



Международный пакт о гражданских и политических правах

Distr.: General
21 January 2020
Russian
Original: English

Комитет по правам человека

Соображения, принятые Комитетом в соответствии с пунктом 4 статьи 5 Факультативного протокола относительно сообщения № 2656/2015* **

<i>Сообщение представлено:</i>	Марио Стадерини и Микеле Де Лючия (представлены адвокатами Чезаре Романо и Вероникой Арагон)
<i>Предполагаемые жертвы:</i>	авторы сообщения
<i>Государство-участник:</i>	Италия
<i>Дата сообщения:</i>	17 июля 2015 года (первоначальное представление)
<i>Справочная документация:</i>	решение в соответствии с правилом 92 правил процедуры Комитета, препровожденное государству-участнику 22 октября 2015 года (в виде документа не издавалось)
<i>Дата принятия Соображений:</i>	6 ноября 2019 года
<i>Тема сообщения:</i>	необоснованные ограничения права призывать к поддержке народной инициативы проведения референдума
<i>Процедурные вопросы:</i>	неисчерпание внутренних средств правовой защиты
<i>Вопросы существа:</i>	участие в ведении государственных дел
<i>Статьи Пакта:</i>	25 а) и b), рассматриваемая отдельно и в совокупности со статьей 2
<i>Статьи Факультативного протокола:</i>	1 и 2

* Приняты Комитетом на его 127-й сессии (14 октября – 8 ноября 2019 года).

** В рассмотрении сообщения приняли участие следующие члены Комитета: Танья Мария Абдо Рочоль, Яд Бен Ашур, Ариф Балкан, Гентиан Зюбери, Эрнан Кесада Кабрера, Илзе Брандс Кехрис, Бамариам Койта, Марсиа В.Дж. Кран, Данкан Лаки Мухумуза, Фотини Пазардзис, Жозе Мануэл Сантуш Паиш, Василька Санцин, Элен Тигруджа, Ахмед Амин Фатхалла, Сюити Фуруя, Кристоф Хейнс и Андреас Циммерман. В соответствии с правилом 108 правил процедуры Комитета в рассмотрении сообщения не участвовал Юваль Шани.



1. Авторами сообщения являются Марио Стадерини и Микеле Де Лючия, граждане Италии, родившиеся, соответственно, 20 апреля 1973 года и 16 октября 1972 года. Они утверждают, что государство-участник нарушило их права по статье 25 а) и б), рассматриваемой отдельно и в совокупности со статьей 2 Пакта. Сообщение было представлено Международной клиникой по правам человека Юридической школы Лойолы от имени авторов, действующих в своем личном качестве и в качестве представителей своей политической партии «Итальянские радикалы». Факультативный протокол вступил в силу для государства-участника 15 декабря 1978 года. Авторы представлены адвокатами.

Факты в изложении авторов

2.1 Авторы являются членами итальянского политического ненасильственного движения «Итальянские радикалы». 10 апреля и 9 мая 2013 года авторы совместно с 20 другими гражданами в соответствии со статьей 75 Конституции представили в секретариат Центрального бюро по проведению референдумов Кассационного суда первоначальные ходатайства о проведении шести национальных референдумов, направленных на отмену законодательных положений, касающихся иммиграции, наркотических веществ, развода, государственного финансирования политических партий и церкви. Авторы считают, что референдумы играют важную роль в итальянской политике в плане корректировки и дополнения представительной демократии, содействия политическому просвещению и борьбы со всемогуществом политических партий.

2.2 В соответствии с Конституционным законом № 352 от 1970 года от авторов требовалось собрать и представить в компетентные органы не менее 500 000 подписей итальянских граждан для назначения референдума и проведения голосования. Каждая подпись должна быть проставлена лично на специальном бланке определенного размера, а эти бланки должны датировать, подписать и заверить печатью специальные государственные должностные лица¹. Все подписи или страницы с подписями должны быть удостоверены государственным должностным лицом, а именно нотариусом, мировым судьей, судебным регистратором² или муниципальным секретарем в случае добавления подписей на бланке³. В качестве альтернативы эту задачу могут выполнять члены городского или провинциального совета⁴. Государственные должностные лица должны получать от инициаторов референдума вознаграждение за время, потраченное на заверение подписей, за исключением муниципальных секретарей, при условии, что эта задача выполняется в рамках их функций и на их рабочем месте. Инициаторы должны также собрать справки, выдаваемые на каждого подписанта муниципалитетом, в котором зарегистрирован избиратель, подтверждающие, что то или иное лицо действительно является зарегистрированным избирателем. Бланки с подписями должны быть представлены в секретариат Кассационного суда в трехмесячный срок со дня их заверения. Подписи могут быть представлены только в период с 1 января по 30 сентября⁵. Ни одна инициатива не может начинаться за год до выборов в любую из палат парламента или в течение шести месяцев после объявления о проведении выборов в любую из палат. Если Центральное бюро по проведению референдумов объявляет, что не менее 500 000 подписей было собрано в установленном порядке, оно направляет запрос в Конституционный суд, который выносит решение о соответствии данной инициативы Конституции, удостоверившись, что запрашиваемые референдумы не касаются каких-либо запретных тем,

¹ В соответствии с Законом № 352 от 1970 года бланки правомочны заверять муниципальный секретарь и/или судебный регистратор.

² Регистратор магистратского суда, апелляционного трибунала или апелляционного суда округа, в котором проживает подписант.

³ Закон № 352 от 1970 года, статья 8.

⁴ Государственный совет (Consiglio di Stato), мнение № 2671, 10 июля 2013 года.

⁵ Согласно статье 32 Закона № 352 от 1970 года, ходатайства о проведении референдума должны подаваться в период с 1 января по 30 сентября каждого года, по истечении которого Кассационный суд рассматривает вопрос о том, соответствуют ли они требованиям этого Закона.

