



**Международный пакт
о гражданских и политических
правах**

Distr.: General
13 June 2017
Russian
Original: English

Комитет по правам человека

**Решение, принятое Комитетом в соответствии
с Факультативным протоколом в отношении
сообщения № 2140/2012* ** *****

<i>Представлено:</i>	И.Т. (представлен адвокатом Викторией Тюленевой)
<i>Предполагаемая жертва:</i>	автор сообщения
<i>Государство-участник:</i>	Казахстан
<i>Дата сообщения:</i>	23 января 2012 года (первоначальное представление)
<i>Справочная документация:</i>	решение, принятое в соответствии с правилом 97 правил процедуры Комитета и препровожденное государству-участнику 19 марта 2012 года (в виде документа не издавалось)
<i>Дата принятия решения:</i>	28 марта 2017 года
<i>Тема сообщения:</i>	штраф за несоблюдение правил регистрации по месту жительства
<i>Процедурный вопрос:</i>	–
<i>Вопросы существа:</i>	свобода передвижения; право на неприкосновенность личной жизни
<i>Статьи Пакта:</i>	12 (1) и 17 (1)
<i>Статья Факультативного протокола:</i>	2

1. Автором сообщения является И.Т., гражданин Мали, родившийся в 1967 году. Он утверждает, что является жертвой нарушения Казахстаном его прав, предусмотренных статьями 12 (1) и 17 (1) Пакта. Факультативный прото-

* Принято Комитетом на его 119-й сессии (6–29 марта 2017 года).

** В рассмотрении настоящего сообщения приняли участие следующие члены Комитета: Тая Мария Абдо Рочолл, Ядх Бен Ашур, Илзе Брандс Керис, Сара Кливленд, Ахмед Амин Фаталла, Оливье де Фрувиль, Кристоф Хейнс, Юдзи Ивасава, Бамарим Койта, Марсиа В.Дж. Кран, Дункан Лаки Мухумуза, Фотини Пазарцис, Мауро Полити, Жозе Мануэль Сантуш Паиш, Аня Зайберт-Фор, Юваль Шани и Марго Ватервал.

*** Совместное особое мнение членов Комитета г-на Оливье де Фрувиля и Сары Кливленд содержится в приложении к настоящему решению.



кол вступил в силу для государства-участника 30 сентября 2009 года. Автор представлен адвокатом Викторией Тюленевой.

Факты в изложении автора

2.1 Автор утверждает, что он впервые приехал в Казахстан (в то время Казахскую Советскую Социалистическую Республику) в 1989 году по программе обмена студентами для обучения в Алмаатинском ветеринарном институте. После его окончания в 1996 году он остался в Казахстане. В период с 2001 по 2003 год он возглавлял Союз африканцев в Казахстане, неправительственную организацию, главная цель которой заключалась в защите прав всех африканцев в Казахстане.

2.2 В 2004 году автор получил вид на жительство, действительный до 2009 года, который был выдан Управлением миграционной полиции Департамента внутренних дел города Алма-Ата. Согласно закону каждое лицо, проживающее в Казахстане, обязано зарегистрировать адрес, по которому оно проживает, в местном департаменте внутренних дел. Это общее правило применяется также и к иностранцам, имеющим место жительства в Казахстане. На практике иностранное лицо может зарегистрировать либо адрес дома, которым он или она владеет, либо адрес арендуемого им дома или квартиры. В последнем случае, помимо сдачи в аренду своего имущества, его владелец должен также дать разрешение на регистрацию иностранца.

2.3 Автор арендовал квартиру, однако владелец отказался разрешить ему зарегистрироваться по соответствующему адресу. Вследствие этого автор зарегистрировался по адресу квартиры своего друга, который дал ему соответствующее разрешение. Автор не проживал по этому адресу, но поддерживал регулярную связь со своим другом, который передавал автору поступающую на его имя корреспонденцию. Таким образом, согласно автору, он предоставил казахским властям официальный адрес для контакта с ним.

