

**МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ
О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА
В ОТНОШЕНИИ ЛИЦ, НЕ
ЯВЛЯЮЩИХСЯ ГРАЖДАНАМИ
СТРАНЫ, В КОТОРОЙ ОНИ
НАХОДЯТСЯ**

*Исследование, подготовленное
баронессой Элис, Специальным
докладчиком Подкомиссии по
предупреждению дискриминации
и защите меньшинств*



**ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**

**МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ
О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА
В ОТНОШЕНИИ ЛИЦ, НЕ ЯВЛЯЮЩИХСЯ
ГРАЖДАНАМИ СТРАНЫ,
В КОТОРОЙ ОНИ НАХОДЯТСЯ**

*Исследование, подготовленное баронессой Элис,
Специальным докладчиком Подкомиссии
по предупреждению дискриминации
и защите меньшинств*



**ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**

Нью-Йорк, 1980

ПРИМЕЧАНИЕ

Условные обозначения документов Организации Объединенных Наций состоят из прописных букв и цифр. Когда такое обозначение встречается в тексте, оно служит указанием на соответствующий документ Организации Объединенных Наций.

Используемые обозначения и оформление материала в этом издании не отражают мнения Секретариата Организации Объединенных Наций, касающегося юридического статуса любой страны, территории, города или района или их администрации или касающегося установления их границ и пределов.

Мнения, высказанные в данном исследовании, являются мнениями Специального докладчика.

E/CN.4/Sub.2/392/Rev.1

ИЗДАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

В продаже под № R.80.XIV.2

Цена: 6,00 долл. США

ПРЕДИСЛОВИЕ

Нормами международного права может признаваться, что определенные права резервируются за гражданами страны пребывания и что различия между гражданами и иностранцами не обязательно означают проявление несправедливой дискриминации, но, даже признавая это разграничение, можно спросить, подвергаются ли иностранцы справедливому обращению, получают ли они защиту тех прав, которые им принадлежат? Во многих частях мира продолжают широкими и частыми нарушениями прав человека по отношению к лицам, не являющимся гражданами данной страны, в том числе по отношению к беженцам и апатридам, несмотря на существование многих современных международных конвенций, которые были заключены после второй мировой войны в целях обеспечения защиты прав человека всех лиц и в которых эти нормы признаны.

Положения конвенций не всегда являются ясными по своему значению и целям. В некоторых текстах встречается неопределенность, ряд прав во внутригосударственном законодательстве резервируется за гражданами, а между государствами отсутствует согласие в том, что касается минимальных норм режима для иностранцев.

В резолюциях 1790 (LIV) и 1871 (LVI) Экономического и Социального Совета была выражена забота Организации Объединенных Наций о наличии достаточных гарантий правовой защиты лиц, не являющихся гражданами, в соответствии с существующими в настоящее время международными актами по правам человека. Секретариатом Организации Объединенных Наций подготовлен очень полезный обзор¹, выявивший некоторые серьезные пробелы в существующих актах и показавший, что, хотя некоторые их положения в определенной степени касаются определенных видов или категорий иностранцев, международного акта, который предусматривал бы защиту прав всех лиц, не являющихся гражданами страны пребывания, не имеется. Было необходимо получить дополнительные данные о тех сторонах проблемы, которые не охвачены в обзоре. Хотя государства не обязаны принимать иностранцев или позволять им оставаться в стране, однако, если они приняты, соответствующее государство должно гарантировать их основные права.

Даже при наличии соответствующих положений могут возникнуть трудности в связи с тем, как эти положения осуществляются компетентными государственными органами. Чтобы признать эту истину, стоит только подумать о судьбе миллионов беженцев в различных частях земного шара. Следует также определить права, которые могут относиться к иностранцам и которые могут

оказаться не включенными в Международные пакты или же в другие акты, касающиеся прав человека. Основой действий в этом направлении может послужить анализ положений современных международных, региональных, многосторонних и двусторонних документов, относящихся к правам человека, и изучение степени применимости этих положений к лицам, не являющимся гражданами данной страны, а также оценка степени защиты, которую они гарантируют.

Это исследование, соответственно, было проведено Специальным докладчиком во исполнение резолюции 10 (XXVII) Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защиты меньшинств и имело целью следующее:

- i) определение того, предоставляют ли существующие положения, содержащиеся в современных документах по правам человека, должную защиту;
- ii) изучение необходимости составления новой Декларации на основе уже установленных принципов;
- iii) внесение предложений, направленных на обеспечение разработки полного потенциала существующих международных документов для обеспечения всех прав лицам, не являющимся гражданами страны, в которой они проживают;
- iv) составление рекомендаций по принятию более эффективных всеобъемлющих мер, которые гарантировали бы защиту лицам, включая апатридов и беженцев, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают.

В настоящем исследовании не делается попытка охватить все вопросы, касающиеся всех иностранцев, находящихся в любом месте и в любых обстоятельствах. Это вышло бы за рамки полномочий Специального докладчика, имеющихся в соответствии с вышеупомянутой резолюцией. Читатели должны иметь в виду, что в данном исследовании термин «лица, не являющиеся гражданами», обозначает физических лиц, которые не имеют гражданства страны, в которой они находятся, и являются иностранцами в соответствии с внутренним законодательством этой страны. Этот термин включает в себя также апатридов и беженцев, как это определено в соответствующих конвенциях и Протоколе.

В международном обычном праве именно гражданство устанавливает связь между отдельным лицом и государством, когда запрашивается защита государства². Хотя возможно применение

¹ E/CN.4/Sub.2/335.

² См. «Draft convention on nationality» (A.J.I.L., vol. 23, *Special Supplement*, April 1929, p. 13), art. 1.

других критериев, именно гражданство указывает или определяет, на каких лиц распространяются положения договора³. Таким образом, значение гражданства очевидно, когда рассматривается влияние положений международных документов по отношению к отдельному лицу, особенно, когда возможен более чем один ответ на вопрос: «Какое гражданство имеет данное лицо?», в зависимости от цели, с которой задается этот вопрос.

В прошлом между терминами «житель», «гражданин» и «подданный» не проводилось различия, но они не обязательно означают одни и те же отношения между отдельным лицом и государством. Значение слов «гражданин» и «подданный» не одинаково в иммиграционном законодательстве Соединенных Штатов, термины «британский подданный», «гражданин Содружества», «лицо, находящееся под защитой Великобритании» и «гражданин Соединенного Королевства и колоний» также предполагают различные права и обязанности. Тем не менее гражданство указывает на некий вид верности или лояльности по отношению к государству, не обязательно предполагая пользование гражданскими правами в соответствии с внутрисоциальным правом.

В современных документах по правам человека имеется тенденция использовать термин «гражданин», чтобы отличить лицо, которое является членом того или иного государства и которое несет обязательство верности этому государству в силу своего гражданства, от других лиц, которые не имеют таких отношений со своим государством⁴. В настоящем исследовании будет считаться, что «подданный» и «гражданин» имеют одно и то же значение, а термин «иностранец» будет относиться к любому лицу, не являющемуся гражданином страны, в которой он находится, включая апатридов и беженцев.

Под лицами, не являющимися гражданами «страны, в которой они проживают», понимаются лица, которые в соответствии с национальным законодательством являются постоянными жителями или проживают в данной стране в данный момент. Внутрисоциальное право включает в понятие «постоянный житель» различные значения, диапазон которых варьируется от факта пребывания в стране в течение одного часа, в силу чего лицо находится в пределах территориальной юрисдикции государства, до «обычного» проживания на территории государства с вытекающими отсюда обязанностями по отношению к государству пребывания, например обязанность платить налоги этому государству.

Значение, принятое Специальным докладчиком, предполагает определенную степень постоянства и, таким образом, исключает временно пребывающих в стране иностранцев, таких как туристы, члены приезжих спортивных команд, делегаты —

³ Van Panhuys, *The Role of Nationality in International Law* (Leyden, Sijthoff, 1959), p. 141.

⁴ Например, Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 25; Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, статья 1 (2).

участники непродолжительных конференций, путешественники, кочевники или лица без определенных занятий, перемещающиеся из одной страны в другую, никто из которых, как правило, не может приобретать определенные экономические права и которые равным образом не будут нести фискальных обязательств. Летчики, моряки, военнослужащие, а также военнопленные в настоящем докладе не рассматриваются особо ввиду того, что в отношении них действуют специальные конвенции, хотя это не означает, что существующие конвенции не могут быть улучшены. Дипломаты и консульские представители, а также должностные лица, работающие в международных организациях, также подпадают под положения специальных конвенций и поэтому не рассматриваются отдельно.

Кроме того, в настоящем исследовании предполагается, что лицо в мирное время занимается мирным трудом и не принимает участия ни в каких внутренних или международных конфликтах или в актах агрессии.

Сбор информационного материала проходил в соответствии с уже установившейся практикой подготовки подобных исследований, и Специальный докладчик имел возможность использовать ценные обсуждения, проходившие в Подкомиссии по данному вопросу.

Подход к данному вопросу также соответствовал общим инструкциям, изложенным Подкомиссией на ее шестой сессии и измененными Комиссией на десятой сессии. Существенное требование в отношении глобального характера исследования и необходимость ознакомить международное сообщество в целом с соответствующей деятельностью органов и специализированных учреждений Организации Объединенных Наций наложили ограничения в отношении включения в исследование материалов, которые могут относиться в настоящее время лишь к одному региону или отдельной стране. Примером этого является знаменитое дело в отношении буровой вышки «Ки Гибралтар»⁵, касающееся прав на социальное обеспечение нанятого английской компанией рабочего на зарегистрированной в Панаме буровой вышке, расположенной на континентальном шельфе Нидерландов. Это дело может в конечном счете иметь значительные последствия для прав на социальное обеспечение рабочих буровых вышек во всем мире.

Избранная библиография в приложении V включает лишь работы, опубликованные до июня 1977 года, когда данное исследование было закончено для представления на рассмотрение Подкомиссии. Поэтому в нее не включено много полезных и содержащих ценную информацию работ и исследований, опубликованных по вопросу о лицах, не являющихся гражданами, с июня 1977 года⁶, а также последние выпуски изданий

⁵ Дело № C.1.202/1977. *Common Market Law Reports*, vol. XXIV, part 175, 27 February 1979, p. 362.

⁶ Например, G.S. Goodwin-Gill, *International Law and the Movement of Persons between States* (Oxford, Clarendon Press, 1978); Ian Brownlie, «A treatment of aliens: assumptions of risk and international standards», in *Festschrift für F.A. Mann* (1977).

Организации Объединенных Наций, которые периодически обновляются⁷.

Наконец, внимание читателя обращается на тот факт, что текст проекта декларации, содержащийся в приложении I, представляет собой измененный вариант первоначального текста⁸, появившегося в июне 1977 года. Положения проекта декларации были подробно обсуждены на тридцатой сессии Подкомиссии, и текст ее был разослан правительствам для представления замечаний. Точки зрения, выраженные членами Подкомиссии на ее тридцатой сессии, и ответы, полученные от правительств, были подробно рассмотрены Специальным докладчиком⁹, и проект декларации был соответственно изменен¹⁰.

Данный вариант, содержащийся в приложении I, ниже, в настоящее время находится на рассмотрении соответствующих органов Организации Объединенных Наций. Составление такого текста, который был бы полностью приемлемым для всех государств-членов и учитывал бы различное политическое, экономическое и социальное устройство, а также различные правовые системы в этих странах, способствовало бы укреплению гарантий защиты всех тех лиц, которые по собственной воле или вследствие принуждения не являются гражданами той страны, в которой они проживают.

Диана ЭЛЛИС
Сентябрь 1979 года

⁷ Например, *Human Rights-International Instruments: Signatures, Ratifications, Accessions, etc., 1 January 1979* (ST/HR/4/Rev.1).

⁸ E/CN.4/Sub.2/392, annex 1.

⁹ E/CN.4/Sub.2/L.682 и Add.1.

¹⁰ E/CN.4/Sub.2/L.682, приложение.

Blank page



Page blanche

СОДЕРЖАНИЕ

	Пункты	Стр.
Предисловие		III
Сокращения		X
 <i>Глава</i>		
I. Исторический очерк	1—30	1
А. Перемещение народов	1—9	1
В. Статус иностранцев	10—20	1
С. Режим для иностранцев	21—30	3
II. Кто защищает иностранцев?	31—109	6
А. Международное сообщество	31—43	6
1. Рассмотрение объема и роли положений современных междуна- родных актов, принятых Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций	35—38	6
2. Устав Организации Объединенных Наций	39—40	7
3. Международные акты, имеющие универсальный характер приме- нения	41—43	8
В. Принимающее государство	44—59	8
Современные международные акты	46—59	9
С. Государство гражданства	60—63	10
D. Третьи государства	64—69	11
1. Система опеки	64—67	11
2. Государства-покровители	68—69	12
E. Международные организации	70—78	12
1. Международная организация труда (МОТ)	71—73	12
2. Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объеди- ненных Наций (ФАО)	74	12
3. Организация Объединенных Наций по вопросам образования, нау- ки и культуры (ЮНЕСКО)	75—76	12
4. Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ)	77—78	13
F. Органы, учрежденные в соответствии с международными докумен- тами	79—88	13
1. Международный пакт о гражданских и политических правах	80—82	13
2. Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой ди- скриминации	83—84	13
3. Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования и Протокол об учреждении Комиссии примирения и добрых услуг	85	14
4. Устав МОТ	86—88	14
G. Региональные организации	89—109	14
1. Африка	91—93	14
2. Америка	94—98	14
3. Азия	99—101	15
4. Европа	102—109	16
III. Кого защищают международные акты?	110—207	17
А. Иностранцы в целом	112—117	17
В. Беженцы	118—140	19
1. Международные документы	118—130	19
2. Региональные документы	131—140	22
С. Апатриды	141—148	23
D. Трудящиеся-мигранты	149—176	24
1. Международные документы	153—163	25

<i>Глава</i>	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
2. Региональные документы	164—174	27
3. Двусторонние соглашения	175—176	28
E. Национальные меньшинства	177—184	28
1. Значение термина	177	28
2. Значение понятия защиты меньшинств	178	29
3. Международные документы	179—183	29
4. Послевоенные документы ограниченного географического применения	184	30
F. Женщины	185—192	30
1. Замужние женщины	185—189	30
2. Замужние и одинокие женщины	190—192	31
G. Дети	193—207	31
1. Международные документы	194—200	31
2. Региональные документы	201—207	32
IV. Права человека и их защита	208—289	34
A. Права и предоставление их иностранцам	208—283	34
1. Экономические права	211—237	34
2. Социальные права	238—241	38
3. Культурные права	242—248	38
4. Гражданские права	249—276	39
5. Политические права	277—283	43
B. Права и свободы, имеющие особое значение для иностранцев	284—289	44
1. Убежище	284—285	44
2. Высылка и депортация	286—288	44
3. Экстрадиция	289	45
V. Ограничения прав человека в отношении иностранцев	290—318	46
1. Оговорки	294	46
2. Ограничения	295—297	46
3. Частичная отмена	298—299	46
4. Различия и дискриминация	300—318	47
VI. Обязанности иностранцев	319—322	50
VII. Методы осуществления прав человека и сатисфакция или средство защиты права	323—365	51
A. Международный механизм	327—340	51
1. Дискриминация	327—328	51
2. Нарушение экономических, социальных и культурных прав	329—332	51
3. Нарушение гражданских и политических прав	333—338	52
4. Рабство	339—340	53
B. Региональный механизм защиты прав человека	341—351	53
1. Европейская конвенция о правах человека	341—346	53
2. Договоры Европейских сообществ	347—350	54
3. Межамериканская комиссия по правам человека	351	54
C. Положения договоров по урегулированию споров на взаимной основе	352—353	54
D. Национальные суды	354—355	55
E. Защита истца и помощь при подаче жалобы	356—359	55
F. Дублирование работы действующего механизма	360—365	55
VIII. Выводы	366	57
IX. Рекомендации	367—368	59

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение

I. Проект декларации о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают	62
--	----

<i>Приложение</i>	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
II. Международные, многосторонние, региональные и двусторонние акты в области прав человека		64
III. Права, которые не могут быть ущемлены		66
IV. Запрошенная информация		67
V. Избранная библиография		69

СОКРАЩЕНИЯ

ЕЭС	Европейское экономическое сообщество
МОТ	Международная организация труда
ОАЕ	Организация африканского единства
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры

Сокращения, используемые в сносках:

A.J.C.L.	American Journal of Comparative Law
A.J.I.L.	American Journal of International Law
A.S.I.L.	American Society of International Law
B.Y.I.L.	British Year Book of International Law
Columbia L.R.	Columbia Law Review
I.C.J.	International Court of Justice
I.C.L.Q.	International and Comparative Law Quarterly
I.L.A.	International Law Association
O.J.	Official Journal of the European Communities
P.C.I.J.	Permanent Court of International Justice
<i>Recueil des Cours</i>	Académie de droit international de la Haye, <i>Recueil des Cours</i>
R.G.D.I.P.	Revue générale de droit international public
T.L.R.	Times Law Reports

«Правда, эти нормы, как будет видно из дальнейшего, являются еще несколько неопределенными. Тем не менее их основа прочно установлена. Она может быть сведена к идее о том, что государства обязаны в силу международного права уважать в лице иностранцев достоинство человеческой личности, предоставляя им необходимые для этого права. Этот принцип является абсолютным и не терпит никаких исключений».

А. ВЕРДРОСС

«Международные нормы,
касающиеся иностранцев».
Академия международного права,
Сборник лекций, 1931, III, том 37

I. ИСТОРИЧЕСКИЙ ОЧЕРК

А. Перемещение народов

1. С незапамятных времен массовый уход со старого местожительства вследствие голода, засухи, преследований, войн и нищеты, а также по многим другим причинам являлся участием человечества, как это установлено и подтверждается работами археологов, палеографов, историков и других ученых. В зависимости от обычаев и традиций принимающего населения, а также от численности, типа или целей иммигрирующей группы, последняя встречала дружелюбие и гостеприимство или подозрение и враждебное отношение или фактически смесь этих реакций. Иностранцы часто рассматривались и рассматриваются как потенциальные друзья и союзники или как враги, потенциальные или фактические.

2. Перемещение населения из одной части земного шара в другую являлось важным фактором всемирной истории. На протяжении веков народы перемещались из Северного Китая в Юго-Восточную Азию, из района озера Виктория в Западную Африку, из восточных штатов Северной Америки в западные районы континента. Развитие сельского хозяйства привело к большему постоянству местожительства, однако, несмотря на рост оседлости, миграции в различных частях мира продолжались. За последнее столетие, главным образом в силу экономических и социальных причин, массовые миграции из Восточной Европы в Северную Америку, из Южной Европы в Южную Америку явились причиной сдвигов в распределении населения.

3. С древнейших времен по сегодняшний день коммерция и торговля также являются причинами, по которым люди путешествуют из одной страны в другую. В сравнительно недавние времена существовали договоры о торговле и поселении; эти договоры являются свидетельством обязательств государств относительно признания прав иностранцев на их территориях.

4. Развитие транспортных средств, научно-техническое совершенствование систем связи, экономическая неустойчивость внутри стран, на континентах и во всем мире, наряду с преследованием по религиозным и политическим мотивам, депортациями, массовыми изгнаниями, последствиями войн, голода и вторжений — все это явилось мощными факторами все продолжающихся перемещений населения из одной страны в другую в течение нынешнего столетия.

5. С 1945 года свыше 10 млн. человек эмигрировали из стран Европы, однако в то же время более 10 млн. человек, включая их иждивенцев, в настоящее время проживают и работают в девяти государствах — членах Европейского сообщества вдали от своих собственных стран.

В Азии с 1947 года произошел обмен населением между Индией и Пакистаном, в результате которого было перемещено свыше 7 млн. человек. В Африке миграция рабочей силы оценивается примерно в 5 млн. человек ежегодно. С 1951 года Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев оказало помощь приблизительно 15 млн. человек в различных частях мира.

6. За последние годы в Таиланд прибыло несколько тысяч беженцев из Вьетнама и из Демократической Кампучии и продолжается массовое передвижение людей в Юго-Восточной Азии. На Кипре около 200 тыс. киприотов были лишены их очагов. Утверждается, что сотни политических беженцев бежали из Чили в Западную Европу и в другие места, в то время как другие политические беженцы покинули Португалию с намерением поселиться в Южной Америке, а тысячи людей выехали из Африки, чтобы жить в Португалии.

7. Это всего лишь несколько примеров того, как по различным причинам многие семьи покидают свою страну, в результате чего они должны искать новую жизнь в чужих странах и преодолевать трудности, связанные с новым языком, новыми законами и экономическими и финансовыми системами.

8. Тысячи других лиц с семьями или без них, учась или работая, например в качестве сотрудников торговых предприятий, проводят годы вдали от своих стран гражданства.

9. Перемещения людей могут быть добровольными, вынужденными, временными или постоянными, сезонными или периодическими при контролируемом или неконтролируемом въезде в страну пребывания, однако во всех случаях существует угроза для их прав человека и свобод. Поэтому иностранцу, независимо от того, где он находится и чем занимается, необходимо знать, какие основные права человека должно защищать международное сообщество и каким образом ему может быть гарантировано то уважение, на которое он вправе рассчитывать. В равной мере важно, чтобы государства-члены подтвердили свое обязательство соблюдать и уважать в рамках своей юрисдикции права человека и основные свободы всех иностранцев в соответствии с международным правом и критериями, изложенными в современных документах по правам человека.

В. Статус иностранцев

10. На протяжении веков во внутригосударственных правовых системах содержалось особое признание положения иностранцев. В гре-

ческих городах-государствах V века до нашей эры применялся один закон для граждан, а другой для иностранцев. Право въезда для занятия определенными ремеслами и право владения собственностью регулировались законом¹. Были определены обязанности в отношении иностранцев, а соглашения с иностранцами должны были соблюдаться. В Пирее был учрежден специальный суд, а во времена Солона поощрялось переселение в Аттику иностранных ремесленников, которым обещали предоставлять афинское гражданство. В Договор о союзе, заключенный в V веке до нашей эры, было внесено положение о равном режиме для граждан другого государства или города, включая право на сохранение их владений².

11. Римское право (*jus civile*) первоначально применялось лишь к римским гражданам, а иностранец, являясь так называемым «лицом вне закона», занимал более низкое правовое положение. Примечательно, что в Двенадцати таблицах Рима был использован термин «*hostis*», который применялся по отношению то к «иностранцу», то к «врагу».

12. После распада греческих городов-государств стоики сформулировали понятие естественного права, которое рассматривалось как универсальное, применимое не только по отношению к гражданам, но и по отношению к каждому лицу на данной территории. Естественными правами были не «особые привилегии граждан определенных государств, а нечто, на что каждый человек, где бы он ни находился, имел право в силу простого факта, что он является человеком и разумным существом»³.

13. Термин *jus gentium* в юридическом смысле означал закон, применяемый в пределах Римской империи к иностранцам в их отношениях между собой и с римскими гражданами. Цицерон, последователь философии стоицизма, использует этот термин в смысле «универсально применимых законов» и отождествляет *jus gentium* с разработанной стоиками концепцией естественного закона. Независимо от расы и национальности, стоики рассматривали человека как гражданина мира, в котором все равны.

14. Феодальные законы, применявшиеся в некоторых частях Европы в средние века, были основаны на принципе повиновения феодалу, юрисдикция которого была территориально ограничена. Иностранцам предоставлялись права, а законодательство затрагивало такие вопросы, как длительность пребывания и право на брак. В Великой хартии 1215 года было зафиксировано особое положение, гарантировавшее свободу передвижения по всей территории Англии для всех иностранных купцов, въезд которым не был ранее запрещен. Даже в случае войны иностранцу из враждебной страны предоставлялись гаран-

тия безопасности и защита при условии безопасности английских купцов во враждебной стране.

15. В ходе истории договоры, местные обычаи, конвенции и традиции в совокупности составили нормы обычного права или законы, регулирующие взаимоотношения между государством и иностранцами, пребывающими в пределах его территориальных границ.

16. Капитуляции, или договоры, посредством которых государства или правители предоставляли привилегии общинам подданных другого государства, проживающих на их территории, были известны во времена Карла Великого. Иностранцы, присутствие которых допускалось страной пребывания, не получали прав граждан и для них не были обязательны законы и обычаи, которые в некоторых странах были тесно связаны с государственной религией. Считалось удобным применять по отношению к ним уголовную и гражданскую системы, действующие в их собственных странах. Первые известные уступки на этой основе были предоставлены подданным Карла Великого халифом Харун-ар-Рашидом, и аналогичные уступки предоставлялись в капитуляциях вплоть до нынешнего столетия⁴.

17. Развитие и укрепление понятия национального государства и усиление межгосударственной торговой и экономической деятельности способствовали развитию правовых отношений между государствами. Мирные договоры, договоры о поселении, торговые соглашения, содержащие положения о защите лиц, не являющихся гражданами государств, в которых они проживают, разработаны, по определению некоторых ученых, таким образом, что могут рассматриваться как международно принятые нормы поведения по отношению к иностранцам.

18. Все великие религии мира признают истинную ценность человека и должное уважение между людьми, независимо от каких-либо различий между ними. Следствием этого убеждения является осознание и определение богословами некоторых основных и естественных прав, принадлежащих человеку как таковому⁵. В XVI и XVII веках доктрина международного права в процессе своего развития вместо толкования моральных прав приняла форму позитивного права, которое призвано регулировать отношения между государствами. Вклад Джентили, Гроция и Ваттеля отразил усиление власти национального государства и практическую необходимость создания основанных на концепции естественного закона норм поведения между образованиями, создающими более тесные и более сложные отношения в различных областях, представляющих взаимный интерес.

19. После серьезных конфликтов нередко имел место некоторый новый прогресс в международных взаимоотношениях, одним из примеров которого является забота о защите меньшинств, ко-

¹ См. Plato, *Laws*, Everyman Edition, pp. 347 and 379.

² См. Thucydides, *Peloponnesian War*, Everyman Edition, p. 279.

³ Maurice Cranston, *Human Rights Today* (London, Ampersand, 1962), p. 9.

⁴ Заключенная в Монтрё Конвенция 1937 года касалась упразднения капитуляций.

⁵ Francisco de Vitoria, *De Indis*.

тору проявила Лига Наций после первой мировой войны⁶. Ранние попытки международного сотрудничества с целью уничтожения работорговли привели к заключению в XIX и XX веках ряда договоров и конвенций, имевших большой, если не полный успех⁷. Были приложены также значительные усилия путем принятия и ратификации конвенций с целью обеспечения гуманного обращения с военнопленными и гражданскими лицами на территории, оккупированной воюющим государством⁸. Неясность различия между мирным гражданским лицом и комбатантом во время второй мировой войны потребовала нового подхода и гораздо более широкого обсуждения. Разрушения и жестокость, имевшие место в ходе второй мировой войны, явились новым стимулом для признания прав индивидуумов, защита которых должна быть обеспечена на международном уровне. Преднамеренная политика государств и их отказ от защиты этих прав побудили к принятию международных мер по установлению индивидуальной ответственности за военные преступления и другие преступления против человечества, совершаемые от имени государства. Отдельные лица, действующие от имени государства, были признаны несущими уголовную ответственность за нарушение международного права⁹.

20. В настоящее время существует точка зрения, что индивидуум как таковой, независимо от национальности, стал субъектом международного права и получает непосредственную защиту своих прав и свобод посредством международных положений, вводимых в силу юридическим путем¹⁰.

С. Режим для иностранцев

21. Две явно непримиримые теории о том, что иностранцам должен предоставляться такой же режим, что и местным гражданам, и что существует минимальный уровень режима, на который может рассчитывать каждый иностранец, имеют своих защитников. Считалось основополагающим принципом, что лицо, добровольно вступающее на территорию государства, гражданином которого оно не является, и проживающее на ней, принимает на себя все последствия, включая выполнение правовых предписаний государства пребывания¹¹. За гражданами страны обычно резервировались некоторые права, как, например, избирательные права (как право голоса, так и право выставить свою кандидатуру); права на каботажное судоходство, ловлю рыбы в территориальных водах, владение судном

государства пребывания и в некоторых случаях владение собственностью или землей¹². Требование о недискриминации неизменно отклонялось в определенных случаях, касающихся либо отношений между иностранцами, являющимися гражданами различных государств, либо отношений между иностранцами и местными гражданами, хотя в договорах оно нередко признается.

22. Принятие теории о том, что в отношении местных граждан и иностранцев должен быть одинаковый режим, не означает, однако, что государства могут обращаться с иностранцами, как им заблагорассудится, если они так же обращаются со своими гражданами¹³. Эта теория основана на предпосылке, что государства применяют в своих законодательных системах определенные основные принципы. Если государства не обеспечивают осуществление основных прав в отношении своих собственных граждан, это ни в коем случае не является причиной или оправданием несоблюдения общепризнанных основных прав иностранцев в соответствии с нормами международного обычного права. Возникает парадоксальное положение, при котором минимальные нормы режима для иностранцев могут давать им право на более высокий уровень или большую степень защиты их прав по сравнению с гражданами государства, в котором они находятся. Однако, согласно Кальво¹⁴, иностранец ни в коей мере не может требовать большей степени защиты, чем та, которой пользуются местные граждане. Поддержанное другими латиноамериканскими учеными, это положение было включено в Конвенцию, принятую в Монтевидео в 1933 году (ст. 9), хотя оно отнюдь не получило всеобщего признания.

23. В XX столетии определенные минимальные нормы режима, на которые вправе рассчитывать иностранец, стали составной частью международного обычного права, основанного на общих принципах права, признанных цивилизованными нациями (Статут Международного Суда, ст. 38 с). Эти нормы, являющиеся руководством для государств в их обращении с иностранцами, сформулированы в судебных решениях¹⁵ и выведены из действующих внутригосударственных законов и положений договоров, в частности мирных договоров и договоров о поселении и о торговле или договоров о торговле и навигации¹⁶. Гарантии защиты включены также в писанные конституции некоторых государств¹⁷. Несмотря на общее при-

¹² J.L. Briery, *The Law of Nations*, 6th ed. (Oxford, Clarendon Press, 1963), p. 270.

¹³ D. Anzilotti, cited in *Recueil des Cours*, 1929, vol. 1 (t. 26), p. 457.

¹⁴ *Le droit international*, 5th ed., 1885, vol. VI, p. 231.

¹⁵ В деле Нир сделана ссылка на «разумное государство» (United States-Mexico General Claims Commission, *Opinion of 15 October, 1926*, p. 73). В деле о канале Корфу Суд исходил из формулировки «общие и общепризнанные принципы», включая и «элементарные понятия гуманности, даже более строгие в мирное время, чем в военное» (*I.C.J. Reports*, 1949, p. 22).

¹⁶ A.H. Roth, *The Minimum Standard of International Law Applied to Aliens* (Leyden, Sijthoff, 1949), p. 99.

¹⁷ В большинстве конституций государств, недавно получивших независимость, содержатся гарантии защиты прав человека.

⁶ Другим примером является Оснабрюкский договор 1648 года, заключенный после Тридцатилетней войны.

⁷ Подробно об этом вопросе см. M. Ganji, *The International Protection of Human Rights* (Geneve, Droz, 1962), pp. 88—112.

⁸ Женевские конвенции 1864, 1907, 1911 и 1937 годов.

⁹ Устав Международного военного трибунала, Нюрнберг, статья 6.

¹⁰ H. Lauterpacht, *International Law and Human Rights* (London, Stevens, 1968), p. 27.

¹¹ E.M. Borchard, *The Diplomatic Protection of Citizens Abroad* (New York, Banks Law Publishing Co., 1915), p. 179.

знание существования определенных минимальных норм, некоторые ученые считают, что эти нормы нельзя точно определить и кодифицировать¹⁸.

24. В качестве вклада в постепенную кодификацию международного права Комитет Лиги Наций по кодификации рассмотрел вопрос об ответственности государств за ущерб, нанесенный на их территории личности иностранцев или их собственности¹⁹. Гарвардская школа права начала подготовку проекта кодекса по данному вопросу, который послужил основой для обсуждения на Гаагской конференции 1930 года²⁰, однако в то время суверенные государства не спешили делать какие-либо выводы из-за значительной сложности вопроса. Считалось, что наиболее эффективной гарантией, которая может быть предоставлена государствами, является национальный режим, на основе которого иностранцы уравниваются в правах с местными гражданами.

25. Ввиду отсутствия окончательно разработанных международных норм режим иностранцев являлся одним из вопросов, включенных в категорию первоочередных при подготовке кодификации Комиссией международного права²¹. Было высказано мнение, что для действительного признания положений Устава, касающихся прав человека и основных свобод применительно как к гражданам, так и к иностранцам, требуются авторитетные заявления или повторные заявления²². Было признано также желательным принять к сведению нормы, относящиеся к режиму для апатридов и беженцев²³.

26. До того времени основной упор делался на денежную компенсацию ущерба иностранцам, поскольку ответственность за этот ущерб несли государства. Специальный докладчик, которому Комиссия международного права поручила подготовить проект кодекса по вопросу об ответственности государств, считал, что традиционный подход к понятию ущерба или вреда и его возмещения не соответствует более современному развитию международного права. В настоящее время ущерб нужно рассматривать с точки зрения иностранца, субъекта, которому нанесен ущерб, и возмещение причитается индивидууму

как объекту такого возмещения, а не государству²⁴.

27. После назначения в 1963 году нового Специального докладчика по вопросу об ответственности государств члены Комиссии международного права согласились, в частности, с тем, что ни в коем случае не следует проходить мимо опыта и документации, накопленных по некоторым конкретным аспектам этого вопроса, в частности в области ответственности за ущерб, нанесенный личности или имуществу иностранцев²⁵.

28. Прежний конфликт между доктринами равенства режима и минимальных норм решен — возможно, только теоретически — с помощью положений Устава Организации Объединенных Наций, касающихся недопущения дискриминации и содействия уважению и соблюдению прав и основных свобод человека. Эти две точки зрения объединены путем установления общей нормы, которая должна действовать с пользой как для граждан, так и для иностранцев.

29. Организация Объединенных Наций представила форум для обсуждения вопроса о соблюдении государствами-членами прав человека и основных свобод лиц на своей территории, независимо от гражданства. Случаются возражения со стороны государств, заявляющих о том, что определенные вопросы подпадают в основном под их внутреннюю юрисдикцию²⁶. Принимались резолюции, рекомендации которых игнорировались или не выполнялись²⁷. В других случаях, касающихся обвинений в вопиющих нарушениях прав человека в отношении иностранцев, Организацией Объединенных Наций пока еще не принято никаких мер²⁸. Но, несмотря на недостатки, принятие и ратификация некоторыми государствами документов по правам человека указывает на их готовность привести свои законы и процедуры в соответствие с нормами, признанными в международном масштабе.

¹⁸ Borchard, *op. cit.*, p. 38.

¹⁹ В отношении краткого изложения предпринятых в прошлом усилий по кодификации данной темы см. Ф. Гарсия Амадор, Специальный докладчик, «Международная ответственность» (*Ежегодник Комиссии международного права*, 1956 год, том II, стр. 176—180 англ. текста, документ A/CN.4/96, глава II).

²⁰ A.J.I.L., vol. 23, *Special Supplement*, April 1929, pp. 133 *et seq.*

²¹ Доклад Комиссии международного права о работе ее первой сессии, Лейк-Саксес, 1949 год (*Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, четвертая сессия, Дополнение № 10* (A/925)), стр. 6.

²² *Survey of International Law in relation to the Work of Codification of the International Law Commission* [издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 1948.V.1 (1)], pp. 46—47.

²³ *Ibid.*, p. 48.

²⁴ F. Garcia Amador, *Recent Codification of the Law of State Responsibility for Injuries to Aliens* (Dobbs Ferry, N.Y., Oceana Publications, конвенции, содержащийся в этой работе, представляет собой слегка пересмотренный проект № 12, Гарвардская школа права, опубликованный в 1961 году).

²⁵ Доклад Комиссии международного права о работе ее двадцать седьмой сессии, 1975 год (*Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцатая сессия, Дополнение № 10* (A/10010/Rev.1)), стр. 3, содержащий исторический обзор работы, проделанной по вопросу об ответственности государств, а также ссылку на назначение г-на Роберто Аго Специальным докладчиком. См. также доклад г-на Роберто Аго, Председателя Подкомитета по вопросу об ответственности государств (A/CN.4/152) в *Ежегоднике Комиссии международного права, 1963 год*, том II.

²⁶ Rosalyn Higgins, *The Development of International Law Through the Political Organs of the United Nations* (London, Oxford University Press, 1963), pp. 58 *et seq.*

²⁷ Erica-Irene Daes, «Protection of minorities under the International Bill of Human Rights and the Genocide Convention», in *Xenia: Festschrift für Pan. J. Zepos*, vol. II (Athens, Ch. Katsikalis, 1973), pp. 73—74.

²⁸ Следует напомнить, что Генеральный секретарь получил в соответствии с резолюцией 1503 (XLVIII) от 27 мая 1970 года Экономического и Социального Совета многочисленные сообщения для рассмотрения Подкомиссией.

30. Всеобщая декларация прав человека установила нормы режима, и, руководствуясь ими, государства должны осуществлять положения современных юридически обязательных международных актов в области прав человека, которые должны обеспечить, чтобы «человек, независимо от его расы, степени культуры и цвета кожи, пока он живет в той или иной политической ассоциации, даже если он ведет кочевой образ жизни, мог пользоваться правами человеческой

личности, которые принадлежат ему в соответствии с международным правом. Он может повсюду требовать уважения, удовлетворения и осуществления этих прав при условии, что он признает авторитет территориальных законов и соблюдает местные законы»²⁹.

²⁹ P. Fiore, *Il diritto internazionale codificato*, No. 522, цитировано в Roth, *op. cit.*, p. 92.

II. КТО ЗАЩИЩАЕТ ИНОСТРАНЦЕВ?

А. Международное сообщество

31. Решениями международных судов и трибуналов определенные минимальные нормы режима для иностранцев были признаны в качестве норм международного обычного права. Суды руководствовались действующими международными нормами, которые государства обычно применяют или предполагается, что они будут применять, к любому лицу, независимо от его гражданства¹. Хотя иностранец может иметь право подавать жалобу в том случае, если с ним обращаются хуже, чем предусматривается минимальными нормами, именно государство, гражданином которого он является, будучи субъектом международного права, имеет право обращаться в международные суды с иском в отношении такого нарушения. Вмешательство судов в области прав человека ограничивалось главным образом правом на жизнь, свободу и собственность, а экономические, социальные и культурные права защищались (если защищались вообще) в рамках положений двусторонних договоров, как правило, на взаимной основе.

32. Следовательно, иностранец имел некоторую меру защиты в рамках международного обычного права. Однако эффективная международная защита лица от его собственного государства отсутствовала.

33. После второй мировой войны развитие в области прав человека шло по двум параллельным направлениям, которые в одно и то же время следует различать и рассматривать вместе, поскольку они воздействуют на положение иностранцев. Во-первых, после принятия Устава Организации Объединенных Наций индивидуум, независимо от своего гражданства, получил «статус и достоинство, которые превратили его из объекта международного сочувствия в субъект международного права», и его права должны теперь признаваться независимо от государства². Ситуации, которые влекут за собой нарушение конкретных положений Устава, касающихся прав человека, подпадают под юрисдикцию Генеральной Ассамблеи ООН. В силу этой юрисдикции Организация Объединенных Наций имеет возможность, если только она этого пожелает, продемонстрировать свою заботу о защите прав любого индивидуума, кем бы он ни был и где бы ни находился.

34. Второе направление послевоенного развития в области прав человека связано со включением

в международные документы прав определенных категорий, в частности экономических, социальных и культурных прав, многие из которых раньше предоставлялись только гражданам, если только они не предусматривались тем или иным договором. И хотя в этих актах содержатся положения о недискриминации, наблюдается заметное нежелание со стороны государств считать «гражданство» одним из оснований для гарантирования равного режима как для иностранцев, так и для местных граждан. Именно интерпретация этих актов и претворение в жизнь их положений во внутригосударственном праве свидетельствует о готовности государств выполнять свои обязательства по отношению ко всем лицам, находящимся под их юрисдикцией.