перечисленных в Конституции⁶. Если Конституционный суд признает инициативу действительной, Президент Республики назначает референдум на воскресенье в период с 15 апреля по 15 июня. В случае объявления выборов в любую из палат парламента накануне проведения референдума процесс подготовки к голосованию на референдуме приостанавливается, а затем возобновляется через 365 дней после этих выборов. Для успешного проведения референдума об отмене нормативных предписаний необходимо двойное большинство: во-первых, должно проголосовать большинство избирателей, имеющих право голоса, и, во-вторых, за инициативу должно быть подано большинство голосов. Большинство голосов «за» означает полную или частичную отмену закона в зависимости от референдума.

2.3 Авторы утверждают, что при сборе подписей они столкнулись с целым рядом произвольных и необоснованных препятствий, созданных как недостатками в самой системе, так и действиями и бездействием государственных органов⁷. Во-первых, авторы с трудом находили должностных лиц, которые могли бы удостоверить бланки и подписи. Хотя по Закону № 352 от 1970 года (статья 7) муниципальный секретарь и/или судебный регистратор должны заверять бланки в течение двух рабочих дней, обычно случались задержки. Поскольку авторы несли расходы на печать бланков в объеме, достаточном для 3 млн подписей (не менее 500 000 подписей для каждого из шести референдумов), им приходилось печатать бланки в течение всего трехмесячного периода сбора подписей и неоднократно доставлять новые партии муниципальному секретарю для заверения. Помимо этого, государственные должностные лица, правомочные удостоверить подлинность, были доступны только в определенные рабочие дни и только в помещениях муниципальных зданий. Например, в городе Феррара вначале была запрещена установка столов для сбора подписей на улицах города в течение нескольких дней, а затем был предоставлен только один малоизвестный кабинет, в котором избиратели могли подписать бланки. В Неаполе граждане могли подписаться только в центральном офисе города, а не в любом из 10 муниципальных офисов, расположенных на всей территории мегаполиса, в котором проживают примерно 2 млн человек. Во многих других городах гражданам разрешалось подписывать бланки только в общественных муниципальных приемных. Это сделало почти невозможным сбор необходимого количества подписей, так как эти мероприятия являются эффективными только в таких общественных местах, как центральные городские площади, к тому же в нерабочие дни недели, когда люди действительно присутствуют на них. Кроме того, в некоторых крупных городах государственные должностные лица неделями не удостоверяли подлинность подписей. В Казерте в течение всего сбора подписей едва ли можно было найти должностных лиц, даже за столами перед муниципальными зданиями, на которых он был организован. В Гориции, на северо-востоке Италии, городские советники согласились на удостоверение подлинности подписей лишь в течение нескольких дней в период с 7 июня по 30 сентября. В Неаполе регистратор Апелляционного суда был доступен только в течение нескольких часов, а оплата его труда составила 20 евро в час. В Риети необходимые должностные лица в июле и августе уехали на отдых и не уполномочили кого-либо на удостоверение подлинности подписей. В Бари и Удине муниципальные секретари отказались заверять подписи за пределами мэрии. В Римини и Таранто граждане приходили в муниципальные помещения в надежде подписать бланки, но были отправлены домой, потому что должностные лица, требуемые для удостоверения их подписей, находились в отпусках.

2.4 Вторым препятствием, с которым столкнулись авторы, было отсутствие общедоступной информации о том, когда и как можно подписаться. Ни общественная телерадиокомпания (*Радиотелевизьоне Итальяна*, или Раи), ни городские власти не проинформировали общественность о том, как можно одобрить проведение референдумов. В июне 2013 года основатель движения «Итальянские радикалы» Марко Паннелла обратился с просьбой провести слушание в наблюдательном комитете Раи для рассмотрения вопроса об отсутствии информирования

⁶ Конституция, статья 75.

⁷ Авторы представляют ряд свидетельских показаний с подробным описанием этих препятствий.

общественной телерадиокомпанией своих зрителей о референдумах. Кроме того, муниципальные власти не публиковали на своих муниципальных веб-сайтах информацию о том, когда и где граждане могут подписать ходатайства о проведении референдумов. В провинции Неаполь и области Калабрия на многих муниципальных веб-сайтах отсутствовали какие-либо упоминания об инициативах проведения референдумов. В других районах, таких как Феррара, информация не публиковалась до конца августа, когда до окончания периода сбора подписей оставался только один месяц. Во многих случаях граждане приходили в муниципальные кабинеты, желая подписать бланки, но сотрудники секретариатов говорили им, что бланков нет, хотя инициаторы отправили им их. В других случаях граждане, желающие получить информацию о том, как подписывать ходатайства о проведении референдумов, не могли получить эти сведения от своих муниципальных служащих. Например, в провинции Казерта «Итальянские радикалы» отправили бланки на подписание в муниципалитет Санта-Мария-а-Вико 20 июня 2013 года. Однако избирателям объявили о наличии бланков для подписи ходатайств о референдумах только 26 августа. Избиратели в провинциях Катания, Беневенто и Верона также были лишены возможности поддержать проведение референдумов, так как должностные лица заявили, что они не получили бланков.