2.4 11 августа 2009 года автор обратился в миграционную полицию в Алма-Ате с просьбой о возобновлении его вида на жительство. Ему была выдана справка за подписью заместителя начальника Управления миграционной полиции, в которой говорилось, что «Управление миграционной полиции Департамента внутренних дел города Алма-Ата рассматривает ходатайство о возобновлении вида на жительство». Согласно казахскому законодательству миграционная полиция обязана выдать иностранцу новый вид на жительство в течение двух месяцев со дня получения заявления.

2.5 Поскольку миграционная полиция не проинформировала автора о результатах рассмотрения его заявления, он обратился за юридической помощью в Казахстанское международное бюро по правам человека и соблюдению законности. Бюро обратилось с запросом в миграционную полицию и получило ответ, датированный 3 ноября 2009 года, согласно которому автору должен быть выдан новый вид на жительство, но при этом он будет привлечен к административной ответственности по статье 394 Кодекса об административных правонарушениях¹.

2.6 Автор утверждает, что миграционная полиция выдвинула в качестве условия предоставления ему вида на жительство признание им того, что он совершил административное правонарушение, и выплату штрафа. Он утверждает, что он пожелал обжаловать решение суда о том, что он совершил административное правонарушение, не опасаясь того, что ему будет отказано в виде на жительство, и утверждает, что, по его мнению, миграционная полиция пыталась запугать его, приостановив выдачу ему вида на жительство.

¹ Статья 394, касающаяся, в частности, нарушения иностранцем или лицом без гражданства правил пребывания в Казахстане, совершенного в результате несоблюдения установленной процедуры регистрации передвижения или выбора места жительства.

2.7 20 ноября 2009 года автор обжаловал решение миграционной полиции в Алмаатинском районном суде, утверждая, что условие, которое полиция поставила перед ним в связи с предоставлением вида на жительство, выполнить было невозможно. 25 декабря 2009 года полиция приняла решение предоставить автору новый вид на жительство без каких бы то ни было условий, и 12 января 2010 года автор отозвал свою жалобу из суда. 4 марта 2010 года он получил вид на жительство, действительный до 20 июля 2014 года.

2.8 Автор утверждает, что в течение шестимесячного периода, пока он ожидал предоставления нового вида на жительство, он не мог свободно передвигаться по территории Казахстана, поскольку согласно внутреннему законодательству у него должен был иметься вид на жительство или национальный паспорт с действующей казахстанской визой, а также миграционная карточка, подтверждающая его регистрацию в качестве иностранца. На период рассмотрения его ходатайства о предоставлении нового вида на жительство миграционная полиция не выдала автору ни визы, ни миграционной карточки.

2.9 10 мая 2010 года автору позвонил судебный пристав, который сказал, что ему поручено получить с автора штраф за нарушение статьи 394 Кодекса об административных правонарушениях. 12 мая 2010 года автор встретился с судебным приставом, который вручил ему копию административного решения от 9 ноября 2009 года, принятого начальником Управления миграционной полиции города Алма-Ата, из которой следовало, что на него наложен административный штраф за нарушение статьи 394 Кодекса. Судебный пристав также заявил, что, поскольку автор не уплатил штраф добровольно, 26 января 2010 года судья Специализированного межрегионального административного суда города Алма-Ата приказал принудительно взыскать с него штраф в размере, эквивалентном 85 долларам.

2.10 17 мая 2010 года адвокат автора обратилась в миграционную полицию с просьбой предоставить автору оригинал административного решения, с тем чтобы он мог обжаловать его в суде. Этот документ был предоставлен адвокату 29 июля 2010 года, и 30 июля 2010 года автор обратился в Специализированный межрегиональный административный суд с ходатайством об обжаловании этого решения. 2 августа 2010 года суд отклонил его ходатайство об обжаловании. Дальнейшие попытки обращений к Генеральной прокуратуре и прокурору города Алма-Ата с ходатайством о пересмотре этого решения в порядке надзора также ни к чему не привели. Автор утверждает, что он исчерпал все имеющиеся эффективные внутренние средства правовой защиты.

