



**Международная конвенция
о ликвидации всех форм
расовой дискриминации**

Distr.: General
2 May 2024
Russian
Original: French

Комитет по ликвидации расовой дискриминации

**Решение, принятое Комитетом в соответствии
со статьей 14 Конвенции относительно
сообщения № 79/2021* ****

<i>Сообщение представлено:</i>	С. Х. (представлен адвокатом Фазилем Ахметом Тамером)
<i>Предполагаемая жертва:</i>	автор
<i>Государство-участник:</i>	Швейцария
<i>Дата сообщения:</i>	31 августа 2021 года (первоначальное представление)
<i>Дата принятия решения:</i>	1 декабря 2023 года
<i>Справочная документация:</i>	решение, принятое в соответствии с правилом 91 правил процедуры Комитета и препровожденное государству-участнику 7 декабря 2021 года (в виде документа не издавалось)
<i>Тема сообщения:</i>	расовая дискриминация в связи с запретом на въезд беженца в Швейцарию
<i>Процедурные вопросы:</i>	приемлемость; неприемлемость <i>ratione temporis</i> ; недостаточная обоснованность утверждений
<i>Вопрос существа:</i>	дискриминация по признаку национального или этнического происхождения
<i>Статья Конвенции:</i>	2 (пункт 2)

1. Автором сообщения является С. Х. Он утверждает, что родился в 1974 году, имеет гражданство Турции и получил статус беженца на Кипре. Он утверждает, что государство-участник нарушило его права, предусмотренные пунктом 2 статьи 2 Конвенции. Швейцария присоединилась к Конвенции 29 ноября 1994 года, а 19 июня 2003 года сделала заявление, предусмотренное статьей 14. Автор представлен адвокатом.

* Принято Комитетом на его сто одиннадцатой сессии (20 ноября — 8 декабря 2023 года).

** В рассмотрении сообщения приняли участие следующие члены Комитета: Шейха Абдулла Али аль-Миснад, Михал Бальцежак, Чхинсун Чхун, Бакари Сидики Дьяби, Ибрахима Гиссе, Яньдуань Ли, Мехрмед Пейендех, Верина Шеперд, Стаматия Ставринаки, Мазало Теби, Фейт Дикеледи Панси Тлейкьюла и Ян Кам Джон Ян Сык Юэн.



Факты в изложении автора

2.1 Направляясь к своей жене в город Лёррах, Германия, расположенный недалеко от приграничного швейцарского города Базель, автор обычно едет к ней транзитом через территорию Швейцарии в качестве туриста. 20 июня 2020 года он прилетел с Кипра в Швейцарию, чтобы затем отправиться в Германию. Однако по прибытии в аэропорт Цюриха ему было отказано во въезде в Швейцарию. Швейцарские власти обосновали свое решение Постановлением 3 от 19 июня 2020 года о мерах по борьбе с коронавирусной инфекцией (COVID-19)¹. Автор сообщает, что, согласно этому Постановлению, граждане Европейского союза, государств — членов Европейской ассоциации свободной торговли (ЕАСТ) и Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, а также члены их семей имеют право на свободное передвижение, независимо от их гражданства. Швейцарские власти сочли, что, хотя автор являлся беженцем на Кипре с действительным видом на жительство, он не относился к лицам, имевшим право на свободное передвижение по смыслу Постановления от 19 июня 2020 года.

2.2 Автор утверждает, что решение о запрете на его въезд в Швейцарию было незаконным и дискриминационным, поскольку все правила свободного передвижения были соблюдены согласно соответствующим швейцарским директивам. Автор также утверждает, что, согласно Государственному секретариату по вопросам миграции, отказ во въезде в Швейцарию был обоснован Директивой № 323.7-5040/3, изданной этим органом 15 июня 2020 года². Согласно этой Директиве, автор не относился к группе лиц, имевших право на свободное передвижение³. Автор утверждает, что, согласно этой Директиве, к категориям лиц, которым «разрешен въезд на территорию страны при условии соблюдения ими обычных условий въезда», относятся:

граждане стран [Европейского союза]/ЕАСТ и члены их семей, независимо от их гражданства, а также граждане третьих стран, если они командированы в Швейцарию на срок не более 90 дней компанией, расположенной в стране [Европейского союза]/ЕАСТ, и если ранее они не менее одного года находились на регулируемом рынке труда одного из государств — членов [Европейского союза]/ЕАСТ⁴.

