

**Международный пакт
о гражданских и политических
правах**

Distr.: General
20 May 2014
Russian
Original: French

Комитет по правам человека**Сообщение № 1960/2010****Соображения, принятые Комитетом на его 110-й сессии
(10-28 марта 2014 года)**

<i>Представлено:</i>	Клодом Ори (представлен адвокатом Жеромом Вейнаром)
<i>Предполагаемая жертва:</i>	автор
<i>Государство-участник:</i>	Франция
<i>Дата сообщения:</i>	1 апреля 2010 года (первоначальное представление)
<i>Справочная документация:</i>	Решение Специального докладчика в соответствии с правилом 97 правил процедуры, препровожденное государству-участнику 28 июля 2010 года (в виде документа не издавалось)
<i>Дата принятия Соображений:</i>	28 марта 2014 года
<i>Тема сообщения:</i>	Обвинительный приговор члену "странствующей общины" за отсутствие автомобильной страховки и разрешения на передвижение
<i>Процедурные вопросы:</i>	Рассмотрение этого же вопроса другой международной инстанцией; неисчерпание внутренних средств правовой защиты
<i>Вопросы существа:</i>	Право на свободу передвижения; дискриминация и равная защита закона
<i>Статьи Пакта:</i>	12 (пункт 1) и 26
<i>Статья Факультативного протокола:</i>	5 (подпункты а) и b) пункта 2)

GE.14-03199 (R) 030614 030614



* 1 4 0 3 1 9 9 *

Просьба отправить на вторичную переработку



Приложение

Соображения Комитета по правам человека в соответствии с пунктом 4 статьи 5 Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах (110-я сессия)

относительно

Сообщения № 1960/2010*

<i>Представлено:</i>	Клодом Ори (представлен адвокатом Жеромом Вейнаром)
<i>Предполагаемая жертва:</i>	автор
<i>Государство-участник:</i>	Франция
<i>Дата сообщения:</i>	1 апреля 2010 года (первоначальное представление)

Комитет по правам человека, учрежденный в соответствии со статьей 28 Международного пакта о гражданских и политических правах,

на своем заседании 28 марта 2014 года,

завершив рассмотрение сообщения № 1960/2010, представленного Клодом Ори в соответствии с Факультативным протоколом к Международному пакту о гражданских и политических правах,

приняв во внимание всю письменную информацию, представленную ему автором сообщения и государством-участником,

принимает следующее:

Соображения в соответствии с пунктом 4 статьи 5 Факультативного протокола

1.1 Автор сообщения от 1 апреля 2010 года является Клод Ори, родившийся 1 декабря 1980 года в Шато-Гонтье, Франция. Он считает себя жертвой нарушения Францией своих прав, предусмотренных в пункте 1 статьи 12 и в статье 26 Пакта. Он представлен адвокатом.

* В рассмотрении настоящего сообщения принимали участие следующие члены Комитета: г-н Ядх Бен Ашур, г-н Корнелис Флинтерман, г-н Юдзи Ивасава, г-н Вальтер Келин, г-н Джеральд Л. Нойман, сэр Найджел Родли, г-н Фабиан Омар Сальвиоли, г-жа Аня Зайберт-Фор, г-н Юваль Шани, г-н Константин Вардзелашвили, г-жа Марго Ватервал и г-н Андрей Паул Злэтеску. В соответствии с правилом 90 правил процедуры Комитета г-жа Кристина Шане не принимала участия в рассмотрении настоящего сообщения. К настоящим соображениям прилагается текст особого (совпадающего) мнения, выраженного г-ном Сальвиоли.

1.2 18 октября 2010 года Специальный докладчик по новым сообщениям и временным мерам принял решение рассматривать вопрос о приемлемости сообщения одновременно с рассмотрением существа дела.

Факты в изложении автора

2.1 Автор является членом "странствующей общины"¹. Поскольку он проживает в автофургоне в городе Ле-Ман (департамент Сарт), на него распространяется режим, предусмотренный Законом № 69-3 от 3 января 1969 года² и относящимся к нему Указом № 70-708 от 31 июля 1970 года, согласно которому автор обязан иметь разрешение на передвижение и регулярно являться для его визирования в компетентные органы³; в противном случае он может быть привлечен к уголовной ответственности⁴. В 2004 году автор, не имея регулярного дохода, являлся обладателем путевой книжки, подлежавшей ежеквартальному визированию в правоохранительных органах, которая была выдана 2 февраля 1998 года и визировалась в последний раз 27 августа 2003 года.

2.2 29 февраля 2004 года автор ехал на своем автофургоне на работу и был остановлен для проверки жандармами в коммуне Мезере (Сарт). Они обратили внимание автора на то, что у него нет ни автомобильной страховки, ни отметки в его разрешении на передвижение. 11 марта 2006 года при повторной проверке жандармами в Обине-Ракан (Сарт) его проинформировали о последствиях нарушений, которые были констатированы 29 февраля 2004 года. Автора доставили в расположение бригады и допрашивали в течение четырех часов. Ему сообщили о постановлении от 23 ноября 2005 года, вынесенном заочно полицейским судом Ля-Флеш (Сарт), согласно которому он был осужден к уплате штрафа в размере 150 евро за нарушение порядка визирования разрешения на передвижение, а также к уплате штрафа в размере 300 евро и лишению водительских прав на три месяца за отсутствие страховки. В адресе, указанном в повестках о вызове в суд, были упомянуты его разрешение на передвижение и название коммуны, к которой он был прикреплен. Поскольку коммуна Арнаж (Сарт) не является местом его обычного проживания, он не получал там почтовых отправок на свое имя и не мог быть уведомлен о вызове в суд; таким образом, суд осудил его заочно.

