

МЕНЬШИНСТВА

Статья 27

В тех странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком.

ВВЕДЕНИЕ

Международный пакт о гражданских и политических правах является единственным повсеместно применяемым договором о правах человека, содержащим конкретное положение о правах меньшинств или, точнее, о правах *членов* меньшинств. В этом отношении Пакт отличается и от Всеобщей декларации прав человека, в которую не включено положение о меньшинствах в связи с тем, что в Декларации подчеркивается универсальность прав человека, но также и с учетом некоторого отрицательного опыта правозащитных действий в отношении меньшинств в рамках Лиги Наций.

Статья 27 является довольно сдержанным положением, так как в ней говорится, главным образом, о негативном обязательстве государств *не отказывать* лицам, принадлежащим к меньшинствам, в праве пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком. Однако в юридической литературе и в работе Комитета по правам человека из этого положения был сделан вывод и о позитивных обязательствах. Например, в Замечании общего порядка № 23 (50) Комитета¹, принятом в 1994 году, имеется четкая ссылка на этот аспект в пункте 6.1:

Несмотря на то, что статья 27 сформулирована в отрицательной форме, в ней, тем не менее, признаётся существование такого “права” и содержится требование относительно того, что в таком праве не может быть отказано. Следовательно, государство-участник обязано не допускать отказа в обеспечении этого права или его нарушения. Поэтому необходимы эффективные меры защиты не только от действий самого государства-участника, осуществляемых при помощи его законодательных, судебных или административных органов, но и от действий других лиц, находящихся на территории государства-участника.

В самой формулировке статьи 27 подразумевается, что хотя защита предоставляется отдельным членам меньшинств, права меньшинств, по существу, обладают коллективным измерением: этими правами пользуются “совместно с другими членами той же группы”. В своем Замечании общего порядка Комитет использует это коллективное измерение в качестве отправной точки для доводов в пользу позитивных или эффективных мер защиты: “поскольку эти меры

¹ Приводится в: UN doc. HRI/GEN/1/Rev.5, cc. 147-150.

нацелены на исправление условий, которые препятствуют осуществлению прав, гарантированных в статье 27 или умаляют их, они могут представлять собой законную дифференциацию в соответствии с Пактом, при условии, что в их основе лежат разумные и объективные критерии” (пункт 6.2).

Статья 27 Пакта содержит широкое понимание меньшинств и прав меньшинств по сравнению с некоторыми другими инструментами, в которых используется понятие “национальных меньшинств”, что ограничивает их применение защитой хорошо укоренившихся групп, имеющих долгую историю в конкретной стране; члены таких групп должны быть гражданами соответствующей страны. В Пакте говорится об “этнических, религиозных или языковых меньшинствах”, и статья 27 применяется даже к группам, которые появились в соответствующем государстве недавно или даже временно находятся на его территории². Комитет также подчеркивает, что защита по статье 27 не зависит от решения государства-участника о существовании этнических, религиозных или языковых меньшинств; существование таких меньшинств должно устанавливаться на основе объективных критериев³.

Хотя в статье 27 не применяется понятие “коренные народы”, большая часть судебной практики по этому положению связана с претензиями таких групп. В своем Замечании общего порядка № 23 (50) Комитет подчеркивал применимость статьи 27 в отношении коренных народов⁴. В частности, понятие “культура” толкуется как обеспечение защиты особого образа жизни и экономической деятельности коренных народов. В Замечании общего порядка отмечается: “Что касается осуществления культурных прав, закреплённых в статье 27, то Комитет отмечает, что культура проявляется во многих формах, включая особый образ жизни, связанный с использованием земельных ресурсов, особенно в случае коренных народов. Это право может включать такие традиционные виды деятельности, как рыболовство или охота, и право жить в резервациях, охраняемых законом” (пункт 7).

В данном разделе приводится три дела. В первом из них, *Лавлейс против Канады*, основное внимание уделяется личному измерению статьи 27, а именно праву автора не быть лишённой членства в этническом, религиозном или языковом меньшинстве, с которым она себя идентифицирует, и к которому она принадлежит по некоторым объективным критериям, например, по этнической принадлежности. В этом деле Комитет установил нарушение статьи 27 в связи с тем, что автор, будучи женщиной, была навсегда исключена из своего коренного сообщества после вступления в брак с человеком, не принадлежащим к этому меньшинству. Такое исключение стало результатом действия правила, введенного государством-участником в форме федерального закона, действие которого не распространялось на мужчин, вступающих в брак с женщинами, не принадле-

² См. пункты 5.1 и 5.2 Замечания общего порядка № 23 (50) (*выше*, прим. 1).

³ Там же, пункт 5.2.

⁴ Там же, пункты 3.2 и 7.

жащими к данному меньшинству. *Иван Киток против Швеции* (Сообщение № 197/1985) является еще одним делом, связанным с тем же аспектом статьи 27⁵. Хотя г-н Киток, в связи с его отсутствием в саамской деревне, утратил полное членство в этом коренном сообществе и, следовательно, право на разведение оленей, ему никто не препятствовал вернуться в деревню и участвовать в оленеводческой деятельности, которая является характерной для саамской культуры. В таких обстоятельствах Комитет определил, что статья 27 не была нарушена. Однако Комитет выразил свою озабоченность применением положений шведского законодательства и подчеркнул, что необходимо применять (также) объективные критерии при определении принадлежности к меньшинству лица, которое желает идентифицировать себя с этим меньшинством⁶.

Благодаря упоминанию о том, что оленеводство является важным элементом культуры коренной народности саами, в деле *Китока* затрагивается другой важный аспект статьи 27, а именно признание традиционной или типичной экономической деятельности в качестве “культуры”, в частности, по отношению к коренным народам⁷. Этот аспект получил развитие в деле *Бернард Оминак, вождь племени озера Любикон против Канады*, которое приводится в разделе о самоопределении. В этом деле было установлено нарушение статьи 27 в связи с тем, что “допущенная в прошлом несправедливость и некоторые более недавние события угрожают образу жизни и культуре индейского племени озера Любикон” (пункт 33). Фактической предпосылкой этого дела стала разведка нефти и газа, а также вырубка леса на тех землях, где коренные жители традиционно занимались охотой и рыболовством.

Ниже приводятся два дела для иллюстрации этого аспекта статьи 27. В деле *Илмари Лянсман и другие против Финляндии* речь шла о том, что добыча камня оказывала отрицательное влияние на оленеводческую деятельность коренных жителей саами. Хотя в этом деле не было установлено нарушения статьи 27, Комитет определил несколько общих принципов толкования статьи 27. Комитет подчеркнул, что статья 27 не только защищает традиционный уклад жизни национальных меньшинств, но и его адаптацию к современным условиям жизни (пункт 9.3). В отношении того, какой вид вмешательства следует считать “отказом” по смыслу статьи 27, Комитет разработал комбинированный тест, в рамках которого проводились консультации с представителями меньшинства (пункт 9.6) и обеспечивалось сохранение традиционной экономической деятельности коренного населения или меньшинства (пункт 9.8). В своих соображениях по делу *Апирана Мауика и другие против Новой Зеландии* Комитет использовал те же принципы, которые получили в этом деле дальнейшее развитие.

⁵ *Иван Киток против Швеции* (Сообщение № 197/1985), Соображения, принятые 27 июля 1988 года, Доклад Комитета по правам человека, GAOR, сорок третья сессия, Дополнение № 40 (A/43/40), сс. 221-230.

⁶ См. пункт 9.7 Соображений Комитета.

⁷ См. пункты 4.3 и 9.2 Соображений Комитета.

До настоящего времени аспекты статьи 27, связанные с культурой, выходили на передний план, оставляя в тени другие возможности этого положения в таких сферах как религия и язык. В деле *Баллантайн и другие против Канады* авторы, англоговорящие жители франкоязычной провинции Квебек ссылались на статью 27, отстаивая свое право использовать английский язык в коммерческой рекламе. Мнение Комитета, однако, сводилось к тому, что, учитывая, что на английском языке говорит большая часть населения государства-участника (Канады), авторы не могли сослаться на статью 27 в качестве основания для своих претензий⁸.

43. СООБЩЕНИЕ № 24/1977, САНДРА ЛАВЛЕЙС ПРОТИВ КАНАДЫ

Доклад Комитета по правам человека, GAOR, тридцать шестая сессия, Дополнение № 40 (A/36/40), сс. 166-175. Примечания и сноски опущены.

Дата сообщения: 29 декабря 1977 года

Соображения приняты: 30 июля 1981 года (тринадцатая сессия)

Соображения согласно пункту 4 статьи 5 Факультативного протокола

1. Автором сообщения [...] является 32-летняя женщина, проживающая в Канаде. Она родилась и была зарегистрирована как “индианка малисит”, однако в соответствии с разделом 12 (1) (b) Закона об индейцах утратила свои права и статус индианки, выйдя замуж за лицо, не являющееся индейцем, 23 мая 1970 года. Отметив, что индеец, женившийся на неиндианке, не утрачивает своего статуса индейца, она заявляет, что Закон носит дискриминационный характер по признаку пола и противоречит статьям 2 (1), 3, 23 (1) и (4), 26 и 27 Пакта. Что касается приемлемости сообщения, то она утверждает, что от нее не требовалось исчерпания всех средств внутренней правовой защиты, поскольку Верховный суд Канады по делу Генерального прокурора Канады против Жанеты Лаваль, по делу Ричарда Исаака и других против Ивоны Бедар [1974] S.C.R. 1349 пришел к выводу, что раздел 12 (1) (b) полностью сохраняет свою силу, невзирая на то, что он не соответствует Канадскому биллю о правах из-за дискриминации по признаку пола.

[...]

3. В своем решении от 14 августа 1979 года Комитет по правам человека признал сообщение приемлемым [...].

[...]

5. В своем представлении от 4 апреля 1980 года [...], касающемся оценки данного дела, государство-участник признало, что “многие положения ... За-

⁸ Это дело приводится в разделе о свободе выражения мнений, свободе собраний и ассоциаций.

кона об индейцах, в том числе и раздел 12 (1) (b), требуют нового серьезного рассмотрения и изменения”. [...] Тем не менее, оно подчеркнуло необходимость существования Закона об индейцах как инструмента, призванного обеспечить защиту интересов индейского меньшинства в соответствии со статьей 27 Пакта. Определение понятия “индеец” было необходимо ввиду предоставленных индейским общинам особых привилегий, в частности права занимать резервные земли. [...] Внести изменение в закон можно было бы только после консультации с самими индейцами, мнения которых, однако, разделились по вопросу о равноправии. Индейскую общину не следует ставить под угрозу, внося законодательные изменения. Вот почему, хотя правительство в принципе и обязано внести изменения в раздел 12 (1) (b) Закона об индейцах, не следует ожидать принятия быстрых и немедленных законодательных мер.

[...]

10. При изучении представленного ему сообщения Комитет по правам человека должен исходить из того основного факта, что Сандра Лавлейс вышла замуж за лицо, не являющееся индейцем, 23 мая 1970 года и, соответственно, утратила свой статус “индианки малисит” в соответствии с разделом 12 (1) (b) Закона об индейцах. Это положение основывалось – и продолжает основываться – на различии *де-юре* по признаку пола. Однако ни применение этого положения в отношении ее брака, как причина утраты ею статуса индианки, ни его последствия не могли в то время рассматриваться как нарушение Пакта, поскольку этот документ вступил в силу в отношении Канады лишь 19 августа 1976 года. [...]

11. Однако Комитет признает, что положение вещей может быть иным, если предполагаемое нарушение, хотя бы и относящееся к событиям, имевшим место до 19 августа 1976 года, сохраняется после указанной даты или имеет последствия, которые сами по себе являются нарушениями. В этой связи, изучая дело Сандры Лавлейс, Комитет должен рассмотреть все соответствующие положения Пакта. Он рассмотрел, в частности, в какой степени общие положения в статьях 2 и 3, а также права, содержащиеся в статьях 12 (1), 17 (1), 23 (1), 24, 26 и 27 могут быть применимы к фактам, относящимся к ее настоящему положению.

[...]

13.1 Комитет считает, что по своей сути настоящая жалоба имеет отношение к постоянно действующему Закону об индейцах, по которому Сандре Лавлейс отказывают в правовом статусе индианки, в частности поэтому она не может претендовать на законное право на проживание, где она пожелает, а именно, в резервации Тобик. Этот факт продолжает сохраняться после вступления в силу Пакта, и последствия этого факта должны быть изучены независимо от их первоначальной причины. Среди последствий, которые приводятся от имени автора, [...] большее число [...] относится к Закону об индейцах и другим законам Канады в областях, которые не обязательно имеют отрицательное влияние на пользование правами, защищаемыми Пактом. В этом от-

ношении существенным является ее последнее утверждение о том, что “основной потерей лица, перестающего быть индейцем, является утрата культурных благ проживания в индейской общине, эмоциональных связей с домом, семьей, друзьями и соседями, а также утрата личности”.

13.2 Хотя Сандра Лавлейс ссыалась на ряд положений Пакта, вместе с тем Комитет считает, что из этих положений к данной жалобе наиболее непосредственно применима статья 27 [...]. Учитывая, что Сандре Лавлейс отказано в законном праве проживать в резервации Тобик, следует рассмотреть вопрос о том, отказывается ли тем самым Сандре Лавлейс в праве, гарантированном статьей 27 лицам, принадлежащим к этническим меньшинствам, пользоваться своей культурой и родным языком в общине совместно с другими членами той же группы.

14. Согласно статье 27 Пакта, эти права должны гарантироваться “лицам, принадлежащим” к этническому меньшинству. В настоящее время Сандра Лавлейс не рассматривается как индианка в соответствии с законодательством Канады. Однако в Законе об индейцах рассматривается главным образом число привилегий, которые, как было указано выше, как таковые не входят в сферу действия Пакта. Поэтому следует проводить различие между защитой в соответствии с Законом об индейцах и защитой в соответствии со статьей 27 Пакта. Лица, которые родились и выросли в резервации, поддерживали связи со своей общиной и хотят сохранить эти связи, должны обычно рассматриваться как принадлежащие к этому меньшинству в соответствии с Пактом. Поскольку Сандра Лавлейс в этническом отношении является индианкой малисит и находилась вне родной резервации в течение нескольких лет своего замужества, ее, как считает Комитет, можно рассматривать как “принадлежащую” к этому меньшинству и имеющую право претендовать на привилегии, предоставляемые согласно статье 27 Пакта. Вопрос о том, отказано ли ей в этих привилегиях, зависит от того, насколько они широки.

15. Право на проживание в резервации не гарантируется как таковое в соответствии с положениями статьи 27 Пакта. Кроме того, Закон об индейцах не имеет прямого отношения к тому, что ясно изложено в данной статье. Однако, по мнению Комитета, Сандре Лавлейс фактически противодействовали и продолжают противодействовать в отношении использования ее права на доступ к родной культуре и языку “совместно с другими членами ее группы”, потому что за пределами резервации Тобик такая община не существует. С другой стороны, не всякое противодействие можно рассматривать как отказ в праве в рамках положений статьи 27. В соответствии со статьей 27 Пакта нельзя вынести решение об ограничении права на проживание на основании государственного законодательства. Это также вытекает из ограничений к статье 12 (1) Пакта, изложенных в статье 12 (3). Комитет признает необходимость определения категории лиц, имеющих право проживать в резервации, по соображениям, подобным тем, которые были разъяснены правительством применительно к защите своих ресурсов и сохранению идентичности своего народа. Одна-

ко необходимо также принять во внимание те обязательства, которые правительство с тех пор взяло на себя в соответствии с Пактом.

16. В этой связи Комитет придерживается того мнения, что установленные законом ограничения, влияющие на право проживать в резервации лицу, принадлежащему к рассматриваемому национальному меньшинству, должны быть обоснованы и объективно оправданы и соответствовать другим положениям Пакта, взятого в целом. Статья 27 должна истолковываться и применяться в свете других положений, упомянутых выше, таких как статьи 12, 17, 23 настолько, насколько они могут соответствовать данному случаю, а также в свете положений о борьбе с дискриминацией, такими как статьи 2, 3 и 26, в зависимости от случая. Однако нет необходимости определять в какой-либо общей форме, какие ограничения могут быть оправданы в соответствии с Пактом, в частности вызванные браком по той причине, что данное дело имеет особые обстоятельства.

17. Дело Сандры Лавлейс следует рассматривать в свете того факта, что ее брак с человеком неиндейского происхождения прерван. Естественно, что в такой ситуации она желает вернуться в окружение, в котором она родилась, особенно в виду того, что после расторжения брака общение с людьми группы малисит было бы для нее основной духовной потребностью. Каковы бы ни были достоинства Закона об индейцах в других отношениях, Комитету представляется необоснованным отказывать Сандре Лавлейс в праве проживать в резервации из-за необходимости сохранить идентичность племени. Поэтому Комитет приходит к выводу о том, что непризнание факта ее принадлежности к этой группе людей является неоправданным отказом ей в правах в соответствии со статьей 27 Пакта, понимаемой в контексте с другими положениями, на которые были сделаны ссылки.

18. В связи с таким решением Комитет не считает необходимым изучать вопрос о том, указывают ли подобные факты на отдельные нарушения других названных прав. Конкретные права, которые имеют прямое отношение к ее случаю, содержатся в статье 27 Пакта. Право выбора места проживания для себя (статья 12), права, направленные на защиту жизни семьи и детей (статьи 17, 23 и 24), только косвенно затрагиваются в данном деле. Представляется, что факты данного дела не требуют дальнейшего изучения в соответствии с этими статьями. Заключение Комитета о том, что отсутствует разумное основание для вмешательства в дело о правах Сандры Лавлейс на основании статьи 27 Пакта также исключает необходимость [...] изучения общих положений о борьбе с дискриминацией (статьи 2, 3 и 26) в контексте данного дела и, в частности, исключается необходимость определять их влияние на несоответствия, которые существовали до вступления в силу Пакта в отношении Канады.

19. Соответственно Комитет по правам человека, действуя в соответствии со статьей 5 (4) Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах, придерживается того мнения, что факты настоящего дела, которые устанавливают, что Сандре Лавлейс отказа-

ли в законном праве проживать на территории резервации Тобик, вскрывают то обстоятельство, что Канада нарушила положение статьи 27 Пакта.

