



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/1997/22*
21 July 1997

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
Подкомиссия по предупреждению дискриминации
и защите меньшинств
Сорок девятая сессия
Пункт 10 предварительной повестки дня

СВОБОДА ПЕРЕДВИЖЕНИЯ

Рабочий документ по праву на свободу передвижения и связанным вопросам,
подготовленный г-ном Володимиром Буткевичем во исполнение
решения 1996/109 Подкомиссии

* Переиздан по техническим причинам.

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Введение	1 - 3	3
I. ПРАВО НА СВОБОДУ ПЕРЕДВИЖЕНИЯ И СВЯЗАННЫЕ ВОПРОСЫ В МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫХ ДОКУМЕНТАХ	4 - 19	4
II. ПРАВО НА СВОБОДУ ПЕРЕДВИЖЕНИЯ И СВЯЗАННЫЕ ВОПРОСЫ НА НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ	20 - 28	15
III. ПОЛОЖЕНИЯ В ПОСЛЕДНЕМ ДЕСЯТИЛЕТИИ	29 - 43	19
IV. ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ	44 - 53	25

Введение

1. На сорок восьмой сессии Подкомиссия по предупреждению дискриминации и защите меньшинств, осознавая наличие связей между защитой меньшинств, предупреждением дискриминации, передвижением и перемещением населения, свободой передвижения, правом покидать свою страну и возвращаться в нее и правом просить убежище и пользоваться им, постановила, без голосования, возложить на г-на Володимира Буткевича задачу по подготовке, без финансовых последствий, рабочего документа по праву на свободу передвижения и связанным вопросам и представить его Подкомиссии на ее сорок девятой сессии (решение 1996/109 Подкомиссии). В ходе общих прений по проекту этого решения основная дискуссия прошла вокруг слов: "рабочий документ по праву на свободу передвижения и связанным вопросам". Высказанные предложения сводились к конкретизации поставленной задачи. В этой связи предлагалось дать члену Подкомиссии возможность более эффективно работать над документом.

2. Для более эффективного выполнения задачи предлагалось конкретно определить в решении, что должен подготовить Специальный докладчик: рабочий документ по содержанию права на свободу передвижения, его реализации и препятствиях этой реализации, или рассмотреть свободу передвижения между государствами или в пределах одного государства. Возобладало мнение, что такой конкретизации можно добиться после обсуждения рабочего документа, а до этого предоставить возможность Специальному докладчику самому маневрировать. Это и отразилось на конечной редакции решения в части слов "рабочий документ по праву на свободу передвижения и связанным вопросам".

3. Нетрудно заметить, что даже если исходить из содержания самого решения, то к таким связанным с правом на свободу передвижения вопросам, относятся: перемещение и передвижение населения, право покидать свою страну и право возвращаться в нее, право просить убежище и право пользоваться им. Этот перечень связанных вопросов увеличится, если добавить к нему те, что перечислены в резолюции Подкомиссии 1969/9 "Право на свободу передвижения": право каждого, кто законно находится на территории какого-либо государства, на свободное передвижение и свободу выбора места жительства, запрещение произвольного лишения права на въезд в свою собственную страну и принцип отказа от принудительного возвращения. Непосредственное отношение к праву на свободу передвижения имеют (и, к сожалению, в том, что они лишают население этого права): практика принудительного изгнания, массовой высылки и депортации перемещения населения, принудительного обмена населением, незаконной принудительной эвакуации, выселения, принудительного переселения и "этнической чистки" и другие формы насильственного перемещения населения внутри страны или за ее пределами 1/.

1/ См., в частности, резолюцию Подкомиссии 1996/9.

Г. ПРАВО НА СВОБОДУ ПЕРЕДВИЖЕНИЯ И СВЯЗАННЫЕ ВОПРОСЫ
В МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫХ ДОКУМЕНТАХ

4. Центральная статья по свободе передвижения и связанным вопросам во Всеобщей декларации прав человека – это, конечно, статья 13:

"1. Каждый человек имеет право свободно передвигаться и выбирать себе местожительство в пределах каждого государства.

2. Каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну".

5. Содержание "связанных вопросов" во Всеобщей декларации раскрывают:

а) статья 2:

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

Кроме того не должно проводиться никакого различия на основе политического, правового или международного статуса страны или территории, к которой человек принадлежит, независимо от того, является ли эта территория независимой, подопечной, самоуправляющейся или как-либо иначе ограниченной в своем суверенитете".

и

б) статья 7:

"Все люди равны перед законом и имеют право, без всякого различия, на равную защиту закона. Все люди имеют право на равную защиту от какой бы то ни было дискриминации, нарушающей настоящую Декларацию, и от какого бы то ни было подстрекательства к такой дискриминации".

Здесь заложен принцип недискриминации – основа свободы передвижения.

с) статья 3:

"Каждый человек имеет право на жизнь, на свободу и на личную неприкосновенность".

Свобода передвижения есть составляющая часть права на свободу.

d) статья 4:

"Никто не должен содержаться в рабстве или в подневольном состоянии; рабство и работорговля запрещаются во всех их видах".

Работорговля и рабство немыслимы в условиях права каждого на свободу передвижения.

e) статья 8:

"Каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случаях нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией или законом".

Провозглашенное право на свободу передвижения останется декларацией, если его нельзя защитить в компетентном судебном или административном органе.

f) статья 9:

"Никто не может быть подвергнут произвольному аресту, задержанию или изгнанию".

Арест, задержание и высылка несовместимы со свободой передвижения. Высылка лишает человека права возвращаться в свою страну.

g) статья 10:

"Каждый человек, для определения его прав и обязанностей и для установления обоснованности предъявленного ему уголовного обвинения, имеет право, на основе полного равенства на то, чтобы его дело было рассмотрено гласно и с соблюдением всех требований справедливости независимым и беспристрастным судом".

Еще Специальный докладчик г-н Хосе Д. Инглес справедливо заметил: "В этой статье подчеркивается право каждого на справедливое и гласное судебное разбирательство при определении, среди прочего, его права покинуть любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну. Следует указать, что эта статья направлена на то, чтобы права потерпевшей стороны определялись независимым и беспристрастным органом, а не по усмотрению какого-либо второстепенного должностного лица" 2/.

2/ E/CN.4/Sub.2/220, пункт 47.

h) статья 14:

"1. Каждый человек имеет право искать убежище от преследования в других странах и пользоваться этим убежищем.

2. Это право не может быть использовано в случае преследования, в действительности основанного на совершении неполитического преступления, или деяния, противоречащего целям и принципам Организации Объединенных Наций".

Уже само расширение вопроса повестки дня Подкомиссии "Свобода передвижения" до "Право покидать свою страну и искать убежище и право возвращаться в свою страну" свидетельствует о том, что эксперты в праве искать убежище видят важнейший компонент "свободы передвижения".

i) статья 15:

"1. Каждый человек имеет право на гражданство.

2. Никто не может быть произвольно лишен своего гражданства или права изменить свое гражданство".

Опять сошлемся на вывод, к которому пришел Специальный докладчик г-н Хосе Д. Инглес: "Право на изменение каким-либо человеком своего гражданства предполагает право этого человека покидать свою страну. С другой стороны, гарантия против произвольного лишения кого-либо его гражданства обеспечивают его право возвращаться в свою страну" 3/.

j) статья 17:

"1. Каждый человек имеет право владеть имуществом как единолично, так и совместно с другими.

2. Никто не должен быть произвольно лишен своего имущества".

и

3/ E/CN.4/Sub.2/220, пункт 49.

статья 19:

"Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ".

Еще в древние времена определены такие основные компоненты права на свободу передвижения, как – передвижение людей, идей и товаров. Нельзя полноценно реализовать право покинуть любую страну, если лицу не позволено увезти с собой свое имущество. Право покинуть страну часто зависит от признания права владеть имуществом. В то же время свобода искать, получать и распространять информацию, независимо от государственных границ, – это свобода передвижения идей. Последнее является важнейшим составным компонентом свободы передвижения.

