право на денонсацию, несмотря на отсутствие конкретного положения, касающегося этой возможности.

4. Права, закрепленные в Пакте, принадлежат людям, проживающим на территории государства-участника. Комитет по правам человека, как подтверждает его многолетняя практика, неизменно выражал мнение о том, что, как только населению предоставляется защита прав в соответствии с Пактом, сфера действия такой защиты распространяется на территорию и продолжает действовать в отношении проживающего на ней населения, несмотря на изменения в государственном устройстве государства-участника, включая расчленение на несколько государств, правопреемство государств или любые последующие действия государства-участника, направленные на лишение населения прав, гарантируемых Пактом.

5. В этой связи Комитет твердо убежден в том, что в соответствии с международным правом государство, которое ратифицировало Пакт, присоединилось к нему или стало его участником в порядке правопреемства, не может денонсировать его или выйти из него.

Шестьдесят седьмая сессия (1999 год)*

Замечание общего порядка № 27 - Статья 12 (свобода передвижения)

1. Свобода передвижения является одним из неотъемлемых условий для обеспечения свободного развития личности. Она взаимодействует с рядом других провозглашенных в Пакте прав, о чем нередко свидетельствует практика Комитета по рассмотрению докладов государств-участников и сообщений от частных лиц. Кроме того, в своем замечании общего порядка 15 ("Положение иностранцев в соответствии с Пактом", 1986 год) Комитет упомянул о существовании особой связи между статьями 12 и 13¹.

2. Разрешаемые ограничения, которые могут вводиться в отношении прав, защищаемых статьей 12, не должны подрывать принцип свободы передвижения и регулируются требованием о необходимости, предусмотренным в пункте 3 статьи 12, и необходимостью обеспечения совместимости с другими признанными в Пакте правами.

3. Государства-участники должны представлять Комитету в своих докладах информацию о соответствующих внутренних правовых нормах и видах административной и судебной практики, касающихся прав, защищаемых статьей 12, принимая во внимание вопросы, обсуждаемые в настоящем замечании общего порядка. Они также должны включать информацию об имеющихся средствах правовой защиты в тех случаях, когда эти права ограничиваются.

* Содержится в документе CCPR/C/21/Rev.1/Add.9.

Свобода передвижения и свобода выбора местожительства (пункт 1)

4. Каждый человек, законно проживающий на территории государства, имеет право свободно передвигаться в пределах этой территории и выбирать свое местожительство. В принципе, граждане государства всегда находятся на законном основании на территории этого государства. Вопрос о том, является ли пребывание того или иного иностранца на территории государства "законным", регулируется национальным законодательством, в соответствии с которым в отношении въезда иностранцев на территорию государства могут вводиться ограничения при условии, что они соответствуют международным обязательствам государства. В этой связи Комитет пришел к выводу о том, что иностранца, который въехал в государство на незаконном основании, однако статус которого впоследствии был урегулирован, для целей статьи 12 пунктами 1 и 2 статьи 12, а также любое обращение, отличающееся от того, которое следует рассматривать в качестве находящегося на территории этого государства на законном основании². Как только то или иное лицо находится на территории государства на законном основании, любые ограничения в отношении его прав, гарантируемых обеспечивается гражданам государства, должны являться обоснованными в соответствии с правилами, предусмотренными в пункте 3 статьи 12³. Поэтому важно, чтобы в своих докладах государство-участники указывали обстоятельства, при которых их отношение в этой связи к иностранцам отличается от соответствующего отношения к гражданам, а также причины, оправдывающие проведение такого различия.

5. Право на свободу передвижения касается всей территории государства, включая все части федеральных государств. Согласно пункту 1 статьи 12 лица имеют право передвигаться с одного места на другое и обосновываться в любом месте по их выбору. Осуществление этого права лицом, желающим передвигаться или оставаться на конкретном месте, не должно обуславливаться наличием какой-либо конкретной цели или причины. Любые ограничения должны соответствовать положениям пункта 3.

6. Государство-участник обязано обеспечивать, чтобы гарантируемые в статье 12 права защищались от вмешательства со стороны не только государства, но и частных лиц. В случае женщин это обязательство, касающееся обеспечения защиты, имеет особое значение. Например, ситуация, в которой осуществление права женщины на свободу передвижения и выбор местожительства определяется де-юре или де-факто решением другого лица, включая родственника, является не совместимой с положениями пункта 1 статьи 12.

7. Согласно положениям пункта 3 статьи 12 право на проживание в любом месте по своему выбору на территории соответствующего государства включает защиту от всех форм принудительного перемещения внутри страны. Оно также исключает принятие мер, препятствующих въезду или пребыванию лиц на определенной части такой территории. Вместе с тем законное задержание более непосредственно затрагивает право на личную свободу и оговаривается в статье 9 Пакта. В некоторых обстоятельствах положения статей 12 и 9 могут взаимодействовать⁴.