1. РАССМОТРЕНИЕ ОБЪЕМА И РОЛИ ПОЛОЖЕНИЙ СОВРЕМЕННЫХ МЕЖДУНАРОДНЫХ АКТОВ, ПРИНЯТЫХ ГЕНЕРАЛЬНОЙ АССАМБЛЕЕЙ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

35. При анализе применимости положений современных документов по правам человека по отношению к иностранцам возникает ряд вопросов в отношении как содержания, так и процедуры.

36. Сложности и трудности, связанные с формулированием современных актов, привели к неясности, неточности и двусмысленности при интерпретации многих положений. Помимо отсутствия ясности в значении слов, содержащихся в этих актах, в различных странах и регионах мира, в зависимости от различных культурных и юридических традиций, неодинаковы концепции отдельных прав и свобод.

а) Охват и действенность акта

37. С целью обеспечения эффективной гарантии защиты в соответствии с международными актами, касающимися прав человека и основных свобод иностранцев, нужно иметь в виду следующее:

- i) Является ли акт обязательным с правовой точки зрения?
- ii) Содержатся ли в нем положения, которые должны применяться немедленно, или его положения должны выполняться постепенно?
- iii) Является ли он действующим?
- iv) Является ли государство, в котором проживает иностранец, участником акта?
- v) Является ли государство, обвиняемое в нарушении прав иностранца, участником акта?

¹ См. В. Cheng, «The contribution of international courts and tribunals to the protection of human rights under international customary law», in *Nobel Symposium 7: International Protection of Human Rights* (Stockholm, Almqvist and Wiksell, 1968).

² Н. Lauterpacht, *International Law and Human Rights* (London, Stevens, 1968), p. 4.

- vi) Применим ли данный акт к иностранцам?
- vii) Является ли право, о нарушении которого поступила жалоба, правом, которое не зарезервировано за местными гражданами, согласно положениям данного акта?
- viii) Какие оговорки были сделаны при ратификации акта?
- ix) Имеются ли какие-либо изъятия или отмены, имеющие отношение к данному случаю, которые могли бы лишить иностранца всякого права на защиту?
- x) Были ли введены какие-либо ограничения или оговорки в отношении прав отдельных лиц по причинам гражданства?
- xi) Были ли включены в национальное законодательство положения акта и нуждаются ли они в таком включении?
- xii) Отвечает ли действующий местный закон требованиям международного акта?
- xiii) Существует ли контроль за внутренним правом государства-участника?
- xiv) Какими методами принудительного осуществления располагает иностранец: через национальные суды или через международные органы?
- xv) Имеются ли какие-либо средства обеспечения того, чтобы государство, ответственное за нанесение ущерба лицу, принимало как практические меры по наказанию правонарушителя, так и законодательные и административные меры для обеспечения в возможно более гуманной форме недопустимости в будущем подобных нарушений в отношении других лиц?
- xvi) Имеет ли лицо доступ к консульскому должностному лицу страны своего гражданства с целью защиты своих прав, предусмотренных в соответствующем международном акте?

b) Права индивидуума

38. Выполняет ли индивидуум предварительные условия, необходимые для требования защиты на основании данного акта? Чтобы ответить на этот вопрос, необходимо учитывать его положение и статус:

- i) Относится ли он к категории лиц, защита которых обеспечивается в соответствии с данным актом?
- ii) Зафиксировано ли право, о нарушении которого он заявляет, в акте и является ли оно правом, которое предоставляется иностранцам?
- iii) Было ли утверждаемое нарушение совершено представителем государства или

на основании полученных от него полномочий?

- iv) Были ли использованы все внутригосударственные средства защиты?
- v) Существует ли компетентный международный орган, который может принимать жалобы от отдельных лиц?
- vi) Выполнены ли все предварительные условия, необходимые для получения допуска в соответствующий международный орган?
- vii) Имеются ли эффективные средства защиты против ущерба, причиняемого индивидууму?
- viii) Каков максимальный срок для определения статуса иностранца, апатрида или гражданина?
- ix) Разрешается ли подача групповых заявлений?

2. УСТАВ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

a) Содержание Устава

39. Положения Устава налагают на государства-члены имеющие юридическую силу обязательства поощрять и развивать уважение к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии (ст. 1, пункт 3), содействовать их осуществлению (ст. 13, пункт 1b) и содействовать уважению и соблюдению прав человека и основных свобод (ст. 55c). Члены обязуются предпринимать совместные и самостоятельные действия в сотрудничестве с Организацией для достижения этих целей (ст. 56). Согласно статье 76c, государства-члены придерживаются декларации, что одной из основных задач системы опеки является поощрение уважения прав человека и основных свобод. Организация Объединенных Наций содействует также повышению уровня жизни, полной занятости населения и условиям экономического и социального прогресса (ст. 55a), разрешению международных проблем в области экономической, социальной, здравоохранения и подобных проблем, а также международному сотрудничеству в области культуры и образования (ст. 55b).

b) Его характер: разработка международных актов с целью обеспечения содержащихся в нем положений

40. Устав в статье 55c признает международный характер защиты прав человека каждого индивидуума без определения этих прав. Это признание в международном обычном праве прав человека, которые принадлежат гражданам, ныне впервые в документе, имеющем обязательную юридическую силу, распространяется на всех, как местных граждан, так и иностранцев. Однако в Уставе не говорится о том, что не должно проводиться различие между иностранцами и местными

гражданами. Оговорка о недискриминации относится к расе, полу, языку и религии. В соответствии с положениями Устава, если его точно интерпретировать, при поощрении соблюдения прав человека права человека тесно связаны с экономическим, социальным и культурным прогрессом; тем не менее иностранец, несмотря на то что его права человека и основные свободы должны уважаться, не обязательно может рассчитывать на равный режим с местными гражданами.

3. МЕЖДУНАРОДНЫЕ АКТЫ, ИМЕЮЩИЕ УНИВЕРСАЛЬНЫЙ ХАРАКТЕР ПРИМЕНЕНИЯ

41. Всеобщая декларация прав человека, принятая 10 декабря 1948 года, признает равные и неотъемлемые права всех людей. Некоторые из этих прав, перечисленные в Декларации, подтверждают и повторяют нормы, образующие основу нормального минимального режима, на который вправе рассчитывать иностранец. Ее значение состояло и состоит не только в том, что она установила нормы, которых должны придерживаться все государства в своих отношениях со всеми людьми, находящимися под их юрисдикцией, но также и в том, что она служила и будет служить импульсом и стимулом к принятию многочисленных международных актов, касающихся либо конкретных прав или свобод, либо конкретных категорий людей³.

42. На Всеобщую декларацию делаются конкретные ссылки во многих действующих конституциях, особенно в конституциях государств, недавно получивших независимость. Она не везде названа, но тем не менее большинство конституций включают сейчас гарантии защиты прав и свобод личности. Положения Европейской конвенции о правах человека основаны на принципах Всеобщей декларации. Суд Европейских сообществ также заявил, что право Европейского сообщества признает принцип гарантирования и соблюдения прав человека в отношении граждан Европейского сообщества. Со времени ее принятия она оказала универсальное влияние на государства и на отдельных лиц, и это способствовало прогрессу и развитию международного права.

43. Вступление в силу Международных пактов о правах человека⁴ явилось важным шагом вперед в истории прав человека. Провозглашенной целью Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах является установление норм, которые должны быть достигнуты постепенно, а не обязательно должны претворяться в жизнь немедленно. По времени еще слишком рано давать оценку эффективности этого Пакта, являющегося документом, имеющим обязатель-

ную юридическую силу, не только для государств, которые ратифицировали и сдали на хранение Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций свои ратификационные грамоты или документы о присоединении, но и для каждого государства-члена, которое намерено ратифицировать Пакт в будущем⁵. Постепенное достижение более высоких экономических, социальных и культурных стандартов всеми странами-членами следует рассматривать как желательный вклад в дело мира и стабильных отношений между государствами с вытекающей из этого пользой для всех людей, будь то местные граждане или иностранцы. Однако необходим реалистический подход. При существующих значительных различиях в экономическом и социальном развитии нет оснований предполагать, что постепенное достижение этих стандартов будет означать равный и одновременный прогресс для всех лиц, находящихся под юрисдикцией государств-членов, включая иностранцев. С учетом вышеизложенных соображений Докладчик попытается показать, насколько эффективно положения этих пактов гарантируют защиту иностранцев.

В. Принимающее государство

44. Юрисдикция государств распространяется на всех лиц, проживающих на их территории, включая иностранцев, и предполагается, что они предоставляют иностранцам минимальную норму режима, признанную международным обычным правом. Это не означает, что иностранец имеет право или может пользоваться одинаковым режимом с гражданами принимающего государства. Иностранец, хотя он и является субъектом законов принимающего государства и его территориального верховенства, может пользоваться защитой государства, гражданином которого он является. В той степени, в какой государство осуществляет свои дискреционные полномочия в отношении мер, которые оно может принять по защите своих граждан за границей, эти иностранцы могут пользоваться лучшим режимом по сравнению с гражданами принимающего государства. Именно признание этого права защиты, которым обладают все государства, а также суверенного равенства всех государств налагает на принимающее государство обязательство обращаться с иностранцами, проживающими в пределах его территориальной юрисдикции, в соответствии с определенными правовыми нормами и принципами⁶. Постоянное нарушение прав иностранцев во многих частях мира дает основания для сомнений в том, являются ли достаточными имеющиеся санкции против принимающего государства без какого-то юридического органа самого высокого качества, пользующегося уважением и обладающего властью проводить в жизнь свои решения. Политические соображения и давления в рамках Организации Объединенных Наций, неспособность дипломатических перегово-

³ Например, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Международный пакт о гражданских и политических правах, а также Конвенция о статусе беженцев.

⁴ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах вступил в силу 3 января 1976 года; Международный пакт о гражданских и политических правах и Факультативный протокол к нему вступили в силу 23 марта 1976 года.

⁵ Формальности ратификации и присоединения изложены в статье 27.

⁶ L. Oppenheim, *International Law: A Treatise* (ed. H. Lauterpacht), vol. 1, *Peace* 8th ed. (London, Longmans, Green, 1955), p. 686.

воров предотвратить эти непрерывные нарушения прав человека, а также глубокое стремление большинства стран к исключительно мирному урегулированию таких нарушений никак не способствует тому, чтобы воспрепятствовать лишению иностранцев прав человека.

45. Следовательно, это вынуждает все принимающие государства как членов международного сообщества признать в отношении других государств определенные общие нормы подобающего режима для отдельных лиц, включая иностранцев, «родившихся свободными и равными в отношении достоинства и прав»⁷. Считается, что предоставляемая государством защита жизни, свободы и имущества иностранцев является мерой уровня его цивилизации⁸. Поскольку теория частной собственности отвергается некоторыми государствами, хотя в ограниченной степени и практикуется многими государствами, точка зрения в отношении защиты собственности претерпела некоторые изменения. Принимающее государство обязано также защищать личную свободу, право осуществлять гражданские права в соответствии с публичным законом государства, а также свободу вероисповедания.

СОВРЕМЕННЫЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ АКТЫ

46. Идея о том, что принимающее государство должно защищать права человека и основные свободы всех людей в рамках своей юрисдикции, основана на признании врожденного достоинства и равных и неотъемлемых прав всех членов человеческой семьи, а также достоинства и ценности человеческой личности. Признание этого принципа провозглашено в действующих международных актах, хотя могут допускаться и различия, ограничения, отступления и оговорки⁹.

Всеобщая декларация прав человека

47. Всеобщая декларация прав человека провозглашает, что каждый человек, где бы он ни находился, имеет право на признание его правосубъектности (ст. 6). Включение слов «где бы он ни находился» предполагает обеспечение защиты гражданских прав лиц, проживающих за пределами своей страны. Никто не может быть лишен возможности осуществлять свои основные гражданские права, если только они не ограничены законом в соответствии со статьей 29 Всеобщей декларации.

48. В ходе обсуждений, состоявшихся в связи с составлением проекта статьи 6, права, признаваемые за «правосубъектным лицом», включали право вступать в брак и право быть представленным в суде¹⁰. Фактически эти права были четко сформулированы в Декларации, так что было сочтено необязательным использовать в тексте выражение «основные гражданские права». Вместе с тем было очевидно, что нелегко

достичь согласия и взаимопонимания между народами со столь различными культурами и юридической терминологией¹¹.

Международные пакты о правах человека

49. Государства — участники Международного пакта о гражданских и политических правах обязуются обеспечить всем находящимся в пределах их территории и под их юрисдикцией лицам права, признанные в данном Пакте [ст. 2 (1)]. Далее, государства-участники должны обеспечить каждому лицу, права которого нарушены, эффективное средство правовой защиты, устанавливаемое компетентными судебными, административными или законодательными властями, предусмотренными правовой системой государства [ст. 2(3) *a* и *b*]. Государства-участники обязуются принимать законодательство, необходимое для обеспечения прав, признанных в Пакте.

50. Было признано, что пользование гражданскими и политическими свободами и экономическими, социальными и культурными правами взаимосвязано и взаимозависимо и что Международные пакты о правах человека должны содержать четкие формулировки экономических, социальных и культурных прав, указывающие на их связь с гражданскими и политическими свободами, провозглашенными в пактах¹².

51. В соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах государство-участник обязуется обеспечивать всем лицам, находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией, права, признанные в данном Пакте. Ни из подготовительной работы, ни из положений Пакта не следует, что иностранцы непременно включаются в число бенефициаров прав, предусмотренных Пактом. Государство в пределах своей территории осуществляет территориальную юрисдикцию над своими владениями, гражданами и их собственностью. Территориальная юрисдикция над иностранцами ограничивается личной юрисдикцией, которую иностранные государства могут требовать над своими гражданами, находящимися за границей, а также положениями договоров. Делегаты выразили озабоченность в отношении защиты своих граждан, находящихся за границей, но в кратких отчетах нет указаний, свидетельствующих о проявлении ими какой-либо озабоченности по поводу иностранцев, живущих в пределах территориальной юрисдикции их стран.

52. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах предусматривает, что каждое государство обязуется принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в нем прав [ст. 2 (1)]. Не указывается, каким образом должны

⁷ Всеобщая декларация прав человека, статья 1.

⁸ G. Schwarzenberger, *The Frontiers of International Law* (London, Stevens, 1962), p. 77.

⁹ E/CN.4/AC.1/SR.37, pp. 2—8.

¹⁰ E/CN.4/21, p. 61.

¹¹ A. Verdoodt, *Naissance et signification de la Déclaration universelle des droits de l'homme* (Louvain, 1964), pp. 107—111.

¹² Резолюция 421 E (V) Генеральной Ассамблеи от 4 декабря 1950 года.

распределяться эти имеющиеся ресурсы и должны ли они распределяться в равной степени между гражданами и иностранцами. Для достижения целей данного Пакта государства свободны определять свою политику самостоятельно. Статья 1 гласит, что народы «свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие». Термин «народы» точно не определен, и, поскольку они «имеют право на самоопределение», можно считать, что данный термин применяется к национальным группам и не включает иностранцев.

53. В соответствии со статьей 2 (3) допускаются позитивная дискриминация «развивающимися странами» иностранцев в отношении экономических прав. Этот термин также далеко не ясен и, вероятно, его значение не является неизменным¹³. Из этого положения явствует, что не существует нормы международного права или практики, на которые может опереться иностранец, в то время как фактически имеется норма права, обязательная для всех государств.

Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации

54. Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации налагает на государства-участников обязанность обеспечивать эффективную защиту и средства судебной защиты каждому человеку, на которого распространяется их юрисдикция и права и свободы которого нарушаются вопреки положениям данной Конвенции (ст. 6). Конвенция не применяется к различиям между гражданами и иностранцами [ст. 1 (2)].

Мирные договоры

55. Условия мирных договоров могут предусматривать гарантии прав иностранцев, как, например, в мирных договорах между союзными державами и Болгарией, Венгрией, Румынией и Финляндией, заключенных в 1947 году¹⁴. В статьях договоров, заключенных с каждой из этих четырех вышеупомянутых стран, предусматривается, что «государство должно принимать все меры, необходимые для обеспечения всем лицам, находящимся под юрисдикцией Болгарии, Финляндии, Венгрии или Румынии, без различия по признаку расы, пола, языка и религии, возможности пользоваться правами человека и основными свободами, включая свободу слова печати и публикации, вероисповедания, политических убеждений и общественных собраний». Четыре государства приняли далее на себя обязательство освободить лиц, содержащихся в заключении по политическим причинам, независимо от гражданства и подданства, и не принимать в будущем никаких законов и мер, несов-

¹³ В соответствии с классификациями ОЭСР имеется свыше 100 развивающихся стран, включая страны Организации стран — экспортеров нефти (ОПЕК).

¹⁴ Болгария, статья 2; Венгрия, статья 2; Румыния, статья 3 (1); Финляндия, статья 6.

местимых с целями вышеупомянутых положений¹⁵. Можно считать, что освобождение из тюрьмы не является правом человека, тем не менее, поскольку амнистия для политических заключенных является актом гуманности, в этих договорах было признано, что гражданство не должно служить основанием для дискриминации.

56. В преамбуле Мирного договора 1951 года между союзными державами и Японией указано, что заключение договора «позволит Японии... при любых обстоятельствах соблюдать принципы Устава Организации Объединенных Наций, прилагать усилия к реализации целей Всеобщей декларации прав человека, стремиться создать в пределах Японии условия стабильности и благополучия, как это определено в статьях 55 и 56 Устава Организации Объединенных Наций и начало чему уже положено в законодательстве, принятом после капитуляции Японии...».

57. Это был первый мирный договор, в котором делалась особая ссылка на Всеобщую декларацию прав человека, и эту важную ссылку можно рассматривать как отражающую твердое стремление способствовать уважению прав человека и основных свобод и их соблюдению в соответствии с положениями Устава.

Договоры о создании государства

58. Договоры о создании государства иногда содержат положения, которые имеют отношение к данному вопросу. Так, например, в Договоре, касающемся создания Республики Кипр, содержался образец конституции, гарантирующей основные права и свободы для всех; в соответствии с этой конституцией Республика Кипр взяла на себя обязательство обеспечить для каждого лица, находящегося под ее юрисдикцией, права человека и основные свободы, сравнимые с правами и свободами, содержащимися в Европейской конвенции и в первом Протоколе 1952 года (ст. 1—3).

Региональные конвенции

59. Региональные конвенции также могут иметь отношение к этому вопросу. Так, например, каждое государство — член Европейского совета, которое ратифицировало Европейскую конвенцию о правах человека, обязуется в соответствии с этой Конвенцией, а также в соответствии с уставом Европейского совета (ст. 3) защищать права и свободы всех лиц, находящихся в пределах его юрисдикции, независимо от гражданства.

С. Государство гражданства

60. В соответствии с нормами международного обычного права, созданными решениями международных судов и трибуналов, государства должны обеспечивать защиту жизни, свободы и имущества¹⁶ всех лиц, находящихся под их юрис-

¹⁵ Болгария, статья 3; Венгрия, статья 3; Румыния, статья 4; Финляндия, статья 7.

¹⁶ Условия, касающиеся права на защиту имущества, обсуждаются ниже, в главе IV.

дикцией. Если они не выполняют эту обязанность по отношению к иностранцу, ответственность за него несет государство, гражданином которого является этот иностранец¹⁷. Считается, что «один из элементарных принципов международного права заключается в том, что государство имеет право защищать своих граждан, которым нанесен ущерб действиями, противоречащими международному праву и совершенными другим государством, от которого они не могли получить удовлетворение по обычным каналам»¹⁸.

61. Право государства предоставлять дипломатическую защиту какому-либо из своих граждан за границей зависит от определенных предпосылок. Если права иностранца были нарушены, все внутренние средства судебной защиты в государстве, где был совершен данный акт, должны быть исчерпаны, и должен иметь место отказ в правосудии. Государство, «беря под защиту одного из своих граждан, обращаясь к дипломатическим действиям или международным судебным процедурам в его интересах..., в действительности отстаивает свое собственное право,— право обеспечивать в лице своих граждан уважение к нормам международного права»¹⁹. Имеется ряд других условий, которые следует учитывать, в том числе время приобретения или утери гражданства страны пребывания в период обладания им.

62. Вместе с тем государство гражданства обладает полной свободой выбора в вопросе о том, осуществлять ли ему свои права по предоставлению защиты, даже если существенные предварительные условия были соблюдены. Этот дискреционный элемент является одним из многочисленных недостатков международной защиты, доступной для иностранцев и носящей лишь общий характер²⁰.

- i) Индивидуум не имеет права на получение защиты. Государство может отказаться, например по практическим причинам, осуществить свое право. И, наоборот, государство может решить принять правовые защитные меры даже вопреки желанию индивидуума, который не может отказаться от права защиты государством;
- ii) между индивидуумом и государством, защиты которого добивается этот индивидуум, должны существовать подлинные отношения гражданства, и эти отношения гражданства должны быть действительными и эффективными²¹. Для государства представляется возможным осуществлять дипломатическую защиту в пользу лиц, имеющих другое гражданство, на основе действующих положений догово-

ров, однако апатриды не могут пользоваться такой защитой;

- iii) между индивидуумом и государством, обвиняемым в нанесении ущерба, не должно существовать отношений гражданства в соответствующий момент;
- iv) нанесенный ущерб должен вменяться в вину соответствующему государству в соответствии с правовыми нормами ответственности государств;
- v) даже если государство гражданства осуществляет свое право, может произойти значительная задержка в получении возмещения, в результате чего пострадает индивидуум, или возмещение может оказаться неэффективным;
- vi) доступные средства защиты зависят не от каких-либо кодифицированных прав, а от норм международного права, которые не были точно определены.

63. Однако дипломатическая защита со стороны государства гражданства может обеспечить иностранца защитой в большей степени, чем гражданина, который, в случае если он пострадал от грубого нарушения прав человека, не получает иной юридической защиты, чем защита, предоставляемая его национальными судами²².

Д. Третьи государства

1. СИСТЕМА ОПЕКИ

64. В соответствии с основными целями системы опеки, установленной Уставом, а именно «поощрять уважение прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка или религии» (ст. 76 *c*), во многих соглашениях об опеке, заключенных между 1946 и 1947 годами, управляющие власти приняли на себя обязательства в этом плане в отношении подопечных территорий²³. Первой обязанностью управляющей власти в соответствии со статьей 76 *b* Устава является «способствовать политическому, экономическому и социальному прогрессу населения территорий под опекой, его прогрессу в области образования».

65. В Соглашении об опеке Соединенных Штатов над Тихоокеанскими островами (1947 год) подтверждается, что приоритет должен предоставляться содействию прогрессу населения и лишь с соблюдением этого обязательства управляющая власть должна предоставлять одинаковый режим гражданам государств — членов Организации Объединенных Наций, находящимся в подопечной территории.

66. В Соглашении об опеке для территории Сомали, заключенном в 1950 году, указывается,

¹⁷ E.M. Borchard, *The Diplomatic Protection of Citizens Abroad* (New York, Banks Law Publishing Co., 1915), pp. 179—180.

¹⁸ *The Mavrommatis Palestine Concessions*, P.C.I.J., Series A, No. 2, p. 12.

¹⁹ *Panevezys-Saldutiskis Railway Case*, P.C.I.J., Series A/B 76, p. 16.

²⁰ H. Golsong, «International protection of human rights», *Recueil des Cours*, 1963, vol. III, p. 8—11.

²¹ *Nottebohm case*, I.C.J. Reports, 1954, p. 23.

²² Lauterpacht, *op. cit.*, p. 121.

²³ Перечень соглашений об опеке, включающих цели Организации Объединенных Наций, изложенные в статье 76 Устава, приведен в документе «Деятельность Организации Объединенных Наций в области прав человека» (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.74.XIV.2), стр. 7.

что управляющая власть приняла для этой территории в качестве образца, который необходимо претворить в жизнь, Всеобщую декларацию прав человека, принятую Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 10 декабря 1948 года.

67. Эта система в настоящее время применяется к весьма ограниченному району мира и представляет скорее исторический интерес.

2. ГОСУДАРСТВА-ПОКРОВИТЕЛИ

68. В ситуациях вооруженного конфликта иностранец,— например, гражданин враждебной страны или житель оккупированной территории,— может пользоваться защитой в соответствии с положениями четырех Женевских конвенций от 12 августа 1949 года²⁴. Задача наблюдения за применением положений этих Конвенций может быть возложена на нейтральную державу.

69. Вопрос о степени возможного применения положений актов о правах человека в таких ситуациях выходит за рамки настоящего доклада, который посвящен правам постоянно проживающего иностранца в мирное время.

Е. Международные организации

70. В уставах многих международных организаций, осуществляющих под эгидой Организации Объединенных Наций гуманитарную деятельность, таких, как специализированные учреждения, о которых говорится в статье 57 Устава, содержатся положения, предусматривающие, что государства-члены должны достигнуть постепенно и при помощи различных методов установленных целей на благо международного сообщества. Цели и задачи данных специализированных учреждений являются основополагающими и со всей определенностью провозглашены как цели и задачи, направленные на пользу и улучшение благосостояния всего человечества, независимо от национальной принадлежности или иных признаков.

1. МЕЖДУНАРОДНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ТРУДА (МОТ)

71. Со времени создания МОТ одной из основных ее задач являлась защита иностранных трудящихся. В преамбуле Устава среди целей данной организации предусматривается защита интересов трудящихся, работающих за границей. В Декларации о целях и задачах МОТ²⁵, приложенной к ее Уставу, указано, что «все люди, независимо от расы, веры или пола», имеют право на осуществление своего материального благосостояния и духовного развития (часть II а). Деятельность по достижению этих целей должна осуществляться как на национальном, так и международном уровне. Имеется специально ого-

воренное обязательство предоставлять средства для профессиональной подготовки и перемещения рабочей силы, включая миграцию в целях трудоустройства и поселения на жительство, но нет никакой специальной оговорки относительно того, что мигрантам или другим лицам, не являющимся гражданами, должен предоставляться одинаковый режим во всех отношениях.

72. Сам Устав требует, чтобы каждое государство-член эффективно соблюдало в рамках своей юрисдикции условия любой конвенции, стороной которой оно является (ст. 24), признавая тем самым, что все лица, работающие на его территории, независимо от гражданства, должны пользоваться указанными правами.

73. Многие конвенции, принятые МОТ в соответствии с ее Уставом, конкретно касаются прав трудящихся-мигрантов²⁶.

2. ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ И СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ (ФАО)

74. В преамбуле Устава²⁷ этой организации указано, что целью государств, принимающих Устав ФАО, является содействие общему благосостоянию и повышение уровня питания и жизни народов, находящихся под их соответствующей юрисдикцией, улучшение условий жизни сельского населения, что является вкладом в развитие мировой экономики и освобождение человечества от голода. Политика должна приниматься на национальном и международном уровнях.

3. ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ВОПРОСАМ ОБРАЗОВАНИЯ, НАУКИ И КУЛЬТУРЫ (ЮНЕСКО)

75. Целью Организации является «способствовать укреплению мира и безопасности, усиливая сотрудничество народов путем образования, науки и культуры, ради обеспечения всеобщего уважения к справедливости, законности, к правам человека и основным свободам, признанным Уставом Организации Объединенных Наций для всех народов, без различия расы, пола, языка или религии» (Устав²⁸, ст. I, пункт 1).

76. Одной из основных задач ЮНЕСКО является также международный мир и общее благосостояние человечества, прогресс в отношении которых должен быть достигнут с помощью развития связей между народами мира в области образования, науки и культуры. Цели должны достигаться путем поощрения сотрудничества между государствами во всех областях интеллектуальной деятельности, включая международный обмен лицами, работающими в областях образования, науки и культуры (ст. I, пункт 2 с). Права, изложенные в многосторонних документах,

²⁴ G. Draper, *The Geneva Conventions of 1949* (Leyden, Sijthoff, 1969).

²⁵ Принята на двадцать шестой сессии Генеральной конференции МОТ, состоявшейся в Филадельфии в 1944 году.

²⁶ См. главу III, раздел D, ниже.

²⁷ Подписан 16 октября 1945 года на первой сессии Конференции ФАО, состоявшейся в Квебеке.

²⁸ Принят на Учредительной конференции Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, Лондон, 1—16 ноября 1945 года.

в которых заинтересована ЮНЕСКО, признаются как применимые ко всем лицам, включая иностранцев, за исключением права на защиту определенных материальных интересов в соответствии со Всемирными конвенциями об авторском праве 1952 года, пересмотренными 24 июля 1971 года²⁹.

4. ВСЕМИРНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ (ВОЗ)

77. В преамбуле Устава ВОЗ³⁰ государства-участники провозглашают принцип, гласящий: «обладание наивысшим достижимым уровнем здоровья является одним из основных прав всякого человека без различия расы, религии, политических убеждений, экономического или социального положения».

78. Для достижения этой цели ВОЗ в качестве одной из своих функций должна предлагать принятие конвенций, соглашений и правил и делать рекомендации по вопросам международного здравоохранения (ст. 2, пункт 1 *к*).

Г. Органы, учрежденные в соответствии с международными документами

79. В международных документах послевоенного периода предусматривалось создание комитетов или других учреждений или органов, уполномоченных рассматривать любые случаи нарушения прав человека, о которых поступили сообщения. Наблюдающееся до сих пор отсутствие международного механизма, обеспечивающего выполнение положений о правах человека, было и продолжает оставаться одним из основных недостатков современного международного права. Ниже приводится информация о комитетах, которые были созданы или которые будут созданы после вступления в силу соответствующих документов.

1. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ПАКТ О ГРАЖДАНСКИХ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВАХ

80. В статьях 28—40 устанавливаются функции и полномочия Комитета по правам человека, члены которого избираются из числа граждан государств, ратифицировавших Пакт. Статья 41 предоставляет возможность государству — участнику Пакта при определенных условиях направлять Комитету сообщение о невыполнении другим государством-участником своих обязательств по Пакту. Государства должны заявить, что они желают выполнять положения данной статьи.

81. Развитие принципа петиции содержится в Факультативном протоколе к Пакту, согласно которому не только государства — участники Пакта, принявшие Протокол, но также и отдельные лица могут представлять сообщения на рассмотрение Комитета по правам человека. Право делать сообщения предоставляется при опреде-

ленных условиях любому лицу, находящемуся под юрисдикцией государства — участника Пакта, которое считает, что его права были нарушены этим государством (ст. 1).

82. Лицу, являющемуся жертвой нарушения какого-либо права, изложенного в данном Пакте, дается разрешение направлять петиции в Комитет при условии, что: i) государство, которое обвиняется в совершении данного нарушения, является участником Пакта и Протокола, и ii) данное лицо подлежит юрисдикции этого государства-участника (ст. 1 Протокола). В соответствии с этой статьей данное лицо не обязательно должно находиться на территории государства-участника. Государство — участник Пакта берет на себя обязательство обеспечивать всем лицам, находящимся на его территории и подлежащим его юрисдикции, права, изложенные в данном Пакте. Если следовать статье 1 Протокола, то лицо, которое не находится на территории того или иного государства, но подлежит его юрисдикции, может направить сообщение в Комитет, хотя данное государство в соответствии со статьей 2 (1) Пакта не обязалось гарантировать права этого лица. При составлении этой последней статьи было выражено мнение, что государство не может защищать права лиц, подлежащих его юрисдикции, если они находятся за пределами его территории. Следует основываться на переговорах по дипломатическим каналам³¹. Напротив, лицо, по всей вероятности, может направить петицию с обвинением того или иного государства-участника в нарушении его прав, даже если оно является иностранцем, проживающим в другом государстве. В целях осуществления права петиции лицо может по-прежнему подлежать юрисдикции своего государства, поскольку государство может претендовать на личную юрисдикцию над своими гражданами и их имуществом, если они находятся за границей.

2. МЕЖДУНАРОДНАЯ КОНВЕНЦИЯ О ЛИКВИДАЦИИ ВСЕХ ФОРМ РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ

83. Восемнадцать экспертов, обладающих высокими моральными качествами и признанной беспристрастностью и избираемых государствами-участниками из числа своих граждан, составляют Комитет по ликвидации расовой дискриминации (ст. 8). В их задачу входит получение докладов относительно законодательных, административных или других мер, принятых государствами — участниками Конвенции, и вынесение рекомендаций (ст. 9).

84. Государство — участник Конвенции может сообщить Комитету о случаях невыполнения другим государством-участником положений Конвенции (ст. 11). Круг ведения Комитета позволяет также государству — участнику Конвенции сообщать о случаях расовой дискриминации, направленной против его граждан, проживающих на территории другого государства-участника,

²⁹ См. главу V, ниже.

³⁰ Принят на Международной конференции по здравоохранению, проведенной в Нью-Йорке, 19 июня — 22 июля 1946 года.

³¹ A/2929 (Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, десятая сессия, Приложения, пункт 28 повестки дня (часть II), документ A/2929), глава V, пункт 4.

в соответствии с положениями Конвенции. Нерегулирование спора может привести к назначению специальной Согласительной комиссии (ст. 12).

3. КОНВЕНЦИЯ О БОРЬБЕ С ДИСКРИМИНАЦИЕЙ В ОБЛАСТИ ОБРАЗОВАНИЯ И ПРОТОКОЛ ОБ УЧРЕЖДЕНИИ КОМИССИИ ПРИМИРЕНИЯ И ДОБРЫХ УСЛУГ

85. Согласно Конвенции, любой спор, касающийся толкования или применения Конвенции, передается государствами — участниками Конвенции Международному суду, если не оказывается других средств урегулирования (ст. 8). В Протоколе 1962 года предусматривается официальная процедура путем создания Комиссии примирения и добрых услуг под эгидой ЮНЕСКО.

4. УСТАВ МОТ

86. Административный совет может создать Комиссию по расследованию для рассмотрения жалобы одного государства-члена на другого государства-члена относительно невыполнения положений Конвенции, участниками которой они оба являются.

87. Обследовательская и согласительная Комиссия по свободе ассоциаций, свободе, которая согласно Конвенции 1948 года о свободе ассоциации и защите права организации предназначена для всех «без каких-либо различий», рассматривает жалобы, касающиеся нарушения положений. Соответствующее государство-член должно согласиться с направлением жалобы в данную Комиссию.

88. Полномочия почти всех органов, которые уже созданы, одинаково ограничены в отношении эффективной защиты. Они могут лишь проводить расследование или давать рекомендации правительствам относительно жалобы одного государства-члена на другое государство-член или одного государства-участника против другого государства — участника конвенции, невыполнение которой является предметом жалобы. Иностранцы, конечно, получают защиту лишь в той степени, в какой они обладают правами согласно соответствующей конвенции. Государство-участник может пожелать представить жалобу на другое государство, которое нарушило права одного или нескольких его граждан, но представляется маловероятным, чтобы государство совершило такое действие в отношении лиц, которые не являются его гражданами.

G. Региональные организации

89. Сложившаяся в послевоенный период экономическая и политическая взаимозависимость привела к созданию региональных организаций, основанных на взаимных интересах и сотрудничестве. В положениях уставов или договоров о создании этих региональных организаций соответствующие государства-члены подтверждают принципы и цели Устава Организации Объединенных Наций и стремление обеспечить прогресс

и улучшить условия жизни своих народов. Государства — члены четырех основных географических районов мира создали организации для защиты и улучшения прав граждан их регионов — Африки, Азии, Америки и Европы.

90. Некоторые организации выработали декларации и конвенции по правам человека и установили механизмы контроля над соблюдением положений конвенций.

1. АФРИКА

Хартия Организации африканского единства (ОАЕ)

91. Хартия ОАЕ³² в своей преамбуле провозглашает, что государства-члены подтверждают принципы Устава Организации Объединенных Наций и Всеобщей декларации и свою приверженность к ним. Одной из целей ОАЕ является содействие международному сотрудничеству с учетом Устава Организации Объединенных Наций и Всеобщей декларации (ст. II e). Первыми двумя целями ОАЕ является содействие единству и солидарности африканских государств и совместные усилия по обеспечению лучшей жизни для народов Африки, но из Устава не явствует, гарантируется ли защита прав человека для иностранцев, являющихся неафриканцами.

Устав Афро-Малагасийской общей организации (ОКАМ)

92. В преамбуле Устава главы африканских и малагасийского государств подтверждают, что «верные духу, принципам и целям уставов Организации Объединенных Наций и ОАЕ», они соглашаются, в частности, укреплять сотрудничество и солидарность с целью ускорения экономического, социального, технического и культурного развития³³.

Устав Союза государств Центральной Африки³⁴

93. Государства-члены подтверждают свою приверженность принципам Всеобщей декларации прав человека и уставов Организации Объединенных Наций и ОАЕ и преисполнены решимости сотрудничать в направлении создания более широкого союза, который выйдет за рамки этнических и национальных различий.

2. АМЕРИКА

Устав Организации американских государств (ОАГ)³⁵

94. Государства-члены признают достоинство индивидуума и считают главной своей целью за-

³² United Nations, *Treaty Series*, vol. 479, p. 39; вступила в силу 13 сентября 1963 года.

³³ I. Brownlie, *Basic Documents on African Affairs* (Oxford, Clarendon Press, 1971), pp. 25—26.

³⁴ *Ibid.*, pp. 46—47.

³⁵ Подписан на девятой Международной конференции американских государств, Богота, 30 марта — 2 мая 1948 года.

щиту личности. Американские государства провозглашают также основные права человека без какого-либо различия расы, национальности, религии или пола (ст. 5 j). Далее, национальная юрисдикция распространяется в равной мере на всех жителей, как граждан, так и иностранцев. В этом принципе находит свое подтверждение практика, закрепленная положениями ранее заключенных межамериканских договоров, согласно которым иностранцы пользуются равным с гражданами обращением.

*Американская декларация прав и обязанностей человека 1948 года*³⁶

95. Декларация, хотя и не имеет обязательной силы, представляет интерес как один из первых послевоенных документов, в которых содержится заявление о том, что «международная защита прав человека должна быть руководящим принципом развивающегося американского права». В ней говорится далее, что «подтверждение неотъемлемых прав человека американскими государствами наряду с гарантиями, предоставленными внутренними режимами государств, создает первоначальную систему защиты, рассматриваемую американскими государствами как соответствующую современным социальным и судебным правовым условиям». Таким образом, были признаны два важных принципа: во-первых, что защита прав человека является международным обязательством, касающимся всех людей, и во-вторых, что защита прав человека должна быть гарантирована национальным законодательством и что, даже если она и не является адекватной в настоящее время, она должна быть руководством для дальнейшего развития национальных законов.

*Межамериканская комиссия по правам человека*³⁷

96. Комиссия, которая была учреждена в 1969 году в соответствии со статьей 33 Американской конвенции о правах человека и деятельность которой регулируется уставом, является автономным органом ОАГ. Ее функцией является «наблюдение за соблюдением прав человека», в том числе прав, изложенных в статье 41 Конвенции. Комиссия может принимать жалобы от отдельных лиц и передавать эти жалобы на рассмотрение правительств с просьбой о предоставлении информации³⁸. Ее полномочия ограничены представлением рекомендаций, которые могут игнорироваться правительствами, но в уставе, видимо, отсутствуют положения, препятствующие какому-либо правительству сообщать о правонарушении, совершенном, по его мнению, другим правительством.

³⁶ Содержится в Заключительном акте девятой Международной конференции американских государств, Богота, 1948 год. Была исправлена в 1967 году.

³⁷ Протокол поправки к Уставу Организации американских государств, OEA/Series E/XIV.1.

³⁸ A. Schreiber, *The Inter-American Commission on Human Rights* (Sijthoff, 1970), pp. 45—49.

*Американская конвенция о правах человека*³⁹

97. Государства, подписавшие Конвенцию, признают в преамбуле Конвенции, что важнейшие права человека не проистекают из того обстоятельства, что то или иное лицо является гражданином определенного государства, а основываются на неотъемлемых качествах человеческой личности и поэтому обоснованно требуют международной защиты в виде Конвенции. Принципами, поддерживаемыми государствами-участниками, являются принципы, изложенные во Всеобщей декларации.

98. Государства-участники обязуются уважать права и свободы, признанные в Конвенции, и обеспечивать всем лицам, находящимся под их юрисдикцией, полное осуществление этих прав и свобод (ст. 1). Особо оговорено, что для целей настоящей Конвенции «лицо» означает любого человека.