¹ Административное наименование общины рома во Франции. Этот термин употребляется в тексте Закона № 69-3 от 1969 года вместо термина "кочевники", который использовался в Законе от 16 июля 1912 года о занятии коммивояжерской деятельностью и упорядочении передвижения кочевников.

² Закон № 69-3 от 3 января 1969 года о занятии разъездными видами деятельности и о режиме, применяемом к лицам без определенного местожительства или местопребывания, совершающим поездки по Франции.

³ Статья 4 Закона от 3 января 1969 года гласит, что лицам без определенного местожительства или местопребывания, имеющим мобильное жилье и регулярный доход, выдается путевое удостоверение, которое должно визироваться "через интервалы продолжительностью не менее трех месяцев". Статья 5 этого же закона предусматривает, что лицам, не имеющим постоянного дохода, выдается путевая книжка, отметки в которой должны проставляться каждые три месяца.

⁴ В статье 20 Закона № 70-708 от 31 июля 1970 года о применении части I и отдельных положений части II Закона № 69-3 от 3 января 1969 года о занятии разъездными видами деятельности и о режиме, применяемом к лицам без определенного местожительства или местопребывания, совершающим поездки по Франции, предусматривалось, что "лица, не представившие свое разрешение на передвижение для визирования в сроки, предусмотренные в зависимости от случая статьей 5 Закона [...] от 3 января 1969 года, или пунктом 2 статьи 18 настоящего Указа, наказываются штрафом, установленным за совершение правонарушений пятой категории".

2.3 Автор не имеет определенного местожительства или местопребывания во Франции и постоянно живет в своем автофургоне. Он признает, что в установленные сроки не явился в компетентный административный орган для проставления отметки в своем разрешении на передвижение. Он опротестовал заочное решение суда от 23 ноября 2005 года, и заместитель прокурора Республики города Ле-Ман вызвал его на заседание полицейского суда Ля-Флеш 24 мая 2006 года. Для обеспечения своей защиты автор обратился с просьбой предоставить ему адвоката, который был ему предоставлен в рамках оказания правовой помощи. После подачи ходатайства о повторном рассмотрении дела автор, наконец, добился проведения слушания 27 сентября 2006 года. В процессе ведения защиты его адвокат потребовал признать процедуру недействительной, сославшись на Протокол № 4 к Европейской конвенции о правах человека, статья 2 которого гласит: "Каждый, кто на законных основаниях находится на территории какого-либо государства, имеет в пределах этой территории право на свободу передвижения и свободу выбора местожительства". 20 декабря 2006 года суд отклонил ходатайство о признании недействительным протокола, констатирующего нарушение режима визирования, признал автора виновным в этом правонарушении и обязал его уплатить штраф в размере 100 евро (вместо первоначальной суммы в 150 евро).

2.4 28 декабря 2006 года автор обжаловал это постановление в апелляционном суде Анже (департамент Мен и Луара). Он вновь обратился с просьбой о правовой помощи, которая была ему предоставлена. В ходе судебного разбирательства адвокат автора сослался на статью 14 Европейской конвенции о правах человека, запрещающей дискриминацию, поскольку возложенная на него обязанность является дискриминационной. Действительно, по мнению автора, обязанность являться для визирования разрешения на передвижение, с одной стороны, ставит в исключительное положение лиц, занимающихся разъездными видами деятельности, а с другой – применяется только к лицам, которые постоянно проживают в автомобиле, автоприцепе или в ином передвижном жилище, за исключением других лиц, не имеющих местожительства или местопребывания, таких, как "лица без определенного места жительства" (БОМЖ) или лодочники. Председатель апелляционного суда рассмотрел вопрос о возбуждении промежуточной процедуры в Суде Европейского союза⁵, а затем 19 апреля 2007 года в конечном счете отклонил апелляцию на основании того, что положение автора, "выбранное им самим, налагает на него особые обязанности, которые установлены в общенациональных интересах и, соответственно, ни в коей мере не являются дискриминационными", снизив при этом размер штрафа до 50 евро. 19 апреля 2007 года автор обжаловал это решение. Его просьба о предоставлении правовой помощи была отклонена по причине отсутствия серьезных доводов. Без обеспечения защиты его апелляция была отклонена Кассационным судом 4 марта 2008 года.

2.5 22 декабря 2008 года автор обратился с жалобой по этому делу в Европейский суд по правам человека. 1 сентября 2009 года Суд объявил его жалобу неприемлемой на основании пункта 1 статьи 3 Конвенции, поскольку период между вынесением окончательного решения внутренней инстанцией (Кассационным судом) и подачей жалобы превысил шесть месяцев.

⁵ Процедура, посредством которой национальный судебный орган может обратиться в Суд Европейского союза с вопросом о толковании или применимости законодательства Сообщества в рамках какого-либо спора, рассматриваемого этим судебным органом.