Примечание редактора: В своем частном мнении г-н Бузири утверждает, что имеются также нарушения статей 2 (пункт 1), 3, 23 (пункты 1 и 4) и 26, потому что Закон об индейцах, учитывая некоторые его положения, является законом, в котором “проводятся дискриминационные различия, в частности, между мужчиной и женщиной”, и что г-жа Лавлейс “по-прежнему испытывает на себе отрицательные дискриминационные последствия этого закона в иных областях, чем та, которая предусмотрена статьей 27”.

44. СООБЩЕНИЕ № 511/1992, ИЛМАРИ ЛЯНСМАН И ДРУГИЕ ПРОТИВ ФИНЛЯНДИИ

Доклад Комитета по правам человека, том II, GAOR, пятидесятая сессия, Дополнение № 40 (A/50/40), сс. 66-76. Примечания и сноски опущены.

Дата сообщения: 11 июля 1992 года

Соображения приняты: 26 октября 1994 года (пятьдесят вторая сессия)

Соображения в соответствии с пунктом 4 статьи 5 Факультативного протокола

1. Авторами сообщения являются Илмари Лянсман и 47 других членов Комитета пастухов Муоткатунтури и членов местной общины Ангели. Они утверждают, что являются жертвами нарушения Финляндией статьи 27 Международного пакта о гражданских и политических правах. Их представляет адвокат.

Факты в изложении авторов

2.1 Авторы являются оленеводами саамского этнического происхождения; они оспаривают договор, заключенный между Центральным лесохозяйственным советом и частной компанией “Арктинен Киви Ой” (акционерное общество “Арктический камень”) в 1989 году, который разрешает добычу камня в районе площадью 10 га на склоне горы Этеля-Риутусваара. Согласно условиям первоначального договора эта деятельность разрешена до 1993 года.

2.2 Члены Комитета пастухов Муоткатунтури занимают район, простирающийся от норвежской границы на западе до Кааманена на востоке, включая обе стороны дороги между Инари и Ангели – территорию, которой они традиционно владели. Официально она управляется Центральным лесохозяйственным советом. Для целей оленеводства неподалеку от деревни Ангели были построены необходимые загоны и ограждения, например для загона оленей на конкретное пастбище или место. Авторы отмечают, что вопрос о владении землей, традиционно используемой саами, оспаривается властями и общиной саами.

2.3 Авторы утверждают, что заключенный между компанией “Арктический камень” и Центральным лесохозяйственным советом договор разрешает компании не только добывать камень, но и транспортировать его через всю сложную систему заграждений для оленей по дороге между Ангели и Инари. Они отмечают, что в январе 1990 года компания получила разрешение от муниципальных

властей Инари на добычу 5000 м³ строительного камня и что она получила для этой цели субсидию от министерства торговли и промышленности.

2.4 Авторы признают, что до настоящего времени осуществлялась лишь ограниченная пробная добыча камня; к сентябрю 1992 года было добыто порядка 100000 кг камня (примерно 30 м³). [...]

2.5 Авторы подчеркивают, что деревня Ангели остается единственным в Финляндии районом с однородным и постоянным населением саами. Добыча и транспортировка анартоцита будет мешать их деятельности и нарушит сложную систему ограждений, созданную с учетом условий природной среды. Они добавляют, что транспортировка камня будет осуществляться поблизости от строительства современной скотобойни, которая отвечает строгим экспортным стандартам, и на которой с 1994 года будет осуществляться весь забой оленей.

2.6 Кроме того, авторы отмечают, что район добычи камня, гора Этеля-Риутусваара, является священным местом в древней религии саами, в котором в древние времена осуществлялся забой оленей, хотя не известно, чтобы саами, проживающие в этом районе, придерживались этой традиционной практики в течение нескольких десятилетий.

2.7 В отношении требования об исчерпании внутренних средств правовой защиты авторы утверждают, что 67 членов местной общины Ангели безуспешно ходатайствовали об отмене разрешения на добычу камня перед Административным советом провинции Лапландия и перед Верховным административным судом¹, ссылаясь при этом на статью 27 Пакта. 16 апреля 1992 года Верховный административный суд отклонил ходатайство авторов без рассмотрения предполагаемого нарушения Пакта. Авторы утверждают, что других средств внутренней правовой защиты у них не имеется.

2.8 Наконец, в момент представления сообщения в июне 1992 года авторы, опасаясь, что продолжение добычи камня является неизбежным, просили принять временные меры в соответствии с правилом 86 правил процедуры Комитета с целью предотвращения непоправимого ущерба.

Жалоба

3.1 Авторы утверждают, что добыча камня на склоне горы Этеля-Риутусваара и его транспортировка через их территорию, где ведется выпас оленей, является нарушением их прав в соответствии со статьей 27 Пакта, в частности их права пользоваться своей культурой, основу которой традиционно составляло и по-прежнему составляет главным образом оленеводство.

3.2 В поддержку своего утверждения о нарушении статьи 27 авторы ссылаются на сообщения Комитета по делам *Иван Киток* (сообщение № 197/1985) и *Б. Омияяк, вождь племени озера Любикон против Канады* (сообщение № 167/1984), а также на Конвенцию Международной организации

¹ **Примечание редактора:** Следует отметить, что не все авторы сообщения, направленного в Комитет, подавали апелляционные жалобы в Верховный суд.

труда № 169 о правах коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни в независимых странах.

[...]

6.1 На своей сорок девятой сессии Комитет рассмотрел вопрос о приемлемости настоящего сообщения. Он отметил, что государство-участник не возражает против признания жалобы приемлемой в отношении всех тех авторов, которые оспаривали разрешение на добычу камня как в Административном совете провинции Лапландия, так и в Верховном административном суде Финляндии, но в отношении тех авторов, которые не апеллировали в Верховный административный суд лично, оно заявляет, что внутренние средства правовой защиты не были исчерпаны.

6.2 Комитет не согласился с доводами государства-участника и напомнил о том, что факты, легшие в основу решения Верховного административного суда от 16 апреля 1992 года, и рассматриваемый Комитетом случай являются идентичными; если бы те, кто не апеллировал в Верховный административный суд лично, сделали это, их апелляция была бы отклонена наряду с апелляцией других заявителей. Вряд ли разумно было бы ожидать, что обратись они в Верховный административный суд теперь, с использованием тех же фактов и тех же правовых аргументов, указанный суд вынес бы другое решение. Комитет вновь подтверждает свою предыдущую судебную практику, согласно которой всякий раз, когда высший внутренний суд страны выносит решение по рассматриваемому вопросу, исходя из своей судебной практики, лишая тем самым апелляцию во внутренние суды какого-либо шанса на успех, для целей Факультативного протокола авторы не должны исчерпывать средства внутренней защиты. В этой связи Комитет сделал заключение, что требования подпункта б) пункта 2 статьи 5 Факультативного протокола были соблюдены.

6.3 Комитет счел, что претензии авторов, касающиеся статьи 27, являются обоснованными для целей вынесения решения о приемлемости и что их следует рассматривать по существу дела. В отношении просьбы авторов о принятии временных мер защиты он отметил, что применение правила 86 правил процедуры было бы преждевременным, но что авторы сохраняют право направить еще одну просьбу в Комитет в соответствии с правилом 86, если разумно обоснуют свою озабоченность по поводу того, что добыча камня может возобновиться.

6.4 Поэтому 14 октября 1993 года Комитет объявил сообщение приемлемым в той мере, в какой оно, как представляется, поднимает вопросы, предусмотренные статьей 27 Пакта.

Представление государства-участника по существу дела и комментарии адвоката

7.1 В своем представлении в соответствии с пунктом 2 статьи 4 от 26 июля 1994 года государство-участник дополняет и исправляет факты, касающиеся данного случая. Относительно вопроса прав собственности на упомянутую

территорию оно отмечает, что эта территория принадлежит государству [...]. Полномочиями, вытекающими из имущественных прав, пользуется Финская служба лесного и паркового хозяйства (ранее Центральный лесохозяйственный совет), которая, в частности, имеет право строить дороги.

[...]

7.3 Относительно существа жалобы авторов по статье 27 государство-участник соглашается с тем, что понятие “культура”, о котором идет речь в этой статье, охватывает также оленеводство как “важный компонент культуры саами”. [...]

7.4 Относительно разрешения, выданного компании “Арктинен Киви Ой”, государство-участник отмечает, что оно действительно до 31 декабря 1999 года, но только при том условии, что Финская служба лесного и паркового хозяйства продлит срок действия договора до этой даты. Согласно другой условию, во время и по завершении добычи камня территория, о которой идет речь, не должна быть “загрязненной или представлять какую-либо опасность”. Третье условие требует, чтобы ежегодно добыча камня велась в период с 1 апреля по 30 сентября в соответствии с просьбой Комитета пастухов Муоткатунтури, изложенной в его письме от 5 ноября 1989 года в адрес муниципалитета Инари. Это связано с тем, что в указанный период выпас оленей не ведется. Это условие предусматривает также согласование с Комитетом пастухов средств сообщения (транспорта) с этим районом и должный учет всех требований Комитета общины Ангели.

7.5 В октябре 1989 года был заключен договор между Центральным лесохозяйственным советом и указанной компанией, что дало ей право использовать и добывать камень на территории площадью 10 га в объеме не более 200 м³. Этот договор действовал до конца 1993 года. [...] В марте 1993 года компания обратилась с просьбой о возобновлении договора об аренде земли [...]. Государство-участник добавляет, что Лесная и парковая служба сообщила правительству о том, что решение о возможности возобновления договора с компанией будет вынесено только после принятия Комитетом сообщений по настоящему делу.

7.6 Относительно ведущейся добычи камня государство-участник отмечает, что компания не осуществляет здесь активной деятельности как с точки зрения объемов (30 м³), так и масштабов (10 га) работ по добыче камня на горе Риутусаара. Для сравнения можно сказать, что общая площадь, используемая Комитетом пастухов Муоткатунтури, составляет 2586 км², в то время как территория, огороженная для добычи камня, составляет лишь порядка 1 га и находится всего в четырех километрах от основной дороги. [...]

[...]

7.9 Государство-участник заявляет, что в свете вышесказанного [...] деятельность компании не оказывает сколько-нибудь существенного влияния на права авторов, предусмотренные статьей 27, особенно на оленеводство. Такие

же выводы можно сделать в отношении возможной добычи камня в общем допустимом объеме и его доставки по соответствующей дороге к основной дороге. В этой связи государство-участник напоминает о соображениях Комитета по делу *Лавлейс против Канады*, согласно которым “не всякое вмешательство можно рассматривать как отказ в правах по смыслу статьи 27... (но) ограничения должны быть разумными, объективно обоснованными и соответствовать другим положениям Пакта...”. По мнению государства-участника, этот принцип применим к настоящему делу.

7.10 Государство-участник согласно с тем, “что концепция культуры по смыслу статьи 27 предусматривает определенную защиту традиционного образа жизни национальных меньшинств, и можно считать, что она охватывает такой образ жизни и связанные с ним условия в той мере, в какой они важны для этой культуры и необходимы для ее сохранения. Это означает, что не всякая мера и не всякое ее последствие, которые определенным образом меняют предыдущие условия, можно рассматривать как посягательство на права меньшинств пользоваться собственной культурой в соответствии со статьей 27”. [...]

[...]

7.12 Государство не согласно с заявлением адвоката авторов в Верховном административном суде (10 июня 1991 года), согласно которому со ссылкой на соображения Комитета по делу *Б. Оминаяк, вождь племени озера Любикон против Канады* любую меру, даже незначительную, которая препятствует оленеводству или наносит ему ущерб, необходимо толковать как запрещенную Пактом. В этой связи государство-участник приводит выдержку из пункта 9 замечания общего порядка Комитета по статье 27, в котором говорится, что защита прав, предусмотренных статьей 27, “направлена на обеспечение сохранения и непрерывного развития культурной, религиозной и социальной самобытности соответствующих меньшинств...”. Кроме того, вопрос “исторической несправедливости”, возникший в связи с делом *племени озера Любикон*, не возникает в связи с данным делом. Государство-участник [...] заявляет, что соображения Комитета по правам человека по делу *Киток* подразумевают, что Комитет поддерживает принцип, согласно которому государство, применяя статью 27, пользуется определенной степенью дискретности, что является нормальным при различного рода регулировании экономической деятельности. [...]

7.13 Государство-участник делает заключение, согласно которому требования статьи 27 “постоянно учитываются национальными властями в процессе применения и осуществления национального законодательства и мер, о которых идет речь”. [...] Авторы, как утверждается, могут по-прежнему заниматься оленеводством и их никто не принуждает отказываться от своего образа жизни. Добыча камня и использование старой лесной дороги или возможное строительство надлежашей дороги не имеют существенного значения или, в крайнем случае, могут оказать весьма ограниченное воздействие на такой образ жизни.

8.1 В своих комментариях от 31 августа 1994 года адвокат информирует Комитет о том, что за время, прошедшее после первоначального представления жалобы, Комитет пастухов Муоткатунтури несколько изменил методы выпаса оленей. С весны 1994 года молодые олени не содержатся в заграждении вместе со своими матерями, поэтому имеется возможность более свободного и более продолжительного, чем прежде, выпаса оленей в районах к северу от дороги между Ангели и Инари, в том числе в южной части Риутусваары. Теперь в этом районе олени пасутся в апреле и сентябре. Адвокат добавляет, что южная часть Риутусваары отнюдь не является неподходящим районом для выпаса оленей, как утверждает государство-участник, поскольку олени находят здесь съедобный лишайник.

[...]

8.4 Авторы критикуют государство-участника за то, что оно установило неприемлемо высокий порог применения статьи 27 Пакта, и отмечают, что, вероятно, финские власти имеют в виду, что только если государство-участник прямо признает, что то или иное конкретное меньшинство пострадало от исторической несправедливости, можно сделать вывод о том, что новые явления, нарушающие культурную жизнь меньшинства, представляют собой нарушение статьи 27. По мнению авторов, такое толкование соображений Комитета в отношении дела *племя озера Любикон* является ошибочным. Они заявляют, что решающим в деле *Оминаяка* было то, что процесс нарастания неблагоприятных событий в целом мог сложиться в “историческую несправедливость”, которая означала бы нарушение статьи 27.

[...]

8.6 Авторы согласны с тем, что вопрос об имущественных правах на участки земли, о которых идет речь, как таковой, не является предметом рассмотрения в данном деле, однако они отмечают, что: [...] “До тех пор, пока остается неурегулированным спор в отношении права на землю..., положение финских саами будет очень сложным и уязвимым в случае принятия каких-либо мер, ставящих под угрозу их традиционную экономическую деятельность. Поэтому ведущаяся добыча камня на Риутусвааре и строительство дороги к ней, ставшие возможными при участии государственных властей, следует рассматривать как нарушение статьи 27... Продление договора между Центральным лесохозяйственным советом [а именно его правопреемником] и ... компанией на аренду земли также будет нарушением статьи 27”.

8.7 Наконец, авторы обращают внимание на новые процессы, происходящие в Финляндии, которые, как сообщается, подчеркивают уязвимость их собственной ситуации. В результате заключения Соглашения о европейской экономической зоне (ЕЭЗ), которое вступило в силу 1 января 1994, [...] [д]ве крупные иностранные горнорудные компании зарегистрировали большие участки земли для изучения возможности заниматься горнорудным делом. На этих

территориях находятся пастбища некоторых оленеводческих комитетов. 11 июня 1994 года парламент саами выразил по поводу этого свою озабоченность. Авторы считают, что итоги рассмотрения настоящего дела окажут влияние на деятельность иностранных горнорудных компаний, о которых идет речь.

8.8 [...] [Д]еятельность многонациональных горнорудных компаний в Северной Лапландии вызвала всплеск интереса к этому району со стороны финских компаний. Даже одно из государственных учреждений, Центр геологических исследований (Geologian tutkimuskeskus) [...] получил 6 участков земли площадью 9 км² каждый в непосредственной близости от деревни Ангели и частично на склонах горы Риутусваары. Два таких участка находятся на территории, являющейся предметом правового спора между местными саами и государственными органами, занимающимися вопросами лесного хозяйства, относительно деятельности по заготовке и транспортировке леса.

Рассмотрение существа дела

9.1 Комитет рассмотрел настоящее сообщение с учетом всей информации, представленной сторонами. Вопрос, который предстоит решить Комитету, заключается в том, является ли нарушением прав авторов в соответствии со статьей 27 Пакта добыча камня на склоне горы Этеля-Риутусваара в количестве, которое имело место до настоящего времени, и в количестве, которое было бы допустимо в соответствии с разрешением, выданным компании, выразившей намерение заниматься здесь добычей камня (т. е. в объеме 5000 м³).

9.2 Не вызывает сомнения тот факт, что авторы являются представителями меньшинства по смыслу статьи 27 и в качестве таковых имеют право пользоваться собственной культурой; не вызывает сомнения и то, что оленеводство является важным элементом их культуры. В этом контексте Комитет напоминает, что экономическая деятельность может подпадать под действие статьи 27, если она является важным элементом культуры какого-либо этнического сообщества.

9.3 Право пользоваться своей культурой нельзя определить абстрактно, его следует рассматривать с учетом реального контекста. В этой связи Комитет отмечает, что статья 27 не только защищает традиционный уклад жизни национальных меньшинств, как указывается в представлении государства-участника. Поэтому тот факт, что за долгие годы авторы, возможно, выработали собственные методы оленеводства и применяют их на практике с помощью современной технологии, не должен препятствовать тому, чтобы они ссылались на статью 27 Пакта. Кроме того, гора Риутусваара сохраняет свою духовную значимость для их культуры. Комитет также отмечает озабоченность авторов тем, что на качестве оленины могут неблагоприятно сказаться нарушения в окружающей среде.

9.4 Понятно, что государство, возможно, стремится поощрять развитие или разрешать экономическую деятельность предприятий. Масштабы его свободы поступать таким образом следует определять с точки зрения не уровня ее

понимания, а с учетом обязательств, которое оно взяло на себя по статье 27. Согласно статье 27, представителю меньшинства нельзя отказывать в его праве пользоваться своей культурой. Следовательно, меры, которые в силу своего воздействия сводятся к отказу в таком праве, несовместимы с обязательствами по статье 27. Однако меры, которые оказывают определенное ограниченное воздействие на образ жизни лиц, принадлежащих к тому или иному меньшинству, не обязательно означают отказ в праве, предусмотренном статьей 27.