2.11 19 октября 2010 года автор обратился в миграционную полицию в Алма-Ате с просьбой разъяснить, должен ли он запрашивать у них разрешение на свое передвижение в Алма-Ате, а также на поездки за пределы города. Он получил ответ, датированный 26 октября 2010 года, из которого следовало, что он должен уведомлять миграционную полицию о любых изменениях в адресе его места жительства, а также уведомлять полицию о любой поездке за пределы города Алма-Ата длительностью более 10 дней. Автор утверждает, что необходимость уведомлять полицию обо всех его передвижениях в пределах и за пределами города, а также сложившаяся практика возложения вины на иностранцев за то, что они не проживают по месту своей регистрации, несовместимы со свободой передвижения и проживания иностранцев, на законном основании находящихся в Казахстане.

Жалоба

3.1 Автор утверждает, что он находился в Казахстане на законном основании, поскольку у него имелся действительный вид на жительство, и, следовательно, к нему в полной мере применялась статья 12 (1) Пакта и он имел право пользоваться свободой передвижения в стране, не запрашивая специального разрешения от властей и без каких-либо помех со стороны государства-участника. Он утверждает, что требование зарегистрироваться по какому-либо адресу не является ограничением по смыслу статьи 12 Пакта, но практика привлечения

иностранца к ответственности за проживание по иному адресу, чем тот, по которому он или она зарегистрированы, не совместима с понятием свободы выбирать место жительства и представляет собой незаконное ограничение по смыслу статьи 12.

3.2 Автор утверждает также, что его проживание по иному адресу, чем тот, по которому он был зарегистрирован, не угрожало национальной или общественной безопасности, общественному порядку, здоровью, нравственности или правам и свободам других лиц. Таким образом, он считает, что применение к нему мер административной ответственности является непропорциональной мерой и не может считаться законным ограничением по смыслу статьи 12 Пакта.

3.3 Автор утверждает далее, что предъявляемое к иностранцам требование уведомлять миграционную полицию о всех их передвижениях в пределах и за пределами города несовместимо с понятием свободы передвижения и нарушает его права, закрепленные в статье 17 Пакта. Он утверждает также, что вышеупомянутое требование предусмотрено не законом, а инструкцией, введенной в действие до вступления в силу для государства – участника Факультативного протокола к Пакту, и что оно равносильно полицейскому контролю над иностранцами и несоразмерному вмешательству в их частную жизнь.

Замечания государства-участника относительно существа сообщения

4.1 В вербальных нотах от 19 июня и 8 ноября 2012 года государство-участник представило свои замечания относительно существа настоящего сообщения. Государство-участник поясняет, что в соответствии со статьей 16 Закона о правовом положении иностранных граждан и статьей 5 Закона о миграции иностранцы имеют право на свободное передвижение в пределах территории Казахстана и право выбрать место жительства.

4.2 Согласно статье 77 инструкции № 215 от 9 апреля 2004 года все иностранцы должны быть зарегистрированы по месту жительства. Это не ограничивает их свободу передвижения, поскольку соответствующие лица могут сначала прибыть к месту жительства, а уже затем зарегистрировать его.

4.3 Кроме того, это требование применяется не только к иностранцам, но и к гражданам Казахстана. В соответствии с постановлением правительства № 1063 от 12 июля 2000 года все граждане Казахстана, иностранцы и лица без гражданства должны быть зарегистрированы по месту жительства.

4.4 Государство-участник заключает, что с учетом вышесказанного утверждения автора, касающиеся нарушения статей Пакта, как представляется, являются необоснованными.

Дополнительные замечания автора

5.1 В представлениях от 4 сентября 2012 года и 21 января 2013 года автор указывает, что, несмотря на утверждение государства-участника, система регистрации адреса в том виде, в каком она применяется, нарушает положения Пакта так, как это описано в его первоначальной жалобе. Автор признает, что государству-участнику необходимо иметь такую систему. Эта система может помочь властям при планировании или предоставлении услуг по линии социального обеспечения и выдачи удостоверений личности.