Жалоба

3.1 Прежде всего автор уточняет, что он оспаривает не первое инкриминируемое ему правонарушение – отсутствие автомобильной страховки, а второе – отсутствие отметки в его разрешении на передвижение, хотя он не имел определенного местожительства или местопребывания во Франции в течение более шести месяцев и в силу этого подпадал под действие статьи 3 Закона от 3 января 1969 года.

3.2 В отношении посягательства на свободу передвижения автор отмечает, что по французскому законодательству он обязан иметь разрешение на передвижение и предъявлять его по требованию правоохранительных органов под угрозой уголовного наказания. Он напоминает, что происхождение данного документа уходит своими корнями в систему, существовавшую в XIX веке, поскольку нынешние разрешения стоят в одном ряду с "удостоверениями странствующих артистов", введенными Циркуляром от 6 января 1863 года, и с "антропоморфическими книжками кочевников", учрежденными Законом от 16 июля 1912 года. В цепи последующих законодательных актов режим выдачи разрешений на передвижение сохранялся. Следовательно, автор подвергается регулярному контролю со стороны полиции, что, по его мнению, явно препятствует осуществлению его права на свободное передвижение по территории своей страны, предусмотренного статьей 12 Пакта. Он отвергает выводы апелляционного суда Анже (пункт 2.4), отмечая, что он не выбирал своего образа жизни, а стал наследником давней семейной традиции проживания в передвижном жилище, которой следовали его предки как по отцовской, так и по материнской линии⁶. Он далее сообщает, что и сам он воспитывался в условиях такого образа жизни, так живут его братья и сестры, что они никогда не жили в доме и что ему знакома только жизнь в странствиях.

3.3 По вопросу равенства перед законом автор отмечает, что, согласно французскому законодательству, местом жительства каждого гражданина с точки зрения осуществления его гражданских прав "является место его основного обзаведения"⁷. Однако "члены странствующей общины" по смыслу Закона № 69-3 от 3 января 1969 года не имеют места жительства и обычно проживают в сухопутном передвижном жилище. В рамках применяемого к ним особого правового режима принцип места жительства замещается принципом прикрепления к какой-либо коммуне, которую они не могут свободно выбирать или менять в противоположность правам, предусмотренным в статье 103 и последующих статьях Гражданского кодекса, касающихся изменения места жительства. Из этого автор заключает, что не обладает теми же гражданскими правами, что и граждане с постоянным местом жительства.

3.4 По мнению автора, данный режим, который неблагоприятен для лиц, обязанных проходить процедуру визирования, представляет собой одновременно правовую, внутреннюю и внешнюю дискриминацию. Она является правовой, поскольку предусмотрена законом. Она является внутренней, поскольку в рамках режима разрешений на передвижение, предусмотренного Законом № 69-3, указанная процедура визирования не распространяется на лиц странствующих профессий. Что касается других лиц "без определенного места жительства", то те из них, которые проживают на борту судна (режим лодочников) или на улице, не подпадают под действие административного требования в отношении разрешения на передвижение. Автор считает, что эта дискриминация является еще

⁶ Автор приложил к жалобе генеалогическое дерево своей семьи.

⁷ Гражданский кодекс, статья 102.

и внешней, так как подавляющее большинство населения, которое проживает в постоянном месте жительства по смыслу определения, предусмотренного статьей 2 Указа № 70-708 от 31 июля 1970 года, и которое, следовательно, имеет постоянное место жительства, уже более века освобождено от действия режима таких "паспортов". Следовательно, по мнению автора, система визирования, а в более общем плане – и система разрешений на передвижение – является препятствием для пользования свободой перемещаться внутри государства только для тех лиц, на которых она распространяется, в результате чего эти лица подвергаются внутренней и внешней дискриминации в условиях неравноправия с точки зрения понятия места жительства. Поэтому автор просит возместить моральный и материальный ущерб, причиненный ему в результате вынесения обвинительного приговора, а также снять с него соответствующую судимость. Он просит обеспечить ему равноправие со всеми остальными согражданами и требует в этой связи дать ему возможность сохранить свой образ жизни, право иметь место жительства, предусмотренное Гражданским кодексом, и свободу менять и выбирать его, не будучи при этом обязанным иметь и предъявлять разрешение на передвижение под страхом вынесения обвинительного приговора.

Замечания государства-участника относительно приемлемости сообщения

4. 29 сентября 2010 года государство-участник представило замечания по вопросу о приемлемости, заявив о том, что сообщение следует частично признать неприемлемым ввиду исчерпания внутренних средств правовой защиты. По мнению государства-участника, автор жалуется Комитету на то, что он не может свободно ни выбирать, ни менять место проживания. При этом в ходе разбирательства в национальных судах затрагивался только вопрос об отсутствии отметки в разрешении на передвижение, и именно в связи с этим правонарушением были исчерпаны внутренние средства правовой защиты. Поэтому государство-участник считает, что элементы сообщения, касающиеся выбора коммуны для прикрепления, не имеют никакого отношения к предмету спора, рассмотренному судьями национальных судов, и в силу этого являются неприемлемыми по смыслу подпункта b) пункта 2 статьи 5 Факультативного протокола.

