



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/1999/7
31 May 1999

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Подкомиссия по предупреждению
дискриминации и защите меньшинств
Пятьдесят первая сессия
Пункт 3 предварительной повестки дня

ВСЕОБЪЕМЛЮЩЕЕ РАССМОТРЕНИЕ ТЕМАТИЧЕСКИХ ВОПРОСОВ,
КАСАЮЩИХСЯ ЛИКВИДАЦИИ РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ

Права лиц, не являющихся гражданами

Рабочий документ, представленный г-ном Дэвидом Вайсбротом 1/
в соответствии с решением 1998/103 Подкомиссии

1/ Г-н Вайсброт благодарит г-жу Эми Шродер и г-на Брета Тиле за их помощь в подготовке настоящего рабочего документа.

GE.99-13564 (R)

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Введение	1 - 3	3
I. ПЕРВОПРИЧИНЫ ПРИНЯТИЯ ПОДКОМИССИЕЙ РЕШЕНИЯ О ПРАВАХ ЛИЦ, НЕ ЯВЛЯЮЩИХСЯ ГРАЖДАНАМИ . . .	4 - 10	4
II. МЕЖДУНАРОДНАЯ КОНВЕНЦИЯ О ЛИКВИДАЦИИ ВСЕХ ФОРМ РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ	11 - 15	5
III. ДРУГИЕ СООТВЕТСТВУЮЩИЕ ПРАВООЗАЩИТНЫЕ НОРМЫ В ОТНОШЕНИИ ЛИЦ, НЕ ЯВЛЯЮЩИХСЯ ГРАЖДАНАМИ .	16 - 27	6
A. Устав Организации Объединенных Наций	16	6
B. Всеобщая декларация прав человека	17 - 19	6
C. Международный пакт о гражданских и политических правах	20 - 22	7
D. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах	23 - 24	8
E. Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают	25 - 27	9
IV. ИЗМЕНЕНИЯ, ПРОИСШЕДШИЕ ПОСЛЕ ПРИНЯТИЯ ДЕКЛАРАЦИИ О ПРАВАХ ЧЕЛОВЕКА В ОТНОШЕНИИ ЛИЦ, НЕ ЯВЛЯЮЩИХСЯ ГРАЖДАНАМИ СТРАНЫ, В КОТОРОЙ ОНИ ПРОЖИВАЮТ	28 - 97	11
A. Глобальные изменения, происшедшие с 1985 года . . .	29 - 57	11
B. Региональные изменения, происшедшие с 1985 года	58 - 71	20
C. Вопросы, не нашедшие адекватного отражения в Декларации 1985 года	72 - 98	25
V. ДАЛЬНЕЙШЕЕ РАЗВИТИЕ ПРАВООЗАЩИТНЫХ СТАНДАРТОВ И ВЫПОЛНЕНИЕ ПРОЦЕДУР В ОТНОШЕНИИ ЛИЦ, НЕ ЯВЛЯЮЩИХСЯ ГРАЖДАНАМИ: ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	99 - 107	34

Введение

1. На своей пятидесятой сессии Подкомиссия по предупреждению дискриминации и защите меньшинств в резолюции 1998/103 постановила "поручить г-ну Дэвиду Вайсбротту подготовку, без финансовых последствий, рабочего документа по правам лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают... с тем чтобы Подкомиссия на своей пятьдесят первой сессии могла принять решение о практической возможности подготовки исследования по этому вопросу". Настоящий рабочий документ был подготовлен в соответствии с этим мандатом для оказания содействия Подкомиссии в принятии решения о целесообразности проведения полномасштабного исследования по данному вопросу, а также в ответ на просьбу Комитета по ликвидации расовой дискриминации.
2. В настоящем рабочем документе, во-первых, рассматриваются причины, лежащие в основе решения Подкомиссии об изучении вопроса о правах лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают, т.е. лиц, не являющихся гражданами. Во-вторых, в настоящем рабочем документе рассматриваются права лиц, не являющихся гражданами, в соответствии с Международной конвенцией о ликвидации всех форм расовой дискриминации. В-третьих, в нем анализируются другие нормы, касающиеся прав лиц, не являющихся гражданами: Устав Организации Объединенных Наций, Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают.
3. В-четвертых, в настоящем рабочем документе рассматриваются изменения, происшедшие в области прав лиц, не являющихся гражданами, после 1985 года, включая изменения на глобальном уровне, особенно в контексте деятельности Организации Объединенных Наций; изменения на региональном уровне, особенно в Европе; и прочие вопросы, которые не нашли своего отражения в Декларации 1985 года. К числу рассматриваемых изменений на глобальном уровне относятся: замечание общего порядка 15 Комитета по правам человека о положении иностранцев в соответствии с Пактом (1986 год); заключительные замечания и комментарии Комитета по ликвидации расовой дискриминации; Конвенция о правах ребенка (1989 год); Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (1990 год); общая рекомендация № 21 Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин (1992 год); текст проектов статей о гражданстве физических лиц в связи с правопреемством государств Комиссии международного права (1997 год); Римский статут Международного уголовного суда (1998 год). Региональные изменения происходили главным образом в Европе: Европейская конвенция о правах человека и практика ее применения, Европейская хартия региональных языков и языков меньшинств (1992 год), Европейская конвенция о гражданстве (1997 год) и Европейская конвенция об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне (1992 год). Затем в документе предлагается анализ четырех тем, которые не были должным образом отражены в Декларации 1985 года, а именно: различия между лицами, не являющимися гражданами, цыгане/рома, торговля женщинами и детьми и право на выезд из страны и на возвращение в нее. В

закключение в настоящем рабочем документе предлагаются предварительные выводы и рекомендации.

I. ПЕРВОПРИЧИНЫ ПРИНЯТИЯ ПОДКОМИССИЕЙ РЕШЕНИЯ О ПРАВАХ ЛИЦ, НЕ ЯВЛЯЮЩИХСЯ ГРАЖДАНАМИ

4. Комиссия по правам человека в своих резолюциях 1996/25, 1997/22 и 1998/28 просила Подкомиссию и ее членов "обеспечить дальнейшее укрепление сотрудничества с механизмами Комиссии и в рамках их компетенции со всеми соответствующими органами, включая договорные органы в области прав человека".

5. В пункте 53 доклада о работе седьмого совещания председателей договорных органов по правам человека (A/51/482, приложение) председатели рекомендовали договорным органам "более активно поддерживать исследования, проводимые Подкомиссией, предлагать темы для этих исследований и сотрудничать в их подготовке".

6. Комитет по ликвидации расовой дискриминации обсудил данный вопрос на своей пятидесятой сессии (см. CERD/C/SR.1189) и постановил предложить Подкомиссии девять тем для подготовки исследований, включая "права лиц, не являющихся гражданами".

7. Комитет по ликвидации расовой дискриминации отметил:

"В настоящее время все более активно применяется практика проведения различий между разными категориями лиц, не являющихся гражданами (например, в правовой системе Европейского союза). Эти различия могут сводиться к полному исключению людей из жизни общества, поскольку они лишают их самых основных прав, имеют расистский подтекст. Это порождает вопросы в контексте Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, несмотря на пункт 2 статьи 1 этой Конвенции" (там же). Г-н Майкл Бентон, Председатель Комитета по ликвидации расовой дискриминации, в своем письме от 19 марта 1997 года (E/CN.4/Sub.2/1997/31, приложение) довел эти предложения до сведения Председателя сорок восьмой сессии Подкомиссии и просил последнего представить эти предложения Подкомиссии в ходе ее сорок девятой сессии".

8. На своей сорок девятой сессии Подкомиссия в резолюции 1997/5 выразила признательность Комитету по ликвидации расовой дискриминации за представление рекомендаций относительно будущих исследований Подкомиссии, которые могли бы содействовать работе Комитета. Кроме того, Подкомиссия в своем решении 1997/112 постановила уделять особое внимание темам, предложенным договорными органами Организации Объединенных Наций при выборе новых тем для исследования. Подкомиссия также удовлетворила просьбу Комитета по ликвидации расовой дискриминации, приняв решение поручить одному из своих членов проведение исследования по позитивной дискриминации, а другому - подготовку рабочего документа по оговоркам к договорам в

области прав человека. Обе эти темы были предложены Комитетом по ликвидации расовой дискриминации.

9. В ходе обсуждения настоящего рабочего документа члены Подкомиссии предложили ряд смежных вопросов, которые могли бы быть изучены в рамках рассмотрения данной темы. Соответственно Подкомиссия в своем решении 1998/103 просила учесть в рабочем документе:

"изменения, происшедшие после принятия в 1985 году Декларации о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают, меры по преодолению препятствий на пути ратификации Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, вопросы дискриминации различных групп лиц, не являющихся гражданами, последствия двойного гражданства...".

10. После того как в настоящем документе будут рассмотрены вопросы, первоначально предложенные Комитетом по ликвидации расовой дискриминации в отношении прав лиц, не являющихся гражданами, в нем также будут рассмотрены и эти дополнительные вопросы.

II. МЕЖДУНАРОДНАЯ КОНВЕНЦИЯ О ЛИКВИДАЦИИ ВСЕХ ФОРМ РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ

11. В Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации определение расовой дискриминации дается в пункте 1 статьи 1, которая гласит:

"...выражение "расовая дискриминация" означает любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, имеющие целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления на равных началах прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или любых других областях общественной жизни".

12. Содержащееся в пункте 1 статьи 1 общее определение дискриминации, тем не менее, уточняется в пункте 2 статьи 1, который гласит:

"Настоящая Конвенция не применяется к различиям, исключениям, ограничениям или предпочтениям, которые государства - участники настоящей Конвенции проводят или делают между гражданами и негражданами".