9.5 Таким образом, вопрос, который возникает в данном случае, заключается в том, действительно ли добыча камня на горе Риутусваара оказывает столь существенное воздействие, что фактически лишает авторов права пользоваться своими культурными правами в данном регионе. Комитет ссылается на пункт 7 своего замечания общего порядка по статье 27, согласно которому меньшинства или группы коренного населения имеют право на защиту традиционной деятельности, такой, как охота, рыболовство или, как в данном деле, оленеводство, и необходимы меры, “направленные на обеспечение эффективного участия членов общин меньшинств в принятии решений, которые их затрагивают”.

9.6 С учетом этого Комитет приходит к выводу, что добыча камня на склонах горы Риутусваара в объеме, который уже имеет место, не является отрицанием права авторов пользоваться собственной культурой в соответствии со статьей 27. Он отмечает, в частности, что в процессе рассмотрения вопроса о выдаче разрешения на добычу камня принимались во внимание интересы Комитета пастухов Муоткатунтури и авторов, с ними проводились консультации и что, как представляется, оленеводство в этом районе не страдает от добычи камня, которое имеет место в настоящее время.

9.7 В отношении дальнейшей деятельности, которая может быть одобрена властями, Комитет далее отмечает, что имеющаяся в его распоряжении информация свидетельствует о том, что власти государства-участника предприняли усилия к тому, чтобы разрешить указанную добычу в объеме, сводящем к минимуму воздействие на любую деятельность, связанную с оленеводством в южной части Риутусваары, и на окружающую среду; о намерении свести к минимуму последствия добычи камня в районе оленеводства свидетельствуют условия, сформулированные в разрешении на такую добычу. Кроме того, была достигнута договоренность о том, что по преимуществу такая деятельность не должна осуществляться в тот период, когда в этом районе ведется выпас оленей. Нет никаких свидетельств того, что изменения Комитетом пастухов Муоткатунтури методов выпаса (см. пункт 8.1 выше) могут быть не приняты во внимание местными властями, занимающимися лесным хозяйством, и/или компанией.

9.8 В отношении озабоченности авторов будущей деятельностью Комитет отмечает, что для обеспечения соответствия экономической деятельности положениям статьи 27 она должна осуществляться таким образом, чтобы авторы и впредь могли с пользой для себя заниматься оленеводством. Кроме того, если будет принято решение о развитии и существенном расширении деятельности компаний, получивших разрешение на эксплуатацию в районе

Ангели, то это может явиться нарушением прав авторов в соответствии со статьей 27, в частности, их права пользоваться собственной культурой. Государство-участник обязано принимать это во внимание при продлении действующих договоров или заключении новых.

10. Комитет по правам человека, действуя в соответствии с пунктом 4 статьи 5 Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах, считает, что представленные ему факты не свидетельствуют о нарушении статьи 27 или любого другого положения Пакта.

45. СООБЩЕНИЕ № 547/1993, АПИРАНА МАУИКА И ДРУГИЕ ПРОТИВ НОВОЙ ЗЕЛАНДИИ

Доклад Комитета по правам человека, том II, UN doc. A/56/40 (том II), сс. 11-29. Примечания и сноски опущены.

Дата сообщения: 10 декабря 1992 года

Соображения приняты: 27 октября 2000 года (семидесятая сессия)

Соображения в соответствии с пунктом 4 статьи 5 Факультативного протокола

1. Авторами сообщения являются Апирана Мауика и 18 других лиц, принадлежащих к новозеландскому народу маори. Они утверждают, что являются жертвами нарушений Новой Зеландией статей 1, 2, 16, 18, 26 и 27 Международного пакта о гражданских и политических правах. Их представляет адвокат. Пакт вступил в силу для Новой Зеландии 28 марта 1979 года, а Факультативный протокол - 26 августа 1989 года.

2. На своей пятьдесят пятой сессии Комитет по правам человека рассмотрел вопрос о приемлемости сообщения и признал, что требования по пункту 2 статьи 5 Факультативного протокола не препятствуют ему в рассмотрении этого сообщения. Вместе с тем Комитет признал неприемлемыми утверждения авторов по статьям 16, 18 и 26 в связи с тем, что они не подтвердили для целей приемлемости нарушение их прав по этим статьям.

3. Признавая приемлемыми остальные утверждения авторов в силу того, что они могут вызывать вопросы в связи со статьями 14 (1) и 27 в совокупности со статьей 1, Комитет все же отметил, что относимость статьи 1 к утверждениям авторов в связи со статьей 27 он сможет установить только при рассмотрении дела по существу.

[...]

5.1 Численность новозеландского народа маори составляет приблизительно 500 000 человек, причем 70% из них принадлежат к одному или нескольким из 81 иви [иви – племя, состоящее из нескольких хапу (общин)]. Авторы принадлежат к семи отдельным иви (в число которых входят два самых крупных и общая численность которых составляет более 140 000 маори) и утверждают, что являются их представителями. В 1840 году маори и предшественник новозеландского правительства – Британская корона – подписали Договор Вайтанги, который

закрепил права маори, включая их право на самоопределение и право контроля над племенными рыболовными ресурсами. [...] В новозеландском праве Договор Вайтанги применяется только в том случае, если парламент в законодательном порядке полностью или частично придаст ему силу закона. Вместе с тем он возлагает определенные обязательства на Британскую корону, а претензии по Договору могут разбираться трибуналом Вайтанги.

[...]

5.3 [...] [В] 1986 году правительство приняло поправки к существующему Закону о рыболовстве и ввело систему квотного хозяйствования применительно к коммерческому использованию и эксплуатации рыбных ресурсов страны. Раздел 88 (2) Закона о рыболовстве предусматривает, что “ни одно положение настоящего Закона не затрагивает какие бы то ни было права маори на лов рыбы”. В 1987 году племена маори обратились в Высокий суд Новой Зеландии с заявлением о том, что применение квотной системы затронет их исконные договорные права вопреки разделу 88 (2) Закона о рыболовстве, и добились временных судебных запретов на действия правительства.

5.4 В 1988 году правительство приступило к переговорам с маори [...]. В 1989 году после проведения переговоров и в качестве промежуточной меры маори согласились на принятие Закона 1989 года о рыбных промыслах маори, который предусматривал немедленную передачу 10% всех квот Комиссии по рыбным промыслам маори, уполномоченной осуществлять управление рыбными ресурсами от имени племен. Это вновь открывало возможность для введения намеченной системы квот. [...]

5.5 [...] В феврале 1992 года маори стало известно, что в течение этого года намечалась открытая продажа акций крупнейшей в Австралии и Новой Зеландии рыболовецкой компании “Силордз”. Представители маори на переговорах по вопросам рыболовства и Комиссия по рыбным промыслам маори обратились к правительству с предложением о том, чтобы правительство выделило средства для приобретения компании “Силордз” в порядке частичного урегулирования претензий, касающихся рыболовства, по Договору Вайтанги. [...] Эти переговоры привели к тому, что 27 августа 1992 года был подписан меморандум о договоренности между правительством и представителями маори.

[...]

5.7 Представители на переговорах запросили у маори мандат на заключение сделки, предусмотренной в Меморандуме о договоренности. Меморандум и его возможные последствия были обсуждены на национальном хьюи [хьюи – собрание], а также на хьюи в 23 маре [маре – место, отведенное для отправления традиционных обрядов маори] по всей стране. Согласно докладу представителей маори, идею урегулирования поддержали 50 иви, насчитывающих 208 681 маори. На основе этого доклада правительство было информировано о предоставлении мандата на урегулирование, и 23 сентября 1992 года

было заключено Соглашение об урегулировании между новозеландским правительством и представителями маори.

5.8 Согласно утверждениям авторов, содержание Меморандума о договоренности не всегда должным образом излагалось или разъяснялось племенам и общинам. Таким образом, в некоторых случаях серьезно ущемлялось принятие продуманных решений в отношении предложений, содержащихся в Меморандуме о договоренности. Авторы подчеркивают, что, хотя некоторые хьюи и поддержали предложение о приобретении акций “Силордз”, значительное число племен и общин либо однозначно отвергли его, либо были готовы поддержать его лишь условно. Авторы далее отмечают, что представители маори на переговорах всячески пытались показать, что они не уполномочены и не намерены представлять отдельные племена и общины в отношении какого бы то ни было аспекта сделки в отношении акций “Силордз”, включая заключение и подписание Соглашения об урегулировании.

5.9 Соглашение было подписано 110 представителями. [...] Авторы указывают, что одна из трудностей определения точного числа племен, подписавших Соглашение об урегулировании, связана с проверкой полномочий на его подписание от имени племен, а также с утверждением о том, что ряд представителей явно не имели таких полномочий или могли их не иметь. Авторы отмечают, что в числе подписавших не фигурировали племена, претендующие на значительные коммерческие рыбные ресурсы.

5.10 После подписания Соглашения об урегулировании авторы и другие лица обратились в Высокий суд Новой Зеландии с ходатайством о вынесении временного распоряжения с целью воспрепятствовать правительству в реализации этого Соглашения в законодательном порядке. [...] 12 октября 1992 года это ходатайство было отклонено, и авторы подали промежуточную апелляцию в апелляционный суд. 3 ноября 1992 года апелляционный суд вынес заключение, что он не может удовлетворить ходатайство на том основании, что суды не могут вмешиваться в парламентские дела и что на данном этапе не возникает никаких вопросов в связи с биллем о правах.

5.11 После этого претензии были переданы в трибунал Вайтанги, который 6 ноября 1992 года выпустил свое заключение по этому вопросу. В заключении говорилось, что данный способ урегулирования не противоречит Договору, за исключением некоторых его аспектов, которые можно было бы скорректировать в ожидаемом законодательстве. [...]

5.12 3 декабря 1992 года на рассмотрение был внесен проект закона 1992 года об урегулировании претензий в области рыболовства по Договору Вайтанги. [...] 14 декабря 1992 года законопроект приобрел силу закона. В преамбуле Закона говорится: “Законодательное оформление достигнутого Соглашения и продолжение отношений между Коронай и маори составляют полное и окончательное урегулирование всех претензий маори в отношении прав коммерческого рыболовства и меняют статус прав некоммерческого рыболовства таким образом, что они более не устанавливают прав для маори

или обязанностей для Короны, которые имели бы обязательную юридическую силу, но будут и впредь регламентироваться принципами Договора Вайтанги и возлагать на Корону обязанности сообразно с этим Договором”.

Закон предусматривает, в частности, выделение маори 150 млн. новозеландских долларов. В разделе 9 Закона говорится также, что “все (нынешние и будущие) претензии маори в отношении коммерческого рыболовства... настоящим окончательно урегулируются” и, соответственно, “Обязанности Короны перед маори в отношении коммерческого рыболовства настоящим выполнены, соблюдены и погашены, и ни один суд или трибунал не правомочен рассматривать вопросы обоснованности связанных с этим претензий, существования прав и интересов маори в области коммерческого рыболовства или их количественной оценки...”. “Все претензии (нынешние и будущие), касающиеся прав и интересов маори в области коммерческого рыболовства, либо прямо или косвенно основанные на таких правах и интересах, настоящим полностью и окончательно урегулируются, удовлетворяются и погашаются”.

Что касается последствий этого урегулирования для прав и интересов маори в области некоммерческого рыболовства, то в Законе говорится, что они по-прежнему будут возлагать на Корону обязанности сообразно Договору Вайтанги и что должны быть приняты административные положения для обеспечения признания и закрепления традиционных методов добычи продуктов питания для маори. Права или интересы маори в области некоммерческого рыболовства, являющиеся основанием для таких претензий, более не будут иметь юридической силы и соответственно не смогут отстаиваться в гражданских судах или служить в качестве основания для исковых возражений в любом уголовном, административном или ином производстве, кроме как в той мере, в какой такие права или интересы оговорены в административных положениях. Согласно Закону, Комиссия по рыбным промыслам маори переименуется в Комиссию по рыбным промыслам Договора Вайтанги, и ее членский состав расширяется с 7 до 12 членов. Расширяется и круг ее полномочий. В частности, теперь Комиссии отводится главная роль в обеспечении соблюдения интересов маори в области коммерческого рыболовства.

5.13 Заявка на приобретение акций компании “Силордз” в рамках совместного предприятия увенчалась успехом. После консультаций с маори были назначены новые члены Комиссии по рыбным промыслам Договора Вайтанги. После этого стоимостный объем доли маори в секторе коммерческого рыболовства стал стремительно расти. [...] Корона, после консультаций с маори, разработала административные положения, регламентирующие порядок традиционного рыболовства.

Жалоба

6.1 Авторы утверждают, что Закон об урегулировании претензий в области рыболовства по Договору Вайтанги лишает их рыбных ресурсов, отказывает им в праве свободно определять свой политический статус и препятствует

реализации их права на свободное осуществление своего экономического, социального и культурного развития. Утверждается, что Закон 1992 года об урегулировании претензий в области рыболовства по Договору Вайтанги идет вразрез с обязательствами государства-участника по Договору Вайтанги. В этом контексте авторы утверждают, что право на самоопределение, закрепленное в статье 1 Пакта, является действительным лишь тогда, когда народ имеет доступ к своим ресурсам и осуществляет контроль над ними.

6.2 Авторы утверждают, что действия правительства ставят под угрозу их образ жизни и культурный уклад их племен в нарушение статьи 27 Пакта. Они заявляют, что рыболовство является одним из основных элементов их традиционной культуры и что они и по сей день имеют интерес в области рыболовства и активно стремятся проявлять свою культуру в рыболовстве по всей площади своих исконных территорий. Они далее заявляют, что их традиционная культура включает коммерческие элементы и не проводит четкого разграничения между коммерческим и иным рыболовством. Они утверждают, что новое законодательство лишает их права заниматься традиционным рыболовством, допуская его лишь в ограниченном смысле, отведенном для них законом, и что в обмен на какую-то долю в рыбопромысловой квоте они лишаются коммерческого компонента рыбного промысла. В связи с этим авторы ссылаются на Соображения Комитета по сообщению № 167/1984 (*Оминьяк против Канады*), в которых Комитет признал, что “в число прав, охраняемых статьей 27, входит право отдельных лиц совместно с другими лицами заниматься экономической и социальной деятельностью, представляющей часть культуры той общины, к которой они принадлежат”.

[...]

7.1 Что касается утверждения авторов в отношении статьи 27, то государство-участник признает, что культурное достоинство маори охватывает право на осуществление рыбной ловли, и соглашается с тем, что оно несет позитивные обязательства гарантировать признание этих прав. Соглашение об урегулировании вопроса о рыболовстве, по его словам, обеспечивает выполнение этого требования. Согласно заявлениям государства-участника, право на свою долю дохода и участие маори в приобретении компании “Силордз” являются современным воплощением урегулирования претензий маори в области коммерческого рыболовства. В результате заключения Соглашения об урегулировании вопроса о рыболовстве маори, на которых приходится приблизительно 15% населения Новой Зеландии, обладают сегодня реальным контролем над крупнейшим океанским рыболовным флотом Новой Зеландии и имеют более чем 40-процентную долю в новозеландской рыбопромысловой квоте. Это Соглашение является инструментом, обеспечившим участие маори в коммерческом рыбном промысле – на условиях, определяемых самими маори в рамках компании, в которой они осуществляют реальный контроль, обладая контрольным пакетом акций и имея своих представителей в совете директоров. [...] Соглашение об урегулировании вопроса о рыболовстве конкретно защищает также

права маори в области некоммерческого рыболовства, и уже разработаны статутные постановления, закрепляющие традиционные методы добычи продуктов питания и обеспечивающие признание особого значения мест традиционной добычи продуктов питания.

7.2 Кроме того, государство-участник отмечает, что права меньшинств, закрепленные в статье 27, отнюдь не безграничны. Они могут подлежать разумной регламентации и иным мерам контроля или ограничения, однако эти меры должны иметь разумное и объективное обоснование, быть совместимыми с другими положениями Пакта и не быть равносильными отказу в правах. В Соглашении об урегулировании вопроса о рыболовстве государство-участнику нужно было достичь компромисса между несколькими важными обязательствами. Оно должно было сбалансированным образом учесть озабоченность отдельных сторон, не согласных с наличием обязательств перед маори в целом, для урегулирования претензий в области рыболовства и необходимость принятия мер для обеспечения рационального использования имеющихся ресурсов.

[...]

7.4 Что касается заявления авторов о том, будто такой способ урегулирования встретил лишь ограниченную поддержку со стороны маори, то государство-участник [...] ссылается на заключение трибунала Вайтанги, в котором говорится, что доклад представителей маори на переговорах создает впечатление, что мандат на урегулирование действительно имеется – при условии не нанесения ущерба самому Договору, и что в свете этого доклада Корона могла резонно полагать, что она может приступить к заключению Соглашения. [...] Государство-участник ссылается далее на решение Комитета по делу *Великого вождя Дональда Маршалла и других против Канады* [сообщение № 205/1986, сообщения приняты 4 ноября 1991 года], в котором Комитет по правам человека не согласился с утверждением о том, что все группы, ведущие племенной образ жизни, должны иметь право на участие в консультациях по вопросам, касающимся коренных народов.

[...]

7.6 Что касается заявления Комитета, которое было сделано при принятии решения о признании сообщения приемлемым и согласно которому Комитет сможет установить относимость статьи 1 к утверждениям авторов по статье 27 лишь при рассмотрении существа дела, то государство-участник отмечает, что оно было бы глубоко озабочено намерением Комитета отойти от позиции, которая была принята государствами-участниками Пакта и самим Комитетом и которая предусматривает, что Комитет не правомочен рассматривать претензии в отношении прав, закрепленных в статье 1. Эти права давно признаны в качестве коллективных прав. Таким образом, они выходят за рамки мандата Комитета, уполномоченного рассматривать жалобы отдельных лиц, и проце-

дуры, установленные Факультативным протоколом, не допускают, чтобы отдельные лица, претендующие на то, что они являются представителями маори, выдвигали утверждения о нарушениях коллективных прав, закрепленных в статье 1. Государство-участник заявляет далее, что права, оговоренные в статье 1, закреплены за “народами” государств в целом, а не за меньшинствами – будь то коренные или нет – в пределах границ независимого и демократического государства. Кроме того, государство-участник оспаривает правомочие авторов выступать от имени большинства членов своих племен.

[...]