Замечания государства-участника относительно существа сообщения

5.1 28 января 2011 года государство-участник представило свои замечания по существу сообщения. Прежде всего, оно вновь заявляет, что утверждения автора по поводу выбора коммуны для проживания при рассмотрении дела во внутренних судах не затрагивались. Кроме того, по мнению государства-участника, в вопросе о прикреплении к коммуне автор ограничивается ссылкой на положения Гражданского кодекса Франции, не указывая при этом, какие положения Пакта предположительно были нарушены. Следовательно, эта часть сообщения должна быть признана неприемлемой.

Относительно свободы выбора и изменения коммуны для прикрепления

5.2 По существу дела государство прежде всего излагает свою позицию в отношении свободы выбора и прикрепления к какой-либо коммуне. Оно напоминает, что обычным местом проживания лиц, охватываемых Законом № 69-3 от 3 января 1969 года, согласно статье 3 этого закона по определению является передвижное жилище, "автомобиль, автоприцеп или любое другое мобильное жилье". Чтобы лица, имеющие такое место проживания, могли осуществлять свои гражданские и политические права, а также исполнять свои обязанности, зако-

нодатель ввел режим прикрепления к коммуне, дающий им возможность поддерживать контакт с административными органами. По мнению государства-участника, речь идет о чисто административном месте проживания, а не о месте жительства по смыслу статьи 12 Пакта. Постоянным местом жительства таких лиц является их автоприцеп или другое мобильное жилье, а местом проживания – место, где в данный момент находится упомянутое мобильное жилье. Следовательно, право на свободу выбора места жительства, защищаемое статьей 12 Пакта, применяется только к постоянному месту жительства автора, которое по своему характеру является передвижным.

5.3 Государство-участник далее указывает, что, вопреки утверждениям автора, лицо, перемещающееся по территории Франции, не имея определенного места жительства или местопребывания, вправе выбрать коммуну, к которой он желает быть приписан для административных целей, при наличии у него соответствующей мотивации (например, семейных уз). Префект может отклонить выбор соответствующего лица только при наличии серьезных оснований, в частности по соображениям общественного порядка или в силу твердо обоснованного решения⁸. Следовательно, по мнению государства-участника, ограничения, наложенные на право свободного выбора коммуны для прикрепления, являются исключительно мягкими и, во всяком случае, соответствующими пункту 3 статьи 12 Пакта, согласно которой это право может являться объектом ограничений, если они "предусмотрены законом, необходимы для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения или прав и свобод других и совместимы с признаваемыми в настоящем Пакте другими правами".

5.4 По поводу статьи 26 Пакта, на которую ссылался автор, государство-участник отмечает, что в статье 7 вышеупомянутого Закона от 3 января 1969 года предусмотрено, что "любое лицо, ходатайствующее о выдаче ему разрешения на передвижение [...], обязано сообщить название коммуны, к которому оно желает быть прикреплено". Таким образом, выбор коммуны для прикрепления распространяется на любое лицо старше 16 лет, не имеющее постоянного местопребывания в течение более 6 месяцев, если оно постоянно проживает в автомобиле, автоприцепе или любом другом мобильном жилье (статья 3 Закона). Ссылаясь на Замечание общего порядка № 18 (1989 год) Комитета⁹ о недискриминации, государство-участник далее сообщает, что прикрепление к какой-либо коммуне позволяет лицу, перемещающемуся по Франции и не имеющему определенного места жительства или местопребывания, эффективно пользоваться своими гражданскими и политическими правами, в частности избирательным правом, и осуществлять эти права. С другой стороны, Комитет указал, что пользование правами и свободами на равных началах вовсе не означает одинакового обращения в любом случае¹⁰. При введении особого правового режима для лиц, перемещающихся по стране, не имея определенного места жительства или местопребывания, как раз учитывалась специфика их ситуации. Как бы там ни было, по мнению государства-участника нельзя заявлять, что автор и все соответствующие лица, которые находятся в аналогичной ситуации, лишены, как утверждает автор, своего права на место жительства, гарантируемое французским гражданским правом. Нет никакого юридического препятствия, которое помешало бы лицу, проживающему в мобильном жилье, изменить

⁸ Статья 23 Указа № 70-708 от 31 июля 1970 года.

⁹ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок пятая сессия, Дополнение № 40, том I (A/45/40 (Vol. I)), приложение VI, раздел A, пункт 7.*

¹⁰ Там же, пункт 8.

свой образ жизни и избрать для себя место жительства по смыслу статьи 102 Гражданского кодекса. В то же время для осуществления прав при кочевом образе жизни предусмотрен принцип прикрепления к коммуне, который не влечет никакой дискриминации.

Относительно путевой книжки

5.5 Что касается вопроса о разрешении на передвижение и об обязанности иметь в нем отметку, которые, по мнению автора, препятствуют осуществлению его права свободно передвигаться внутри страны, то государство-участник признает, что речь идет об ограничении по смыслу пункта 3 статьи 12 Пакта, предполагающем соответствующие требования, но что это ограничение предусмотрено законом и обосновано соображениями общественного порядка. По мнению государства-участника, налагаемая на лиц без определенного местожительства или местопребывания и без регулярного дохода обязанность являться с определенной периодичностью в административные органы для визирования своей путевой книжки является противовесом признанному за ними праву, согласно которому они могут день за днем по своему желанию менять свое местопребывание и которое позволяет административным органам поддерживать с ними связь и возможность контакта, а при необходимости – проводить вероятные контрольные мероприятия в условиях, обеспечивающих учет их кочевого образа жизни.