к) статья 28:

"Каждый человек имеет право на социальный и международный порядок, при котором права и свободы, изложенные в настоящей Декларации, могут быть полностью осуществлены".

Связь этой статьи со статьей 13 очевидна.

1) статья 29:

"1. Каждый человек имеет обязанности перед обществом, в котором только и возможно свободное и полное развитие его личности.

2. При осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе.

3. Осуществление этих прав и свобод ни в коем случае не должно противоречить целям и принципам Организации Объединенных Наций".

Статья закрепляет разумные ограничения для осуществления свободы передвижения. Четко определив ограничения, она не допускает применения других ограничений.

Статья 30

"Ничто в настоящей Декларации не может быть истолковано как предоставление какому-либо государству, группе лиц или отдельным лицам права

заниматься какой-либо деятельностью или совершать действия, направленные к уничтожению прав и свобод, изложенных в настоящей Декларации".

Статья не допускает уничтожение свободы передвижения под предлогом необходимости реализации других прав и свобод.

Если принять во внимание статью 6 Всеобщей декларации, закрепляющую право на признание правосубъектности человека, где бы он ни находился, другие статьи Декларации, то окажется очевидным, что право на свободу передвижения связано практически со всеми ее положениями.

6. Важнейшим международно-правовым документом, закрепляющим право на свободу передвижения, является Международный пакт о гражданских и политических правах. В этом смысле главным для раскрытия содержания права на свободу передвижения являются статьи 12 и 13 Пакта:

Статья 12:

"1. Каждому, кто законно находится на территории какого-либо государства, принадлежит, в пределах этой территории, право на свободное передвижение и свобода выбора местожительства.

2. Каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную.

3. Упомянутые выше права не могут быть объектом никаких ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законом, необходимы для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения или прав и свобод других и совместимых с признаваемыми в настоящем Пакте другими правами.

4. Никто не может быть произвольно лишен права на въезд в свою собственную страну".

Статья 13:

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

7. Однако другие статьи Пакта не менее важны для раскрытия содержания права на свободу передвижения. Так, статья 2 закрепляет обязательство государств уважать и обеспечивать это право на основе принципа недискриминации, а статья 3 – обязательство государств обеспечить равное право для мужчин и женщин пользоваться свободой передвижения. Статья 4 Пакта, касающаяся чрезвычайного положения в государстве, позволяет государствам принимать меры в отступление от своих обязательств по настоящему Пакту только в той степени, в которой это требуется остротой положения, при условии, что такие меры не являются несовместимыми с их другими обязательствами по международному праву и соответствуют принципу недискриминации. Статья 5 запрещает реализацию других прав и свобод, заниматься какой бы то ни было деятельностью или совершать какие бы то ни было действия в ущерб права на свободу передвижения. Анализ других статей Пакта показывает, что здесь, как и в случае с Всеобщей декларацией прав человека, большинство статей прямо или косвенно связаны с правом на свободу передвижения.

8. Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации возложила в статье 5 на государства обязательство "запретить и ликвидировать расовую дискриминацию во всех ее формах и обеспечить равноправие каждого человека перед законом, без различия расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения, в особенности в отношении осуществления следующих прав:

...

i)

права на свободу передвижения и проживания в пределах государства;

ii)

права покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну;

iii)

право на гражданство".

9. Статья 10 Конвенции о правах ребенка закрепляет, что:

1) в соответствии с закрепленными в Конвенции обязательствами, "заявления ребенка или его родителей на въезд в государство-участник или выезд из него с целью воссоединения семьи должны рассматриваться государствами-участниками позитивным, гуманным и оперативным образом. Государства-участники далее обеспечивают, чтобы представление такой просьбы не приводило к неблагоприятным последствиям для заявителей и членов их семьи";

2) "Ребенок, родители которого проживают в различных государствах, имеет право поддерживать на регулярной основе, за исключением особых обстоятельств, личные отношения и прямые контакты с обоими родителями. С этой целью и в

соответствии с обязательством государств-участников по пункту 2 статьи 9 (возможность участвовать в любом разбирательстве и излагать свои точки зрения - В.Б.) государства-участники уважают право ребенка и его родителей покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну. В отношении права покидать любую страну действуют только такие ограничения, какие установлены законом и необходимы для охраны государственной безопасности, общественного порядка (*ordre public*), здоровья или нравственности населения или прав и свобод других лиц и совместимы с признанными настоящей Конвенцией другими правами".

10. Статья 11 данной Конвенции обязывает государства-участники принимать меры для борьбы с незаконным перемещением или невозвращением детей из-за границы посредством заключения двусторонних или многосторонних соглашений или присоединения к действующим соглашениям.

11. Ряд универсальных международных соглашений закрепляют признанные стандарты относительно права покидать страну и возвращаться в нее, въезда и выезда применительно к специфическим сферам, в которых действуют эти соглашения. Так, например, Венская конвенция о дипломатических сношениях в статье 44 закрепляет: "Государство пребывания должно, даже в случае вооруженного конфликта, оказать содействие, необходимое для возможно скорого выезда пользующихся привилегиями и иммунитетами лиц, не являющихся гражданами государства пребывания, и членов семей таких лиц, независимо от их гражданства. Оно должно, в частности, предоставить в случае необходимости в их распоряжение перевозочные средства, которые требуются для них самих и их имущества". Сходные положения содержатся и в Венской конвенции о консульских сношениях.

12. Венская конвенция о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера также заметно выделяет эти вопросы. В подтверждение сказанного выделим из многочисленного нормативного массива лишь три статьи:

Статья 26 - Свобода передвижения

"С учетом положений законов и правил о зонах, въезд в которые запрещается или регулируется по соображениям государственной безопасности, государство пребывания обеспечивает свободу передвижения по его территории всем сотрудникам представительства и членам их семей, живущим вместе с ними".

Статья 79 - Въезд на территорию государства пребывания

"1. Государство пребывания разрешает въезд на свою территорию:

а)

сотрудникам представительства и членам их семей, живущим вместе с ними;

b)

членам делегации и членам их семей, сопровождающим их, и

c)

членам делегации наблюдателя и членам их семей, сопровождающим их.

2. Визы, если таковые требуются, выдаются любому лицу, упомянутому в пункте 1 настоящей статьи, в возможно короткий срок".

Статья 80 - Содействие выезду

"Государство пребывания, когда к нему обращена соответствующая просьба, оказывает лицам, пользующимся привилегиями и иммунитетами и не являющимся гражданами государства пребывания, и членам семей таких лиц, независимо от гражданства, содействие в обеспечении их выезда со своей территории". 4/

13. Наши представления существенно расширяются относительно объекта регулирования права каждого человека покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну, если принять во внимание положения Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания от 10 декабря 1984 года 5/; Конвенции, регулирующей некоторые вопросы, связанные с коллизией законов о гражданстве от 12 апреля 1930 года; Протокола, касающегося конкретного случая безгражданства от 12 апреля 1930 года; Специального протокола, касающегося безгражданства от 12 апреля 1930 года 6/; Конвенции о статусе апатридов от 28 сентября 1954 года; Конвенции о гражданстве замужней женщины от 29 января 1957 года; Конвенции о сокращении безгражданства от 30 августа 1961 года; Устава Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев от 14 декабря 1950 года; Конвенции о статусе беженцев от 28 июля 1951 года; Протокола, касающегося статуса беженцев от 31 января 1967 года; Декларации о территориальном убежище от 14 декабря 1967 года;

4/ Юридический ежегодник Организации Объединенных Наций, 1975 год, Нью-Йорк, 1977, стр. 129, 151-152.