7.9 В заключение государство-участник указывает, что Соглашение об урегулировании вопроса о рыболовстве не ущемляет прав авторов или любых других маори согласно Пакту. [...] Оно признает, что любые такие методы урегулирования, которые требуют известного компромисса и покладистости с обеих сторон, едва ли снижают себе единодушную поддержку со стороны маори. В этом контексте оно заявляет, что Соглашение об урегулировании не получило единодушной поддержки и со стороны немаорийского населения Новой Зеландии. [...] Вместе с тем государство-участник отмечает, что оно не может позволить себе отказаться от всего перед лицом отсутствия единогласия, [...] в условиях, когда такие меры пользуются явной поддержкой большинства заинтересованных представителей народа маори. В связи с этим государство-участник заявляет, что Комитету следует отклонить жалобы авторов.

[...]

9.2 Комитет отмечает, что Факультативный протокол устанавливает процедуру, которая позволяет частным лицам представлять сообщения о нарушениях индивидуальных прав. Речь идет о правах, закрепленных в статьях 6-27 части III Пакта. Как показывает правовая практика Комитета, представлять сообщения о предполагаемых нарушениях этих прав не возбраняется и группе лиц, считающих себя затронутыми сообща. Кроме того, положения статьи 1 могут иметь значение при толковании прав, защищаемых другими положениями Пакта, и, в частности, статьей 27.

9.3 Таким образом, перед Комитетом прежде всего встает вопрос о том, были ли нарушены права авторов по статье 27 Пакта договоренностью по вопросу о рыболовстве, отраженной в Соглашении об урегулировании и Законе 1992 года об урегулировании претензий в области рыболовства по Договору Вайтанги. Бесспорно то, что авторы являются представителями меньшинства по смыслу статьи 27 Пакта; бесспорно и то, что использование рыбных ресурсов и контроль над ними является важным элементом их культуры. В этом контексте Комитет напоминает, что экономическая деятельность может подпадать под действие статьи 27, если она является важным элементом культуры той или иной общины [*Киток против Швеции* (сообщение № 197/1985), сообщения приняты 27 июля 1988 года, *И.Лянсман и другие против*

Финляндии (сообщение № 511/1992), соображения приняты 26 октября 1994 года и *И.Лянсман и другие против Финляндии* (сообщение № 671/1995), соображения приняты 30 октября 1996 года]. Признание прав маори на рыбный промысел в Договоре Вайтанги подтверждает то обстоятельство, что осуществление этих прав является значительной частью культуры маори. Вместе с тем вопрос о совместимости Закона 1992 года с Договором Вайтанги не входит в сферу компетенции Комитета.

9.4 Вопрос о праве пользования своей культурой не может решаться абстрактно, он должен рассматриваться в определенном контексте. В частности, статья 27 не только защищает традиционные у меньшинств средства к существованию, но и предусматривает адаптацию этих средств к условиям современного образа жизни и соответствующего уровня технологии. В данном случае законодательство, введенное государством, различными способами сказывается на возможностях маори заниматься коммерческим и некоммерческим рыболовством. Вопрос состоит в том, является ли это отказом в правах. Ранее Комитет сделал следующее заключение: “Понятно, что государство, возможно, стремится поощрять развитие или разрешать экономическую деятельность предприятий. Масштабы его свободы поступать таким образом следует определять с точки зрения не уровня ее понимания, а с учетом обязательств, которые оно взяло на себя по статье 27. Согласно статье 27, представителю меньшинства нельзя отказывать в его праве пользоваться своей культурой. Следовательно, меры, которые в силу своего воздействия сводятся к отказу в таком праве, несовместимы с обязательствами по статье 27. Однако меры, которые оказывают определенное ограниченное воздействие на образ жизни лиц, принадлежащих к тому или иному меньшинству, не обязательно означают отказ в праве, предусмотренном статьей 27” [*И.Лянсман и другие против Финляндии*, пункт 9.4].

9.5 Комитет ссылается на свое Замечание общего порядка по статье 27, согласно которому для осуществления права на пользование собственной культурой, особенно в случае коренных народов, от государства-участника может потребоваться принятие позитивных юридических мер и мер по обеспечению эффективного участия членов общин меньшинства в разработке решений, затрагивающих эти общины. В своих прецедентных заключениях по Факультативному протоколу Комитет подчеркивал, что приемлемость или неприемлемость мер, затрагивающих имеющую серьезное культурное значение экономическую деятельность меньшинства или создающих препятствия для осуществления такой деятельности, зависит от того, имели ли члены этого меньшинства возможность участвовать в процессе принятия решений по этим мерам и будут ли они и далее с пользой заниматься своей традиционной экономической деятельностью [*И.Лянсман и другие против Финляндии*, пункты 9.6 и 9.8]. Комитет признает, что Закон 1992 года об урегулировании претензий в области рыболовства по Договору Вайтанги и устанавливаемые им механизмы ограничивают права авторов на пользование их собственной культурой.

9.6 Комитет отмечает, что государство-участник организовало сложный процесс консультаций в целях обеспечения широкой поддержки маори в пользу общенациональной договоренности и административных положений по вопросам рыболовства. В консультациях участвовали общины и национальные организации маори, и их предложения действительно нашли отражение в структуре соглашения. Соглашение было введено в действие лишь после получения от представителей маори сообщения о том, что оно пользуется существенной поддержкой со стороны маори. Для многих маори принятый Закон обеспечивал приемлемое урегулирование их претензий. Комитет принял к сведению заявления авторов о том, что они и большинство членов их племен были не согласны с этим Соглашением и что права, принадлежащие им как членам маорийского меньшинства, были ущемлены. В подобных условиях, когда право отдельных лиц на пользование их собственной культурой вступает в конфликт с параллельными правами других членов группы меньшинства или меньшинства в целом, Комитет может рассмотреть вопрос о том, соответствует ли рассматриваемое ограничение интересам всех членов меньшинства и существует ли разумное и объективное основание для его применения к лицам, настаивающим на том, что они оказались в неблагоприятном положении.

9.7 Что касается последствий Соглашения, то Комитет отмечает, что до начала переговоров, которые привели к его заключению, суды выносили определения на тот счет, что квотная система хозяйствования может ущемлять права маори, поскольку на практике маори не имеют в ней своей доли и таким образом лишены доступа к своим рыбным ресурсам. В результате заключения Соглашения маори получили доступ к значительной доле квот и им были возвращены реальные права собственности на рыбные ресурсы. В области коммерческого рыболовства заключение этого Соглашения привело к тому, что полномочия маори и традиционные методы контроля, закрепленные в Договоре, были заменены новым механизмом контроля, причем в этой структуре маори имеют возможность не только сохранять свои интересы в области рыболовства, но и осуществлять реальный контроль. Что касается некоммерческого рыболовства, то обязательства Короны по Договору Вайтанги остались без изменений и были приняты административные положения, признающие и закрепляющие традиционные методы добычи продуктов питания.

9.8 В процессе консультаций особое внимание уделялось культурному и религиозному значению рыболовства для маори, и, в частности, обеспечению того, чтобы маори и их общины могли заниматься некоммерческим рыболовством. Испытывая озабоченность по поводу того, что рассматриваемое Соглашение и процесс урегулирования привели к возникновению разногласий среди маори, Комитет вместе с тем приходит к заключению, что, организовав процесс обширных консультаций до принятия законодательного акта и уделив особое внимание сохранению для маори возможности заниматься рыболовством, государство-участник предприняло необходимые шаги для

обеспечения того, чтобы Соглашение об урегулировании вопроса о рыболовстве и связанные с ним законодательные механизмы, включая квотную систему хозяйствования, соответствовали положениям статьи 27.

9.9 Комитет подчеркивает, что государство-участник остается связанной статьей 27, которая требует, чтобы при осуществлении Закона об урегулировании претензий в области рыболовства по Договору Вайтанги уделялось должное внимание культурному и религиозному значению рыболовства для маори. Ссылаясь на соответствующие прецеденты [*И.Лянсман и другие против Финляндии*, пункт 9.8], Комитет подчеркивает, что для обеспечения соблюдения статьи 27 меры, затрагивающие экономическую деятельность маори, должны приниматься таким образом, чтобы авторы имели возможность продолжать пользоваться своей культурой, а также исповедовать свою религию и отправлять соответствующие религиозные обряды вместе с другими членами их группы. Государство-участник обязано учитывать это в ходе дальнейшего осуществления положений Закона об урегулировании претензий в области рыболовства по Договору Вайтанги.

9.10 Жалобы авторов по поводу прекращения судебных разбирательств в связи с их претензиями по вопросам рыболовства должны рассматриваться в свете вышеизложенных положений. Если чисто абстрактно решение государства-участника о законодательном прекращении разбирательства дел, находящихся на рассмотрении судов, вызывало бы возражение и составляло бы нарушение права доступа к суду, то в конкретных условиях данного дела разбирательство было прекращено в рамках общенационального урегулирования тех самых претензий, которые находились на рассмотрении судов и рассмотрение которых было приостановлено до завершения переговоров. В этих условиях Комитет считает, что прекращение рассмотрения претензий, переданных авторами в суд, не составляет нарушения пункта 1 статьи 14 Пакта.

9.11 Что касается заявления авторов о том, что принятый Закон не позволяет им обращаться в суды с исками относительно объема их рыбного промысла, то Комитет отмечает, что пункт 1 статьи 14 предусматривает право доступа к суду для определения прав и обязанностей в гражданском процессе. В определенных условиях отсутствие в государстве-участнике суда, правомочного определять объем прав и обязанностей, может составлять нарушение пункта 1 статьи 14. В данном же случае Закон исключает из юрисдикции судов рассмотрение вопросов об обоснованности претензий маори в отношении коммерческого рыболовства на том основании, что этот Закон призван урегулировать эти претензии. В любом случае возможность судебного рассмотрения претензий маори по вопросам рыболовства была ограниченной и до принятия Закона 1992 года: права маори в области коммерческого рыболовства могли отстаиваться в судебном порядке лишь постольку, поскольку раздел 88 (2) Закона о рыболовстве прямо предусматривал, что ничто в этом Законе не должно затрагивать права маори в области рыболовства. Комитет считает, что вне зависимости от того, подпадает ли рассмотрение

претензии в отношении интересов в области рыболовства под определение гражданского процесса, Закон 1992 года содержит конкретные положения, аннулирующие претензии в области рыболовства по Договору Вайтанги. Вместе с тем другие аспекты права на рыболовство по-прежнему дают право доступа к суду, например, в отношении распределения квот и применения административных положений, регламентирующих права традиционного рыболовства. Авторы не обосновали заявление о том, что в результате принятия новой законодательной основы они утратили доступ к суду по любому вопросу, подпадающему под действие пункта 1 статьи 14. В связи с этим Комитет считает, что представленные ему факты не свидетельствуют о нарушении пункта 1 статьи 14.

10. Комитет по правам человека, действуя в соответствии с пунктом 4 статьи 5 Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах, считает, что представленные ему факты не свидетельствуют о нарушении каких-либо статей Пакта.

Примечание редактора: В своем особом (частично несогласном) мнении г-н Шейнин соглашается с основными заключениями Комитета по этому делу в отношении статьи 27 Пакта. Вместе с тем он выражает несогласие с пунктом 9.10 соображений. По его мнению, имело место нарушение прав авторов по пункту 1 статьи 14.

УЧАСТИЕ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДЕЛАХ

Статья 25

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

- а) принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей;
- б) голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей;
- в) допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе.

ВВЕДЕНИЕ

По сравнению со многими другими всеобщими или региональными договорами о защите прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах устанавливает детально разработанные нормы в области выборов и участия в государственных делах. В то же время положения статьи 25 применяются по отношению к изменяющимся обстоятельствам в различных частях света. С учетом того, что Пакт разрабатывался и вводился в действие во времена холодной войны, понятно, что Комитет по правам человека исторически был не готов вносить в толкование статьи 25 элементы, которые не нашли явного текстуального отражения, включая требование о политическом плюрализме. Однако в последние годы наблюдается тенденция к тому, чтобы статье 25 отводилась более значительная роль в работе Комитета.

В 1996 году Комитет принял свое Замечание общего порядка № 25 (57) по статье 25, в котором он пролил дополнительный свет на понимание подпункта б) статьи 25:

Хотя в положениях Пакта и не содержится требования о введении какой-либо определенной избирательной системы, любая система, действующая в государстве-участнике, должна соответствовать правам, закреплённым в статье 25, и гарантировать и обеспечивать свободное волеизъявление избирателей. Необходимо применять принцип “один человек – один голос” и в рамках любой принятой в государстве избирательной системы обеспечить, чтобы голоса всех избирателей имели одинаковый вес. Порядок определения границ избирательных участков и метод учета численности избирателей не должны противоречить их фактическому распределению, не должны приводить к дискриминации в отношении какой-либо группы населения, лишению граждан права свободно выбрать своих представителей или его необоснованному ограничению¹.

¹ Пункт 21 Замечания общего порядка № 25(57). UN doc. HRI/GEN/1/Rev.5, cc. 157-162.

В дополнение к подпункту б) о всеобщих выборах, в статье 25 содержится общее положение о праве принимать участие в ведении государственных дел (подпункт а)), а также о праве допускаться к государственной службе (подпункт с)). В судебной практике Комитета по правам человека претензии, связанные с муниципальными выборами, рассматривались со ссылками на эти положения, а не на конкретное положение о всеобщих выборах.

В противоположность всем другим положениям Пакта, в статье 25 используется понятие “гражданин” по отношению к субъектам права. Следовательно, государства могут выдвигать требование гражданства как условие осуществления прав, закрепленных в статье 25, хотя, конечно, ничто не препятствует тому, чтобы действие некоторых или всех этих прав была расширено на неграждан.

Недискриминация является важным элементом статьи 25, что следует из ссылки на статью 2 в первом предложении, и из упоминания принципа равенства в подпунктах б) и с). В своем Замечании общего порядка № 25 Комитет отметил, *inter alia*, что ограничение права голоса на основании физической неполноценности или введение образовательных или имущественных цензов не представляется обоснованным (пункт 10). Кроме того, подчеркивалось, что право быть избранным не должно ограничиваться необоснованными или дискриминационными требованиями, связанными с образованием, оседлостью, происхождением или принадлежностью к политической организации (пункт 15).

В приведенном ниже деле *Путер Чиико Бвалья против Замбии* нарушение статьи 25 было установлено в связи с тем, что автору, руководителю политической партии, оппозиционной бывшему президенту, не была предоставлена возможность участвовать в избирательной кампании и должным образом представить свою кандидатуру. В отношении однопартийной системы Комитет определил, что ограничения политической деятельности, которая проводится за рамками единственной признанной политической партии, являются необоснованным ограничением права на участие в ведении государственных дел.

Более позднее дело, связанное с дискриминационным отказом в праве на участие в выборах – *Антонина Игнатане против Латвии* (Сообщение № 884/1999)². Автор была исключена из списка кандидатов на муниципальных выборах в связи с тем, что к кандидатам предъявлялось требование о знании официального языка государства. Комитет отметил тот факт, что в статье 25 содержится специальная ссылка на статью 2 относительно того, что язык является одним из запрещенных оснований для различий. Кроме того, Комитет отметил и то, каким образом имя автора было вычеркнуто из списка кандидатов – в ходе проверки, которая не основывалась на объективных критериях, и в отношении которой государство-участник не продемонстрировало, что она

² *Антонина Игнатане против Латвии* (Сообщение № 884/1999), Соображения, принятые 25 июля 2001, Доклад Комитета по правам человека, Vol. II, UN doc. A/56/40 (Vol. II), cc. 191-198.

была проведена правильно с процедурной точки зрения. В этом деле было установлено нарушение статьи 25 в сочетании со статьей 2 Пакта.

В недавнем (2002 год) деле *Матиуш против Словакии* (Сообщение № 923/2000)³ Комитет подробно изучил избирательную систему и установил нарушения подпунктов а) и с) статьи 25. Было определено, что существующее в разных районах города непропорциональное различие числа жителей или зарегистрированных избирателей на одно место в городском совете является нарушением статьи 25. В своей оценке Комитет частично учитывал уже принятое определение Конституционного суда государства-участника о том, что требование о равенстве избирательных прав, закрепленное в конституции государства-участника, не выполнялось.

Второе приведенное в данном разделе дело, *Маршалл (племя микмаков) против Канады*, было связано с общим положением из подпункта а) статьи 25. В 1991 году Комитет сделал выводы по этому делу и заключил, что указанное положение не устанавливает права на прямое представительство коренной группы в конституционном процессе, так как отдельные члены такой группы пользуются правом на участие в ведении государственных дел наравне с другими гражданами. В свете более недавних дел, приведенных в разделе о самоопределении, остается неясным, был бы результат этого дела таким же и сегодня, или статья 1 повлияла бы на применение статьи 25 таким образом, что как минимум группе, составляющей “народ” было бы предоставлено право заявлять о специальных коллективных мерах для участия в процессе принятия государственных решений.

В третьем приведенном ниже деле, *Калл против Польши*, речь шла об увольнении полицейского в контексте процесса перехода страны к демократии и правовому государству. Четко придерживаясь мнения о том, что подпункт с) статьи 25 применим не только к приему на государственную службу, но и к увольнению с такой службы, Комитет определил, что в связи с упразднением полиции безопасности должности всех сотрудников полиции безопасности были упразднены без каких-либо различий и дифференциации. Подпункт с) статьи 25 не предусматривает предоставления каждому гражданину места на государственной службе, а устанавливает право доступа на государственную службу на общих условиях равенства, следовательно, статья 25 не была нарушена.

Нарушения подпункта с) были установлены в нескольких делах об увольнении с государственной службы, включая дела *Адимайо М. Адуаюм, Софиану Т. Диассо и Яво С. Добу против Того* (Сообщения №№ 422–424/1990)⁴.

³ *Матиуш против Словакии* (Сообщение № 923/2000), Соображения, принятые 22 июля 2002 года, UN doc. CCPR/C/75/D/923/2000.

⁴ *Адуаюм и другие против Того* (Сообщения №№ 422–424/1990), Соображения, принятые 12 июля 1996 года, Доклад Комитета по правам человека, Vol. II, GAOR, пятьдесят первая сессия, Дополнение № 40 (A/51/40), сс. 17-24.

46. СООБЩЕНИЕ № 314/1988, ПИТЕР ЧИИКО БВАЛЯ ПРОТИВ ЗАМБИИ

Доклад Комитета по правам человека, том II, GAOR, сорок восьмая сессия, Дополнение № 40 (A/48/40), сс. 52-56. Примечания и сноски опущены.