5.6 По поводу разрешения на передвижение, рассматриваемого в свете статьи 26 Пакта, государство-участник отмечает, что обязанность обеспечивать проставление отметки в путевой книжке возлагается не на общину, а на всех "лиц в возрасте старше 16 лет [...], не имеющих определенного местожительства или местопребывания в течение более 6 месяцев [...], если они постоянно проживают в автомобиле, автоприцепе или любом другом мобильном жилье" (статья 3 Закона от 3 января 1969 года). Так, например, любое лицо, выбирающее вышеописанный кочевой образ жизни, обязано иметь разрешение на передвижение, подлежащее периодическому визированию в административных органах. В этой связи разрешение на передвижение должны также иметь владельцы аттракционов и "автотуристы" (работники, прикрепляемые к крупным стройкам). Государство-участник далее указывает, что, в противоположность утверждениям автора, с юридической точки зрения кочевой образ жизни является следствием выбора соответствующего лица – выбора, который уважается государственными властями.

5.7 В заключение государство-участник вновь заявляет, что специфичность режима, применяемого к автору и другим лицам, находящимся в аналогичной ситуации, обусловлена их высокой мобильностью в сравнении с лицами, ведущими оседлый образ жизни. Следовательно, различие в обращении объективно оправдано различием в ситуации. Наконец, государство-участник указывает, что требования автора в отношении путевой книжки являются отражением единодушной позиции членов "странствующей общины", поскольку некоторые члены этой общины придают указанным документам высокую значимость с точки зрения выражения их самобытности.

Комментарии автора по замечаниям государства-участника относительно существа сообщения

6.1 4 апреля 2011 года автор представил ответ на замечания государства-участника относительно существа сообщения.

По жалобе, касающейся статьи 12

6.2 Автор не оспаривает того факта, что прикрепление к коммуне не противоречит принципу свободы выбора местожительства, гарантированному статьей 12; он уточняет, что ему хотелось бы реализовать принцип свободы передвижения. Автор указывает, что гражданин Франции с постоянным местопребыванием не обязан иметь какой-либо административный документ для передвижения по территории страны. С другой стороны, что касается категории лиц "без определенного местопребывания", то для лодочников или БОМЖ обязательное наличие отдельного административного документа также не предусмотрено. Согласно Закону от 3 января 1969 года, это требование распространяется только на лиц, считающихся "странствующими". По мнению автора, простое требование о наличии такого документа, ставшего для некоторых символом их самобытности, не имело бы столь серьезного значения, если бы не сопровождалось уголовными мерами наказания, к числу которых относятся штрафы и тюремное заключение в случае передвижения без документа или при отсутствии уважительных причин, касающихся состояния документа. Кроме того, обязанность регулярно являться в органы правопорядка для визирования своей путевой книжки под страхом уголовного наказания представляет собой тяжкое посягательство на свободу передвижения.

6.3 Кроме того, при каждой явке соответствующего лица эти визы позволяют осуществлять систематическую проверку по картотеке лиц, находящихся в розыске, в которую заносятся лица, разыскиваемые по причинам административного или судебного характера¹¹. Автор далее указывает, что благодаря выдаче разрешений на передвижение органами полиции ведется отдельная картотека лиц без определенного местожительства или местопребывания, в которой в настоящее время насчитывается более 200 000 личных дел¹². Национальная комиссия по информационным технологиям и свободам, а также другие субъекты отметили наличие необъявленных баз данных и сообщений, связанных с картотекой лиц без определенного местожительства или местопребывания. В связи с этим делом был распространен конфиденциальный документ органов жандармерии от 1992 года, предназначенный для внутреннего пользования и озаглавленный "Преступность среди некоторых этнических меньшинств, ведущих неоседлый образ жизни". По мнению автора, такая формулировка четко дает понять, что речь идет о "странствующей общине". В нем говорится, что "почти треть из 120 000 лиц, занесенных в административную картотеку лиц без определенного местожительства или местопребывания [...], известны как правонарушители". Кроме того, в нем отмечается, что "сотрудникам, в частности, необходимо четко различать лиц, имеющих статус "без определенного местожительства или местопребывания", для которых административные документы [...] могут быть затребованы без особых формальностей, и оседлых лиц, чьи удостоверения личности контролируются согласно процедуре, установленной статьями 78-1–78-5 Уголовно-процессуального кодекса". По мнению автора, такие указания красноречиво указывают на особый и дискриминационный харак-

¹¹ Постановление от 15 мая 1996 года о картотеке лиц, находящихся в розыске, которая ведется Министерством внутренних дел и Министерством обороны.

¹² Автор уточняет, что эта картотека, учрежденная постановлением от 22 марта 1994 года, ведется органами национальной жандармерии в целях электронной обработки и отслеживания разрешений на передвижение; с 2005 года в нее заносятся цифровые фото владельцев таких разрешений. Доступ к картотеке имеют сотрудники правоохранительных органов (полиции и жандармерии), работники служб префектур, а также допущенные третьи лица (работники казначейства, здравоохранения, судебных и военных структур).