2.5 5 июля 2013 года авторы направили в Министерство внутренних дел и Министерство юстиции, а также в копии Президенту Республики письмо, в котором подробно описали препятствия, с которыми они сталкиваются, включая невозможность для них удостоверять подлинность и тем самым собирать подписи, как и отсутствие информирования граждан. Авторы утверждали, что государство-участник установило обязанность собирать подписи, но не предоставило инструментов для ее соблюдения. 25 июля 2013 года члены движения «Итальянские радикалы» уведомили Министра внутренних дел о том, что они проведут мирную демонстрацию у здания Министерства в ожидании ответа. 26 июля 2013 года Министерство направило префектам – региональным представителям национального правительства – циркулярное уведомление, в котором оно сообщало, что движение «Итальянские радикалы» собирает подписи в связи с инициативой проведения референдума, и дало им указание обеспечить, чтобы «как можно больше должностных лиц» были готовы удостоверять подлинность подписей на территории муниципалитетов или за их пределами даже в период летних отпусков. Оно также поручило муниципалитетам разместить информацию об инициативе по сбору подписей на своих веб-сайтах. Впоследствии, 2 августа 2013 года, был издан второй циркуляр, подтверждающий мнение Государственного совета, выраженное в 2003 году, о том, что члены городских и провинциальных советов также могут удостоверять подлинность подписей. 9 августа 2013 года 11 членов Палаты депутатов обратились в Министерство внутренних дел с запросом о том, какие шаги предпринимаются для обеспечения сбора подписей и информирования граждан о проходящей кампании. Министерство ответило на этот вопрос лишь 25 февраля 2014 года, а именно спустя долгое время после окончания кампании, заявив только то, что Министерство уже издало два циркулярных уведомления.

2.6 Министерство внутренних дел не приняло никаких мер для обеспечения выполнения указаний, содержащихся в этих двух циркулярных уведомлениях. Фактически во многих крупных муниципалитетах – включая Бари, Брешию, Бриндизи, Казерту, Гроссето, Неаполь и Удине – ни один муниципальный служащий не был предоставлен для обслуживания процедуры удостоверения подписей, несмотря на несколько запросов со стороны инициаторов. Кроме того, во многих муниципалитетах услуги по заверению подписей так и не были предоставлены по время летних отпусков, когда квалифицированные должностные лица ушли в отпуск и не назначили замены для удостоверения подлинности подписей. Информация, размещенная на веб-сайтах учреждений, была скудной. Лишь несколько небольших муниципалитетов опубликовали соответствующую информацию.

2.7 Авторы заявляют, что в результате этих препятствий им удалось собрать и удостоверять подлинность всего лишь около 200 000 подписей к 30 сентября 2013 года, т. е. к крайнему сроку, до которого власти должны были одобрить инициативы проведения референдумов.

2.8 Тем не менее 30 сентября 2013 года авторы представили подписи в Центральное бюро по проведению референдума Кассационного суда, сопроводив их запиской, в которой содержались замечания с утверждениями о существовании необоснованных препятствий, созданных государственными должностными лицами, и неадекватности процедуры, предусмотренной Законом № 352 от 1970 года, что фактически лишило граждан их конституционного права требовать проведения референдума и подвергло их дискриминации по признаку политической принадлежности и экономического положения. В связи с этим они просили Центральное бюро признать действительными эти инициативы.

2.9 В своем постановлении от 2 октября 2013 года, препровожденном авторам 26 октября 2013 года, Центральное бюро по проведению референдумов отметило, что необходимого количества подписей собрано не было. В решении не упоминалась представленная сопроводительная записка с объяснением причин, по которым авторам не удалось собрать не менее 500 000 подписей.

2.10 Авторы утверждают, что решения Центрального бюро по проведению референдумов являются окончательными, поскольку они не могут быть оспорены в какой-либо вышестоящей инстанции⁸.

Жалоба

3.1 Авторы утверждают, что в Италии законы о референдумах и процедуры их проведения являются излишне ограничительными, произвольными и необоснованными и создают лишь видимость осуществления закрепленного в Конституции права инициировать референдумы, что является нарушением статьи 25 а) и б), рассматриваемой отдельно и в совокупности со статьей 2 Пакта. Авторы подчеркивают, что статью 25 следует толковать в свете принятого Комитетом замечания общего порядка № 25 (1996) об участии в ведении государственных дел и праве голосовать, а также в свете принятого в 2007 году Кодекса добросовестной практики проведения референдумов Европейской комиссии за демократию через право Совета Европы (Венецианской комиссии), поскольку государство-участник является одним из членов – основателей Совета Европы и как таковое является участником Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

3.2 Авторы утверждают, что многие ограничения, введенные итальянской правовой системой в отношении осуществления права непосредственно принимать участие в ведении государственных дел в рамках референдумов, являются произвольными и необоснованными. Они являются произвольными, поскольку они не оправданы необходимостью, здравым смыслом или принципом⁹. Они являются необоснованными, поскольку способы, которыми государство-участник регулирует осуществление этого права, противоречат заявленной цели статьи 75 Конституции, а именно предоставить своим гражданам возможность инициировать референдумы и голосовать на них. Авторы отмечают, что согласно замечанию общего порядка № 25 (пункт 5) процесс наделяния полномочиями и средствами, при помощи которых отдельные граждане осуществляют свое право принимать участие в ведении государственных дел, закрепленное в статье 25, должен быть регламентирован Конституцией и другими законами. Кроме того, после того как форма непосредственного участия граждан в ведении государственных дел установлена, не допускается проведение каких-либо различий в плане участия граждан в ведении государственных дел на основаниях, упомянутых в пункте 1 статьи 2, и введение каких-либо необоснованных ограничений (пункт 6). Наконец, любые обстоятельства, которыми обусловлено осуществление прав, закрепленных в статье 25, должны основываться на объективных и обоснованных критериях (пункт 4). Государство-участник включило положение о референдумах в свою Конституцию и приняло законы для его осуществления. Когда государства действительно предусматривают

⁸ См. Конституционный суд, решение № 278, 17 октября 2011 года. Имеется (на итальянском языке) по адресу www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2011&numero=278#.

⁹ См. замечание общего порядка № 25, пункт 6, и Комитет по правам человека, *Сингх Бхиндер против Канады*, сообщение № 208/1986, пункт 6.2.

способы, с помощью которых граждане могут непосредственно участвовать в ведении государственных дел, они, по всей видимости, несут обязательство по обеспечению того, чтобы граждане могли на практике это делать. По мнению авторов, если считать, что целью статьи 75 Конституции является предоставление гражданам возможности инициировать референдумы и голосовать на них, то трудно понять, каким образом государство-участник достигает этой цели с учетом того, как референдумы регламентируются в законодательстве и проводятся на практике.