Свобода покидать любую страну, включая свою собственную (пункт 2)

8. Свобода покидать территорию государства не может обуславливаться наличием какой-либо конкретной цели или сроком, в течение которого индивидуум желает находиться за пределами территории государства. Это положение охватывает как поездки за границу, так и окончательную эмиграцию из страны. Аналогичным образом, право индивидуума на выбор государства назначения является составной частью соответствующей правовой гарантии. Поскольку сфера применения пункта 2 статьи 12 не ограничивается лицами, законно находящимися на территории государства, иностранец, которого в соответствии с законодательством высылают из государства, также имеет право на выбор государства назначения при условии согласия со стороны данного государства⁵.

9. Для того чтобы индивидуумы могли осуществлять права, гарантируемые пунктом 2 статьи 12, в отношении государства проживания и государства гражданства вводятся определенные обязательства⁶. Поскольку поездки в другие страны, как правило, требуют наличия соответствующих документов, в частности паспорта, право покидать страну должно включать в себя право на получение необходимых проездных документов. Задача по выдаче паспортов обычно возлагается на государство гражданства соответствующего лица. Отказ государства выдать паспорт или продлить срок его действия для гражданина, проживающего за границей, может лишить данное лицо права покидать страну проживания и выезжать в другие страны⁷. При этом государство не может выдвигать в качестве оправдания аргумент о том, что его гражданин будет иметь возможность вернуться на его территорию без паспорта.

10. Практика государств зачастую свидетельствует о том, что правовые нормы и административные меры неблагоприятно затрагивают право покидать, в частности, ту страну, в которой проживает заинтересованное лицо. Поэтому крайне важно, чтобы государства-участники представляли информацию о всех правовых и практических ограничениях в отношении права покидать страну, которые они применяют в отношении как граждан страны, так и иностранцев, с тем чтобы Комитет имел возможность оценить соответствие этих правил и видов практики положениям пункта 3 статьи 12. Государства-участники также должны включать в свои доклады информацию о мерах, которые предусматривают введение санкций против международных перевозчиков, доставляющих на их территорию лиц без требуемых документов, если такие меры затрагивают право покидать другую страну.

Ограничения (пункт 3)

11. В пункте 3 статьи 12 оговариваются исключительные обстоятельства, при которых могут ограничиваться права, закрепленные в пунктах 1 и 2. Это положение разрешает государству ограничивать осуществление указанных прав лишь для охраны государственной безопасности, общественного порядка (*ordre public*), здоровья или нравственности населения или прав и свобод других лиц. Для того чтобы являться допустимыми, ограничения должны предусматриваться законодательством, должны являться необходимыми в демократическом обществе для защиты указанных целей и должны соответствовать всем другим правам, признаваемым в Пакте (см. пункт 18 ниже).

12. Условия, при которых права могут ограничиваться, должны быть оговорены в самом законодательстве. Поэтому в докладах государств следует указывать правовые нормы, на которых основываются ограничения. Ограничения, которые не предусмотрены законодательством или не соответствуют требованиям пункта 3 статьи 12, представляют собой нарушение прав, гарантируемых пунктами 1 и 2.

13. Принимая законы, предусматривающие ограничения, которые разрешены пунктом 3 статьи 12, государствам следует всегда руководствоваться принципом, согласно которому ограничения не должны ущемлять существа рассматриваемого права (ср. пункт 1 статьи 5); соотношение между правом и ограничением, между нормой и исключением, не должно видоизменяться. Законы, разрешающие применение ограничений, должны основываться на четких критериях и не должны наделять неограниченными дискреционными полномочиями лиц, которым поручено их осуществление.

14. В пункте 3 статьи 12 четко отмечается, что недостаточно лишь того, чтобы ограничения служили достижению разрешенных целей; они также должны являться необходимыми для их защиты. Ограничительные меры должны соответствовать принципу соразмерности; они должны являться уместными для выполнения своей защитной функции; они должны представлять собой наименее ограничительное средство из числа тех, с помощью которых может быть достигнут желаемый результат; и они должны являться соразмерными защищаемому интересу.

15. Принцип соразмерности должен соблюдаться не только в законодательстве, в котором предусматриваются ограничения, но и административными и судебными властями в процессе применения законодательства. Государства должны обеспечивать, чтобы любые процедуры, связанные с осуществлением или ограничением этих прав, осуществлялись в кратчайшие сроки и чтобы приводились причины, оправдывающие применение ограничительных мер.