тер контроля путевых документов. Эти проверочные мероприятия включают изучение полицейскими отдельной группы населения – "странствующей общины", определяемой в качестве "этнического меньшинства, ведущего неоседлый образ жизни" и подвергаемой специальному, систематическому и стигматизирующему контролю, который стал возможным благодаря системе разрешений на передвижение.

По жалобе, касающейся статьи 26

6.4 Автор вновь утверждает, что образ жизни "странствующей общины" нужно анализировать с социологической точки зрения, учитывающей культурный капитал, который передается из поколения в поколение, выходя за рамки юридического анализа, сосредоточенного на индивидуальном "выборе". Хотя нормой в настоящее время является наличие постоянного жилища, эту норму не следует навязывать лицам, которые никогда ей не следовали. Автор напоминает, что он всегда вел кочевой образ жизни и что его далекие предки, также жившие кочевой жизнью, занимались странствующими профессиями. Он далее указывает, что наряду с ограничением свободы передвижения путевые документы указывают на то, что обращение с членами "странствующей общины" отличается от обращения с остальной частью населения. Хотя обоснованием такого режима является мобильность этой группы, по-видимому, другие мобильные группы населения – такие, как лодочники, коммивояжеры или лица БОМЖ, – не подвергаются указанному виду контроля. С другой стороны, определение термина "странствующая община" само по себе связано не с мобильностью лиц, а с фактом их проживания в мобильном жилье в течение как минимум 6 месяцев¹³. При этом отсутствие определенного местожительства, которым государство-участник оправдывает особое обращение с членами "странствующей общины", свойственно также лодочникам, кочевникам и владельцам аттракционов, которые ранее рассматривались в качестве одной категории в соответствии с Постановлением № 58-923 от 7 октября 1958 года¹⁴, которое давало этим трем группам населения возможность свободно выбирать жилище, причем для этого в Гражданский кодекс были внесены изменения. Хотя положение о местожительстве лодочников был сохранено, аналогичное положение о кочевниках и владельцах аттракционов (в более позднем законодательстве эти термины были заменены категорией "странствующая община") было упразднено Законом от 3 января 1969 года, который ввел понятие прикрепления к коммуне для этих двух категорий. Автор далее сообщает, что в законопроекте, касающемся вышеупомянутого закона, указывается, что введение в статье 8 Закона максимальной 3-процентной квоты для населения, которое может прикрепляться к муниципалитету, было направлено на обеспечение того, чтобы соотношение муниципального электората практически не менялось с притоком избирателей, не имеющих реальных связей с данной коммуной. По мнению автора, одно лишь стремление к тому, чтобы снизить уровень реальной выборной репрезентативности этой категории населения, убедительно свидетельствует о неравенстве перед законом, от которого страдают члены "странствующей общины".

¹³ Закон от 3 января 1969 года, статья 3.

¹⁴ Автор уточняет, что по практическим соображениям постановление от 1958 года никогда не применялось.

Вопросы и процедура их рассмотрения в Комитете

Рассмотрение вопроса о приемлемости

7.1 Перед рассмотрением любого заявления, содержащегося в сообщении, Комитет по правам человека должен, в соответствии с правилом 93 своих правил процедуры, принять решение о том, является ли сообщение приемлемым в соответствии с Факультативным протоколом к Пакту.

7.2 Руководствуясь требованиями подпункта а) пункта 2 статьи 5 Факультативного протокола, Комитет констатировал, что аналогичная жалоба, поданная автором в Европейский суд по правам человека, 1 сентября 2009 года была признана неприемлемой (ходатайство № 3257/09) на основании пункта 1 статьи 35 Конвенции, поскольку период между вынесением окончательного решения внутренним судом (Кассационный суд) и подачей ходатайства превысил 6 месяцев. Кроме того, Комитет напоминает, что при присоединении к Факультативному протоколу государство-участник сформулировало оговорку к подпункту а) пункта 2 статьи 5 Факультативного протокола, указав, что Комитет "не будет компетентен рассматривать сообщение частного лица, если этот же вопрос рассматривается или уже был рассмотрен другой инстанцией международного разбирательства или урегулирования". Однако Комитет констатирует, что Европейский суд не "рассмотрел" данное дело по смыслу подпункта а) пункта 2 статьи 5 Факультативного протокола, поскольку его решение касалось лишь процедурного вопроса¹⁵. Следовательно, подпункт а) пункта 2 статьи 5 Факультативного протокола с изменением, внесенным оговоркой государства-участника, не является препятствием для рассмотрения Комитетом данного сообщения.

7.3 Кроме того, Комитет принял к сведению аргументы государства-участника о том, что автор не исчерпал внутренние средства правовой защиты в части, касающейся вопроса о выборе места жительства и его изменения в рамках системы прикрепления к коммуне, введенной Законом от 3 января 1969 года (статья 7 и последующие статьи). Комитет отмечает, что автор не оспорил этот аргумент и что он уточнил, что из всех гарантий, закрепленных в пункте 1 статьи 12, он хотел бы воспользоваться только правом на свободное передвижение. Следовательно, Комитет объявляет часть сообщения, касающуюся выбора места жительства и его изменения, неприемлемой по смыслу подпункта б) пункта 2 статьи 5 Факультативного протокола.