5/ См., например, статью 3 о высылке, возвращении или выдаче какого-либо лица другому государству.

6/ Не вступил в силу.

Заклучения Исполнительного комитета Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев 7/; Соглашения, касающегося моряков-беженцев от 24 ноября 1957 года; Протокола, касающегося моряков-беженцев от 12 июня 1973 года и др.

14. Несмотря на предложения рассматривать вопрос "Положение трудящихся-мигрантов и членов их семей" в пункте 3 "Всеобъемлющее рассмотрение тематических вопросов, касающихся ликвидации расовой дискриминации" повестки дня Подкомиссии, а не в пункте 10 "Свобода передвижения", нельзя всесторонне рассматривать вопросы перемещения населения, права покинуть свою страну и искать убежища и право возвращаться в свою страну без учета международно-правовых документов, регулирующих вопросы миграции. Поэтому независимо от того, вступил в силу договор или нет, является документ обязательным или рекомендательным, для понимания права на свободу передвижения важно внимательно проанализировать положения Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей от 18 декабря 1990 года, Конвенции МОТ (№ 97) о трудящихся-мигрантах (пересмотренная) от 1 июля 1949 года, Конвенции МОТ (№ 118) о равноправии граждан страны и иностранцев и лиц без гражданства в области социального обеспечения от 28 июня 1962 года, Конвенции МОТ (№ 143) о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения от 24 июня 1975 года, Рекомендации МОТ (№ 86) (пересмотренной) о трудящихся-мигрантах от 1 июля 1949 года, Рекомендации МОТ (№ 151) о трудящихся-мигрантах от 24 июня 1975 года и др.

15. Рассмотрение данного вопроса показывает, что в вопросе свободы передвижений в плане международно-правового регулирования имеются существенные достижения не только на универсальном уровне. Позитивное решение свободы передвижения, и в частности право покинуть страну и возвращаться в нее, было подтверждено практически во всех региональных документах по правам человека. В подтверждение этого обычно ссылаются на Протокол № 4 от 16 сентября 1963 года Европейской конвенции о защите прав

7/ См., например, Заклучение № 7 (XXVIII) - Высылка, 1977 год; Заклучение № 8 (XXVIII) - Определения статуса беженцев, 1977 год; Заклучение № 15 (XXX) - Беженцы, не имеющие страны убежища, 1979 год; Заклучение № 22 (XXXII) - Защита лиц, ищущих убежища в ситуациях массового притока, 1981 год; Заклучение № 30 (XXXIV) - Проблема явно не обоснованных или вводящих в заблуждение заявлений о предоставлении статуса беженца или убежища, 1983 год; Заклучение № 39 (XXXVI) - Женщины-беженцы и международная защита, 1985 год; Заклучение № 40 (XXXVI) - Добровольная репатриация, 1985 год; Заклучение № 44 (XXXVII) - Задержание беженцев и лиц, ищущих убежища; Заклучение № 58 (XL) - Проблема беженцев и ищущих убежища лиц, выезжающих в неорганизованном порядке из страны, в которой они получили уже защиту, 1989 год и др.

человека и основных свобод от 1950 года, статью VIII Американской декларации о правах и обязанностях человека от 1948 года, статью 22 Американской конвенции о правах человека от 21 ноября 1969 года, статью 12 Африканской хартии прав человека и народов от 27 июня 1983 года, Заключительный акт Хельсинкского совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе и документы последующих встреч по осуществлению положений данного документа.

16. Однако не только в этих, но и в других регионах разработаны и действуют значительно больше международно-правовых документов, прямо или косвенно затрагивающие вопросы права на свободу передвижения. Недооценка их может сказаться на глубине анализа проблемы в целом. Так, например, исследуя эти вопросы только применительно к европейскому региону, важно учитывать десятки международно-правовых рекомендательных документов, в том числе Протокол № 7 от 22 ноября 1984 года к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод от 1950 года, Конвенцию о сокращении случаев множественности гражданства и о воинской повинности в случаях множественности гражданства от 6 мая 1963 года, Протокол, вносящий поправки в Конвенцию о сокращении случаев множественности гражданства и о воинской повинности в случаях множественности гражданства от 24 ноября 1977 года, Дополнительный протокол к Конвенции о сокращении случаев множественности гражданства и о воинской повинности в случаях множественности гражданства от 24 ноября 1977 года, Второй протокол, вносящий поправки в Конвенцию о сокращении случаев множественности гражданства и о воинской повинности в случаях множественности гражданства от 2 февраля 1993 года, Европейское соглашение об отмене виз для беженцев от 20 апреля 1959 года, Европейское соглашение о передаче ответственности за беженцев от 16 октября 1980 года, Рекомендация Ассамблеи Совета Европы 773 (1976) о де-факто беженцах, Рекомендация Ассамблеи Совета Европы 817 (1977) о праве на убежище, Декларация Комитета министров Совета Европы о территориальном убежище от 1977 года, Рекомендация Комитета министров Совета Европы R (1981) 16 о согласовании национальных процедур, касающихся убежища, Рекомендация Комитета министров Совета Европы R (1984) 1 о защите лиц, формально не признаваемых беженцами, Конвенция, определяющая государство, ответственное за рассмотрение заявлений о предоставлении убежища, поданных в одном из государств - членов европейских сообществ от 15 июня 1990 года, Договор о создании Европейского союза от 7 февраля 1992 года, Европейская конвенция об устройстве и предпринимательстве от 13 декабря 1955 года, Европейская социальная хартия от 18 октября 1961 года, Европейская конвенция о социальном обеспечении от 14 декабря 1972 года, Европейская конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов от 24 ноября 1977 года, Договор о создании Европейского экономического сообщества от 25 марта 1957 года, Директива Совета Европейского экономического сообщества 64/221 от 15 февраля 1964 года о согласовании специальных мер, касающихся передвижения и проживания иностранных граждан, Предписание Совета экономических сообществ 1612/68 от 15 октября 1968 года о свободе передвижения трудящихся с поправками, внесенными предписанием 312/76 от 9 февраля 1976 года, Директива Совета европейских сообществ 68/360 от 15 октября 1968 года об отмене ограничений на передвижение и проживание в

рамках сообщества от 15 октября 1968 года, Предписание Комиссии европейских сообществ 1251/70 от 29 июня 1970 года о праве трудящихся оставаться на территории государства-члена, Директива Совета европейских сообществ 73/148 от 21 мая 1973 года об отмене ограничений на передвижение и проживание в рамках сообщества граждан государств-членов в отношении обустройства и предпринимательства и оказания услуг, Европейское соглашение от 13 декабря 1957 года о нормах, регулирующих передвижение лиц между государствами - членами Совета Европы, Конвенция об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне от 5 февраля 1992 года, Соглашение между правительствами государств Экономического союза Бенилюкс, Федеративной Республики Германии и Французской Республики о постепенной отмене контроля на общих границах (Шенгенское соглашение) от 14 июня 1985 года, Конвенция о применении Шенгенского соглашения от 14 июня 1985 года между правительствами государств Экономического союза Бенилюкс, Федеративной Республики Германии и Французской Республики о постоянной отмене контроля на общих границах от 19 июня 1990 года и др.

17. Исследование этих и других документов важно не только потому, что они не нашли должного отражения в докладах г-на Хосе Д. Инглеса и г-на К.Л.К. Мубанга-Чипоя. Во-первых, многие из названных и неупомянутых документов были приняты после завершения соответствующих исследований и, естественно, они не были рассмотрены Специальными докладчиками. Во-вторых, в международно-правовых источниках часто по-разному решаются одни и те же проблемы. Так, например, во Всеобщей декларации прав человека говорится, что "каждый человек имеет право... выбирать себе местожительство в пределах каждого государства". А в Международном пакте о гражданских и политических правах речь идет о том, что "каждому, кто законно находится на территории какого-либо государства, принадлежит, в пределах этой территории... свобода выбора местожительства". В то же время в Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации закрепляется за каждым человеком только право "проживания в пределах государства".