16. Государства зачастую не могли продемонстрировать того, что применение их законов, ограничивающих права, провозглашенные в пунктах 1 и 2 статьи 12, соответствует всем требованиям, изложенным в пункте 3 статьи 12. Применение ограничений в каждом конкретном случае должно объясняться четкими правовыми основаниями и соответствовать критерию необходимости и требованиям соразмерности. Эти условия не будут соблюдены, например, в том случае, если тому или иному лицу будет отказано в выезде из страны лишь на том основании, что ему известны "государственные секреты", или если соответствующему лицу будет отказано в передвижении по территории страны без конкретного разрешения. С другой стороны, условия могут быть соблюдены в случае применения ограничений в отношении доступа к военным зонам по причине обеспечения национальной безопасности или ограничений, касающихся свободы расселения в районах, в которых проживают общины, состоящие из представителей коренных народов или меньшинств⁸.

17. Основной вопрос, вызывающий беспокойство, связан с существованием многочисленных правовых и бюрократических барьеров, неоправданно препятствующих полному осуществлению прав индивидуумов свободно передвигаться, покидать страну,

включая свою собственную, и выбирать местожительство. Что касается права на передвижение внутри страны, то Комитет высказывал критику в отношении положений, требующих, чтобы индивидуумы ходатайствовали о разрешении на изменение своего местожительства или обращались к местным властям с целью получения их одобрения планируемой поездки, а также в отношении задержек при рассмотрении таких письменных ходатайств. Практика государств в этой области связана даже с еще большим числом препятствий, которые в еще большей степени затрудняют выезд из страны, в особенности для их собственных граждан. Эти правила и виды практики включают, в частности, отсутствие доступа для заявителей к компетентным властям и отсутствие информации, касающейся предъявляемых требований; требование о получении специальных бланков, на основании которых могут быть получены надлежащие документы для последующего получения паспорта; необходимость предъявления дополнительных заявлений от нанимателей или родственников; точное описание маршрутов; выдачу паспортов лишь после уплаты больших сборов, которые значительно превышают стоимость оказываемой администрацией услуги; необоснованные задержки при выдаче проездных документов; ограничения в отношении родственников, путешествующих вместе; требование об оставлении гарантийной суммы для обеспечения репатриации или о предъявлении обратного билета; требование о наличии приглашения от государства-назначения или от проживающих в нем лиц; оказание давления на заявителей, например, в виде физических мер запугивания, ареста, увольнения или отчисления детей заявителей из школы или университета; отказ в выдаче паспорта по причине того, что заявитель якобы порочит честь страны. В свете существования этих видов практики государствам-участникам следует обеспечить, чтобы любые вводимые ими ограничения полностью соответствовали положениям пункта 3 статьи 12.

18. Применение ограничений, допускаемых в соответствии с положениями пункта 3 статьи 12, не должно противоречить осуществлению других прав, гарантируемых Пактом, а также основополагающим принципам равенства и недискриминации. Так, ограничение прав, закрепленных в пунктах 1 и 2 статьи 12, посредством проведения любых различий, например, по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущества, рождения или другого статуса, представляло бы собой явное нарушение Пакта. При рассмотрении докладов государств Комитет неоднократно приходил к выводу о том, что меры, ограничивающие права женщин на свободное передвижение или на выезд из страны, предусматривая требование, в соответствии с которым женщины должны получить согласие мужчины или передвигаться в сопровождении мужчины, представляют собой нарушение положений статьи 12.

Право на въезд в свою собственную страну (пункт 4)

19. Право лица въезжать в свою страну признает наличие особой связи между рассматриваемым лицом и этой страной. Данное право имеет несколько аспектов. Оно предполагает право оставаться в своей стране. Оно включает не только право на возвращение в свою страну после выезда из нее, но и может также наделять лицо правом въехать в эту страну впервые, если оно родилось за пределами данной страны (например, если данная страна является страной гражданства рассматриваемого лица). Право на

возвращение имеет огромное значение для беженцев, добивающихся добровольной репатриации. Оно также предполагает запрещение насильственного перемещения населения или массовой высылки в другие страны.

20. В формулировке пункта 4 статьи 12 не проводится различия между гражданами и иностранцами ("никто"). Поэтому лица, имеющие возможность осуществлять это право, могут быть определены лишь благодаря толкованию значения выражения "свою собственную страну"⁹. Сфера охвата понятия "свою собственную страну" шире сферы охвата понятия "страну своего гражданства". Оно не ограничивается гражданством в формальном значении этого понятия, т.е. гражданством, приобретенным по рождению или в результате присвоения; оно распространяется, как минимум, на лиц, которые в силу своих особых связей с рассматриваемой страной или своих претензий в отношении этой страны не могут рассматриваться в качестве иностранцев. В таком положении могут находиться, например, граждане страны, которые были лишены в ней своего гражданства в нарушение международного права, или лица, чья страна гражданства была включена в другое национальное образование или передана ему, однако в получении гражданства этого образования им отказывается. Формулировка пункта 4 статьи 12 также допускает более широкое толкование, которое может охватывать другие категории длительно проживающих в стране лиц, включая лиц без гражданства, которые были произвольно лишены права на приобретение гражданства страны проживания, а также возможные другие категории лиц. Поскольку другие факторы могут при некоторых обстоятельствах приводить к возникновению тесных и длительных связей между тем или иным лицом и соответствующей страной, государствам-участникам следует включать в свои доклады информацию о правах постоянных жителей на возвращение в свою страну проживания.