13. Кроме того, Конвенция никак не касается вопросов предоставления гражданства государствами-участниками. Пункт 2 статьи 1 в свою очередь уточняется пунктом 3 статьи 1, который гласит:

"Ничто в настоящей Конвенции не может быть истолковано как влияющее в какой-либо мере на положения законодательства государств-участников, касающиеся национальной принадлежности, гражданства или натурализации, при условии, что в таких постановлениях не проводится дискриминации в отношении какой-либо определенной национальности".

14. Вместе с тем Конвенция никак не ущемляет права неграждан, перечисленные в других международно-правовых актах. В своей общей рекомендации XI (сорок вторая сессия) относительно неграждан Комитет по ликвидации расовой дискриминации заявил, что пункт 2 статьи 1:

"не должен толковаться как каким бы то ни было образом умаляющий права и свободы, признанные и закрепленные в других международных договорах, особенно во Всеобщей декларации прав человека, Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах и Международном пакте о гражданских и политических правах".

15. В своих заключительных замечаниях и комментариях по ряду докладов государств-членов Комитет по ликвидации расовой дискриминации отмечал сохраняющуюся у него обеспокоенность по поводу различных форм дискриминации в отношении неграждан. Эти выводы и рекомендации по странам рассматриваются в разделе IV.A.2 ниже.

III. ДРУГИЕ СООТВЕТСТВУЮЩИЕ ПРАВООЗАЩИТНЫЕ НОРМЫ В ОТНОШЕНИИ ЛИЦ, НЕ ЯВЛЯЮЩИХСЯ ГРАЖДДАНАМИ

A. Устав Организации Объединенных Наций

16. Права лиц, не являющихся гражданами, защищаются положениями целого ряда международно-правовых актов, в которых закрепляются принципы равенства и недискриминации. Например, в Уставе соответствующие положения о недискриминации содержатся в пункте 3 статьи 1, который гласит, что одна из целей Организации Объединенных Наций заключается в поощрении и развитии "уважения к правам человека и основным свободам для всех без различия расы, пола, языка и религии".

B. Всеобщая декларация прав человека

17. Пункт 1 статьи 2 Всеобщей декларации прав человека гласит, что:

"Каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами, провозглашенными настоящей Декларацией, без какого бы то ни было различия, как-то: в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения".

18. Кроме того, следует отметить, что данное положение касается "каждого человека" и, таким образом, защищает всех лиц, включая неграждан, от расовой и других форм дискриминации. Использование словосочетания "как-то в отношении" указывает на то, что это далеко не исчерпывающий перечень и ясно свидетельствует о том, что ключевой в данном пункте является фраза: "без какого бы то ни было различия" (выделено автором). Как отметил профессор Ричард Лиллич, хотя в данном перечне гражданство и не упомянуто, "это упущение не является фатальным... поскольку очевидно, что данный перечень носит пояснительный характер и не является исчерпывающим" 2/. Профессор Лиллич также отметил, что "гражданство, как представляется, подпадает под категорию "какого бы то ни было различия" 3/.

19. В статье 15 Всеобщей декларации прав человека также предусматривается, что "каждый человек имеет право на гражданство" и что "никто не может быть произвольно лишен своего гражданства или права изменить свое гражданство".

С. Международный пакт о гражданских и политических правах

20. Положения, перечисленные в Международном пакте о гражданских и политических правах, как правило, применяются и к лицам, не являющимся гражданами. Пункт 1 статьи 2 Пакта гласит:

"Каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в настоящем Пакте, без какого бы то ни было различия, как-то: в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства" (выделено автором).

21. Права иностранцев также закрепляются в замечании общего порядка 15, принятом Комитетом по правам человека в 1986 году в качестве официального толкования соответствующих положений Пакта. Комитет еще раз напомнил о том, что "общее правило заключается в том, что каждое из прав, установленных в Пакте, должно быть гарантировано без дискриминации между гражданами и иностранцами". На лиц, не являющихся гражданами, "распространяются общие требования недискриминации в отношении прав,

2/ Richard B. Lillich, *The Human Rights of Aliens in Contemporary International Law*, 1984, p. 43.

3/ Ibid., p. 46.

гарантированных в Пакте, согласно положениям статьи 2". Вместе с тем Комитет отметил ряд исключений. Политические права, признаваемые в статье 25 Пакта, применимы, как на это прямо указывается, лишь к гражданам, в то время как положения статьи 13 применимы лишь к иностранцам, подлежащим высылке.

22. Статья 25 Пакта о гражданских и политических правах гласит следующее:

"Каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации, упомянутой в статье 2, и без необоснованных ограничений право и возможность:

а) принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей;

б) голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей;

с) допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе".

В свою очередь статья 13 гласит:

"Иностранец, законно находящийся на территории какого-либо из участвующих в настоящем Пакте государств, может быть выслан только во исполнение решения, вынесенного в соответствии с законом, если императивные соображения государственной безопасности не требуют иного, имеет право на предоставление доводов против высылки, на пересмотр своего дела компетентной властью или лицом или лицами, специально назначенными компетентной властью, и на то, чтобы быть представленным для этой цели перед этой властью, лицом или лицами".

D. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах

23. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах ^{4/} устанавливает права, которые применяются к каждому человеку, независимо от его

^{4/} Большинство положений части III Пакта конкретно касаются "права каждого человека" (выделено автором).

гражданства 5/. В соответствии со статьей 6 каждый человек имеет право на труд. В соответствии со статьей 7 каждый человек имеет право на справедливые и благоприятные условия труда. Статья 8 обеспечивает право каждого человека создавать профессиональные союзы. Статья 9 гарантирует право каждого человека на социальное обеспечение. Статья 11 обеспечивает право каждого на достаточный жизненный уровень, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни. Статья 12 признает "право каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья". Статья 13 требует, чтобы государства-участники признавали право каждого человека на образование, а статья 15 обеспечивает право каждого человека на участие в культурной жизни.

24. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах также может толковаться как запрещающий дискриминацию на основе гражданства. Пункт 2 статьи 2 гласит:

"Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются гарантировать, что права, провозглашенные в настоящем Пакте, будут осуществляться без какой бы то ни было дискриминации, как то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства".

Вместе с тем в пункте 3 статьи 2 предусматривается конкретное исключение из данного правила лишь для развивающихся стран: "Развивающиеся страны могут с надлежащим учетом прав человека и своего народного хозяйства определять, в какой мере они будут гарантировать признаваемые в настоящем Пакте экономические права лицам, не являющимся их гражданами". Данное положение, как представляется, не допускает дискриминации между гражданами различных стран, но не исключает ее между гражданами государства-участника и другими лицами, не являющимися его гражданами.

Е. Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают

25. 13 декабря 1985 года Генеральная Ассамблея приняла на основе консенсуса резолюцию 40/144, содержащую Декларацию о правах человека в отношении лиц, не являющихся

5/ Более подробную информацию относительно обращения с лицами, не являющимися гражданами, в соответствии с Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах см. в John A. Dent, Research paper on the Social and Economic Rights of Non-Nationals in Europe, 1998 (commissioned by the European Council on Refugees and Exiles).

гражданами страны, в которой они проживают. Эта Декларация стала результатом завершённого Подкомиссией в 1976 году исследования по вопросу о правах лиц, не являющихся гражданами 6/, и она касается всех лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они находятся. Данная Декларация предусматривает соблюдение основных прав человека иностранцев, включая право на жизнь, право на защиту от вмешательства в личную жизнь, право на равенство перед судами и трибуналами; право на свободу мнения и религии; право на сохранение своего родного языка, культуры и традиций (статья 5). Кроме того, Декларация запрещает индивидуальную или коллективную высылку иностранцев на дискриминационных основаниях (статья 7) и предусматривает их право вступать в профессиональные союзы, право на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены, и право на медицинское обслуживание, социальное обеспечение и образование (статья 8). Положения Декларации отражены в замечании общего порядка 15 Комитета по правам человека (см. раздел IV.A.1 ниже).

26. Лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают, обычно можно подразделить на ряд категорий: трудящиеся-мигранты, беженцы, зарегистрированные и незарегистрированные иностранцы и лица, которые потеряли свое гражданство. Всем лицам из вышеуказанных категорий предусматривается защита в соответствии с Декларацией 7/. Согласно статье 1 термин "иностранец" означает "любое лицо, не являющееся гражданином государства, в котором оно находится" (выделено автором). Пункт 1 статьи 5 предусматривает предоставление "иностранцам" специальных прав без конкретного указания какой-либо особой подгруппы иностранцев. В статьях 9 и 10 соответственно содержатся такие указания, как: "ни один иностранец" и "любому иностранцу".

27. Следует отметить, что положения подпункта е) пункта 1) статьи 5 позволяют государствам проводить различие между группами иностранцев, применяя в отношении их прав на свободу мысли, мнения, совести и религии лишь такие ограничения, "которые предусмотрены законом и которые необходимы для защиты общественной безопасности, порядка, здоровья или нравственности населения или основных прав и свобод других". Следовательно, если какое-либо государство установит, что проведение различия между зарегистрированными и незарегистрированными иностранцами необходимо для защиты общественной безопасности, такое различие не будет запрещаться положениями Декларации.

6/ Баронесса Эллис, Международные положения о защите прав человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они находятся, издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.80.XIV.2.

7/ Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН) было создано специально для удовлетворения особых потребностей и защиты лиц, которые стали беженцами в соответствии с Конвенцией о статусе беженцев 1951 года, и Протоколом, касающимся статуса беженцев, 1967 года.