2.3 22 июня 2020 года автор подал в Государственный секретариат по вопросам миграции апелляционную жалобу на решение о запрете ему въезда в Швейцарию. Она была отклонена 30 июня 2020 года. Государственный секретариат пришел к заключению, что, согласно пункту 1 статьи 4 Постановления 3 о мерах по борьбе с коронавирусной инфекцией (COVID-19), въезд в Швейцарию был разрешен лицам из стран или регионов группы риска при наличии у них права на свободное передвижение.

2.4 3 июля 2020 года автор обжаловал это решение⁵ в Федеральном административном суде. 8 июля 2020 года⁶ Суд отклонил апелляционную жалобу, заявив, что у автора не было таких оснований как интерес или реальная связь, которые

¹ Швейцария, Федеральный совет, Постановление 3 о мерах по борьбе с коронавирусом (COVID-19), 19 июня 2020 года, URL: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2020/438/fr>.

² Швейцария, Государственный секретариат по вопросам миграции, Директива о выполнении Постановления 2 о мерах по борьбе с коронавирусной инфекцией (Постановление 2 COVID-19) и о порядке въезда в Швейцарию и выезда из нее, 15 июня 2020 года, URL: https://www.vd.ch/uploads/tx_vdfilesdbsecr/Directive_SEM_Corona_%C3%A0_partir_15.06.2020_FR_2_.pdf.

³ Автор утверждает, что он был возвращен на Кипр 22 июня 2020 года, до вынесения решения Государственным секретариатом по вопросам миграции.

⁴ Швейцария, Государственный секретариат по вопросам миграции, Директива от 15 июня 2020 года (см. сноску 2 выше), ст. 1.5 и 1.5.2.

⁵ В своей жалобе автор просил отменить решение от 30 июня 2020 года, разрешить ему въезд на территорию Швейцарии, возместить путевые расходы на поездку между Ларнакой, Кипр, и Цюрихом и выплатить 5000 швейцарских франков за моральный ущерб.

⁶ Следует отметить, что, вопреки утверждению автора, согласно документам, представленным в обоснование его сообщения, решение Федерального административного суда было вынесено не 8 июля 2021 года, а 8 июля 2020 года.

позволили бы ему въехать в Швейцарию, поскольку его конечным пунктом назначения была Германия. Суд также отметил, что автор покинул Швейцарию по собственной воле до окончания апелляционного производства⁷. Суд далее отметил, что автор не мог считаться лицом, которое имело интерес, дающий право на защиту в соответствии с пунктом 1 с) статьи 48 Федерального закона об административном производстве. Кроме того, Суд заявил, что из-за пандемии COVID-19 автор должен был ожидать ограничений на въезд в Швейцарию и отправиться в Германию напрямую, поскольку это был его конечный пункт назначения.

Жалоба

3.1 Автор утверждает, что были нарушены его права, предусмотренные статьей 2 Конвенции. Он напоминает, что государство-участник сняло запреты на поездки и отменило связанные с ними меры в отношении стран Европейского союза и ЕАСТ с 15 июня 2020 года. Он отмечает, что все пассажиры, летевшие вместе с ним с Кипра, были допущены на территорию Швейцарии. В этой связи он утверждает, что подвергся дискриминации по причине его статуса беженца.

3.2 Автор считает, что заключение Федерального административного суда является необоснованным, незаконным и бесчеловечным. Он отмечает, что его статус беженца не означает, что он представляет большую опасность с точки зрения распространения COVID-19. Он также отмечает, что беженцы обладают такими же биологическими и генетическими характеристиками, что и другие люди.