5.2 Однако автор утверждает, что государство-участник нарушило его права, поскольку на него был наложен административный штраф за то, что он не проживал по зарегистрированному адресу. В статье 12 (3) Пакта перечисляются ограничения, которые государство может вводить на свободы, перечисленные в статье 12 (1). Автор утверждает, что ограничение, наложенное на него государством-участником, не фигурирует в списке законных ограничений, допускаемых Пактом. Вводимые государством ограничения не должны подрывать саму суть права. В данном случае государство-участник утверждает, что оно призна-

ет право на свободу передвижения, но налагает штраф на автора за то, что он предпочел проживать не в том месте, где был зарегистрирован.

5.3 Автор утверждает, что информация о регистрации используется государством-участником для установления полицейского контроля за местами проживания иностранцев. На практике такой контроль заключается во вторжении в места проживания иностранцев и требовании предъявить документы, удостоверяющие их личность. Кроме вмешательства в пользование свободой передвижения, такие вторжения представляют собой нарушение положений статьи 17 (1) Пакта.

Вопросы и порядок их рассмотрения в Комитете

Рассмотрение вопроса о приемлемости

6.1 Прежде чем рассматривать какое-либо утверждение, содержащееся в сообщении, Комитет должен в соответствии с правилом 93 своих правил процедуры установить, является ли оно приемлемым в соответствии с Факультативным протоколом.

6.2 Комитет в соответствии со статьей 5 (2) а) Факультативного протокола удостоверился в том, что этот же вопрос не рассматривается в соответствии с другой процедурой международного разбирательства или урегулирования.

6.3 Комитет принимает к сведению утверждение автора о том, что он исчерпал все имевшиеся в его распоряжении эффективные внутренние средства правовой защиты. В отсутствие каких-либо возражений в этой связи со стороны государства-участника Комитет считает, что требования пункта 2 b) статьи 5 Факультативного протокола были выполнены.

6.4 Комитет принял к сведению претензии автора по статье 12 (1) Пакта (см. пункты 3.1 и 3.2 выше). Однако он отмечает, что автор, являющийся иностранцем, не зарегистрировал своего истинного места жительства, как того требует внутреннее законодательство, и вследствие этого на него был наложен штраф. Комитет отмечает также, что с учетом обстоятельств данного дела, штраф, наложенный на автора сообщения, сам по себе не может рассматриваться как неоправданное ограничение свободы передвижения автора. Комитет в этой связи отмечает, что вид на жительство автора был возобновлен до уплаты штрафа. Соответственно, с учетом конкретных обстоятельств этого дела и в отсутствие в деле другой соответствующей информации Комитет считает, что автор не смог в достаточной степени обосновать свои жалобы для целей приемлемости. Следовательно, Комитет считает, что эта часть сообщения является неприемлемой с точки зрения статьи 2 Факультативного протокола.

6.5 Комитет принял к сведению далее утверждения автора по статье 17 (1) Пакта (см. пункт 3.3 выше). Однако в отсутствие в деле какой-либо дополнительной информации или пояснений Комитет считает, что автор не смог обосновать свои утверждения для целей приемлемости. Следовательно, он объявляет эту часть сообщения неприемлемой согласно статье 2 Факультативного протокола.

7. Таким образом, Комитет постановляет:

- a) считать данное сообщение неприемлемым согласно статье 2 Факультативного протокола;
- b) довести настоящее решение до сведения государства-участника и автора.

Приложение

[Оригинал: французский]

Несогласное мнение Оливье де Фрувиля и Сары Кливленд

1. Комитет объявил настоящее сообщение неприемлемым на том основании, что автор недостаточно обосновал свои жалобы по статьям 12 и 17 Пакта. Мы не согласны с этим выводом в том, что касается статьи 12.

