



**Internationell
konvention om
medborgerliga och
politiska
rättigheter**

Distr.
ALLMÄNT

CCPR/C/21/Rev.1/Add.9**

den 1 november

1999

Originalspråk:

ENGELSKA

KOMMITTÉN FÖR DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA

ALLMÄN KOMMENTAR ANTAGEN AV KOMMITTÉN FÖR DE MÄNSKLIGA
RÄTTIGHETERNA ENLIGT ARTIKEL 40, PUNKT 4, I DEN
INTERNATIONELLA KONVENTIONEN OM MEDBORGERLIGA OCH
POLITISKA RÄTTIGHETER

Tillägg

Allmän kommentar nr 27 (67)*

Rörelsefrihet (artikel 12)

1. Rörelsefrihet är en förutsättning för en persons fria utveckling. Den samverkar med många andra rättigheterna i konventionen, såsom ofta visas i kommitténs praxis vid granskningen av rapporter från konventionsstaterna och klagomålsförfaranden från privatpersoner. Kommittén hänvisade dessutom i sin allmänna kommentar nr 15 ("Utlänningars ställning enligt konventionen", 1986) till det särskilda sambandet mellan artiklarna 12 och 13¹.

* Antagen på det 1783:e mötet (sextiosjunde sessionen), den 18 oktober 1999.

** Återutfärdad av tekniska skäl.

¹ HRI/GEN/1/Rev. 3, den 15 augusti 1997, s. 20 (punkt 8)

2. De tillåtna inskränkningar som kan införas på rättigheterna som skyddas av artikel 12 får inte upphäva principen om rörelsefrihet och styrs av kravet på nödvändighet som föreskrivs i artikel 12, punkt 3, och av behovet av samstämmighet med andra rättigheter i konventionen.
3. Konventionsstaterna ska i sina rapporter uppge relevanta inhemska lagbestämmelser och administrativa och rättsliga förfaranden som rör de rättigheter som skyddas av denna artikel, med hänsyn till frågorna som diskuteras i denna allmänna kommentar. De ska även inkludera information om tillgängliga rättsmedel om dessa rättigheter inskränks.

Rörelsefrihet och frihet att välja bosättningsort (punkt 1)

4. Var och en som lagligen befinner sig inom en stats territorium har rätt att röra sig fritt där och att fritt välja bosättningsort. I princip befinner sig medborgarna i en stat alltid lagligen inom statens territorium. Frågan om utlänningar "lagligen" befinner sig inom en stats territorium är en fråga som regleras av den inhemska lagstiftningen, vilket kan medföra inskränkningar för inresan till en stats territorium för utlänningar, förutsatt att de är förenliga med statens internationella skyldigheter. I detta sammanhang har kommittén hävdad att en utlänning som reste in i staten illegalt, men vars ställning har reglerats, måste anses befinna sig lagligen inom territoriet i den mening som avses i artikel 12². När en person väl befinner sig lagligen inom en stat, måste alla inskränkningar av hans eller hennes rättigheter enligt artikel 12, punkt 1 och 2, samt all behandling som skiljer sig från den som ges till medborgare, motiveras enligt bestämmelserna i artikel 12, punkt 3³. Det är därför viktigt att konventionsstaterna i sina rapporter anger omständigheterna under vilka de i detta avseende behandlar utlänningar annorlunda än medborgare och hur de motiverar denna skillnad i behandling.
5. Rätten att röra sig fritt gäller statens hela territorium, inklusive alla delar av förbundsstater. Enligt artikel 12, punkt 1, har personer rätt att flytta från en plats till en annan och fritt välja bosättningsort. Åtnjutandet av denna rättighet får inte göras beroende av något särskilt syfte eller skäl för den person som vill flytta eller stanna kvar på en ort. Alla inskränkningar ska vara förenliga med punkt 3.
6. Konventionsstaten måste garantera att rättigheterna som garanteras i artikel 12 skyddas inte bara från offentligt, utan även privat ingripande. När det gäller kvinnor är denna skyldighet att skydda särskilt viktig. Det är till exempel oförenligt med artikel 12, punkt 1, att en kvinnas rätt att röra sig fritt och välja bosättningsort, enligt lag eller praxis, görs beroende av en annan persons beslut, inklusive en anhörig.
7. Till följd av bestämmelserna i artikel 12, punkt 3, inkluderar rätten att fritt välja bosättningsort ett skydd mot alla former av interna tvångsflyttningar. Den utesluter även att hindra personer från att resa in eller vistas i en bestämd del av territoriet. Lagliga frihetsberövande påverkar dock mer specifikt rätten till personlig frihet och omfattas av artikel 9 i konventionen. Under vissa omständigheter kan artiklarna 12 och 9 samverka⁴.