3.3 Автор отмечает, что в статьях 5, 7 и 28 Конвенции о статусе беженцев⁸ зафиксировано, что беженцы обладают такими же правами, что и граждане страны убежища при поездке за границу. Он также отмечает, что с 12 декабря 2008 года Швейцария входит в Шенгенскую зону⁹. Поскольку пассажиры, прилетевшие с Кипра, не представляли риска для здоровья населения, автор считает, что его должны были допустить на тех же основаниях, что и граждан Кипра. Поэтому автор считает, что отказ государства-участника допустить его на территорию Швейцарии представляет собой нарушение его прав по статье 2 Конвенции.

Замечания государства-участника относительно приемлемости сообщения

4.1 21 февраля 2022 года государство-участник представило свои замечания, в которых указано, что настоящее сообщение должно быть объявлено неприемлемым прежде всего а) по причине несоблюдения шестимесячного срока, предусмотренного пунктом f) правила 91 правил процедуры Комитета, и в альтернативном случае б) по причине несовместимости *ratione materiae* с Конвенцией.

4.2 Государство-участник напоминает, что Федеральный административный суд вынес свое решение по апелляционной жалобе автора 8 июля 2020 года. Сообщение автора датировано 31 августа 2021 года. Таким образом, оно было представлено Комитету более чем через год после того, как были исчерпаны все имеющиеся внутренние средства правовой защиты. Государство-участник напоминает, что автор не ссылался на какие-либо исключительные обстоятельства в обоснование столь

⁷ Автор должен был оставаться в транзитной зоне аэропорта.

⁸ На общих границах между государствами Шенгенской зоны (внутренних границах) контроль лиц, как правило, не проводится; лица, пересекающие внешние границы Шенгенской зоны, проходят стандартные проверки; во всех государствах, входящих в Шенгенскую зону, действуют единые правила въезда; для краткосрочного пребывания в стране действует единая визовая политика.

⁹ Беженцы, проживающие в одном из государств Шенгенской зоны, в Соединенном Королевстве, в Ирландии или в Румынии и имеющие проездной документ беженца, выданный этим государством, освобождаются от необходимости получения визы на период разрешенного безвизового пребывания в Швейцарии. См. Швейцария, Государственный секретариат по вопросам миграции, Приложение СН-1, Список 2: Требования к проездным документам и визам — Специальные положения, применимые независимо от гражданства, пункт 2.4.2 («Проездной документ для беженцев, выданный государством — членом ЕС, Норвегией, Исландией или Лихтенштейном»).

позднего представления. Поэтому оно просит Комитет объявить настоящее сообщение неприемлемым в связи с несоблюдением шестимесячного срока, предусмотренного пунктом f) правила 91 правил процедуры Комитета.

4.3 Государство-участник утверждает, что настоящее сообщение должно быть отклонено по причине несовместимости *ratione materiae* с Конвенцией. Оно ссылается на аргументы Федерального административного суда, приведенные в решении от 8 июля 2020 года, где он указал основания для признания апелляционной жалобы автора неприемлемой. Суд постановил, что автор не имел никакой связи со Швейцарией и что его единственной целью было проехать транзитом через территорию Швейцарии, чтобы встретиться со своей женой в Лёррахе, Германия. Суд отметил, что через несколько часов после того, как автору было отказано во въезде в Швейцарию в аэропорту Цюриха, он улетел на Кипр, не дождавшись результатов производства в соответствии с пунктом 3 статьи 65 Федерального закона об иностранных гражданах и интеграции¹⁰. Таким образом, автор не воспользовался правом на пребывание в транзитной зоне аэропорта до пятнадцати суток в ожидании вынесения решения по его жалобе. Суд также счел, что в данном случае автор не доказал, что он относился к категории лиц, имеющих интерес, дающий право на защиту в соответствии с пунктом 1 с) статьи 48 Федерального закона об административном производстве.