**IV. ИЗМЕНЕНИЯ, ПРОИСШЕДШИЕ ПОСЛЕ ПРИНЯТИЯ ДЕКЛАРАЦИИ О ПРАВАХ
ЧЕЛОВЕКА В ОТНОШЕНИИ ЛИЦ, НЕ ЯВЛЯЮЩИХСЯ ГРАЖДАНАМИ
СТРАНЫ, В КОТОРОЙ ОНИ ПРОЖИВАЮТ**

28. С момента представления Подкомиссии баронессой Эллис в 1977 году первого в своем роде исследования и принятия на его основе Декларации 1985 года, включая развитие правовой практики Комитета по правам человека и Комитета по ликвидации расовой дискриминации, произошли серьезные изменения. Кроме того, в своем исследовании баронесса Эллис не заостряла внимания на конкретных проблемах, с которыми сталкивается Комитет по ликвидации расовой дискриминации, например, в контексте ограничительных по своему характеру формулировок Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, таких, как трудности, возникающие в результате проведения различия между лицами, не являющимися гражданами.

A. Глобальные изменения, происшедшие с 1985 года

1. Замечание общего порядка 15 Комитета по правам человека

29. После принятия Декларации 1985 года одним из первых изменений, происшедших в области прав лиц, не являющихся гражданами, стало принятие Комитетом по правам человека на его двадцать седьмой сессии в 1986 году замечания общего порядка 15 относительно положения иностранцев в соответствии с Пактом о гражданских и политических правах. Комитет считал полезным определить положение иностранцев в соответствии с Пактом, поскольку он обнаружил, что государства-участники зачастую не учитывают "то, что каждое государство-участник должно обеспечить права, предусматриваемые в Пакте, "всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам".

30. Как указывалось выше, замечание общего порядка 15 предусматривает, что "в целом права, зафиксированные в Пакте, распространяются на всех лиц, независимо от принципа взаимности, от их гражданства или отсутствия такового" (пункт 1). В пункте 2 уточняется общее правило, что "каждое из прав, установленных в Пакте, должно быть гарантировано без дискриминации между гражданами и иностранцами". Единственными исключениями из этого правила являются четкие положения статьи 25 (право принимать участие в управлении), применимые лишь к гражданам, и статьи 13 (высылка), применимые лишь к иностранцам.

31. Комитет отметил, что "некоторые конституции уравнивают иностранцев в правах с гражданами". Однако замечание общего порядка 15 отражает обеспокоенность Комитета тем, что "в определенных случаях при осуществлении предусмотренных Пактом прав имеет место явная дискриминация в отношении иностранцев" (пункт 3).

32. Комитет подчеркнул, что "Пакт обеспечивает иностранцам полную защиту в том, что касается гарантированных в нем прав, и государства-участники должны надлежащим образом

соблюдать его требования в своем законодательстве и своей практике". Кроме того, Комитет возложил на государства-участники ответственность за обеспечение того "чтобы иностранцев в рамках их юрисдикции ставили в известность о положениях Пакта и об их правах в соответствии с ним" (пункт 4).

33. В пункте 7 Комитет открыто подтвердил основные права иностранцев, защита которых обеспечивается Пактом, и тот факт, что "в применении этих прав не должно быть какой-либо дискриминации между иностранцами и гражданами". Ниже приводится полный текст данного пункта:

"Таким образом, иностранцы имеют неотъемлемое право на жизнь, охраняемое законом, и не могут быть произвольно лишены жизни. Они не должны подвергаться пыткам и жестоким, бесчеловечным или унижающим достоинство обращению или наказанию; они не должны также содержаться в рабстве или в подневольном состоянии. Иностранцы имеют полное право на свободу и личную неприкосновенность. В случае законного лишения свободы они имеют право на гуманное обращение и уважение достоинства, присущего их личности. Иностранец не может быть лишен свободы на том только основании, что он не в состоянии выполнить какое-либо договорное обязательство. Иностранцам принадлежит право на свободное передвижение и свободу выбора места жительства; они также имеют право покидать страну. Иностранцы равны перед судами и трибуналами и имеют право при рассмотрении любого уголовного обвинения, предъявляемого им, или при определении их прав и обязанностей в каком-либо гражданском процессе на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. На иностранцев не должно распространяться уголовное законодательство, имеющее обратную силу; иностранцы не могут подвергаться произвольному или незаконному вмешательству в их личную или семейную жизнь, произвольным или незаконным посягательствам на неприкосновенность их жилища или тайну их корреспонденции. Они имеют право на свободу мысли, совести и религии, а также право придерживаться своих мнений и выражать их. На иностранцев распространяется право на мирное собрание и на свободу ассоциаций. Они могут вступать в брак по достижении брачного возраста. Их дети имеют право на такие меры защиты, которые требуются в их положении как малолетних. В тех случаях, когда иностранцы составляют меньшинство по смыслу статьи 27, им не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком. Иностранцы имеют право на равную защиту закона. В применении этих прав не должно быть какой-либо дискриминации между иностранцами и гражданами. Эти права иностранцев могут быть подвергнуты лишь таким ограничениям, которые могут быть введены в соответствии с Пактом".

34. В замечании общего порядка 15 поясняется, что право иностранцев на свободу передвижения в пределах территории и право покидать эту территорию "могут быть ограничены лишь в соответствии со статьей 12 (3)" Пакта (пункт 8) 8/.

35. В Замечании общего порядка 15 также рассматривается вопрос о высылке иностранцев: "высылаемому иностранцу должно быть разрешено выехать в любую страну, которая согласится принять его". В пункте 10, в котором отмечается, что Пакт регулирует лишь процедуру, а не основания для высылки, в то же время подчеркивается право на апелляцию и указывается следующее: "иностранцу должны быть предоставлены все возможности использовать имеющиеся у него средства судебной защиты с целью воспрепятствовать его высылке, с тем чтобы во всех случаях это право имело действенный характер". Отступление от права на апелляцию допускается лишь в том случае, если "этого требуют 'императивные соображения государственной безопасности'".

2. Заключительные замечания и комментарии Комитета по ликвидации расовой дискриминации

36. КЛРД принял заключительные замечания и комментарии по вопросу прав неграждан применительно к семи странам в соответствии со своим мандатом в рамках Конвенции, предусматривающим решение проблем дискриминации в отношении неграждан.

37. Например, рассматривая доклад Хорватии (CERD/C/249) на своей сорок второй сессии в 1993 году, КЛРД "с озабоченностью отметил нечеткость формулировок ряда основных правовых положений, гарантирующих недискриминацию при осуществлении прав человека и основных свобод членами меньшинств", и указал, что "в некоторых случаях, как представляется, такие гарантии применимы только к гражданам Хорватии" (A/48/18, пункт 496). Комитет особо отметил, что статья 14 Конституции Хорватии, запрещающая расовую дискриминацию, и статья 35, гарантирующая основные свободы, по-видимому, применяются только к хорватским гражданам (там же, пункт 481).

38. При рассмотрении доклада Республики Корея (CERD/C/221/Add.1), проведенном на сорок третьей сессии в 1993 году, члены КЛРД "просили представить разъяснения по вопросам, касающимся: натурализации и прав наследования лиц, получивших гражданство в порядке натурализации; права иностранцев вступать в профессиональные союзы или создавать профессиональные союзы и пользоваться их защитой; уровня заработной платы, получаемой

8/ Пункт 3 статьи 12 Пакта предусматривает, что право на свободное передвижение "не может быть объектом никаких ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законом, необходимы для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения или прав и свобод других и совместимых с признаваемыми в настоящем Пакте другими правами".

иностранными рабочими; и осуществления иностранными рабочими прав на медицинское обслуживание и другие виды социального обслуживания" (там же, пункт 209). Представитель правительства проинформировал КЛРД о том, что "лица, получившие гражданство в порядке натурализации, пользуются теми же правами и имеют те же обязанности, что и другие граждане" и что "иностранные рабочие имеют те же права, что и рабочие, которые являются гражданами страны, при условии, что они имеют законные... разрешения на работу" (там же, пункт 218). Однако в своих заключительных замечаниях по докладу Комитет выразил свою озабоченность "в связи с полученными сообщениями о дискриминации, которой подвергаются... дети иностранных рабочих и их супруги" (там же, пункт 229).

39. В ходе рассмотрения на этой же сессии доклада Кувейта (CERD/C/226/Add.5) КЛРД, напомнив о том, что "государства-участники обязаны сообщать всю информацию о законодательных мерах, принимаемых в отношении иностранцев, и об осуществлении этих мер" (там же, пункт 362), просил представить более конкретные данные о нынешнем положении некоторых категорий лиц, и в частности бедуинов и палестинцев, которые, согласно сообщениям, относятся к числу особо уязвимых групп населения. По сведениям из различных источников, бедуины, палестинцы, иракцы и граждане других стран, которые не участвовали в антииракской коалиции, были уволены с государственной службы, исключены [дети] из государственных школ и подвергались жестокому обращению, заключению под стражу, высылке и пыткам. КЛРД также выразил озабоченность по поводу того, что в отношении домашней прислуги азиатского происхождения "применяется практика долговой кабалы и иные виды незаконных действий в области занятости, они лишаются паспортов, подвергаются незаконному заключению под стражу, изнасилованиям и физическим оскорблениям" (там же). Комитет рекомендовал Кувейту "принять меры по гарантии осуществления лицами, принадлежащими к уязвимым группам иностранцев, в том числе иностранцами, работающими домашней прислужкой, прав, закрепленных в Конвенции, без какой-либо дискриминации" (там же, пункт 380).