3. АЗИЯ

*Договор о коллективной обороне Юго-Восточной Азии*⁴⁰

99. Государства-участники провозгласили свою веру в цели и принципы Устава Организации Объединенных Наций и свое стремление защищать принципы демократии, личной свободы и правопорядка, а также улучшать благосостояние и экономическое развитие народов, проживающих в зоне действия Договора.

*Заключительное коммюнике Конференции стран Азии и Африки, Бандунг, Индонезия*⁴¹

100. В тексте коммюнике содержится заявление о том, что Конференция стран Азии и Африки полностью поддерживает основные принципы прав человека, определенные в Уставе Организации Объединенных Наций, и рассматривает Всеобщую декларацию как общую цель, достижения которой должны добиваться все народы и нации. Конференция далее провозгласила свою полную поддержку принципа права народов на самоопределение, определенного в Уставе Организации Объединенных Наций. Законное право народов на самоопределение может обуславливать и часто обуславливает необходимость выбора между относительными правами человека иностранцев и преобладающими правами местных народов.

*Тихоокеанская хартия*⁴²

101. В соответствии с положениями Устава Организации Объединенных Наций, государства, подписавшие Тихоокеанскую хартию, поддерживают принципы равноправия и самоопределения народов. Они обязуются также сотрудничать в

³⁹ Подписана в Сан-Хосе, Коста-Рика, 22 ноября 1969 года.

⁴⁰ Подписан в Маниле 8 сентября 1954 года.

⁴¹ 18—24 апреля 1955 года.

⁴² 8 сентября 1954 года.

экономической, социальной и культурной областях в целях содействия повышению уровня жизни, экономическому прогрессу и социальному благосостоянию «в данном районе».

4. ЕВРОПА

Устав Европейского совета ⁴³

102. Одной из целей Совета, выраженной в Уставе, является обеспечение путем согласия и совместных действий поддержки и дальнейшей реализации прав человека и основных свобод. Соблюдение прав человека и правопорядок являются условиями членства (ст. 3), а несоблюдение этих условий может иметь своим результатом приостановление членства (ст. 8).

Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Европейская конвенция о правах человека) ⁴⁴

103. В соответствии с этой Конвенцией договаривающиеся стороны, являющиеся государствами — членами Европейского совета, обязуются обеспечивать каждому лицу, находящемуся под их юрисдикцией, права и свободы, изложенные в Конвенции, с соблюдением лишь оговорок и ограничений, которые допускаются в соответствии с положениями Конвенции (ст. 1). Государства-участники обязуются таким образом уважать права человека в отношении всех лиц, включая иностранцев, проживающих в пределах их юрисдикции, и предоставлять равный режим в соблюдении этих прав с отступлениями, предусмотренными Конвенцией.

Европейский суд по правам человека ⁴⁵

104. Любая жалоба той или иной стороны, участвующей в Европейской конвенции о правах человека, о нарушении Конвенции представляется в Европейскую комиссию по правам человека, которая проводит расследование заявления о нарушении с целью дружественного урегулирования. Если урегулирование не достигнуто и дело является приемлемым, то Комиссия составляет доклад для его представления Комитету министров Европейского совета. Отдельное лицо имеет право обращаться с петицией, если государство-член, обвиняемое в нарушении его прав человека, сделало об этом ясно выраженное заявление (ст. 25). Петиции принимаются Комиссией лишь после исчерпания всех внутригосударственных средств судебной защиты. Таким образом иностранец может направить в Комиссию жалобу о нарушении его прав при условии, что он находится в пределах юрисдикции той или иной договаривающейся стороны Конвенции. Как было указано выше, для того чтобы жалоба была рассмотрена, государство, которое является объек-

том жалобы, должно сделать относящееся к этому делу заявление в соответствии со статьей 25.

105. Так как любое заявление о нарушении Конвенции может быть передано Комиссии любой договаривающейся стороной, государство может передать Комиссии заявление о нарушении прав любого лица, независимо от его гражданства.

Европейское экономическое сообщество (ЕЭС)

106. В Римском договоре ⁴⁶ о создании ЕЭС государства-члены подтверждают, что важной целью их усилий будет постоянное улучшение условий жизни и работы их населения.

107. Любая дискриминация по признаку национальности запрещается, причем этот принцип ограничивается сферой применения Договора и применяется без ущерба для специальных положений в Договоре (ст. 7). В настоящее время применение Договора ограничено созданием общего экономического и трудового рынка при свободе передвижения рабочих, товаров и услуг и общей транспортной системой. Поскольку переходный период, предусмотренный для постепенного создания рынка, закончился, права граждан, проживающих в государствах — членах ЕЭС, не являющихся их страной, защищаются в соответствии с данным Договором в области занятости.

108. В случаях дискриминации по отношению к гражданам другого государства-члена органы Сообщества (Совет) могут принимать положения, запрещающие подобную дискриминацию.

Суд Европейского сообщества (Европейский суд)

109. Юрисдикция Суда вытекает из договоров Европейских сообществ, и основной функцией его является обеспечение уважения закона при толковании и применении Договора ЕЭС (ст. 164) ⁴⁷, включая соблюдение «общих принципов права» (ст. 215) ⁴⁸. По делу Нольда (4/73) Суд заявил, что основные права являются неотъемлемой частью общих принципов права и что для защиты этих прав он должен рассмотреть институциональные традиции, общие для государств-членов. Он не может поддерживать меры, которые несовместимы с этими основными правами. Решение Суда подтвердило также, что международные договоры о правах человека, которые подписали государства-члены, можно рассматривать как основные направления, которым необходимо следовать в рамках права Сообщества. Девять государств-членов, а также отдельные лица являются субъектами права Сообщества и они могут обращаться в Суд. В соответствии со статьей 48 Договора ЕЭС, в которой говорится о свободе передвижения для граждан ЕЭС между девятью государствами-членами ⁴⁹, были предъявлены отдельными лицами и удовлетворены иски.

⁴⁶ Подписан в Риме 25 марта 1957 года («Договор ЕЭС»).

⁴⁷ Учрежден в Люксембурге в 1958 году.

⁴⁸ Договор ЕЭС.

⁴⁹ См. главу IV, ниже.

⁴³ Подписан в Лондоне 5 мая 1949 года.

⁴⁴ Подписана в Риме 4 ноября 1950 года.

⁴⁵ Учрежден в Страсбурге в январе 1959 года.

III. КОГО ЗАЩИЩАЮТ МЕЖДУНАРОДНЫЕ АКТЫ?

110. Прогресс в деле обеспечения всеобщей защиты прав человека и основных свобод всех лиц, где бы они ни находились, предусмотренный в Международном билле прав человека, будет еще более значительным после вступления в силу Международных пактов. Они способствуют принятию документов о защите определенных категорий лиц, которые по различным причинам и обстоятельствам занимают в обществе сравнительно непрочное положение, и, более легко подвергаясь эксплуатации, имеют меньше возможностей принимать меры для своей защиты. Иногда в результате инцидента или события, которые возмущали совесть человечества, разрабатывались международные документы по обеспечению защиты, необходимой для того, чтобы предотвратить или смягчить последствия продолжения злоупотреблений или не допустить возможности повторения аналогичных событий. К некоторым категориям лиц, проживающих за пределами своей страны гражданства, стали применяться отдельные документы¹, хотя не было принято ни одного документа с целью обеспечения всеобщей защиты прав иностранцев как таковых.

111. Условия в мире меняются быстро, и во многих его частях происходят радикальные изменения, связанные с созданием все более сложных политических, экономических и социальных структур. На фоне этого анализ современных международных документов в области прав человека будет представлять попытку показать, насколько они обеспечивают по масштабу, результатам и продолжительности действия необходимые гарантии защиты прав и свобод иностранцев.

А. Иностранцы в целом

112. Категории лиц, права и свободы которых охраняются в соответствии с послевоенными международными документами, определяются положениями о недопущении дискриминации. В международном праве признается, что некоторые права резервируются за гражданами, и различия между гражданами и иностранцами не обязательно означают дискриминацию. Существуют установленные законом различия, которые не являются дискриминационными, так как они обоснованы и применяются ко всем иностранцам². Не обязательно также неравенство в обращении между гражданами и иностранцами означает несправедливое или негуманное обращение. Несомненно, равенство правового положения между

неравными может представлять такую же несправедливость, как и неравенство отношений между равными. Равенство означает одинаковое обращение с лицами одной категории³. Что касается их обязательств по отношению к принимающему государству и их лояльности, то иностранцы не являются гражданами этого государства и не могут быть приравнены к ним⁴.

113. Тот факт, что право является основным и существенным, например право на голосование, вовсе не означает, что иностранцам в нем не может быть отказано, так же как в нем может быть отказано преступникам, детям или душевнобольным⁵.

114. Подготовительные работы, связанные с составлением Всеобщей декларации прав человека, свидетельствуют о стремлении делегатов провести разграничение между правами граждан и правами, которые могут приобрести иностранцы. Обсуждения в Подкомиссии термина «национальное происхождение» свидетельствуют о подходе делегатов. По общему мнению, термин не является синонимом гражданства. Он не относится к лицу из другой страны, а имеет социологическое значение⁶. Беспокойство проявлялось не в связи с разграничением между гражданами и иностранцами, а между гражданами, родившимися в стране, и натурализованными гражданами. Выражалось мнение, что основания для запрета дискриминации не являются исчерпывающими, но они могут послужить примером. Это не означает, что все основания приемлемы или что гражданство является одним из факторов, на основании которых не должно быть дискриминации. Это мнение подтверждается тем, что Подкомиссия особо подчеркнула, что понятие «национальное происхождение» использовалось для характеристики национальности, а не в смысле гражданина государства⁷. Правоспособность, например, является одним из оснований, определяющих права, которыми может пользоваться индивидуум, но оно исключено из любого общего перечисления оснований для равного обращения.

115. Термин «гражданство» не включен ни в одно из положений о недопущении дискриминации, используемых в международных документах в области прав человека, которые рассматриваются в этом докладе, за одним или двумя существенными исключениями⁸.

³ Aristotle, *Politics* (ed. Modern Library, New York), book VII, chap. 14, p. 307.

⁴ Например, иностранцы не несут военную службу и не платят некоторых налогов.

⁵ E.W. Vierdag, *The Concept of Discrimination in International Law* (The Hague, Nijhoff, 1973), p. 11.

⁶ E/CN.4/Sub.2/SR.5.

⁷ E/CN.4/52, p. 5.

⁸ Конвенции МОТ об охране материнства (№ 103) и об условиях труда на плантациях (№ 110).

¹ Например, Конвенция о статусе беженцев и Протокол о статусе беженцев.

² *The Main Types and Causes of Discrimination* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 1949.XIV.3).

116. Ниже приводится перечень положений международных документов о недопущении дискриминации:

а) *Устав Организации Объединенных Наций*: «... без различия расы, пола, языка и религии...» [ст. 1 (3)].

б) *Всеобщая декларация прав человека*: «... без какого бы то ни было различия как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национальности или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения...» (ст. 2).

с) *Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах*: «... в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства» [ст. 2 (2)]. Имеется дополнительное положение относительно возможности развивающихся стран определять степень их гарантий экономических прав, признаваемых в Пакте в отношении иностранцев. Это дискриминирующее положение противоречит принципам Пакта и может вызвать двойкий подход к развивающимся и развитым странам⁹. Оно вызывает также трудности у правительств, которые проводят политику «открытых дверей». Кроме того, это положение может подвергаться критике из-за отсутствия юридического определения термина «развивающаяся страна». Более того, сам термин предполагает изменение положения страны по мере развития ее экономики. Во-вторых, потребности определенных стран в финансовой, научной и технической помощи развитых стран, которую эти страны охотно оказывают, должны удовлетворяться на основе доверия. Если двусторонними соглашениями не предусматриваются конкретные меры защиты экономических прав иностранцев, Пакт не может обеспечить защиту от произвольной конфискации собственности, владений и средств существования у любого иностранца, проживающего в развивающейся стране. Любое правительство, выделяющее конкретную группу иностранцев, например по расовому признаку, действует вопреки принципам, содержащимся в Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации.

д) *Международный пакт о гражданских и политических правах*: «... 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» [ст. 2 (1)]. Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются уважать и обеспечивать всем лицам, находящимся на их территории и под их юрисдикцией, признаваемые в настоящем Пакте права. В соответствии со статьей 4 запрещается дискриминация на основе расы, цвета кожи, пола,

⁹ Принято Третьим комитетом Генеральной Ассамблеи 41 голосом против 38 при 21 воздержавшемся.

языка, религии или социального происхождения. В статье 26, согласно которой государства обязаны принимать законы по защите прав, предусмотренных в Пакте, предусмотрены те же основания для недопущения дискриминации, что и в статье 2. Термин «гражданство» не упоминается, как и не запрещается проводить различия между иностранцами и гражданами. В статье 1 (2) Пакта провозглашается право народов на неотъемлемый суверенитет над своими естественными богатствами и ресурсами. Этим положением предусматривается право правительства принимать меры по контролю за иностранцами и принадлежащими им финансовыми, коммерческими и промышленными предприятиями с учетом того, что такой контроль будет осуществляться без ущерба любым обязательствам, вытекающим из международного экономического сотрудничества, основанного на принципе взаимной выгоды и международного права. Включение в статью 2 (1) термина «национальное происхождение» в качестве запрещенного основания для дискриминации не является противоречием, поскольку он относится к социологическим различиям¹⁰.

е) *Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации*: «... независимо от расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения». Государство может проводить различия между гражданами и негражданами [ст. 1 (2)].

ф) *Заявление Тегеранской конференции*: «...независимо от расы, языка, религии или политических убеждений». В Заявлении, которое не имело обязательной юридической силы, речь идет о праве личности участвовать в политической, экономической и социальной жизни «своей страны» (пункт 5). Этот термин касается государства, с которым лицо имеет наиболее тесные связи, другими словами — страны, гражданином которой он является¹¹. Хотя иностранцу конкретно не запрещается участвовать в жизни страны, в которой он проживает, в Заявлении такого права не предусмотрено.

г) *Декларация прав ребенка*: «расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства». Изложению этих оснований предшествуют слова «без какого бы то ни было различия... или дискриминации по признаку...» Декларация, по сути, не является документом, имеющим обязательную юридическую силу.

h) *Конвенции МОТ*. Принцип, лежащий в основе конвенций МОТ, заключается в постепенном улучшении экономических и социальных условий занятости в мире с учетом различных экономических, социальных и культурных осо-

¹⁰ См. A/2929, глава VI, пункты 180—182, замечания в ходе обсуждения статьи 24 Пакта.

¹¹ Х. Инглес, *Исследование о дискриминации, касающейся права каждого покинуть любую страну, включая собственную, и возвращаться в свою страну* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 64.XIV.2).

бенностей в государствах-членах. Значение поэтому придается гибкости и допускается разнообразие мер в каждом государстве. В большинстве конвенций МОТ предусмотрен минимум норм, которые должны соблюдаться в рамках национальной политики, и в большинстве из них конкретно не требуется их применения к иностранцам¹².

- i) В важной Конвенции о дискриминации в области труда и занятий (№ 111) не говорится о национальности при перечислении причин запрещения дискриминации. Она соответствует более общей линии других конвенций ООН: раса, цвет кожи, пол, религия, политические убеждения, национальное или социальное происхождение.
- ii) В некоторых конвенциях предусматривается предоставление преимуществ на взаимной основе, например, в Конвенции о равноправии в области социального обеспечения (№ 118). Ратифицирующие государства предоставляют преимущества иностранцам, которые являются гражданами другого ратифицирующего государства.
- iii) Две конвенции МОТ, № 103 — об охране материнства и № 110 — о плантациях, содержат конкретные ссылки на недопустимость дискриминации по причине национальности.
- iv) Конвенция о свободе ассоциации и защите права на организацию (№ 87) применяется ко всем без какого-либо отличия, причем иностранцы и граждане имеют равные права в соответствии с положениями Конвенции. Конвенции МОТ не содержат каких-либо положений, соответствующих условиям статьи 2 (3) Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Что касается возможного ограничения прав иностранцев, то положения конвенций МОТ в равной степени распространяются на все ратифицирующие государства, независимо от экономического развития соответствующих государств¹³.
- v) При выполнении одной из задач МОТ по «защите интересов трудящихся, работающих за границей»¹⁴, были приняты конвенции в интересах трудящихся-мигрантов¹⁵.

117. В число региональных документов, предусматривающих положения о недопустимости дискриминации, входят:

¹² См. N. Valticos, *Droit international du Travail* (Paris, Dalloz, 1970), pp. 497—502.

¹³ «Comparative analysis of the International Covenants on Human Rights and International Labour Conventions and Recommendations», *ILO Official Bulletin*, vol. LII, 1969, No. 2, pp. 5—7.

¹⁴ Устав МОТ, преамбула.

¹⁵ См. раздел «D» о «трудящихся-мигрантах», ниже.

a) *Европейская конвенция о правах человека*: «...пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или других убеждений, национального или социального происхождения, связи с национальным меньшинством, собственности, рождения или другого положения» (ст. 14).

b) *Европейская социальная хартия* (Турин, 1961 год): «...расы, цвета кожи, пола, религии, политических убеждений, национального или социального происхождения» (преамбула). В соответствии с частью I (18) иностранцы при условии, что они являются гражданами одной из договаривающихся сторон, имеют равные права при найме на работу, но могут подвергаться ограничениям в случае возникновения экономических или социальных трудностей.

c) *Американская конвенция о правах человека* (Сан-Хосе, 1969 год): «...расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или других убеждений, национального или социального происхождения, экономического положения, рождения или любых других социальных условий» (ст. I). Государства-участники обязуются уважать права и свободы всех лиц, на которых распространяется их юрисдикция [ст. I (1)]. В статье I (2) для целей Конвенции под понятием «лицо» подразумевается «каждый человек». Положения явно применяются как к гражданам, так и к иностранцам, исключая случаи замены термина «лицо» термином «гражданин».

d) *Американская декларация прав и обязанностей человека* (Богота, 1948 год): «...расы, пола, языка, вероисповедания или любого другого фактора» (ст. 11).

В. Беженцы

1. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

a) *Значение термина «беженец» в международных документах*

118. Под термином «беженец» обычно понимается лицо, стремящееся найти убежище за рубежом. Устав Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (Устав)¹⁶ предусматривает международную помощь и защиту любому лицу, которое в «результате событий, происшедших до 1 января 1951 года, и в силу обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может или... не желает пользоваться защитой этой страны». Верховный комиссар несет ответственность также за всех тех, кто в соответствии с предыдущими конвенциями [ст. 6.A i и ii] рассматривается в качестве беженца, а также за всех других лиц, которые находятся вне страны своей гражданской принадлежности и опасаются преследований, а также не желают пользоваться защитой прави-

¹⁶ Резолюция 428 (V) Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1950 года.

тельства страны своей принадлежности (ст. 6.В). Беженец, если он добровольно вновь воспользовался защитой страны своей гражданской принадлежности или, лишившись своего гражданства, снова его добровольно приобрел, не может более претендовать на защиту со стороны Управления Верховного комиссара [ст. 6.А. (ii) а и б]. Защита прекращается также в тех случаях, если беженец приобрел новое гражданство и пользуется защитой страны своей новой гражданской принадлежности; если он добровольно вновь обосновывается в стране, которую покинул; если обстоятельства, в связи с которыми он был признан беженцем, более не существуют, и он «продолжает отказываться от защиты страны своей гражданской принадлежности» [ст. 6.А ii, с, d и e]. В последнем случае он остается иностранцем в стране проживания и на него не распространяется защита Верховного комиссара. Беженцы, которые получают помощь от других органов и учреждений Организации Объединенных Наций (ст. 7 с), также не пользуются защитой Верховного комиссара.

119. Если беженец имеет двойное гражданство, он должен подтвердить факт опасений преследования или то, что он больше не пользуется защитой ни одной из стран своего гражданства (ст. 7 а). Задача Управления Верховного комиссара по делам беженцев все больше усложняется. Добровольная репатриация, помощь по восстановлению в правах, интеграции в странах, предоставивших убежище, и расселению в других странах остаются текущими проблемами. К ним добавились акты похищения, и даже убийства беженцев в странах, предоставивших убежище¹⁷. Розыск пропавших без вести в результате вооруженного конфликта¹⁸ и возвращение африканских беженцев в свои страны после обретения независимости — все это еще раз свидетельствует о необходимости предоставления международным сообществом максимальной помощи Верховному комиссару в его гуманной работе.

120. Конвенция о статусе беженцев объединила предыдущие соглашения и конвенции и расширила рамки их действий и защиту, которую они предоставляли. Значение определенного в Конвенции статуса беженца аналогично значению, изложенному в Уставе, но оно подразумевает некоторые изменения:

а) Устав и Конвенция обеспечивают защиту лиц, которые стали беженцами в результате событий, происшедших до 1 января 1951 года, но

¹⁷ Заявление Верховного комиссара ООН по делам беженцев в Третьем комитете Генеральной Ассамблеи 17 ноября 1975 года (*Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцатая сессия, Третий комитет, 2161-е заседание, пункты 1—10*) при представлении своего доклада (*там же, тридцатая сессия, Дополнение № 12 (A/10012)* и *Дополнение № 12А (A/10012/Add.1)*).

¹⁸ В результате недавних событий в Ливане и на Кипре 400 тыс. лиц и 180 тыс. лиц, соответственно, которые были перемещены в своих странах, получили помощь от Верховного комиссара. По положениям Конвенции эти перемещенные лица не являются беженцами. Общее число перемещенных лиц из Индокитая за пределами их страны происхождения составило по оценкам на конец 1975 года 250 тыс.

Конвенцией учитываются лишь события в Европе, а также «события, происшедшие в Европе или в других местах...». Договаривающиеся государства в момент ратификации должны заявить о применении ими ограничения к географическому европейскому району или об отказе от него [ст. 1.В (1)].

б) Устав распространяет компетенцию Верховного комиссара на любое другое лицо, которое находится вне страны своей гражданской принадлежности или не имеет определенного гражданства и вполне обоснованно опасается преследований по причине расы, вероисповедания, гражданства или политических убеждений (ст. 6.В). Здесь нет ограничения относительно сроков или географического района.

с) Устав не распространяет свою защиту на беженцев, которые по причине личного или экономического характера отказываются вернуться в свою страну после изменения обстоятельств в этой стране (ст. 6.А ii e).

д) В Конвенции содержится специальное положение о лице [являющемся беженцем в соответствии со статьей 1.А (1)], которое может привести убедительные причины, связанные с имевшим место ранее преследованием, продолжающегося отказа от защиты страны своей гражданской принадлежности. Это положение применяется тогда, когда обстоятельства в стране его гражданской принадлежности изменились, и он в противном случае мог бы вернуться в нее [ст. 1. С (5) и (6)].

е) Как в Уставе, так и в Конвенции не предусматривается защита беженца, уже получающего помощь от других органов и учреждений Организации Объединенных Наций. В соответствии с Конвенцией защита сохраняется, если такая помощь прекращена, а положение беженца точно не определено (ст. 1.Д).

121. Уставом и Конвенцией отказывается в помощи любому лицу, в отношении которого имеются серьезные основания считать его «виновным в совершении деяний, противоречащих целям и принципам Организации Объединенных Наций». Хотя точное значение этой фразы не определяется, в ней подразумевается неуважение или нарушение прав человека и основных свобод других.

122. В Протоколе, касающемся статуса беженцев¹⁹, было расширено определение термина «беженец» с целью распространения его положений на всех беженцев с учетом равенства, независимо от установленного срока до 1 января 1951 года, и без каких-либо географических ограничений. Имеющиеся заявления государств о том, что они признают лишь беженцев, появившихся в результате событий в Европе [ст. 1.В(1) а Конвенции] остаются в силе, если не расширены в соответствии с положениями статьи 1.В(2). К концу 1976 года²⁰ 68 государств ратифициро-

¹⁹ Принят к сведению в резолюции 2198 (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года.

²⁰ E/CN.4/907/Rev.13.

вали Конвенцию и 63 — Протокол, причем четыре государства ратифицировали Протокол в предыдущем году. Поскольку предоставление статуса беженца находится в компетенции Верховного комиссара, положения Устава толковались вольно. При возникновении спорных вопросов относительно статуса может быть запрошено мнение консультативного комитета (ст. 1).

б) Пределы защиты, предоставляемой беженцам

123. Международная защита беженцев и предоставление требуемых финансовых средств являются ответственностью мирового сообщества, что давно признавалось еще в процессе деятельности, осуществлявшейся под эгидой Лиги Наций и продолжавшейся до 1951 года Международной организацией по делам беженцев. Это всеобщее обязательство было подтверждено созданием Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, и хотя общие положения Устава его Управления и допускали пересмотр вопроса о продолжении деятельности Управления после декабря 1963 года, возникающие ежегодно группы беженцев по-прежнему просят и требуют защиты Организации Объединенных Наций. Функции Верховного комиссара, определенные в Уставе, включают: содействие заключению и ратификации международных конвенций о защите беженцев; наблюдение за их выполнением и выдвижение предложений о внесении в них поправок; содействие выполнению мероприятий, имеющих целью облегчить положение беженцев; помощь усилиям, направляемым на поощрение добровольной репатриации; облегчение допуска беженцев, не исключая тех из них, кто принадлежит к категории наиболее нуждающихся, на территорию различных государств и стремление получить разрешение для перевода имущества беженцев, особенно того имущества, которое необходимо для их расселения (ст. 8).

с) Права беженцев

124. Права, охраняемые в соответствии с положениями Конвенции, были перечислены и классифицированы в обзоре, подготовленном Генеральным секретарем²¹. В их число входят положения: а) о приравнивании беженцев к гражданам, б) о предоставлении беженцам режима наибольшего благоприятствования, который предоставляется гражданам иной страны, или предоставлении возможно более благоприятного режима, во всяком случае не менее благоприятного, чем тот, которым пользуются иностранцы вообще²². В любом случае беженцы имеют право на равенство положения и обращения между собой. Конвенция не направлена на изменение каким-либо образом внутренних законов государств относительно обращения с иностранцами, а преследует цель обеспечить беженцам защиту, которую им больше не обеспечивает страна гражданской принадлежности. Защита состоит,

в частности, в освобождении беженца от исключительных мер, предпринимаемых страной проживания, в отношении личности, имущества или интересов граждан страны его гражданской принадлежности. Предполагается, что национальное законодательство может не допустить применения договаривающимися сторонами выраженного общего принципа (ст. 8).

125. Хотя Конвенция и налагает обязательства на договаривающиеся государства в отношении беженцев, на которых распространяется их территориальная юрисдикция, она не обязывает ни одно из государств предоставлять разрешение на въезд лицам, ищущим убежище. Суверенитет государства в решении вопроса о том, кто может въезжать на его территорию, не нарушается. Согласно нормам международного права государства обязаны принимать на своей территории беженцев, являющихся его гражданами. Вопрос о допуске беженцев решается дискреционно административными властями договаривающегося государства²³.

126. Экономические и социальные права беженцев признаются в положениях Конвенции МОТ о трудящихся-мигрантах (пересмотренная, 1949 год). Договаривающиеся государства обязаны помогать беженцам в получении работы и принимать меры для обеспечения их содержания, пока они не найдут работы. Размер оказываемой помощи путем предоставления пособий по социальному обеспечению зависит от того, основаны ли пособия на взносах (приложение II, ст. 11). Свобода вероисповедания и получения детьми трудящихся-мигрантов религиозного образования должны быть по крайней мере аналогичны тем благоприятным условиям, которые создаются для граждан страны. Содержание этой статьи следует рассматривать в связи с положениями статьи 18 Международного пакта о гражданских и политических правах, которые не могут отменяться.

127. Согласно статье 18 (3) Международного пакта свобода вероисповедания подлежит лишь ограничениям, предусмотренным в законе по особым причинам, но такие ограничения не могут налагаться на право беженца исповедовать религию, если им не подвергаются также и граждане страны. Защищается право беженцев исповедовать свою религию в тех случаях, когда большое число их селится в новой стране, а их вера и религиозные обычаи отличаются от веры и обычаев граждан этой страны. В свободу вероисповедания могут быть включены ритуалы и обряды, церемонии и формы богослужения, связанные с особыми видами питания или одевания.

128. Как утверждает в своем исследовании²⁴ Специальный докладчик Подкомиссии г-н Кришнавами, свобода религиозного образования детей беженцев представляет проблему для тех,

²³ A. Cassese, «Sul soggiorno del rifugiato politico in Italia», *Rivista di diritto internazionale*, vol. XLII, 1959, pp. 653—661, где делается ссылка на решение, принятое по этому вопросу национальным судом.

²⁴ «Исследование о дискриминации, касающейся религиозных прав и обычаев» (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 60.XIV.2).

²¹ E/CN.4/Sub.2/335.

²² Там же, стр. 20—22.

кто был изгнан с насиженных мест в результате массовых убийств, преследований и других серьезных беспорядков. Практические трудности, связанные с предоставлением соответствующих богослужителей или помещений для совершения религиозного обряда, не должны служить препятствием для ответственных лиц при выполнении своего долга в этой области. Если государственные системы образования не предоставляют необходимых средств для получения желаемого религиозного образования, удаленный от своего обычного окружения ребенок может стать объектом заботы лиц, религиозные убеждения которых могут полностью отличаться от религиозных взглядов его родителей. Однако, несмотря на признание известного или возможного желания родителей, в первую очередь следует учитывать основные интересы ребенка²⁵.

129. Гарантии, существующие для защиты многих основных прав и свобод беженцев, аналогичны предоставляемым «иностранцам вообще». У этой формулировки нет точно определенного значения, и предполагается, что беженец может рассчитывать на применение положений многосторонних и двусторонних соглашений, а также административной практики и законов страны, регулирующих права иностранцев. В качестве альтернативы он может полагаться на нормы обычного международного права, которые, как оказалось, неточны и могут истолковываться по-разному.

d) Проездные документы

130. Первым послевоенным документом, подписанным многими сторонами в интересах беженцев, было Соглашение о выдаче проездных документов для беженцев, находящихся в ведении Межправительственного комитета по делам беженцев, подписанное в Лондоне 15 октября 1946 года. Положения Соглашения предоставили договаривающимся государствам право выдавать проездные документы, взаимно признаваемые государствами-участниками, лицам, проживавшим в этих государствах и не имевшим больше возможности получить паспорта у властей страны своей гражданской принадлежности. Позднее, в соответствии с Конвенцией (ст. 28), стали выдаваться другие проездные документы, предоставляющие беженцам право выезжать за пределы территории государства проживания и возвращаться в него. Некоторые государства, подписавшие Лондонское соглашение, еще не ратифицировали Конвенцию, так что в этих государствах Соглашение еще сохраняет определенное значение²⁶.

2. РЕГИОНАЛЬНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

a) Африка

131. Конвенцией ОАЕ, касающейся специальных аспектов проблем беженцев в Африке (1969

²⁵ Там же, стр. 27—28 англ. текста.

²⁶ A. Grahl-Madsen, *The Status of Refugees in International Law*, vol. 1 (Leyden, Sijthoff, 1966), p. 33.

год), признается Конвенция 1951 года и Протокол 1967 года в качестве основных и универсальных документов о статусе беженцев и расширяется определение термина «беженец» с учетом сложных и трудных проблем беженцев, возникающих в африканских государствах. Приводимое в статье I (1) определение термина «беженец» аналогично определению статьи 1.A (2) Конвенции 1951 года, однако без ограничения по времени или географическому району. Значение его расширено в статье I (2) таким образом, что оно охватывает каждое лицо, которое в результате внешней агрессии, оккупации, иностранного господства или событий, серьезно нарушающих общественный порядок в какой-либо части страны или во всей стране его происхождения или национальной принадлежности, вынуждено покинуть место своего постоянного проживания в поисках убежища за пределами страны происхождения или национальной принадлежности. Чтобы считаться беженцем, вовсе не обязательно быть лицом, испытывающим страх преследования по причине расового происхождения, вероисповедания и т. д. Это положение предусмотрено для регулирования беспорядков, аналогичных тем, о которых говорилось в Конвенции 1951 года как о «событиях, происшедших до 1 января 1951 года».

132. Положение распространяется также на лицо, имеющее более одной национальной принадлежности и не желающее по причине страха пользоваться защитой ни одной из стран, гражданином которой он является.

133. Положения о лишении предоставляемой защиты аналогично положениям Конвенции 1951 года. Необходимо отметить три важных различия: во-первых, положения Конвенции ОАЕ не применяются в том случае, когда страна, у которой запрашивается убежище, имеет серьезные причины считать данное лицо виновным в действиях, противоречащих целям и принципам Организации африканского единства²⁷; во-вторых, договаривающиеся государства, которые предоставляют убежище, решают вопрос о том, является ли заявитель беженцем; в-третьих, положения Конвенции применяются ко всем беженцам без различия по признаку расы, вероисповедания, национальной принадлежности, принадлежности к конкретной социальной группе или политических убеждений²⁸.

134. Согласно положениям Конвенции, беженец не должен заниматься какой-либо подрывной деятельностью против любого государства — члена ОАЕ, и подписавшие Конвенцию государства берут обязательство запрещать беженцам, проживающим на их территории, критику государств — членов ОАЕ или любую деятельность, которая может стать причиной напряженности между ними.

135. Некоторое ограничение свободы передвижения беженцев в стране убежища предусматривается в статье II (6), где рекомендуется по при-

²⁷ См. статьи II и III Хартии ОАЕ.

²⁸ Конвенция ОАЕ, касающаяся специальных аспектов проблем беженцев в Африке, статьи II и III.

чинам безопасности поселять беженцев на значительном расстоянии от границы со страной их происхождения.

136. Государства-члены призываются присоединиться к Конвенции 1951 года и Протоколу 1967 года и применять их положения к беженцам в Африке, так как в Конвенции ОАЕ нет конкретного положения о защите прав человека беженцев.

137. Положения, включенные в Конвенцию ОАЕ 1969 года относительно беженцев в Африке, отражают обстановку, существовавшую на континенте в то время, и учитывают возникновение новых государств, получивших независимость и осуществляющих свое право на самоопределение, а также стремящихся к достижению африканского единства. Конвенция отражает и расширяет положения, содержащиеся в Декларации о проблеме подрывной деятельности, принятой на второй сессии Ассамблеи глав государств и правительств ОАЕ²⁹. Государства обязуются строго соблюдать принципы международного права в отношении всех политических беженцев, граждан государств — членов ОАЕ, прилагать усилия по содействию добровольной репатриации беженцев в их страны происхождения и гарантировать безопасность политических беженцев из не обретших независимость африканских территорий. И, наконец, важное политическое значение имеет обязательство государств-членов поддерживать их в борьбе за освобождение своих стран. В соответствии с этим же документом недопустимо терпимое отношение к подрывной деятельности против другого государства — члена ОАЕ. Поддержка осуществляемой политической деятельности зависит от цели этой деятельности.

b) Европа

138. Европейское соглашение об отмене виз для беженцев³⁰ предусматривает освобождение беженцев, проживающих на территории договаривающейся стороны, от обязанности получать визы для проезда на территорию другой страны. Они должны иметь сохраняющие силу проездные документы, выданные в соответствии с Конвенцией 1951 года или Лондонским соглашением, а визит может продолжаться максимум три месяца. Виза может быть обязательной, если беженец отправляется в поисках работы или желает оставаться в течение периода, превышающего трехмесячный срок.

139. На условия Соглашения распространяются принцип взаимности между договаривающимися государствами и положения национального законодательства, регулирующего въезд иностранцев (ст. 4). Каждое договаривающееся государство оставляет за собой право запрещать въезд лиц, которых оно считает нежелательными (ст. 5).

²⁹ Состоялась в Аккре в октябре 1965 года.

³⁰ Открыто для подписания государствами — членами Европейского совета. В силу единогласно принятого решения Комитетом министров к нему может присоединиться правительство, являющееся участником Конвенции 1951 года или Лондонского соглашения (ст. 10).

140. По указанию Комитета министров³¹ комитетом правительственных экспертов разрабатывается соглашение о передаче ответственности за беженцев, легально переезжающих из одного государства-члена в другое.

С. Апатриды

141. Лицо может быть апатридом либо потому, что при рождении оно не получило гражданства какого-либо государства, либо в результате того, что оно утратило гражданство и не получило другого³². В число причин такой утраты гражданства входят высылка, преследование, лишение прав из-за применения закона (включая его распространение и на брак), приобретение территории иностранным государством или принятие внутреннего закона о провозглашении независимости государства, осуществляющего свое право на самоопределение, либо невыполнение необходимых административных процедур, требуемых государством гражданской принадлежности.

142. Отмечалось и признавалось, что безгражданство является злом, которое связано с трудностями и негуманным отношением к человеческому достоинству³³. Будучи людьми без гражданства в соответствии с законом любого государства, апатриды являются де-юре незащищенными людьми³⁴.

³¹ Рекомендация 775 Европейского совета, док. 3703.

³² P. Weis, *Nationality and Statelessness in International Law* (London, Stevens and Sons, 1956), pp. 119—138.

³³ H. Lauterpacht, in *Yearbook of the International Law Commission, 1953*, vol. I, 211th meeting, paras. 12—17.

³⁴ В результате отсутствия или лишения гражданской связи между личностью и государством индивидуум остается незащищенным. Состояние безгражданства порождает трудности, которые требуют внимания и действий. В исследовании, предпринятом по просьбе Экономического и Социального Совета Департаментом по социальным вопросам Организации Объединенных Наций, были подчеркнуты возникающие практические трудности, включая, в частности, выдачу проездных документов (E/1112). На Гаагской конференции по кодификации, состоявшейся в 1930 году, в Заключительном акте была принята рекомендация относительно того, что «государствам при осуществлении своих полномочий в решении вопросов о гражданстве следует предпринимать всяческие усилия по максимальному устранению причин безгражданства», а Лиге Наций продолжать работу, уже сделанную ею в целях «урегулирования этой важной проблемы на международной основе» (резолюция A.1). Лига Наций дальнейших шагов не предприняла, и этот вопрос был вновь поднят на второй сессии Комиссии. В 1951 году Специальный комитет Совета, отвечавший за разработку Конвенции о статусе беженцев, рекомендовал в качестве дополнения протокол, касающийся статуса апатридов, но вместо протокола было решено принять отдельную конвенцию о статусе апатридов. Позднее Совет принял резолюцию [319 В III (XI) от 16 августа 1950 года] по этой проблеме: к государствам была обращена просьба благожелательно относиться к заявлениям о натурализации, подаваемым апатридами, постоянно проживающими на их территории, а также пересмотреть свои законы о гражданстве в целях сокращения числа лиц, не имеющих гражданства в силу упомянутых законов. Эта попытка побудить государства посредством резолюции к принятию мер по защите прав человека апатридов не привела к успеху. Конференция, проведенная в 1959 году под эгидой Организации Объединенных Наций, не приняла решения относительно того, как ограничить свободу государства в лишении граждан их гражданства, и до настоящего времени предложения по этому вопросу не представлялись.

143. В международном праве не существует норм, обязывающих государство предоставлять гражданство любому лицу или препятствующих ему в лишении этого гражданства. Хотя верно, что права иностранцев, являющихся лицами без гражданства, могут охраняться государствами — участниками Конвенции о статусе апатридов, принятой в 1954 году, совершенно ясно, что существуют определенные трудности, препятствующие апатридам в целом пользоваться нужной им защитой:

а) до настоящего времени лишь 31 государство ратифицировало Конвенцию³⁵;

б) в Конвенции не предусматриваются меры по ликвидации причин возникновения апатридов или уменьшения их числа;

с) кроме тех случаев, когда на основании Конвенции предоставляется более благоприятное положение, апатриды пользуются общими положениями для иностранцев [ст. 7 (1)]. Не существует гарантии, чтобы правовое положение соответствовало минимальным требованиям международного права; оно может основываться на равенстве обращения, которое, возможно, ниже минимального уровня правового положения, признаваемого международным обычным правом;

д) правовое положение иностранцев вообще должно распространяться на работу по найму, работу в собственном предприятии и свободные профессии (ст. 17—19). Согласно этим положениям, апатриды не пользуются защитой двусторонних, региональных и многосторонних договоров и не получают равное обращение с иностранцами, которые пользуются такой защитой.