² Klagomålsförfarande nr 456/1991, Celepli mot Sverige, punkt 9.2.

³Allmän kommentar nr 15, punkt 8, i HRI/GEN/1/Rev. 3, den 15 augusti 1997, punkt 20.

Friheten att lämna vilket land som helst, även sitt eget (punkt 2)

8. Friheten att lämna en stats territorium får inte vara beroende av något särskilt syfte eller den tidsperiod personen väljer att vistas utanför landet. Både resor utomlands och utresa för permanent emigration omfattas av friheten. Även rätten för en person att bestämma destinationslandet ingår i den rättsliga garantin. Eftersom omfattningen av artikel 12, punkt 2, inte är begränsad till personer som befinner sig lagligen i en stats territorium, har även en utlänning som lagligt utvisas från landet rätt att välja den mottagande staten, i enlighet med avtalet med denna stat⁵.

9. För att personen ska kunna åtnjuta sina rättigheter enligt artikel 12, punkt 2, införs skyldigheter för både bosättningslandet och staten där personen är medborgare⁶. Eftersom internationella resor vanligen kräver lämpliga dokument, särskilt ett pass, måste rätten att lämna landet inkludera rätten att erhålla nödvändiga resedokument. Utfärdandet av pass åligger normalt den stat där personen är medborgare. En stats vägran att utfärda ett pass eller förlänga dess giltighetstid för en medborgare bosatt i utlandet kan beröva denna person rätten att lämna bosättningslandet och resa någon annanstans⁷. Det är inte ett rättfärdigande för staten att hävda att medborgaren skulle kunna återvända till landets territorium utan pass.

10. Staternas praxis visar ofta att lagliga bestämmelser och administrativa åtgärder negativt påverkar rätten att lämna, i synnerhet, det egna landet. Det är därför av yttersta vikt att konventionsstaterna rapporterar alla rättsliga och praktiska inskränkningar av rätten att lämna landet, som de tillämpar både för medborgare och utlänningar, för att kommittén ska kunna bedöma överensstämmelse för dessa regler och denna praxis med artikel 12, punkt 3. Konventionsstater ska även i sina rapporter inkludera information om åtgärder som inför sanktion mot internationella flygbolag som transporterar personer till deras territorium utan erforderliga dokument, där dessa åtgärder påverkar rätten att lämna ett annat land.

4 Se t.ex. klagomålsförfarande nr 138/1983, Mpandajila mot Zaire, punkt 10; klagomålsförfarande nr 157/1983, Mpaka-Nsusu mot Zaire, punkt 10; klagomålsförfaranden nr 241 och 242/1987, Birhashwirwa/Tshisekedi mot Zaire, punkt 13.

5 s. 21. Se allmän kommentar nr 15, punkt 9, i HRI/GEN/1/Rev. 3, den 15 augusti 1997,

6 Se klagomålsförfarande nr 106/1981, Montero mot Uruguay, punkt 9.4; klagomålsförfarande nr 57/1979, Vidal Martins mot Uruguay, punkt 7; klagomålsförfarande nr 77/1980, Lichtensztejn mot Uruguay, punkt 6,1.