40. При рассмотрении доклада Нигерии (CERD/C/226/Add.9) члены КЛРД поинтересовались, какими правами и гарантиями в соответствии с Конституцией Нигерии пользуются неграждане и почему в национальном законодательстве проводится различие между гражданами Нигерии по рождению и другими нигерийцами. Комитет подчеркнул, что в соответствии со статьей 5 Конвенции государство "обязуется гарантировать гражданские, политические, экономические, социальные и культурные права всего населения, а не только граждан" (там же, пункт 314). Кроме того, КЛРД "рекомендовал привести национальное законодательство в полное соответствие с положениями Конвенции, в частности в том, что касается... эффективного осуществления прав, закрепленных в статье 5" (там же, пункт 327).

41. На своей сорок седьмой сессии в 1995 году КЛРД рассмотрел последующий доклад Нигерии (CERD/C/263/Add.3 и CERD/C/283). В связи со статьей 1 Конвенции члены Комитета отметили, что раздел 39 (1) нигерийской Конституции 1979 года предусматривает защиту граждан от дискриминации, но не распространяется на неграждан и не обеспечивает

защиту от дискриминационных актов или практики за пределами государственного сектора" (A/50/18, пункт 602).

42. На своей сорок второй сессии в 1993 году КЛРД рассмотрел доклад Катар (CERD/C/207/Add.1). В связи со статьей 2 Конвенции члены Комитета просили представить информацию о том, применяется ли статья 9 Конституции Катар, гарантирующая равенство всех людей, в том что касается их прав и обязанностей, также и в отношении неграждан; могут ли неарабы получить катарское гражданство; подвергаются ли дискриминации иностранные рабочие; и намеревается ли правительство принять законодательные акты, запрещающие дискриминацию в отношении иностранных рабочих. В связи со статьей 5 Конвенции члены КЛРД поинтересовались, "гарантируется ли иностранцам право на свободный выбор работы; имеют ли иностранные рабочие возможности доступа ко всем профессиям и занятиям; предусматривает ли правительство принятие мер с целью ликвидации неравноправия между гражданами и иностранными рабочими в том, что касается доступа ко всем занятиям; имеют ли неграждане право на получение пособий по социальному обеспечению; и гарантируется ли негражданам право свободно покидать страну и возвращаться в нее" (A/48/18, пункт 91). Члены Комитета четко указали на то, что "законодательство, ограничивающее право неарабских адвокатов вести дела в судах, является дискриминационным" (там же).

43. В 1995 году на своей сорок шестой сессии КЛРД рассмотрел доклад Италии (CERD/C/237/Add.1). Касаясь статьи 5 Конвенции, члены Комитета задали вопрос о том, предусматривает ли законодательство, касающееся предоставления политического убежища гражданам стран, не входящих в Европейский союз, "более значительные ограничения в вопросах, касающихся статуса и трудоустройства затрагиваемых лиц, чем обычное итальянское законодательство по данным вопросам" (A/50/18, пункт 83). КЛРД также выразил озабоченность "в связи со случаями грубого обращения с иностранцами - выходцами из стран, не входящих в состав [Европейского] Сообщества, со стороны сотрудников полиции и персонала пенитенциарных учреждений" (там же, пункт 101).

44. В 1995 году на своей сорок седьмой сессии КЛРД рассмотрел доклад Объединенных Арабских Эмиратов (CERD/C/279/Add.1). Касаясь статьи 5 Конвенции, члены Комитета "поинтересовались, в какой степени иностранные трудящиеся... имеют право на то, чтобы их дети воссоединялись с ними и обучались на своем родном языке, и могут ли их дети свободно исповедовать свою религию" (там же, пункт 550). КЛРД также изучил содержание двусторонних соглашений, заключенных между Объединенными Арабскими Эмиратами и другими странами и касающихся статуса иностранных трудящихся. Члены Комитета "выразили свою глубокую обеспокоенность в связи с информацией, полученной из различных источников относительно бесчеловечного обращения с иностранными трудящимися, в частности с женщинами, прибывающими из азиатских стран" (там же). КЛРД хотел также знать, имеют ли иностранцы, проживающие в Объединенных Арабских Эмиратах, право на свободу собраний и на пользование собственной культурой. КЛРД рекомендовал, чтобы государство-участник приложило все свои усилия, чтобы предотвратить случаи плохого обращения с иностранными трудящимися, особенно с иностранной женской прислугой, и

приняло все необходимые меры для предотвращения какой-либо дискриминации по отношению к ним" (там же, пункт 570).

3. Конвенция о правах ребенка

45. В Конвенции о правах ребенка отмечается, что "признание присущего достоинства, равных и неотъемлемых прав всех членов общества является основой обеспечения свободы, справедливости и мира на земле". Кроме того, в соответствии с требованиями Конвенции государства-участники "уважают и обеспечивают все права, предусмотренные настоящей Конвенцией, за каждым ребенком, находящимся в пределах их юрисдикции, без какой-либо дискриминации, независимо от расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального, этнического или социального происхождения, имущественного положения, состояния здоровья и рождения ребенка, его родителей или законных опекунов или каких-либо иных обстоятельств" (статья 2.1).

46. Конвенция применяется ко всем детям независимо от их расы или гражданства. Поскольку государства несут обязательство по отношению к каждому ребенку, находящемуся в пределах их юрисдикции, они не могут проводить различие между детьми по признаку их гражданства или расы, и все дети, находящиеся под юрисдикцией государства, должны пользоваться равным обращением.

4. Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей

47. Одним из важнейших событий, касающихся прав неграждан, явилось принятие Генеральной Ассамблеей на основании ее резолюции 45/158 от 18 декабря 1990 года Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей. Конвенция была разработана в связи с просьбой, высказанной Экономическим и Социальным Советом (ЭКОСОС) в адрес Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств относительно изучения положения трудящихся-мигрантов 9/. В своей резолюции 6 (XXVI) от 19 сентября 1973 года Подкомиссия назначила г-жу Халиму Варзаци Специальным докладчиком с целью подготовки исследования по вопросу об эксплуатации

9/ Резолюция 1789(LIV) от 18 мая 1973 года. См. также Ryszard Cholewinski, *Migrant Workers in International Human Rights Law*, 1997.

рабочей силы с использованием незаконной миграции. В ее исследовании 10/ была, в частности, высказана рекомендация в отношении задействования Организации Объединенных Наций с тем, чтобы обеспечить рассмотрение всех гуманитарных аспектов проблемы эксплуатации трудящихся-мигрантов.

48. Конвенция о трудящихся-мигрантах охватывает всех трудящихся-мигрантов и членов их семей и предусматривает: недискриминацию в отношении прав трудящихся-мигрантов (статья 7), гарантирование основных прав человека (статьи 8-24), равное обращение между гражданами и трудящимися-мигрантами применительно к условиям труда и вознаграждению (статья 25), право на участие в профсоюзах (статья 26), равный доступ к социальному обеспечению (статья 27), право на неотложную медицинскую помощь (статья 28) и равенство доступа к государственному образованию (статья 30). Кроме того, государства-участники должны обеспечивать уважение культурной самобытности трудящихся-мигрантов (статья 31) и информировать трудящихся-мигрантов об их правах по Конвенции (статья 33).

49. Процесс ратификации Конвенции о трудящихся-мигрантах проходит не очень быстро. По состоянию на 5 мая 1999 года Конвенцию ратифицировали или к ней присоединились 11 государств - Азербайджан, Босния и Герцеговина, Египет, Кабо-Верде, Колумбия, Марокко, Мексика, Сейшельские Острова, Уганда, Филиппины и Шри-Ланка - и ее подписали Бангладеш, Турция и Чили (для вступления в силу Конвенции требуется 20 государств-участников). С целью поощрения ратификации Конвенции Генеральный секретарь, Комиссия по правам человека и Подкомиссия призвали все государства в первоочередном порядке рассмотреть вопрос о подписании и ратификации Конвенции или присоединении к ней. Поскольку трудящиеся-мигранты считаются негражданами и, таким образом, подпадают под сферу охвата любых договоров, касающихся прав неграждан, они являются предметом анализа в настоящем рабочем документе. Более подробное обсуждение конкретных проблем, с которыми сталкиваются трудящиеся-мигранты, и путей преодоления факторов, препятствующих ратификации Конвенции о трудящихся-мигрантах, см. в добавлении к настоящему документу.

5. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин

50. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, в частности, закрепляет права женщин применительно к гражданству. Эти права приобретают особо

10/ Exploitation of Labour Through felicit and Clandestine Trafficking, United Nations Publication, Sales No. E.86.XIV.1. См. также Cholewinski, ibid.

важное значение в том случае, если женщина выходит замуж за гражданина какой-либо другой страны. С тем чтобы гарантировать гражданство женщин, статья 9 Конвенции предусматривает следующее:

"1. Государства-участники предоставляют женщинам равным с мужчинами права в отношении приобретения, изменения или сохранения их гражданства. Они, в частности, обеспечивают, что ни вступление в брак с иностранцем, ни изменение гражданства мужа во время брака не влекут за собой автоматического изменения гражданства жены, не превращают ее в лицо без гражданства и не могут заставить ее принять гражданство мужа.

2. Государства-участники предоставляют женщинам равные с мужчинами права в отношении гражданства их детей".