2. Мы считаем, что система, которая, с одной стороны, налагает обязанность на каждое лицо, законно проживающее на территории, зарегистрировать адрес места своего жительства в полиции и которая, с другой стороны, предполагает наказание, пусть даже мягкое, за проживание не по тому адресу, который был объявлен, представляет собой ограничение свободного выбора места жительства и свободного передвижения по территории соответствующего государства. Такое ограничение может являться законным, когда преследуется одна из целей, перечисленных в пункте 3 статьи 12, например цель обеспечения общественного порядка, или когда это необходимо в демократическом обществе для достижения законной цели. Иначе говоря, государство-участник должно доказать, что подобная мера, равносильная одной из форм полицейского контроля над населением, направлена на удовлетворение важнейшей социальной потребности и представляет собой наименее ограничительную меру из тех, которые могут быть приняты для достижения цели, представляющей общественный интерес.

3. Однако в данном деле государство ничего подобного не доказало. Оно ограничивается описанием этой системы и подтверждением ее законности в целом, настаивая на том, что она применяется как к гражданам Казахстана, так и к иностранцам. Государство не называет законной цели, преследуемой посредством взимания штрафа, и ничего также не говорит о том, почему взимание штрафа с автора необходимо для защиты какого-либо общественного интереса.

4. Комитет уже не первый раз вынужден рассматривать систему обязательной регистрации по месту жительства, действующую в государствах-участниках. Он уже дважды выражал свою озабоченность по поводу применения такой системы в связи со статьей 12. Последний раз в своих заключительных замечаниях в отношении второго периодического доклада, принятых в 2016 году (см. CCPR/C/KAZ/CO/2, пункты 41 и 42), Комитет занял следующую позицию:

«Комитет по-прежнему обеспокоен (см. CCPR/C/KAZ/CO/1, пункт 18) действующей до сих пор системой обязательной регистрации по месту жительства. Принимая к сведению довод государства-участника о том, что такая регистрация ведется для целей учета и не ставится в зависимость от каких-либо условий, Комитет отмечает, что невыполнение требования об обязательной регистрации представляет собой административное правонарушение, которое может наказываться штрафом или административным арестом на срок от десяти суток до трех месяцев (статья 12)».

5. Соответственно, Комитет рекомендовал государству-участнику «привести свою систему обязательной регистрации по месту жительства в полное соответствие с положениями Пакта».

6. С учетом этой позиции удивительно, что Комитет не нашел ничего такого, что он мог бы высказать по поводу того факта, что на автора наложили штраф в 85 долл. за то, что он не предоставил полиции свой реальный адрес, хотя в то же время он сообщил адрес, который, по его словам, не опротестован-

ным государством-участником, позволял властям связаться с ним. Странно также, что Комитет не принял к сведению в отсутствие каких-либо разъяснений со стороны государства-участника утверждения автора, согласно которым ему было предложено информировать миграционную полицию о его выезде из Алматы на более чем десять дней (пункт 2.11).

7. В действующей системе регистрации проводится различие между гражданами и иностранцами, а именно: арендующие жилье иностранцы в отличие от граждан не могут сообщать свой адрес в полицию без разрешения владельца жилья. В данном же случае автор был вынужден сообщить иной адрес, а не адрес места его реального проживания именно потому, что он не получил такого разрешения. Государство-участник не пояснило, чем объясняется такое различие в режиме для граждан и иностранцев, на законных основаниях проживающих на его территории.

8. В отсутствие удовлетворительных разъяснений со стороны государства-участника относительно того, чем обосновано такое ограничение права, признанного в Пакте, Комитет не должен подменять государство-участник и придумывать такие обоснования. Однако Комитет все же додумывает их в своем решении о неприемлемости, настаивая, в частности, на том, что автор является иностранцем, подразумевая при этом, что в целом это законно, когда государство осуществляет полицейский контроль за иностранными гражданами на его территории даже при наличии у них законного статуса.

9. Вместе с тем в своем замечании общего порядка № 27 (1999) о свободе передвижения Комитет высказал мнение, что «когда иностранец находится на территории государства на законных основаниях, любое ограничение прав, гарантируемых ему пунктами 1 и 2 статьи 12, а также любое различие в отношении к иностранцам по сравнению с гражданами, должны обосновываться со ссылкой на пункт 3 статьи 12» (пункт 4).