4.4 Государство-участник утверждает, что автор не представил необходимых объяснений того, почему он не отправился напрямую в Германию для встречи с женой, чтобы избежать транзита через другую страну. Оно также отмечает, что автор не указал, почему он не узнал заранее, разрешен ли транзитный въезд в данных конкретных обстоятельствах, тем более что автор должен был ожидать, что он не сможет въехать во многие государства из-за введенных во всем мире ограничений на поездки в связи с пандемией COVID-19 или сможет въехать в них лишь «при наличии исключительных обстоятельств». Государство-участник также отмечает, что спустя несколько недель автор смог отправиться в Германию напрямую.

4.5 Государство-участник отмечает, что пандемия COVID-19 привела к введению по всему миру ограничений на поездки, а также других ограничений, которые вводились по мере развития пандемии и соответствовали национальному законодательству и нормам международного права. Чтобы сохранить способность Швейцарии реагировать на пандемию, в частности гарантировать способность предоставления населению медицинских услуг и терапевтических средств в надлежащем объеме, 13 марта 2020 года в рамках постановления о мерах по борьбе с пандемией COVID-19 Федеральный совет ввел чрезвычайные ограничения на поездки, которые впоследствии были расширены. Государство-участник также напоминает, что 13 марта 2020 года Федеральный совет отменил специальные ограничения на поездки в рамках постановления о пандемии COVID-19, которые были продлены путем исключения всех стран Шенгенской зоны из списка стран, входящих в группу риска, с 15 июня 2020 года. Государство-участник также уточняет, что Кипр¹¹ был исключен из списка стран группы риска, составленного Государственным секретариатом по вопросам миграции, лишь 20 июля 2020 года.

4.6 Государство-участник утверждает, что власти не оставили без внимания трудности, с которыми столкнулся автор во время своей поездки. Однако в решении Федерального административного суда от 8 июля 2020 года рассматривалась исключительно процессуальная сторона дела и решался вопрос о том, являлся ли интерес автора достаточным основанием для рассмотрения его жалобы по существу. Государство-участник отмечает, что требование о наличии реального и практического интереса в правовой защите по смыслу пункта 1 с) статьи 48 Федерального закона об административном производстве применяется ко всем категориям лиц без различия по

¹⁰ Швейцария, Федеральный закон об иностранных гражданах и интеграции, № 142.20, 16 декабря 2005 года, ст. 65, п. 3.

¹¹ В своих замечаниях государство-участник отмечает, что Швейцария «не является членом Европейского союза». Однако следует отметить, что на момент подачи сообщения Кипр уже являлся государством — членом Европейского союза.

признакам расы, пола, языка, национальности или религии. Таким образом, жалоба на расовую дискриминацию изначально несостоятельна по существу.

4.7 Государство-участник отмечает, что автор, будучи апатридом¹² с кипрским видом на жительство, который выдается беженцам, не может претендовать на право на свободное передвижение и что в его случае отсутствует крайняя необходимость по смыслу правил, касающихся пандемии COVID-19, поэтому его апелляция жалоба была отклонена. Кроме того, государство-участник отмечает, что, вопреки утверждениям, содержащимся в сообщении автора, 15 июня 2020 года были отменены ограничения на въезд не для стран Европейского союза и ЕАСТ как таковых, а для лиц, имеющих право на свободное передвижение, т. е. для граждан стран ЕС и ЕАСТ и членов их семей. В отношении граждан третьих стран, желавших въехать в Швейцарию с Кипра, который в то время еще относился к странам группы риска согласно правилами борьбы с пандемией COVID-19, все еще действовали ограничения на въезд в связи с пандемией даже при наличии у них действующего вида на жительство согласно статусу, полученному в одном из государств Европейского союза или ЕАСТ. Разграничение между людьми, имеющими право на свободное передвижение, и гражданами третьих стран проводилось на объективных основаниях и в соответствии с нормами международного публичного права и явно не было мотивировано расовыми соображениями. Кроме того, ограничение личной свободы было обосновано наличием пандемии и предусмотрено законом и носило соразмерный характер.