18. Понятно, что разные подходы к одной и той же правовой ситуации дают возможность государствам руководствоваться положениями, менее ущербными себе, а не человеку. По сути, такая ситуация может породить дискриминацию в отношении человека. В-третьих, в мандат г-на Хосе Д. Инглеса входило исследовать дискриминацию в отношении права, предусмотренного в пункте 2 статьи 13 Всеобщей декларации прав человека. Специальному докладчику г-ну К.Л.К. Мубанга-Чипоя поручено "подготовить анализ текущих тенденций и изменений в отношении права каждого человека покидать любую страну, включая свою собственную, возвращаться в свою страну и иметь возможность въезжать в другие страны без какой-либо дискриминации и препятствий, особенно в отношении права на занятость с учетом необходимости избежать утечки квалифицированных кадров из развивающихся стран и вопроса о возмещении этим странам ущерба и изучить, в частности, характер ограничений, допустимых в соответствии с пунктом 3 статьи 12 Международного пакта о гражданских и политических правах".

19. Фактически мандат Специального докладчика был изменен несущественно и охватывал ту же статью 13, пункт 2 Всеобщей декларации прав человека с добавкой проблемы "утечки умов" и с учетом рамок пункта 3 статьи 12 Пакта, где перечислены допустимые ограничения. Сегодня пункт повестки дня Подкомиссии "Свобода передвижения" включает, помимо "права покидать страну" и "права возвращаться в свою страну", "право искать убежище". Такое право предусмотрено в статье 14 Всеобщей декларации, где говорится о том, что каждый человек "имеет право искать убежище от преследования в других странах и пользоваться этим убежищем", но с существенными ограничениями, что это право "не может быть использовано в случае преследования, в действительности основанного на совершении неополитического преступления или деяния, противоречащего целям и принципам Организации Объединенных Наций". Однако подобные положения отсутствуют в Международном пакте о гражданских и политических правах. И так как они фактически выходят за рамки мандатов Специальных докладчиков, то и не были глубоко и всесторонне исследованы.

II. ПРАВО НА СВОБОДУ ПЕРЕДВИЖЕНИЯ И СВЯЗАННЫЕ ВОПРОСЫ НА НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

20. Как свидетельствовал Специальный докладчик г-н Хосе Д. Инглес, на период 1963 года только в 24 странах право гражданина покидать свою страну и право гражданина возвращаться в свою страну официально признавалось в тексте конституции или законов. Еще в 12 странах эти права признавались в судебной практике. Только в 20 странах официально признавалось в текстах конституций или законов право иностранца покидать страну своего пребывания. Еще в 4 странах это право признавалось в судебной практике. Ряд стран, в конституциях или законах которых нет постановлений об этом праве и в которых нет судебных решений, регулирующих этот вопрос, заявили, что они признают это право "в принципе", "как норму права", "в общей практике", "в соответствии с действующими положениями", "как принудительно обеспечиваемое право", "всегда" или, что "ни один орган власти не может отказать в признании этого права". Это особенно относится к праву гражданина возвращаться в свою страну, которое было таким образом неофициально признано дополнительно еще в 16 странах. Правда, Специальный докладчик г-н Хосе Д. Инглес заметил: "Необходимо, однако, тщательнее разобраться в действительном положении, прежде чем делать какие-либо выводы по данному вопросу. Официальное признание права еще не обеспечивает его осуществление. Закон страны или практика могут поставить на пути осуществления этого права так много условий, что оно по существу окажется сведенным на нет или станет фиктивным" (E/CN.4/Sub.2/220, пункты 16-17).

21. Специальный докладчик г-н К.Л.К. Мубанга-Чипойя, касаясь решения вопросов свободы передвижений, обращал основное внимание на вопросы участия государства в Международном пакте о гражданских и политических правах. Он также выборочно рассмотрел законы и административные правила некоторых государств по данному вопросу. В целом же исследование основывалось на ответах государств на составленный им вопросник. Не все такие ответы отражали истинное положение вещей, а скорее рисовали желаемую ситуацию. Так, "согласно ответу Союза Советских Социалистических Республик на вопросник Специального докладчика на основании декрета № 163 Совета Министров СССР от 28 августа 1986 года в Положение о въезде в СССР и выезде из СССР от 1970 года был включен ряд новых и важных положений. Возможность въезда и выезда представляется советским гражданам, иностранным гражданам и лицам без гражданства "независимо от происхождения, социального и имущественного статуса, расы или национальности, пола, образования, языка или религиозных взглядов" (E/CN.4/Sub.2/1988/35, пункт 224). В действительности же в Советском Союзе на период завершения Специальным докладчиком окончательного доклада гражданин СССР мог выезжать, скажем, в США или страны Западной Европы только с разрешения администрации по месту работы и соответствующего комитета Коммунистической партии.

22. Ситуация в законодательстве данного региона действительно коренным образом изменилась, однако уже в период после завершения работы Специальным докладчиком К.Л.К. Мубанга-Чипойя. Естественно, что эти изменения не могли быть исследованы докладчиком. Эти изменения пошли как в позитивном, так и в негативном направлении, если анализировать их в плане действующих международных стандартов. Распался Советский Союз, и на карте мира появились 15 новых государств, которые практически за пять лет создали свое законодательство, в том числе и по вопросам свободы передвижения и связанным с ним вопросам. В большинстве стран этого региона свобода передвижения гарантирована в Конституции 8/, а в некоторых странах приняты отдельные законы. Правда, конституционные свободы часто нивелируются административными правилами и законами, в которых сохранилось требование прописки. Насколько указанные конституционные нормы способствуют утверждению принципа свободы передвижения в странах данного региона или они лишь законодательно затуманивают ситуацию, можно установить в процессе исследования этой проблемы. Равно только исследованием можно установить, вводится или нет дискриминация, когда государство принимает закон о свободе передвижения только применительно к своим гражданам. Так, например, в 1993 году Россия приняла Закон Российской Федерации "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации".

8/ См., например, статью 33 Конституции Украины.

23. Активная законотворческая работа в странах этого региона свидетельствует, что результаты исследования Специального докладчика К.П.К. Мубанга-Чипойя многими государствами учтены в их законодательных актах. В то же время не во всех законах учтена обеспокоенность докладчика, не сделано надлежащих выводов из рекомендаций, высказанных в ходе обсуждения как доклада, так и проекта декларации о свободе и недопустимости дискриминации в отношении права каждого человека покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну. Провозгласив свой суверенитет и независимость, государства этого региона не всегда следовали признанным международным стандартам, что касается свободы передвижения и связанным вопросам. Объективно стремясь урегулировать статус граждан и иностранцев, им не удалось избежать законодательной дискриминации не только в отношении "гражданин - иностранец", но и среди самих граждан и иностранцев. В результате ошибки пришлось исправлять в дополнительных законах часто под давлением возмущенного населения. В итоге в спешке принятые новые законы не всегда отвечали общепринятым стандартам. Иногда они еще более запутывали правовое положение человека.