е) в содержащемся в статье 31 положении о высылке апатрида не предусмотрено надлежащей защиты. Недавние примеры коллективной высылки свидетельствовали о том, что отдельные апатриды, не пользующиеся правом какой-либо санкции против принимающей его страны, могут лишь апеллировать к мировому общественному мнению, но это не является эффективной гарантией прав человека.

ф) в статье 31 (3) не определяется «достаточный срок», в течение которого лицо должно получить официальное разрешение на въезд в другую страну. Кроме того, не существует определения пределов мер внутреннего характера, право применения которых, в случае необходимости, сохраняют за собой договаривающиеся государства.

144. При подписании, ратификации или присоединении могут делаться оговорки в отношении любой статьи Конвенции, за исключением лишь статей 1 (определение), 3 (недопустимость дискриминации), 4 (свобода исповедовать свою религию), 16 (1) (право обращения в суд) и заключительных положений (ст. 33—42).

145. Положение статьи 1 Конвенции о сокращении безгражданства, которая вступила в силу

³⁵ E/CN.4/907/Rev.13, 27 января 1977 года.

13 декабря 1975 года, обязывает договаривающееся государство предоставлять свое гражданство рожденному на его территории лицу, которое иначе не имело бы гражданства. Государства, в которых существует принцип «крови» (*jus sanguinis*), могут высказать нежелание ратифицировать Конвенцию, вводящую принцип «почвы» (*jus soli*) в их законы. Принятие этого принципа сократило бы безгражданство.

146. Полномочия государства лишать гражданства ограничены положениями статьи 8 (1), в соответствии с которыми лицо не может быть лишено своего гражданства, если это делает его апатридом. Существуют определенные оговорки в отношении этого ограничения свободы государства, включая случаи получения гражданства вследствие введения в заблуждение или обмана.

147. Не предусматривается защита в отношении тех лиц, которые после отказа от своего бывшего гражданства не выполнили административных процедур в принимающей стране, в результате которых им было бы предоставлено право получить гражданство этой страны.

148. Выводы Комиссии международного права, сделанные в 1954 году и процитированные в 1971 году, действительны и в наше время:

«Чаще всего в замечаниях, сделанных правительствами, отмечалось, что некоторые положения законов их стран расходятся с рядом статей упомянутых проектов конвенций. Однако в связи с тем, что безгражданство объясняется главным образом именно наличием этих положений внутригосударственного права, Комиссия пришла к выводу, что указанное возражение не имеет решающего значения, ибо если правительства примут принцип искоренения или по крайней мере сокращения безгражданства в будущем, то они должны быть готовы к тому, чтобы внести свои законы необходимые изменения»³⁶.

Д. Трудящиеся-мигранты³⁷

149. Трудящийся-мигрант является лицом, которое мигрирует из одной страны в другую с намерением получить работу иначе, чем на собственный счет. Термин включает всякое лицо, допускаемое в качестве трудящегося-мигранта³⁸. Трудящийся-мигрант без гражданства подвергается не только дискриминации как иностранец, но и испытывает экономические и социальные

³⁶ Ежегодник Комиссии международного права, 1954 год, том II, документ A/2693, пункт 12 (цитировался в документе A/CN.4/245, 23 апреля 1971 года, пункт 361).

³⁷ Детальное изложение вопроса см. в докладе Халимы Варзаси «Эксплуатация рабочей силы путем незаконной и тайной торговли» (E/CN.4/Sub.2/351); резолюции 2920 (XXVII) Генеральной Ассамблеи от 15 ноября 1972 года; и законченном докладе г-жи Варзаси (E/CN.4/Sub.2/L.629 от 4 июля 1975 года). В резолюции 12 (XXXIII) от 11 марта 1977 года Комиссия по правам человека рекомендовала этот доклад вместе с докладом семинара по вопросу о правах человека трудящихся-мигрантов, который был проведен в Тунисе с 12 по 24 ноября 1975 года (ST/TAO/HR/50), на рассмотрение Совета. См. резолюцию 31/127 Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1976 года.

³⁸ Конвенция МОТ о трудящихся-мигрантах (пересмотренная) 1949 года (№ 97), ст. 11.1, и Конвенция о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения 1975 года (№ 143) (в дальнейшем называемая «Конвенция о трудящихся-мигрантах 1975 года»).

трудности и проблемы в области культуры наряду с группами населения страны, находящимися в трудном финансовом положении. В течение многих лет государства, региональные организации, специализированные учреждения и Организация Объединенных Наций занимались проблемой условий трудящихся-мигрантов. Противоречивые тенденции в политике миграции, ассимиляции, интеграции или сохранения национальных, этнических или языковых особенностей привели к пониманию необходимости более гибкого подхода, который проявился в последних международных документах.

150. Проблема трудящегося-мигранта существует в странах каждого континента. Это подчеркивалось на недавно проведенных региональных семинарах и конференциях и в исследованиях. Ратифицированные конвенции МОТ имеют значение для всех континентов и всех условий труда. Это подчеркивалось на четвертой Африканской региональной конференции, состоявшейся в Найроби в ноябре — декабре 1973 года, когда упоминался ряд конвенций МОТ, ратифицированных африканскими государствами³⁹. Отсутствие прочной экономической базы, общего языка, трудности связи и транспорта, разница уровня жизни в городских и сельских районах, а также острая потребность в увеличивающемся научно-техническом «ноу-хау» — все это усложняет проблемы неравенства правового положения и трудностей трудоустройства, испытываемых трудящимся-мигрантом⁴⁰.

151. Вследствие развития международных транспорта и связи и вызванного этим наличия многочисленных особенностей трудящихся-мигрантов, каждый из них требует особого внимания. Часто именно отсутствие индивидуального подхода при решении специфических проблем усиливает дискриминацию мигрантов. Дискриминация может принимать различные формы в зависимости от статуса и условий трудящегося. Он может:

- i) временно находиться в другой стране, имея намерение вернуться в свою страну;
- ii) постоянно проживать;
- iii) въезжать, имея разрешение на работу на ограниченный срок;
- iv) иметь долгосрочное разрешение трудиться с обусловленным правом стать постоянным жителем;
- v) быть сезонным рабочим⁴¹;
- vi) быть пограничным работником⁴¹;

³⁹ См. также *Equality of Opportunity in Employment in the American Region: Problems and Policies* (Geneva, ILO, 1974).

⁴⁰ Record of the Fourth American Regional Conference, ILO GB 192/4/10, p. 3. ILO, *Employment Status and Conditions of Non-national Workers in Africa*, AFR 1973/4/11.

⁴¹ Эти категории трудящихся, а также артисты и лица свободных профессий, въехавшие в страны на короткий срок, моряки, лица, приезжающие с конкретной целью получить подготовку или образование, и служащие, прибывающие на ограниченный срок, исключены из сферы действия положений Конвенции 1975 года о трудящихся-мигрантах.

- vii) оставлять семью в своей стране с намерением вернуться туда;
- viii) оставлять семью в своей стране не по своей воле, будучи обязан выполнить определенные требования в отношении жилья и местожительства, прежде чем его семья сможет присоединиться к нему;
- ix) быть гражданином одной страны, переезжающим в другую страну в том же географическом регионе;
- x) быть гражданином третьей страны либо в качестве отдельного лица, либо в соответствии с двусторонним соглашением;
- xi) быть незаконным иммигрантом;
- xii) быть незаконным иммигрантом, на которого распространяется амнистия;
- xiii) быть супругой или ребенком трудящегося-мигранта.

152. Повышение общего жизненного уровня в странах мира, где селятся трудящиеся-мигранты, имеет два основных последствия: во-первых, постоянно увеличивается разрыв между богатыми и бедными (включая большое количество трудящихся-мигрантов), и, во-вторых, более широкая и сложная национальная и региональная система социального обеспечения и другие законодательные меры, касающиеся благосостояния, даже при применении законодательных норм о равенстве правового положения могут стать причиной трудностей в социальной и культурной жизни.

1. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ДОКУМЕНТЫ⁴²

153. МОТ приняла ряд конвенций о защите трудящегося от дискриминации. Гибкий характер этих конвенций дает возможность государствам-членам в зависимости от их экономического и социального развития постепенно распространять положения соответствующих документов на лиц, не являющихся гражданами. Некоторые из этих конвенций применяются независимо от гражданства лица (например, Конвенция о свободе ассоциации). Ряд конвенций обеспечивает защиту трудящемуся-мигранту.

*Конвенция 1949 года о трудящихся-мигрантах (пересмотренная) № 97*⁴³

154. В Конвенции предусматривается обязательное предоставление государствами-членами иммигрантам, законно проживающим на их территории, условий, не менее благоприятных, чем те, которыми пользуются его собственные граждане, «без дискриминации по признаку национальности, расы, религии или пола». Не менее благоприятные условия должны предоставляться в отношении следующих вопросов, поскольку они регламентируются законодательством: заработная плата, включая семейные пособия в тех случаях, когда эти пособия составляют часть заработной платы, рабочее время, сверхурочные работы,

⁴² См. пункты 35—43, выше.

⁴³ См. E/CN.4/Sub.2/351, стр. 37—40.

оплачиваемые отпуска, ограничение надомного труда, минимальный возраст принятия на работу, ученичество и профессиональное обучение, женский труд и труд подростков (ст. 6. 1 а i). Равное обращение применяется не только между иностранцами и гражданами, но и между иностранцами различной национальности. В Конвенции были также предусмотрены право на жилище и участие в профсоюзах, а также условия, регулирующие возвращение в страну происхождения. Иностранец, пользующийся равным обращением в области занятости, должен находиться в стране на законном основании. Если он находится в стране незаконно, то он не пользуется социальным обеспечением и другими привилегиями защиты трудящихся.

155. В соответствии с национальным и региональным законодательством может проводиться разграничение между различными категориями трудящихся, в частности, в зависимости: от характера труда; требования о получении разрешения на проживание; сроков действия предоставленного разрешения и условий его предоставления, от того, разрешен ли въезд иждивенцам мигранта; от существования квоты на въезд представителей какой-либо национальности; наличия разрешения на работу или необходимости его иметь; существования ограничений в отношении вида или характера выполняемого труда. В соответствии с положениями двустороннего или многостороннего договора мигранты из государств — участников этого договора могут въезжать на более благоприятных условиях или без всяких ограничений. Конвенция применяется только к «трудящимся-мигрантам», или к лицам, получающим заработную плату. Ее положения не распространяются на лиц ненаемного труда, сезонных или пограничных работников, на лиц свободных профессий и артистов и на моряков (ст. 11).

Конвенция 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (№ 102)

156. Ею предусматривается равенство правового положения между иностранцами и гражданами, которое ограничивается в соответствии со специальными правилами, касающимися выплаты пособий за счет общественных фондов. Граждане государств, подписавших соответствующую Конвенцию, пользуются равным правовым положением при получении помощи по программам социального обеспечения.

Конвенция 1958 года об условиях труда на плантациях (№ 110)

157. Положения этой Конвенции применяются ко всем трудящимся на плантациях без различия национальности, племенной принадлежности или профсоюзного членства.

Конвенция 1958 года о дискриминации в области труда и занятий (№ 111)

158. В определении Конвенции дискриминация включает «всякое различие, недопущение или предпочтение, проводимое по признаку расы,

цвета кожи, пола, религии, политических убеждений, иностранного происхождения или социального происхождения, приводящее к уничтожению или нарушению равенства возможностей или обращения в области труда и занятий» (ст. 1. 1 а).

159. Национальная принадлежность не является одним из оснований запрета дискриминации. Государство-член по консультации с представительными организациями предпринимателей и трудящихся и с другими соответствующими органами могут включить его путем определения (ст. 1. 1 b).

Конвенция 1962 года об основных целях и нормах социальной политики (№ 117)

160. В интересах расширения экономического развития одна из провозглашенных Конвенцией целей состоит в том, чтобы избежать разрушения семейной жизни путем тщательного изучения причин и последствий миграции и принятия соответствующих мер (ст. 3. 2 а).

Конвенция 1962 года о равноправии в области социального обеспечения (№ 118)

161. Пособия, предусматриваемые этой Конвенцией, касающейся равноправия граждан страны и лиц без гражданства в области социального обеспечения, выдаются трудящимся-мигрантам, если государство, в котором они трудятся, способно выплачивать перечисленные пособия своим гражданам. Равенство обращения в отношении социального обеспечения зависит от взаимного обращения в стране национальной принадлежности мигранта.

Конвенция 1964 года о политике в области занятости (№ 122) и Рекомендация

162. Цель заключается в проведении государствами-членами политики полной занятости в рамках международной программы. Вопрос о ее применении к иностранцам решают государства-члены.

Конвенция 1975 года о трудящихся-мигрантах (Дополнительные положения) (№ 143)⁴⁴

163. В преамбуле Конвенции, которая была принята в июне 1975 года на шестидесятой сессии Международной конференции труда, говорится, что «определение термина «дискриминация» в Конвенции о дискриминации (в области труда и занятий) не обязательно включает различия по признаку гражданства». Поэтому в Конвенции предусматривается принятие новых норм для обеспечения трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения, а также решения вопросов, регламентируемых законами или постановлениями или контролируемых административными органами, в интересах создания

⁴⁴ См. Международная конференция труда, шестидесятая сессия, 1975 год, доклад V (2), *Трудящиеся-мигранты*.

условий, по крайней мере равных тем, которыми пользуются граждане страны.

2. РЕГИОНАЛЬНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

Договор ЕЭС

164. Для осуществления одной из целей ЕЭС гарантируется свободное передвижение трудящихся по крайней мере до конца переходного периода (ст. 48 i). Отменяется дискриминация по национальному признаку между трудящимися государств-членов в отношении трудоустройства, оплаты и других условий труда и занятости. Положение Договора не распространяется на лиц, находящихся на государственной службе. Постановление 1612/68⁴⁵ Совета (ЕЭС) о выполнении положений Договора относится к «праву трудящихся... заниматься трудовой деятельностью». Квалифицированные и неквалифицированные рабочие и их семьи должны пользоваться свободой передвижения, которая представляет основное право. Им без ограничения должны пользоваться постоянные, сезонные и пограничные рабочие, а также те, кто занимается деятельностью по оказанию услуг.

165. Трудящийся-мигрант, который является гражданином государства — члена ЕЭС, может беспрепятственно передвигаться из одного государства-члена в другое и, несмотря на установленные законом положения и действующие в государстве-члене нормы или административную практику, свободен от каких-либо ограничений, налагаемых на право иностранных граждан искать работу и трудиться, не должен проходить какую-либо особую процедуру найма на работу, предусматриваемую для иностранных граждан, и на него не распространяются условия регистрации на бирже труда или использования трудящихся, не являющихся гражданами страны. Для получения разрешения на въезд в другое государство-член с целью трудоустройства должна быть вакансия. Ограничение количества или процента работающих по найму иностранных граждан не распространяется на граждан стран — членов ЕЭС. Однако могут проводиться языковые и профессиональные испытания при определении соответствия условиям работы.

166. В 1968 году были отменены ограничения на передвижение трудящихся, являющихся гражданами стран — членов ЕЭС, и их семей. Единственное требование заключалось в предъявлении действующего удостоверения личности или паспорта при въезде в другое государство-член. Визы или эквивалентные документы могут требоваться для любого члена семьи трудящегося, который не является гражданином страны — члена ЕЭС.

167. В преамбуле постановления 1612/68 говорится о цели ликвидации любой дискриминации по признаку национальности между трудящимися государств-членов как в отношении трудоустройства, оплаты и других условий труда

и занятости, так и в отношении права таких рабочих свободно передвигаться в границах Сообщества для осуществления деятельности в качестве наемных работников. Ограничения свободы передвижения оправдываются интересами проведения государственной политики, обеспечения безопасности государства или здравоохранения. Личное поведение также считалось основанием для ограничения этого права⁴⁶.

168. Лица, не являющиеся гражданами стран — членов ЕЭС, по-прежнему не участвуют в деятельности, связанной с осуществлением официальных полномочий. Однако невозможно сохранять в дальнейшем определенные виды работ для граждан⁴⁷. Одна из целей ряда других соглашений между ЕЭС и третьими странами заключается в обеспечении постепенного экономического развития этих стран. В программу включено положение о ликвидации практики дискриминации, препятствующей участию физических или юридических лиц государств — членов Сообщества и государств Африки, Карибского бассейна и Тихого океана в мероприятиях и других процедурах по рассмотрению вопроса о предоставлении контрактов⁴⁸.

Европейская социальная хартия

169. Европейский совет принял Хартию на том основании, что пользование социальными правами должно обеспечиваться без дискриминации по признаку расы, цвета кожи, пола, вероисповедания, политических убеждений, национального или социального происхождения. В соответствии с Хартией термин «трудящийся-мигрант» относится к гражданину одной из договаривающихся сторон, который на законном основании проживает или постоянно трудится на территории другой договаривающейся стороны⁴⁹.

170. Ограничения могут налагаться в том случае, если они вызваны неоспоримыми экономическими или социальными причинами (часть 1, 18). Право на въезд может регулироваться нормами, которые договаривающиеся стороны обязуются применять «либерально», а также дополнительными положениями о трудоустройстве иностранных рабочих [ст. 18(1) и (3)]. В отличие от Договора ЕЭС и его регулирующих поло-

⁴⁶ Европейский Суд, Van Duyn Case (41.74), O.J., vol. 18, No. C.53.

«При введении ограничений, оправдываемых интересами государственной политики, государство-член обязано учитывать в качестве причины личного поведения соответствующего лица то, что оно связано с некоторым органом или организацией, деятельность которых государство-член считает общественно опасной, но она не запрещается законами этого государства, несмотря на тот факт, что ограничения не налагаются на граждан упомянутого государства-члена, которые желают получить аналогичную работу в том же органе или организации».

С другой стороны, Суд ясно заявил, что статья 48 имеет прямое отношение к юридическим постановлениям государств-членов и предоставляет права индивидуумам, которые национальный суд должен защищать.

⁴⁷ Европейский суд, EEC Commission v. French Republic (4 April 1974).

⁴⁸ Ломская конвенция от 28 февраля 1975 года, протокол № 2, глава 8, статья 18 (2) b.

⁴⁹ Европейская социальная хартия, приложение, пункт 1.

⁴⁵ O.J., 19 October 1968, No. L.257/2.

жений Хартия не предоставляет безусловного права на въезд гражданам одного договаривающегося государства на территорию другого договаривающегося государства для трудоустройства.

171. Двусторонние соглашения, в частности между соседними государствами, обеспечивают защиту конкретных прав или общих прав трудящихся на взаимной основе, но в соответствии с ними лицам, получающим заработную плату, не предоставляется безусловного права на въезд в другое государство, а равенство обращения обеспечивается в отношении трудоустройства, социального обеспечения и соответствующих прав.

172. Проект европейской конвенции о правовом статусе трудящихся-мигрантов, мнение о котором было высказано Европейским советом в 1971 году, до сих пор не принят. Тем не менее специальный представитель Европейского совета по вопросам беженцев и перенаселения совместно с консультативным комитетом осуществляет деятельность в области профессиональной ориентации, профессионального обучения и переподготовки трудящихся-мигрантов⁵⁰.

173. Экономический спад в последнее время создал новые проблемы для трудящихся-мигрантов и стран, из которых они прибывают. Мероприятия по обратному переселению и экономической интеграции возвращающихся в свою страну мигрантов и по их трудоустройству, а также необходимость принятия мер по предупреждению дискриминации мигрантов по сравнению с гражданами в отношении предпочтения при найме в условиях избыточного предложения рабочей силы требуют внимания и соответствующих действий со стороны государств в целях защиты основных прав мигрантов.

*Заключительный акт хельсинкского Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе*⁵¹

174. Этот важный документ, представляющий собой соглашение между 35 государствами по вопросам, представляющим взаимный интерес, включает рассмотрение экономических и социальных аспектов мигрирующей рабочей силы. В заявлении содержится общий призыв обеспечить равноправие между трудящимися-мигрантами и гражданами принимающей страны, в частности, в том, что касается условий найма и труда, а также социального обеспечения, и следить за тем, чтобы для трудящихся-мигрантов создавались удовлетворительные условия жизни, особенно в отношении жилья.

3. ДВУСТОРОННИЕ СОГЛАШЕНИЯ⁵²

175. Ряд соглашений об ассоциациях между государствами — членами ЕЭС и другими стра-

⁵⁰ Рекомендация 796 (1976) Европейского совета.

⁵¹ *Conference on Security and Co-operation in Europe, Final Act, done at Helsinki on 1 August 1975*, Cmnd. 6198 (London, HMSO, 1976).

⁵² См. *Liste des instruments internationaux de sécurité social adoptés depuis 1946* (Geneva, ILO, 1974).

нами⁵³ обеспечили дальнейшую защиту экономических, социальных и культурных прав трудящихся. Ими устанавливается срок, в течение которого будет постепенно обеспечена свобода передвижения трудящихся из ассоциированной страны. Был учрежден Совет ассоциаций для определения применяемых норм и возможных темпов прогресса с учетом экономического положения как в странах сообщества, так и в ассоциированном государстве. Двусторонние соглашения между отдельными государствами-членами и третьими странами могут содержать более благоприятные условия; в этом случае эти положения нарушаться не будут⁵⁴.

176. На трудящихся-мигрантов распространяются многочисленные двусторонние договоры, охватывающие экономические, социальные и культурные вопросы между отдельными государствами; они включают следующие конкретные области: страхование в случае безработицы⁵⁵, социальное обеспечение⁵⁶, несчастные случаи на производстве⁵⁷, передачу прав на социальное обеспечение⁵⁸, семейные пособия⁵⁹, сотрудничество между организациями социального обеспечения⁶⁰ и взаимное признание взносов страхования на случай безработицы⁶¹.

Е. Национальные меньшинства

1. ЗНАЧЕНИЕ ТЕРМИНА

177. Поскольку исследование и представление рекомендаций по вопросу защиты меньшинств является одной из важных задач и обязанностей Подкомиссии, необходимо предпринять попытку рассмотреть в свете послевоенных соглашений положение национальных меньшинств. Этот термин не был точно определен, и оба слова истолковываются по-разному. По существовавшему мнению, определение «национальные» имеет социологические оттенки или относится к конкретной группе лиц, имеющих общее национальное происхождение. Последнее значение употреблялось во Всеобщей декларации и других международных документах в связи с термином «национальное происхождение» в положении о «дискриминации». Определение «национальные» может также иметь политико-правовое значение, указывающее на связь с конкретным государством. В настоящем докладе слову «национальные» будет придаваться последнее значение. Термин «меньшинство» неоднократно обсуждался, но до

⁵³ Например, соглашение об ассоциации между странами ЕЭС и Грецией, О.Ж., No. 26, 18 February 1963, 294, arts. 5, 30, 31, 44—49, 62.

⁵⁴ См. Дополнительный протокол к Анкарскому соглашению от 23 ноября 1970 года, статья 39 (5).

⁵⁵ Федеративная Республика Германии — Австрия, 19 мая 1951 года.

⁵⁶ Федеративная Республика Германии — Австрия, 22 декабря 1966 года.

⁵⁷ Федеративная Республика Германии — Финляндия, 7 октября 1957 года.

⁵⁸ Федеративная Республика Германии — Югославия, 10 марта 1956 года.

⁵⁹ Алжир — Франция, 6 мая 1972 года.

⁶⁰ Бельгия — Польша, 24 марта 1947 года.

⁶¹ Дания — Норвегия, 18 января 1951 года.

настоящего времени общего определения не принято⁶². В докладе термин «национальное меньшинство» означает «лиц, которые принадлежат к группе, проявляющей верность в силу своей национальности иному государству, чем то, в котором они проживают, и которые численно находятся в меньшинстве по сравнению с другими жителями государства проживания».

2. ЗНАЧЕНИЕ ПОНЯТИЯ ЗАЩИТЫ МЕНЬШИНСТВ

178. Смысл, придававшийся понятию защиты меньшинств в мирных договорах, заключенных после окончания первой мировой войны, изменился по ряду исторических, географических, политических и экономических причин⁶³:

- i) растущее значение идеи международной и всеобщей защиты прав человека и основных свобод личности стало причиной некоторого ослабления внимания со стороны международных организаций к проблеме защиты меньшинств как групп;
- ii) неравномерность экономического развития привела к значительной добровольной и вынужденной миграции населения с целью поселения на жительство и трудоустройства в чужих странах, в результате чего в различных географических районах тех же или других стран возникают группы национальных меньшинств;
- iii) прежняя политика ассимиляции меньшинств с другими жителями страны уступает место политике, направленной на сохранение различных традиций и особенностей;
- iv) развитие права на самоопределение создает новые проблемы меньшинств⁶⁴.

3. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

Всеобщая декларация прав человека

179. Во Всеобщей декларации меньшинства не упоминаются, в ней делается упор на права отдельной личности. При обсуждениях проекта Всеобщей декларации предлагалось включить «право лиц, принадлежащих к расовым, национальным, религиозным или языковым меньшинствам, создавать свои школы», но это предложение было отклонено. Проект резолюции был принят Третьим комитетом и позднее — Генеральной Ассамблеей [резолюция 217 С (III) от 10 декабря 1948 года], в соответствии с которой Ассамблея просила Комиссию и Подкомиссию продол-

⁶² См. Ф. Капоторти, *Исследование по вопросу о правах лиц, принадлежащих к этническим, религиозным и языковым меньшинствам* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.78.XIV.1), глава I, раздел А.

⁶³ Erica-Irene Daes, «Protection of minorities under the International Bill of Human Rights and the Genocide Convention», in *Xenion: Festschrift für Pan. J. Zepos*, vol. II (Athens, Ch. Katsikalis, 1973), pp. 47—51.

⁶⁴ См. о положении азиатских меньшинств в Восточной Африке, описанном в: Ben Whitaker, ed., *The Fourth World: Victims of Group Oppression* (New York, Schocken, 1979), pp. 37—71.

жить рассмотрение вопроса, с тем чтобы Организация Объединенных Наций могла принять эффективные меры по защите меньшинств⁶⁵.

Международный пакт о гражданских и политических правах

180. Защита прав человека, обеспечиваемая этническим, религиозным и языковым меньшинствам в соответствии со статьей 27 Международного пакта о гражданских и политических правах, не распространяется на национальные меньшинства. Во время обсуждения проекта статьи в Комиссии поправка о включении определения «национальные» не была принята⁶⁶. В статье 20 Пакта предусматривается мера защиты от любого подстрекательства к дискриминации, вражде или насилию путем выступления в пользу национальной ненависти, и договаривающиеся стороны обязались обеспечить выполнение национальных законов для гарантии этой защиты.

Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него

181. Преступление геноцида включает действия государства, совершаемые с намерением уничтожить национальное меньшинство полностью или частично. К таким действиям относятся убийство членов такой группы, причинение серьезных телесных повреждений или умственного расстройства членам такой группы, преднамеренное создание для какой-либо группы таких жизненных условий, которые рассчитаны на полное или частичное уничтожение ее, меры, рассчитанные на предотвращение деторождения в среде такой группы, насильственная передача детей из одной группы в другую (ст. II). Предоставляемая национальному меньшинству защита имеет целью обеспечить само его существование, не допуская нападения на него и его уничтожения.

Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации

182. На положение национальных меньшинств влияют меры по устранению дискриминации, основанной на признаках расы. Конвенцией допускаются различия между гражданами и негражданами [ст. 1 (2)], но запрещается дискриминация между иностранцами различных национальностей [ст. 1 (3)]. Фактически, все иностранцы, независимо от национальности, должны пользоваться равным обращением в соответствии с по-

⁶⁵ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, третья сессия, часть I. Третий комитет, Краткие отчеты заседаний*, стр. 716—736 англ. текста, и замечания в отношении соответствующих прений в A. Verdoodt, *Naissance et signification de la Déclaration universelle des droits de l'homme* (Louvain, 1964), pp. 287—299.

⁶⁶ E/CN.4/SR.368—371; и см. *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестнадцатая сессия, Приложения*, пункт 35 повестки дня, документ A/5000, пункты 119—124. Иммигранты, въезжающие добровольно, не должны рассматриваться как составляющие группы меньшинств, так как целостности и безопасности принимающего государства может быть причинен вред. Следует побуждать их к тому, чтобы стать частью национального состава.

ложениями законодательства государств-участников, касающимися национальной принадлежности, гражданства и натурализации, и предпочтение не может отдаваться ни одной группе и не могут приниматься более ограничивающие меры против другой группы.

Конвенция о сокращении безгражданства

183. При передаче территории никто не должен стать апатридом в результате этой передачи; это положение должно включаться в любой договор между государствами — участниками Конвенции [ст. 10 (1)] и другими государствами. Это положение позволяет меньшинству сохранять свою национальную принадлежность на переданных территориях, при этом предоставляя им возможность обрести новое гражданство либо, не пользуясь возможностью выбора, получить гражданство государства, которому территория была передана.

4. ПОСЛЕВОЕННЫЕ ДОКУМЕНТЫ ОГРАНИЧЕННОГО ГЕОГРАФИЧЕСКОГО ПРИМЕНЕНИЯ

184. Договоры, которые были заключены после второй мировой войны, имели целью обеспечить защиту группам меньшинств в тех случаях, когда в результате оккупации, аннексии, правопреимства, насильственного перемещения народов национальные группы одной страны не по своему желанию оказывались на территории другого государства. Они содержат некоторые положения общего характера о защите прав человека и основных свобод национальных меньшинств.

а) существует право оптации гражданства передавшего территорию государства, предусмотренное в Договоре о мире между союзными державами и Италией (ст. 19, пункт 3). Это право действует в определенных условиях. Оптация предоставлялась тем, у кого обычным языком был итальянский. От воспользовавшихся выбором можно было потребовать покинуть переданную территорию и переселиться в Италию в течение года (ст. 19, пункт 3). Признавалось право отказаться от нового гражданства и остаться на переданной территории. Право оптации предусматривалось в протоколе, дополняющем Договор с Чехословакией от 29 июля 1945 года, относительно передачи Закарпатской Украины и в Соглашении с Польшей от 6 июля 1945 года;

б) Изменение места проживания тем самым влечет за собой изменение гражданства согласно положениям соглашения между Чехословакией и Венгрией относительно обмена населением от 27 февраля 1946 года ⁶⁷,

с) в мирных договорах с Италией, Болгарией, Финляндией, Венгрией и Румынией (1947 г.) было предусмотрено положение о том, что договаривающиеся государства должны принимать необходимые меры по обеспечению всем, нахо-

дящимся под их юрисдикцией лицам без различия по признаку расы, пола, языка или вероисповедания, возможности пользоваться правами человека и основными свободами;

д) в рамках закона и на основе взаимности гарантировалась возможность национального, политического, культурного и экономического развития чехам, проживающим в Польше, и полякам, проживающим в Чехословакии, в соответствии с Договором о дружбе и взаимной помощи между Польшей и Чехословакией.

е) взаимная декларация о недопустимости дискриминации с включением положений, касающихся защиты языка и культуры каждого меньшинства (включая обучение в школах) была сделана Данией и Федеративной Республикой Германии в интересах меньшинств (29 марта 1955 г.). Соблюдение условий такого соглашения гарантируется в соответствии с Европейской конвенцией о правах человека.

ф) по соглашению между Великобританией, Италией, Соединенными Штатами Америки и Югославией об урегулировании вопроса о Триесте (5 октября 1954 г.) обеспечивалась защита под эгидой совместного Итало-Югославского комитета «при рассмотрении жалоб по вопросам» охраны интересов югославов, проживающих в итальянской зоне, и итальянцев, проживающих в югославской зоне.

Г. Женщины

1. ЗАМУЖНИЕ ЖЕНЩИНЫ

185. В начале 50-х годов во время разработки Международных пактов о правах человека в отношении женщин преобладало мнение, что государства не смогут в тот момент обеспечить равенство между мужчинами и женщинами в отношении оплаты ⁶⁸. Положение женщин и возможности трудоустройства значительно улучшились в последнее десятилетие, но замужние женщины-иностранки страдают от дискриминации по причине как пола, так и гражданства.

186. Устав Организации Объединенных Наций, Всеобщая декларация, Международные пакты. Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации и конвенции МОТ содержат положения, запрещающие дискриминацию по причине пола. Необеспечение равенства обращения или возможностей женщинам-гражданкам усугубляет трудности женщин-иностранок, стремящихся добиться равенства возможностей в чужой стране. Языковые, социальные и культурные трудности, возникающие перед замужней женщиной, сопровождающей своего мужа во время поездки в другую страну в поисках работы, требуют дальнейших исследований и усилий со стороны сообщества. Необходимость обеспечения гарантии ее защиты как иностранки, так и женщины совершенно очевидна.

⁶⁷ На которое делается ссылка в Мирном договоре с Венгрией от 10 февраля 1947 года (ст. 1, пункт 4 е).

⁶⁸ А/2929, глава V, пункт 27.

187. Последствия замужества женщины⁶⁹ для ее гражданской принадлежности автоматически сказываются на защите ее прав человека и свобод. В результате применения национального закона она может лишиться своего первоначального гражданства и может или не может обрести новое гражданство. Утрачивая гражданство, она невольно лишается защиты своего государства. Если она не остается апатридом, а автоматически обретает гражданство своего мужа, она невольно обретает право на защиту со стороны нового государства.

Конвенция о гражданстве замужней женщины

188. Конвенция о гражданстве замужней женщины от 29 января 1957 года⁷⁰ содержит положения о защите женщин от утраты гражданства при вступлении в брак⁷¹.

189. Конвенция имеет отношение только к личному статусу женщины-иностранки. В соответствии со статьей 3 (1) замужняя женщина-иностранка может приобрести гражданство своего мужа в специально упрощенном порядке натурализации. Не существует положения об аналогичных привилегиях для мужа-иностранца, желающего приобрести гражданство своей жены. Поскольку вопрос о допуске или въезде на территорию государства решают по своему усмотрению государственные власти, за исключением того случая, когда лицо, обращающееся с просьбой о въезде, является его гражданином, супруг-иностранец, жена которого желает проживать в своей стране, должен обращаться к властям этого государства с просьбой, во-первых, разрешить ему въезд и, во-вторых, предоставить гражданство его жены. Конвенцией не предусматривается решение проблемы женщины, получающей домициль своего мужа. Если она живет вне юрисдикции домициля своего мужа, ей может быть отказано в праве доступа к суду в тех странах, где домициль регулирует личный статус индивидуума.

2. ЗАМУЖНИЕ И ОДИНОКИЕ ЖЕНЩИНЫ

Конвенция о политических правах женщины

190. Из положений Конвенции о политических правах женщины⁷² не следует, что они распространяются на женщин-иностранок. Во втором пункте преамбулы говорится, что «каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной». Цель пунктов постановляющей части состоит в устранении дискриминации между мужчинами и женщинами, а не между гражданами страны и иностранцами.

⁶⁹ См. E/CN.6/254/Rev.1.

⁷⁰ Резолюция 1040 (XI) Генеральной Ассамблеи.

⁷¹ Европейский суд постановил, что женщина, утратившая свое собственное гражданство и произвольно приобретшая статус иного гражданства при вступлении в брак, не перестает сохранять право на пособие по экспатриации (*Mrs. Roccato v. EEC Commission, Case 75/74*) O.J. No. L.137, 9 November 1974.

⁷² Резолюция 640 (VII) Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1952 года.

Декларация о ликвидации дискриминации в отношении женщин

191. Декларация о ликвидации дискриминации в отношении женщин⁷³, сама по себе не имеющий обязательной юридической силы документ, применяется ко всем женщинам, независимо от гражданства, и направлена на обеспечение юридической защиты равноправия мужчин и женщин (ст. 2). Поэтому цели Декларации состоят в обеспечении по крайней мере равного обращения для женщин-иностранок и для мужчин-иностранцев, о чем, в частности, говорится в статье 5: «Женщины должны пользоваться одинаковыми с мужчинами правами в отношении приобретения, изменения и сохранения своего гражданства». Кроме того, «брак с иностранцем не должен влиять автоматически на гражданство жены», и таким образом личный статус жены не меняется вопреки ее желанию. Тем самым сохраняется также право на гражданство и устраняется возможность безгражданства.

Конвенция МОТ об охране материнства (пересмотренная в 1952 году) (№ 103)

192. Положения Конвенции МОТ об охране материнства (пересмотренной в 1952 году) применяются как к работающим женщинам, занятым на промышленных предприятиях, так и к женщинам, занятым на непромышленных и сельскохозяйственных работах, включая надомниц [ст. 1 (1)]. Конвенция в равной степени применяется к женщинам-гражданкам и иностранкам. Термин «женщина» означает любое лицо женского пола, независимо от возраста, национальности, расы или религии, состоящее или не состоящее в браке (ст. 2).

Г. Дети

193. На ребенка распространяются многие документы о правах человека, хотя предоставляемые ребенку права излагаются неопределенно. Ребенок может рассматриваться в качестве такого или в связи с семьей, или на основе вывода, что провозглашенные права (например, право на образование) распространяются на ребенка.

1. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

Всеобщая декларация прав человека

194. Семья является естественной и основной ячейкой общества и имеет право на защиту со стороны общества и государства [ст. 16 (3)]. Охрана права любой и каждой семьи, независимо от гражданства, обеспечивается не только государством, которое может предоставить ее в первую очередь своим гражданам, но и обществом в целом. Младенчество дает право на особое попечение и помощь, и все дети, родившиеся в браке или вне брака, должны пользоваться

⁷³ Резолюция 2263 (XXII) Генеральной Ассамблеи от 7 ноября 1967 года

одинаковой социальной защитой [ст. 25 (2)]. Начальное образование должно быть обязательным [ст. 26 (1)]. Не существует никакого различия, и образование должно быть направлено к полному развитию человеческой личности и к увеличению уважения к правам человека и основным свободам [ст. 26 (2)].

Международный пакт о гражданских и политических правах

195. Каждый ребенок без всякой дискриминации по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, национального или социального происхождения, имущественного положения или рождения имеет право на меры защиты, но не существует запрета дискриминации по причине гражданства [ст. 24(1)]. Значение определения «национальное происхождение» было ограничено этническими группами страны и не включает иностранцев⁷⁴. Каждый ребенок пользуется правом иметь имя [ст. 24(2)], а также гражданство [ст. 24(3)], но у ребенка нет права как такового обрести гражданство страны, в которой он родился.

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах

196. Особые меры охраны и помощи должны приниматься в отношении всех детей и подростков без какой бы то ни было дискриминации по признаку семейного происхождения или по иному признаку [ст. 10(3)]. Это, по-видимому, означает, что дети, родителями которых являются иностранцы, должны пользоваться той же заботой и охраной, что и дети граждан. Существует четкое обязательство, налагаемое на государства-членов, по защите всех детей от физической и моральной опасности. Оно подразумевает не только меры наказания любого, кто нарушает такое обязательство, но и меры по сведению до минимума, насколько это в человеческих возможностях, любой вероятности таких опасностей. Участвующие государства обязуются обеспечить здоровое развитие ребенка [ст. 12(2)а]. В этом Пакте (ст. 13) предусматриваются также положения об обеспечении детям образования.

Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования

197. Эта Конвенция налагает на участвующие государства обязательство предоставлять иностранным гражданам, проживающим на их территории, такой же доступ к образованию, что и своим гражданам (ст. 3 е).

Конвенция МОТ о минимальном возрасте 1973 года (№ 138)

198. Положения о минимальном возрасте допуска детей к труду, предусматриваемые Международным пактом об экономических, социальных

и культурных правах [ст. 10(3)], включены также в Конвенцию МОТ о минимальном возрасте. Согласно статье 2, государство-член должно определить минимальный возраст допуска к труду или работам на своей территории, поэтому такое положение должно распространяться на всех детей граждан страны и иностранцев.

Декларация прав ребенка

199. В соответствии с Декларацией защита социальных и культурных прав, право на гражданство и важнейшее право на заботу со стороны семьи являются основными правами, которые должны признаваться за всеми детьми «без всяких исключений» (принцип 1).

*Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него*⁷⁵

200. Насильственная передача детей из одной национальной, этнической, расовой или религиозной группы в другую может являться преступлением геноцида (ст. IIe). Борьба с этим преступлением потребует возвращения на родину переданных детей. Лица в принимающем государстве, предоставившие приют насильственно переданным детям, могут считаться виновными в «соучастии в геноциде», даже если они сами и не совершали передачи (ст. IIIe).

2. РЕГИОНАЛЬНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

Европейская социальная хартия

201. Хартия устанавливает определенные нормы, которые должны стать целями и задачами договаривающихся государств. В части I(7) говорится, что дети и несовершеннолетние имеют право на особую защиту от физической и моральной опасности, которой они подвергаются, а также право на соответствующую социальную и экономическую защиту. В статье 7 части II на договаривающиеся государства налагаются обязательства обеспечивать защиту детей и несовершеннолетних в отношении минимального возраста приема на работу, продолжения обязательного образования, продолжительности рабочего дня, справедливой оплаты и регулярного медицинского контроля.

202. Права, вытекающие из Европейской социальной хартии, применяются к иностранцам, поскольку они являются гражданами других договаривающихся государств и на законном основании проживают или регулярно трудятся на территории договаривающейся стороны. Воссоединение с семьей иностранному рабочему, получившему разрешение на работу, должно облегчаться, но не является обязательным, так что, возможно, лишь дети иностранцев, получившие разрешение на въезд в соответствии с этим положением, имеют право на вышеупомянутые привилегии.

⁷⁴ См. пункт 51, выше.

⁷⁵ См. Daes, *loc. cit.*, pp. 73, 74.

203. Постановление 1612/68, принятое в соответствии со статьей 48 Договора ЕЭС, предоставляет любому гражданину девяти государств-членов право на трудоустройство в любом государстве-члене и переселение своей семьи при наличии жилья. Дети граждан стран — членов ЕЭС получают все пособия по социальному обеспечению и образованию на той же основе, что и граждане государств-членов, где трудятся их родители.

*Американская конвенция о правах человека (Сан-Хосе, 1969 год) (не вступившая в силу)*⁷⁶

204. В Конвенции говорится, что в ее целях под определением «лица» понимается каждый человек [ст. 1(2)]. Дети любой национальности могут поэтому пользоваться предусматриваемыми в Конвенции правами, поскольку они касаются детей. В Конвенции предусмотрено также право каждого ребенка пользоваться мерами защиты, которые необходимы в силу его положения малолетнего, со стороны его семьи, общества и государства (ст. 19)⁷⁷. Кроме того, Конвенцией предусматривается, что любой родившийся на территории договаривающегося государства ребенок, который в противном случае был бы апатридом, имеет право на гражданство этого госу-

⁷⁶ Конвенция вступила в силу 18 июля 1978 года, после того как настоящее исследование было закончено (Ред.).

⁷⁷ Аналогична статье 24 Международного пакта о гражданских и политических правах.

дарства; тем самым устраняется возможность безгражданства (ст. 20).

Американская декларация о правах и обязанностях человека

205. Все дети пользуются правом на особую защиту, заботу и помощь (ст. VII).

Европейская конвенция о правах человека

206. В Конвенции содержатся положения о защите семьи, аналогичные положениям Всеобщей декларации [ст. 9(1)], и в ней предусматривается, что «каждый человек имеет право на уважение к своей личной и семейной жизни...».

207. Европейская комиссия по правам человека сформулировала обязательства государств-участников Конвенции допускать на свою территорию иностранцев, являющихся иждивенцами лиц, работающих или проживающих на их территории:

«Подписание и ратификация государством Европейской конвенции о правах человека и основных свободах должны расцениваться как согласие ограничить свободное осуществление своих прав по общему международному праву, включая право контроля за въездом и выездом иностранцев, в пределах обязательств, принятых им в соответствии с этой Конвенцией»⁷⁸.

⁷⁸ Application 434/58, *Yearbook of the European Convention on Human Rights, 1958—1959*, decision of 30 June 1959, p. 372; see R. Plender, *International Migration Law* (Leyden, A.W. Sijthoff, 1972), pp. 192—195.

IV. ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И ИХ ЗАЩИТА

А. Права и предоставление их иностранцам

208. Права человека и основные свободы в соответствии со Всеобщей декларацией прав человека представляют «задачу, к выполнению которой должны стремиться все народы и все государства». В своем отношении к иностранцам государства руководствовались основанными на общем соглашении между странами общими нормами, подкрепленными положениями двусторонних соглашений, основанных на принципе взаимности. Определенные права и свободы, предусмотренные двусторонними соглашениями, которые признавались решениями международных судов и трибуналов, имели отношение к обращению с иностранцами. Конвенции, касающиеся экономического и социального прогресса, в частности конвенции МОТ, также были рассчитаны на применение ко всем лицам, находящимся на территории государства¹.

209. Эти права и свободы перечисляются в послевоенных международных документах, в которых упор делается на обязательства государств по отношению к своим гражданам. Внутренние законы государств, а также современные двусторонние соглашения свидетельствуют о том, в какой степени государства готовы предоставить аналогичную защиту иностранцам. Многосторонние соглашения, включая соглашения, достигнутые на региональной основе, также содержат обязательства государств по отношению к гражданам других ратифицирующих эти соглашения государств.

210. Некоторые принятые конвенции разработаны специально для защиты лиц определенных категорий, которые в соответствии с определением не являются гражданами государств проживания (беженцы, апатриды).

1. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРАВА²

а) Право на труд

211. Право на труд, включая право на свободный выбор работы, на справедливые и благоприятные условия труда, на защиту от безработицы, на справедливое и соответствующее вознаграждение, на равную оплату за равный труд, на отдых, досуг и разумное ограничение продол-

жительности рабочего времени и на оплачиваемый периодический отпуск, в принципе признается за каждым человеком в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах [ст. 6 (1), 7]³. В соответствии с Пактом права должны достигаться постепенно, без введения запрета на различия между гражданами и иностранцами. Согласно статье 2 (3), допускается положительное разграничение развивающимися странами в отношении лиц, не являющихся их гражданами. Это положение не отвечает духу Всеобщей декларации. Оно противоречит также Конвенции МОТ 1949 года о трудящихся-мигрантах (пересмотренной), которая применяется ко всем трудящимся-мигрантам, независимо от их национальности, включая граждан государств, не ратифицировавших Конвенцию.

212. Конвенция МОТ 1975 года о трудящихся-мигрантах признает право трудящегося-мигранта «при официальном признании его трудящимся-мигрантом» на равное обращение с гражданами данной страны в сфере занятости. Хотя положения этой Конвенции не должны вступить в силу немедленно, а должны быть достигнуты постепенно, государства, ратифицировавшие Конвенцию, взяли на себя обязательства проводить в национальных масштабах политику, направленную на содействие равенству возможностей (часть II, ст. 10). Обычно в конвенциях МОТ не содержатся положения о применимости к иностранцам, однако нормой является применение этих положений по отношению ко всем лицам на территории государства, ратифицировавшего Конвенцию⁴. В Конвенции МОТ 1957 года об упразднении принудительного труда имеется особое положение, запрещающее любую форму принудительного труда как средство национальной дискриминации.

213. Государства могут ставить условия в отношении прибытия иностранцев — и они делают это — в связи с правом на работу, учитывая положение с занятостью в данной стране⁵, хотя конституции многих государств признают право на труд и справедливые условия труда для всех лиц⁶. Однако после выдачи разрешения на работу при современном положении с занятостью было бы неоправданным вводить различные условия найма лиц, выполняющих один и тот же вид работы при одних и тех же условиях, только на основании различия гражданской принадлеж-

¹ N. Valticos, *Droit international du Travail* (Paris, Dalloz, 1970), p. 502.

² В этом разделе приводится перечень, использованный М. Ганджи, Специальным докладчиком Комиссии по правам человека, в работе *Осуществление экономических, социальных и культурных прав: исследование проблем, характера мер и достижений* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.75.XIV.2).

³ E/CN.4/Sub.2/351, стр. 35—37.

⁴ ILO, *Official Bulletin*, vol. LII, 1969, No. 2, p. 6; и E/CN.5/523, пункт 8.

⁵ См., например, Daniel Hoffheimer, «Wandering between two worlds: employment discrimination against aliens», *Virginia Journal of International Law*, vol. 16, No. 2 (Winter 1976); и пункты 303—304, ниже.

⁶ См. Ganji, *op. cit.*, пункты 14—20.

ности⁷. Государства продемонстрировали большее желание и готовность к тому, чтобы предоставлять равные права и равное обращение иностранцам на взаимной основе в рамках региональных соглашений, даже если они неохотно шли на это на односторонней основе⁸. Документы могут либо включать положения, обеспечивающие немедленное равенство прав в сфере занятости с гражданами ратифицировавших государств, либо содействовать постепенной реализации равного обращения, а во время ратификации данного документа «заморозить» ограничения в отношении иностранцев, как, например, в Европейской конвенции о поселении (Европейский совет, 1955 г.) и Европейской социальной хартии (1961 г.).

214. Возможности в сфере занятости возникают не только в отношении лиц, работающих по найму, но и в отношении лиц, ненаемного труда и специалистов. Значительный приток и взаимный обмен квалифицированным техническим персоналом и специалистами во всем мире требует рассмотрения в целях принятия более реалистичной политики как странами происхождения, так и принимающими странами, а также признания трудностей, с которыми сталкивается эта категория иностранцев. Решения, принятые недавно по двум делам Европейским судом, содействовали ускорению в Европейском сообществе процесса обеспечения свободы поселения⁹ и свободы предоставлять услуги¹⁰ в рамках Сообщества в соответствии с положениями Договора ЕЭС (ст. 52 и 55 и ст. 59 и 60, соответственно). В настоящее время на свободу поселения граждан стран ЕЭС не могут быть наложены какие-либо ограничения на основе гражданства. Необходимо дальнейшее законодательство для облегчения обмена, в частности, в области взаимопризнания дипломов и профессиональных квалификаций¹¹ и соблюдения норм профессионального поведения. Последние события в этой области включают право врачей на практику в другом государстве-члене при условии, что данное лицо может продемонстрировать необходимую профессиональную подготовку, эквивалентную уровню профессиональной подготовки, которой принимающее государство требует от своих граждан. Признается также, что может возникнуть необходимость определенных условий в области языковой подготовки.

215. Недавняя директива допускает в настоящее время свободу при использовании услуг адвокатов¹². В результате постановления Суда по делу ван Бинсбергена гражданство и место проживания не должны служить препятствием

к предоставлению услуг. В настоящее время адвокат может выступать в судах другого государства-члена на тех же условиях, что и адвокаты, проживающие в принимающей стране. Он должен соблюдать два кодекса профессионального поведения: кодекс страны происхождения и кодекс принимающей страны. Принимающая страна может потребовать от него уважать местные правила поведения и работать совместно с адвокатом, практикующим при соответствующем судебном органе. Регистрация в профессиональной организации принимающей страны больше не требуется, но адвокат должен быть в состоянии доказать, что он обладает необходимой квалификацией в своей стране. Требование принимающим государством национального диплома, предписанного законодательством этого государства, означало бы ограничение, несовместимое со свободой поселения, гарантированной договором (ст. 52)¹³.

216. Объем мер, касающихся передвижения и проживания иностранных граждан, был еще более расширен для предоставления им возможности оставаться на территории другого государства-члена, где они работают не по найму, и пользоваться равным с гражданами данного государства обращением¹⁴. Эти меры свидетельствуют о сложности затронутых вопросов, а также демонстрируют положительные последствия решений Европейского суда, основанных на признании прав и свобод личности в рамках Сообщества.

217. Беженцу не гарантируется полного равенства обращения в соответствии с положениями Конвенции о статусе беженцев¹⁵. Он должен пользоваться наиболее благоприятным обращением, которое обеспечивается гражданам иностранного государства в аналогичных обстоятельствах¹⁶. Апатриды приравниваются к иностранцам¹⁷. На деле иностранцы не могут рассчитывать на правовое положение, которым пользуются граждане.

218. Было заключено много двусторонних соглашений о переводе рабочих либо на взаимной основе¹⁸, либо в интересах граждан одного из ратифицирующих государств. Существуют давние связи между некоторыми странами эмиграции и принимающими странами, о чем свидетельствуют соглашения относительно охраны трудовых прав мигрантов¹⁹.

⁷ *Thieffry v. The Paris Bar Council* (Case 71/76).

⁸ Директива Совета от 17 декабря 1974 года (75/34 ЕЕС), О.Ж., No. L 4, 28 January 1975.

⁹ В соответствии с проведенным недавно УВКБ исследованием в 13 европейских странах, в четырех странах обращаются с беженцами как с гражданами, в одной — как с гражданами стран — членов ЕЭС, в восьми с ними обращаются как с иностранцами из стран, не являющихся членами ЕЭС. (UNHCR, No. 2/April 1976, p. 5).

¹⁰ Ст. 7.

¹¹ *Valticos, op. cit*

¹² Например, Соглашение 1967 года о трудовых ресурсах между Германской Демократической Республикой и Венгрией.

¹³ Например, Соглашение 1948 года о миграции между Аргентиной и Италией.

⁷ Исключения, см. главу V, ниже.

⁸ Arab Labour Mobility Convention, 1968; Nordic Agreement, 1954; EEC Treaty, regulation 1408/71, under art. 48.

⁹ *Reyners v. The Belgian State* (Case 2/74).

¹⁰ *Van Binsbergen v. The Industrial Society for the Engineering Industry at The Hague* (Case 33/74).

¹¹ См. Н. Bronkhorst, «Freedom of establishmen and freedom to provide services under the EEC Treaty», *Common Market Law Review*, vol. 12, No. 2 (May 1975), pp. 245—253.

¹² Директива, принятая 22 марта 1977 года, вступает в силу с марта 1979 года. О.Ж., No. L 78, 26 марта 1977 года.

b) *Право создавать профсоюзы, вступать в профсоюзы и право на забастовку*

219. Право свободы ассоциации, согласно соответствующему положению Конвенции МОТ, признается без каких-либо ограничений²⁰. Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах (ст. 8) и Международным пактом о гражданских и политических правах (ст. 22) признается право на забастовку.

220. Во время принятия Конвенции 1975 года о трудящихся-мигрантах выдвигались предложения о том, чтобы побуждать членов МОТ распространять равенство возможностей и обращения на трудящихся-мигрантов по ряду аспектов наемного труда, включая членство в профсоюзах²¹.

221. Многими конституциями признается право создавать и вступать в профсоюзы²². Для иностранцев это право может быть ограничено²³.

c) *Право на социальное обеспечение, включая социальное страхование*

222. В Декларации социального прогресса и развития признается принцип права всех лиц без различия, включая национальную принадлежность, пользоваться плодами социального прогресса и положениями широких программ социального обеспечения (ст. 1). Право иностранцев на социальное обеспечение признается и осуществляется согласно положениям различных конвенций МОТ, в частности Конвенции 1962 года о равноправии в области социального обеспечения (№ 118) и других международных, региональных и двусторонних документов. Все лица, проживающие на территории государства, могут пользоваться пособиями по социальному обеспечению, что может зависеть от договоренности о взаимном обращении со страной, гражданином которой является трудящийся, либо на двусторонней, либо на многосторонней основе²⁴. В частности, равенство обращения вне всяких условий в отношении проживания может обуславливаться ратификацией конкретной конвенции заинтересованным государством²⁵. Особые условия проживания

²⁰ Конвенция 1948 года о свободе ассоциации и защите права на организацию (№ 37), статья 2.

²¹ Рекомендация 1975 года о трудящихся-мигрантах (№ 151).

²² Ganji, *op. cit.*, пункты 21—22.

²³ См. главу V, ниже.

²⁴ Скандинавским соглашением 1954 года предусматривается выплата пособий гражданам Скандинавских стран. Европейский совет, Европейская конвенция о социальном обеспечении (1972 г.).

²⁵ Конвенция МОТ 1962 года о равноправии в области социального обеспечения (№ 118). Общий обзор, касающийся применения этой Конвенции, был выполнен и опубликован в 1977 году [см. Международную конференцию труда, шестьдесят третья сессия, 1977 год, Доклад III, (часть 4 В)].

ния могут быть оговорены для выплаты пособий, иных чем безвозмездные пособия, за счет прямых финансовых взносов обеспечиваемых лиц или их работодателя или же после соответствующего срока профессиональной деятельности²⁶. Некоторыми конвенциями может признаваться желательность обеспечения выплаты социальных пособий всем, но эта цель должна осуществляться постепенно, и в ходе ее осуществления не запрещены ограничения в отношении иностранцев²⁷. Допустим преимущественный подход в пользу граждан развивающихся стран²⁸. Конвенция МОТ 1975 года о трудящихся-мигрантах была принята с целью добиться равенства обращения с гражданами, включая равное обращение в области социального обеспечения, связанной с занятостью. Все трудящиеся-мигранты, находящиеся на территории ратифицирующего государства, пользуются защитой в соответствии с положениями Конвенции, даже если они являются гражданами государства, не ратифицировавшего документ²⁹.

223. Апатриды и беженцы пользуются равным с гражданами правовым положением в отношении социального обеспечения, но с определенными ограничениями³⁰. Они пользуются преимуществами Конвенции МОТ 1962 года о равном обращении в области социального обеспечения, без каких-либо условий взаимности (ст. 10).

224. В соответствии с конвенциями МОТ пособия матерям выплачиваются независимо от гражданства; пособие в случае производственного травматизма, инвалидности, старости, единственному оставшемуся в живых наследнику и пособие по медицинскому обеспечению и в случае болезни выплачиваются всем трудящимся, находящимся на территории государства, при условии соблюдения национальных законов о взносах³¹.

225. Европейским советом предусматривалось, что цель постепенного расширения системы социального обеспечения, включающей обеспечение равенства правового положения граждан ратифицирующих государств, приведет к заключению многосторонних соглашений³².

226. Эта цель была достигнута с ростом благосостояния государств — членов Европейского совета. В настоящее время предусматривается выплата пособий по социальному обеспечению всем гражданам ратифицирующих государств,

²⁶ Конвенция МОТ 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (№ 102).

²⁷ Например, согласно Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах.

²⁸ Там же [ст. 2 (3)].

²⁹ Конвенция 1975 года о трудящихся-мигрантах.

³⁰ Конвенция о статусе апатридов, статья 24 (1) b; Конвенция о статусе беженцев, статья 24 (1) b.

³¹ Конвенции МОТ № 103, 121, 128 и 130.

³² Европейская социальная хартия, статья 12 (4).

которые проживают и работают на территории других ратифицирующих государств³³.

227. Граждане государства — члена Европейского сообщества, которые живут и трудятся в одном из восьми других государств-членов, имеют право на получение пособий по социальному обеспечению³⁴. Иски граждан стран — членов ЕЭС, получивших права на пенсию или другие пособия по программам социального обеспечения во время работы и проживания в государстве — члене ЕЭС, ином, чем государство их гражданской принадлежности, были предметом многих решений Европейского суда³⁵.

228. В рамках Европейского сообщества признаются приобретенные права и права, находящиеся в процессе приобретения, в отношении социального обеспечения. Беженцы и апатриды, проживающие в одном из государств-членов, также получают пособия наравне с гражданами стран — членов ЕЭС³⁶.

229. Двусторонние соглашения предоставляют на взаимной основе права социального обеспечения гражданам государства, работающим на территории другого государства³⁷. Эти соглашения могут применяться на практике в интересах той или другой из договаривающихся сторон в тех случаях, когда одна из них является страной эмиграции.

230. Применение этих принципов может быть различным в зависимости от практики государства. Пособия могут выплачиваться в зависимости от размеров и продолжительности уплаты взносов в государственные или полугосударственные фонды. Может требоваться различный период проживания для граждан ратифицирующих государств и других иностранцев³⁸.

231. Предоставление пенсии может зависеть от конкретного вида труда. Иностранцы могут пользоваться правом на получение пенсии в размере, по крайней мере, двух третей, если на работу в стране, выплачивающей пенсию, был затрачен необходимый для этого период времени. Выплата пенсии может зависеть от физического присутствия на территории принимающего государства.

³³ Европейская конвенция 1972 года о социальном обеспечении.

³⁴ В соответствии с постановлением 1408/71 ЕЭС.

³⁵ См. N.P.M. Elles, *Community Law through the Cases* (London, Stevens, 1973), pp. 88—115.

³⁶ Конвенция о статусе беженцев, статья 24 (3), Конвенция о статусе апатридов, статья 24 (3). Аналогичные положения применяются в соответствии со Скандинавским соглашением 1954 года к гражданам ратифицирующих государств.

³⁷ Существует более 150 двусторонних соглашений, предусматривающих общие и конкретные положения о социальном обеспечении, между девятью государствами — членами ЕЭС, а также между ними и третьими странами. См. *Liste des instruments internationaux de sécurité sociales adoptés depuis 1946* (Geneva, ILO, 1974).

³⁸ Соглашения между Скандинавскими странами предусматривают трехлетний период проживания для граждан этих стран и пятнадцатилетний период для других иностранцев.

d) *Постоянное повышение уровня жизни, включая необходимое питание, одежду и жилище*

232. Международные усилия по достижению этой цели признаются в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (ст. 11) и ряде конвенций МОТ³⁹.

233. Государств — членов МОТ поощряют предоставлять социальное обеспечение, жилье и медицинское обслуживание наравне с гражданами страны трудящимся-мигрантам, проживающим на законном основании на территории государства-члена⁴⁰. Такой подход свидетельствует о росте экономического благосостояния. Беженцы или апатриды не пользовались равным с гражданами обращением в вопросах жилья; они должны пользоваться обращением, не менее благоприятным, чем иностранцы вообще⁴¹. После обеспечения трудящимся-мигрантам равного с гражданами обращения беженцы и апатриды также могут, вероятно, рассчитывать на обращение, которым пользуются граждане страны.

234. Эти права признаются региональными, а также международными документами, и благами экономического прогресса могут пользоваться граждане всех государств-членов, входящих в регион⁴². Во многих современных конституциях предусматривается обязательство государства обеспечить благосостояние своих граждан. На практике объединение государств для создания экономических регионов постепенно устраняет экономические и социальные различия между гражданами этих государств. В районах увеличения темпов экономического развития общее благосостояние, достигаемое для граждан, распространяется на всех лиц, проживающих в данном регионе, и, в случае необходимости, государство может оказывать временную помощь всем, включая и иностранцев. Условия современной жизни, все более концентрирующейся в крупных городских центрах, должны обеспечивать устранение неравенства обращения и экономических лишений одной категории иностранцев в сравнении с другими иностранцами, которые являются гражданами государств-членов, образующих территориальный регион.

³⁹ Конвенция 1962 года об основных целях и нормах социальной политики (№ 117), Конвенция 1957 года о коренном населении, ведущем племенной образ жизни (№ 107), Конвенция 1958 года о плантациях (№ 110), которая прямо запрещает дискриминацию в связи с национальной принадлежностью.

⁴⁰ Рекомендация МОТ 1975 года о трудящихся-мигрантах (№ 151).

⁴¹ Конвенция о статусе беженцев, статья 21; Конвенция о статусе апатридов, статья 21.

⁴² Конвенция, устанавливающая Латиноамериканскую ассоциацию свободной торговли; Западноафриканское экономическое сообщество, Соглашение об ассоциации, 1962 год; Восточноафриканское сообщество и Общий рынок, Договор о восточноафриканском сотрудничестве, 1967 год; Устав организации американских государств, 1948 год; Межамериканская хартия о социальных гарантиях, 1948 год; Картахенское соглашение (Андский пакт), 1969 год; Соглашение Скандинавского совета; Договор ЕЭС, 1957 год; Европейская социальная хартия, 1961 год.

е) *Право на максимально достижимый уровень физического и психического здоровья*

235. Все более широкое признание этого права в соответствии с Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах (ст. 12) постепенно достигается главным образом на региональной основе, и оно широко отражается в положениях о социальном обеспечении⁴³.

236. Вопрос о применении Конвенции МОТ 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения решается государствами-участниками. Положения Конвенции применяются в случае, если защита распространяется на 50 процентов всех трудящихся (в число которых могут входить иностранцы) или на 20 процентов всех постоянно проживающих или на всех постоянно проживающих, доходы которых не превышают установленного уровня. В каждом случае иностранцы получают помощь, но не все из них.

237. Положения Европейского экономического сообщества относительно здравоохранения основываются на том принципе, что условия службы здравоохранения распространяются на всех граждан государств — членов ЕЭС, в которых они находятся⁴⁴.

2. СОЦИАЛЬНЫЕ ПРАВА

Право семьи, матери и детей на защиту и помощь

238. Лицо, отправившееся в другую страну в поисках работы, зачастую оставляет семью в своей стране по собственной воле либо в силу экономических причин, национальных законов или положений международных соглашений, и в связи с этим могут возникать трудности. Двусторонними соглашениями между страной эмиграции и принимающей страной может устанавливаться период, в течение которого трудящиеся должны въезжать в другую страну без своих семей. Инициатива, предпринятая МОТ в Конвенции 1975 года о трудящихся-мигрантах (часть II, ст. 13), может стимулировать государства предоставлять мигрантам право на въезд в сопровождении своих семей. Трудящимся может быть разрешено въезжать в принимающую страну вместе со своими семьями, они могут получать вид на жительство⁴⁵. Могут быть необходимы некоторые формальности, такие как подача заявления местным властям страны эмиграции⁴⁶. Положения региональных документов могут обязывать принимающие государства разрешать трудящемуся въезжать на его территорию вместе со своими иждивенцами⁴⁷.

239. В связи с аспектами социальной политики в отношении материнства положения (пересмотр-

⁴³ Включая конвенции МОТ по этому вопросу.

⁴⁴ В зависимости от соблюдения необходимых, документально обоснованных формальностей.

⁴⁵ Соглашение между Швецией и Турцией, статья 7.

⁴⁶ Соглашение между Объединенной Арабской Республикой и Республикой Судан, статья 13. См. также E/CN.4/L.629, пункты 108—115.

⁴⁷ Положение ЕЭС 1612/68.

ренной) Конвенции МОТ 1952 года об охране материнства запрещают любое различие по причине национальности.

240. В Конвенции МОТ 1962 года об основных целях и нормах социальной политики говорится о необходимости установления государствами возраста окончания школы, минимального возраста приема на работу и условий найма.

241. Осуществление положений Конвенции через национальное законодательство обеспечивает всем лицам, на которых распространяется юрисдикция государств, включая иностранцев, пользование преимуществами этих положений.

3. КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА

а) Право на образование

242. Это право признается в международных конвенциях⁴⁸, многосторонних⁴⁹ и двусторонних соглашениях, а также национальными законами⁵⁰ и в принципе предоставляется всем детям, независимо от национальности.

243. Упор на преподавание языка принимающего государства крайне необходим для того, чтобы дети смогли воспользоваться имеющимися возможностями обучения, приобщения к культуре и в конечном счете получения профессиональной подготовки. Значительные усилия предпринимаются правительствами стран иммиграции по организации специальных классов, в которых мигранты и их дети обучаются языку принимающей страны⁵¹. Гражданам стран — членов ЕЭС не только предоставляется право допуска к системе образования принимающего государства, но и в их интересах осуществляются общие меры по облегчению посещаемости⁵². Последняя тенденция поощрять детей изучать язык и культуру страны своего происхождения может представлять интерес для семей, намеревающихся вернуться в свою страну, но она не помогает детям, которые располагают лишь опытом, накопленным в принимающем государстве.

244. Могут предусматриваться особые усилия в отношении программ обучения взрослых и профессиональной подготовки с целью создания возможности профессионального роста⁵³. Необходимо учитывать сложные проблемы в области образования, возникающие из-за различий язы-

⁴⁸ Право на начальное образование признается в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (ст. 13); в Конвенции о статусе беженцев; в Конвенции о статусе апатридов [ст. 22 (1)]; в Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования (ст. 3 е).

⁴⁹ Постановление ЕЭС 1612/68.

⁵⁰ Например, Закон об обязательном образовании 1969 года (Нидерланды) распространяется на всех детей школьного возраста, независимо от национальности.

⁵¹ См. Проект директивы по обучению детей мигрантов (ЕЭС).

⁵² Дело Касагранде (9/74).

⁵³ Соглашение о передвижении, трудоустройстве и проживании алжирцев и их семей во Франции, подписанное 27 декабря 1968 года, статья 3 (United Nations, *Treaty Series*, vol. 677, p. 343).

ков, традиций и культуры различных групп, проживающих на территории страны⁵⁴.

б) Право на свободное участие в культурной жизни

245. В международных конвенциях право на свободное участие в культурной жизни признается за всеми, независимо от национальности⁵⁵, и включает защиту моральных и национальных интересов, возникающих в связи с научными, литературными или художественными трудами. Права на публикацию и перевод могут предоставляться только гражданам договаривающихся государств в соответствии с Всемирной конвенцией по защите авторского права (пересмотренной 24 июля 1971 года) (статьи V и V-тер).

246. Действующий запрет использования иностранцев на более высоких преподавательских должностях свидетельствует о безуспешных попытках добиться международного соглашения по вопросу академической квалификации, степеней и дипломов⁵⁶. Государства — члены Европейского совета могут воспользоваться этим признанием, распространяющимся не только на ученые степени, но и на официальное одобрение академической квалификации, необходимой для поступления в университет⁵⁷.

247. Принимающее государство может признавать право постоянно проживающего в стране иностранного меньшинства на то, чтобы развивать свои религиозные, культурные и профессиональные связи⁵⁸.

248. В число принятых в этой области региональных документов входят: Конвенция о признании исследований, дипломов и степеней в области высшего образования в странах Латинской Америки и Карибского района и Европейская конвенция о взаимном признании академических степеней, выдаваемых университетами (1959 год).

4. ГРАЖДАНСКИЕ ПРАВА

249. До первой мировой войны в международной юриспруденции имелись решения, в которых прямо говорилось о правах человека в связи с нарушением гражданских прав иностранцев. В деле *д-ра Педро Андреса Форноса Диаса против правительства Республики Гватемалы* говорилось, что «основные права и возможности че-

ловеческой личности в гражданской жизни находятся под защитой принципов, на которых основано содружество наций, таких как международные права человека»⁵⁹.

250. Определенные права предоставляются всем лицам как членам человеческого общества. Эти личные права признаются решениями международных судов и трибуналов, международными и региональными документами и конституциями государств.

251. В статье 4 Международного пакта о гражданских и политических правах говорится, что не может быть никакого отступления от статей в отношении права на жизнь (ст. 6); права не подвергаться любым пыткам (ст. 7); права не содержаться в рабстве [ст. 8 (1)]; права не содержаться в подневольном состоянии [ст. 8 (2)]; права не быть лишенным свободы на том только основании, что человек не в состоянии выполнить какое-либо договорное обязательство (ст. 11); права не быть признанным виновным в совершении уголовного преступления, которое не являлось уголовным преступлением в момент его совершения (ст. 15); права человека, где бы он ни находился, на признание его правосубъектности (ст. 16); права на свободу мысли, совести и религии (ст. 18).

252. Международные минимальные нормы правового положения для иностранцев отражены в положениях, содержащихся во Всеобщей декларации прав человека. Права иностранца, признаваемые международным правом, включают право на жизнь, на свободу и на личную неприкосновенность (ст. 3); право не содержаться в рабстве (ст. 4); право не подвергаться пыткам или жестокому обращению (ст. 5); право человека на признание его правосубъектности (ст. 6); право человека на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами (ст. 8); право не подвергаться произвольному аресту (ст. 9); право на гласное и беспристрастное рассмотрение дела независимым судом (ст. 10); право не подвергаться преследованию при применении законов, имеющих обратную силу [ст. 11 (2)]; право не подвергаться произвольному вмешательству в личную и семейную жизнь, на неприкосновенность жилища или тайну корреспонденции (ст. 12); право вступать в брак (ст. 16); право на свободу мысли, совести и религии (ст. 18); право владеть имуществом [ст. 17 (1)], хотя последнее право не признается всеми правовыми режимами как за гражданами, так и за иностранцами⁶⁰.

253. Из сравнения этих статей двух документов видно, что признанные Всеобщей декларацией права, отражающие минимальный уровень правового режима, предоставляемого иностранцам, могут частично отменяться в соответствии с положениями Пакта. Однако следует напомнить,

⁵⁴ Шарль Аммон, *Исследование о дискриминации в области образования* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 1957.XIV.3).

⁵⁵ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, статья 15 (1); Конвенция о статусе беженцев, статья 14 и Конвенция о статусе апатридов, статья 14.

⁵⁶ См. Международная конференция труда, пятьдесят девятая сессия, 1974 год, Доклад VII (1), *Трудящиеся-мигранты*, стр. 23.

⁵⁷ Европейская конвенция 1953 года о равноценности дипломов, дающих право на допуск в университеты, и Протокол 1964 года.

⁵⁸ Декларации правительств Дании и Федеративной Республики Германии, 1955 год. См. *Защита меньшинств* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 67.XIV.3), стр. 68, 73.

⁵⁹ A.J.I.L., 1909, vol. 3, P. 743.

⁶⁰ A.C. Kiss, «Condition des étrangers en droit international et les droits de l'homme», in *Miscellanea W.J. Ganshof van der Meersch*, vol. I (Brussels, Bruylant, 1972), pp. 504—505.

что оставляемые за государствами в соответствии с настоящим документом полномочия по частичной отмене могут осуществляться только, если они не противоречат обязательствам государства по международному праву [ст. 4 (1)].

254. Государства — члены Европейского совета, ратифицировавшие Европейскую конвенцию о правах человека, несут обязательства по обеспечению защиты всех лиц, на которых распространяется их юрисдикция.

а) Содержание под стражей и арест

255. Право на свободу и личную неприкосновенность (ст. 9) и запрещение подвергаться произвольному аресту или содержанию под стражей не является абсолютным правом в соответствии с положениями Международного пакта о гражданских и политических правах и может ограничиваться. Право не подвергаться произвольному аресту или содержанию под стражей ограничивается в отношении иностранцев суверенным правом государств запрещать въезд на свою территорию, что предоставляет государственным властям полномочия подвергать аресту или содержанию под стражей любое лицо, подозреваемое в совершении попытки проникнуть на территорию нелегально. Иностранец может быть также подвергнут аресту или содержанию под стражей, если он должен быть выслан. В соответствии с национальной юридической практикой он может быть предан суду и может ходатайствовать об издании приказа о защите неприкосновенности личности от произвольного ареста⁶¹. В Европейской конвенции предусматривается конкретное положение о том, что любой арестованный незамедлительно информируется на понятном ему языке о причине ареста и о выдвигаемых против него обвинениях [ст. 5 (2)].

б) Право доступа к суду и средствам судебной защиты

256. Право на эффективные средства судебной защиты со стороны компетентных национальных судов обеспечивается любому лицу, права и свобода которого нарушены. В Международном пакте нет специального указания на то, что это право не распространяется на иностранцев. Право на эффективные средства судебной защиты национальными судами признается и Европейской конвенцией. В проведенном судьей Абу Ранатом *Исследовании по вопросу о равенстве при отправлении правосудия*⁶² содержатся рекомендации о том, что право обращения в суд и соблюдения процедурного порядка при судебном разбирательстве должно предоставляться как гражданам, так и проживающим в стране иностранцам.

257. Беженцы и апатриды имеют право обращения в суды на территории любого договари-

⁶¹ *Исследование о праве каждого на свободу от произвольного ареста, содержания под стражей и высылки* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 65.XIV.2).

⁶² Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.71.XIV.3, пункт 543.

вающегося государства, которое может и не быть государством их проживания⁶³.

258. Положения Конвенции охраняют интересы любого лица, на которое распространяется юрисдикция ратифицирующего государства, включая иностранцев.

с) Право на справедливое и публичное разбирательство

259. Положения статьи 14 Международного пакта относятся к рассмотрению уголовных и гражданских дел. Аналогичные положения содержатся в Европейской конвенции; они охраняют интересы как иностранцев, так и граждан. Отказ иностранцу в праве на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом будет означать отказ в осуществлении правосудия и служить основанием иностранцу для обращения к международному или соответствующему региональному органу с целью получения средств судебной защиты от нарушения его прав.

д) Защита от произвольного вмешательства в личную и семейную жизнь или в тайну корреспонденции

260. Такая защита гарантируется как Международным пактом о гражданских и политических правах (ст. 17), так и Европейской конвенцией о правах человека (ст. 8). Хотя Конвенция применяется ко всем лицам, на которых распространяется ее юрисдикция, защита их семейной жизни не охватывает предоставление права на въезд или проживание их родственникам, живущим в другой стране⁶⁴.

е) Право на вступление в брак

261. Во Всеобщей декларации (ст. 16) предусматривается право вступать в брак без всяких ограничений по признаку национальности. При обсуждении в Комиссии соответствующего положения проекта Международного пакта о гражданских и политических правах высказывались предложения включить запрещение дискриминации по признаку «расы, национальности или религии». Было сочтено совершенно разумно, что такое положение включать не обязательно ввиду существования положений статьи 2 (1). Совершенно очевидным было намерение обеспечить каждому достигшему брачного возраста, независимо от национальности, право вступать в брак и создавать семью.

262. Защита права на вступление в брак предусматривается в Европейской конвенции о правах человека (ст. 12) и в Американской конвенции о правах человека (ст. 17).

ф) Право владеть имуществом

263. Это право, предусматриваемое во Всеобщей декларации как цель, к достижению которой

⁶³ Конвенция о статусе беженцев, статья 16; Конвенция о статусе апатридов, статья 16.

⁶⁴ J.E.S. Fawcett, *The Application of the European Convention on Human Rights* (Oxford, Clarendon Press, 1969), p. 188.

должны стремиться все, не получило общего признания⁶⁵ и не включено в Международные пакты. При разработке в Комиссии проекта пактов обсуждался вопрос о признании права на защиту приобретенной собственности, однако рассмотрение этого вопроса было отложено на неопределенный срок. Никто не подвергал сомнению право личности владеть имуществом, но отмечалось, что государствам следует предоставлять свободу в разработке подробных положений, касающихся этого права⁶⁶. Хотя в законодательстве большинства стран предусматривается защита прав собственности, весьма серьезные трудности возникают в связи с разработкой ограничений.

264. Право иностранцев на владение имуществом обсуждалось в связи со статьей 2 (2) Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Признание неотъемлемого суверенитета государства над национальными богатствами и ресурсами не санкционирует необоснованной экспроприации или конфискации собственности иностранцев и не имеет цели угрожать иностранным вкладчикам капиталов⁶⁷. В соответствии с решениями международных судов⁶⁸ и международным обычным правом давно признавалось право иностранцев, чья собственность экспроприировалась государством, на немедленную, полную и эффективную компенсацию⁶⁹. Это правило сохраняет силу для тех государств, которые еще признают право индивидуального владения движимой и недвижимой собственностью. В случае выплаты компенсации может быть включено положение о пересылке всей суммы компенсации или ее части в любую страну по выбору⁷⁰.

265. Современными международными документами, имеющими исковую силу⁷¹, региональными⁷² и двусторонними соглашениями⁷³ признается принцип права иностранца на приоб-

ретенение движимого и недвижимого имущества и владение им.

266. Положения о репарациях и реституции собственности были включены в мирные договоры 1947 года между союзными державами и Болгарией (ст. 21, 22), Румынией (ст. 22, 23), Венгрией (ст. 11 относительно материальных объектов, ст. 23 и 24 в целом) и Финляндией (ст. 23, 24)⁷⁴.

267. В ряде договоров о дружбе и торговле между Соединенными Штатами Америки и другими государствами включен принцип защиты приобретенной собственности: «Собственность граждан и компаний любой из сторон не будет отчуждаться на территории другой стороны, кроме как в интересах общества и в соответствии с надлежащей законной процедурой и не будет отчуждаться без справедливой компенсации»⁷⁵. Можно оговаривать в качестве условия, что национальное правовое положение должно быть минимумом в сочетании с режимом наиболее благоприятствуемой нации или, кроме того, что собственность охраняется «во всяком случае в неменьшей степени, чем в соответствии с требованиями международного права»⁷⁶. Правовое положение, обеспечиваемое гражданам, не всегда считается достаточным, но оно является минимальным положением, на которое иностранец имеет право⁷⁷.

268. Перевод активов за границу представляет особое значение для иностранца, который, быть может, хочет посылать часть своих заработанных средств и/или сбережений в свою родную страну⁷⁸. Перевод заработанных средств представляет собой важный источник иностранной валюты и дохода для стран эмиграции. Беженцы и апатриды пользуются существенным правом вывоза имущества в страну поселения⁷⁹.

g) Свобода передвижения

269. В этом понятии основной свободы заложены три главные идеи: свобода каждого человека i) выбирать местожительства в пределах своей страны; ii) покидать страну, когда он этого пожелает, и iii) возвращаться в свою страну. Признаваемые в международных документах с определенными ограничениями или без тако-

⁶⁵ При голосовании по Всеобщей декларации в целом 8 государств воздержались.