Дата сообщения: 30 марта 1988 года

Соображения приняты: 14 июля 1993 года (сорок восьмая сессия)

Соображения согласно пункту 4 статьи 5 Факультативного протокола

1. Автором сообщения является Питер Чиико Бвалья, гражданин Замбии, 1961 года рождения, в настоящее время – председатель Народной организации освобождения – политической партии в Замбии. Он утверждает, что стал жертвой нарушений Замбией Международного пакта о гражданских и политических правах.

Представленные факты

2.1 В 1983 году, в возрасте 22 лет, автор сообщения добивался избрания в парламент в избирательном округе Чифубу, Замбия. Он утверждает, что власти не дали ему возможности должным образом представить свою кандидатуру и принять участие в избирательной кампании. [...] Он утверждает, что в отместку за распространение им своих взглядов и активность власти стали угрожать ему и запугивать его, и что в январе 1986 года он был уволен с работы. Затем городской совет Ндолы выселил его самого и его семью из дома и приостановил на неопределенный срок выплату пенсии отцу.

2.2 Вследствие гонений, которым подвергался он сам и его семья, а также трудного материального положения автор эмигрировал в Намибию, где живут и другие замбийские граждане. Однако по возвращении в Замбию он был арестован и взят под стражу; свидетельства автора о данном эпизоде туманны, и дата его возвращения в Замбию остается невыясненной.

2.3 Автор отмечает, что к сентябрю 1988 года он отбыл под арестом 31 месяц по обвинению в принадлежности к Народной организации освобождения – ассоциации, признанной незаконной по положениям однопартийной Конституции страны, – и в составлении заговора с целью свергнуть правительство тогдашнего президента Кеннета Каунды. Позднее, в неуказанный конкретно день, он был освобожден; обстоятельства его освобождения также остаются неизвестными. В неуказанный конкретно день на более позднем этапе г-н Бвалья возвратился в Замбию.

2.4 Автор сообщения 25 марта 1990 года обратился в Комитет с ходатайством о прямом вмешательстве в связи с предполагаемой дискриминацией в отношении него, отказом предоставить работу и выдать паспорт. В письме от 5 июля 1990 года жена автора сообщила, что 1 июля 1990 года ее муж снова был арестован и доставлен в центральный полицейский участок в Ндоле, где его и держали под замком в течение двух дней. Затем он был переве-

ден в тюрьму Кансенши в Ндоле; жена автора утверждает, что ее не поставили в известность о причинах ареста мужа и содержания его под стражей.

2.5 Что касается требования об исчерпании внутренних средств правовой защиты, то автор отмечает, что он обжаловал действия властей после своего первого ареста. Он отмечает, что рассматривавший его дело окружной суд подтвердил 17 августа 1987 года, что он не представляет угрозы национальной безопасности, но что, несмотря на такие выводы суда, его по-прежнему держали в заключении. Последующее обращение в Верховный суд не увенчалось успехом.

Жалоба

3.1 [...] В последующих письмах [автор] ограничивает круг своих жалоб предполагаемыми нарушениями статей 1, 2, 3, 9, 10, 12, 25 и 26 Пакта.

[...]

3.3 Автор сообщения утверждает, что власти установили за ним строгое наблюдение как за политическим активистом и бывшим узником совести и что по-прежнему ограничивается его свобода передвижения. Он утверждает, что ему отказано в выдаче паспорта и что он лишен также всех средств к нормальному существованию.

[...]

4.2 На своей сорок первой сессии Комитет рассмотрел вопрос о приемлемости сообщения. Он с беспокойством отметил отсутствие сотрудничества со стороны государства-участника, которое, несмотря на направленные ему четыре напоминания, не высказало своего мнения относительно приемлемости сообщения. [...]

[...]

4.5 Комитет 21 марта 1991 года признал данное сообщение приемлемым в той мере, насколько в связи с утверждениями автора могут возникнуть вопросы, регулируемые статьями 9, 12, 19, 25 и 26 Пакта.

5.1 В представлении от 28 января 1992 года государство-участник сообщает, что “Г-н Питер Чиико Бвалья освобожден из-под ареста и в настоящее время находится на свободе”. [...]

[...]

6.1 Комитет рассмотрел сообщение в свете всей представленной сторонами информации. Комитет с беспокойством отмечает, что, если не считать краткого письма, информирующего Комитет об освобождении автора, государство-участник не сотрудничает с Комитетом в рассматриваемом деле. Комитет далее напоминает, что из пункта 2 статьи 4 Факультативного протокола

вытекает, что государство-участник должно добросовестно изучить все выдвигаемые против него обвинения и предоставить в распоряжение Комитета всю имеющуюся в распоряжении государства-участника информацию, включая все имеющиеся судебные распоряжения и решения. Государство-участник не представило Комитету такую информацию. В этих условиях утверждениям автора должна быть придана должная значимость в той мере, насколько его утверждения подкреплены фактами.

[...]

6.6 Что касается предполагаемого нарушения статьи 25 Пакта, Комитет отмечает, что автор – ведущая фигура в политической партии, находившейся в оппозиции бывшему президенту, – был лишен возможности участвовать в общей избирательной кампании, а также выставлять свою кандидатуру от этой партии. Это представляет собой неоправданное ущемление права автора “принимать участие в ведении государственных дел”, в отношении которого государство-участник не представило каких бы то ни было объяснений или оправданий. В частности, государство-участник не представило объяснения относительно условий, которыми обставлена возможность участия в выборах. Таким образом, необходимо признать, что г-н Бвалья был заключен под стражу и лишен права баллотироваться в парламент в избирательном округе Чифубу только на основании его членства в политической партии, не являвшейся официально признанной; в этой связи Комитет высказывает мнение, что запрет заниматься политической деятельностью вне рамок единственной признанной политической партии составляет неоправданное ограничение права участвовать в ведении государственных дел.

[...]

7. Комитет по правам человека, действуя в соответствии с пунктом 4 статьи 5 Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах, делает вывод о том, что представленные ему факты указывают на нарушения пунктов 1 и 3 статьи 9, статьи 12, пункта 1 статьи 19, статей 25 а) и 26 Пакта.

8. На основании статьи 2 Пакта государство-участник обязано принять в отношении г-на Бвалья меры, которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав, признаваемых в Пакте. Комитет призывает государство-участника предоставить автору соответствующую компенсацию. Государство-участник обязано обеспечить, чтобы подобные нарушения не повторялись в будущем.

[...]

47. СООБЩЕНИЕ № 205/1986, ВЕЛИКИЙ ВОЖДЬ ДОНАЛЬД МАРШАЛЛ И ДРУГИЕ
(НАРОД МИКМАКОВ) ПРОТИВ КАНАДЫ

Доклад Комитета по правам человека, GAOR, сорок седьмая сессия, Дополнение № 40 (A/47/40), сс. 213-217. Примечания и сноски опущены.

Дата сообщения: 30 января 1986 года

Соображения приняты: 4 ноября 1991 года (сорок третья сессия)

Соображения согласно пункту 4 статьи 5 Факультативного протокола

1. Авторами сообщения [...] являются Великий вождь Дональд Маршалл, Великий старейшина Александер Денни и Советник Симон Маршалл – должностные лица Великого совета племени микмаков в Канаде. Они представляют сообщение как в качестве предполагаемых лично пострадавших жертв, так и в качестве лиц, отвечающих за благосостояние и защиту прав народа микмаков в целом. [...] Их интересы представляет адвокат.

Исходная информация

2.1 Авторы заявляют, что микмаки – это народ, который проживает в Северной Америке на своих традиционных территориях (Микмакик) с незапамятных времен [...]. Авторы далее отмечают, что на протяжении более чем 100 лет территориальные и политические права племени микмаков являлись предметом спора с правительством Канады, которое претендовало на абсолютный суверенитет над территорией Микмакик в силу получения ею независимости от Соединенного Королевства в 1867 году. Вместе с тем они заявляют, что племя микмаков никогда не отказывалось от своего права на самоопределение [...].

2.2 Конституционным актом 1982 года правительство Канады “признало и подтвердило существующие исконные и договорные права коренного населения Канады” [...]. С целью дополнительного определения и разъяснения этих прав Конституционный акт предусматривал осуществление процедур, включающих проведение премьер-министром Канады конституционных совещаний с участием премьер-министров провинций и приглашенных “представителей коренных народов Канады”. [...] Действительно, в последующие годы премьер-министр Канады созвал несколько таких совещаний, на которые он пригласил представителей четырех национальных ассоциаций, призванных представлять интересы приблизительно 600 групп коренного населения. [...] Как правило, на конституционных совещаниях в Канаде присутствуют лишь выборные руководители федерального правительства и провинциальных органов власти. Совещания по вопросам коренных народов стали исключением из этого правила. В центре внимания этих совещаний стоял вопрос о праве коренных народов на самоуправление, а также вопрос о том, следует ли, а если следует, то в какой форме, закрепить в Конституции Канады общее право коренных народов на самоуправление. [...] Ни по одному

предложению согласия достигнуто не было, в результате чего в федеральные и провинциальные законодательные органы не было представлено никаких конституционных поправок для обсуждения и голосования.

[...]

Существо жалобы

3.1 Авторы безуспешно пытались получить приглашение на участие в конституционных совещаниях в качестве представителей народа микмаков. Отказ государства-участника разрешить специальному представителю микмаков участвовать в конституционных совещаниях и лег в основу настоящего сообщения.

3.2 Первоначально авторы утверждали, что отказ предоставить представителям племени микмаков право участвовать в конституционных совещаниях равносителен отказу в праве на самоопределение, что идет вразрез со статьей 1 Международного пакта о гражданских и политических правах. Позднее они пересмотрели эту претензию и заявили, что такой отказ также ущемляет их право принимать участие в ведении государственных дел в нарушение пункта а) статьи 25 Пакта.

Замечания государства-участника и комментарии авторов

4.1 Государство-участник утверждает, что ограничения на участие в конституционных совещаниях не являются необоснованными и что такие совещания не проводились таким образом, чтобы это противоречило праву участвовать в “ведении государственных дел”. В частности, государство-участник утверждает, что “право граждан участвовать в “ведении государственных дел” не означает прямого участия в осуществлении должным образом выбранным правительством его обязанностей и обязательств. Это право, скорее, осуществляется ... когда “свободно выбранные представители” рассматривают и решают вопросы, которые переданы им на рассмотрение в соответствии с конституцией”. Государство-участник считает, что обстоятельства данного дела “не относятся к сфере деятельности, которую отдельные лица вправе осуществлять в соответствии со статьей 25 Пакта. Эта статья в любом случае не может предусматривать требование о том, чтобы все граждане страны приглашались на конституционное совещание”.

4.2 Авторы, в частности, утверждают, что эти ограничения были необоснованными и что их интересы не были должным образом представлены на конституционных совещаниях. Во-первых, они подчеркивают, что они не могли выбрать какую-либо из “национальных ассоциаций”, которая бы представляла их интересы, и, кроме того, они не предоставляли Ассамблее коренных народов (АКН) [одной из четырех организаций, представляющих интересы коренных групп населения] какого-либо права представлять их. Во-вторых, когда микмакам не было разрешено прямое представительство, они безуспешно попытались оказать влияние на АКН. [...]

Рассмотрение дела в Комитете

5.1 25 июля 1990 года сообщение было признано приемлемым, поскольку оно может затрагивать вопросы, касающиеся пункта а) статьи 25 Пакта. Ранее, касаясь другого сообщения, Комитет постановил, что иск в связи с предполагаемым нарушением статьи 1 Пакта не может предъявляться в соответствии с Факультативным протоколом. [*Племя озера Любикон против Канады* (сообщение № 167/1984), соображения приняты 26 марта 1990 года].

5.2 [...] В настоящем деле спорный вопрос заключается в том, можно ли считать проведение конституционных совещаний “ведением государственных дел” и если да, то имеют ли право авторы или какие-либо другие представители, избранные с этой целью племенем микмаков, принимать участие в этих совещаниях в соответствии с пунктом а) статьи 25.

5.3 Государство-участник информировало Комитет о том, что в Канаде в конституционных совещаниях, как правило, участвуют лишь выборные руководители федерального правительства и десяти органов власти провинций. С учетом состава участников, характера и сферы деятельности конституционных совещаний в Канаде, согласно пояснениям государства-участника, Комитет не может не прийти к выводу, что их проведение фактически относится к категории ведения государственных дел. На этот вывод не может повлиять и то исключение, что для участия в обсуждениях по вопросам коренных народов на конституционные совещания помимо выборных представителей приглашаются также представители коренных народов.

5.4 Еще предстоит определить сферу действия права каждого гражданина без необоснованных ограничений принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно избранных представителей. Ясно, что пункт а) статьи 25 Пакта не предполагает, что каждый гражданин может решать, участвовать ли ему непосредственно в ведении государственных дел, или поручить эти функции свободно избранным представителям. Формы такого участия определяются правовой и конституционной системой государства-участника.

5.5 Бесспорным является тот факт, что в демократическом государстве ведение государственных дел возлагается на представителей народа, избираемых с этой целью, и на государственных должностных лиц, назначаемых в соответствии с законом. Ведение государственных дел неизменно затрагивает интересы значительных слоев населения или даже населения в целом, однако в некоторых случаях оно наиболее непосредственным образом затрагивает интересы более узких групп общества. Хотя предварительные консультации, например, публичные слушания или консультации с наиболее заинтересованными группами, зачастую либо предусматриваются законом, либо входят в практику в рамках государственной политики ведения государственных дел, пункт а) статьи 25 Пакта нельзя трактовать в том смысле, что любая, большая или малая, непосредственно заинтересованная группа имеет безоговорочное право выбирать формы участия в ведении государственных дел.

Фактически, это было бы экстраполяцией права граждан на непосредственное участие, выходящей далеко за рамки положений пункта а) статьи 25.

6. Несмотря на право каждого гражданина принимать участие в ведении государственных дел без дискриминации и без необоснованных ограничений, Комитет приходит к заключению, что в конкретных обстоятельствах настоящего дела не приглашение государством-участником представителей племени микмаков на конституционные совещания по вопросам коренных народов, которые относились к сфере ведения государственных дел, не являлось нарушением права авторов или других членов племени микмаков. Кроме того, по мнению Комитета, участие и представительство на этих совещаниях не было обусловлено необоснованными ограничениями. Соответственно Комитет считает, что сообщение не указывает на нарушение статьи 25 или каких-либо иных положений Пакта.

48. СООБЩЕНИЕ № 552/1993, ВЕСЛАВ КАЛЛ ПРОТИВ ПОЛЬШИ

Доклад Комитета по правам человека, том II, GAOR, пятьдесят вторая сессия, Дополнение № 40 (A/52/40), сс. 105-114. Примечания и сноски опущены.

Дата сообщения: 31 марта 1993

Соображения приняты: 14 июля 1997 (шестидесятая сессия)

Соображения в соответствии с пунктом 4 статьи 5 Факультативного протокола

1. Автор сообщения [...] – Веслав Калл, гражданин Польши [...]. Он утверждает, что является жертвой нарушения пункта 1 статьи 2 и статьи 25 с) Международного пакта о гражданских и политических правах. Пакт вступил в силу для Польши 18 марта 1977 года. Факультативный протокол вступил в силу для Польши 7 февраля 1992 года.

Факты, представленные автором

2.1 Автор работал на различных должностях в гражданской милиции министерства внутренних дел в течение 19 лет; с 1982 по 1990 год – кадровый офицер отдела политики и пропаганды в ранге старшего инспектора. Он подчеркивает, что гражданская милиция не идентична полиции безопасности, и он никогда не носил формы полиции безопасности, а только гражданской милиции. 2 июля 1990 года он был задним числом объявлен офицером полиции безопасности и 31 июля 1990 года уволен со своей должности в соответствии с законом о защите государственной службы 1990 года, которым полиция безопасности была упразднена и заменена новой организацией.

2.2 В соответствии с этим законом учрежден специальный комитет, на который было возложено решение вопроса о назначении бывших сотрудников полиции безопасности на те или иные должности в новом управлении. Автор утверждает, что не должен был подвергаться процедурам “проверки”, поскольку никогда не был офицером службы безопасности. По причине его левых взглядов и членства в Польской объединенной рабочей партии заявле-

ние автора было отклонено провинциальным квалификационным комитетом округа Жесточова. Комитет посчитал, что автор не отвечает требованиям, предъявляемым офицерам министерства внутренних дел. Автор обратился в Центральный квалификационный комитет в Варшаве, который 21 сентября 1990 года отменил это решение и постановил, что автор может претендовать на должность в министерстве внутренних дел.

2.3 Однако последующее обращение автора с просьбой о восстановлении на службе в провинциальной полиции округа Жесточова было отклонено 24 октября 1990 года. Письмом от 11 марта 1991 года автор направил жалобу министру внутренних дел. Министр ответил, что его увольнение со службы было законным и соответствовало процедурам реорганизации управления. В этой связи министр сослался на инструкцию № 53 от 2 июля 1990 года, в соответствии с которой офицеры, проходившие службу в отделе политики и пропаганды, считались сотрудниками полиции безопасности.

2.4 16 декабря 1991 года автор обратился в Административный суд с жалобой на несправедливое увольнение и на то, что его ошибочно подвергли процедуре проверки. 6 марта 1992 года Суд отклонил его заявление на том основании, что рассмотрение обращений в провинциальные квалификационные комитеты не входит в его компетенцию.

Жалоба

3. Автор утверждает, что был уволен необоснованно. Он утверждает, что объявление его сотрудником полиции безопасности потребовалось для его увольнения, поскольку закон не предусматривал пересмотра контрактов с сотрудниками гражданской милиции. Кроме того, он утверждает, что впоследствии ему был закрыт доступ на гражданскую службу из-за его политических взглядов, поскольку он был активным членом Польской объединенной рабочей партии и отказался сдать свой партийный билет во время происходивших в министерстве перемен политического характера. Он утверждает, что подвергся дискриминации в нарушение положений статьи 25 с) Международного пакта.

[...]

6. 5 июля 1995 года Комитет по правам человека объявил сообщение приемлемым.

[...]