7 Se klagomålsförfarande nr 57/1979, Vidal Martins mot Uruguay, punkt 9.

Inskränkningar (punkt 3)

11. Artikel 12, punkt 3, fastställer exceptionella omständigheter under vilka rättigheter enligt punkterna 1 och 2 får inskränkas. Denna bestämmelse tillåter endast staten att inskränka dessa rättigheter för att skydda den nationella säkerheten, den allmänna ordningen (ordre public), folkhälsan eller sedligheten eller andra människors rättigheter och friheter. För att vara tillåtna måste de vara angivna i lag, vara nödvändiga i ett demokratiskt samhälle för att skydda dessa syften och måste vara förenliga med alla andra rättigheter i konventionen (se punkt 18 nedan).
12. Själva lagen måste fastställa de villkor under vilka rättigheter kan inskränkas. Statliga rapporter ska därför specificera de rättsliga normer som utgör grunden för inskränkningarna. Inskränkningar som inte anges i lagen eller som inte är förenliga med kraven i artikel 12, punkt 3, kränker rättigheterna som garanteras i punkt 1 och 2.
13. Genom att anta lagar som föreskriver inskränkningar som är tillåtna enligt artikel 12, punkt 3, ska staterna alltid ledas av principen att inskränkningar inte får äventyra huvudinnehållet i rättigheten (se artikel 5, punkt 1); förhållandet mellan rätten och inskränkningen och mellan regeln och undantaget inte får upphävas. Lagarna som tillåter tillämpningen av inskränkningar ska använda tydliga kriterier och får inte ge fritt utrymme för skönsmässig bedömning till dem som ansvarar för deras utförande.
14. Artikel 12, punkt 3, anger tydligt att det inte räcker att inskränkningarna tjänar tillåtna ändamål; de måste också vara nödvändiga för att skydda dem. Inskränkande åtgärder måste överensstämja med principen för proportionalitet; de måste vara tillräckliga för att uppnå full skyddsfunktion; de måste vara det minst inkräktande instrumentet bland dem som kan uppnå skyddsfunktionen; de måste vara proportionerliga mot intresset som ska skyddas.
15. Principen om proportionalitet måste respekteras inte bara i lagen som inramar inskränkningarna, utan även av de administrativa och rättsliga myndigheterna vid tillämpningen av lagen. Staterna ska garantera att alla förfaranden rörande utövandet eller inskränkningen av dessa rättigheter är skyndsamma och att skälen för tillämpning av restriktiva åtgärder förklaras.
16. Stater har ofta misslyckats med att visa att tillämpningen av de lagar som inskränker rättigheterna i artikel 12, punkt 1 och 2, är förenliga med alla krav som anges i artikel 12, punkt 3. Tillämpningen av inskränkningar i ett individuellt fall måste bygga på tydliga rättsliga grunder och uppfylla nödvändighetsprovet och kraven på proportionalitet. Dessa villkor skulle inte vara uppfyllda om, till exempel, en person hindrades från att lämna ett land enbart på grund av att han eller hon innehar ”statshemligheter”, eller om en person hindrades från att resa utomlands utan ett särskilt tillstånd. Å andra sidan skulle villkoren kunna vara uppfyllda vid inskränkningar av tillgången till militära zoner på grund av den nationella säkerheten, eller begränsningar av friheten att bosätta sig i områden som bebos av urfolk och minoritetsgrupper⁸.

⁸ Se allmän kommentar nr 23, punkt 7, i HRI/GEN/1/Rev. 3, den 15 augusti 1997, s. 41.

17. Ett stort problem är de många rättsliga och byråkratiska hinder om i onödan påverkar det fulla åtnjutandet av enskilda personers rätt att röra sig fritt, att lämna ett land, även sitt eget, och bosätta sig. Beträffande rätten att röra sig inom ett land har kommittén kritiserat bestämmelser som kräver att person ansöker om tillstånd för att ändra sin bosättningsort eller att söka godkännande från de lokala myndigheterna på bestämmelseorten, liksom förseningar i hanteringen av sådana skriftliga ansökningar. Staternas praxis innebär en ännu mer omfattande samling hinder som kan göra det svårare att lämna landet, särskilt för dess medborgare. Dessa bestämmelser och denna praxis omfattar *bland annat* bristande tillgång för sökanden till kompetenta myndigheter och brist på information om krav; kravet att ansöka om särskilda formulär med vilka de korrekt ansökningshandlingar för utfärdande av pass kan erhållas; behovet av stödjande uttalanden från arbetsgivare eller familjemedlemmar; exakt beskrivning av resvägen; utfärdande av pass endast mot betalning av höga avgifter som avsevärt överstiger kostnaderna för de tjänster som tillhandahålls av administrationen; orimliga förseningar av utfärdandet av resehandlingar; restriktioner för familjemedlemmar som reser tillsammans; krav på en deposition för återvändande eller returbiljett; krav på en inbjudan från den mottagande staten eller från personer som bort där; trakasserier av sökanden, till exempel genom fysiska hot, gripande, förlust av anställning eller reglering av deras barn från skolor eller universitet; vägran att utfärda ett pass eftersom den sökande påstås skada landets goda rykte. Mot bakgrund av dessa förfaranden ska konventionsstaterna garantera att alla inskränkningar som de tillämpar är helt förenliga med artikel 12, punkt 3.