51. В Конвенции о женщинах уделяется пристальное внимание предотвращению утраты женщинами своего гражданства, поскольку, как отметил Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ) в своей общей рекомендации № 21 (Равноправие в браке и в семейных отношениях), принятой на его тринадцатой сессии в 1994 году: "Гражданство имеет чрезвычайно важное значение для всестороннего участия в жизни общества. Как правило, государства предоставляют гражданство тем, кто рождается в этой стране. Гражданство может быть также приобретено в силу проживания в этой стране или даровано по гуманитарным соображениям, например в случае безгражданства. Женщины, не имеющие статуса гражданина или подданного, лишены права избирать или права быть избранными на государственные должности, и они могут быть лишены права на социальное обеспечение и на выбор местожительства. Следует предусмотреть, чтобы взрослая женщина имела возможность изменить гражданство, и она не должна произвольно лишаться гражданства по причине вступления в брак или расторжения брака или потому, что ее муж или отец изменяет свое гражданство" 11/.

6. Комиссия международного права

52. Комиссия международного права с 1993 года прилагает усилия с целью разработки договора, касающегося последствий правопреемства государств для гражданства физических и юридических лиц. На своей сорок девятой сессии, проходившей в Женеве с 12 мая по 18 июля 1997 года, Комиссия в предварительном порядке приняла текст проектов статей о

11/ См. также Конвенцию о гражданстве замужней женщины, принятую в резолюции 1040 (XI) Генеральной Ассамблеи от 29 января 1957 года.

гражданстве физических лиц в связи с правопреемством государств (A/52/10, глава IV.C). Часть I проектов статей применяется ко всем случаям правопреемства государств и вытекающим из этого коллизиям в вопросах гражданства; часть II касается осуществления соответствующих положений в конкретных ситуациях правопреемства государств.

53. Проекты статей о гражданстве физических лиц в связи с правопреемством государств посвящены в первую очередь предотвращению безгражданства. Статья 1 проектов статей закладывает основу для предотвращения безгражданства. В частности, статья 1 предусматривает, что "любое лицо, которое на дату правопреемства государств имело гражданство государства-предшественника, независимо от способа приобретения этого гражданства, имеет право на гражданство по крайней мере одного из затрагиваемых государств в соответствии с настоящими проектами статей".

54. В соответствии со статьей 4 лица, имеющие свое обычное место жительства на территории государства-преемника, считаются приобретшими гражданство этого государства с даты такого правопреемства. В статье 11 единство семьи ставится выше фактора обычного места жительства и указывается, что затрагиваемые государства принимают все надлежащие меры к тому, чтобы семьи оставались едиными или воссоединялись. Согласно статье 12, все дети, родившиеся после даты правопреемства, имеют право на гражданство государства, на территории которого они родились. В соответствии со статьей 14 установление гражданства должно осуществляться на недискриминационной основе. Положения о недискриминации развиваются в статье 15, в которой запрещаются произвольные решения по вопросам гражданства и в которой указывается, что затрагиваемые лица не могут быть произвольно лишены гражданства государства-предшественника и им не может быть произвольно отказано в праве на приобретение гражданства государства-преемника или же в праве оптации, которыми они обладают в связи с правопреемством государств. Дополнительные процедурные требования излагаются в статье 16, которая гласит следующее:

"Заявления о приобретении, сохранении или отказе от гражданства либо осуществлении права оптации в связи с правопреемством государств рассматриваются без неоправданной задержки, и соответствующие решения издаются в письменном виде и открыты для пересмотра в рамках действенной административной или судебной процедуры".

55. В проекте статей содержатся четкие и всеобъемлющие положения, касающиеся процедур предотвращения безгражданства при правопреемстве государств. Однако государства не обязаны предоставлять гражданство лицам, не имеющим надлежащих связей с государством, если только это не приводит к обращению с этими лицами как с лицами без гражданства.

7. Международный уголовный суд

56. 17 июля 1998 года Дипломатическая конференция полномочных представителей под эгидой Организации Объединенных Наций по учреждению международного уголовного суда приняла Римский статут Международного уголовного суда (A/CONF.183/9). В статье 5

Статута перечисляются четыре преступления, подпадающие под юрисдикцию Суда: преступление геноцида, преступления против человечности, военные преступления и преступление агрессии. В соответствии со статьей 6 геноцид означает "деяния, совершаемые с намерением уничтожить, полностью или частично, какую-либо национальную, этническую, расовую или религиозную группу как таковую". Формулировки, используемые в Статуте для определения понятия "геноцида", взяты непосредственно из Конвенции 1948 года о предупреждении преступления геноцида и наказании за него. Таким образом, деяния, совершаемые с намерением уничтожить какое-либо национальное, этническое, расовое или религиозное меньшинство, являются преступлениями, подпадающими под юрисдикцию Суда. Кроме того, в рамках статьи 7 h) "преследование любой идентифицируемой группы или общности по политическим, расовым, национальным, этническим, культурным, религиозным, гендерным... и другим мотивам, которые повсеместно признаны недопустимыми согласно международному праву", также считается преступлением против человечности. Поскольку неграждане обычно представляют отличающуюся национальную группу, Международный уголовный суд, очевидно, будет защищать неграждан от серьезных злоупотреблений, совершаемых с намерением истребить такую группу, а также будет осуществлять судебное преследование.

57. По состоянию на 5 мая 1999 года Римский статут ратифицировали два государства - Сенегал и Тринидад и Тобаго.

В. Региональные изменения, происшедшие с 1985 года

58. Помимо изменений, происшедших на глобальном уровне с момента принятия Декларации 1985 года, имели место также и важные региональные события, касающиеся прав неграждан, в частности в Европе.

1. Европейская конвенция о правах человека и связанная с ней юридическая практика

59. "Положения Европейской конвенции о правах человека (Европейской конвенции) в принципе применяются без каких-либо различий к гражданам любого конкретного государства, гражданам других государств-членов, иностранцам и лицам без гражданства" 12/.

12/ Высылка, равенство перед законом и недискриминация (Exclusion, Equality Before the Law and Non-Discrimination). Отчет о работе семинара, организованного Генеральным секретарем Совета Европы в сотрудничестве с Международным центром исследований по вопросам социологии, уголовного права и пенитенциарной системы (ИНТЕРЦЕНТР) Мессины, Италия (Таормина-Маре, Италия, 29 сентября - 1 октября 1994 года), стр. 135 англ. текста. Опубликовано также на французском языке под названием "Exclusion, égalité devant la loi et non-discrimination".

Однако Европейская конвенция не охватывает некоторые права, имеющие отношение к негражданам. Например, в ней не предусмотрены право быть допущенным в страну и защита от депортации или иного перемещения 13/.

60. Статья 14 Европейской конвенции, запрещающая дискриминацию, гласит:

"Пользование правами и свободами, изложенными в настоящей Конвенции, обеспечивается без какой-либо дискриминации по признакам пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или иным признакам".

61. На Семинаре по вопросам высылки, равенства перед законом и недискриминации, организованном Советом Европы в 1994 году, было отмечено следующее:

"Статья 14 (Европейской конвенции о правах человека) не запрещает проведение любых различий в обращении. Равенство отнюдь не обязательно подразумевает идентичное обращение во всех случаях. Дифференциация не является дискриминацией, если она направлена на достижение законной цели и если при этом используются разумные и объективные критерии... Недопустимой является лишь такая дифференциация, которая фактически не оправдана. В соответствии со сложившимся прецедентным правом Европейского суда проведение различий носит дискриминационный характер... если оно не преследует 'законную цель' или если отсутствует 'обоснованная пропорциональная взаимосвязь между используемыми средствами и поставленной целью'" 14/.

62. Кроме того, как указывается в статье 16 Европейской конвенции, ничто в статье 14, в частности, "не может рассматриваться как препятствие для Высоких Договаривающихся Сторон вводить ограничения на политическую деятельность иностранцев" 15/.

13/ См. European Convention on Nationality, ETS No.166, Strasbourg, 6 November 1997; вместе с тем см. также Протокол № 4 к Европейской конвенции о правах человека, статья 4 ("Коллективная высылка иностранцев запрещена").

14/ См. выше сноску 12.

15/ В дополнение к этому "международное обычное право свидетельствует о том, что государства вправе ограничивать политическую деятельность иностранцев". См. выше сноску 12.

63. В 1997 году Европейский суд по правам человека в деле Бушелкия против Франции (*Bouchelkia v. France*) рассмотрел вопросы прав неграждан, в частности в контексте депортации 16/. Г-н Бушелкия родился в Алжире в 1970 году и иммигрировал во Францию со своей матерью в двухлетнем возрасте. По причине того, что в 1987 году г-н Бушелкия был осужден в уголовном порядке за изнасилование с применением физической силы, в 1990 году было принято решение о его депортации. Г-н Бушелкия обратился в Европейский суд по правам человека на предмет нарушения статьи 8 Европейской конвенции, в которой отмечается, что "1) каждый имеет право на уважение его частной и семейной жизни... [и] 2) вмешательство публичной власти в осуществление этого права не допускается, за исключением случаев, когда это предусмотрено законом и необходимо в демократическом обществе в интересах национальной безопасности...".

64. Суд не установил факта такого нарушения. Он пришел к выводу, что вмешательство в семейную жизнь г-на Бушелкия "преследует цели, которые полностью совместимы с Конвенцией, а именно цели "предотвращения беспорядков или преступлений" 17/. Суд далее заявил:

"Договаривающиеся стороны должны поддерживать общественный порядок, в частности путем осуществления - согласно прочно закрепившимся нормам международного права и с учетом своих договорных обязательств - права контролировать въезд и проживание иностранцев. С этой целью они правомочны принимать решения о высылке лиц, осужденных за совершение уголовных преступлений" 18/.

16/ *Bouchelkia v. France*, European Court of Human Rights, Judgement of 29 January 1997.

17/ Ibid.

18/ Там же. На Семинаре по вопросам высылки, равенства перед законом и недискриминации отмечалось, что "'интегрировавшиеся иностранцы' не должны, за возможным исключением весьма особых обстоятельств, в большей степени, чем граждане конкретной страны, подвергаться мерам, связанным с высылкой. Гражданство как таковое нельзя считать объективным и веским основанием для проведения различий, в том что касается высылки какого-либо лица из страны, которую в обоих случаях можно назвать его 'родной страной'". См. также Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, статья 25.