7.2 Государство-участник [...] разъясняет, что после кардинальных политических перемен, имевших целью восстановление демократии, необходимо было реорганизовать министерство внутренних дел, особенно структуру его политической службы. 6 апреля 1990 года парламент принял закон о полиции и закон о защите государственной службы. Закон о защите государственной службы предусматривал роспуск полиции безопасности и *ex lege* увольнение ее офицеров. Законом о полиции предусматривался роспуск гражданской милиции, но при этом ее офицеры *ex lege* становились сотрудниками полиции. Однако статья 149 (2) делает исключение в отношении тех офицеров милиции, которые до 31 июля

1989 года оставались офицерами полиции безопасности, занимавшими должности в милиции. Эти офицеры *ex lege* увольнялись со своих должностей. Положение о таких изменениях вступило в силу 1 августа 1990 года.

7.3 В соответствии со статьей 132 (2) Закона о защите государственной службы Совет министров выпустил инструкцию № 69 от 21 мая 1990 года, предусматривавшую “процедуры проверки” *ex lege* уволенных офицеров в квалификационном комитете. Офицеры, получившие отрицательную аттестацию в региональных квалификационных комитетах, могли обращаться в Центральный квалификационный комитет. В связи с их заявлениями Комитет рассматривал вопрос о том, отвечает ли автор заявления требованиям, предъявляемым к офицерам министерства внутренних дел, а также обладает ли он высокими моральными качествами. Лица, получившие положительные аттестации, имели право занять определенную должность в министерстве. Государство-участник разъясняет, что реорганизация министерства привела к значительному сокращению числа должностей, и положительная аттестация была лишь условием, позволявшим обращаться с заявлением о предоставлении работы, но не гарантировала ее получения.

[...]

10.1 В отношении существа сообщения государство-участник отмечает, что, по утверждению автора, ему было безосновательно отказано в приеме на работу в новой полиции и что объявление его бывшим офицером полиции безопасности было всего лишь предлогом для увольнения за политические убеждения. Государство-участник допускает, что автор не был поставлен в известность, что членство в партии или политические взгляды являются основанием для увольнения или отказа в предоставлении работы. Государство-участник ссылается на действующее законодательство и отмечает, что автор был уволен со своей должности *ex lege* вместе с другими офицерами, занимавшими подобные должности. Государство-участник особо подчеркивает, что решение парламента распустить полицию безопасности было правомерным и законным. Оно добавляет, что приказ министра от 2 июля 1990 года был не чем иным, как уточнением перечня должностей, который был утвержден в соответствии с новым законодательством и не менял существовавшей классификации должностей.

10.2 Государство-участник разъясняет, что как полиция безопасности, так и гражданская милиция входили в состав министерства внутренних дел. Как заявляет государство-участник, на уровне региональных и районных административных органов министерства внутренних дел существовали специальные отделения полиции безопасности, возглавляемые офицерами в должности заместителя начальника регионального или районного управления министерства внутренних дел. Автор занимал пост заместителя начальника регионального управления министерства внутренних дел, курировавшего отдел политики и пропаганды. Согласно утверждению государства-участника нет никаких сомнений в том, что эта должность входила в штатное расписание полиции безопасности. Закон о защите государственной службы был, таким образом, правомерно применен в отношении автора, и в результате он

был уволен с занимаемого им поста *ex lege*. Государство-участник добавляет, что полученное офицерами образование и форма, которую они носили, не являются решающими факторами при определении их квалификации.

10.3 В отношении отказа вновь принять автора на службу в полицию государство-участник настаивает на том, что решения о приеме на службу относятся к компетенции руководителя организации, который делает выбор по своему усмотрению. Кроме того, возможность приема на работу зависит от количества вакантных должностей. Государство-участник ссылается на принцип *travaux préparatoires* статьи 25 с) и отмечает, что преследуемая цель состояла в предотвращении монополизации государственного аппарата привилегированными группами, но при этом считалось, что государства должны иметь возможность установления определенных критериев приема своих граждан на государственную службу. Государство-участник отмечает, что при упразднении полиции безопасности значительную роль сыграли этические и политические соображения. В этой связи государство-участник ссылается на высказанную Комитетом экспертов Совета Европы точку зрения относительно того, что отбор государственных служащих на ключевые административные посты может осуществляться по политическим соображениям.

10.4 Государство-участник далее отмечает, что права, предусмотренные статьей 25, не являются абсолютными, а разрешают разумные ограничения, отвечающие цели закона. По мнению государства-участника, реорганизация полиции и управления государственной безопасности и ограниченное число вакантных должностей достаточно убедительно свидетельствуют об обоснованности отказа автору в приеме на службу в полицию. Более того, государство-участник утверждает, что статья 25 с) не обязывает государство гарантировать принятие на государственную службу. По мнению государства-участника, эта статья обязывает государства установить общедоступные гарантии, в частности процедурного характера, обеспечивающие равные возможности при приеме на государственную службу. Государство-участник считает, что законодательство Польши установило эти гарантии, как об этом говорилось выше. Государство-участник утверждает поэтому, что права автора, предусмотренные статьей 25 с), не были нарушены.

[...]

13.1 Комитету предстоит решить вопрос о том, являются ли увольнение автора, процедуры проверки и последующий отказ в приеме на службу в полицию нарушением его прав, предусмотренных статьей 25 с) Пакта.

13.2 Комитет отмечает, что статья 25 с) предусматривает, что каждый гражданин должен иметь право и возможность без всякой дискриминации по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства допускаться в своей стране к государственной службе. Комитет, однако, далее отмечает, что это право не предусматривает, что каждый гражданин должен иметь гарантию получения места на государственной службе.

13.3 Комитет отмечает, что, согласно утверждению автора, он был уволен незаконно, так как он не был сотрудником полиции безопасности. Комитет, однако, обращает внимание на то, что 2 июля 1990 года автор был задним числом объявлен офицером полиции безопасности; что в результате упразднения полиции безопасности, в соответствии со вступившим в силу законом о защите государственной службы, должность автора как сотрудника полиции безопасности была упразднена и это привело к его увольнению 31 июля 1990 года. Комитет отмечает, что автор не был специально выбран для ретроспективного пересмотра статуса его должности – одновременно задним числом была проведена реклассификация аналогичных должностей в различных региональных участках. Пересмотр штатного расписания был частью процесса всесторонней реорганизации министерства внутренних дел с целью восстановления в стране демократии и верховенства права.

13.4 Комитет отмечает, что упразднение должности автора было результатом упразднения полиции безопасности в соответствии с законом о защите государственной службы и в связи с упразднением полиции безопасности должности всех сотрудников полиции безопасности были упразднены без каких-либо различий и дифференциации.

13.5 Кроме того, по поводу жалобы автора, касающейся процедуры проверки, которой он был подвергнут, Комитет отмечает, что после апелляции автор был признан достойным получения должности в полиции. Таким образом, факты свидетельствуют, что на том этапе автору не было отказано в доступе на государственную службу.

13.6 Остается вопрос, является ли факт отказа в приеме автора на службу в полицию достаточным основанием для вывода о том, что ему было отказано по политическим соображениям или же этот отказ был обусловлен ограниченным числом вакантных должностей. Как указывалось выше, статья 25 (с) не предусматривает предоставления каждому гражданину места на государственной службе, а устанавливает право доступа на государственную службу на общих условиях равенства. Информация, имеющаяся у Комитета, не подтверждает вывода о том, что это право было нарушено в случае с автором.

14. Комитет пришел к выводу, что факты, которыми он располагает, не свидетельствуют о нарушении каких-либо положений Пакта.

Примечание редактора: В совместном особом (несовпадающем) мнении, г-жа Эварт и г-жа Медина Кирога, а также подписавшая это особое мнение г-жа Шане высказали точку зрения относительно того, что польский закон от 6 апреля 1990 года не распространялся на автора, поскольку он не был сотрудником полиции безопасности. По их мнению, это подтверждается тем фактом, что для увольнения автора с его должности потребовался изданный позднее приказ министра. Следовательно, автор был уволен со своей должности не *ex lege*, а в соответствии с приказом. Однако автор не мог оспорить этот приказ, так как для его обжалования не существовало внутренних средств правовой защиты. Три члена Комитета пришли к выводу о том, что “поскольку автор не имел возможности получить ответ на свою жалобу на то, что он был уволен произвольно и за свои политические убеждения”, его права, предусмотренные пунктом 3 статьи 2, были нарушены.

САМООПРЕДЕЛЕНИЕ

Статья 1

1. Все народы имеют право на самоопределение. В силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие.
2. Все народы для достижения своих целей могут свободно распоряжаться своими естественными богатствами и ресурсами без ущерба для каких-либо обязательств, вытекающих из международного экономического сотрудничества, основанного на принципе взаимной выгоды, и из международного права. Ни один народ ни в коем случае не может быть лишен принадлежащих ему средств существования.
3. Все участвующие в настоящем Пакте Государства, в том числе те, которые несут ответственность за управление несомоуправляющимися и неподконтрольными территориями, должны, в соответствии с положениями Устава Организации Объединенных Наций, поощрять осуществление права на самоопределение и уважать это право.

ВВЕДЕНИЕ

В дополнение к широкому кругу индивидуальных прав человека, Пакт обеспечивает защиту права “всех народов” на самоопределение (статья 1). Это положение, идентичное статье 1 из Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, состоит из трех пунктов, относящихся к различным аспектам самоопределения. В пункте 1 провозглашается право на самоопределение и его главные аспекты: право всех народов “свободно устанавливать свой политический статус” (*политический аспект*) и право свободно обеспечивать свое “экономическое, социальное и культурное развитие” (*аспект, связанный с ресурсами*). Политический аспект, в свою очередь, включает внешний элемент суверенитета и внутренний элемент управления, который можно связать со статьей 25, содержащей требование о *демократическом* управлении. Комитет иногда подчеркивает эту связь в своих заключительных замечаниях¹.

В соответствии с нормами международного права, право народа на самоопределение не влечет за собой автоматически права на выход (предоставление статуса государства) для каждой группы, которая квалифицируется как отдельный народ.

¹ Например: “20. Комитет с озабоченностью отмечает, что конголезский народ не имел возможности, в связи с отсрочкой всеобщих выборов, осуществить свое право на самоопределение в соответствии со статьей 1 Пакта, и что конголезские граждане были лишены возможности участвовать в ведении государственных дел в соответствии со статьей 25 Пакта”. Заключительные замечания по Республике Конго (2000), UN doc. CCPR/C/79/Add.118.

В пункте 2 статьи 1 аспект, связанный с ресурсами, получает дальнейшее развитие через провозглашение права всех народов свободно распоряжаться своими естественными богатствами и ресурсами. На этот пункт и, в особенности, на его последнее предложение, согласно которому народ не может быть лишен собственных средств существования, ссылались многие группы, объявляющие себя отдельными коренными народами в государствах, где другие этнические группы, обычно европейского происхождения, занимали доминирующее положение. Слово “народ” не определяется в статье 1 или в каком-либо другом положении Пакта. Следовательно, Пакт оставляет возможность различных толкований относительно того, все ли население государства-участника составляет “народ” по смыслу статьи 1, или хотя бы в некоторых государствах-участниках Пакта существует несколько отдельных народов. Заявления Комитета в относительно недавно принятых заключительных замечаниях по докладам стран, в которых существуют коренные народы, отражают понимание того, что, как минимум, некоторые коренные группы можно квалифицировать как “народы” по смыслу статьи 1².

Как показано в двух делах, которые приводятся в данном разделе в сокращенном виде, подход Комитета к праву на самоопределение по Факультативному протоколу претерпел некоторые изменения. В то время как ранее позиция Комитета сводилась к тому, что, учитывая процедуру по Факультативному протоколу, согласно которой лишь *отдельные лица* могли заявлять о том, что они стали жертвами нарушений Пакта (статья 1 Факультативного протокола), действительно коллективное право на самоопределение (статья 1) не могло быть предметом сообщения по Факультативному протоколу. Этот подход нашел свое отражение в деле *Бернард Оминаяк, вождь племени озера Любикон против Канады*, которое рассматривалось в 1990 году (см. пункт 13.3). Однако, как видно из других пунктов Соображений Комитета, статья 1 привлекалась к аргументации Комитета при рассмотрении других заявлений о нарушениях Пакта (см. пункты 32.1 и 32.2 Соображений Комитета).

² Например, в Заключительных замечаниях по Канаде Комитет заявил: “8. Комитет отмечает, что, как признало государство-участник, ситуация с коренными народами остается “наиболее сложным вопросом прав человека, стоящим перед канадцами”. В этой связи Комитет особенно озабочен тем, что государство-участник до сих пор не осуществило рекомендации Королевской комиссии по коренным народам [*Royal Commission on Aboriginal Peoples – RCAP*]. Ссылаясь на вывод RCAP о том, что без более активного участия в управлении землями и ресурсами институты органов самоуправления коренных народов потерпят неудачу, Комитет подчеркивает, что принцип самоопределения требует, *inter alia*, чтобы все народы могли свободно распоряжаться своими естественными богатствами и чтобы они не могли быть лишены принадлежащих им средств существования (пункт 2 статьи 1). Комитет рекомендует предпринять решительные и срочные действия для полного осуществления рекомендаций RCAP о распределении земли и ресурсов. Комитет также рекомендует, чтобы была прекращена практика лишения коренных народов их неотъемлемых прав, как несовместимая со статьей 1 Пакта”. Заключительные замечания по Канаде (1999), UN doc. CCRP/C/79/Add.105.

В некоторых других делах подход Комитета к тому, что статья 1 не подлежит процедуре по Факультативному протоколу, был выражен в более прямых формулировках. К таким делам относятся *А.Д. против Канады* (Сообщение № 78/1980) и *Киток против Швеции* (Сообщение № 197/1985)³. Однако в более поздних делах Комитет вернулся к подходу, принятому в деле *Оминак*, и теперь он явно признает, что хотя статья 1 сама по себе не может служить основой для заявления отдельного лица, право на самоопределение может повлиять на толкование других положений Пакта, включая право членов меньшинства пользоваться своей культурой (статья 27). О таком подходе свидетельствует пункт 9.2 Соображений Комитета по делу *Мауика и другие против Новой Зеландии*, которое рассматривалось в 2000 году и приводится в разделе о правах меньшинств. Такой же подход был использован и в деле *Я.Г.А. Диргардт против Намибии* (Сообщение № 760/1997)⁴.

Дело *Гийо и другие против Франции*, рассматривавшееся в 2002 году, приводится в данном разделе для иллюстрации возможностей толкования статьи 1. Жалоба была связана с ограничениями права на участие в референдумах в Новой Каледонии, якобы в нарушение статьи 25 Пакта (право на участие в государственных делах). Рассматривая статью 25 в свете статьи 1, Комитет высказал мнение о том, что в контексте референдумов, проводящихся в процессе деколонизации и самоопределения, ограничение участия лицами, имеющими достаточно тесные связи с этой территорией, в референдуме, на котором решается их будущее, было законным. Учитывая, что требование о постоянном проживании для участия в референдумах не было ни непропорциональным, ни дискриминационным, Комитет пришел к выводу о том, что статья 25 не была нарушена.

Пункт 3 статьи 1 связан с еще одним аспектом самоопределения, а именно с коллективной ответственностью государств-участников за поощрение осуществления права на самоопределение в рамках их территорий. Комитет по правам человека учитывал *аспект солидарности* в процедуре представления докладов по статье 40, когда государствам-участникам предлагалось ответить на вопросы о мерах по осуществлению права на самоопределение палестинского народа и народа Южной Африки.

³ *А.Д. против Канады* (Сообщение № 78/1980), Соображения, принятые 20 июля 1984 года, Доклад Комитета по правам человека, GAOR, тридцать девятая сессия, Дополнение № 40 (A/39/40), сс. 200-204. *Киток против Швеции* (Сообщение № 197/1985), Соображения, принятые 27 июля 1988 года, Доклад Комитета по правам человека, GAOR, сорок третья сессия, Дополнение № 40 (A/43/40), сс. 221-241.

⁴ “Кроме того, положения статьи 1 могут оказаться уместными в контексте толкования других гарантируемых Пактом прав, включая, в частности, статьи 25, 26 и 27”. Пункт 10.3 в деле *Я.Г.А. Диргардт и другие против Намибии* (Сообщение № 760/1997), Соображения, принятые 25 июля 2000 года, Доклад Комитета по правам человека, Vol. II, GAOR, пятьдесят пятая сессия, Дополнение № 40 (A/55/40), сс. 140-160.

В 1984 году Комитет по правам человека принял Замечание общего порядка по статье 1⁵. В связи с датой принятия этого Замечания общего порядка, в нем не нашли отражения последующие изменения в подходе Комитета к статье 1 в рамках процедуры представления докладов и процедуры по Факультативному протоколу.

49. СООБЩЕНИЕ № 167/1984, БЕРНАРД ОМИНЯК, ВОЖДЬ ИНДЕЙСКОГО ПЛЕМЕНИ ОЗЕРА ЛЮБИКОН, ПРОТИВ КАНАДЫ

Доклад Комитета по правам человека, том II, GAOR, сорок пятая сессия, Дополнение № 40 (A/45/40), сс. 1-30. Два особых мнения, косвенно связанных со статьей 1, а также сноски и примечания опущены.

Дата сообщения: 14 февраля 1984 года

Соображения приняты: 26 марта 1990 года (тридцать восьмая сессия)

Соображения согласно пункту 4 статьи 5 Факультативного протокола

1. Автором сообщения [...] является Бернард Оминаяк [...], вождь индейского племени озера Любикон, Канада. Он представлен адвокатом.

2.1 Автор утверждает, что правительство Канады нарушает право племени индейцев озера Любикон на самоопределение и в силу этого – право свободно определять свой политический статус и осуществлять экономическое, социальное и культурное развитие, а также право свободно распоряжаться природными богатствами и ресурсами и не быть лишенными своих собственных средств к существованию. Эти нарушения якобы противоречат взятым на себя Канадой обязательствам по пунктам 1 и 3 статьи 1 Международного пакта о гражданских и политических правах.

[...]

2.3 В сообщении утверждается, что канадское правительство в Законе об индейцах 1970 года и Договоре 8 от 21 июня 1899 года (касающемся прав на землю коренного населения в северной Альберте) признало право коренных жителей этого района продолжать вести традиционный образ жизни. Несмотря на эти законы и договоры, канадское правительство разрешило правительству провинции Альберта экспроприировать земли индейцев озера Любикон в интересах частных корпораций (например, аренда земель для разведки нефти и газа). В связи с этим Канада обвиняется в нарушении права племени свободно определять свой политический статус и продолжать осуществлять свое экономическое, социальное и культурное развитие, как это гарантируется статьей 1 (1) Пакта. Кроме того, утверждается, что разведка энергетических ресурсов на территории племени влечет за собой нарушение статьи 1 (2), которая наделяет все народы правом распоряжаться своими естественными богатствами и

⁵ Замечание общего порядка № 12 (21), приводится в: UN doc. HRI/GEN/1/Rev.5, сс. 121-122.