⁶⁶ См. пункт 307, ниже; см. также A/2929, глава VI, пункт 197.

⁶⁷ A/2929, глава IV, пункт 21.

⁶⁸ Решение Комиссии по рассмотрению взаимных претензий между Соединенными Штатами Америки и Панамой от 29 июня 1933 года, дело «Сабла»: «Самоочевидно, что действия правительства по лишению иностранца его собственности без выплаты компенсации влекут за собой национальную ответственность».

⁶⁹ G. Schwarzenberger, *Manual of International Law* (Professional Books Ltd., 1976); см., например, United States Department of State Bulletin No. 724, 14 September 1953, экспроприация правительством Гватемалы «Юнайтед фрут компани».

⁷⁰ См. первоначальный доклад Маврикия по статье 40 Международного пакта о гражданских и политических правах, CCPR/C/1/Add.2.

⁷¹ Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, статья 5 d; Конвенция о статусе беженцев, статья 13; Конвенция о статусе апатридов, статья 13.

⁷² Первый протокол к Европейской конвенции о правах человека, статья 1: «Любое физическое или юридическое лицо имеет право на мирное использование своих владений». Европейская конвенция о поселении, статья 4.

⁷³ Например, соглашение между Бахрейном и Кувейтом, предоставляющее взаимные права их соответствующим гражданам на той же основе, что и собственным гражданам в отношении собственности.

⁷⁴ См. также соглашение между Советским Союзом и Швецией относительно компенсации за экспроприированную шведскую частную собственность (1946 год).

⁷⁵ Договор о дружбе и торговле между Соединенными Штатами и Федеративной Республикой Германии, 29 октября 1954 года; см. также Drucker, «Communist Compensation Treaties», I.C.L.Q., 1961, vol. 10 (art. V4).

⁷⁶ Договор между Соединенными Штатами и Ирландией, 1950 год.

⁷⁷ Договоры о поселении и судоходстве, такие как договор, заключенный между Францией и Швецией 16 февраля 1964 года.

⁷⁸ Предусмотрено в статье 19 (9) Европейской социальной хартии при условии соблюдения «правовых рамок».

⁷⁹ Конвенция о статусе беженцев, статья 30; Конвенция о статусе апатридов, статья 30.

вых⁸⁰, в региональных документах⁸¹ и двусторонних соглашениях⁸², они не всегда признаются в национальном законодательстве⁸³. Право покидать любую страну должно включать защиту от репрессий, санкций или наказаний⁸⁴. Право иностранцев покидать любую страну следует ограничивать только в исключительных случаях⁸⁵.

270. С момента подписания в Хельсинки 1 августа 1975 года Заключительного акта Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе⁸⁶ имели место некоторые поездки через границы государствами Восточной и Западной Европы.

271. Согласно конвенциям, заключенным соседними государствами⁸⁷, поощряется свобода передвижения в пределах одного региона. В одном из договоров это предусматривается общим положением, запрещающим дискриминацию по признаку национальности⁸⁸.

272. Позитивным правом можно считать право беженца или другого лица возвращаться в свою страну, включая налагаемые на государство обязательства помогать при расселении⁸⁹.

h) Право на гражданство

Положения международных документов

273. Международными документами предусматривается положение об общем праве детей на приобретение гражданства⁹⁰. Конкретное

⁸⁰ Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 12; Конвенция о статусе беженцев, статья 28, и Конвенция о статусе апатридов, статья 26: «...при условии соблюдения всех правил, обычно применяемых к иностранцам при тех же обстоятельствах».

⁸¹ Статья 48 Договора ЕЭС; Протокол 4 к Европейской конвенции о правах человека, статья 2 (1) и (2); Европейское соглашение о правилах, регулирующих передвижение лиц между государствами — членами Европейского совета.

⁸² Равное с гражданами обращение, например, в соответствии с договором между Филиппинами и Испанией о гражданских правах и консульских прерогативах, подписанный в Маниле 20 мая 1948 года.

⁸³ См. главу V, ниже.

⁸⁴ См. Упсальскую декларацию, принятую 21 июня 1972 года.

⁸⁵ Х. Инглес, *Исследование о дискриминации, касающейся права каждого человека покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 64.XIV.2), стр. 57—58 англ. текста.

⁸⁶ Не является документом, имеющим обязательную юридическую силу, но в «корзине 3» соглашения содержатся программы по развитию признания прав человека и основных свобод.

⁸⁷ Скандинавское соглашение (1954 год); Американская конвенция о правах человека, статья 22; Европейская конвенция о поселении; Европейское соглашение о правилах, регулирующих передвижение лиц между государствами Европейского совета.

⁸⁸ Статья 7 Договора ЕЭС и право на передвижение, предусматриваемое статьями 48 и 52. Национальные правила могут требовать от граждан других государств-членов (как и от всех иностранцев) регистрации в государственных органах, но, если эти правила не накладывают ограничений на свободу передвижения, их применение не является дискриминацией, запрещенной Договором (ст. 7). *Watson and Belmann, Case 118/75.*

⁸⁹ Конвенция ОАЕ, регулирующая специфические аспекты проблем беженцев в Африке (1969 год), статья V (3).

⁹⁰ Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 24 (3).

право на гражданство принимающего государства предоставляется любому лицу, рожденному на его территории, в соответствии со статьей I (1) Конвенции о сокращении безгражданства. Для успешного применения положений Конвенции необходимо соблюдение сложных условий регистрации и других процедурных формальностей⁹¹.

Положения в национальном законодательстве.

274. Иностранец, постоянно проживающий в чужой для него стране, имеет возможность получить гражданство этого государства при определенных условиях, которые неодинаковы во всех государствах, а также в зависимости от осуществления дискреционных полномочий компетентными органами. Ниже приводятся некоторые примеры⁹².

Австрия: Обычное проживание в течение 10 лет без перерыва на территории государства; свобода от некоторых видов судебных осуждений и уголовного преследования; не должно быть никаких местных решений о высылке заявителя; положительное поведение в прошлом, показывающее, что заявитель положительно относится к государству, что он не представляет угрозы для общественного порядка или национальной безопасности.

Барбадос: Соблюдение требований о минимальном возрасте — 18 лет, физическом, психическом и моральном здоровье, периоде проживания, который должен составлять минимум 5 лет. В случае заключения брака с гражданином или усыновления гражданином просьба заявителя также может быть удовлетворена.

Бразилия: Гражданская правоспособность, непрерывное проживание в течение не менее 4 лет, умение читать и писать по-португальски, наличие специальности или дохода, достаточного для содержания заявителя и его семьи, отсутствие обвинений или судимости в Бразилии за умышленные преступления, наказуемые тюремным заключением на срок не менее 1 года, хорошее состояние здоровья.

Греция: Минимальный возраст — 21 год, заявление мэру населенного пункта, в котором заявитель предполагает жить, проживание в течение не менее трех лет (соблюдение этого требования не обязательно, если заявитель родился в государстве), добропорядочное поведение.

Норвегия: Проживание в течение предыдущих семи лет, минимальный возраст — 18 лет, доказательство способности содержать себя и семью, подтверждение хорошего поведения.

Финляндия: Минимальный возраст — 18 лет, проживание и наличие жилья в государстве в течение последних пяти лет; доказательство о ведении заявителем приличного образа жизни, средства к содержанию себя и своей семьи, рассматриваемые как удовлетворительные.

275. Существуют причины отказа в гражданстве, например совершение уголовных преступлений серьезного характера.

276. Произвольное лишение гражданства может запрещаться, а право перемены гражданства может охраняться⁹³, хотя осуществление этих

⁹¹ Соединенное Королевство, подписав Конвенцию в 1961 году, сочло необходимым принять положение о сохранении британского гражданства для угандийцев азиатского происхождения, которые не стали гражданами Уганды. См. *Sharma and Wooldridge, «Some legal questions arising from the expulsion of the Ugandan Asians», I.C.L.Q., vol. 23, part 2 (1974).*

⁹² Ответы правительств на вопрос 6 вопросника (см. приложение IV).

⁹³ Американская конвенция о правах человека, статья 2 (3).

прав связано с серьезными трудностями. Гражданство женщины при вступлении в брак также пользуется защитой как в случае вступления женщины-иностранки в брак с гражданином, так и в случае выхода женщины замуж за иностранца⁹⁴.

5. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРАВА

277. Использование термина «гражданин» позволяет провести разграничение между гражданами и иностранцами и подчеркнуть тот факт, что «на лицо, не являющееся гражданином, соответствующее положение не распространяется. Существует общее согласие в отношении того, что в соответствии с международным обычным правом иностранец может не пользоваться правами, которые являются обычно исключительной привилегией граждан государства»⁹⁵.

278. Аналогичное мнение выражалось в Комиссии по правам человека, большинство членов которой считает, что неотъемлемым правом каждого гражданина является участие в делах своей страны через прямо или косвенно избранных представителей⁹⁶. Отказ иностранцам в праве участвовать в национальных выборах не считается дискриминацией⁹⁷, поскольку на них по-прежнему распространяется личная юрисдикция страны их гражданской принадлежности⁹⁸. Не может быть речи о признании права иностранцев голосовать в стране проживания⁹⁹. В соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах гражданам предоставляется право принимать участие в ведении государственных дел, голосовать и быть избранными на подлинных периодических выборах и допущенными в своей стране к государственной службе (ст. 25). Утверждение, что эти права применяются к гражданам, подразумевает, что эти права не предоставляются иностранцам. Действительно, лица, не являющиеся гражданами, не претендуют на политические права, конкретно предоставляемые гражданам¹⁰⁰. Это мнение подтверждают положения других документов, так же, как практика и законы государств.

а) Право участия в ведении государственных дел

279. Право граждан участвовать путем прямых или косвенных выборов в управлении го-

⁹⁴ Конвенция о гражданстве замужней женщины.

⁹⁵ A.H. Roth, *The Minimum Standard of International Law Applied to Aliens* (Leyden, Sijthoff, 1949), p. 151.

⁹⁶ A/2929, глава VI, пункт 172.

⁹⁷ Отказ в политических правах иностранцам считается «законным различием, которое не представляет собой дискриминацию». (*The Main Types and Causes of Discrimination* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 1949.XIV.3.) См. также Э.Санта Крус, «Исследование о дискриминации, касающейся политических прав» (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 63.XIV.2), стр. 26—27 англ. текста.

⁹⁸ Это мнение поддерживается Чижовым в работе *International Law* (Moscow, Foreign Languages Publishing House), p. 164, в которой он говорит, что «советские граждане, находящиеся за границей, не освобождаются от ответственности перед своим государством».

⁹⁹ E/CN.4/SR.61, p. 15.

¹⁰⁰ Ф. Капоторти, заявление в Третьем комитете Генеральной Ассамблеи, 1963 год, A/C.3/SR.1257.

сударством охраняется международными и региональными документами¹⁰¹.

280. Исходя из принципа, что на иностранцев распространяется личная юрисдикция государства, гражданами которого они являются, а вмешательство иностранца во внутренние дела страны несовместимо с суверенитетом государств, политическая деятельность иностранцев может ограничиваться¹⁰². Позволяющие государствам ограничивать политическую деятельность иностранцев положения в отношении права на свободу ассоциации и мирного собрания содержатся в региональных документах¹⁰³ и национальном законодательстве¹⁰⁴.

б) Право голосовать и быть избранным

281. В соответствии с региональными документами это право остается за гражданами¹⁰⁵. В большинстве национальных законодательств иностранцам не предоставляется право голоса и участия в выборах.

282. Правительства государств-членов, ответившие на вопрос 3.I (iii) вопросника (приложение IV), заявили, что политические права предоставляются только гражданам страны, исключение составляет Соединенное Королевство, в котором право голоса предоставляется гражданам Ирландии, проживающим на соответствующий день в Соединенном Королевстве. Избирательные права не гарантируются иностранцам, проживающим в Советском Союзе, и они не могут быть избраны в советские государственные органы¹⁰⁶. В 1976 году в Швеции иностранцам впервые было предоставлено право голосовать и быть избранными при проведении муниципальных, окружных и церковных выборов. Они должны прожить в Швеции полных три года до этих выборов¹⁰⁷.

в) Доступ к государственной службе

283. В соответствии с международными¹⁰⁸ и региональными конвенциями, а также договорами¹⁰⁹ доступом к гражданской службе, как

¹⁰¹ Например, Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 25; Конвенция о политических правах женщины, преамбула.

¹⁰² Восьмая Международная конференция американских государств, Лима, 1938 год, статья XVIII Лимской декларации.

¹⁰³ Европейская конвенция о правах человека, статья 16.

¹⁰⁴ *Parteiengesetz* 2, 24.7.1967, Федеративная Республика Германии, в соответствии с которым запрещается любая политическая партия, большинство членов которой или ее руководящего органа иностранцы.

¹⁰⁵ Американская конвенция о правах человека, статья 23 (1) b; Европейская конвенция о правах человека, Первый протокол, статья 3, в которой используется неясный термин «народ».

¹⁰⁶ Предоставление политических прав иностранцам создало бы благоприятные условия для подрывной антисоветской деятельности, см. Чижов, *op. cit.*, p. 163.

¹⁰⁷ ССРР/С/1/Add.9, p. 31.

¹⁰⁸ Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 25 (3).

¹⁰⁹ Договор ЕЭС, статья 48 (4). Американская конвенция о правах человека, статья 23 (1) (e).

правило, пользуются граждане страны. Права могут предоставляться по двусторонним соглашениям на взаимной основе гражданам государств-участников в зависимости от проживания в другом государстве¹¹⁰. К должностям, которые могут занимать только граждане страны, относятся должности в совете министров, должности посланников или дипломатов, должности в судах или других административных органах, подчиненных правительству, либо любые должности или посты, избираемые национальным правительством.

В. Права и свободы, имеющие особое значение для иностранцев

1. УБЕЖИЩЕ

284. Право каждого искать и пользоваться в других странах убежищем от преследования признается во Всеобщей декларации прав человека [статья 14(1)]. Еще не имеется обязывающего документа, в соответствии с которым каждому предоставлялось бы право убежища в любой стране, не являющейся его собственной страной, хотя существует положение о защите иностранца от возвращения в его страну, которую он покинул, если его жизни и личной свободе грозит опасность по причине расовой принадлежности, гражданства, общественного положения или политических убеждений¹¹¹. Принципы, касающиеся права убежища, содержатся в Конвенции ОАЕ, регулирующей особые аспекты проблем беженцев в Африке; в Америке Американская конвенция по правам человека содержит юридически обязывающие положения, касающиеся предоставления убежища.

285. Доводы в пользу и против предоставления убежища и принятия юридически обязывающего международного документа выдвигались в течение нескольких лет¹¹². В Международных пактах отсутствуют положения о праве убежища, хотя внутренние законодательства многих государств содержат положения, касающиеся предоставления убежища. В ходе дебатов по данной проблеме во время составления пактов единственным вопросом, в отношении которого все делегаты пришли, по-видимому, к единому мнению, был вопрос о том, что право убежища не следует предоставлять всем желающим получить его¹¹³.

¹¹⁰ Конвенция, заключенная между Португалией и Бразилией 7 сентября 1971 года о равенстве прав и обязанностей граждан обеих стран.

¹¹¹ Конвенция о статусе беженцев, статья 33 (1).

¹¹² Возобновляемые попытки по разработке проекта конвенции о территориальном убежище были поддержаны резолюцией 3272 (XXIX) Генеральной Ассамблеи от 10 декабря 1974 года, в соответствии с которой была создана группа экспертов (см. A/10177, 29 августа 1975 года). В соответствии с резолюцией 3456 (XXX) Генеральной Ассамблеи от 9 декабря 1975 года в январе 1977 года была созвана Конференция уполномоченных представителей для рассмотрения проекта конвенции по данному вопросу (A/CONF.78/C.1/L.104/Add.1).

¹¹³ A/2929, глава VI, пункты 65—69.

2. ВЫСЫЛКА И ДЕПОРТАЦИЯ

286. С 1945 года имели место несколько случаев коллективной и индивидуальной высылки иностранцев, а также депортации. Существовало мнение, что особая высылка по расовым причинам противоречит международному праву, основывающемуся на положениях о правах человека, сформулированных в Уставе Организации Объединенных Наций, Всеобщей декларации и более поздней Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, а также в имеющем обязательную юридическую силу Международном пакте о гражданских и политических правах. В Европейской конвенции о правах человека (четвертый протокол, ст. 4) существует выраженный в прямой форме запрет массовой высылки иностранцев.

287. Иностранцы вообще¹¹⁴ и беженцы в частности¹¹⁵ могут быть высланы из территории, на которой они законно пребывают, лишь во исполнение решения, достигнутого в соответствии с требуемыми законными процедурами. Основания, по которым беженцы могут быть высланы, ограничиваются вопросами государственной безопасности или общественного порядка. Для иностранцев вообще не существует таких обоснованных ограничений для высылки, хотя было предложено, чтобы особые гарантии, предусматривавшиеся для защиты беженцев, распространялись бы на всех иностранцев, которые могут быть высланы. Иностранцу необходима защита от произвольных действий, однако при этом защита одного иностранца от произвольной высылки должна отвечать интересам государства¹¹⁶. В случае, когда затронуты вопросы государственной безопасности и возникает угроза государству, нормам естественного права должны следовать во вторую очередь, и далее считалось, что «когда административные органы государства принимали решение о депортации иностранца по мотивам безопасности, то это являлось актом государства, относящимся к государственной сфере, а не установлением его гражданских прав и обязанностей в соответствии со статьей 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод»¹¹⁷.

288. В случае, если имеет место депортация, существуют два аспекта, по поводу которых государству следует проявить заботу. Во-первых, условия, в которые могут быть помещены депортированные лица, должны соответствовать общепринятым стандартам, и, во-вторых, в стране, в которую направляется депортированное лицо, его жизни или свободе не должна угрожать опасность. Этот принцип невысылки используется в отношении беженцев или лиц, которые ищут убежища¹¹⁸, а не в отношении иностранцев вообще.

¹¹⁴ Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 13.

¹¹⁵ Конвенция о статусе беженцев, статья 32 (2).

¹¹⁶ Sharma and Wooldridge, *op. cit.*, p. 408.

¹¹⁷ См. выступление лорда Деннинга в отношении заявления, сделанного г-ном Аги Европейской комиссии по правам человека в случае *Regina v. Secretary of State for Home Department, ex parte Hosenball* (T.L.R., 29 March 1977).

¹¹⁸ Конвенция о статусе беженцев, статья 33.

3. ЭКСТРАДИЦИЯ

289. В региональных соглашениях¹¹⁹ об экстрадиции иностранцев содержится положение, регулирующее и гарантирующее права предполагаемых правонарушителей. В недавнем прошлом имели место различные случаи, когда отказ государства выдать иностранца требующему государству основывался на защите жизни и свободы личности¹²⁰. Процедуры выдачи могут регулироваться национальным законодательством¹²¹. Растущая угроза терроризма миру во

¹¹⁹ Европейская конвенция об экстрадиции; Скандинавское соглашение.

¹²⁰ *The Times* (Лондон), 19 мая 1975 года, относительно отказа правительства Англии выдать генерала Гована.

¹²¹ Акт 1948 года о беглых правонарушителях регулирует эти процедуры между Соединенным Королевством и другими государствами — членами Британского содружества.

всем мире побуждает некоторые государства принять меры по внесению добавлений, а там, где это возможно, по изменению уже существующих соглашений об экстрадиции и взаимном сотрудничестве. В экстрадиции отказывалось даже тогда, когда речь шла о потере жизни на основаниях «политического преступления», хотя до настоящего времени не было дано юридического определения этому термину. Европейская конвенция о ликвидации терроризма вместе с дополнительным протоколом к Европейской конвенции об экстрадиции должна восполнить этот пробел таким образом, чтобы отдельные особые виды правонарушений не рассматривались бы как политические. Особо подчеркивалось, что условия новой конвенции не находятся в противоречии с международными или конституционными принципами, регулирующими право поиска убежища.

V. ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В ОТНОШЕНИИ ИНОСТРАНЦЕВ

290. Принципы, установленные современными международными документами в области прав человека, обуславливаются: i) правом частичной отмены прав государствами-участниками, согласно положениям соответствующего документа¹; ii) оговорками, которые могут быть сделаны при сдаче на хранение документа о ратификации или присоединении к соответствующему органу; iii) общим положением документа, предоставляющего возможность государству-участнику устанавливать ограничения на определяемых законом основаниях; iv) ограничениями, содержащимися в основных положениях документа.

291. Таким ограничениям могут подвергаться права и свободы человека в отношении любого индивидуума, на которого распространяется юрисдикция государства (например, в результате приостановления действия конституции). Государство может вводить определенные ограничения на права иностранцев в случае чрезвычайного положения или в интересах национальной безопасности и тем не менее действовать в соответствии с положениями обязательств, взятых им по существующим документам о правах человека, которые оно может подписать.

292. Общий принцип универсальности прав человека и основных свобод, которые зиждаются на свойственном человеку достоинстве и признаются в международных документах, может не только полностью игнорироваться государствами, но и не признаваться национальным законодательством, в котором могут также содержаться меры, не обеспечивающие гарантии защиты прав человека лицам, проживающим на территориях, на которые распространяется их юрисдикция.

293. Иностранцем считается лицо, которое наиболее часто по времени и месту выделяется отличительными признаками от окружающих.

1. ОГОВОРКИ²

294. В Международных пактах нет положений об оговорках, но это упущение не препятствовало государствам делать оговорки при сдаче документа о присоединении на хранение Генераль-

¹ См. Э. Даес, «Обязанности человека перед обществом и ограничения прав и свобод человека в соответствии со статьей 29 Всеобщей декларации прав человека» (E/CN.4/Sub.2/L.627; E/CN.4/Sub.2/L.642 и Add.1—5). В связи с важным исследованием, проведенным г-жой Даес, Докладчик считает необходимым ограничить эту главу вопросами, относящимися сугубо к существующей национальной практике и законодательным мерам.

² См. «Оговорки, заявления, уведомления и сообщения, касающиеся Международного пакта о гражданских и политических правах и относящегося к нему Факультативного протокола» (CCPR/C/2, 14 февраля 1977 года).

ному секретарю Организации Объединенных Наций. Оговорки могут носить общий или конкретный характер. Они могут делаться государством в связи с существующими экономическими и социальными условиями и, следовательно, из-за невозможности в течение какого-то времени выполнить определенные обязательства. Таким образом, они применяются ко всем лицам³. Они могут также относиться к определенным положениям, которые в силу государственной политики или национальной безопасности затрагивают права иностранцев⁴.

2. ОГРАНИЧЕНИЯ

295. Некоторые важные положения Международного пакта о гражданских и политических правах могут подвергаться частичным ограничениям в силу определенных причин. Права на публичное разбирательство [ст. 14 (1)], свободу выражения [ст. 19 (3)], свободу проведения мирных собраний (ст. 21), свободу ассоциации [ст. 22 (2)], свободу исповедовать религию или убеждения [ст. 18 (3)] подлежат лишь ограничениям, устанавливаемым законом и необходимым для охраны национальной безопасности, общественного здоровья и морали или для защиты прав и свобод других лиц.

296. Положения Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах могут подвергаться ограничениям, которые определяются законом, и только постольку, поскольку это совместимо с природой указанных прав и исключительно с целью способствовать общему благосостоянию в демократическом обществе (ст. 4).

297. Определяемые этим Пактом права должны достигаться постепенно и поэтому не являются действующими в настоящее время, но Пакт и конвенции МОТ в целом содержат положения о разработке национальной политики, которая охватит всех лиц, проживающих на территории.

3. ЧАСТИЧНАЯ ОТМЕНА⁵

298. Любая частичная отмена положений государствам должна соответствовать положениям международного права. В отношении иностранцев должен соблюдаться и выполняться минимальный уровень правового обращения, при-

³ Мадагаскар, оговорка в отношении статьи 13 (2) Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.

⁴ Соединенное Королевство, оговорка в отношении статьи 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.

⁵ См. приложение III.

наваемого положением обычного международного права⁶.

299. Положения международных документов о правах человека не запрещают каких-либо различий по причине гражданства, но осуществление таких различий возможно только при соблюдении вышеупомянутых условий. В то время как некоторые специфические гражданские и политические права защищены от каких-либо отступлений⁷, государства могут при чрезвычайных обстоятельствах принимать меры в отступление от их обязательств по Международному пакту о гражданских и политических правах. Различия по причине гражданства не запрещаются явным образом⁸, хотя статья 4 Пакта обуславливает, что такие отступления должны ограничиваться требованиями данной ситуации и согласовываться с другими обязательствами по международному праву.

4. РАЗЛИЧИЯ И ДИСКРИМИНАЦИЯ

300. Различие между гражданами и иностранцами допустимо либо вследствие того, что термин «гражданин» был опущен при перечислении, содержащемся в положениях о «недискриминации», либо потому, что может существовать конкретное положение, допускающее дискриминацию на том основании, что лицо не является гражданином⁹.

301. В своих конституциях государства могут признавать положения Всеобщей декларации прав человека и одновременно с таким признанием и поддержкой путем национальных законов и процедурных мер вводить ограничения прав личности вообще и иностранца в частности.

302. Ответы правительств государств-членов на вопросник (приложение IV) содержали следующую информацию относительно ограничений, которые могут налагаться в соответствии с внутренними законами о правах иностранцев.

а) Занятость

303. Работодателям может быть установлена квота найма иностранцев¹⁰. Некоторыми видами деятельности, такими как торговля оружием, владение частным сыскным агентством¹¹, газетное дело¹², адвокатура, работа в нотариальных конторах или страховых компаниях¹³, могут заниматься лишь граждане страны.

304. Одни иностранцы должны иметь разрешение на получение работы, а другие могут пользоваться мерами защиты по двусторонним или

многосторонним соглашениям¹⁴. Особые правила могут применяться к иностранцу, желающему открыть дело¹⁵. Почти всегда к государственной службе привлекаются граждане страны¹⁶, но в исключительных случаях на взаимной основе выполнение ее может быть разрешено гражданам государства, с которым заключено двустороннее соглашение. В соответствии с договорами о поселении равенство правового положения может обеспечиваться гражданам ратифицирующих государств¹⁷.

б) Социальные права и привилегии

305. Как правило, эти права сохраняются за теми иностранцами, которые являются гражданами государств, на взаимной основе ратифицировавших конвенции о социальном обеспечении¹⁸. Право на получение основной пенсии по старости может предоставляться в основном гражданам страны и некоторым иностранцам, которые являются гражданами государства — участника взаимного соглашения, или тем, кто проживал на территории страны в течение какого-либо минимального периода времени¹⁹.

в) Культурные права

306. Из-за высоких расходов на образование делаются оговорки в отношении положения об обязательном и бесплатном начальном образовании²⁰. Что касается высшего образования, то могут устанавливаться ограничения, связанные с продолжительностью проживания в стране²¹.

г) Гражданские права

307. Право иностранцев на приобретение недвижимости может ограничиваться²², или такое приобретение собственности может зависеть от принципа взаимности двусторонних соглашений²³. Может запрещаться приобретение собственности иностранцами в определенных районах страны, в частности в пограничных районах, по причине национальной безопасности и в интересах обороны²³. Некоторые виды собственности могут принадлежать только гражданам страны²⁴.

308. Доступ в суды может обеспечиваться только при соблюдении условий о предварительном взносе для оплаты расходов либо предоставляться лишь тем иностранцам, на которых распространяется положение соглашений о предоставлении прав на взаимной основе. Не во всех случаях

⁶ Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 4. См. пункты 284—289, выше.

⁷ Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 4(2).

⁸ Статья 4(1).

⁹ Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, статья 1(3).

¹⁰ Мадагаскар.

¹¹ Нигер.

¹² Бразилия.

¹³ Турция.

¹⁴ Федеративная Республика Германии.

¹⁵ Швеция.

¹⁶ См. пункт 283, выше.

¹⁷ Например, Конвенция, заключенная между Мадагаскаром и Францией.

¹⁸ Швеция.

¹⁹ Норвегия.

²⁰ Мадагаскар.

²¹ Федеративная Республика Германии.

²² Швеция.

²³ Бахрейн.

²⁴ Греция, а также Барбадос и Бразилия, где иностранцам запрещается владеть судами, плавающими под национальным флагом.

юридическая помощь предоставляется иностранцам, в то время как в аналогичных обстоятельствах она может оказываться гражданам страны. Однако она может предоставляться на взаимной основе в соответствии с двусторонними соглашениями. Компенсация в соответствии с Актом об официальной ответственности, также может быть получена лишь на основе взаимности ²⁵.

309. Государство имеет суверенное право решать въезд на свою территорию любому лицу, не являющемуся ее гражданином. В равной степени оно правомочно отказывать во въезде любому лицу, не являющемуся гражданином страны, и в данном случае не существует основного права «иммиграции». В результате этого право на трудоустройство зачастую зависит от получения предварительного разрешения на въезд в соответствующее государство, что зависит от возможности обеспечения занятости и существующего экономического положения. Внутри региона свобода передвижения между государствами, ратифицирующими конвенцию о поселении ²⁶ или многосторонний договор ²⁷, может обеспечиваться гражданам этих государств. В рамках девяти государств — членов Европейского сообщества не должно быть дискриминации по причине национальной принадлежности ²⁸ при применении и осуществлении положений Договора, которым предусматривается право на свободу передвижения между государствами-членами трудящихся и лиц, работающих не по найму ²⁹.

310. Свобода передвижения внутри государства может предоставляться иностранцу, пользующемуся действующим разрешением на проживание, включая или исключая район ограничения ³⁰. В некоторых государствах введены особые формальности, такие как регистрация, уведомление о месте жительства, заявление о смене адреса; кроме того некоторые районы могут быть закрыты для иностранцев в интересах обороны и национальной безопасности. На беженцев и апатридов могут распространяться положения, аналогичные тем, которые, как правило, регулируют свободу передвижения иностранцев ³¹.

е) Политические права ³²

311. Каждое государство предоставляет эти права своим гражданам, исключение составляет Соединенное Королевство, которое предоставляет право участия в голосовании гражданам Ирландской Республики, если они проживают на территории в соответствующий момент. Огра-

ничениям могут подвергаться права иностранцев на свободу выражения, ассоциации и мирных собраний ³³.

312. До сих пор рассматривались лишь те ограничения, которые могут применяться государствами в отношении прав и свобод иностранцев. Существуют также предусматриваемые правом и договорами ограничения, налагаемые на государства в их отношениях с иностранцами. Во-первых, в обычном международном праве существует правило уважения государством определенного минимального уровня правового положения иностранцев, независимо от правового положения, которое они могут обеспечивать своим гражданам. Во-вторых, положениями международных документов предусматриваются особые причины, в силу которых ограничениям может подвергаться любое лицо.

313. Европейская конвенция о правах человека предусматривает налагаемые на государства обязательства по установлению пределов применения любых ограничений для осуществления целей, предусматриваемых в Конвенции, что препятствует таким образом произвольным мерам государственных властей.

314. В-третьих, закон ³⁴ должен определять основания, на которых государство может принять меры в рамках своей государственной политики. В соответствии с решением Трибунала Европейского сообщества депортация гражданина государства — члена ЕЭС из другого государства-члена возможна только в силу причин, относящихся к области государственной политики или государственной безопасности и основывающихся на собственном поведении соответствующего лица ³⁵. В целях защиты интересов государственной политики, здравоохранения и государственной безопасности могут существовать исключения в отношении права свободы передвижения. Наложение ограничений на осуществление этого права может быть обусловлено наличием достаточных оправдывающих обстоятельств ³⁶. Если в качестве оправдания отказа в просьбе трудящегося о свободном передвижении выдвигаются основания государственной политики, должна быть дана точная мотивировка. В соответствии с этим решением недопустима депортация гражданина другого государства — члена ЕЭС с целью запугивания других иностранцев, так как она не связана с поведением только соответствующей личности; основанием для депортации не может также служить прошлая судимость за уголовные преступления ³⁷. Это ограничение в отношении государств, выдвигающих причины в защиту своей государственной политики, имеет целью запретить любые массовые выселки.

²⁵ Австрия.

²⁶ Ратифицирующие государства — члены Европейского совета и участники Европейской конвенции о поселении, участниками которой не могут быть государства, не являющиеся членами Европейского совета.

²⁷ Договор ЕЭС.

²⁸ Статья 7 Договора ЕЭС.

²⁹ Статьи 48 и 52 Договора ЕЭС.

³⁰ «Нормы Организации Объединенных Наций, касающиеся взаимосвязи между правами человека и миграцией (E/CONF.60/SYM.IV/3/Add.2), стр. 5; см. также ССРР/C/1/Add.2, стр. 16 и ССРР/C/1/Add.9, стр. 12.

³¹ Конвенция, касающаяся статуса беженцев, статья 26; Конвенция, касающаяся статуса апатридов, статья 26.

³² См. также пункты 307—310, выше.

³³ Европейская конвенция о правах человека, статья 16.

³⁴ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, статьи 4 и 8; Международный пакт о гражданских и политических правах, статьи 4, 12, 14, 18, 19, 21 и 22; Европейская конвенция о правах человека, статьи 8, 9, 10, 11, 15, 16, 17.

³⁵ Дело Ван Дайна (41/74).

³⁶ Дело Ройера (48/75).

³⁷ Дело Бонсиньоре.

315. Ограничения права государства высылать иностранца содержатся в Международном пакте о гражданских и политических правах, а массовая высылка иностранцев полностью запрещена в четвертом Протоколе к Европейской конвенции о правах человека (ст. 4) и в Американской конвенции [ст. 22 (9)].

316. Положения, запрещающие произвольную высылку беженцев и апатридов, содержатся в соответствующих конвенциях (ст. 31 и 32, соответственно), а в Конвенции о статусе беженцев совершенно четко запрещается их высылка или принудительное возвращение на границу или

территорию страны, где их жизни или свободе угрожает опасность [ст. 33 (1)].

317. Аналогичные положения содержатся в Конвенции ОАЕ о специфических аспектах проблем беженцев в Африке [ст. II (3)].

318. Высылка иностранцев (или граждан), составляющих одну этническую или расовую группу, противоречит положениям международных документов³⁸.

³⁸ Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, статья 4.

VI. ОБЯЗАННОСТИ ИНОСТРАНЦЕВ

319. Согласно положениям Всеобщей декларации прав человека каждый человек имеет обязанности перед обществом, в котором он живет и в котором только и возможно свободное и полное развитие его личности (ст. 29). Эта формулировка предполагает, что человек является членом общества и в этом обществе в качестве такового он несет обязанности перед другими людьми, а для того, чтобы его права и свободы уважались, он сам должен уважать права и свободы других.

320. В ходе обсуждений в Третьем комитете положений статьи 29 всеми признавалось, что каждое право влечет за собой соответствующие обязанности и что права и обязанности взаимосвязаны¹. Эта идея повторяется в преамбуле каждого Международного пакта. Государства-участники, принимая во внимание, «что каждый отдельный человек имеет обязанности в отношении других людей и того коллектива, к которому он принадлежит», должны добиваться поощрения и соблюдения прав, признаваемых в настоящем Пакте.

321. Взаимосвязь прав и обязанностей до некоторой степени влияет на признание прав иностранцев.

¹ А/2929, глава III, пункты 12—14.

Обязанность гражданина устанавливается связью национальной принадлежности и признанием гражданской обязанности перед своим государством. Отсутствие связи национальной принадлежности вовсе не означает, что иностранец не несет обязанностей перед государством, в котором он проживает. Конвенции о статусе беженцев и Конвенции о статусе апатридов (ст. 2) признают, что у каждого беженца, а также апатрида существуют следующие общие обязательства: «У каждого беженца/апатрида существуют обязательства в отношении страны, в которой он находится, в силу которых, в частности, он должен подчиняться законам и постановлениям, а также мерам, принимаемым для поддержания общественного порядка».

322. Пристрастное или предосудительное поведение иностранца может привести к введению государством ограничений или отказу ему в защите. Чтобы иностранец мог обращаться к государству проживания с просьбой о защите, он должен соблюдать закон этого государства, воздерживаться от вмешательства в политические дела государства и способствовать в качестве члена общества развитию и прогрессу всей страны, в которой он добровольно решил жить.

VII. МЕТОДЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И САТИСФАКЦИЯ ИЛИ СРЕДСТВО ЗАЩИТЫ ПРАВА

323. Эффективная защита прав и свобод человека зависит от механизма, которым располагает личность для сатисфакции в случае нарушения одного из его прав. До сих пор иностранец находился в более благоприятном положении, чем гражданин. В то время как граждане, используя все местные средства защиты прав, лишены возможности применения других мер, иностранцы имели и по-прежнему имеют возможность получить дипломатическую защиту государства своей гражданской принадлежностью¹. Чтобы добиться исправления нарушений прав любого из своих граждан, государство может использовать любые мирные средства для урегулирования спора, включая вмешательство с целью примирения, добрые услуги, переговоры или процедуры примирения². Создание международного или регионального механизма пойдет на пользу не только иностранцам, но и гражданам, чьи права были нарушены их государствами.

324. Дипломатическая защита, предоставляемая иностранцу государством его гражданской принадлежности, осуществляется по усмотрению государства. Обязанности государства и его ответственность по отношению к иностранцам в случае ущерба до сих пор не были точно определены³. Если сатисфакция, возмещение или компенсация не были обеспечены национальными судами государства проживания, иностранец может использовать возможность получения сатисфакции через один из органов, учрежденных в соответствии с принятыми после войны документами о правах человека, или положиться на условия договора между государством проживания и государством своей гражданской принадлежности по урегулированию споров.

325. Беженцы и апатриды пользуются в стране обычного проживания равным с гражданами положением в вопросах, связанных с правом обращаться в суд⁴. Равное обращение не всегда достаточно, и эти положения обязательны только для соответствующих государств — участников Конвенции. Беженцы и апатриды находятся в худшем по сравнению с другими иностранцами положении, так как не могут рассчитывать на дипломатическую защиту ни одного из государств.

326. Одним из условий, предшествующих направлению заявления любому международному или региональному органу в отношении нарушения прав человека, является необходимость предпринять все усилия для получения сатисфакции через местные суды⁵.

A. Международный механизм

1. ДИСКРИМИНАЦИЯ

327. В Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации предусматривается положение об учреждении комитета в составе 18 членов, избираемых государствами-участниками из числа своих граждан (ст. 8).

328. Положения Конвенции не распространяются на случаи исключений, ограничений или предоставления государством преимущественных прав гражданам и иностранцам, но иностранец может направлять сообщения о нарушении прав вследствие несправедливого разграничения между его согражданами и членами другой национальной группы. Кроме того, иностранец может заявлять о нарушениях по расовому признаку независимо от национальности. Заявление о нарушении может выдвигаться только против государства, признавшего компетенцию комитета принимать сообщения от отдельных лиц (ст. 14).

2. НАРУШЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВ

329. В недавно вступившем в силу Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах не предусмотрено положения об осуществлении отдельными лицами прав, которые должны достигаться постепенно. Ратифицирующие государства ответственны за предоставление отчетов за двухгодичные периоды с указанием факторов и трудностей при выполнении их обязательств в соответствии с Пактом [ст. 17 (2)]⁶.

330. В соответствии со статьей 24 устава МОТ члены промышленных ассоциаций предпринимателей и трудящихся могут представлять сообщения Международному бюро труда о несоблюдении каким-либо государством положений конвенции, которую оно ратифицировало. Далее, в соответствии со статьей 24 устава, сообщения могут

¹ См. главу II, раздел С, выше.

² P. Weis, «Diplomatic protection of nationals and international protection of human rights», *Revue des droits de l'homme-Human Rights Journal*, 1971, Nos. 2—3, p. 645.

³ F. Garcia Amador, *Recent Codification of the Law of State Responsibility for Injuries to Aliens* (Dobbs Ferry, N.Y., Oceana Publications, 1974), p. 17.

⁴ Конвенция о статусе беженцев, статья 16; Конвенция о статусе апатридов, статья 16.

⁵ Например, статья 5 Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах.