3.3 Авторы утверждают, что требование о сборе не менее 500 000 подписей за короткий период времени, предусмотренный Законом № 352 от 1970 года (см. пункт 2.2 выше), является произвольным и необоснованным. Из 197 инициатив по проведению референдумов, которые были выдвинуты в истории Республики, только 67 инициатив, или каждая третья из них, увенчались голосованием граждан¹⁰. Хотя некоторые ограничения по времени действительно являются обоснованными, остаются неясными цель и основания для нынешних строгих ограничений по срокам. Эти ограничения не позволяют гражданам инициировать референдумы и голосовать на них. В других государствах, где лучше регулируется демократическая система, установлены либо более низкие пороги (например, 100 000 подписей в Швейцарии), либо пороги, напрямую связанные с общим количеством голосов, поданных на предыдущих выборах (например, в предписаниях штата Калифорния). Ввиду вышеизложенного авторы считают, что это произвольное и необоснованное требование, действующее в государстве-участнике в настоящее время, равносильно нарушению статьи 25.

3.4 Авторы также заявляют, что требования, предъявляемые в отношении процесса удостоверения бланков и подписей, являются необоснованными и произвольными. В соответствии с применимым законодательством подписи могут быть заверены только назначенными должностными лицами или членами городских или провинциальных советов (см. пункт 2.2 выше). Хотя список должностных лиц может казаться *prima facie* обширным, в действительности их число довольно невелико, и большинство из них не имеют времени для удостоверения подписей и не обязаны это делать. Количество нотариусов в государстве-участнике относительно невелико, и они оценивают затраченное ими время огромными гонорарами, а мировых судей имеется еще меньше. Хотя регистраторы магистратских судов, апелляционных трибуналов или апелляционных судов более многочисленны, ни мировые судьи, ни регистраторы не имеют свободного времени с учетом общеизвестной перегруженности итальянской судебной системы. Несмотря на наличие муниципального секретаря в каждом муниципалитете, они удостоверяют подлинность подписей только в мэрии, что предполагает для избирателей, желающих поддержать референдум, необходимость идти и ставить свою подпись в мэрии, которая открыта только в рабочее время. При удостоверении подлинности подписей в мэрии в рабочее время муниципальные секретари не берут вознаграждения, но таким образом собирается очень мало подписей. Хотя инициаторы референдума обязаны удостоверить подлинность каждой подписи, закон не требует от каких-либо из упомянутых категорий государственных служащих предоставлять свои услуги по удостоверению подлинности подписей¹¹. Самая многочисленная категория должностных лиц, которые могут удостоверить подлинность подписей, состоит из членов городских или провинциальных советов. Однако очевидно, что эти политики будут заверять подписи только в том случае, если проведение референдума поддерживает их партия. Члены движения «Итальянские радикалы» не баллотировались на занятие политических должностей ни на местном, ни на национальном уровне, и поэтому движение не представлено в городских или провинциальных советах. Доступность членов городских и провинциальных советов имеет решающее значение. Во время сбора подписей они собирались также в поддержку других шести инициатив, которые поддерживались не только движением «Итальянские радикалы», но и одной

¹⁰ Из 130 инициатив, которые не были доведены до голосования, 60 не получили необходимого количества подписей, 57 были отклонены Конституционным судом и 13 инициатив были отменены по другим причинам.

¹¹ См. Закон № 352 от 1970 года, статья 8.

крупной партией. В тех местах, где все инициативы были представлены на подпись граждан, собранные подписи по каждой инициативе были практически идентичны. Однако в тех местах, где члены городских или провинциальных советов были доступны для удостоверения подписей за эти шесть референдумов, поддержанных только их партией, число собранных подписей было значительно выше *в поддержку этих шести инициатив, чем в поддержку инициатив авторов*. Не реализовав схему сбора подписей в нерабочее время, городские и провинциальные советы лишили авторов надлежащих услуг по удостоверению подлинности подписей. Как следствие, эти произвольные и необоснованные требования представляют собой нарушение статьи 25 Пакта.

3.5 Авторы утверждают, что требование, касающееся кворума (см. пункт 2.2 выше), является произвольным и необоснованным и также представляет собой нарушение статьи 25 Пакта. За всю историю Республики граждане проголосовали и одобрили только 24 из 197 инициатив проведения референдумов. По мнению авторов, кворумы участников являются спорным критерием. Многие специалисты в области конституционного права признали, что требования в отношении высокой явки, открывают широкие возможности для блокирования большинства инициатив¹². Кроме того, имеющиеся данные позволяют предположить, что использование кворумов в целом может оттолкнуть людей от участия в голосовании, так как противники референдума могут контролировать результаты путем поощрения абсентеизма, когда они полагают, что большинство участников голосования намереваются поддержать предложение¹³. Если Комитет сочтет, что требование о кворуме является объективно оправданным и обоснованным, авторы все же настаивают на том, что требование о 50% зарегистрированных избирателей является произвольным и необоснованным, особенно в сочетании с «лоскутным» обновлением списков избирателей. Авторы ссылаются на другие системы, например в Германии, где кворум используется только на местном уровне и варьируется в зависимости от количества жителей в каждой общине (порог явки ниже для общин с более многочисленным населением). Венецианская комиссия рекомендует государствам отменить требования в отношении кворума¹⁴. Хотя в некоторых случаях низкие пороги явки могут успешно использоваться для защиты интересов всего народа, кворумы в целом могут использоваться также для подрыва демократического процесса.