ресурсами. В результате разрушения окружающей среды и подрыва экономической базы племени индейцы лишаются средств к существованию и не могут осуществлять право на самоопределение, гарантированное в статье 1.

[...]

Право на самоопределение

6.1 Правительство Канады утверждает, что сообщение, поскольку оно касается права на самоопределение, является неприемлемым по двум причинам. Во-первых, право на самоопределение применяется к “народу”, а правительство Канады считает, что племя озера Любикон не является народом по смыслу статьи 1 Пакта. Таким образом, это сообщение несовместимо с положениями Пакта и как таковое должно быть признано неприемлемым в соответствии со статьей 3 Протокола. Во-вторых, согласно Факультативному протоколу сообщения могут представляться лишь отдельными лицами и должны касаться нарушений прав, которыми наделены отдельные лица. Настоящее же сообщение касается коллективного права, поэтому автор не вправе направлять его в соответствии со статьями 1 и 2 Факультативного протокола.

6.2 Правительство Канады считает, что племя индейцев озера Любикон не является народом по смыслу статьи 1 Пакта и поэтому не может добиваться права на самоопределение в соответствии с Протоколом. Оно отмечает, что племя озера Любикон является одним из 582 индейских племен в Канаде и представляет собой небольшую часть более многочисленной группы индейцев кри, проживающих в северной части Альберты. Поэтому правительство Канады считает, что индейцы племени озера Любикон не являются “народом” по смыслу статьи 1 Пакта.

6.3 Правительство Канады считает, что право на самоопределение в статье 1 Пакта не является индивидуальным правом, оно скорее предусматривает необходимую контекстуальную основу для осуществления индивидом прав человека. Оно утверждает, что эта точка зрения подкрепляется следующей фразой, содержащейся в Замечании общего порядка Комитета по статье 1 [...], где указывается, что реализация права на самоопределение является “важнейшим условием для эффективной гарантии и соблюдения прав человека отдельных лиц, а также для расширения и укрепления этих прав”. В Замечании общего порядка, добавляет государство-участник, признается, что права, закрепленные в статье 1, расположены отдельно и перед всеми другими правами в Пакте о гражданских и политических правах и в Пакте об экономических, социальных и культурных правах. Права, предусматриваемые в статье 1, которые содержатся в части I Пакта о гражданских и политических правах, согласно представлению Канады, отличаются по природе и характеру от прав, содержащихся в части III. Первые являются коллективными, вторые – правами отдельных лиц. Таким образом, структура Пакта, рассматриваемая в целом, еще больше подкрепляет тот довод, что право на самоопределение является коллективным правом, которым пользуются

народы. Поэтому в соответствии с Факультативным протоколом на него нельзя ссылаться отдельным лицам, утверждает государство-участник.

6.4 Правительство Канады утверждает, что отдельное лицо не может ссылаться на юрисдикцию Комитета, определенную Факультативным протоколом, если предполагаемое нарушение касается коллективного права. Поэтому оно считает, что данное сообщение, касающееся самоопределения индейского племени озера Любикон, должно быть отклонено.

7. В ответе на представление государства-участника от 8 июля 1985 года по вопросу о приемлемости автор следующим образом кратко излагает свои аргументы. Ответ правительства Канады содержит три основных утверждения. Во-первых, оно заявляет, что племя озера Любикон не исчерпало внутренних средств правовой защиты. Однако в действительности оно исчерпало эти средства в той степени, в которой они дают возможность реального удовлетворения его жалоб относительно уничтожения средств его существования. Во-вторых, правительство Канады отмечает, что концепция самоопределения не применима к племени, так как оно состоит из коренных жителей, которые сохранили свое традиционное хозяйство и образ жизни и занимали территорию давно, с незапамятных времен. Как минимум, концепция самоопределения должна считаться применимой к данному народу, и это касается права народа на средства его существования. И, наконец, правительство Канады выступает с утверждениями относительно личности и статуса направляющего сообщение лица. “Автор сообщения” указывается в первоначальном сообщении племени. “Жертвами” являются члены племени Любикон, которые представлены единодушно избранным вождем Бернардом Оминаком.

[...]

13.1 До рассмотрения сообщения по существу Комитет должен установить, отвечает ли оно всем условиям, касающимся его приемлемости в соответствии с Факультативным протоколом.

[...]

13.3 Что касается утверждения государства-участника о том, что сообщение автора, касающееся самоопределения, следует считать неприемлемым, поскольку “отдельное лицо не может ссылаться на юрисдикцию Комитета, определенную Факультативным протоколом, если предполагаемое нарушение касается коллективного права”, Комитет вновь подтверждает, что Пакт самым определенным образом признает и защищает право народа на самоопределение и его право распоряжаться своими естественными ресурсами как важнейшее условие для эффективной гарантии и соблюдения прав человека отдельных лиц, а также для расширения и укрепления этих прав. В то же время Комитет отмечает, что автор как отдельное лицо не может утверждать, ссылаясь на Факультативный протокол, что является жертвой нарушения права на самоопределение, закрепленного в статье 1 Пакта, посвященной правам, которыми обладают народы как таковые.

13.4 Комитет, однако, отметил, что в связи с сообщенными фактами могут возникнуть вопросы по другим статьям Пакта, в том числе по статье 27. Таким образом, поскольку автора и других членов племени озера Любикон затрагивают описанные автором события, эти вопросы должны быть рассмотрены по существу с целью установления, имели ли место нарушения статьи 27 или других статей Пакта.

14. Ввиду этого 22 июля 1987 года Комитет по правам человека принял решение о приемлемости этого сообщения в той мере, в какой оно может затрагивать вопросы в соответствии со статьей 27 и другими статьями Пакта. Он просил государство-участника в соответствии с правилом 86 правил процедуры принять временные меры, с тем, чтобы избежать нанесения непоправимого ущерба вождю Оминаяку и другим членам племени озера Любикон.

[...]

27.6 В заключение автор отмечает, что государство-участник не в состоянии опровергнуть выдвинутые им обвинения о нарушении статьи 2, пункта 1 статьи 6, статьи 7, пункта 1 статьи 14, статьи 17, пункта 1 статьи 18, пункта 1 статьи 23, статей 26 и 27, [...] и просит Комитет вынести решение против государства-участника в том, что касается этих статей. Касаясь якобы имеющего место нарушения статьи 1, он указывает, что, хотя он, являясь представителем племени, подписал все направленные в Комитет представления, он выступает не от своего собственного имени, а единственно в качестве должным образом избранного представителя племени. В этой связи он отмечает, что, хотя статья 2 Факультативного протокола предусматривает, что сообщения на рассмотрение Комитета могут представляться отдельными лицами, статья 1 Пакта гарантирует, что “все народы имеют право на самоопределение”. Он добавляет, что “если Комитет определяет, что отдельное лицо, выдвигающее претензии от имени группы в соответствии с положениями статьи 2 Факультативного протокола, не может этого делать от имени этой группы в соответствии со статьей 1 Пакта, то это, в сущности, означает, что права, перечисленные в статье 1 Пакта, не могут быть осуществлены”. Автор добавляет далее, что “совершенно очевидно, что в намерения Комитета не входило получение такого результата” и что “в силу этого факта племя с почтением заявляет, что, как народ, представляемый должным образом избранным руководителем, вождем Бернардом Оминаяком, племя озера Любикон стало жертвой нарушения федеральным правительством Канады прав племени, закрепленных в статье 1 Международного пакта о гражданских и политических правах”.

[...]

Резюме представлений

29.1 Изначально предъявленный автором иск, имея сложную подоплеку, в основном касался якобы имеющего место нарушения права племени озера

Любикон на самоопределение и права его членов свободно распоряжаться принадлежащими им природными богатствами и ресурсами. В иске утверждалось, что, хотя правительство Канады в соответствии с Законом об индейцах 1970 года и Договором 8 от 1899 года признало право племени озера Любикон на сохранение своего традиционного образа жизни, его земли (приблизительно 10000 кв. км) были экспроприированы в коммерческих интересах (разведка нефти и газа) и погублены, что лишило племя озера Любикон средств к существованию и возможности осуществления права на самоопределение. Утверждалось, что быстрое разрушение экономической основы племени и его традиционного образа жизни уже нанесло непоправимый ущерб. Далее утверждалось, что правительство Канады преднамеренно использовало внутреннюю политическую и правовую процедуру с целью затянуть и свести на нет все попытки племени добиться восстановления своих прав, с тем, чтобы в результате промышленного развития данного района, сопровождаемого разрушением окружающей среды и экономической основы племени, лишить племя возможности выжить как народ. Автор утверждает, что племя озера Любикон не добивается от Комитета вынесения решения в отношении его территориальных прав, а стремится лишь добиться от Комитета содействия в своих попытках убедить правительство Канады в том, что: а) существование племени находится под серьезной угрозой и б) что Канада несет ответственность за сложившееся положение.

29.2 Государство-участник с самого начала отклоняло утверждения о том, что существование племени озера Любикон находится под угрозой, и настаивало на том, что продолжение разработки ресурсов не нанесет непоправимого ущерба традиционному образу жизни племени. Государство-участник заявило, что притязания племени на определенные земли в северной части Альберты являются частью сложной проблемы, включающей ряд аналогичных претензий со стороны нескольких других общин коренного населения, проживающих в этом районе; что по-прежнему имеется эффективное средство восстановления прав в отношении претензий племени как на основе судебного разбирательства, так и путем переговоров; что правительство на безвозмездной основе выплатило племени 1,5 млн. долларов для покрытия судебных издержек и что, во всяком случае, ссылка на статью 1 Пакта, в которой идет речь о правах народов, является неприемлемой в соответствии с Факультативным протоколом, в котором предусматривается рассмотрение сообщений о нарушениях индивидуальных прав отдельных лиц, а не коллективных прав, которыми обладают народы.

29.3 В таких обстоятельствах Комитет вынес в июле 1987 года решение о том, что сообщение является приемлемым “в той мере, в какой оно может затрагивать вопросы в соответствии со статьей 27 или другими статьями Пакта”. С учетом серьезного характера утверждений автора о том, что племя озера Любикон находится на грани исчезновения, Комитет просил государство-участника в соответствии с правилом 86 правил процедуры “принять вре-

менные меры защиты, с тем, чтобы избежать нанесения непоправимого ущерба [автору сообщения] и другим членам племени озера Любикон”.

[...]

32.1 Несмотря на решение Комитета о приемлемости сообщения, был поднят вопрос о том, сохраняются ли или нет какие-либо претензии в соответствии со статьей 1 Пакта. Хотя все народы имеют право на самоопределение и право свободно устанавливать свой политический статус, обеспечивать свое экономическое, социальное и культурное развитие и распоряжаться своими естественными богатствами и ресурсами, как предусматривает статья 1 Пакта, вопрос о том, является ли племя озера Любикон “народом”, не подлежит рассмотрению Комитетом в соответствии с Факультативным протоколом к Пакту. Факультативным протоколом предусматривается процедура, дающая отдельным лицам возможность представлять сообщения о нарушениях их индивидуальных прав. Эти права зафиксированы в статьях 6-27 включительно в части III Пакта. Вместе с тем не вызывает возражений и представление группой лиц, заявляющих о том, что они оказались в подобной ситуации, коллективного сообщения о якобы имеющих место нарушениях их прав.

32.2 Не вызывает никакого сомнения, что многие из представленных заявлений, первоначально сформулированных с точки зрения якобы имеющих место нарушений положений статьи 1 Пакта, затрагивают вопросы в соответствии со статьей 27. Комитет признает, что в число прав, охраняемых статьей 27, входит право отдельных лиц, совместно с другими лицами, заниматься экономической и социальной деятельностью, представляющей часть культуры той общины, к которой они принадлежат. Широкие обвинения, касающиеся в высшей степени серьезных нарушений других статей Пакта (6, 7, пункт 1 статьи 14 и статья 26), выдвинутые после того, как данное сообщение было объявлено приемлемым, не были достаточно обоснованными, чтобы заслуживать серьезного рассмотрения. Утверждения, касающиеся нарушений статьи 17 и пункта 1 статьи 23, также носят общий характер и будут приниматься во внимание лишь в той мере, в какой они могут рассматриваться как попадающие в одну категорию с другими утверждениями, которые, как правило, затрагивают вопросы в соответствии со статьей 27.

[...]

33. Допущенная в прошлом несправедливость, на которую указывает государство-участник, и некоторые более недавние события угрожают образу жизни и культуре индейского племени озера Любикон, а также представляют собой нарушение статьи 27 и будут являться таковыми до тех пор, пока они не будут устранены. Государство-участник предлагает исправить положение путем использования средства правовой защиты, которое, по мнению Комитета, является надлежащим по смыслу статьи 2 Пакта.

50. СООБЩЕНИЕ № 932/2000, МАРИ-ЭЛЕН ГИЙО И ДРУГИЕ ПРОТИВ ФРАНЦИИ

Доклад Комитета по правам человека, том II, GAOR, пятьдесят седьмая сессия, Дополнение № 40 (A/57/40), сс. 270-293. Примечания и сноски опущены.

Дата сообщения: 14 февраля 1984 года

Соображения приняты: 26 марта 1990 года (тридцать восьмая сессия)

Соображения согласно пункту 4 статьи 5 Факультативного протокола

Факты в изложении авторов

2.1 5 мая 1998 года две политические организации Новой Каледонии – Национальный социалистический фронт освобождения канаков (НСФОК) и Объединение за Каледонию в составе Республики (ОКСР) – и правительство Франции подписали так называемое “Соглашение Нумеа”. Как часть процесса самоопределения, это соглашение определило на последующие 20 лет рамки процесса развития политического устройства Новой Каледонии.

2.2 Осуществление Соглашения Нумеа привело к пересмотру Конституции, так как Соглашение предполагало отступление от некоторых принципов конституционного значения, таких, как принцип равенства в области политических прав (ограниченный избирательный корпус для голосований на местном уровне). Так, в результате совместного голосования парламента и сената Франции и утверждения проекта пересмотра Конституции, конгрессом был принят конституционный закон № 98-610 от 20 июля 1998 года, касающийся Новой Каледонии, на основании которого в текст Конституции был включен раздел XIII, озаглавленный “Переходные положения, касающиеся Новой Каледонии”. [...]

2.3 Первый референдум состоялся 8 ноября 1998 года. Соглашение Нумеа было одобрено 72% голосовавших, и было решено провести один или несколько других референдумов в будущем. Авторы сообщения не смогли принять участие в этом референдуме.

2.4 Авторы оспаривают порядок определения избирательного корпуса для этих различных референдумов, как он установлен Соглашением Нумеа и реализуется правительством Франции.

2.5 В случае первого референдума, проведенного 8 ноября 1998 года, декрет № 98-733 от 20 августа 1998 года, касающийся организации референдума среди населения Новой Каледонии, как предусмотрено статьей 76 Конституции, определил избирательный корпус путем ссылки на статью 2 закона № 88-1028 от 9 ноября 1988 года (в том виде, в каком он, впрочем, предусмотрен в пункте 6.3 Соглашения Нумеа), которая гласит: “...участие... принимают лишь избиратели, которые включены на эту дату в списки избирателей территории и постоянно проживают в Новой Каледонии с 6 ноября 1988 года”.

2.6 Что касается будущих референдумов, то избирательный корпус был определен парламентом Франции в статье 218 Основного закона Новой Ка-

ледонии (№ 99-209) от 19 марта 1999 года (повторяющей пункт 2.2. Соглашения Нумеа), в соответствии с которой:

“К участию в референдуме допускаются избиратели, которые были включены в список избирателей на дату проведения этого референдума и отвечают одному из следующих требований:

а) были допущены к участию в референдуме, проведенном 8 ноября 1998 года;

б) не были включены в списки избирателей для референдума, проведенного 8 ноября 1998 года, но отвечают, тем не менее, требованию о постоянном проживании, дающему право на участие в этом референдуме;

с) не были включены в списки избирателей для референдума, проведенного 8 ноября 1998 года, из-за невыполнения требования в отношении постоянного проживания, но могут подтвердить, что перерывы в их проживании были вызваны семейными или профессиональными причинами или причинами, связанными со здоровьем;

д) имеют автохтонный гражданский статус или, родившись в Новой Каледонии, имеют на этой территории средоточие их материальных и моральных интересов;

е) один из их родителей родился в Новой Каледонии, и они имеют на этой территории средоточие их материальных и моральных интересов;

ф) могут подтвердить постоянное проживание в течение 20 лет в Новой Каледонии на дату проведения референдума или, самое позднее, на 31 декабря 2014 года;

г) родились до 1 января 1989 года и проживали в Новой Каледонии с 1988 по 1998 год;

х) родились, начиная с 1 января 1989 года, и достигли совершеннолетия на дату проведения референдума; кроме того, один из родителей должен отвечать требованиям для участия в референдуме, проведенном 8 ноября 1998 года.

Промежутки времени, проведенные за пределами Новой Каледонии с целью прохождения обязательной государственной службы, учебы или профессиональной подготовки, по семейным или профессиональным причинам или по причине здоровья, не прерывают, в случае лиц, ранее проживавших в Новой Каледонии, срока, который учитывается при определении соответствия требованию в отношении постоянного проживания”.

2.7 Не отвечая вышеизложенным критериям, авторы заявляют, что их отстранили от участия в референдуме, проведенном 8 ноября 1998 года, и что они не будут также допущены к участию в референдумах, которые будут проводиться, начиная с 2014 года.

[...]

Жалоба

3.1 В первую очередь авторы считают незаконным лишение их права голоса в референдуме 1998 года и референдумах, которые будут проводиться, начи-

ная с 2014 года, так как оно наносит ущерб осуществлению установленного и неделимого права, что противоречит статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах. Они поясняют, что, помимо французского гражданства, они имеют избирательные удостоверения и включены в списки избирателей Новой Каледонии. Они уточняют, что на дату референдума, проводившегося 8 ноября 1998 года, продолжительность их проживания в Новой Каледонии составляла от трех лет и четырех месяцев до девяти лет и одного месяца и что два автора сообщения, г-н и г-жа Шмидт, родились к тому же в Новой Каледонии. Они заявляют, что постоянно проживают в Новой Каледонии, где они желают остаться, так как эта территория является средоточием их семейной и профессиональной жизни.