2. Европейская хартия региональных языков и языков меньшинств

65. В Европейской хартии региональных языков и языков меньшинств проводится четкое различие между "меньшинствами" и "негражданами" при определении понятия "региональных языков и языков меньшинств". В статье I Хартии указывается, что понятие "'региональные языки и языки меньшинств'... не охватывает... языки мигрантов".

66. В 1995 году издательство Совета Европы опубликовало брошюру под названием "Решение проблем расизма и ксенофобии: практические меры на местном уровне" ("Tackling racism and xenophobia: practical action at the local level"), которая вышла в серии брошюр, сопровождающих доклад Сообщество и этнические отношения в Европе (Community and Ethnic Relations in Europe), и содержит информацию о работе проходившего в Берлине в 1993 году совещания экспертов, посвященного практическим местным мероприятиям по борьбе с расизмом и ксенофобией. Европейская хартия региональных языков и языков меньшинств не применяется к мигрантам, но, согласно данной брошюре, Совет Европы считает, что "общинные отношения" включают все аспекты отношений между мигрантами или этническими группами "иммигрантского происхождения" и обществом принимающей страны. Хотя не ясно, насколько глубоко Совет будет прослеживать "иммигрантское происхождение", подразумевается, что "общинные отношения" призваны охватывать иммигрантов и национальные меньшинства.

67. Другие соответствующие изменения включают рекомендацию 1134 (1990 год), принятую Парламентской ассамблеей Совета Европы, рекомендацию № R (92) 12 об общинных отношениях, принятую в 1992 году Комитетом по делам меньшинств, рекомендации Комитета по расследованию случаев расизма и ксенофобии Европейского парламента (1991 год), резолюцию от 5 октября 1995 года Европейского совета и представителей государств-членов по вопросу о борьбе против расизма и расовой дискриминации в области занятости и социальной сфере, а также документ, принятый в 1990 году на Копенгагенском совещании Конференции по человеческому измерению СБСЕ.

3. Европейская конвенция о гражданстве 19/

68. Одним из наиболее значительных событий нормотворческой деятельности за период с 1985 года явилось принятие 6 ноября 1997 года Советом Европы Европейской конвенции о

^{19/} Асбьёрн Эйде подробно рассмотрел вопрос о праве на гражданство в своей статье "Гражданство и международное право в связи с правовыми нормами в области прав человека: статус, эволюция и проблемы" ("Citizenship and international law with specific reference to human rights law: status, evolution and challenges". Эйде касается предыстории концепции гражданства и ее развития с течением времени, а также пытается ответить на вопрос: "Какими правами обладает конкретное лицо по отношению к стране, в которой он или она проживает?"

гражданстве. В статье 4 Конвенции перечисляются принципы, на которых должны основываться законы о гражданстве каждого государства-участника, и отмечается, что:

"а) каждый человек имеет право на гражданство; b) необходимо предотвращать безгражданство; с) никто не может быть произвольно лишен своего гражданства; [и] d) ни заключение, ни расторжение брака между каким-либо гражданином государства-участника и иностранцем, ни перемена гражданства одним из супругов во время существования брачного союза не будут отражаться автоматически на гражданстве другого члена супружеской четы".

69. Европейская конвенция о гражданстве также предусматривает право апатридов на гражданство. Ее статья 6 гласит:

"1. Каждое государство-участник предусматривает в своем внутреннем законодательстве предоставление гражданства *ex lege*... b) найденышам, обнаруженным на его территории, которые иначе не имели бы гражданства.

2. Каждое государство-участник предусматривает в своем внутреннем законодательстве предоставление гражданства детям, родившимся на его территории, которые по рождению не приобретают другого гражданства.

...

4. Каждое государство-участник упрощает в своем внутреннем законодательстве процедуру приобретения гражданства для... g) лиц без гражданства и лиц, имеющих статус беженцев, которые на законном основании и постоянно проживают на его территории".

4. Европейская Конвенция об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне

70. Конвенция об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне, отмечая, что "постоянное проживание иностранцев на национальной территории теперь является неотъемлемой чертой европейских стран", предоставляет иностранцам свободу выражения мнений, свободу собраний и ассоциации "на тех же условиях, что и своим собственным гражданам" (глава А, статья 3), предусматривает представительство постоянно проживающих иностранных граждан в консультативных органах на местном уровне (глава В) и обеспечивает им "право голоса на выборах в местные органы власти" (глава С).

71. К 5 мая 1999 года Конвенцию об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне подписали восемь стран (Дания, Италия, Кипр, Нидерланды, Норвегия, Финляндия, Швеция и Соединенное Королевство) и ратифицировали четыре страны (Италия, Нидерланды, Норвегия и Швеция). Конвенция вступила в силу 5 января 1997 года.

С. Вопросы, не нашедшие адекватного отражения в Декларации 1985 года

1. Различия между лицами, не являющимися гражданами

72. В настоящее время между разными категориями лиц, не являющихся гражданами, проводится все больше различий. Эта тенденция особенно четко прослеживается в практике наднациональных политических или экономических союзов, таких, как Европейский союз 20/ и Североамериканское соглашение о свободной торговле (НАФТА) 21/. Как отметил Председатель КЛРД г-н Бентон, "это порождает вопросы в контексте Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации" (E/CN.4/Sub.2/1997/31, приложение, стр. 4).

73. В некоторых отношениях эти проблемы не новы. В 1977 году баронесса Эллис отмечала, что во многих частях мира продолжают широкие и частые нарушения прав человека по отношению к лицам, не являющимся гражданами данной страны 22/. В декабре 1997 года участники Семинара Организации Объединенных Наций по проблемам иммиграции, расизма и расовой дискриминации сделали вывод о том, что "во многих странах имеют место усиление расизма, расовой дискриминации и ксенофобии в отношении мигрантов и иммигрантов, а также рост числа направленных против них актов насилия" (E/CN.4/1998/77/Add.1, приложение, пункт 8). Баронесса Эллис в своем исследовании о правах лиц, не являющихся гражданами страны, пришла к такому же выводу, указав, что "иностранцем считается лицо, которое наиболее часто по времени и месту выделяется отличительными признаками от окружающих" 23/. Аналогичным образом г-н Асбьёрн Эйде в своем исследовании для Подкомиссии в 1989 году отметил, что:

20/ Nora V. Demleitner, "The Fallacy of Social 'Citizenship', or the Threat of Exclusion", Georgia Immigration Law Journal, vol. 12 (1997), pp. 35, 59.

21/ См. North American Free Trade Agreement, 8 December 1993, United States - Canada - Mexico, chap. 16, art. 1603, para. 1.

22/ См. сноску 6 выше.

23/ Там же, пункт 293.

"проблемы, связанные с иностранцами... иногда наводят на мысль о расах. Здесь, как и во многих других ситуациях, понятие "раса" используется неопределенно и расплывчато. Иностранцы часто... принадлежат к различным культурам, а иногда имеют другой цвет кожи. Чем очевиднее их отличие от населения в стране проживания, тем больше вероятность того, что они будут сталкиваться со случаями проявления ксенофобии со стороны некоторых групп этого населения" 24/.

74. Комитет по правам человека отметил, что в "докладах государств-участников зачастую не учитывается то, что каждое государство-участник должно обеспечить права, предусматриваемые в Пакте, 'всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам'" 25/. Кроме того, баронесса Эллис пришла к выводу о том, что:

"проблема защиты и обеспечения правового положения иностранцев не является преходящей, временной или локальной, а постоянно сохраняется и отмечается повсеместно. Она не изолирована с точки зрения времени или места, и поэтому необходимы всесторонний подход и усилия по обеспечению общего единого мнения относительно решения этой проблемы" 26/.

75. Права лиц, не являющихся гражданами, которые перечислены в международных договорах, не получили адекватной и универсальной защиты и поощрения. Баронесса Эллис далее отметила, что "права иностранцев не охраняются повсеместно; неясны и неточны условия применения положений международных документов о правах человека к иностранцам, а имеющиеся средства их осуществления недостаточны 27/. Поэтому КЛРД должен непосредственно рассмотреть механизм осуществления прав лиц, которые не являются гражданами страны проживания, и конкретизировать процедуру инкорпорации средств защиты этой категории лиц.

24/ Асбьёрн Эйде, "Исследование по вопросу о достигнутых результатах и препятствиях, возникших в ходе десятилетий действий по борьбе против расизма и расовой дискриминации" (E/CN.4/Sub.2/1989/8, пункт 370).

25/ Замечание общего порядка (относительно Международного пакта о гражданских и политических правах, пункт 1 статьи 2).

26/ Эллис, см. сноску 6 выше, пункт 366(1).

27/ Там же, пункт 366(20).

2. Цыгане/рома

76. В связи с цыганами (рома) возникает особая проблема в области расовых отношений и недискриминации. Цыгане не являются иностранцами *per se*, но их права на гражданство зачастую не признаны. Проблема усугубляется еще и тем, что в области прав к цыганам применяется термин "национальное меньшинство", который не связан с понятием гражданства.

77. В последнее время международное сообщество начало всерьез рассматривать особые проблемы, возникающие в связи с цыганами. В 1991 году Конгресс местных и региональных органов власти Европы (КМРОВЕ) провел дискуссию на тему "Цыганский народ и Европа: продолжение традиций в условиях меняющейся Европы". Эта дискуссия состоялась в рамках Европейского цыганского фестиваля, и в ней приняли участие 100 человек 28/.