24. Только перечисление одних законодательных актов показывает, сколь сложно разобраться в том, как регулируется право на свободу передвижения и связанные с ним вопросы в странах этого региона. Эти вопросы нашли отражение в: а) конституциях государств (все приняты после завершения Специального доклада); б) законах о гражданстве (все законы о гражданстве, равно как и другие законы государств этого региона, связанные со свободой передвижения, приняты после завершения Специальным докладчиком доклада и проекта декларации); в) законах о статусе беженца (например, Азербайджан - 1992 год; Беларусь - 1995 год; Латвия - 1995 год; Россия - 1993 год; Таджикистан - 1994 год; Украина - 1993 год и др.); г) законах о вынужденных переселенцах (например, Азербайджан - 1992 год; Россия - 1995 год и др.); д) законах о государственном языке (Азербайджан - 1992 год; Молдова - 1989 год; Узбекистан - 1995 год и др.) и законах о языке (Армения - 1993 год; Латвия - 1992 год; Молдова - 1989 год; Украина - 1989 год; Эстония - 1995 год и др.); е) законах о правовом положении иностранных граждан (Армения - 1994 год; Беларусь, Грузия, Туркменистан, Эстония - 1993 год; Казахстан - 1995 год), законах о статусе граждан СССР в государстве, провозгласившем независимость (например, закон Латвии - 1995 год), законах о правовом положении иностранцев и лиц без гражданства (Молдова - 1994 год), законах о правовом положении иностранцев и законах о пребывании иностранцев в государстве (Кыргызстан - оба закона в 1993 году, Латвия - 1992 год и др.); ж) законах о национальных меньшинствах (Беларусь - 1992 год; Латвия - 1991 год; Украина, Эстония - 1993 год и др.); з) законах о порядке въезда и выезда: и) граждан (Беларусь - 1993 год; Россия - 1991 год; Туркменистан - 1995 год; Украина - 1994 год и др.); граждан и иностранцев (Молдова - 1994 год), иностранцев (Грузия - о временном въезде, пребывании и выезде - 1993 год); о въезде и пребывании иностранных граждан и лиц без гражданства - 1993 год, Кыргызстан - 1993 год) и др.; л) законах о миграции (например, Молдова - 1990 год), об эмиграции (Грузия - 1993 год, Латвия - 1991 год

и др.), об иммиграции (Грузия - 1993 год, Казахстан - 1992 год, Литва - 1991 год и др.), о вынужденных мигрантах (например, Таджикистан - 1994 год) и вынужденных переселенцах (Россия - 1995 год); к) законах о свободе передвижения, выбора места пребывания и жительства (например, Россия - 1993 год) и др.

25. Отмеченные законодательные акты часто отличаются не только терминологией, охватом определенной категории населения, но и закреплением различного, часто несоответствующего международным стандартам, а иногда и дискриминационного положения граждан, иностранцев и апатридов, что касается права на свободу передвижения и выбора места жительства. Ввиду того, что эти вопросы не были и не могли быть исследованы Специальным докладчиком К.Л.К. Мубанга-Чипойа - их исследование особенно актуально сегодня, ибо отмеченные проблемы этого региона влияют на состояние мира и безопасности, прав человека не только европейского региона, но и мирового сообщества в целом.

26. В докладе Специального докладчика не отражено положение в государствах бывшей Югославии. Многие пробелы доклада были восполнены Подкомиссией по предупреждению дискриминации и защите меньшинств 9/, Комиссией по правам человека, Экономическим и Социальным Советом. Однако вопросы дискриминации права на свободу передвижения и связанным с ним вопросам в законодательстве государства бывшей Югославии специально не анализировались.

27. В ряде случаев выводы и предложения Специального докладчика носили или описательный характер по странам и регионам, или вообще не касались положений национального законодательства, или на сегодня, явно устарели. Самым слабым местом в Специальном докладе является, по нашему мнению, раздел "Ограничения в отношении въезда, налагаемые национальным законодательством" (E/CN.4/Sub.2/1988/35, пункты 355-381). За небольшим исключением, относящиеся к этому аспекту вопросы или вообще не исследованы или затронуты вскользь в ссылках на ответы правительств, или - на известные ограничения пункта 3 статьи 12 Международного пакта о гражданских и политических правах. Между тем, выводы Специального докладчика, построенные на анализе законодательства, оказались скоротечными или в силу того, что исчезли государства и их законодательство (СССР, Югославия, Чехословакия), или отменены те

9/ См., например, резолюции 1995/10 и 1996/2 ("Положение в области прав человека в Косово"), резолюцию 1955/1 ("Выражение солидарности со Специальным докладчиком Комиссии по правам человека по вопросу о положении в области прав человека на территории бывшей Югославии г-ном Тадеушом Мазовецким"), резолюцию 1995/8 ("Положение на территории бывшей Югославии"), резолюцию 1995/13 ("Право на свободу передвижения") и др.

законы, на которых строились выводы Специального докладчика, а новое законодательство этих стран по-иному решает проблемы, поднятые Специальным докладчиком 10/.

28. В том, что вопросы свободы передвижения не были глубоко и всесторонне раскрыты Специальным докладчиком, во многих случаях нет его вины. Мандат Специального докладчика в исследовании данной темы ограничивался аспектом "Право каждого человека покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну". На время исследования Специальным докладчиком темы "выезда" и "возвращения" действительно были основной проблемой в реализации права на свободу передвижения. Идеологические соображения, которыми руководствовались бывшие социалистические государства, делали нереальной свободу передвижения и ее "реализация" сводилась лишь к формальному закреплению соответствующего положения в правовом акте. Сегодня, когда страны социалистической системы перешли на путь строительства демократических обществ, ситуация принципиально изменилась. В условиях правового обеспечения свободы передвижения, экономического кризиса в этих странах, межнациональных конфликтов и гражданских войн, центральной стала не проблема "выезда" и "возвращения", а "въезда" и "невозвращения". Сегодня Специальный доклад, равно как и проект Декларации о свободе и недопустимости дискриминации в отношении права каждого человека покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну, требуют переосмысления и дополнительного исследования.

III. ПОЛОЖЕНИЕ В ПОСЛЕДНЕМ ДЕСЯТИЛЕТИИ

29. Со времени завершения г-ном К.Л.К. Мубанга-Чипойя своего доклада "Право каждого человека покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну" положение с утверждением и реализацией как этого права, так и права на свободу передвижения в целом, существенно изменилось. Только в Европе рухнула Берлинская стена, распались Советский Союз, Югославия, произошел раздел Чехословакии. Межэтнические конфликты и гражданские войны прокатились по Европе, Азии, Африке и Латинской Америке. Эти события, а также либерализация порядка пересечения границ в странах Восточной Европы, вызвали интенсификацию миграционных процессов, рост количества беженцев, перемещенных лиц, переселенцев и т.д. Во многих странах право на свободу передвижения фактически заменено вынужденной несвободой перемещения или бегства. В ряде стран проявилось такое разнообразие мигрантов и беженцев, что часто их трудно "втиснуть" в существующие международные стандарты.

10/ См., например, соответствующие положения законодательства Франции.

30. Так, в странах Восточной Европы мигрантов делят на внутренних и внешних. Внутренние мигранты делятся на естественных и экологических (особенно много их появилось после землетрясения в Армении, Чернобыля в Украине, высыхания Аральского моря в Центральной Азии). В странах, образовавшихся после распада Советского Союза, среди внешних мигрантов выделяются: а) лиц, возвращающихся на родину из бывших советских республик (репатрианты); б) лиц, которые были незаконно депортированы по национальному признаку; в) мигрантов из ближнего зарубежья, которые вынуждены были покинуть страну проживания; г) беженцев из дальнего зарубежья; д) незаконных мигрантов из дальнего зарубежья; е) незаконных транзитных мигрантов.

31. Поскольку такая классификация не всегда согласуется с существующими международными стандартами, а каждое подразделение классификации довольно активно заполняется правовыми актами, на практике часты случаи не только фактической, но и законодательной (правовой) дискриминации. По мере продвижения от репатриантов до незаконных транзитных мигрантов ухудшается правовое обеспечение и растет дискриминация практически по всем критериям, по которым дискриминация запрещается во Всеобщей декларации прав человека и Международном пакте о гражданских и политических правах.