3.2 Во втором очереди авторы утверждают, что лишение их права голоса является по отношению к ним актом необоснованной, неразумной и необъективной дискриминации. Оспаривая критерии, установленные для определения избирательных корпусов для референдума 1998 года и референдумов, которые состоятся, начиная с 2014 года, ввиду отступлений от норм Франции в области избирательного права и допущенных таким образом нарушений Международного пакта о гражданских и политических правах, авторы подчеркивают следующие виды дискриминации.

3.3 Авторы называют, во-первых, дискриминацию, затрагивающую исключительно французских граждан в Новой Каледонии в силу самого их проживания на этой территории. Они подчеркивают, что критерии продолжительности проживания, установленные для референдумов, о которых идет речь, являются отступлением от Кодекса законов о выборах, который применим к любому гражданину Франции, где бы он ни проживал. Авторы считают, что в результате, с одной стороны, ущемляются права лиц, избравших местом проживания Новую Каледонию, а с другой – имеет место дискриминация в отношении права голоса среди французских граждан.

3.4 Во-вторых, авторы ссылаются на дискриминацию между французскими гражданами, проживающими в Новой Каледонии, проводимую в зависимости от характера голосования. Авторы осуждают существование двойного избирательного корпуса, один из которых является общим для всех жителей при проведении национальных выборов, а второй ограничен лишь частью жителей при голосовании на местном уровне.

3.5 В-третьих, авторы ссылаются на дискриминацию по признаку этнического происхождения или национальной родословной французских граждан, проживающих в Новой Каледонии. Они утверждают, что французские власти установили специальный избирательный корпус для местных голосований, чтобы поставить в выгодное положение канаков и кальдошей, представляемых в качестве коренных каледонцев, политические представители которых подписали соглашение Нумеа. Согласно авторам сообщения, это Соглашение было подписано в ущерб остальным проживающим в Новой Каледонии французским гражданам, прибывшим из метрополии (к которым

принадлежат и авторы), полинезийцам, выходцам с островов Уоллис и Футуна и выходцам из Азии; они представляют значительную часть (7,67%) каледонских избирателей, которые лишены права голоса.

3.6 В-четвертых, авторы считают, что критерий определения ограниченного избирательного корпуса, связанный с рождением, влечет за собой дискриминацию между гражданами, являющимися выходцами из одной и той же страны – Франции.

3.7 В-пятых, авторы рассматривают критерий, касающийся уз родства, как дискриминационный.

3.8 В-шестых, авторы заявляют, что являются жертвами дискриминации, основанной на передаче права голоса по наследству в соответствии с критерием уз родства.

3.9 В третью очередь авторы утверждают, что срок проживания, дающий право на участие в референдуме, проведенном 8 ноября 1998 года, а именно 10 лет, является чрезмерно долгим. Они напоминают, что Комитет по правам человека счел противоречащим статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах семилетний срок проживания, установленный Конституцией Барбадоса.

3.10 Авторы считают также чрезмерно долгим срок проживания, дающий право на участие в референдумах, которые будут проводиться, начиная с 2014 года, а именно 20 лет. Они вновь подчеркивают, что французские власти желают установить избирательный корпус в интересах канаков и калдешей, для которых к тому же право голоса сохраняется и после длительного пребывания за пределами Новой Каледонии. Они уточняют, что для референдумов по вопросу о самоопределении Французского Берега Сомали в 1959 году, Французской территории афаров и исса в 1976 году и Новой Каледонии в 1987 году был установлен трехлетний срок проживания. Согласно авторам, речь шла о том, чтобы предотвратить голосование служащих, которые были переведены из метрополии на ограниченный срок, как правило, не превышающий трех лет, которые поэтому не строили планов в отношении интеграции и для которых голосование было бы связано с конфликтом интересов. Однако авторы подчеркивают, что они не находятся в положении служащих, прибывших из метрополии в Новую Каледонию на ограниченный срок, и что они являются французскими гражданами, решившими основательно и окончательно поселиться на этой территории. Кроме того, они настаивают на том, что 20-летний срок проживания в Новой Каледонии как условие участия в референдумах противоречит Замечанию общего порядка № 25 (57) Комитета по правам человека, в частности его пункту 6.

3.11 Авторы ссылаются на нарушения Францией статей 2, 25 и 26 Международного пакта о гражданских и политических правах. Они желают восстановления Францией в полной мере их политических прав. Они просят о том, чтобы Франция изменила положения Основного закона № 99-209 от 19 марта 1999 года, противоречащие Международному пакту о гражданских

и политических правах, с тем чтобы сделать возможным их участие в референдумах, которые будут проводиться, начиная с 2014 года.

[...]

11.1 Комитет по правам человека рассмотрел настоящее сообщение с учетом всей письменной информации, представленной сторонами, в соответствии с пунктом 1 статьи 5 Факультативного протокола.

11.2 Комитет должен определить, являются ли ограничения, которым был подвергнут избирательный корпус для участия на местном уровне в референдуме, проведенном 8 ноября 1998 года, и референдумах, которые будут проводиться, начиная с 2014 года, нарушением статьи 25 Пакта, как это утверждают авторы.

12.1 В первую очередь авторы утверждают, что обладают абсолютным, установленным и неделимым правом участвовать во всех политических выборах, организуемых по месту их жительства.

12.2 В связи с этим утверждением Комитет напоминает принимавшиеся по статье 25 Пакта решения, в соответствии с которыми избирательное право не является абсолютным правом и оно может подвергаться ограничениям при условии, если они не являются дискриминационными или неразумными.

13.1 Во вторую очередь авторы подчеркивают, что критерии, установленные для определения избирательных корпусов, участвующих в местных выборах, являются отступлением от французских норм в области избирательного права (избирательное право может обуславливаться лишь критерием включения в список избирателей по адресу постоянного местожительства, каким бы ни был срок проживания, либо по адресу фактического местожительства в течение последних шести месяцев) и тем самым влекут за собой дискриминационные по отношению к ним ограничения и противоречат Международному пакту о гражданских и политических правах.

13.2 Прежде чем рассматривать, является ли дискриминационным или не дискриминационным характер критериев, составляющих предмет спора, в соответствии с вышеупомянутыми решениями, Комитет считает, что оценка любых ограничений должна проводиться в зависимости от каждого отдельного случая и на основе, в частности, цели ограничений и принципа пропорциональности.

13.3 В рассматриваемом деле Комитет отметил, что местные голосования проводились в контексте процесса самоопределения населения Новой Каледонии. В этом отношении он принял во внимание аргументацию государства-участника, согласно которой эти референдумы, порядок которых был установлен Соглашением Нумеа и узаконен, в зависимости от вида референдума, голосованием в Конгрессе или Парламенте, должны позволить – и в этом состоит их цель – получить мнение не всего национального населения, а лишь лиц, “заинтересованных” в судьбе Новой Каледонии.

13.4 Хотя Комитет не компетентен на основании Факультативного протокола рассматривать сообщение с заявлениями о нарушении права на само-

определение, закрепленное в статье 1 Пакта, он может толковать статью 1, когда это уместно, с целью определить, были ли нарушены права, закрепленные в частях II и III Пакта. Комитет считает, соответственно, что в рассматриваемом деле положения статьи 1 могут быть приняты во внимание при толковании статьи 25 Пакта.

13.5 Что касается жалоб авторов, то Комитет констатирует, как это, впрочем, подтверждает государство-участник, что цель критериев, касающихся права участвовать в референдумах, состоит в том, чтобы установить ограниченный избирательный корпус и, таким образом, провести различие между, с одной стороны, лицами, лишенными права участвовать в конкретном референдуме, – к которым относится (относятся) автор (авторы) сообщения, и, с другой стороны, лицами, допущенными к осуществлению этого права в силу наличия у них достаточных связей с территорией, изменение политического устройства которой является предметом референдума. Вопрос, который должен решить Комитет, заключается, таким образом, в том, чтобы установить, совместимо ли проведение такого различия со статьей 25 Пакта. Комитет напоминает, что не всякое различие составляет дискриминацию, если оно основывается на объективных и разумных критериях и если преследуемая цель является законной с точки зрения Пакта.

13.6 Прежде всего Комитет должен изучить, являются ли критерии, применяемые для определения ограниченных избирательных корпусов, объективными.

13.7 Комитет констатирует, что в соответствии с целью каждого голосования, помимо требования, касающегося включения в списки избирателей, установленными критериями являются, с одной стороны, – в случае референдума 1998 года по вопросу о продолжении процесса самоопределения – срок проживания в Новой Каледонии и, с другой стороны, – в случае будущих референдумов по вопросу, непосредственно касающемуся обретения независимости, – учет дополнительных требований, касающихся обладания автохтонным гражданским статусом, наличия материальных и моральных интересов на этой территории в сочетании с рождением лица, которого это касается, или его родителей на этой территории. Из этого следует, что по мере того, как приближается срок референдума по вопросу о самоопределении, количество критериев возрастает и в них учитываются региональные особенности, подтверждающие прочность связей с этой территорией. Действительно, помимо продолжительности проживания (не путать с минимальными сроками проживания), позволяющей определить общую связь с данной территорией, принимаются во внимание более специфичные связи.

13.8 Комитет считает, что вышеизложенные критерии основаны на объективных элементах, позволяющих проводить различие между жителями с точки зрения их связи с Новой Каледонией, а именно устанавливая различные виды связи с этой территорией, как специфические, так и общего характера, причем в соответствии с целью и характером каждого референду-

ма. Вместе с тем возникает вопрос о том, приводят ли эти критерии к дискриминационным последствиям.

13.9 Что касается жалоб авторов в связи с допущенной во время референдума 1998 года по отношению к ним дискриминацией, основанной на их этнической принадлежности или национальной родословной, то Комитет принимает к сведению их аргументацию, согласно которой французские жители Новой Каледонии, являющиеся выходцами из метрополии (к которым относятся и авторы сообщения), полинезийцы, выходцы с островов Уоллис и Футуна, Антильских островов и Реюньона, составляют значительную долю каледонских избирателей (7,67%), исключенных из списков избирателей для участия в этом референдуме.

13.10 В свете вышеизложенного Комитет считает, что критерий, установленный для участия в референдуме 1998 года, проводит различие между жителями с точки зрения их отношения к данной территории на основе требования, касающегося продолжительности “проживания” (не путать с минимальными сроками проживания), причем независимо от их этнического происхождения или национальной родословной. Кроме того, Комитет считает, что в доводах авторов отсутствуют конкретные данные, касающиеся численности вышеупомянутых групп – независимо от того, составляют ли они большинство, – среди указанных 7,67% избирателей, лишенных избирательного права.

13.11 Поэтому Комитет считает, что критерий участия в референдуме 1998 года не имел целью и не привел к установлению различных прав для различных этнических групп или групп лиц с различной национальной родословной.

13.12 Что касается жалоб авторов в связи с допущенной по отношению к ним дискриминацией, основанной на рождении, семейных узах и передаче избирательного права по наследству (по мнению авторов, это последнее нарушение вытекает из критериев, касающихся семейных уз) и являющейся, таким образом, результатом критериев, установленных для участия в референдумах, которые будут проводиться, начиная с 2014 года, то Комитет, в первую очередь, считает, что жители, удовлетворяющие этим критериям, находятся в положении, которое объективно отличается от положения авторов, связь которых с территорией зависит от продолжительности проживания. Во вторую очередь Комитет констатирует, с одной стороны, что продолжительность проживания учтена в критериях, установленных для участия в будущих референдумах, а с другой – что эти критерии могут применяться альтернативно. Идентификация избирателей среди французских жителей Новой Каледонии, таким образом, не основывается исключительно на особых связях с территорией (таких, как рождение и семейные узы), но также, за неимением таковых, на продолжительности проживания. Следовательно, каждая конкретная или общая связь с территорией, определенная на основе критериев, касающихся связей с Новой Каледонией, была установлена для французских жителей.

13.13 Наконец, Комитет считает, что в рассматриваемом деле критерии определения ограниченных избирательных корпусов позволяют различно

относиться к лицам, находящимся в положениях, которые объективно различаются с точки зрения связей этих лиц с Новой Каледонией.

13.14 Комитет также должен изучить вопрос о том, является ли разумным различие, проводимое в результате вышеупомянутых критериев, и является ли преследуемая цель законной с точки зрения Пакта.

13.15 Комитет принял к сведению аргументацию авторов, утверждающих, что эти критерии, хотя они и закреплены в конституционном законе от 20 июля 1998 года и в Основном законе от 19 марта 1999 года, не только представляют собой отступление от национальных норм в области избирательного права, но являются незаконными с точки зрения Международного пакта о гражданских и политических правах.

13.16 Комитет напоминает, что в данном деле статью 25 Пакта следует рассматривать совместно со статьей 1. Комитет считает, что в рассматриваемом деле установленные критерии являются разумными, поскольку они применяются строго и исключительно к голосованиям, вписывающимся в рамки процесса самоопределения. Такие критерии могут быть, таким образом, обоснованы – что и делает государство-участник – лишь с точки зрения статьи 1 Пакта. Не высказывая своего мнения относительно определения понятия “народов” в статье 1, Комитет, тем не менее, считает, что в данном деле действительно не было бы неразумным ограничивать местные референдумы участием лиц, “заинтересованных” в будущем Новой Каледонии и способных подтвердить их достаточные связи с этой территорией. Комитет отмечает, в частности, заключения Первого генерального адвоката Кассационного суда, который подчеркивает, что в любом процессе самоопределения ограничения, которым подвергается избирательный корпус, обоснованы необходимостью обеспечить достаточно укоренившееся отождествление с территорией. Комитет принимает также во внимание признание Соглашением Нумеа и Основным законом от 19 марта 1999 года гражданства Новой Каледонии (не исключаяющего французское гражданство, но связанного с ним), выражающего общность выбранной судьбы и обосновывающего ограничения, применяемые к избирательному корпусу, в частности для участия в заключительном референдуме.

13.17 Кроме того, по мнению Комитета, в ограничениях, которым был подвергнут избирательный корпус в результате критериев, установленных для участия в референдуме 1998 года и референдумах, которые будут проводиться, начиная с 2014 года, соблюдается критерий пропорциональности, поскольку эти ограничения касаются *ratione loci* лишь местных голосований по вопросу о самоопределении и, таким образом, не имеют никаких последствий для участия в общих выборах – в законодательные органы, президентских, европейских или муниципальных – или в других референдумах.

13.18 Следовательно, Комитет считает, что критерии определения избирательных корпусов для участия в референдуме 1998 года и референдумах, которые будут проводиться, начиная с 2014 года, не являются дискриминационными, а основываются на объективных, разумных и совместимых с положениями Пакта основаниях для проведения различия.

14.1 Авторы, наконец, подчеркивают, что установленные минимальные сроки проживания, соответственно в течение 10 и 20 лет, для участия в рассматриваемых референдумах, являются чрезмерно долгими и ущемляют их избирательное право.

14.2 Комитет считает, что он не может определять минимальные сроки проживания. Однако Комитет может высказать свое мнение относительно того, являются ли эти минимальные сроки чрезмерно долгими. В данном деле Комитет должен определить, имеют ли эти минимальные сроки целью или следствием несоразмерно ограничить, с точки зрения характера и цели рассматриваемых референдумов, участие “заинтересованного” населения Новой Каледонии.

14.3 Помимо позиции государства-участника, подчеркивающего, что критерии, установленные для определения избирательных корпусов, ставят в выгодное положение жителей, долгое время проживающих на территории, по отношению к жителям, недавно прибывшим в Новую Каледонию, на основании различной степени заинтересованности этих лиц в Новой Каледонии, Комитет отмечает, в частности, что цель минимальных сроков проживания, согласно государству-участнику, состоит в обеспечении того, чтобы на референдумах происходило волеизъявление “заинтересованного” населения и чтобы их результаты не искажались вследствие массового участия в референдуме населения, недавно прибывшего на территорию и не имеющего прочных связей с этой территорией.

14.4 Что касается 21 автора, то Комитет констатирует их исключение из списка избирателей во время референдума 1998 года в силу того, что они не удовлетворяли требованию относительно минимального десятилетнего срока постоянного проживания. Комитет отмечает также, что один автор не сможет принять участие в будущем референдуме из-за несоответствия требованию в отношении 20-летнего минимального срока постоянного проживания, в то время как 20 остальных авторов, по состоянию на нынешний день, имеют право принять участие в этом референдуме – 18 из них на основании критерия проживания и двое других в силу рождения в Новой Каледонии, т.е. в данном случае их этническое происхождение и национальная родословная не имеют никаких последствий для их избирательного права.

14.5 Прежде всего Комитет считает, что установленные минимальные сроки не носят диспропорционального характера по сравнению с характером и целью рассматриваемых референдумов с точки зрения положения авторов, поскольку очевидно, что их неучастие в первом референдуме не имеет, по состоянию на сегодняшний день, последствий для участия почти всех из них в заключительном референдуме.

14.6 Кроме того, Комитет считает, что каждый минимальный срок должен позволить оценить прочность связей с территорией, чтобы для участия в каждом референдуме были выбраны жители, способные подтвердить достаточно прочную связь с территорией. Комитет считает, что в данном деле различие минимальных сроков, установленных для первого и последующих ре-

ферендумов, связано с самой целью каждого референдума: 20-летний срок в отличие от 10-летнего срока, установленного для первого референдума, обоснован датой самоопределения, однако при этом следует уточнить, что для этого последнего референдума приняты во внимание и другие связи.

14.7 Отмечая, что критерий продолжительности проживания не носит дискриминационного характера, Комитет считает, что в рассматриваемом деле минимальные сроки, установленные для участия в референдуме 1998 года и референдумах, которые будут проводиться, начиная с 2014 года, не являются чрезмерно долгими, поскольку вписываются в рамки характера и цели этих голосований: процесс самоопределения предполагает участие лиц, способных подтвердить свои достаточные связи с территорией, будущее которой является предметом референдума. Из этого действительно следует, что эти минимальные сроки не представляются диспропорциональными по отношению к процессу деколонизации, предполагающему участие жителей, которые, помимо их этнического происхождения или политической принадлежности, способствовали и способствуют развитию Новой Каледонии через посредство их достаточных связей с этой территорией.

15. Комитет по правам человека, действуя на основании пункта 4 статьи 5 Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах, считает, что факты, которые ему были представлены на рассмотрение, не выявляют никакого нарушения Пакта.