21. Ни при каких обстоятельствах никакое лицо не может быть произвольно лишено права на въезд в свою страну. Упоминание в этом контексте о понятии "произвольность" делается с целью подчеркнуть, что оно применяется к любым мерам, принимаемым государством, будь то законодательным, административным или судебным; этот принцип гарантирует, что даже вмешательство, предусмотренное законодательством, должно соответствовать положениям, целям и задачам Пакта и должно, в любом случае, являться разумным в соответствующих конкретных обстоятельствах. Комитет считает, что обстоятельства, при которых лишение права на въезд в свою страну могло бы являться разумным, являются весьма немногочисленными, если они существуют вообще. Лишая то или иное лицо гражданства или высылая его в третью страну, государство-участник не должно произвольно препятствовать возвращению этого лица в свою страну.

Примечания

¹ HRI/GEN/1/Rev.3, 15 августа 1997 года, стр. 26 (пункт 8).

² Сообщение № 456/1991, *Целепли против Швеции*, пункт 9.2.

³ Замечание общего порядка № 15, пункт 8, в документе HRI/GEN/1/Rev.3, 15 августа 1997 года, стр. 26.

⁴ См., например, сообщение № 138/1983, *Мпандаджила против Заира*, пункт 10; сообщение № 157/1983, *Мпака-Нсусу против Заира*, пункт 10; сообщения № 241/1987 и 242/1987, *Бирхавирва/Тиисекеди против Заира*, пункт 13.

⁵ См. Замечание общего порядка № 15, пункт 9, в документе HRI/GEN/1/Rev.3, 15 августа 1997 года, стр. 27.

⁶ См. сообщение № 106/1981, *Монтеро против Уругвая*, пункт 9.4; сообщение № 57/1979, *Видадь Мартинс против Уругвая*, пункт 7; сообщение № 77/1980, *Лихтенштейн против Уругвая*, пункт 6.1.

⁷ См. сообщение № 57/1979, *Видадь Мартинс против Уругвая*, пункт 9.

⁸ См. Замечание общего порядка № 23, пункт 7, в документе HRI/GEN/1/Rev.3, 15 августа 1997 года, стр. 49.

⁹ См. сообщение № 538/1993, *Стюарт против Канады*.

Шестьдесят восьмая сессия (2000 год)

Замечание общего порядка № 28 - Статья 3 (равноправие мужчин и женщин)¹

1. Комитет принял решение обновить свое Замечание общего порядка по статье 3 Пакта и заменить Замечание общего порядка № 4 (тринадцатая сессия, 1981 год) в свете опыта, накопленного им за последние 20 лет. Настоящее пересмотренное Замечание призвано учесть важное значение данной статьи для осуществления женщинами прав человека, защищаемых в соответствии с Пактом.

2. Из статьи 3 следует, что все люди должны пользоваться правами, предусмотренными в Пакте, на равной основе и в полном объеме. Данное положение не будет осуществлено полностью, если какому-либо лицу отказывается в полном и равном пользовании любым правом. Соответственно, государства обязаны обеспечить для мужчин и женщин на равной основе пользование всеми правами, предусмотренными в Пакте.

3. Обязательство по обеспечению для всех лиц прав, признанных в Пакте, предусмотренное в статьях 2 и 3 Пакта, требует от государств-участников принятие всех необходимых мер к тому, чтобы позволить каждому человеку пользоваться этими правами. Такие меры включают в себя устранение препятствий для равного пользования такими правами, просвещение населения и государственных служащих по вопросам прав человека и внесение изменений во внутреннее законодательство в порядке осуществления обязательств, предусмотренных в Пакте. Государство-участник должно принимать не только меры защиты, но и позитивные меры во всех областях, с тем чтобы достигнуть эффективного и равного наделения правами женщин. Государства-участники должны представлять информацию о непосредственной роли женщин в обществе, с тем чтобы Комитет мог увидеть, какие меры, в дополнение к законодательным, были приняты или должны быть приняты для выполнения этих обязательств, какие были достигнуты успехи, какие встретились трудности и какие меры были приняты для их преодоления.