3.6 Авторы утверждают, что государство-участник не проинформировало избирателей о том, где и когда они могут поставить свои подписи в поддержку инициативы, что является нарушением статьи 25 Пакта. Они отмечают, что мероприятия по сбору подписей не получили освещения в средствах массовой информации. Освещение в средствах массовой информации приносит важные результаты: в то время проходил сбор подписей в поддержку шести других инициатив, представленных Сильвио Берлускони, который является владельцем второй по величине телевизионной сети в государстве-участнике, и за них было собрано вдвое больше подписей, чем за инициативы авторов. Должностные лица не публиковали на своих муниципальных веб-сайтах сведения о времени и местах, где граждане могли поставить свои подписи. Авторы отмечают, что в Словении Государственное собрание до начала периода сбора подписей обязано по закону публиковать информацию об инициативе в средствах массовой информации.

3.7 Авторы утверждают, что государство-участник не предприняло необходимых шагов для принятия законов и мер по осуществлению права на участие в ведении государственных дел в рамках референдумов, как того требует статья 25, рассматриваемая в совокупности с пунктом 2 статьи 2 Пакта. Государства не обязаны создавать механизмы прямой демократии, но когда они это делают, как делает

¹² Luís Aguiar-Conraria, Pedro C. Magalhães and Christoph A. Vanberg, «Experimental evidence that quorum rules discourage turnout and promote election boycotts» *Experimental Economics*, vol. 19, No. 4 (December 2016).

¹³ Luís Aguiar-Conraria and Pedro C. Magalhães, «Referendum design, quorum rules and turnout», *Public Choice*, vol. 144, No. 1–2 (July 2010).

¹⁴ См. Кодекс добросовестной практики проведения референдумов Венецианской комиссии (the Venice Commission's code of good practice on referendums).

государство-участник в соответствии со своей Конституцией, они обязаны по смыслу пункта 2 статьи 2 Пакта предпринимать необходимые шаги в соответствии со своими конституционными процессами и положениями настоящего Пакта для принятия таких законов или других мер, которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав, признаваемых в Пакте. Государство-участник по-разному регулирует процессы прямой демократии и представительной демократии, не имея на это каких-либо видимых причин, кроме как для защиты монополии, которой укоренившиеся партии обладают в плане влияния на политическую жизнь страны. В отношении национальных и региональных выборов Закон № 53 от 1990 года и Закон № 43 от 1995 года предусматривают конкретную обязанность городских должностных лиц, включая членов городских советов, удостоверить подлинность подписей на списках кандидатов на своих рабочих местах бесплатно, в том числе в выходные дни, и обязанность публиковать информацию о том, когда и где можно подписать списки. В случае референдумов такие обязанности не предусмотрены. Телевизионные каналы (общественного и частного телевидения) обязаны передавать информацию о том, где, когда и как граждане могут поставить подписи в списках кандидатов на национальных и региональных выборах. В ходе предвыборных кампаний действуют подробные предписания, регулирующие доступ различных партий к средствам массовой информации. Во время выборов и Министерство внутренних дел, и муниципалитеты обязаны размещать на своих веб-сайтах объявления о том, где, когда и как граждане могут подписать избирательные бюллетени. Как подробно описано выше, в случаях референдумов подобные обязанности отсутствуют. Во время выборов муниципалитеты должны по закону предоставлять партиям для проведения их кампаний объекты, находящиеся в городской собственности. Инициаторы референдумов не пользуются такими льготами. Партии, участвующие в выборах, щедро финансируются государством, тогда как в случае референдумов инициаторам лишь частично возмещаются их расходы и только в том случае, если референдум действительно проводится, что происходит редко¹⁵. Помимо этого, к пожертвованиям в размере до 30 000 евро на деятельность политических партий, участвующих в выборах, применяется 26-процентная налоговая льгота, в то время как на пожертвования инициаторам референдумов никакие налоговые льготы не распространяются. Италия явно не поддерживает прямую демократию.

3.8 Далее, авторы утверждают, что они подверглись дискриминации по признаку их политической принадлежности и экономического положения в нарушение статьи 25, рассматриваемой в совокупности с пунктом 1 статьи 2 Пакта. Они отмечают, что инициаторы должны выплачивать вознаграждение за удостоверение подлинности подписей, однако в связи с недостатками в нормативном регулировании определение размеров таких гонораров полностью оставлено на усмотрение лиц, удостоверяющих подписи¹⁶. Удостоверение подписей муниципальными секретарями в мэрии, как правило, является бесплатным. Однако, когда они это делают в месте сбора подписей, обычно в выходные дни на главных площадях городов, эти служащие взимают плату за свое время. Из шести названных категорий должностных лиц, которые могут удостоверить подлинность подписей, чаще всего доступны регистраторы магистратских судов, которые добровольно берутся заверять подписи в местах сбора в выходные дни. В среднем они берут за свои услуги 20 евро в час. Авторы утверждают, что получение не менее 500 000 подписей в соответствии с требованием Конституции является дорогостоящим мероприятием, за которое нужно заплатить примерно 200 000 евро. По мнению авторов, в данном конкретном случае, когда сбор подписей осуществлялся сразу в отношении шести инициатив, расходы составили бы не менее 1 200 000 евро¹⁷. Авторы заявляют, что кампания 2013 года за

¹⁵ См. Закон № 157 от 1999 года.

¹⁶ Согласно статье 8 Закона № 352 от 1970 года, гонорары нотариусов, мировых судей, регистраторов судов или муниципальных секретарей являются такими же, как установленные в законодательстве о парламентских выборах. Однако, по утверждению авторов, таблица гонораров в приложении к этому закону не обновлялась с 1962 года, и определение размеров вознаграждения государственных служащих оставлено на их усмотрение.

¹⁷ Для получения одной подписи требуется не менее одной минуты, поскольку закон требует, чтобы каждый подписант указывал свой идентификационный номер, полное имя и дату и

проведение упомянутых шести референдумов почти обанкротило движение «Итальянские радикалы», так как оно понесло расходы в размере 155 000 евро. С другой стороны, крупные политические партии могут рассчитывать на многочисленных членов городских или провинциальных советов, которые могут удостоверить подписи бесплатно. Следовательно, это требование ставит в излишне неблагоприятное положение небольшие политические партии, которые подвергаются дискриминации по признаку политической принадлежности и экономического положения, поскольку в ходе каждой кампании за проведение референдума только лишь за удостоверение подписей необходимо выплачивать заоблачные суммы.