⁶ Резолюция 1988 (LX) Экономического и Социального Совета от 11 мая 1976 года, устанавливающая процедуры по выполнению положений Пакта.

быть представлены государством — членом организации против другого государства в связи с недостаточным соблюдением конвенции, ратифицированной обоими государствами без ущерба для государства-истца или для любого из его граждан. Этой процедурой может также пользоваться Административный совет МОТ по собственной инициативе или же по просьбе делегата Генеральной конференции.

331. Комитет по свободе ассоциации при Административном совете МОТ⁷ принимает жалобы, касающиеся невыполнения прав профсоюзов. Эти жалобы могут исходить от правительств или от организаций предпринимателей или трудящихся. В последнем случае жалоба принимается, только если она исходит от непосредственно ее касающейся национальной организации, от международной организации, имеющей консультативный статус при МОТ, или же от другой международной организации, когда жалоба касается дел, непосредственно затрагивающих какую-либо к ней присоединенную организацию. Даже в том случае, когда какое-либо государство и не ратифицировало Конвенцию о свободе ассоциации, достаточно ему быть государством — членом МОТ, чтобы подать жалобу в отношении другого государства-члена. Комитет компетентен рассматривать дела, связанные с национальным законодательством, касающимся иностранцев, только в том случае, если они непосредственно затрагивают права профсоюзов⁸.

332. Принцип взаимности и, следовательно, применимости только к гражданам договаривающихся сторон распространяется на Конвенцию МОТ 1962 года (№ 118) о равноправии в области социального обеспечения.

3. НАРУШЕНИЕ ГРАЖДАНСКИХ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВ

333. Был учрежден Комитет по правам человека, состоящий из 18 членов, уполномоченный, в частности, получать отчеты от государств-членов о мерах, касающихся осуществления прав в соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах, а также получать и рассматривать сообщения о том, что государство-член направляет жалобу на другое государство, не выполнившее своих обязательств по Пакту⁹. Лицо имеет право направлять сообщение лишь в случае, если государство-участник, против которого выдвигается жалоба, ратифицировало Факультативный протокол к Пакту.

334. Если нарушенные права иностранцев признаются Пактом и условия допустимости соблюдены, этот механизм можно использовать для защиты прав любого подателя жалобы, незави-

симо от национальности, на которого распространяется юрисдикция государства-участника. Такая процедура не препятствует использованию государствами-участниками других форм урегулирования споров в соответствии с иными общими или специальными соглашениями (ст. 44)¹⁰.

335. Предварительные условия направления индивидуумом Комитету по правам человека¹¹ заявления относительно средств судебной защиты от нарушения его прав включают следующее:

- i) должны быть использованы все имеющиеся в стране средства судебной защиты;
- ii) не должно быть злоупотребления правом представления;
- iii) заявление не должно быть анонимным;
- iv) один и тот же вопрос не должен рассматриваться в соответствии с другой процедурой международного разбирательства;
- v) государство, против которого направляется жалоба, должно быть участником и Пакта, и Факультативного протокола.

336. Вопрос о праве возбуждать дело в Комитете по правам человека обсуждался в ходе дискуссий о юрисдикции Комитета. Без обеспечения права личности на петицию интересы иностранцев вряд ли вообще будут охраняться. Государства будут негативно относиться к жалобе по вопросам, не имеющим отношения к их гражданам¹².

337. Право представлять сообщение в соответствии с процедурой, предусмотренной в резолюциях Экономического и Социального Совета 1235 (LXII) от 6 июня 1967 года и 1503 (XLVIII) от 27 мая 1975 года, обусловливается обязательным рассмотрением фактов систематического и серьезного нарушения, что предполагает отказ в правах в течение длительного периода значительному числу лиц. Это предварительное условие является серьезным препятствием для осуществления возможности любого индивидуума, чьи личные права серьезно нарушались, добиваться восстановления своих прав в соответствии с положениями резолюции 1503 (XLVIII).

338. Сообщения изучаются рабочей группой Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств. Эти сообщения, которые, по мнению большинства членов группы, свидетельствуют о полностью подтверждаемых фактах грубых нарушений прав человека, направляются рабочей группой Подкомиссии. Затем сообщения обсуждаются в Подкомиссии, которая, в свою очередь, может большинством голосов решить передать конкретные ситуации, выявленные в соответствующих странах, на рассмотрение Ко-

⁷ Создан Административным советом на его 117-й сессии.

⁸ *Freedom of Association-Digest of Decisions of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, 2nd (revised) ed. (Geneva, ILO, 1976).

⁹ Такие сообщения могут направляться лишь теми государствами-членами, которые представили соответствующие заявления в соответствии со статьей 41.

¹⁰ Описание процедуры в соответствии с Пактом и Факультативным протоколом см. Capotorti, «International measures of implementation», in *Nobel Symposium: International Protection of Human Rights* (Almqvist and Wiksells, 1968).

¹¹ Факультативный протокол, статьи 1—5.

¹² A/2929, глава VII, пункты 70—73.

миссии по правам человека. Ни один из этих органов не является судебным или квази-судебным, а сама продолжительность периодов между сессиями не служит препятствием для восстановления справедливости в отношении любого лица в установленный период времени. Однако этот международный механизм остается пока единственным универсальным средством, которое может до некоторой степени помочь защите прав человека.

4. РАБСТВО

339. В 1966 году Экономический и Социальный Совет в своей резолюции 1126 (XLI) от 26 июля 1966 года с признательностью отметил доклад по вопросу о рабстве, подготовленный по его просьбе г-ном Мохаммедом Авадом¹³, и просил Комиссию по правам человека представить Совету конкретные предложения об эффективных и немедленных мерах, которые Организация Объединенных Наций могла бы принять, чтобы положить конец рабству во всех его формах и проявлениях. В следующем году Комиссия по правам человека в резолюции 13 (XXIII) от 21 марта 1967 года обратилась с просьбой к Подкомиссии регулярно рассматривать вопрос о рабстве во всех его формах, включая аналогичную рабству практику апартеида и колониализма, и представлять Комиссии свои рекомендации о мерах, которые должны помочь Организации Объединенных Наций и государствам-членам в решении этого вопроса. По рекомендации Подкомиссии, изложенной в ее резолюции 7 (XXVI) от 19 сентября 1973 года¹⁴, Экономический и Социальный Совет решением 17 (LVI) от 17 мая 1974 года уполномочил Подкомиссию рассмотреть проблемы в области рабства и работорговли во всех их формах и проявлениях, включая аналогичную рабству практику апартеида и колониализма, торговлю людьми и эксплуатацию проституции других. Рабочая группа может получать информацию по этим вопросам от отдельных лиц. Последних просят (в пункте 4) представлять рабочей группе достоверную информацию.

340. Это представляет шаг вперед в той области, в которой эффективно рассмотрению существующих проблем до некоторой степени препятствовала трудность получения сведений от пострадавших лиц, хотя неправительственные организации с консультативным статусом, в частности Общество борьбы с рабством, ежегодно представляли сведения о фактах грубых нарушений. Новый элемент права личности представлять информацию должен по меньшей мере быть средством привлечения внимания Организации Объединенных Наций к продолжающимся нарушениям прав тех, кто по характеру преступления являются иностранцами и не имеют возможности или надежды получить согласие правительства государства проживания предоставить защиту или предпринять эффективные меры по ликвидации нарушений человеческих прав.

¹³ Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 67.XIV.2.

¹⁴ E/CN.4/1128, часть В.

В. Региональный механизм защиты прав человека

1. ЕВРОПЕЙСКАЯ КОНВЕНЦИЯ О ПРАВАХ ЧЕЛОВЕКА

341. Любое лицо, включая иностранца, проживающее на территории, на которую распространяются юрисдикции договаривающихся государств — участников Конвенции, пользуется защитой в соответствии с положениями Европейской конвенции. Чтобы пользоваться предоставляемыми мерами, индивидуум необязательно должен быть гражданином одного из договаривающихся государств. Соблюдение обязательств по Конвенции обеспечивается созданием Европейской комиссии по правам человека и Европейского суда по правам человека.

Европейская комиссия по правам человека

342. Если договаривающаяся сторона, в отношении которой представляется жалоба, заявила о признании полномочий Комиссии в получении петиций от частных лиц (ст. 25), любое лицо может направлять петицию на имя Генерального секретаря Европейского совета с изложением жалобы на нарушение государством проживания его прав, предусматриваемых в Конвенции. Необходимо также соблюдение следующих условий: должны быть предприняты все усилия для восстановления прав соответствующей страной через местные суды или путем других мер; с момента принятия окончательного решения такими местными судами должен пройти срок не более шести месяцев (ст. 26); нарушение должно быть совершено государственным органом.

343. Европейская комиссия установила принципы ответственности государства в отношении предоставления средств сатисфакции при нарушении прав личности. Норма, требующая применения внутренних мер сатисфакции в качестве условия представления международной жалобы, основывается на принципе, согласно которому выступающее в качестве ответчика государство прежде всего должно иметь возможность собственными средствами и в рамках внутренней юридической системы обеспечить сатисфакцию за ущерб, причиненный личности¹⁵.

Европейский суд по правам человека

344. После вынесения решения о приемлемости петиции Европейская комиссия должна принять меры по обеспечению урегулирования конфликта на дружеской основе. Если Комиссия не добьется урегулирования дела на дружеской основе, оно может быть передано Суду при условии, что соответствующие договаривающиеся стороны согласны воспользоваться возможностью передачи дела на рассмотрение Суда (ст. 46). Помимо Комиссии договаривающиеся стороны также могут передать дело Суду. Отдельные лица не могут быть стороной в деле, хотя оно, возможно, и

¹⁵ Дело Интерхэндел, *I.C.J. Reports, 1959, p. 27.*

возникло в результате представления петиции от частных лиц.

345. Недавние события показали, что истец может присутствовать в личном качестве для оказания помощи Комиссии в решении вопроса о представлении дела Суду¹⁶ и в этом случае он может участвовать в судебном процессе. Начало судебного процесса индивидуумом может привести к осуждению государства, нарушающего права, принятию обязывающего Комитет министров решения или постановления Суда.

346. Одна из договаривающихся сторон может направлять Комиссии и Суду дело о возможных нарушениях прав любого лица, проживающего в одном из договаривающихся государств, при условии признания государством, на действия которого представляется жалоба, юрисдикции Суда (ст. 48).

2. ДОГОВОРЫ ЕВРОПЕЙСКИХ СООБЩЕСТВ

347. Европейский суд, созданный согласно положениям договоров Европейских сообществ, может действовать только в рамках полномочий, определенных ему конкретными положениями договора или последующим соглашением, участниками которого являются все государства-члены.

348. Тем не менее Суд разработал определенные принципы и методы в рамках положений договоров по обеспечению большей защиты лиц и содействовал дальнейшей юридической защите основных прав человека. Суд подтвердил, что «соблюдение основных прав является неотъемлемой частью общих принципов права, уважение которого он обеспечивает. Необходимо выяснить, нарушило ли данное постановление Сообщества какие-либо основные права, соблюдение которых должно обеспечиваться юридическим порядком Сообщества»¹⁷. Юрисдикция Суда распространяется на законодательные и административные акты институтов Сообщества, включая положения о персонале, установленные Комиссией.

349. Возникло важное прецедентное право относительно толкования положений о пенсиях и других пособиях по социальному обеспечению, предоставляемых трудящимся-мигрантам, которые являются гражданами одного из государств-членов, работающими в другом государстве-члене. Хотя прецедентное право охватывало в основном права лиц, являющихся гражданами государств — членов Европейского сообщества, Суд также пользуется юрисдикцией в любом споре между Сообществом и его служащими в пределах и в соответствии с условиями, которые определены положениями о персонале или условиями найма (ст. 179).

350. Гражданин одного из девяти государств — членов Европейского сообщества может обратиться к Европейскому суду с просьбой о вынесении постановления относительно толкования

действующего положения о социальном обеспечении. Недавно принятое постановление касалось применимости в национальном законодательстве статьи 119, предусматривающей выполнение положения о равной оплате мужчин и женщин. Это постановление затрагивает права всех лиц, а не только граждан стран — членов Сообщества.

3. МЕЖАМЕРИКАНСКАЯ КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

351. В соответствии с положениями своего статута и правилами Комиссия может получать частные заявления с жалобой на нарушение прав человека в подписавшихся американских государствах. Сообщение считается неприемлемым, если оно анонимно, не соответствует положениям Статута, если оно неуместно или по существу идентично другому сообщению. Полномочия Комиссии ограничиваются направлением дела соответствующему государству и представлением рекомендации этому государству в отношении принятия соответствующих мер по обеспечению соблюдения нарушенных прав. Доклады могут публиковаться (Статут, ст. 9 с).

С. Положения договоров по урегулированию споров на взаимной основе

352. Многочисленные двусторонние договоры, посвященные таким социальным или гуманитарным вопросам, как защита пограничных рабочих, свобода передвижения граждан обоих государств-участников, мероприятия по социальному обеспечению, обмен рабочей силой или право занимать должности, обычно предоставляемые гражданам (как правило, это договоры о поселении и дружбе или договоры относительно пособий по социальному обеспечению), содержат положения об урегулировании споров между государствами-участниками, затрагивающих права их граждан. В случае заключения соглашений о поселении споры регулируются посредством дипломатических переговоров. Если последние не приводят к решению, допускается обращение за помощью к смешанному консультативному комитету, который уполномочен применять положения договора, или к совместной согласительной комиссии, затем арбитражной комиссией, которой предоставляется право выносить окончательные и обязывающие решения¹⁸. В некоторых случаях, при невозможности назначить членов арбитражного суда, допускается обращение к Председателю Международного Суда.

Претензии относительно собственности

353. Заявления о возмещении путем выплаты компенсации при утрате прав на собственность могут подаваться различными путями в соответствии с положениями некоторых двусторонних договоров. Может быть определен основной принцип, согласована общая сумма или может быть

¹⁶ Дело Лолесс.

¹⁷ Дело Нольда (Дело 4/73).

¹⁸ См. *Survey of Treaty Provisions for the Pacific Settlement of International Disputes, 1949—1962* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 66.V.5).

достигнуто соглашение относительно индивидуального рассмотрения дел¹⁹. В качестве альтернативы установленная сумма выплачивается государству-истцу для распределения среди заинтересованных сторон или по условиям соглашения может создаваться комиссия для рассмотрения совместных заявлений²⁰.

Д. Национальные суды

354. Индивидуум должен стремиться применить национальные средства защиты до использования любого регионального или международного механизма. Ответы правительства на вопросы 3.Iv, 3.IIvi, 3.IIIvii и 3.IVv вопросника (приложение IV) подтвердили, что в целом иностранцы пользуются одинаковыми с гражданами правами и правовым положением при рассмотрении их дел национальными судами и трибуналами. Одно правительство сообщило, что иностранцам может быть адресована просьба внести залог для оплаты расходов по судопроизводству.

355. Национальные суды государств — членов Европейского совета в соответствии с условиями Европейской конвенции обязаны гарантировать равную защиту всем лицам, проживающим на территории, на которую распространяется их юрисдикция, независимо от национальности или гражданского статуса²¹. Национальные суды государств — членов Европейского сообщества обязаны также защищать права лиц, предоставляемые им согласно статьям о непосредственном применении в соответствии с Договором ЕЭС²².

Е. Защита истца и помощь при подаче жалобы

356. Лица, которые по представлении своего дела на рассмотрение Европейской комиссии по правам человека могут быть вызваны в Страсбург, место заседаний Комиссии, пользуются защитой в соответствии с Соглашением относительно лиц, участвующих в разбирательствах Европейской комиссии и Суда по правам человека²³.

357. Свобода передвижения и транзита для участия в заседаниях Комиссии гарантируется. Иностранец пользуется особой защитой, и ему предоставляется абсолютное право возвращения в страну, из которой он прибыл, если он не опаздывает при возвращении [ст. 4(3)]. Допустимы определенные ограничения, например, в случае серьезной угрозы безопасности.

¹⁹ D. Bindeschedler, «La protection de la propriété privée en droit international public», *Recueil des Cours*, 1956, vol. II, pp. 273 et seq.

²⁰ Соглашение между Италией и Югославией от 23 мая 1949 года, статья 3; Соглашение между Югославией и Турцией, Протокол от 5 января 1950 года.

²¹ J.E.S. Fawcett. *The Application of the European Convention on Human Rights* (Oxford, Clarendon Press, 1969), p. 18.

²² Дело Ван Дайна.

²³ A.H. Robertson, «Agreement relating to persons participating in proceedings of the European Commission and Court of Human Rights», in *Miscellanea W.J. Ganshof van der Meersch*, vol. I (Brussels, Bruylant, 1972), pp. 545 et seq.

358. В соответствии с Соглашением индивидуальные истцы, принимающие участие в разбирательстве (включая представление сообщения для полноты сведений), проводимом Комиссией согласно статье 25, пользуются полной и охраняемой свободой в Страсбурге.

359. Европейским советом введена система юридической помощи в интересах лиц, которые не являются гражданами страны проживания, поэтому не могут иметь прав на финансовую помощь в соответствии с обычными национальными программами.

Ф. Дублирование работы действующего механизма

360. Из описания деятельности различных органов и учреждений, которые уполномочены заниматься вопросом нарушения прав человека, следует, что личность имеет возможность выбора методов подачи заявлений о сатисфакции. Иностранец, проживающий на территории государства — участника Международного пакта о гражданских и политических правах и члена Европейского совета, которое является также договаривающейся стороной Европейской конвенции, может избрать одну из этих возможностей, но должен пользоваться своим правом выбора осмотрительно. Европейская конвенция обеспечивает защиту по 19 вопросам права, а Пакт — по 23. Формулировка и значение обоих документов неодинаковы, в частности относительно ограничений высылки отдельных иностранцев (ст. 13). В отношении прав иностранцев пределы, которые могут устанавливаться государствами на ограничение политической деятельности иностранцев, ясно определены в Европейской конвенции (ст. 16).

361. Лицо, проживающее в государстве, подписавшем Факультативный протокол к Пакту Организации Объединенных Наций и сделавшем также заявление в соответствии со статьей 25 Европейской конвенции, пользуется правом выбора системы. Европейская комиссия и в конечном счете Суд могут вынести обязующее решение, в то время как Комитет Организации Объединенных Наций по правам человека может вернуть дело на рассмотрение правительств. Европейская комиссия не рассматривает петиций, представленных в соответствии со статьей 25, если рассматриваемое дело является по существу аналогичным делу, уже представленному в соответствии с другой процедурой международного расследования или урегулирования и не содержит новой полезной информации [ст. 27 (1) b]. Европейская комиссия будет освобождена от необходимости рассматривать жалобу, уже направленную Комитету Организации Объединенных Наций, в то время как Комитет может принять ходатайство, если разбирательство в Страсбурге уже закончилось.

362. Существует иная возможность дублирования работы действующего механизма при рассмотрении дел лиц, проживающих в одном из девяти государств — членов Европейского сооб-

щества, которые являются также участниками Европейской конвенции по правам человека, и ратифицировали Международные пакты Организации Объединенных Наций²⁴.

363. Государства — участники Конвенции и Пакты могут делать оговорки относительно полномочий Комитета Организации Объединенных Наций по правам человека, в силу которых этот орган не может принимать индивидуальных жалоб, являвшихся предметом расследования Европейской комиссии. Дания, Норвегия и Швеция сделали по этому поводу оговорки²⁵.

364. Следует тщательно взвешивать теоретические аргументы, выдвигаемые в настоящее время по вопросу о возможности альтернативных средств сатисфакции после принятия документов о правах человека, не содержащих необходимых

²⁴ P. Pescatore, «The protection of human rights in the European Communities», *Common Market Law Review*, vol. IX, 1972, pp. 73—79.

²⁵ Council of Europe Doc. 3773 (Information report on the protection of human rights in the United Nations).

или эффективных средств применения. Процесс рассмотрения документов Европейской комиссией, медленный в силу различных причин, но это единственная имеющаяся возможность для любого лица, находящегося под территориальной юрисдикцией одного из 18 договаривающихся государств — участников Европейской конвенции²⁶.

365. В течение определенного времени иностранец должен полагаться на дискреционную дипломатическую защиту, предоставляемую государством его гражданской принадлежности, пока Комитет по правам человека не докажет, что он эффективный защитник прав любого человека независимо от политических и других причин. Беженцы и апатриды, лишенные этого средства сатисфакции, образуют группу иностранцев, которая по-прежнему пользуется минимальными гарантиями защиты своих прав.

²⁶ В настоящее время 21 договаривающееся государство-участник (*Ред.*).

VIII. ВЫВОДЫ

366. На основе предыдущего анализа и изучения современных международных многосторонних и двусторонних документов в области прав человека можно сделать следующие выводы:

1) 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 и единого мнения относительно решения этой проблемы.

2) Многие условия, связанные с соблюдением и осуществлением положений, содержащихся в международных документах, не были выполнены повсеместно.

3) Язык международных документов, касающихся иностранцев, неясен и неточен, причем понятие «гражданство» не включается в положения о недопустимости дискриминации. В Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах и в Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации содержится положение о разграничении граждан и иностранцев.

4) До сих пор на региональном уровне были осуществлены эффективные меры, защищающие права отдельных лиц, включая иностранцев. Но на международном уровне не было еще создано эффективного механизма для осуществления этих мер. Комитет по правам человека, созданный в соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах, и обязательство Экономического и Социального Совета принимать отчеты в соответствии со статьей 17 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, обеспечат теперь условия для исправления этого положения.

5) Предоставляемая находящимся за границей гражданам дипломатическая защита со стороны государства их гражданской принадлежности носит дискреционный характер и до некоторой степени несовершенна, но она остается пока единственной эффективной формой защиты, доступной иностранцам¹. Апатриды, конечно, не пользуются этой формой защиты.

6) Документы, принятые с целью защиты определенной категории иностранцев — беженцев, апатридов и трудящихся-мигрантов, — носят ограниченный характер с точки зрения их эффективности и охвата вопросов. Их положения распространяются на небольшой круг лиц, они

ратифицированы только некоторыми государствами — членами Организации Объединенных Наций, а признаваемые этими документами права в некоторых случаях ограничены нормами, уровень которых ниже предусматриваемого для граждан.

7) В уставах международных организаций провозглашается забота обо всех людях, однако в настоящее время в связи с недостаточностью ресурсов и международного сотрудничества государства не всегда могут в полной мере претворять в жизнь такую политику.

8) Конвенции МОТ, играющие важную роль в повышении уровня жизни всех трудящихся, обеспечивают гибкий подход к обязательствам государств, зависящим от экономического и социального развития района и, следовательно, от возможности применения достижений экономического прогресса ко всем лицам, иностранцам и гражданам.

9) Региональные организации, члены которых в экономическом и социальном отношении развиваются сравнительно одинаково, могут защищать права всех граждан государств-членов, расположенных в регионе. Иностранцы могут пользоваться, в частности, условиями трудоустройства, социального обеспечения и другими социальными привилегиями и возможностями в области образования, предоставляемыми на взаимной основе.

10) Граждане государств — участников двусторонних соглашений могут пользоваться более благоприятным правовым положением по сравнению с другими иностранцами. В некоторых случаях беженцы и апатриды также могут пользоваться более благоприятным правовым положением, обеспечиваемым соответствующими конвенциями.

11) Как правило, государства признают право иностранцев на доступ в суды и их право на справедливое и открытое разбирательство на равной с гражданами основе, но к иностранцам могут применяться процедуры и другие формальности, которые необязательны или не требуются в отношении граждан. Юридическая помощь не всегда предоставляется иностранцам и может служить причиной невозможности признания прав иностранцев или получения сатисфакции при нарушении этих прав².

12) Политические права, как правило, предоставляются лишь гражданам. Существует одно государство, которое предоставляет иностранцам право участвовать в муниципальных выборах,

¹ R. Lillich, «The diplomatic protection of nationals abroad: an elementary principle of international law under attack», A.J.I.L., vol. 69, No. 2 (April 1975).

² P. Weis, «Diplomatic protection of nationals and international protection of human rights», *Revue des droits de l'homme-Human Rights Journal*, vol. IV, Nos. 2—3 (1971), p. 643.

и одно государство в силу исторических причин предоставляет одной конкретной национальности право участия в голосовании.

13) Требования, предъявляемые к иностранцу для получения им гражданства государства проживания, различны в государствах даже внутри одного региона мира.

14) Государства могут делать оговорки в отношении ратификации документов, ограничивать права и свободы, признаваемые этими документами, а в некоторых случаях имеет место частичная отмена.

15) Не может вводиться частичная отмена определенных прав³.

16) В соответствии с международным правом и положениями договора государства подвергаются некоторым ограничениям в отношении их обращения с иностранцами.

17) Иностранцы имеют обязательства перед государством проживания, хотя и не полностью соответствующие обязательствам граждан этого государства.

18) Механизм, применяющийся для осуществления прав человека, не отвечает требованиям и в силу своей природы недостаточно эффективен.

³ См. приложение III.

Это относится к защите всех лиц, граждан и иностранцев. В некоторых областях действует региональный механизм, которым могут пользоваться иностранцы и граждане. Он эффективен, но требуется много времени для того, чтобы лицо добились сатисфакции.

19) Не следует допускать дублирования полномочий Европейского суда по правам человека и Комитета по правам человека, созданного в соответствии с положениями Международного пакта о гражданских и политических правах, чтобы не препятствовать подаче иностранцем личного заявления против ратифицирующего государства-участника.

20) И, наконец, следует сделать вывод, 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. В некоторых регионах мира предпринимаются усилия по защите прав каждого, что отражено в многосторонних и двусторонних соглашениях и свидетельствует о возможности государств гарантировать защиту прав иностранцев, как и своих граждан. Это должно служить примером для всех государств, стремящихся обеспечить нормы, содержащиеся во Всеобщей декларации прав человека в соответствии с обязательствами, предусмотренными в Уставе Организации Объединенных Наций.

IX. РЕКОМЕНДАЦИИ

367. Выводы, сделанные на основе анализа, изучения и исследования вопросов, рассматриваемых в этом докладе, подчеркивают необходимость мер со стороны государств, а также региональных и международных организаций по обеспечению более адекватной и эффективной защиты прав и свобод иностранцев.

368. Поэтому Докладчик предлагает на рассмотрение Подкомиссии следующие рекомендации.

НАЦИОНАЛЬНЫЕ МЕРЫ. Необходимо призвать государства к осуществлению следующих мероприятий:

- 1) создать комиссии с целью изучения своего внутригосударственного права с точки зрения обеспечения соответствия с положениями о защите и гарантиях всех прав человека и основных свобод, предусмотренных во Всеобщей декларации прав человека и в Международных пактах о правах человека, в тех случаях, когда эти права в прошлом обеспечивались национальным законодательством¹.

В отношении беженцев и апатридов:

- 2) ратифицировать, если это еще не сделано, Конвенцию о статусе беженцев и Протокол от 1967 года к этой Конвенции;
- 3) государствам — членам Организации африканского единства ратифицировать, если они еще не сделали этого, Конвенцию о специфических аспектах проблемы беженцев в Африке;
- 4) тем государствам — членам Европейского совета, которые еще не сделали этого, присоединиться к Европейскому соглашению об отмене виз беженцам от 20 апреля 1959 года;
- 5) изучить вопросы о высылке, изгнании и задержании с целью достижения аналогичного подхода в юридических и административных процедурах, касающихся обращения с беженцами;
- 6) предпринять все усилия по оказанию помощи в расселении беженцев, которые пользуются временным убежищем, и тем самым способствовать постоянной интеграции этих беженцев в принимающем государстве;

¹ Ответы правительств государств-членов на вопрос 8) вопросника: «Считает ли государство-член обеспечиваемые иностранцам гарантии прав человека достаточными или необходимо предусмотреть дополнительные меры? Если это необходимо, то какие меры более эффективны по сравнению с существующими в настоящее время?» В ответах указывалось, что меры достаточны или удовлетворительны. Одно правительство сообщило об учреждении комиссии, как предлагалось в вышеизложенной рекомендации № 1.

- 7) предпринять все усилия по предоставлению беженцу, насколько это возможно, равного с гражданами правового положения;
- 8) использовать все возможности для признания основных прав беженцев на сохранение своей семьи²;
- 9) термин «беженец» толковать свободно;
- 10) оказывать всяческую моральную, финансовую и практическую помощь и поддержку Верховному комиссару Организации Объединенных Наций по делам беженцев в его гуманной работе;
- 11) ратифицировать Конвенцию о статусе апатридов и Конвенцию о сокращении безгражданства. Государствам адресуются, в частности, просьба предпринять все усилия по выполнению положений статьи 1 последней Конвенции и предоставить гражданство любому родившемуся на их территории ребенку, который в противном случае считался бы апатридом;
- 12) насколько это возможно, признавать права апатридов на равной с гражданами основе.

В отношении трудящихся-мигрантов:

- 13) ратифицировать Конвенцию 1975 года о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения и самым срочным образом выполнить рекомендации, содержащиеся в части II этой Конвенции;
- 14) помогать и способствовать деятельности МОТ в ее усилиях содействовать проведению политики с целью улучшения условий труда и быта всех трудящихся, особенно трудящихся-мигрантов;
- 15) принять к сведению и изучить рекомендации, изложенные в представленном г-жой Халимой Варзази докладе и касающиеся эксплуатации рабочей силы путем незаконной и тайной перевозки (E/CN.4/S и b.2/L.636), с целью выполнения мер, предлагаемых принимающим государствам и стране происхождения.

В отношениях с другими государствами:

- 16) рассмотреть с другими соседними государствами вопрос о создании региональных организаций по улучшению уровня жизни всех проживающих в регионе и защите прав всех лиц, на которых распространяется юрисдик-

² Рекомендация В Заключительного акта Конференции полномочных представителей Организации Объединенных Наций по вопросу о статусе беженцев и апатридов.

ция государств региона, на основе взаимной помощи и взаимности;

- 17) заключить двусторонние и многосторонние соглашения о защите интересов своих граждан, работающих на территории другого государства, в частности относительно условий труда и выплаты пособий по социальному обеспечению.

В отношении гражданских прав:

- 18) обеспечить иностранцам возможность пользования всеми средствами путем административных процедур и практики для должного и адекватного представления дел в судах и трибуналах с целью получения сатисфакции при нарушении их прав;
- 19) оказывать в случае необходимости юридическую помощь иностранцам на равной с гражданами основе;
- 20) проявлять готовность к осуществлению дискреционного права дипломатической защиты своих находящихся за границей граждан, чьи права нарушены.

Повсеместно:

- 21) ратифицировать Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и Международный пакт о гражданских и политических правах, а также Факультативный протокол к последнему Пакту.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ МЕРЫ.

- 22) рассмотреть вопрос о расширении определения термина «беженец» в соответствии с существующей Конвенцией и Протоколом для распространения их положений на все категории беженцев, которые в настоящее время не охвачены ими, включая перемещенных лиц;
- 23) рассмотреть вопрос о включении в будущие документы о правах человека с учетом различий, признаваемых обычным международным правом, термина «гражданство» как основы недопустимости дискриминации между гражданином и иностранцем;
- 24) обратиться с просьбой к Международному институту унификации частного права (МИУЧП) изучить вопрос и выдвинуть предложения о сближении законов в отношении натурализации с целью упрощения юридических и процедурных требований, предъявляемых к иностранцам, обращающимся с просьбой о предоставлении гражданства страны их проживания, особенно в странах одного географического региона;
- 25) рассмотреть рекомендации, содержащиеся в докладе г-жи Халимы Варзази и касающиеся эксплуатации рабочей силы путем незаконной и тайной перевозки, с целью их принятия (E/CN.4/S и b.2/L.636, стр. 6);
- 26) поощрять путем распространения информации правительственные и неправительствен-

ные организации с консультативным статусом при Организации Объединенных Наций сообщать о фактах нарушений прав иностранцев соответствующим органам Организации Объединенных Наций;

- 27) обратиться к Комиссии с просьбой рекомендовать Экономическому и Социальному Совету предложить, в свою очередь, государствам — участникам Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах сообщать при представлении своих докладов в соответствии со статьей 17 Пакта о соответствующих успехах, достигнутых в области принятия мер по защите прав иностранцев;
- 28) обратиться к Комиссии с просьбой рекомендовать Экономическому и Социальному Совету предложить, в свою очередь, Комитету по правам человека обратиться с просьбой к государствам — участникам Международного пакта о гражданских и политических правах о включении в их доклады сообщений о предпринятых мерах по защите прав иностранцев;
- 29) предпринять все усилия по совершенствованию законодательства государств-членов в отношении права на территориальное убежище;
- 30) всячески содействовать, в частности через Университет Организации Объединенных Наций, распространению информации о принципах международного права по вопросам прав человека путем проведения семинаров, конференций и учебных курсов с целью обеспечения повсеместного уважения и соблюдения прав и свобод человека в соответствии с законом, включая права иностранцев;
- 31) одобряя содержащиеся в главе VIII выводы этого доклада относительно того, что не существует международного документа, имеющего целью обеспечить защиту прав человека в отношении иностранцев, и что существующие документы содержат неясные положения, либо должны выполняться постепенно, либо имеют многочисленные оговорки, ограничения и предоставляют полномочия по частичной отмене, поддержать идею принятия декларации по этому вопросу. Такая декларация:
 - a) будет соответствовать мнению Комиссии международного права о том, что в отношении обращения с иностранцами требуется разработка или пересмотр закона;
 - b) будет соответствовать духу предложений г-на Гарсиа Амадора, который в прошлом был Специальным докладчиком Комиссии международного права, изложенных им в теоретической работе, касающейся недавно проделанной кодификации закона

об ответственности государства за нарушения прав иностранцев³;

- с) будет свидетельствовать о практике государства, вытекающей из двусторонних и многосторонних соглашений, и явится стимулом для тех государств, которые еще не признают все экономические, социальные, культурные и гражданские права иностранцев;

³ При рассмотрении методов кодификации правового положения иностранцев г-н Гарсия Амадор утверждает, что «естественно, самым эффективным методом будет перечисление в виде положения, определяющее различные права и гарантии, нарушение которых влечет ответственность».

- d) обеспечит четкую формулировку, имеющую целью сохранить сбалансированность между суверенностью государства и защитой прав и свобод каждого человека;

- e) обратит внимание государств на права иностранцев, еще не предусмотренные как таковые ни в одном международном документе в области прав человека;

- f) может в силу обычая признаваться в качестве документа, определяющего обязательные для государств правила, и стать первым шагом к принятию конвенции по этому же вопросу.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение I

ПРОЕКТ ДЕКЛАРАЦИИ О ПРАВАХ ЧЕЛОВЕКА В ОТНОШЕНИИ ЛИЦ, НЕ ЯВЛЯЮЩИХСЯ ГРАЖДАНАМИ СТРАНЫ, В КОТОРОЙ ОНИ ПРОЖИВАЮТ^a

Генеральная Ассамблея,

учитывая, что Устав Организации Объединенных Наций поощряет всеобщее уважение и соблюдение прав человека и основных свобод для всех,

учитывая, что во Всеобщей декларации прав человека провозглашается, что все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах и что каждый человек должен обладать всеми правами и свободами, провозглашенными в этой Декларации, независимо от каких бы то ни было различий в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения,

учитывая, что Всеобщая декларация прав человека далее провозглашает, что каждый человек, где бы он ни находился, имеет право на признание его правосубъектности, и стремится гарантировать, что все люди равны перед законом и имеют право без всякого различия на равную защиту закона и что все люди имеют право на равную защиту от какой бы то ни было дискриминации, нарушающей Декларацию, и от какого бы то ни было подстрекательства к такой дискриминации,

сознавая, что государства-участники действующих в настоящее время Международных пактов о правах человека обязуются обеспечить осуществление прав, провозглашенных в этих Пактах, без какой-либо дискриминации в отношении расы, цвета кожи, пола или языка,

сознавая, что по мере совершенствования средств сообщения и развития мирных контактов и дружественных отношений между странами все большее число лиц и их семей поселяются и работают в странах, гражданами которых они не являются,

подтверждая принцип суверенного равенства государств,

отмечая, что в Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации предусматривается, что государства могут проводить или делать определенные различия, исключения, ограничения или предпочтения между своими гражданами и гражданами других стран,

отмечая далее, что в существующие международные документы должны быть внесены дополнительные положения, касающиеся защиты прав человека в отношении лиц, проживающих и, возможно, работающих в странах, гражданами которых они не являются,

провозглашает настоящую Декларацию:

^a Пересмотренный текст, выпущенный 5 декабря 1978 года (E/CN.4/1336). Первоначальный текст декларации, подготовленный Специальным докладчиком, был выпущен в июле 1977 года (E/CN.4/Sub.2/392, прил. 1); текст был пересмотрен в июле 1978 года на основании ответов государств и комментариев членов Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств на ее тридцатой сессии (E/CN.4/Sub.2/L.682 и Add.1) и затем снова пересмотрен в сентябре 1978 года с принятием во внимание комментариев членов Подкомиссии на ее тридцать первой сессии (E/CN.4/1336).

Статья 1

Для целей настоящей Декларации термин «негражданин» означает любое лицо, которое на законном основании проживает в государстве, гражданином которого оно не является.

Статья 2

1. Неграждане должны соблюдать законы, действующие в государстве, в котором они проживают, и воздерживаться от незаконной деятельности, наносящей ущерб данному государству.

2. Каждое государство имеет право требовать, чтобы неграждане всегда уважали обычаи и традиции народа этого государства.

Статья 3

Каждое государство должно публиковать все законы, положения или административные меры, на основании которых проводится различие между гражданами и негражданами или затрагиваются права неграждан.

Статья 4

Независимо от каких-либо различий, которые государство имеет право проводить между своими гражданами и негражданами, каждый негражданин должен пользоваться по крайней мере следующими гражданскими правами при постоянном соблюдении обязательств, возлагаемых на негражданина на основании статьи 2, и с учетом ограничений, предусматриваемых в статье 29 Всеобщей декларации прав человека:

- i) правом на безопасность личности и защиту со стороны государства от насилия и нанесения телесного повреждения, независимо от того, нанесено ли оно правительственными служащими или каким-либо лицом, группой или учреждением;
- ii) правом на равный доступ и равное обращение в судах и во всех других органах отправления правосудия, а также право пользоваться бесплатной помощью переводчика, если он не понимает языка, используемого в суде, или не говорит на этом языке;
- iii) правом на свободу передвижения и выбора местожительства в пределах границ государства с учетом таких ограничений, которые предусматриваются законом и совершенно необходимы по уважительным причинам государственной политики, общественного порядка, национальной безопасности, здравоохранения и морали;
- iv) правом покинуть страну и возвращаться в свою страну;
- v) правом на вступление в брак и на выбор супруга;
- vi) правом владеть имуществом как единолично, так и совместно с другими;
- vii) правом на свободу мысли, совести и религии;
- viii) правом на свободу убеждений и на свободное выражение их;
- ix) правом на свободу мирных собраний и объединений;

х) правом на сохранение своего собственного языка, своей культуры и своих традиций.

Статья 5

Никто из неграждан не может быть подвергнут произвольному аресту или задержанию.

Статья 6

Никто из неграждан не может быть подвергнут пыткам или жестокому, бесчеловечному или унижающему его достоинство обращению или наказанию.

Статья 7

1. Никто из неграждан не может быть подвергнут произвольному изгнанию или высылке.

2. Негражданин может быть выслан с территории государства только во исполнение решения, вынесенного в соответствии с законом, и, если уважительные причины государственной безопасности не требуют иного, имеет право на представление доводов против своей высылки, на пересмотр своего дела компетентным органом или лицом или лицами, специально назначенными данным органом, и на то, чтобы быть представленным для этой цели.

3. Запрещается коллективная высылка иностранцев.

Статья 8

Независимо от каких-либо различий, которые государство имеет право проводить между своими гражданами и негражданами, каждый негражданин должен пользоваться по крайней мере следующими экономическими и социальными правами, всегда соблюдая обязательства, возлагаемые на негражданина на основании статьи 2:

- i) правом на справедливые и благоприятные условия труда, на равную оплату за равный труд и справедливое и хорошее вознаграждение;
- ii) правом на репатриацию доходов и сбережений в соответствии с действующими национальными законами;
- iii) правом вступать в профессиональные союзы и участвовать в их деятельности с учетом действующих национальных законов;
- iv) правом на общественное здравоохранение, медицинскую помощь, социальное обеспечение, социальное обслуживание и образование при условии, что удовлетворены минимальные требования, необходимые для участия в соответствующих национальных системах, и что это не возлагает на ресурсы государства чрезмерного бремени.