10. Комитет, как представляется, констатировал два других элемента: небольшую сумму штрафа и тот факт, что автор как бы не соблюдал положения действующего закона. Конечно, наложенный на автора штраф не являлся очень большим, даже если принять во внимание, что по сравнению со средней зарплатой в Казахстане 85 долларов не являются ничтожной суммой. Но если доктрина *minimis non curat proetor* недавно была включена в два международных договора (Протокол № 14 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, которым вносятся изменения в систему контроля, предусмотренную Конвенцией, и Факультативный протокол к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах), она не предусматривается Факультативным протоколом к Международному пакту о гражданских и политических правах, и Комитет никогда ее не применял. Таким образом, небольшая сумма штрафа как таковая не может использоваться в поддержку решения о неприемлемости сообщения. Аналогично этому неприемлемость не может основываться на констатации того факта, что автор нарушил закон страны, поскольку доктрина «чистых рук» в Комитете, равно как и в других международных юрисдикционных инстанциях, не используется. Тем более что можно обоснованно сомневаться в соответствии национального законодательства положениям статьи 12 Пакта, как, впрочем, это отметил и Комитет в приведенных выше заключительных замечаниях. Тот факт, что автор нарушил национальное законодательство, не делает это законодательство соответствующим Пакту и не освобождает государство-участник от обоснования ограничений, введенных на осуществление прав, гарантируемых статьей 12.

11. И наконец, мы не видим, каким образом можно согласовать решение, принятое Комитетом по данному делу, с решением, фигурирующим в выводах по делу *Ори против Франции*^а. В этом деле автору был назначен штраф в сумме 150 евро (сниженный до 50 евро в результате обжалования) на основании фран-

^а Сообщение № 1960/2010, Соображения, принятые 28 марта 2014 года.

цузского законодательства, требующего того, чтобы каждое лицо, не имеющее постоянного места жительства в течение более шести месяцев, имело «путевую книжку». Эта книжка должна раз в три месяца визироваться полицией, с тем чтобы заинтересованное лицо могло передвигаться в пределах Франции. Комитет высказал мнение, что это является ограничением свободы передвижения, предусмотренной в пункте 1 статьи 12 (пункт 8.3). Он констатировал, что это ограничение было «предусмотрено законом» (пункт 8.4). Он отметил, что, по утверждению государства-участника, введение такого ограничения преследовало цель поддержания общественного порядка. Тогда Комитет задал вопрос о том, являлось ли это ограничение «необходимым и пропорциональным преследуемой цели». В этой связи он признал, 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». Вместе с тем в пункте 8.5 своих Соображений он пришел к выводу, что имело место нарушение статьи 12, которое он определил следующим образом:

«При этом Комитет отмечает, что государство-участник не продемонстрировало, что необходимость являться через определенные периоды времени для визирования 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».

12. Соответственно, в пункте 10 тех же Соображений, принимая во внимание пункт 3 а) статьи 2 Пакта, Комитет отмечает, что государство-участник «обязано обеспечить автору эффективные средства 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».

13. В деле *Ори* государство-участник потрудились разъяснить причины, по которым оно считало, что ограничение, введенное на свободу передвижения, было оправданным, поскольку преследовало законную цель: поддержание общественного порядка. В настоящем деле Казахстан не приложил усилий к тому, чтобы аргументировать свою позицию. По обоим делам сумма штрафа была небольшой (в деле, касающемся Франции, она была, пожалуй, меньшей, чем в деле, касающемся Казахстана). В обоих случаях система регистрации ограничивала свободу передвижения авторов. В деле *Ори* автор является гражданином государства-участника, тогда как в настоящем деле автор является иностранцем, но иностранцем с урегулированным статусом и, соответственно, в полной мере пользующимся свободой передвижения по территории. В конечном счете в отсутствие каких-либо удовлетворительных разъяснений со стороны государства-участника различия между этими двумя делами представляются нам минимальными и, конечно же, не дающими основания для констатации нарушения в одном случае и для вынесения решения о неприемлемости – в другом.