4.8 Государство-участник утверждает, что из вышеизложенного ясно, что отказ автору во въезде в Швейцарию не был основан на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения по смыслу статьи 1 Конвенции. Следовательно, в данном случае не было совершено никакого акта расовой дискриминации по смыслу статьи 1 Конвенции и, соответственно, согласно практике Комитета, настоящее сообщение должно быть отклонено как несовместимое *ratione materiae* с Конвенцией.

Комментарии автора к замечаниям государства-участника

5.1 2 июля 2022 года автор представил свои комментарии к замечаниям государства-участника. Он опровергает утверждение государства-участника о том, что его сообщение является неприемлемым.

5.2 Что касается неприемлемости *ratione temporis* в соответствии с пунктом f) правила 91 правил процедуры Комитета, то автор утверждает, что несоблюдение шестимесячного срока для подачи его сообщения произошло по вине государства-участника. В этой связи он подчеркивает, что швейцарские власти не позволили ему въехать в Швейцарию в соответствии с изданными ими правилами. Автор утверждает, что Федеральный административный суд отклонил его апелляционную жалобу на решение Государственного секретариата по вопросам миграции, а также обязал его покрыть судебные издержки на сумму 250 швейцарских франков.

5.3 Автор считает, что такие действия государства-участника являются дискриминационными и угрожают его свободе. Кроме того, автор опровергает утверждение государства-участника о том, что он является апатридом, и вновь заявляет, что он гражданин Турции, получивший статус беженца на Кипре. Он оспаривает основания для различного обращения с кипрскими беженцами и другими лицами, имеющими право на свободное передвижение в странах Европейского союза и ЕАСТ. Автор повторяет, что эти две группы людей имеют одинаковые биологические характеристики и одинаковые условия жизни. Он также оспаривает доводы государства-участника о наличии «объективных оснований» для отказа ему во въезде в Швейцарию по сравнению с гражданами другой страны.

5.4 Автор утверждает, что штраф, наложенный Федеральным административным судом, также оказал на него сдерживающее воздействие, поскольку, будучи беженцем, он испытывает финансовые трудности в принимающей его стране. Кроме того, по

¹² В представленной автором копии кипрского вида на жительство указано, что он является гражданином Турции и имеет официальный статус беженца и право на работу.

мнению автора, Директива Государственного секретариата по вопросам миграции о выполнении Постановления 2 о мерах по борьбе с коронавирусной инфекцией (COVID-19) не имеет смысла ни с точки зрения пандемии, ни с точки зрения биологии или прав человека. Автор считает ее абсолютно дискриминационной и унижающей беженцев и «иностранцев».

5.5 Автор утверждает, что 22 июня 2020 года он обжаловал решение Государственного секретариата по вопросам миграции об отказе ему во въезде в Швейцарию и что эта инстанция не вынесла решения по его жалобе в течение 48 часов¹³ на основании того, что автор не приложил к своей жалобе оспариваемое решение. Автор оспаривает это основание, поскольку само решение об отказе во въезде было принято отделением Государственного секретариата в Цюрихе. По мнению автора, поскольку у Государственного секретариата обязательно есть копия его собственного решения, просить автора приложить копию этого решения к своей апелляционной жалобе нецелесообразно. Автор напоминает, что Государственный секретариат принял решение по его жалобе 30 июня 2020 года, не дождавшись получения от него этого документа.

5.6 По мнению автора, требование государства-участника о том, чтобы он оставался в транзитной зоне аэропорта, которая представляет собой закрытую зону без возможности передвижения, в течение более чем восемнадцати дней, является неприемлемым. Автор также подчеркивает, что он вернулся на Кипр не по своей воле, а был посажен на самолет без паспорта. Кроме того, он отмечает, что его перелет осуществлялся за счет правительства Швейцарии.