78. В 1993 году произошли два крупных события, имеющих большое значение для положения цыган. КМРОВЕ принял резолюцию 249 "Цыгане в Европе: роль и ответственность местных и региональных органов власти". Эта резолюция предусматривает создание Сети городов, призванной играть роль "территории для апробирования оптимальных видов практики и положительных примеров [в отношении цыган], которые должны вырабатываться посредством диалога и обмена опытом" 29/. Кроме того, в 1993 году на совещании глав государств и правительств европейских стран в Вене были приняты два важных решения в отношении цыган: Совету Европы было поручено подготовить юридические документы в поддержку меньшинств и приступить к осуществлению плана действий и международной кампании по борьбе с расизмом, ксенофобией и нетерпимостью 30/. Из этого заявления следует, что цыгане скорее рассматриваются в качестве "меньшинств", нежели "лиц, не являющихся гражданами", или "мигрантов". В обоснование этого утверждения заместитель генерального секретаря КМРОВЕ г-н Лойпрехт заявил, что:

28/ CLRAE, Congress Newsletter, No. 1, January-February 1992. С этими информационными сборниками можно ознакомиться на сайте www.coe.fr/cplre/newsletter.

29/ CLRAE, Congress Newsletter, No. 4, August-September 1994.

30/ Ibid.

"Совет Европы полностью отдавал себе отчет в необходимости избегать любого определения меньшинств, которое создавало бы новую почву для дискриминации и отчуждения. Необходимо проявлять крайнюю осторожность для обеспечения того, чтобы понятие национального меньшинства не толковалось в пользу отчуждения цыган" 31/.

79. В 1994 году в организованной КМРОВЕ конференции на тему "На пути к терпимости в Европе: вклад цыганского народа" приняли участие около 200 представителей примерно из 20 стран Европы. Обсуждение в ходе этой конференции было сосредоточено на налаживании диалога между местными властями и цыганскими общинами, а также на будущем цыган как граждан демократической Европы. После конференции КМРОВЕ отметил, что "без предоставления [цыганам] гражданства страны проживания и свободы передвижения никакие конструктивные действия на национальном уровне невозможны" 32/.

80. Результатом конференции 1994 года явились две крупные инициативы: подготовка проекта соглашения между цыганской общиной и европейскими институтами и проведение "политики стабилизации цыганских общин путем предоставления им права на постоянное проживание, которое позволит им решить проблемы в области жилья и здравоохранения и удовлетворить свои потребности в образовании и профессиональном обучении" 33/.

81. Вероятно, наиболее значительным событием для положения цыган в Европе явилась разработка плана работы Группы экспертов по проблемам рома/цыган при Комитете министров Совета Европы 34/. Группа отнесла "проблемы в области прав человека (дискриминация по этническому признаку, акты насилия, поведение и действия сотрудников полиции, доступ к правам, правоприменение, расизм, расистские нападения и подстрекательство к расовой

31/ Ibid.

32/ Ibid.

33/ Ibid.

34/ Plan of Work of the Specialist Group on Roma/Gypsies (MG-S-ROM), Council of Europe, Committee of Ministers, 587-th meeting of the Ministers' Deputies, 1 April 1997, appendix 3, item 6.3.
См. <http://www.coe.fr/cm/dec/1997/587/587.a3.htm>.

ненависти) [и] правового статуса (национальность и гражданство, права меньшинств)" к числу "основных проблем, с которыми в настоящее время сталкиваются рома/цыгане в Европе" 35/. Учитывая эти и другие проблемы, стоящие перед цыганами, "Группа рассмотрит возможность своевременной подготовки всеобъемлющего доклада о положении рома/цыган в Европе" 36/.

3. Торговля женщинами и детьми

82. В Декларации 1985 года о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают, не была отражена проблема торговли женщинами и детьми. В то же время до 1985 года произошел ряд событий: в 1951 году вступила в силу Конвенция о борьбе с торговлей людьми и с эксплуатацией проституции третьими лицами (Конвенция о борьбе с торговлей людьми). В этой Конвенции упоминались четыре международных договора, уже вступивших в силу к тому времени:

i) Международный договор от 18 мая 1904 года о борьбе с торговлей белыми рабынями;
ii) Международная конвенция от 4 мая 1910 года о борьбе с торговлей белыми рабынями;
iii) Международная конвенция от 30 сентября 1921 года о борьбе с торговлей женщинами и детьми; и iv) Международная конвенция от 11 октября 1933 года о борьбе с торговлей совершеннолетними женщинами. Цель Конвенции о борьбе с торговлей людьми заключалась в консолидации этих четырех документов.

83. Статья 17 Конвенции о борьбе с торговлей людьми гласит:

"В отношении иммиграции и эмиграции Стороны в настоящей Конвенции обязуются принимать и проводить все меры, которые требуются согласно обязательствам, принятым ими на себя в соответствии с настоящей Конвенцией, для пресечения торговли людьми обоего пола, преследующей цели проституции".

Положения статьи 17 непосредственно требуют от государств принимать необходимые постановления для защиты женщин и детей во время их следования, оповещать население об опасности торговли людьми, принимать меры для предупреждения торговли людьми в пунктах прибытия и предпринимать действия в целях уведомления соответствующих властей о прибытии женщин, которые, по имеющимся сведениям, являются жертвами этой торговли. В соответствии со статьей 19 страны обязуются принимать меры по оказанию помощи и репатриации лиц, ставших жертвами торговли.

35/ Ibid., пункт 2 b) и c).

36/ Ibid., пункт 4.

84. Положение о борьбе с торговлей людьми было включено в Конвенцию 1979 года о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, которую ратифицировали 72 государства. Ее статья 6 гласит: "Государства-участники принимают все соответствующие меры, включая законодательные, для пресечения всех видов торговли женщинами и эксплуатации проституции женщин".

85. Конвенция 1989 года о правах ребенка призывает к искоренению торговли детьми в любых целях. Согласно ее статье 11, государства-участники "принимают меры для борьбы с незаконным перемещением и невозвращением детей из-за границы". В соответствии со статьей 35 государства-участники "принимают на национальном, двустороннем и многостороннем уровнях все необходимые меры для предотвращения похищения детей, торговли детьми или их контрабанды в любых целях и в любой форме". Статья 36 гласит: "Государства-участники защищают ребенка от всех других форм эксплуатации, наносящих ущерб любому аспекту благосостояния ребенка".

86. Помимо упомянутых выше договоров, был предпринят ряд усилий по усовершенствованию международных механизмов борьбы с торговлей людьми. Например, в октябре 1994 года Международная организация по миграции провела семинар по международным мерам борьбы с торговлей мигрантами.

87. За последние пять лет Международная организация труда (МОТ) активно занималась поиском решений проблемы торговли людьми. В мае 1996 года МОТ в сотрудничестве с Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) и Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) провела в Женеве конференцию по рассмотрению вопросов передвижения групп населения в Содружестве Независимых Государств и уделяла повышенное внимание незаконной миграции ^{37/}. В июне 1996 года МОТ совместно с Европейским союзом организовала в Вене Конференцию по оказанию содействия в разработке всеобъемлющих документов по борьбе с торговлей женщинами в Европе. Кроме того, МОТ подготовила Декларацию и Программу действий, которые были приняты в Стокгольме в августе 1996 года Всемирным конгрессом против сексуальной эксплуатации детей в коммерческих целях. В работе Конгресса приняли участие представители 122 стран и целого ряда НПО.

88. В 1998 году Международная программа по ликвидации детского труда (ИПЕК) при МОТ обобщила аналитические данные по торговле детьми в восьми странах Азии. После этого предварительного исследования ИПЕК активно участвовала в мероприятиях по борьбе

^{37/} См. Bimal Ghosh. *Huddled Masses and Uncertain Shores: Insights Into Irregular Migration*, 1998, p. 134.

с торговлей детьми как на национальном, так и на субрегиональном уровне. На национальном уровне в 1998 году ИПЕК разработала Национальный план действий по борьбе с торговлей детьми и их сексуальной эксплуатацией в коммерческих целях в Непале 38/, а на субрегиональном уровне в ходе состоявшихся в Бангкоке консультаций предложила Программу действий "Борьба с торговлей детьми для целей трудовой эксплуатации в субрегионе Меконга". Эта Программа действий включает проституцию в число форм трудовой эксплуатации 39/.

89. Торговля женщинами является глобальной проблемой, стоящей как на региональном, так и на межрегиональном уровне 40/. Женщины и дети становятся уязвимы для торговли ввиду социально-экономических отношений в обществе, включая "экономический дисбаланс между богатейшими и беднейшими государствами и регионами". Во многих странах значительную долю проституток составляют нелегальные иммигрантки, нередко женщины и девочки, ставшие объектом торговли 41/.

90. Кетлин Берри, рассмотрев проблему глобального распространения проституции и расширения торговли женщинами, полагает, что подобная торговля и проституция сохраняются благодаря международной секс-индустрии. В 1991 году Берри (совместно с Вассилой Тамзали из ЮНЕСКО) разработала проект конвенции о борьбе против сексуальной эксплуатации:

38/ IPEC-ILO, Fighting child trafficking at national level, Action in Nepal. См. www.ilo.org/public/english/90ipec/publ/expls-98/exempl13.htm

39/ "Trafficking in Children for Labour Exploitation in the Mekong Sub-region: A Framework for Action. Section 4 - The ILO-IPEC Programme Strategy to Combat Trafficking in Children for Labour Exploitation, including Child Prostitution. См. www.ilo.org/public/english/90ipec/publ/traffic.htm.

40/ Kathleen Barry, The prostitution of sexuality, 1995, p. 165.