32. В регионе Восточной Европы, особенно на территории бывшего Советского Союза, где еще в 80-е годы выехать человеку за границу было большой проблемой, гигантские миграционные волны практически подавляют усилия местных органов власти упорядочить этот процесс. Конфликты в Армении, Азербайджане, Грузии, Молдове, Северной Осетии, Таджикистане, Чечне и особенно на территории бывшей Югославии породили не менее активные потоки беженцев. Потоки беженцев наложились на миграционные потоки, создали столь огромные волны вынужденных переселенцев, которые прокатились не только по европейскому континенту, но и захватили США, Канаду и государства других континентов.

33. Пытаясь приостановить или смягчить это движение, государства ужесточили законодательные требования к беженцам и мигрантам, что породило рост незаконных мигрантов и беженцев. В борьбе с последними в законодательстве принимались еще более жесткие поправки, в результате чего в некоторых странах стало проблематичным говорить не только о праве на свободу передвижения, но и об уважении достоинства человека, пересекающего границу.

34. Существенной в этом процессе стала реакция населения стран, куда передвигались, перемещались, переселялись выходцы из зарубежных стран. В бывших социалистических государствах, куда ранее иностранцы особо не стремились на более или менее длительное проживание, новая ситуация породила новую ранее не известную им проблему адаптации беженцев и мигрантов к местным условиям и восприятие их местным населением. Один из исследователей этого процесса на территории бывшего СССР отмечает, что: "Средства массовой информации представляют прибытие иностранцев из дальнего зарубежья

(из государств, находящихся за пределами бывшего СССР – В.Б.) на территории этих государств (бывших республик СССР – В.Б.) как проблему, которая несет им угрозу. В гуманитарно-гуманистическом ключе в средствах массовой информации она практически никогда не представляется. . . . В регионах, которые принимают мигрантов, отношение к ним может быть разное: а) толерантным; б) индифферентным; в) настороженно-ксенофобским; г) враждебным 11/. Конечно это еще не югославская "этническая чистка", но уже далеко не результат свободы передвижения. Этот же автор предполагает, что ввиду того, что никто не занимается анализом отношения местного населения к иностранцам (мигрантам) в этих регионах, проблема ксенофобии или даже враждебности может возникнуть как сюрприз для общества и особенно государственных органов.

35. Для стран, образовавшихся на территории бывшего СССР, новой проблемой стали нелегальные транзитные мигранты из стран Юго-Западной Азии, Африки, Среднего и Ближнего Востока, которые, используя либерализацию пограничного режима в этом регионе, пытаются переместиться в страны Западной Европы. Средства массовой информации Украины сообщают, что в 1995 году в страну въехали 18,2 млн. иностранцев, а выехали только 17,4 млн., т.е. 800 000 лиц остались в стране. Только половина из них зарегистрировалась в органах внутренних дел. Средства массовой информации России сообщают 12/, что в стране насчитывается около 500 000 нелегальных мигрантов. Не встретив понимания среди местных властей и населения, почувствовав себя отторгнутыми от местного общества, нелегальные мигранты становятся источником роста преступности, что способствует росту враждебно-ксенофобского отношения к ним. Круг замкнулся. Только в Украине в 1995 году к административной ответственности было привлечено 70 тысяч иностранцев из более чем 100 стран мира. Каждый седьмой из них был выдворен из страны как нарушитель границы 13/. Однако сами иностранцы не стремятся задерживаться в странах Восточной Европы. Их главная цель – транзит в страны Западной Европы.

36. На этом начал развиваться нелегальный бизнес. Для этого создаются подставные туристические фирмы, совместные предприятия, коммерческие учреждения, общества с ограниченной ответственностью. Преступный бизнес превратил человека в товар. В своем развитии он уже прошел этап соответствующей "специализации". Так, в Киеве была зарегистрирована украинско-пакистанская фирма

11/ Микола Шульга, *Зовнішня міграція в Україні: напрям, склад, масштаби, "Права людини в Україні"*, Київ, 1996, № 17, стр. 13-14.

12/ "Известия", 7 июля 1994 года.

13/ Микола Шульга, *Зовнішня міграція в Україні: напрям, склад, масштаби, "Права людини в Україні"*, Київ, 1996, № 17, стр. 18.

"Раджа-интерпрайз", которая специализировалась на изготовлении фальшивых проездных документов для иностранцев и отправке их на запад. Израильская фирма "Новый горизонт" перевозила нелегальных мигрантов под видом студентов одного из учебных заведений Украины. Если в Украине в 1992 году было выявлено только пять таких групп, то в 1994 году их стало 78, а в 1995 году, только за полгода - 91 14. Преступные группы при перевозке иностранцев через границу беспокоятся о них меньше, чем о любом товаре. В 1996 году на государственной границе Украины со Словакией был задержан автомобиль-рефрижератор, который перевозил китайских граждан. Из 40 задержанных 10 были отправлены в реанимацию с тяжелыми обморожениями.

37. Мало что изменилось в странах этого региона относительно права на свободу передвижения и для местного населения. Даже в тех странах, где право на свободу передвижения закреплено в конституции или законе, на практике им воспользоваться довольно сложно. В России 25 июня 1993 года принят Закон "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбора местопребывания и жительства в пределах Российской Федерации". Однако, как отмечал исследователь паспортной системы и системы прописки в России К. Любарский, "Фактически, однако, закон этот в Российской Федерации не действует. На всей территории России по-прежнему органы милиции продолжают требовать от граждан выполнения разрешительных правил прописки. Особенно обострилась ситуация в Москве, где мэр Москвы Ю. Лужков подписал распоряжение о введении в действие "Временного положения об особом порядке пребывания в городе Москве - столице Российской Федерации - граждан, постоянно проживающих за пределами России". Согласно этому распоряжению, состоящему из 27 пунктов, с 15 ноября в городе был введен "режим особого пребывания", в соответствии с которым все граждане стран ближнего зарубежья, прибывшие в столицу более чем на сутки, были обязаны зарегистрироваться и заплатить пошлину из расчета 10% от российской минимальной зарплаты. Уклоняющимся от регистрации был обещан штраф в размере от трех до пяти минимальных окладов, повторный штраф в размере 50-ти окладов и выдворение из Москвы, либо за собственный счет, либо за счет столичного ГУВД.

38. Аналогичные меры были введены и мэром Санкт-Петербурга А. Собчаком и администрацией ряда других административных единиц. Все эти распоряжения вступали в противоречие не только с федеральным законом о свободе передвижения, но и со

статьей 27 новой Конституции Российской Федерации. Поскольку в отношении граждан СНГ действует договор, предусматривающий безвизовый характер их въезда в Россию, распоряжения обоих мэров не только противозаконны, но и антиконституционны" 15/.

39. Право на свободу передвижения это не только свобода пересечения границы. Это и право на нормальные условия проживания в стране пребывания. Между тем, как свидетельствует комитет афганских эмигрантов в Украине, они не имеют жилья, медицинской помощи, возможности трудоустройства по специальности, получения специальной помощи, получения паспортов лицами, которые согласно законодательству и международному праву имеют право на их получение, для создания нормальных условий жизни, работы и получения прав свободной поездки. Афганские эмигранты жалуются на отсутствие их безопасности. Они часто подвергаются нападению со стороны бандитов и бандформирований как по месту жительства, так и по месту работы. "У нас нет даже права выйти на улицу, - пишут они, - или купить хлеба свободно. В других странах мира, несмотря на национальность, происхождение, цвет кожи или язык, люди могут обращаться к внутреннему управлению, если попадут в бедствие. Милиция защищает их и воспринимает их свободными и защищенными людьми. Но в Украине мы не можем обратиться во внутренние правоохранительные органы. Если мы обращаемся, они нас оскорбляют, унижают, бьют или посадят в тюрьму минимум на 7 дней или на 30 дней. После этого нас выдворяют. Аннулируют нашу регистрацию, если у нас регистрация есть, или просто нам дадут визу на 30 дней с предупреждением, если мы не сможем покинуть страну, то снова попадем в тюрьму, и нас никто не сможет вытащить из этого места. Это всем беженцам известно. Несмотря на наши политические, экономические, социальные трудности, они нас штрафуют на каждом углу, либо мы должны платить милиционеру незаконное" 16/. Даже если это свидетельство слишком эмоционально преувеличенное, несомненно, оно говорит о больших сложностях восприятия и адаптации иностранцев к местному обществу. К сожалению, подобные признания можно услышать во многих государствах региона, даже если они считаются либерально, экономически, социально и политически благополучными.