3.9 Авторы также утверждают, что отсутствие реагирования властей на их жалобы равносильно нарушению статьи 25, рассматриваемой в совокупности с пунктом 3 статьи 2 Пакта. Во-первых, 5 июля 2013 года авторы уведомили Министерство внутренних дел и Министерство юстиции о препятствиях, с которыми они сталкиваются, и о том, как эти препятствия затрагивают их политические права. Циркуляр Министерства внутренних дел свидетельствует о признании неоправданных трудностей, с которыми столкнулись авторы. Однако после издания Министерством внутренних дел его циркуляра его сотрудники не приняли никаких мер по устранению и пресечению этих нарушений. Последующее непринятие государством-участником мер для предоставления авторам достаточных возможностей, позволяющих осуществлять сбор и удостоверение подлинности подписей, равнозначно отказу в эффективном средстве правовой защиты в нарушение статьи 25, рассматриваемой в совокупности с пунктом 3 а) и с) статьи 2 Пакта. Кроме того, отсутствие реагирования Центрального бюро по проведению референдумов Кассационного суда на сопроводительную записку авторов и содержащиеся в ней утверждения также равносильно нарушению статьи 25, рассматриваемой в совокупности с пунктом 3 статьи 2 Пакта. Авторы отмечают, что они представили письменные замечания, в которых утверждалось, что сбору подписей мешали неоправданные препятствия, созданные государственными должностными лицами и учреждениями. Однако Центральное бюро ответило принятием необоснованного решения, состоявшего из трех предложений. Помимо этого, не было проведено никакого расследования утверждений авторов. Этот ответ не соответствует требованиям, предусмотренным в замечании общего порядка № 31 (2004) о характере общего юридического обязательства, налагаемого на государства-участники Пакта (пункт 15).

3.10 Авторы просят Комитет рекомендовать государству-участнику укрепить нормативно-правовую базу для обеспечения упорядоченного, недискриминационного и эффективного осуществления права на участие в ведении государственных дел в рамках референдумов и осуществлять более эффективную практику и политику, способствующие достижению этой цели, в том числе настоятельно призвав его к соблюдению Кодекса добросовестной практики проведения референдумов Венецианской комиссии. Авторы считают, что выборы и референдумы должны регулироваться одинаково. В частности, авторы просят Комитет рекомендовать государству-участнику принять следующие меры:

- a) сократить нынешние препятствия, мешающие гражданам ставить свои подписи во время осуществления инициатив проведения референдумов путем разрешения использования электронных подписей и предоставления гражданам, проживающим за рубежом, более широких возможностей для подписания;
- b) упростить процедуру сбора подписей путем устранения системы двойного заверения и поиска менее ограничительных альтернатив;
- c) расширить категории лиц, правомочных заверять подписи и бланки;
- d) продлить трехмесячный срок, установленный для предъявления подписей;

место рождения. Таким образом, на сбор не менее 500 000 подписей требуется как минимум 10 000 часов. При тарифе 20 евро в час удостоверение подлинности этих подписей обошлось бы в 200 000 евро. Для каждого референдума необходим отдельный набор заверенных подписей.

e) установить конкретную обязанность городских должностных лиц, включая членов городских советов, удостоверять подлинность подписей на своих рабочих местах бесплатно, в том числе в выходные дни, а также обязанность публиковать информацию о том, когда и где можно поставить подписи;

f) предоставлять принадлежащие городу объекты в распоряжение инициаторов референдумов для проведения ими кампаний, как это делается в отношении выборов;

g) регулировать доступ к средствам массовой информации во время кампаний за проведение референдумов, во время сбора подписей и в месяцы, предшествующие голосованию, с целью обеспечивать справедливое и сбалансированное информирование, равенство возможностей для сторонников и противников кампаний по сбору подписей и публикацию результатов голосования, тем самым предоставив всем гражданам равные возможности участвовать в голосовании;

h) снизить или отменить порог явки;

i) регламентировать финансирование и отчетность в связи с кампаниями за проведение референдумов таким же образом, как и в отношении избирательных кампаний;

j) позволить инициаторам референдумов получать такой же доступ к государственному финансированию и в таких же размерах, как в случае политических партий во время выборов;

k) защищать право на эффективное средство правовой защиты путем своевременного представления ответов, когда инициаторы референдумов выражают обеспокоенность в связи с процессом, и путем обеспечения возможностей для обжалования решений Центрального бюро по проведению референдумов Кассационного суда.

Замечания государства-участника относительно приемлемости сообщения

4.1 В своих замечаниях от 11 января и 7 июля 2016 года государство-участник заявило, что сообщение следует признать неприемлемым на основании неисчерпания авторами внутренних средств правовой защиты.

4.2 Государство-участник отмечает, что проведение референдумов регулируется Конституцией и Законом № 352 от 1970 года. Просьба о проведении референдума подлежит двойной проверке: вначале Центральным бюро по проведению референдумов Кассационного суда, которое проводит простую техническую проверку количества подписей и их соответствия официальным требованиям; а затем, если Центральное бюро удостоверилось в выполнении требований законодательства, Конституционный суд проверяет, является ли референдум приемлемым.