Статья 9

1. Никто из неграждан не может быть произвольно лишен его законным образом приобретенного имущества.

2. Любого негражданина, чье имущество экспроприровано полностью или частично в соответствии с действующими национальными законами, имеет право на справедливую компенсацию.

Статья 10

Любому негражданину должна быть предоставлена свобода связаться с консульством или дипломатическим представительством своей страны или — при отсутствии таковых — с консульством или дипломатическим представительством любого другого государства, обладающим полномочиями защищать интересы его страны в государстве, в котором он проживает.

Приложение II

МЕЖДУНАРОДНЫЕ, МНОГОСТОРОННИЕ, РЕГИОНАЛЬНЫЕ И ДВУСТОРОННИЕ АКТЫ В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

1. МНОГОСТОРОННИЕ АКТЫ, ЗАКЛЮЧЕННЫЕ ПОД ЭГИДОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Устав Организации Объединенных Наций, 1945 год

- * Всеобщая декларация прав человека, 1948 год
- * Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, 1966 год
- * Международный пакт о гражданских и политических правах, 1966 год
- * Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, 1966 год
- * Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него, 1948 год
- * Конвенция о неприменимости срока давности к военным преступлениям и преступлениям против человечества, 1968 год
- * Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, 1965 год
- * Конвенция о статусе беженцев, 1951 год
- * Протокол о статусе беженцев, 1967 год
- * Конвенция о статусе апатридов, 1954 год
- * Конвенция о сокращении безгражданства, 1961 год
- * Конвенция о политических правах женщин, 1952 год
- * Конвенция о гражданстве замужних женщин, 1957 год
- * Конвенция о международном праве опровержения, 1952 год
- * Конвенция о согласии на вступление в брак, минимальном брачном возрасте и регистрации браков, 1962 год
- * Конвенция о рабстве, 1926 год
- * Протокол 1953 года о внесении изменений в Конвенцию о рабстве, подписанную в Женеве 25 декабря 1926 года
- * Дополнительная конвенция об упразднении рабства, работорговли и институтов и обычаев, сходных с рабством, 1956 год
- * Конвенция о борьбе с торговлей людьми и с эксплуатацией проституции третьими лицами, 1949 год
- * Конвенция об открытом море, 1958 год

2. МНОГОСТОРОННИЕ АКТЫ, НЕ ВКЛЮЧЕННЫЕ В ПРИВЕДЕННЫЙ ВЫШЕ ПЕРЕЧЕНЬ

Устав Международного военного трибунала, Нюрнберг, 1945 год

Лондонское соглашение 1946 года о путевых документах для беженцев, находящихся под опекой Межправительственного комитета по беженцам, 1946 год

Женевские конвенции от 12 августа 1949 года

* Тексты документов, отмеченных звездочкой, содержатся в: *Права человека: сборник международных договоров* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.78.XIV.2).

Конвенция между Европейским экономическим сообществом и 46 государствами Африки, Карибского района и Тихого океана, Ломе, 1975 год

3. КОНВЕНЦИИ МЕЖДУНАРОДНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ТРУДА

- * О свободе ассоциации и защите права на организацию, 1948 год (№ 87)
- О платных бюро по найму (пересмотренная), 1949 год (№ 96)
- О трудящихся-мигрантах (пересмотренная), 1949 год (№ 97)
- О минимальных нормах социального обеспечения, 1952 год (№ 102)
- Об охране материнства (пересмотренная), 1952 год (№ 103)
- * Об упразднении принудительного труда, 1957 год (№ 105)
- Об условиях труда на плантациях, 1958 год (№ 110)
- * О дискриминации в области труда и занятий, 1958 год (№ 111)
- Об основных целях и нормах социальной политики, 1962 год (№ 117)
- О равноправии в области социального обеспечения, 1962 год (№ 118)
- О пособиях в случаях производственного травматизма, 1964 год (№ 121)
- * О политике в области занятости, 1964 год (№ 122)
- О пособиях по инвалидности, старости и в связи с потерей кормильца, 1967 год (№ 128)
- О пособиях по медицинскому обслуживанию и по болезни, 1969 год (№ 130)
- О минимальном возрасте для приема на работу, 1973 год (№ 138)
- О трудящихся-мигрантах (дополнительные положения), 1975 год (№ 143)

4. УСТАВЫ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Международная организация труда,

Продовольственная и сельскохозяйственная организация Организации Объединенных Наций,

Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры.

Всемирная организация здравоохранения.

5. РЕГИОНАЛЬНЫЕ АКТЫ

Хартия Организации африканского единства, 1963 год

Конвенция Организации африканского единства, регулирующая специфические аспекты проблем беженцев в Африке, 1969 год

Устав Афро-Малагасийской общей организации, 1966 год

Конвенция Афро-Малагасийской общей организации о поселении, 1971 год
 Устав Союза государств Центральной Африки, 1968 год
 Устав Организации американских государств, 1948 год
 Американская декларация прав и обязанностей человека, 1948 год
 Американская конвенция о правах человека, 1969 год
 Конвенция арабских стран о мобильности труда, 1968 год
 Договор стран Юго-Восточной Азии о коллективной обороне, 1954 год
 Заключительное коммюнике Афро-азиатской конференции, Бандунг, 1955 год
 Тихоокеанская хартия, 1954 год
 Устав Европейского совета, 1949 год
 Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Европейская конвенция о правах человека), 1950 год, и Протоколы
 Римский договор о создании Европейского экономического сообщества (Договор ЕЭС), 1957 год
 Европейская социальная хартия (№ 35), 1961 год
 Европейское соглашение об отмене виз для беженцев (№ 31), 1959 год
 Европейская конвенция о поселении (№ 19), 1955 год
 Европейская конвенция о выдаче преступников (№ 24), 1957 год
 Дополнительный протокол к Европейской конвенции о выдаче преступников (№ 86), 1975 год
 Европейское соглашение о правилах, регулирующих передвижение лиц между государствами — членами Европейского совета (№ 25), 1957 год
 Европейская конвенция о взаимном признании академических степеней, выдаваемых университетами (№ 32), 1959 год
 Европейский кодекс социального обеспечения, 1964 год и Протокол (№ 48), 1964 год
 Европейское соглашение о лицах, участвующих в рассмотрении дел в Европейской комиссии и в Европейском суде по правам человека (№ 67), 1969 год
 Европейская конвенция о социальном обеспечении (№ 78), 1972 год
 Европейская конвенция о борьбе с терроризмом, 1977 год
 Соглашение об ассоциации ЕЭС с Грецией, 1962 год
 Соглашение об ассоциации ЕЭС с Турцией, 1964 год
 Скандинавское соглашение об общем рынке рабочей силы, 1954 год

6. ДОГОВОРЫ, ИМЕЮЩИЕ ОГРАНИЧЕННОЕ ГЕОГРАФИЧЕСКОЕ ПРИМЕНЕНИЕ

Мирные договоры Союзных Держав с Болгарией, Венгрией, Италией, Румынией и Финляндией, 1947 год
 Мирный договор с Японией, 1951 год
 Меморандум, касающийся соглашения между правительствами Италии, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Соединенных Штатов Америки и Югославии в отношении свободной территории Триеста, 1954 год
 Договор между Соединенным Королевством Великобритании и Северной Ирландии, Грецией и Турцией и Кипром, касающийся установления Республики Кипр, 1960 год

7. СОГЛАШЕНИЯ ОБ ОПЕКЕ

Между Организацией Объединенных Наций и Соединенными Штатами Америки относительно территории Тихоокеанские острова, 1947 год
 Между Организацией Объединенных Наций и Италией относительно территории Сомали, 1950 год

8. ДВУСТОРОННИЕ СОГЛАШЕНИЯ

Сенегал — Габон, 1973 год (о занятости, местожительстве и передвижении трудящихся)
 Сенегал — Гамбия, 1966 год (о перемещении лиц)
 Сенегал — Мали, 1965 год (о семейных пособиях и пособиях при несчастных случаях)
 Ливия — Судан, 1965 год (об обмене трудящимися)
 Чехословакия — Бельгия, 1945 год (о репатриации граждан)
 Польша — Чехословакия, 1947 год (о дружбе и взаимопомощи)
 Бельгия — Польша, 1947 год (о социальном обеспечении)
 Чехословакия — Венгрия, 1946 год (об обмене населением)
 Дания — Норвегия, 1951 год (о страховании по безработице)
 Федеративная Республика Германии — Австрия, 1951 год (о страховании по безработице)
 Федеративная Республика Германии — Австрия, 1966 год (о социальном обеспечении)
 Федеративная Республика Германии — Финляндия, 1957 год (о несчастных случаях на производстве)
 Федеративная Республика Германии — Югославия, 1956 год (о передаче прав на социальное обеспечение)
 Алжир — Франция, 1972 год (о семейных пособиях)

9. РЕЗОЛЮЦИИ ГЕНЕРАЛЬНОЙ АССАМБЛЕИ

428 (V) от 14 декабря 1950 года, в которой содержится Устав Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
 2920 (XXVII) от 15 ноября 1972 года об эксплуатации трудящихся-мигрантов
 31/35 от 30 ноября 1976 года «Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев»
 31/127 от 16 декабря 1976 года «Меры по улучшению положения и обеспечению прав человека и человеческого достоинства всех трудящихся-мигрантов»

10. ДЕКЛАРАЦИИ И ЗАЯВЛЕНИЯ

* Заявление Тегеранской конференции, 1968 год
 * Декларация прав ребенка, 1959 год
 * Декларация о социальном развитии и прогрессе, 1969 год
 * Декларация о территориальном убежище, 1967 год
 * Декларация ОАЕ о проблемах подрывной деятельности в Африке, 1965 год

^a Отдельные примеры из многочисленных двусторонних соглашений, затрагивающих экономические, социальные, культурные и гражданские права лиц, а также их собственность.

Приложение III

Права, которые не могут быть ущемлены^а

<i>Права, касающиеся</i>	<i>Международный пакт о гражданских и политических правах</i>	<i>Европейская конвенция по правам человека</i>	<i>Американская конвенция по правам человека</i>
	<i>Статья</i>	<i>Статья</i>	<i>Статья</i>
жизни	6	2	4
запрещения рабства	8	4 1)	6
запрещения пыток	7	3	5
признания перед законом	16		3
лишения свободы на основании невозможности выполнить какое-либо договорное обязательство	11		
виновности в совершении уголовного преступления	15	7	
религии	18		12
семьи			17
фамилии			18
прав ребенка			19
гражданства			20
участия в управлении			23
			(относится исключительно к гражданам)

^а Соответствующие статьи упомянутых документов: Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 4 (2); Европейская конвенция по правам человека, статья 15 (2); Американская конвенция по правам человека, статья 27 (2).

Приложение IV

ЗАПРОШЕННАЯ ИНФОРМАЦИЯ

13 мая 1975 года правительствам, региональным организациям, специализированным учреждениям и неправительственным организациям была направлена просьба сообщить требуемую информацию в целях дополнения доклада.

Ниже приводится разосланный вопросник.

ВОПРОСНИК

1. В соответствии с принятой Подкомиссией по предупреждению дискриминации и защите меньшинств резолюцией 10 (XXVII) надлежит подготовить доклад по «Вопросу о применимости существующих международных положений о защите прав человека к лицам, не являющимся гражданами страны, в которой они проживают». В пункте 4 данной резолюции автору предлагается «включить анализ современных международных, региональных, многосторонних и двусторонних документов о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают». В связи с этим заинтересованным правительствам, региональным организациям, специализированным учреждениям и неправительственным организациям предлагается рассмотреть следующий вопросник с тем, чтобы оказать содействие автору в выполнении его задачи.
2. Используемые термины имеют следующие значения:
 - i) «Современные» — как было установлено в результате обмена мнениями по этому вопросу в ходе совещаний Подкомиссии, учитывать следует лишь те акты, которые были приняты, подписаны и/или ратифицированы после 1945 года.
 - ii) «Акты» включают, помимо прочего, хартии, договоры, конвенции, пакты, статуты, юридические акты, соглашения, протоколы, декларации.
 - iii) «Защита» — это юридические, административные и процедурные меры, обеспечивающие соблюдение прав человека. Она включает также общие заявления, гарантирующие соблюдение прав человека.
 - iv) «Права человека» и «основные свободы» — те, которые изложены во Всеобщей декларации прав человека и Международных пактах об экономических, социальных и культурных правах и о гражданских и политических правах и в Факультативном протоколе к этому последнему Пакту.
 - v) «Лица, не являющиеся гражданами страны, в которой они проживают»:
 - a) любое лицо, которое в соответствии с национальным законодательством классифицируется как иностранец, и
 - b) тот, кто является постоянным жителем данной страны, проживающим в ней в соответствии с национальным законодательством, или тот, кто живет в ней в данное время.
3. I. *Многосторонние акты*
 - i) Какие принятые в рамках Организации Объединенных Наций документы в области прав человека были подписаны или ратифицированы?
 - ii) Какие из упомянутых в этих документах прав признаются как применимые ко всем лицам, включая всех иностранцев?
 - iii) Какие из этих прав признаются как распространяющиеся лишь на
 - a) граждан или подданных?
 - b) граждан или подданных государств, подписавших данный акт?
 - iv) Какие документы предусматривают частичную отмену каких-либо из этих прав или установление пределов или ограничений их применения?
 - v) a) Имеет ли место какая-либо частичная отмена одного или более прав человека или установление пределов или ограничений их применения по признаку гражданства? Если да, то
 - 1) в отношении каких прав человека,
 - 2) на каких юридических основаниях?
 - b) Закреплены ли такие случаи частичной отмены, установления пределов или ограничений в
 - 1) национальном законодательстве и/или
 - 2) административной практике?Просьба указать подробно.
- iii) Какие из этих прав признаются как распространяющиеся лишь на граждан или подданных?
- iv) a) Имеет ли место какая-либо частичная отмена одного или более прав человека или установление каких-либо пределов или ограничений их применения по признаку гражданства? Если да, то
 - 1) в отношении каких прав человека,
 - 2) на каких юридических основаниях?
- b) Закреплены ли такие случаи частичной отмены и установления пределов или ограничений в
 - 1) национальном законодательстве и/или
 - 2) административной практике?Просьба указать подробно.

- vi) Какой механизм имеется в распоряжении иностранцев для обеспечения соблюдения прав, гарантированных
- а) в национальном масштабе,
 - б) в международном масштабе?
- III. Региональные акты
- i) Какие региональные акты
 - а) гарантирующие защиту прав человека,
 - б) содержащие положения, гарантирующие соблюдение всех или некоторых прав человека,
 были подписаны или ратифицированы?
 - ii) Какие из прав, соблюдение которых гарантируется этим актом и актами, применяются ко всем лицам, включая иностранцев?
 - iii) Какие из этих прав признаются как распространяющиеся лишь на граждан или подданных?
 - iv) Какие из этих прав признаются как распространяющиеся лишь на граждан государств — членов данного региона?
 - v) Какие документы предусматривают частичную отмену каких-либо из этих прав или установление пределов или ограничений их применения?
 - vi) а) Имеет ли место какая-либо частичная отмена одного или более прав человека или установление пределов или ограничений их применения по признаку гражданства? Если да, то
 - 1) в отношении каких прав человека,
 - 2) на каких юридических основаниях?
 б) Закреплены ли такие случаи частичной отмены, установления пределов или ограничений в
 - 1) национальном законодательстве и/или
 - 2) административной практике?
 Просьба указать подробно.
 - vii) Какой механизм имеется в распоряжении иностранцев для обеспечения соблюдения прав, гарантированных
 - а) в национальном масштабе,
 - б) в международном масштабе?
- IV. Двусторонние акты
- i) Какие двусторонние акты
 - а) гарантирующие права человека,
 - б) содержащие положения, гарантирующие права человека,
 были подписаны или ратифицированы?
 - ii) Содержат ли какие-либо двусторонние акты гарантии
 - а) на взаимной основе
 - б) для подданных одной стороны?
- Если да, то какие гарантии и каковы соответствующие положения?
- iii) Какие акты предусматривают случаи частичной отмены каких-либо из этих прав или установление пределов или ограничений их применения?
 - iv) а) Имеет ли место какая-либо частичная отмена одного или более прав человека или установление пределов или ограничений их применения по признаку гражданства? Если да, то
 - 1) в отношении каких прав человека,
 - 2) на каких юридических основаниях?
 б) Закреплены ли такие случаи частичной отмены, установления пределов или ограничений в
 - 1) национальном законодательстве и/или
 - 2) административной практике?
 Просьба указать подробно.
 - v) Какой механизм имеется в распоряжении иностранцев для обеспечения соблюдения прав, гарантированных
 - а) в национальном масштабе,
 - б) в международном масштабе?
4. Существуют ли какие-либо условия, которые должны быть соблюдены, прежде чем будет возможна защита прав человека в соответствии с каким-либо из вышеупомянутых документов? Например, срок проживания, род выполняемой работы или профессии, знание языка, гражданство или страна происхождения, брак, справка, свидетельствующая о добропорядочности, профессиональная или другая квалификация, соответствующие финансовые средства?
 5. Предусматривается ли в вышеупомянутых актах более хорошее отношение к одной категории иностранцев, чем к другой, и по какому признаку? (Например, к беженцам, апатридам.) Какое различие в отношении к этой категории иностранцев и к другим иностранцам существует на практике?
 6. Если иностранцы находятся в неравном положении, каким условиям по закону должны удовлетворять лица, не являющиеся гражданами данной страны, включая иждивенцев, для того чтобы получить гражданство данного государства — участника соглашения?
 7. Соблюдение каких прав человека, если таковые предусмотрены, гарантируется конституцией государства — участника соглашения?
 8. Считает ли государство — участник соглашения, что имеющиеся гарантии по защите прав человека иностранцев достаточны или что следует предусмотреть дальнейшие меры? Если да, то какие меры можно было бы считать более эффективными, чем те, которые применяются в настоящее время?
 9. Любая другая информация, которая может рассматриваться как имеющая значение или полезная для подготовки доклада, включая экземпляр вышеупомянутых соответствующих положений.

Приложение V

ИЗБРАННАЯ БИБЛИОГРАФИЯ

- Абу Раннат, М. Исследование вопроса о соблюдении равенства при отправлении правосудия. (См. Организация Объединенных Наций)
- Amerasinghe, C. F. State responsibility for injuries to aliens. Oxford, 1967.
- American Society of International Law. Responsibility of States for damage done in their territories to the person or property of foreigners. *Proceedings* 21:27.
- The «minimum standard» of the treatment of aliens. *Proceedings* 33, 1939.
- Аммун, Ш. Д. Исследование о дискриминации в области образования. (См. Организация Объединенных Наций)
- Anghel, I. M. Le régime juridique de l'étranger dans la législation de la République socialiste de la Roumanie. *Journal du droit international* (Paris), 98:1:541-560, 1971.
- Anzilotti, D. La responsabilité internationale des Etats à raison des dommages soufferts par les étrangers. *Revue générale de droit international public* (Paris), 18, 1906.
- Asamoah, Obed. The legal significance of the declarations of the General Assembly of the United Nations. The Hague, Martinus Nijhoff, 1966.
- Авад, М. Доклад о рабстве, 1967. (См. Организация Объединенных Наций).
- Bassiouni, M. International extradition and world public order, 1974.
- Bayar, C. H. The blocked Chinese assets: present status and future disposition. *Virginia journal of international law* (Charlottesville), 15:4, summer 1975.
- Bindschedler, D. La protection de la propriété privée en droit international public. Académie de droit international de La Haye, *Recueil des cours* 90, 1956.
- Bohning, W/R. and Stephen David. The EEC and the migration of workers. Runnymede Trust Publication, 1972.
- Borchard, E. M. The diplomatic protection of citizens abroad. New York, Banks Law Publishing Co., 1915. Kraus reprint, 1970.
- Bridge, J. Fundamental rights. London, Sweet and Maxwell, 1973.
- Brierly, J. L. The law of nations. 6th ed. Oxford, Clarendon Press, 1963.
- Bronkhorst, H. Freedom of establishment and freedom to provide services under the EEC Treaty. *Common Market law review* (London) 12:2:245-253, May 1975.
- Brownlie, I. Basic documents on human rights. (Oxford, Clarendon Press), 1971.
- Basic documents on African affairs. (Oxford, Clarendon Press), 1971.
- Capotorti, F. International measures of implementation. Nobel symposium: international protection of human rights. Stockholm, Almqvist and Wiksells, 1968.
- Исследование по вопросу о правах лиц, принадлежащих к этническим, религиозным и языковым меньшинствам. (См. Организация Объединенных Наций)
- Carey, John. UN protection of civil and political rights. Syracuse, University Press, 1970.
- Cheng, Bin. General Principles of law. London, Stevens, 1953.
- Chesné, Guy. L'établissement des étrangers en France et la Communauté économique européenne. Paris, L. Pichon et R. Durand-Auzias, 1962.
- Chizhov. International law. Academy of sciences, USSR. (Moscow, Foreign Languages Publishing House).
- Clarke, Sir E. A treatise law of extradition. London, Stevens and Haimes, 1903.
- Conference for the codification of international law. The Hague, 1930. Acts of the conference.
- Council of Europe. Information report on the protection of human rights in the United Nations Covenant on Civil and Political Rights and its Optional Protocol and in the European Convention on Human Rights (Rapporteur: Mr. Sieglerschmidt). Doc. 3773.
- The situation of migrant workers in Europe [CPL (II) 2].
- Cranston, M. What are human rights? London, Bodley Head, 1973.
- Daes, E. Protection of minorities under the International Bill of Human Rights and the Genocide Convention. In Xenion: Festschrift für Pan. J. Zepos, vol. II, Athens, Ch. Katsikalis, 1973.
- Da Fonseca, Glenda. How to file complaints of human rights violations. Geneva, World Council of Churches, 1975.
- Decotignies R. et M. Bléville, Les nationalités africaines. Paris, Editions Pédone, 1963.
- De Visscher, P. La protection diplomatique des personnes morales, Académie de droit international de La Haye, *Recueil des cours* 102:395-513, 1961.
- De Zayas, A. M. International law and mass population transfers. *Harvard international law journal* (Cambridge, Mass.) 16:2:207-258, spring 1975.
- Doehring, K. Non-discrimination and equal treatment under the European Human Rights Convention and the West German constitution, with particular reference to discrimination against aliens. *American journal of comparative law* (Berkeley, Calif.) 18, 1970.
- Doman, N. R. Compensation for nationalised property in post-war Europe. *International Law Quarterly* (London), 3:3:323-342, 1950.
- Draper, G. The Geneva Conventions of 1949. Leyden, Sijthoff, 1969.
- Dunn, F. The international rights of individuals. American Society of International Law. *Proceedings*, 1941.
- Eagleton, C. The responsibility of states in international law. New York City, New York University Press, 1928.
- Efstratiades, A. Judicial review of the administrative denial of employment certification to aliens. *Case Western Reserve journal of international law* (Cleveland), 7:2, spring 1975.

- Elles, N. P. M. Community law through the cases. London, Stevens, 1973.
- Ermacora, F. Human rights and domestic jurisdiction. Leyden, Sijthoff, 1969.
- Eustathiades, C. Les sujets du droit international et la responsabilité internationale. Académie de droit international de La Haye, *Recueil des cours* 84, 1953.
- Ezejiakor, G. Protection of human rights under the law. Butterworth and Co, 1964.
- Fachiri, A. P. International Law and the property of aliens. *British year book of international law* (London) 10, 1929.
- Fawcett, J. E. S. The application of the European Convention on Human Rights. Oxford, Clarendon Press, 1969.
- Some foreign effects of nationalization of property. *British year book of international law* (London), 27, 1950.
- Fenwick, C. G. The progress of international law during the past forty years. Académie de droit international de La Haye, *Recueil des cours* 79, 1951.
- Fischer-Williams, J. International law and the property of aliens. *British year book of international law* (London) 9, 1928.
- Fraser, C. F. Control of aliens in the British commonwealth of nations. London, Hogarth press, 1940.
- Freeman, A. V. Human rights and the rights of aliens. American Society of International Law. *Proceedings*, 1951.
- Ganji, M. The international protection of human rights. Geneva, Droz, 1962.
- Осуществление экономических, социальных и культурных прав: исследование проблем, характера мер и достижений. (См. Организация Объединенных Наций)
- Garcia Amador, F. Recent codification of the law of state responsibility for injuries to aliens. Dobbs Ferry, N. Y., Oceana Publications, 1974.
- Garner, J. W. International law and world order. Longmans, 1920.
- Golsong, H. Implementation of international protection of human rights. Académie de droit international de La Haye, *Recueil des cours* 110, 1963.
- Grahl-Madsen, A. The status of refugees in international law. Leyden, Sijthoff, 1966.
- Green, L. C. The position of the individual in international law. Noah Baron Memorial Lecture, 1960.
- Grotius. De causis belli.
- Hambro, E. Extradition and asylum: a note. In *Festschrift für Rudolf Laun*. Göttingen, 1962.
- Harvard University Law School. Research in international law. 1929.
- Draft convention on the international responsibility of states for injuries to aliens. 1961.
- Higgins, R. The development of international law through the political organs of the United Nations. London, Oxford University Press, 1963.
- Hill, A. International organizations. New York, Harper, 1952.
- Hoffheimer, Daniel J. Wandering between two worlds: employment discrimination against aliens. *Virginia journal of international law* (Charlottesville) 16:2, winter 1976.
- Humphrey, J. The international law of human rights. International Law Association, centenary volume 1873—1973. 1973.
- Инглес, Х. Исследование вопроса о дискриминации в отношении права каждого человека покинуть любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну. (См. Организация Объединенных Наций)
- International Institute for the Unification of Private Law. Compilation of law on the legal status of aliens. Rome, 1952.
- Jenks, C. W. Human rights and international labour standards. London, Stevens, 1960.
- International protection of trade union freedoms. London, Stevens, 1957.
- Jessup, P. C. Responsibility of States for injuries to individuals. *Columbia law review* (New York) 46, 1946.
- Kapteyn, P. J. and Verloren van Themaat. Introduction to the law of the European communities. 1973.
- Kelsen, H. The law of the United Nations: a critical analysis of its fundamental problems. London, Stevens, 1950.
- Kiss, A. C. Condition des étrangers en droit international et les droits de l'homme. In *Miscellanea W. J. Ganshof van der Meersch*. Vol. I. (Bruxelles, Bruylant), 1972.
- Кришнасвами, А. Исследование о дискриминации, касающейся религиозных прав и обычаев. (См. Организация Объединенных Наций)
- Kunz, J. L. The Mexican expropriations. Kraus reprint, 1976.
- Lapres, Daniel A. Principles of compensation for nationalized property. *International and comparative law quarterly* (London) 26 (pt. I), January 1977.
- Lauterpacht, H. Human rights, the Charter of the United Nations and the international bill of the rights of man: preliminary report to the International Law Association. ILA, Brussels conference, 1948, Human rights committee. United Nations document E/CN.4/89.
- International law and human rights. London, Stevens, 1968.
- Collected papers. Vols. I and II. 1975.
- Lillich, R. The diplomatic protection of nationals abroad: an elementary principle of international law under attack. *American journal of international law* (Washington, D. C.) 69:2, April 1975.
- Macdonald, I. Race relations and immigration law. London, Butterworth, 1969.
- McDougal, M., H. Lasswell, and Chen. The protection of aliens from discrimination and world public order: responsibility of states conjoined with human rights. *American journal of international law*. (Washington, D. C.) 70, 1976.
- Nationality and human rights: the protection of the individual in the international arenas. *Yale law journal* (New Haven) 83:900, 1974.
- McDougal, M. Perspective for an international law of human dignity. American Society of International Law. *Proceedings*, 1959. p. 107—32.
- McNair, Lord. The law of treaties. Oxford, Clarendon Press, 1961.
- Selected papers and bibliography. Leyden, Sijthoff, 1974.
- Maury et Lagarde. Etranger. In *Répertoire de droit international*, vol. I. (Encyclopédie Dalloz) Paris, Dalloz, 1968.
- Международное бюро труда. ILO Action on behalf of foreign and migrant workers and their families. (См. Организация Объединенных Наций).
- Fourth African regional conference. Nairobi, 1973.
- Report on employment, status and conditions of non-national workers in Africa. 1973.
- Equality of opportunity in employment in the American region: problems and policies. 1974.
- Comparative analysis of the International Covenants on Human Rights and International Labour Conventions and Recommendations. *Official bulletin* 52:2, 1969.
- Трудящиеся-мигранты. Доклад VII (1). 1975.
- Misra, Brajanath. Legal position of aliens in the Commonwealth. (Ph. D. thesis) London, 1966.

- Morleghe, G. Les traités d'établissement et le droit des étrangers en Belgique. Bruxelles, 1958.
- Movchan, A. Human rights problems in present day international law. In G. Tunkin (ed.). Contemporary international law. Moscow.
- Much, W. et J. C. Sécché. Droits de l'étranger dans les Communautés européennes. Cahiers de droit européen (Bruxelles), 1959.
- Nora, Rodolpho de. Protection of minorities and human rights. *Harvard international law journal* (Cambridge, Mass.) 3, spring 1965.
- Организация Объединенных Наций. A survey of treaty provisions for the pacific settlement of international disputes 1949—1962. Sales no. 66.V.5.
- Commission for Social Development. ILO action on behalf of foreign and migrant workers and their families. 1975. (E/CN.5/523).
- Committee on the Progressive Development of International Law and its Codification. Historical survey of the development of international law and its codification by international conferences. 1947. (A/AC.10/5, part III D).
- Деятельность Организации Объединенных Наций в области прав человека. 1974 (ST/HR/2).
- В продаже под № R.74.XIV.2.
- Департамент по экономическим и социальным вопросам. Исследование о праве каждого на свободу от произвольного ареста, содержания под стражей и высылки. 1964. (E/CN.4/826/Rev.1).
- Sales no. 65.XIV.2.
- Department of Economic and Social Affairs. Nationality of married women. 1963. (E/CN.6/254/Rev.1).
- Sales no 64.IV.1.
- Доклад о рабстве Специального докладчика по вопросу о рабстве Мохамеда Авада. 1966. (E/4168/Rev.1)
- В продаже под № 67.XIV.2.
- Экономический и Социальный Совет. Вопросы прав человека. Доклад специальной рабочей группы экспертов, подготовленный в соответствии с резолюцией 1796 (LIV) и решениями 18 (LVI) и 25 (LVII) Экономического и Социального Совета. 1975. (E/5622).
- Экономический и Социальный Совет. Исследование по вопросу о положении апатридов. 1949. (E/1112).
- Генеральная Ассамблея. Проекты международных пактов о правах человека. 1955. (A/2929: Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, десятая сессия, Приложение, пункт 28 повестки дня, часть II).
- Генеральная Ассамблея. Разработка проекта конвенции о территориальном убежище. 1975. (A/10177).
- Исследование о дискриминации в области образования Ш. Д. Аммуна, Специального докладчика Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств. 1957. (E/CN.4/Sub.2/181/Rev.1).
- В продаже под № 57.XIV.3.
- Исследование о дискриминации, касающейся политических прав, Эрнана Санта Крус, Специального докладчика Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств. 1962. (E/CN.4/Sub.2/213/Rev.1).
- В продаже под № 63.XIV.2.
- Исследование о дискриминации, касающейся права каждого покинуть любую страну, включая собственную, и возвращаться в свою страну, Х. Инглеса, Специального докладчика Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств. 1963. (E/CN.4/Sub.2/229/Rev.1).
- В продаже под № 64.XIV.2.
- Исследование о дискриминации, касающейся религиозных прав и обычаев, А. Кришнасавами, Специального докладчика Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств. 1960. (E/CN.4/Sub.2/200/Rev.1).
- В продаже под № 60.XIV.2.
- Исследование по вопросу о равенстве при отправлении правосудия М. Абу Ранната, Специального докладчика Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств. 1972. (E/CN.4/Sub.2/296/Rev.1).
- В продаже под № R.71.XIV.2.
- Исследование по вопросу о правах лиц, принадлежащих к этническим, религиозным и языковым меньшинствам, Ф. Капоторти, Специального докладчика Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств. 1977. (E/CN.4/Sub.2/384 и Add.1—7) *.
- Комиссия международного права. Доклады об ответственности государств.
- Комиссия международного права. Меморандум о путях и средствах, при помощи которых доказательства существования обычного международного права стали бы более доступными. 1949. (A/CN.4/6).
- Комиссия международного права. Ежегодник, 1949—1975.
- Комиссия по правам человека. Статус многосторонних договоров в области прав человека, заключенных под эгидой Организации Объединенных Наций. 1977. (E/CN.4/907/Rev.13).
- Краткие отчеты, доклады и резолюции Экономического и Социального Совета, Комиссии по правам человека и Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств. 1972—1975.
- Laws concerning nationality. 1954.
- Sales no 54.V.1.
- Осуществление экономических, социальных и культурных прав: исследование проблем, характера мер и достижений. Подготовил М. Ганджи, Специальный докладчик Комиссии по правам человека. 1975. E/CN.4/1108/Rev.1 и E/CN.4/1131/Rev.1.
- В продаже под № R.75.XIV.2.
- Подкомиссия по предупреждению дискриминации и защите меньшинств. Вопрос о применимости международных положений о защите прав человека к лицам, которые не являются гражданами страны, в которой они проживают (E/CN.4/Sub.2/335).
- Подкомиссия по предупреждению дискриминации и защите меньшинств. Заявление 30 неправительственных организаций, имеющих консультативный статус при Экономическом и Социальном Совете (E/CN.4/Sub.2/NGO.48).
- Права человека: сборник международных договоров Организации Объединенных Наций, 1973.
- В продаже под № R.73.XIV.2.
- Всемирная конференция по народонаселению. Нормы, касающиеся взаимосвязи между правами человека и миграцией. 1973. (E/CONF.60/SYM.IV/3/Add.2).
- Oppenheim, L. International law: a treatise. Ed. Lauterpacht. Vol. I, 8th ed. 1955, vol. II, 7th ed. 1952.
- Ofosu-Amaah. Repatriations of aliens in business in Ghana and Kenya in international law. 1974.
- Parry, Clive. Some considerations on the protection of individuals in international law. Académie de droit international de La Haye, *Recueil des cours* 90, 1956.
- Nationality and citizenship laws of the Commonwealth and of the Republic of Ireland. London, Stevens, 1961.
- Pescatore, P. The protection of human rights in the European Communities. *Common Market law review* (London) 9:73-79, 1972.
- Peaslee. International governmental organizations. The Hague, Nijhoff, 1961.
- Petren, S. La confiscation des biens étrangers et les réclamations internationales auxquelles elle peut donner lieu. Académie de droit international de la Haye, *Recueil des cours* 109, 1963.
- Phillimore, R. Commentaries upon international law. Vol. II, 1855.

- Plender, R. International migration law. Leyden, A. W. Sijthoff, 1972.
- Przetocznik, K. The socialist concept of protection of human rights. *Social research* (New York) 38:2, summer 1971.
- Power, J. Western European migrant workers. Minority rights group, 1976.
- Remec, P. P. The position of the individual in international law according to Grotius and Vattel. (The Hague, Martinus-Nijhoff), 1960.
- Rigaux. Le conflit mobile en droit international privé. Académie de droit international de La Haye, *Recueil des cours* 117, 1966.
- Robertson, A. H. Agreement No. 67 of the Council of Europe. In *Miscellanea W. J. Ganshof van der Meersch*. Vol. I. (Brussels, Bruylant), 1972.
- Human rights in Europe. (Manchester, University Press), 1977.
- Rollet, Henri. Liste des engagements bilatéraux et multilatéraux au 30 juin 1972. Paris, Pedone, 1973.
- Root, E. The basis of protection to citizens residing abroad. *American journal of international law* (Washington, D. C.), 1910.
- Rosen, S. C. Equal protection review of state statutes restricting alien employment. *Cornell international law journal*. (Ithaca, N. Y.) 8:1, December 1974.
- Rosenne, S. United Nations treaty practice. Académie de droit international de La Haye, *Recueil des cours* 86, 1954.
- The law of treaties. Leyden, Sijthoff, 1970.
- Roth, A. H. The minimum standard of international law applied to aliens. The Hague, Sijthoff, 1949.
- Salmon, Jean. Les sujets de droit: II, droits des gens. Université libre de Bruxelles, 1972—73.
- Санта Крус. Э. Исследование о дискриминации, касающейся политических прав. (См. Организация Объединенных Наций).
- Schmitt, H. Nationalité de la femme mariée. *Jus gentium* (Rome).
- Schreiber, A. The Inter-American Commission on Human Rights. Leyden, Sijthoff, 1970.
- Schwarzenberger, G. The protection of British property abroad: five current legal problems, 1952.
- The frontiers of international law. London, Stevens, 1962.
- Manual of international law. Milton, Oxon., Professional Book Ltd., 1976.
- Civitas maxima. In *Yearbook of World Affairs*, 1975.
- Schwelb, E. International conventions on human rights. *International and comparative law quarterly* (London) 9, 1963.
- Civil and political rights: the international measures of implementation. *American journal of international law* (Washington, D. C.) 62, 1968.
- Some aspects of the international covenants on human rights. Nobel symposium, 1966.
- Sethi, R. B. The law of foreigners and citizenship. Alahabad, Law Books Co., 1961.
- Shearer, I. A. Extradition in international law. (Manchester University Press), Oceana Publications Inc., 1971.
- Sheffield, J. Illegal searches and arrests of aliens: the evolving standard. *Los Angeles bar bulletin* 49: 375, 1974.
- Shevtsov, V. S. Legal status of foreigners in the USSR. *Denver journal of international law and policy* 5: special issue, 1975.
- Sibley and Elias. The aliens act and the right of asylum. London, Clowes and Sons, 1906.
- Sinha, A. Law of citizenship and aliens in India. London, 1962.
- Sohn, L. and T. Buergenthal. International protection of human rights. Indianapolis, Bobbs Merrill, 1973.
- Sorensen, M. Principes de droit international. Académie de droit international de La Haye, *Recueil des cours* 101, 1960.
- Sperduti, G. Diritti umani: protezione internazionale. In *Enciclopedia del diritto*, 12. 1964.
- Le principe de non-discrimination dans la jouissance des droits de l'homme. *Revue des droits de l'homme — Human rights journal* (Paris) 9:1, 1976.
- Taft and Robbins. International migrations. New York, Ronald Press Co., 1955.
- Travers, P. J. Constitutional status of state and federal governmental discrimination against resident aliens. *Harvard international law journal* (Cambridge, Mass), 1973.
- Valticos, N. Droit international du travail. Paris, Dalloz, 1970.
- Van Panhuys, H. The role of nationality in international law. Leyden, Sijthoff, 1959.
- Van Vleck, W. The administrative control of aliens: a study in administrative law and procedure. New York, Commonwealth fund, 1932.
- Vasak, K. Les institutions nationales, régionales et universelles pour la promotion et la protection des droits de l'homme. *Droits de l'homme: Revue de droit international et comparé*, 1968.
- Verdoodt, A. Naissance et signification de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Louvain, 1964.
- Verdross, A. Les règles internationale concernant le traitement des étrangers. Académie de droit international de La Haye, *Recueil des cours* 37, 1931.
- Vierdag, E. W. The concept of discrimination in international law with special reference to human rights. The Hague, Nijhoff, 1973.
- Vitoria, Francisco de. De Indis.
- Weis, P. Nationality and statelessness in international law. *British year book of international law* (London) 39, 1953.
- The convention of the Organization of African Unity governing the specific aspects of refugee problems in Africa. *Revue des Droits de l'homme — Human rights journal* (Paris) 3:3, 1970.
- Diplomatic protection of nationals and international protection of human rights. *Revue des droits de l'homme — Human rights journal* (Paris), 4:2-3:643-678, 1971.
- White, A. The destitute alien. 1892.
- White, G. Nationalization of foreign property. *Year book of world affairs* (London), 1961.
- Wilson, R. et al. The international standard and commonwealth development. Duke University commonwealth centre, 1968.

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم . استلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.