5.7 Автор также утверждает, что в данном случае значение имеет не определение его связей со Швейцарией, обосновывающих его поездку в эту страну, а дискриминационная позиция государства-участника в отношении него. Наконец, автор утверждает, что подвергся дискриминации со стороны швейцарских властей, поскольку, хотя он не представляет большей опасности для швейцарского общества, чем граждане Кипра, ему было отказано во въезде в страну: такие действия государства-участника представляют собой нарушение Конвенции.

Вопросы и процедура их рассмотрения в Комитете

Рассмотрение вопроса о приемлемости

6.1 Прежде чем рассматривать любую жалобу, содержащуюся в том или ином сообщении, Комитет в соответствии с пунктом 7 а) статьи 14 Конвенции должен убедиться в том, что внутренние средства правовой защиты были исчерпаны.

6.2 Комитет отмечает, что автор утверждает о нарушении статьи 2 Конвенции в результате того, что швейцарские власти отказали ему во въезде в Швейцарию из-за введенных ограничений в связи с мерами по борьбе с пандемией COVID-19. Он также отмечает, что, по мнению автора, именно его статус беженца стал причиной иного обращения с ним по сравнению с другими пассажирами с Кипра, которые смогли беспрепятственно въехать в Швейцарию. Комитет далее отмечает, что 3 июля 2020 года автор подал апелляционную жалобу на соответствующее решение Государственного секретариата по вопросам миграции, которая была отклонена Федеральным административным судом 8 июля 2020 года. Комитет отмечает, что государство-участник не оспаривает факт того, что в данном случае внутренние средства правовой защиты были исчерпаны в соответствии с пунктом 7 а) статьи 14 Конвенции.

6.3 Вместе с тем Комитет отмечает, что государство-участник утверждает, что настоящее сообщение является неприемлемым, поскольку оно не было представлено в срок, предусмотренный пунктом f) правила 91 правил процедуры Комитета. Комитет напоминает о том, что, согласно этому положению, кроме должным образом проверенных исключительных случаев, сообщения должны представляться ему в

¹³ Автор не приводит никакой дополнительной информации об этом 48-часовом сроке.

течение шести месяцев после того, как исчерпаны все имеющиеся внутренние средства правовой защиты¹⁴.

6.4 Комитет отмечает, что в данном случае Федеральный административный суд принял свое окончательное решение по фактам, которые являются предметом настоящего сообщения, 8 июля 2020 года. Он также отмечает, что автор представил свое сообщение 31 августа 2021 года, то есть более чем через шесть месяцев после даты, когда были исчерпаны все имеющиеся внутренние средства правовой защиты. Комитет также принимает к сведению утверждение автора, согласно которому его сообщение было представлено с опозданием по причине того, что государство-участник отказало ему в доступе на свою территорию. Он отмечает, что в период с 22 июня по 3 июля 2020 года автор принял меры по обжалованию в швейцарских органах власти решения об отказе ему во въезде в страну, которые не предполагали обязательного присутствия автора на территории Швейцарии. В данном случае Комитет считает, что довод об отсутствии автора на территории Швейцарии не может быть принят как обоснование наличия исключительных обстоятельств по смыслу пункта f) правила 91 правил процедуры Комитета. Наконец, Комитет отмечает, что автор не представил никакого другого обоснования позднего представления своего сообщения¹⁵.

6.5 С учетом вышеизложенного Комитет приходит к выводу об отсутствии «должным образом проверенных исключительных случаев», которые могли бы служить основанием для неприменения положения о шестимесячном сроке, содержащегося в пункте f) правила 91 правил процедуры Комитета.

7. Соответственно, Комитет по ликвидации расовой дискриминации постановляет:

- a) признать сообщение неприемлемым;
- b) препроводить настоящее решение государству-участнику и автору сообщения.

¹⁴ *Ф. А. против Норвегии* (CERD/C/58/D/18/2000), п. 6.2.

¹⁵ Там же, п. 6.3.