40. Еще хуже обстоит дело с соблюдением права на свободу передвижения на территории бывшей Югославии. Как отмечает Специальный докладчик комиссии по правам человека г-жа Элизабет Рен в периодическом докладе "Положение в области прав человека на территории бывшей Югославии", в Дейтонском соглашении "прямо закреплены обязательства сторон обеспечить свободу передвижения и отражены положения международного права, гарантирующие эту свободу... Тем не менее ограничения свободы передвижения являются широко распространенными в Боснии и Герцеговине, прежде всего

15/ "Новое время", 1994, № 2.

16/ "Права людини в Україні", Київ, 1996, № 17, стр. 129.

на линии разграничения между образованиями (ЛРМО), а также между территориями, контролируемые боснийскими и боснийско-хорватскими властями внутри Федерации. Передвижение между такими пунктами, расположенными на территории Федерации, как Сараево и Гаражде, по маршруту, проходящему через Рогатицу, т.е. пересекающему территорию под контролем Республики Сербской, в конце 1996 года было по-прежнему сопряжено с большим риском... Специальный докладчик глубоко обеспокоен арестами совершающих поездки лиц по подозрению в причастности к военным преступлениям, которые иногда производятся практически без оснований и в нарушение положений так называемых "правил передвижения", согласованных сторонами в Риме в феврале 1996 года. По этому соглашению подозреваемые в совершении военных преступлений лица, которым не предъявлены обвинения, могут задерживаться только после получения от Международного уголовного трибунала в Гааге уведомления о том, что для такого задержания имеются основания. Аресты, производимые в нарушение этого соглашения, вызывают сильное чувство страха по обеим сторонам ЛРМО и ставят под угрозу свободу передвижения на всей территории Боснии и Герцеговины... Перспективы возвращения перемещенных лиц в зону разъединения были серьезно подорваны ширококомасштабным преднамеренным разрушением покинутых домов... На территории самой Федерации возвращение перемещенных лиц также затрудняется преднамеренным разрушением домов особенно в зонах, контролируемых боснийскими хорватами... Поступили сообщения о том, что в контролируемых боснийцами городах Кониц и Вареш были разрушены взрывами дома, принадлежащие хорватам" 17/.

41. Отмеченные нарушения права на свободу передвижения характерны и для других регионов. С момента завершения доклада Специальным докладчиком К.Л.К. Мубанга-Чипоя по некоторым аспектам реализация права на свободу передвижения улучшилась, а по другим, к сожалению, ухудшилась. Так, Специальный докладчик выводил следующую тенденцию: "Со времени завершения г-ном Хосе Д. Инглесом своего доклада всеобщее понимание и признание права покинуть страну и возвращаться в нее среди отдельных государств и правительств возросло" 18/. Хотя это утверждение высказано с чрезвычайной осторожностью ("среди отдельных государств и правительств"), сегодня оно, к сожалению, требует дополнительной конкретизации: возросло понимание права покинуть свою страну и возвращаться в свою страну. Что касается въезда в другое государство, то процедуры выдачи виз, к сожалению, усложнились настолько, что, если государства не смягчат существующие режимы, под угрозу может быть поставлено в целом право на свободу передвижения.

17/ E/CN.4/1997/56, пункты 8, 9, 12, 17, 19.

18/ E/CN.4/Sub.2/1988/35, пункт 118.

42. Слишком оптимистическим оказался вывод Специального докладчика К.Л.К. Мубанга-Чипойя: "В отношении осуществления свободы передвижения внутри страны... достигнуты значительные сдвиги, и можно привести всего лишь несколько примеров ограничения данной свободы" 19/. По-прежнему существует необходимость более точного определения понятий "охрана государственной безопасности", "охрана общественного порядка", "охрана здоровья населения", "охрана нравственности населения", "охрана прав и свобод других". Охватывая разрешаемые ограничения, эти понятия часто толкуются и используются с целью запрета свободы передвижения. Определения, предложенные Специальным докладчиком в проекте декларации, по существу были отвергнуты правительствами.

43. Специальный докладчик справедливо отмечал: "Право покидать страну непосредственно зависит от возможности въезжать в другую страну. Поэтому для эффективного осуществления данных двух аспектов свободы передвижения между странами их следует рассматривать и решать одновременно. Следует поощрять государства к принятию международных и региональных мер и уменьшению необходимости наличия въездных виз для временных поездок. Любые формы дискриминации в данной области должны быть ликвидированы" 20/. К сожалению, этот призыв Специального докладчика еще более актуален сегодня. Незначительный прогресс достигнут в плане пожеланий Специального докладчика относительно трудящихся-мигрантов, "утечки умов", воссоединения семей, беженцев и т.п. "Вопрос об использовании процедур обжалования, - считал он, - предусмотренных в национальном законодательстве, должен решаться по усмотрению независимых судебных или несудебных органов". К сожалению, новое исследование в этой области можно было бы завершить таким же пожеланием.

IV. ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

44. В 1954 году на своей шестой сессии Подкомиссия постановила включить в повестку дня вопрос о процедуре, которую необходимо осуществить для исследования дискриминации в вопросе эмиграции, иммиграции и путешествий. Был назначен Специальный докладчик г-н Хосе Д. Инглес, который после продолжительного уточнения темы исследования приступил в 1960 году к анализу дискриминации, касающейся права каждого человека покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в страну, предусмотренного в пункте 2 статьи 13 Всеобщей декларации прав человека.

19/ E/CN.4/Sub.2/1988/35, пункт 512.

20/ Там же, пункт 120.

45. В 1962 году г-н Хосе Д. Инглес завершил "Исследование о дискриминации, касающейся права каждого человека покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну" и разработал "Проект принципов свободы и недопустимости дискриминации в отношении права каждого человека покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну". Подкомиссия передала в Комиссию по правам человека доклад и проект принципов и на 17-й и 21-й сессиях включительно выражала надежду, что Комиссия проявит инициативу в завершении рассмотрения доклада, подготовленного г-ном Хосе Д. Инглесом, и проекта принципов, утвержденного Подкомиссией.

46. С двадцатой по двадцать четвертую сессию включительно Комиссия откладывала обсуждение пункта повестки дня по этому исследованию. Включалось оно в повестку дня двадцать пятой – двадцать девятой сессий Комиссии по правам человека и только в 1973 году было рассмотрено. Каких-либо существенных мер Комиссией не было принято. 18 мая 1973 года в резолюции 1788 (LIV) ЭКОСОС поручил Комиссии по правам человека рассматривать через каждые три года вопрос о праве каждого человека покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну, совмещая это с обсуждением периодических докладов о гражданских и политических правах.