7.4 Комитет считает, что все остальные критерии приемлемости были соблюдены, и объявляет сообщение приемлемым в части, касающейся аргументов автора по пункту 1 статьи 12 (относительно свободы передвижения) и по статье 26 Пакта.

Рассмотрение сообщения по существу

8.1 Комитет по правам человека рассмотрел настоящее сообщение с учетом всех сведений, представленных ему сторонами, в соответствии с пунктом 1 статьи 5 Факультативного протокола.

8.2 Комитет принимает к сведению утверждение автора о том, что, привлекая его к уголовной ответственности в виде уплаты штрафа в размере 150 евро

¹⁵ См. сообщения № 1505/2006, *Венсан против Франции*, решение о неприемлемости от 31 октября 2007 года, пункт 7.2; № 1389/2005, *Бертелли Гальвес против Испании*, решение о неприемлемости от 25 июля 2005 года, пункт 4.3; и № 1446/2006, *Вдовья против Польши*, решение о неприемлемости от 31 октября 2006 года, пункт 6.2.

(решением Апелляционного суда Анже размер штрафа был снижен до 50 евро) за отсутствие действительной визы в его путевой книжке, государство-участник нарушило свои обязательства, согласно которым оно должно было гарантировать автору: 1) право на свободное передвижение по своей территории в соответствии с пунктом 1 статьи 12 Пакта; и 2) его право на равенство перед законом и на равную защиту закона без всякой дискриминации, гарантируемое статьей 26 Пакта. Комитет принимает к сведению аргумент государства-участника о том, что ограничения, налагаемые Законом № 69-3 от 3 января 1969 года на статью 12, соответствуют пункту 3 этого положения, поскольку они продиктованы соображениями общественного порядка. В частности, требование являться в административные органы для проставления визы в разрешении на передвижение объясняется стремлением поддерживать с членами странствующей общины административный контакт и проводить вероятные проверочные мероприятия.

8.3 Комитет ссылается на свое Замечание общего порядка № 27 (1999 год) о свободе передвижения, согласно которому ограничения, которые могут вводиться в отношении прав, защищаемых статьей 12 Пакта, не должны подрывать принцип свободы передвижения и должны регулироваться требованием о необходимости, предусмотренным в пункте 3 этой статьи 12, и необходимостью обеспечения совместимости с другими признанными в Пакте правами¹⁶. Согласно статье 5 Закона № 69-3 от 3 января 1969 года, которая была применима к автору на момент совершения указанных действий, налагала на лиц, не имеющих определенного местожительства или местопребывания в течение более 6 месяцев, проживающих в мобильном жилье и не получающих регулярного дохода, обязанность иметь для передвижения по Франции путевую книжку с условием ее обязательного ежеквартального визирования. Статья 20 Указа № 70-708 от 31 июля 1970 года также гласит, что в случае неполучения такой визы в установленный срок на соответствующее лицо налагается штраф, предусмотренный за правонарушение пятой категории¹⁷. Без сомнения, это положение ограничивает осуществление соответствующими лицами права на свободное передвижение (пункт 1 статьи 12). Следовательно, Комитет должен определить, является ли такое ограничение допустимым с точки зрения пункта 3 статьи 12 Пакта.

8.4 Бесспорно, обязанность иметь при себе разрешение на передвижение и обязанность регулярно являться в административные органы для его визирования предусмотрены законом. Кроме того, Комитет отмечает, что государство-участник заявило, что указанные меры продиктованы соображениями общественного порядка. Поэтому Комитету предстоит определить, является ли это ограничение необходимым и соразмерным преследуемой цели¹⁸. Комитет признает, что для обеспечения безопасности и общественного порядка государству-участнику необходимо принимать контрольные меры к тому, чтобы лица, которые регулярно меняют место жительства, были и оставались идентифицируемыми и доступными для контакта.

¹⁶ См. Замечание общего порядка № 27 (1999 год), *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят пятая сессия, Дополнение № 40*, том I, (A/55/40 (Vol. I)), приложение VI, раздел A, пункт 2.

¹⁷ См. приложение 4 выше. Статья 131-13 Уголовного кодекса предусматривает, что правонарушениями пятой категории являются проступки, которые по закону наказываются штрафом в размере не более 1 500 евро; при повторном нарушении эта сумма может быть увеличена до 3 000 евро.

¹⁸ Замечание общего порядка № 27, пункт 14.

8.5 При этом Комитет отмечает, что государство-участник не продемонстрировало, что необходимость являться через определенные периоды времени для визирирования путевой книжки, а также вводить за нарушение этой обязанности уголовное наказание в виде штрафа (статья 20 Указа № 70-708 от 31 июля 1970 года), являются необходимыми и соразмерными ожидаемому результату мерами. Из этого Комитет заключает, что подобное ограничение права на свободное передвижение автора не было совместимо с условиями, предусмотренными в пункте 3 статьи 12, и, следовательно, явилось нарушением пункта 1 статьи 12 в отношении автора.

8.6 Учитывая свой вывод по пункту 1 статьи 12, Комитет не будет проводить отдельное рассмотрение жалоб, касающихся нарушения статьи 26 Пакта.

9. Комитет по правам человека в соответствии с пунктом 4 статьи 5 Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах считает, что указанные факты представляют собой нарушение государством-участником пункта 1 статьи 12 Пакта.