41/ Ibid., p. 195, "Местная проституция в Париже и крупных городах мира связана с торговлей женщинами". "В 1992 году, согласно оценкам, 85% проституток [в Булонском лесу] составляли нелегальные иммигрантки... В последние годы число проституток-иммигранток во Франции возросло в значительной степени из-за торговли женщинами из Южной Америки, в частности из Бразилии, Эквадора, Перу и Колумбии".

"Предлагаемая конвенция обязывает государства-участники принимать все надлежащие меры по обеспечению жертв сексуальной эксплуатации, включая проституцию и торговлю женщинами, убежищем и защитой и по репатриации лиц, желающих возвратиться. Работодатели, подвергающие женщин-мигрантов сексуальной эксплуатации, будут привлекаться к уголовной ответственности" 42/.

91. Поскольку женщины, подвергающиеся сексуальной эксплуатации, нередко не могут подтвердить свое гражданство или являются апатридами, когда им в конечном счете удастся скрыться от лиц, подвергающих их такой эксплуатации, и поскольку лица без гражданства зачастую не признаются новой страной, в которой они оказываются, проект конвенции предусматривает, что "всем жертвам сексуальной эксплуатации предоставляется статус беженцев вне зависимости от того, законным или незаконным являлся их въезд в страну" 43/. Проект статьи 2 непосредственно гласит, что торговля людьми является одной из форм сексуальной эксплуатации 44/.

92. Рабочая группа по современным формам рабства Подкомиссии определила ряд обстоятельств, при которых осуществляется торговля людьми, приняв на своей двадцать второй сессии в 1998 году рекомендацию, озаглавленную "Предотвращение трансграничной торговли женщинами и девочками для целей сексуальной эксплуатации". В этой рекомендации, изложенной в разделе II резолюции 1998/19, Подкомиссия прямо заявила, что "трансграничная торговля женщинами и девочками для целей сексуальной эксплуатации является современной формой рабства и представляет собой серьезное нарушение прав человека", сославшись на различные конвенции о борьбе против рабства и принудительного труда и на целый ряд других документов. 21-23 июня 1999 года Рабочая группа проведет консультацию по проблемам торговли людьми, проституции и глобальной секс-индустрии; после этих консультаций состоится двадцать третья сессия Рабочей группы, на которой, безусловно, будут приняты рекомендации по этим проблемам для пятидесятой первой сессии Подкомиссии.

42/ Ibid., p. 307.

43/ Ibid., pp. 307, 308.

44/ Ibid., appendix: Proposed Convention Against Sexual Exploitation, January 1994.

4. Право на выезд из страны и на возвращение в нее

93. Статья 13 Всеобщей декларации прав человека провозглашает основополагающее право на свободу передвижения, не проводя при этом различий между гражданами и негражданами. Эта статья гласит, что "каждый человек имеет право свободно передвигаться и выбирать себе местожительство в пределах каждого государства" и что "каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну".

94. Аналогичные положения содержатся в Международном пакте о гражданских и политических правах, хотя в нем, по-видимому, проводятся различия в зависимости от того, законным или незаконным является пребывание иностранцев. Статья 12 Пакта гласит:

1. "Каждому, кто законно находится на территории какого-либо государства, принадлежат в пределах этой территории право на свободное передвижение и свобода выбора местожительства.
2. Каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную.
- ...
4. Никто не может быть произвольно лишен права на въезд в свою собственную страну" (выделено составителем).

95. Комитет по правам человека также указал, что страны не должны применять различные иммиграционные нормы по признаку пола. В деле Ширин Аумееруди-Чиффра и др. против Маврикия 20 маврикийских женщин оспаривали принятое правительством иммиграционное законодательство, согласно которому в случае вступления гражданки Маврикия в брак с гражданином другой страны супруг обязан подать ходатайство о предоставлении ему разрешения на постоянное проживание на Маврикии и что это ходатайство может быть отклонено. Если же гражданин Маврикия вступает в брак с иностранкой, то она автоматически получает разрешение на постоянное проживание на Маврикии. Комитет счел, что Маврикий нарушил положения Пакта, допустив дискриминацию между мужчинами и женщинами без адекватного обоснования 45/.

45/ Ширин Аумееруди-Чиффра и др. против Маврикия, сообщение № 35/1978 (9 апреля 1981 года), Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцать шестая сессия, добавление № 40 (A/36/40), приложение XIII.

96. В региональных договорах содержатся аналогичные положения о свободе передвижения. Африканская хартия прав человека и народов предусматривает свободу передвижения на территории государства при условии соблюдения закона (пункт 1 статьи 12) и общее право покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну (пункт 2 статьи 12). Лица, не являющиеся гражданами, могут быть высланы только в соответствии с законом (пункт 4 статьи 12), а массовая высылка лиц, не являющихся гражданами, запрещается (пункт 5 статьи 12).

97. Если в большинстве договоров по правам человека свобода перемещения затрагивается лишь в одной статье или даже еще более поверхностно, то в двух декларациях этот вопрос освещен подробнее - в Декларации о праве покидать страну и праве возвращаться в страну, принятой на коллоквиуме в Уппсале (Швеция) в 1972 году, и в Страсбургской декларации о праве покидать страну и возвращаться в нее, принятой совещанием экспертов в Страсбурге в 1986 году.

98. Недавно г-н Володимир Буткевич подготовил рабочий документ о праве на свободное передвижение и смежных вопросах в соответствии с решением 1996/109 Подкомиссии (E/CN.4/Sub.2/1997/22). В рабочем документе г-на Буткевича рассматривалось право на свободное передвижение и смежные вопросы, отраженные в международно-правовых документах, а также право на свободное передвижение на национальном уровне и положение в области свободы передвижения за последние десять лет.

V. ДАЛЬНЕЙШЕЕ РАЗВИТИЕ СТАНДАРТОВ И ВЫПОЛНЕНИЕ ПРОЦЕДУР В ОТНОШЕНИИ ЛИЦ, НЕ ЯВЛЯЮЩИХСЯ ГРАЖДАНАМИ: ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

99. Продолжение дискриминационных видов практики в отношении лиц, не являющихся гражданами, свидетельствует об отсутствии эффективных стандартов в области прав лиц, которые не являются гражданами страны проживания.

100. Следует поощрять государства к соблюдению Декларации о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают.

101. КЛРД следует рассмотреть вопрос о том, как толковать пункт 2 статьи 1 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, не подрывая при этом средств защиты лиц, не являющихся гражданами, которые предусмотрены другими договорами по правам человека и самой Конвенцией. Комитету следовало бы подготовить рекомендацию общего порядка о правах лиц, не являющихся гражданами. Одна из целей дальнейшего рассмотрения этого вопроса Подкомиссией могла бы заключаться в содействии разработке такой рекомендации в сотрудничестве с КЛРД.

102. КЛРД справедливо отмечает, что "в настоящее время все более активно применяется практика проведения различий между разными категориями лиц, не являющихся гражданами" (E/CN.4/Sub.2/1997/31, приложение, стр. 4), и что "эти различия могут сводиться к

полному исключению людей из жизни общества, поскольку они лишают их самых основных прав и имеют расистский подтекст" (там же). Эти различия порождают определенные вопросы с точки зрения Конвенции, вопреки пункту 1 статьи 2, и в свете недавних событий этот аспект заслуживает дальнейшего исследования.

103. КЛРД следует рассмотреть возможность более ясного определения прав лиц, не являющихся гражданами страны проживания, и обеспечить более четкую инкорпорацию средств защиты для этой категории лиц.

104. Комитет по правам человека в своем замечании общего порядка 15 о положении иностранцев в соответствии с Пактом признал за негражданами весь комплекс прав, предусмотренных Пактом. Поскольку иностранцы, как правило, относятся к расовому меньшинству, то проявляемая против иностранцев дискриминация имеет в целом ту же подоплеку, что и расизм, и между дискриминацией на основе расы и дискриминацией в отношении иностранцев имеется значительная связь. Таким образом, желательно, чтобы КЛРД в своей работе учитывал принципиальные положения замечания общего порядка 15 и другие меры Комитета по правам человека, направленные на защиту прав лиц, не являющихся гражданами. Например, в новой общей рекомендации о правах этих лиц следует учесть положения Конвенции, опыт КЛРД по рассмотрению докладов государств-участников и опыт Комитета по правам человека и других источников аналогичной практики, таких, как остальные договорные органы и Европейский суд по правам человека. Необходимо продолжить исследовательскую работу по сбору и анализу этого опыта и соответствующей практики.

105. Права лиц, не являющихся гражданами, должны быть непосредственно рассмотрены на предстоящей Всемирной конференции по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости.

106. Настоящий рабочий документ в его нынешнем виде следует препроводить КЛРД для получения его консультативных заключений и замечаний. Было бы особенно полезно, если бы КЛРД смог указать, в какой мере настоящий рабочий документ соответствует его просьбе, высказанной в 1997 году, и, в частности, рассмотрел следующие вопросы: i) имеются ли темы или области, в которых следует продолжить исследования? ii) следует ли подготовить еще один рабочий документ по данной теме и если да, то по каким вопросам? iii) следует ли в сотрудничестве с КЛРД и для рассмотрения в КЛРД включить в этот рабочий документ первоначальный проект новой общей рекомендации о правах лиц, не являющихся гражданами? iv) считает ли КЛРД целесообразным провести всеобъемлющее исследование по этой теме?

107. Если КЛРД считает целесообразным проведение такого всеобъемлющего исследования, то Подкомиссии следует препроводить Комиссии настоящий рабочий документ вместе с соответствующими замечаниями КЛРД и с предложением о проведении всеобъемлющего исследования.