18. Tillämpningen av inskränkningarna som tillåts enligt artikel 12, punkt 3, måste vara förenliga med andra rättigheter som garanteras i konventionen och med de grundläggande principerna om jämställdhet och icke-diskriminering. Det skulle således vara en tydlig kränkning av konventionen om rättigheterna i artikel 12, punkt 1 och 2, skulle inskränkas genom åtskillnad av något slag såsom ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åsikt, nationell eller social härkomst, egendom, börd eller ställning i övrigt. När staternas rapporter undersöks har kommittén vid flera tillfällen funnit att åtgärder som hindrar kvinnor att fritt röra sig eller lämna landet genom att kräva att de har tillstånd eller åtföljs av en manlig person, utgör en överträdelse av artikel 12.

Rätten att resa in i sitt eget land (punkt 4)

19. En persons rätt att resa in i sitt eget land erkänner det särskilda förhållandet mellan personen och det landet. Rätten har olika fasetter. Den medför rätten att stanna kvar i sitt eget land. Den innehåller inte endast rätten att återvända efter att ha lämnat sitt land; den kan även ge personen rätt att resa in i landet för första gången om han eller hon är född utanför landet (t.ex. om personen är medborgare i det landet). Rätten att återvända är av yttersta vikt för flyktingar som söker frivillig återvandring. Den medför även ett förbud mot tvångsflyttningar eller massutvisningar till andra länder.

20. Lydelsen i artikel 12, punkt 4, skiljer inte mellan medborgare och utlänningar ("Ingen"). De person som är berättigade att utöva denna rättighet kan endast identifieras genom att tolka frasen "sitt eget land"⁹. Räckvidden för "sitt eget land" är bredare än begreppet "landet där han eller hon är medborgare". Den är inte begränsad till medborgarskap i formell mening; dvs. medborgarskap som förvärvas vid födseln eller genom delegering; den omfattar åtminstone en person som på grund av sina särskilda band till eller krav på ett visst land inte kan anses vara enbart en främling. Detta skulle, till exempel, vara fallet för medborgare i ett land som har fråntagits sitt medborgarskap i strid med internationell rätt och för personer vars hemland har införlivats i eller överförs till ett annan nationell enhet i vilken de förvägras medborgarskap. Formuleringen av artikel 12, punkt 4, medger dessutom en vidare tolkning som kan omfatta andra typer av varaktigt boende, inklusive, men inte begränsat till, statslösa personer som godtyckligt nekas rätten att förvärva medborgarskap i bosättningslandet. Eftersom andra faktorer i vissa fall kan resultera i upprättandet av nära och varaktiga förbindelser mellan en person och ett land, ska konventionsstater i sina rapporter inkludera information om rätten för permanent bosatta att återvända till sitt bosättningsland.

21. Under inga omständigheter får någon godtyckligt förvägras rätten att resa in i sitt eget land.

Hänvisningen till begreppet godtycklighet i detta sammanhang syftar till att betona att det gäller för alla statliga åtgärder, lagstiftande, administrativa och rättsliga; den garanterar att även ingrepp som förskrivs enligt lag ska vara förenliga med bestämmelserna, målen och syftena i konventionen och ska i alla händelser vara rimliga med hänsyn till de särskilda omständigheterna. Kommittén anser att det finns få, om ens några omständigheter, där ett nekande av rätten att resa in i sitt eget land kan vara rimligt. En konventionsstat får inte godtyckligt hindra en person från att återvända till sitt eget land genom att beröva honom eller henne sitt medborgarskap eller utvisa honom eller henne till ett tredje land.

⁹ Se klagomålsförfarande nr 538/1993, Stewart mot Kanada.