10. В соответствии с подпунктом а) пункта 3 статьи 2 Пакта государство-участник обязано обеспечить автору эффективное средство правовой защиты, в том числе, в частности, снятие судимости и выплату надлежащей компенсации за понесенный ущерб, а также пересмотр соответствующих законодательных положений и практики их применения, принимая во внимание свои обязательства по Пакту. Государство-участник также обязано предпринять шаги по недопущению подобных нарушений в будущем.

11. Принимая во внимание, что, став стороной Факультативного протокола, государство-участник признало правомочность Комитета определять, имело ли место какое-либо нарушение Пакта, и что в соответствии со статьей 2 Пакта государство-участник обязалось обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в настоящем Пакте, и предоставлять эффективные и осуществимые средства правовой защиты в случае установления какого-либо нарушения, Комитет хотел бы получить от государства-участника в течение 180 дней информацию о мерах, принятых во исполнение настоящих соображений. Государству-участнику предлагается также опубликовать настоящие соображения.

[Принято на английском, испанском и французском языках, причем языком оригинала является французский. Впоследствии будет также издано на арабском, китайском и русском языках в качестве части ежегодного доклада Комитета Генеральной Ассамблее.]

Добавление

Особое (совпадающее) мнение г-на Фабиана Омара Сальвиоли

1. Я согласен с соображениями, принятыми по делу *Ори против Франции* (сообщение № 1960/2010), в которых Комитет сделал вывод о том, что автор является жертвой нарушения государством-участником статьи 12 Международного пакта о гражданских и политических правах.

2. При этом я сожалею, что Комитет не счел необходимым рассмотреть серьезные жалобы, изложенные автором¹ в связи со статьей 26 Пакта². Комитет обошел вниманием два основополагающих вопроса в области прав человека: равенство перед законом и принцип недискриминации, проходившие красной нитью через это сообщение, вынесенное на рассмотрение Комитета.

3. В данном случае представленные факты в достаточной степени доказали проявление дискриминации в отношении членов особой группы населения ("странствующей общины"), многие из которых, как и сам автор, являются гражданами Франции. С административной и правовой точек зрения режим "прикрепления к коммуне" является достаточным для достижения целей, преследуемых государством-участником (необходимость поддержания контакта с административными органами). Государство-участник не продемонстрировало и не обосновало необходимость наложения на членов "странствующей общины" дополнительной обязанности – через определенные промежутки времени являться для визирования своей путевой книжки.

4. В своих замечаниях государство-участник объясняет эту обязанность необходимостью поддержания контакта между государством и членами "странствующей общины" и проведения "контрольных мероприятий"³.

5. По поводу первого из приведенных государством-участником мотивов следует отметить, что положение статьи 7 Закона № 69-3, согласно которому соответствующие лица должны указать коммуну, к которой они хотели бы быть прикреплены, является вполне достаточным для поддержания упомянутого контакта⁴.

6. Что касается необходимости проведения "контрольных мероприятий", то она сформулирована весьма общо, и государство-участник не приводит разумных пояснений тех причин, по которым указанные лица должны подвергаться особому контролю.

7. В своей предыдущей практике Комитет определил критерии, применимые к принципам равенства и недискриминации: так, например, он установил, что нарушение статьи 26 может быть следствием дискриминационного воздействия какой-либо нормы или меры, которая внешне представляется нейтральной или лишенной какой-либо дискриминационной подоплеки, если вредные последствия применения какой-либо нормы или решения затрагивают исклю-

¹ См. пункты 3.3, 3.4 и 6.4 соображений Комитета.

² Соображения Комитета, пункт 8.6.

³ См. соображения Комитета, пункт 5.5.

⁴ Положения о "прикреплении к коммуне" в ходе недавнего пересмотра закона не претерпели изменений.

чительно или непропорционально определенных лиц на основе их расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства. Однако нормы или решения, влекущие за собой такие последствия, не являются дискриминационными, если они объясняются объективными и разумными мотивами⁵.

8. В особых ситуациях государства могут принимать дифференцированные меры, но они должны быть направлены на достижение законной цели, предусматриваться законом и прежде всего – быть разумными и соразмерными поставленной цели. В данном случае наложенная на членов "странствующей общины" обязанность являться через определенные промежутки времени для визирования своих документов не является ни разумной, ни необходимой, ни соразмерной искомой цели. Следовательно, Комитет также должен был сделать вывод о том, что автор сообщения является жертвой нарушения статьи 26 Пакта и что государству-участнику следует учитывать это при принятии соответствующих мер по возмещению ущерба, в частности в виде отмены обязанности по визированию документов, чтобы гарантировать недопущение подобных нарушений в будущем.

[Составлено на английском, испанском и французском языках, причем языком оригинала является испанский. Впоследствии будет издано также на арабском, китайском и русском языках в качестве части ежегодного доклада Комитета Генеральной Ассамблее.]

⁵ Замечание общего порядка № 18 (1989 год); см. также сообщения № 1474/2006, *Пренс против Южной Африки*, соображения от 31 октября 2007 года, пункт 7.5; и № 998/2001, *Альтхаммер и др. против Австрии*, соображения от 8 августа 2003 года, пункт 10.2.