4.3 Кроме того, государство-участник описывает роль административных судов в пересмотре административных актов и контроле их законности. Административные суды могут рассматривать дела об ответственности гражданских служащих или государственных должностных лиц, когда имеет место правонарушение, связанное с некомпетентностью, злоупотреблением властными полномочиями или нарушением законодательства. Лица, которые считают, что их законным интересам был причинен ущерб в результате той или иной административной меры, могут ходатайствовать об открытии дел в административных судах. Решения административных судов могут быть обжалованы в Государственном совете. Они незамедлительно вступают в силу и являются эффективными средствами правовой защиты, поскольку они могут предусматривать отмену обжалованной меры. Помимо этого, если исполнение административного акта может повлечь за собой серьезный и непоправимый ущерб, административный суд может принять решение о приостановлении его исполнения.

4.4 Что касается препятствий в сборе подписей, вызванных действиями или бездействием государственных органов, как описано в сообщении, то государство-участник отмечает, что согласно Уголовному кодексу (статья 323) правонарушение,

состоящее в злоупотреблении служебным положением, считается совершенным, когда государственное должностное лица при исполнении своих обязанностей причиняет ущерб или создает финансовые преимущества в нарушение норм законодательства или предписаний.

4.5 Что касается утверждений авторов о дискриминации, то государство-участник ссылается на деятельность Национального управления по борьбе с расовой дискриминацией, которая распространяется на все признаки дискриминации, Сенатской комиссии по поощрению и защите прав человека и Комитета по правам человека Палаты депутатов.

4.6 Относительно общественного вещания государство-участник заявляет, что существует нормативная база, направленная на обеспечение правильного изложения сообщений государственных учреждений, которые подлежат трансляции службой общественного вещания. Департамент информации и издательского дела канцелярии Председателя Совета министров определяет, какие сообщения представляют общественную полезность или общественный интерес и подлежат бесплатной трансляции службой общественного вещания.

Комментарии авторов к замечаниям государства-участника относительно приемлемости сообщения

5.1 19 февраля и 2 октября 2016 года авторы заявили, что они исчерпали все доступные внутренние средства правовой защиты. Они утверждают, что бремя доказывания лежит на государстве-участнике, которое должно продемонстрировать, какие средства правовой защиты, которые они не исчерпали, оказались бы эффективными в их случае (см. A/61/40, том I, пункт 130).

5.2 Центральное бюро по проведению референдумов является палатой Кассационного суда. Это – судебный орган и последняя инстанция, под юрисдикцию которой подпадают все решения о допустимости инициатив проведения референдумов: его решения являются окончательными и не могут быть обжалованными. 2 октября 2013 года Центральное бюро вынесло определение по делу авторов. Таким образом, это решение является окончательным, и никакого другого средства правовой защиты не имеется.

5.3 По утверждению авторов, описание государством-участником существующих юридических процедур вводит в заблуждение. Конституционный суд не пересматривает решения Кассационного суда. Он рассматривает предлагаемый референдум только после его утверждения Кассационным судом. Единственная функция Конституционного суда в процессе продвижения инициативы проведения референдума состоит в обеспечении того, чтобы предлагаемый референдум не касался вопросов, которые запрещено пересматривать по Конституции; он не может отменять решения Кассационного суда и его Центрального бюро. Помимо своей роли в этом процессе, Конституционный суд обладает юрисдикцией только в отношении споров о соответствии Конституции законов, принимаемых государством и регионами; споров о распределении государственных полномочий и полномочий, которыми наделяются регионы, а также об их распределении между регионами; и обвинений, предъявляемых Президенту Республики. Вопрос о совместимости того или иного закона с Конституцией ставится судьей и по его единоличному усмотрению, если судья считает, что, Конституционному суду необходимо вынести определение по этому вопросу. В данном случае Кассационный суд является нижестоящей инстанцией. Вместе с тем Кассационный суд неоднократно заявлял, что по вопросам референдумов он является последней судебной инстанцией. Он неоднократно отказывался передавать вопросы, касающиеся неконституционности Закона № 352 от 1970 года, на рассмотрение Конституционного суда. Последний раз это было в решении от 30 июля 2016 года, в котором он отклонил просьбу, представленную одним из авторов в отношении кампании 2016 года по сбору подписей за проведение референдума по вопросу о реформе Конституции. Помимо этого, сроки, установленные для сбора подписей, являются столь краткими, что даже при существовании возможности обжалования в Конституционном суде было бы невозможно сделать это в течение установленного периода. В итоге обжалование в

Конституционном суде является не тем средством правовой защиты, которое доступно в настоящем случае.

5.4 По мнению авторов, описание государством-участником административных судов также, по-видимому, призвано создать впечатление, что у авторов имелась возможность воспользоваться административным средством правовой защиты, что не соответствует действительности. Административные суды последовательно отклоняли ходатайства о пересмотре в судебном порядке решений Центрального бюро из-за отсутствия соответствующей юрисдикции¹⁸ и не обладают юрисдикцией в отношении материально-правовых претензий, предъявляемых авторами, включая ущемление прав, закрепленных в Пакте.

5.5 Если государство-участник считает, что авторам следовало в соответствии с Уголовным кодексом ходатайствовать о возбуждении уголовного дела против различных должностных лиц, которые не принимали необходимых мер для осуществления ими своих прав в соответствии с Пактом, то авторы доказывают, что даже в случае причинения им ущерба в результате неоднократного отказа в средстве правовой защиты и отказа Кассационного суда принять собранные подписи, производство по уголовному делу не давало бы им возможности отстоять свои права, закрепленные в Пакте, в силу жестких сроков, установленных Законом № 352 от 1970 года для сбора, удостоверения подлинности и предъявления подписей. Было бы нереально стремиться получить средство правовой защиты от каждого индивидуального акта каждого государственного должностного лица – от Президента Республики до служащих мэрии – в связи с действиями и бездействием в процессе, регулируемом ущербной и произвольной нормативно-правовой базой. Авторы уведомили Министерство внутренних дел, Министерство юстиции и Президента Республики о проблемах, с которыми они сталкиваются, и обратились с конкретными просьбами об их устранении. Самую важную роль сыграло отсутствие у государственных органов обязанности заверять подписи за пределами мэрии. Поэтому возбуждение уголовного дела в связи со «злоупотреблением служебным положением» по Уголовному кодексу было бы явно необоснованным.