47. На своей тридцать пятой сессии Подкомиссия назначила г-на К.Л.К. Мубанга-Чипойя подготовить анализ текущих тенденций и изменений в отношении права каждого человека покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну и иметь возможность без дискриминации и беспрепятственно выезжать в другие страны, особенно право на получение работы, с учетом необходимости предотвращения "утечки умов" из развивающихся стран и вопроса предоставления странам компенсации за понесенные потери и, в частности, для изучения масштабов ограничения, допустимых в соответствии с пунктом 3 статьи 12 Международного пакта о гражданских и политических правах. Подкомиссия рассмотрела доклад и проект декларации на своей сороковой сессии. В резолюции 1989/25 от 31 августа 1989 года Подкомиссия выразила свою признательность и благодарность Специальному докладчику г-ну К.Л.К. Мубанга-Чипойя за ценный вклад, который он внес в развитие правовой доктрины о праве каждого человека покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну. Подкомиссия постановила учредить на своей сорок второй сессии сессионную Рабочую группу открытого состава, представляющую различные региональные группы, с целью подготовки пересмотренного варианта проекта декларации о свободе и недопустимости дискриминации в отношении права каждого человека покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну.

48. На сорок второй сессии Подкомиссии сессионная Рабочая группа открытого состава обсудила вопросы сферы применения проекта декларации, статьи 1 и 2, и формулировки статей 1-4 проекта декларации. На сорок третьей сессии Подкомиссии Рабочая группа обсудила новый сводный проект декларации и приняла решение использовать сессию для определения основных спорных вопросов проекта декларации. 29 августа 1991 года

Подкомиссия постановила препроводить Комиссии по правам человека доклад о сессии 1991 года Рабочей группы по проекту декларации о праве каждого человека покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну, предложив Комиссии высказать свои замечания и указания по вопросам, упомянутым в этом докладе. На своей сорок восьмой и последующих сессиях Комиссия не приняла по данному вопросу никаких решений.

49. На своей сорок четвертой сессии Подкомиссия постановила включить в предварительную повестку дня сорок пятой сессии Подкомиссии пункт, в предварительном порядке озаглавленный "Свобода передвижения". На своей сорок пятой сессии Подкомиссия постановила включить в повестку дня своей сорок шестой сессии в рамках пункта о свободе передвижения подпункт о положении трудящихся-мигрантов и членов их семей. В соответствии с проектом предварительной повестки дня сорок девятой сессии Подкомиссии этот подпункт предлагается исключить из пункта о свободе передвижения и рассматривать наряду с подпунктом "ксенофобия" в пункте "Всеобъемлющее рассмотрение тематических вопросов, касающихся ликвидации расовой дискриминации". В то же время на своей сорок шестой сессии Подкомиссия постановила включить в пункт повестки дня, озаглавленный "Свобода передвижения", подпункт "Перемещение населения".

50. На своем 2-м заседании 6 августа 1996 года Подкомиссия постановила добавить в свою повестку дня новый подпункт 18 с), озаглавленный "Право покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну". Председатель Подкомиссии в сотрудничестве с секретариатом завершил подготовку проекта предварительной повестки дня сорок девятой сессии Подкомиссии, в которой пункт 10 изложен следующим образом: "10. Свобода передвижения: а) перемещение населения; б) право покидать свою страну и искать убежища и право возвращаться в свою страну". Указанный пункт должен рассматриваться раз в два года начиная с 1977 года.

51. В течение 45 лет после пятой сессии Подкомиссии вопросы свободы передвижения обсуждаются на ее сессиях. Разные были предложения в отношении повестки дня по этому вопросу и разные направления обсуждения. Вначале г-н Менезес-Палларес предлагал рассмотреть "дискриминационную практику в области миграции". Однако Подкомиссия остановилась на изучении "мер борьбы с дискриминацией, в том числе и в области иммиграции и путешествий". На шестой сессии (1954 год) Подкомиссия решает исследовать "дискриминацию в вопросе эмиграции, иммиграции и путешествий". Затем Комиссия по правам человека рекомендует заняться исследованием "дискриминации в вопросе эмиграции и права возвращения в свою страну, как предусмотрено в параграфе 2 статьи 13 Всеобщей декларации прав человека", а вопросы "иммиграции и путешествий" из повестки дня исключить. Экономический и Социальный Совет просит Подкомиссию исследовать только параграф 2 статьи 13 Всеобщей декларации прав человека, исключив дискриминацию в вопросе эмиграции.

52. Подкомиссия предлагает ЭКОСОС принять решение, не препятствующее исследованию вопроса дискриминации в сфере иммиграции. ЭКОСОС не соглашается с предложением Подкомиссии. Последняя на своей одиннадцатой сессии отмечает, что решение ЭКОСОС не препятствует Подкомиссии исследовать четыре взаимосвязанные права, изложенные в статье 13 Всеобщей декларации прав человека: 1) право свободно передвигаться; 2) право выбирать себе местожительство; 3) право покидать любую страну, включая свою собственную; 4) право возвращаться в свою страну. ЭКОСОС не согласился с таким расширением области исследования. К двенадцатой сессии Подкомиссии (1960 год) Подкомиссия окончательно утвердилась в схеме исследования: "Изучение дискриминации, касающейся права каждого человека покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в страну, предусмотренного в пункте 2 статьи 13 Всеобщей декларации прав человека".

53. Формально Подкомиссия ограничила этими рамками исследования и Специального докладчика г-на К.Л.К. Мубанга-Чипойя, поручив ему провести анализ текущих событий и изменений в отношении права каждого человека покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну. Однако, добавив к этому "и некоторые другие права или соображения, возникающие в связи с этим". Подкомиссия существенно расширила мандат докладчика. Смысл слов "некоторые другие права или соображения" раскрывается в резолюции 7 (XXXIV) Подкомиссии от 9 сентября 1980 года, который сводится к минимуму исследования "наличия возможностей без дискриминации и беспрепятственно въезжать в другие страны, особенно право на получение работы, с учетом необходимости предотвращения "утечки умов" из развивающихся стран и вопроса предоставления странам компенсации за понесенные потери и, в частности, изучения масштабов ограничений, допустимых в соответствии с пунктом 3 статьи 12 Международного пакта о гражданских и политических правах". Если учесть, что Специальный докладчик исследовал вопросы миграции, предоставления убежища и беженцев, воссоединения семей и др., то вывод о фактическом дополнительном расширении сферы исследования будет справедлив. В последующем объем проблем, рассматриваемых в теме "свобода передвижения", еще увеличился.

54. Существенно изменился по сравнению с первоначальным и перечень прав, подлежащих исследованию. Если вначале речь шла об индивидуальном праве человека покидать любую страну, включая свою собственную, и праве человека возвращаться в свою страну, то в дальнейшем исследовались не только индивидуальные, но и коллективные права и не только в связи с проблемой выезда и въезда в свою страну. Свыше десяти дополнительных прав, а в связи с этим еще больше правонарушений рассматривалось Специальными докладчиками и Подкомиссией в процессе исследования этой темы 21/.

21/ См., например, пункт 3 данного рабочего документа.

Однако ожидаемого итогового документа по исследуемым вопросам, к сожалению, не было принято. "Проект принципов свободы и недопустимости дискриминации в отношении права каждого человека покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну" г-на Хосе Д. Инглеса, как и "Проект декларации о свободе и недопустимости дискриминации в отношении права каждого человека покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну" г-на К.Л.К. Мубанга-Чипойя, недалеко продвинулся от авторских предложений. Между тем многие выводы и предложения Специальных докладчиков сегодня требуют дополнительного исследования. По некоторым параметрам проблемы ситуация коренным образом изменилась и, фактически, возникла необходимость в новом исследовании. Количество нарушений прав и свобод человека при реализации им права въезда в иностранное государство столь многочисленно, что актуальным стало принятие факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах по праву въезда в иностранное государство. Видимо, следует завершить начинания Специальных докладчиков г-на Хосе Д. Инглеса и г-на К.Л.К. Мубанга-Чипойя. Ввиду того, что после предоставления последнего доклада и проекта декларации ситуация существенно изменилась, целесообразно было бы провести новое исследование на основе выполненных предыдущих. Думается, что рамки такого исследования не должны выходить за пределы статей 12 и 13 Международного пакта о гражданских и политических правах.