5.6 Что касается органов по борьбе с дискриминацией, то авторы подчеркивают, что обращение ни в один из этих органов не является эффективным средством правовой защиты, поскольку они не могут защитить от неблагоприятного судебного решения, а их решения не имеют обязательной силы.

5.7 Что касается Департамента информации и издательского дела канцелярии Председателя Совета министров, то государство-участник не объяснило, каким образом авторы могут оспаривать решения этого надзорного органа или какое средство правовой защиты он может предоставить. Он никоим образом не мог удовлетворить материально-правовые претензии, предъявленные авторами.

5.8 Авторы приходят к выводу о том, что государство-участник не продемонстрировало наличия какого-либо доступного и эффективного средства правовой защиты, которое они могли бы исчерпать. Специализированные органы, упоминаемые государством-участником, даже при наличии у них возможности благоприятного рассмотрения жалоб авторов могли бы повлиять только на маргинальные аспекты этого вопроса, а не устранить общую проблему ущемления основополагающего права авторов участвовать в ведении государственных дел.

Замечания государства-участника по существу сообщения

6.1 В своей вербальной ноте от 11 июля 2019 года государство-участник представило свои замечания по существу сообщения. Государство-участник разъясняет роль Конституционного суда, который может принимать решения о действительности законодательства, о его толковании или о том, соответствует ли

¹⁸ Авторы ссылаются на решение Государственного совета от 26 ноября 2015 года, подтверждающее решение регионального административного суда Лацио от 9 января 2008 года о центре электронной документации Центрального бюро; и решение № 1101 регионального административного суда Лацио от 9 января 2008 года.

Конституции по форме и существу его осуществление. Государство-участник напоминает, что в соответствии со статьей 1 Конституции политическим строем Италии является парламентская представительная демократия при наличии трех инструментов прямой демократии: референдумов, законов о народной инициативе и петиций. На местном уровне могут внедряться дополнительные инструменты прямой демократии.

6.2 Государство-участник заявляет, что с июня 1946 года были получены ходатайства о проведении 71 референдума, из которых 25 были одобрены, 17 – отклонены и 28 – признаны недействительными. Совсем недавно, 17 апреля 2016 года, был проведен референдум, для которого не хватило установленного кворума. Кроме того, в октябре 2016 года был проведен конституционный референдум. На момент представления государства-участника 3 млн подписей избирателей было собрано за еще одну инициативу проведения референдума, касающегося трудового законодательства. На последних общих выборах, состоявшихся в феврале 2013 года, право голоса имели свыше 50 млн. граждан. В случае инициативы авторов Центральное бюро по проведению референдумов установило, что инициаторы не достигли порога в 500 001 действительную подпись.

6.3 Государство-участник утверждает, что конкретная информация о порядке сбора подписей была общедоступной¹⁹. Оно делает вывод о том, что ни одно положение Пакта не было нарушено.

Комментарии авторов к замечаниям государства-участника по существу сообщения

7.1 10 октября 2016 года авторы представили дополнительную информацию о последних событиях, связанных с правом на непосредственное участие в ведении государственных дел в государстве-участнике. Авторы также ссылаются на референдум, состоявшийся 17 апреля 2016 года, в ходе которого было предложено отменить закон, позволяющий газовым и нефтедобывающим компаниям добывать углеводороды в пределах 12 морских миль от побережья. Правительство выступило против этого референдума и вело кампанию с призывами воздержаться от участия в нем. Некоторые из сторонников референдума просили перенести его на более поздний срок, чтобы совместить его с местными выборами, что привело бы к значительной экономии средств и проведению более длительной кампании по информированию граждан. Правительство отвергло эту просьбу и назначило референдум на 17 апреля 2016 года. В ходе референдума не было соблюдено требование в отношении кворума, поскольку в голосовании участвовал лишь 31% граждан, имеющих право голоса, из которых за отмену закона проголосовали 86 процентов.

7.2 Авторы отмечают, что в настоящее время идет процесс конституционной реформы, которая негативно скажется на праве принимать непосредственное участие в ведении государственных дел. Проект позволяет снизить порог явки, необходимый для учета результатов референдумов, с 50% всех зарегистрированных избирателей до 50% граждан, проголосовавших на последних выборах, но только в случае инициатив, в поддержку которых собрано 800 000 подписей. В то же время сумма компенсации средств, затраченных теми, кто сумеет собрать достаточное количество подписей, увеличится с 50 000 евро до 150 000 евро. По мнению авторов, это лишь будет способствовать расширению возможностей крупных политических партий предлагать референдумы в ущерб возможностям граждан, принадлежащих к группам иного характера.

7.3 Авторы отмечают, что голосование по конституционной реформе должно было состояться 4 декабря 2016 года. Один из авторов, г-н Стадерини, а также 10 других граждан образовали Комитет за право голоса и выдвинули предложение разделить пакет вопросов, вынесенных на референдум, с тем чтобы можно было голосовать по

¹⁹ Государство-участник ссылается на информационный листок, опубликованный движением «Итальянские радикалы» на его собственном веб-сайте, который оно приложило к своим замечаниям.

отдельным частям реформы. При поддержке правящей Демократической партии были созданы два комитета – один выступил против этого предложения, а второй за него. В итоге только комитету, поддержавшему предложение, удалось собрать больше 500 000 подписей. Комитет за право голоса обратился к Кассационному суду с просьбой поднять вопрос о конституционности Закона № 352 от 1970 года и просить Конституционный суд принять решение по этому вопросу. 20 июля 2016 года Кассационный суд отказал в удовлетворении этой просьбы, заявив, что Комитет за право голоса должен собрать не менее 500 000 подписей, даже в случае отсутствия удостоверения их подлинности, для того чтобы Суд мог рассмотреть это дело и запросить решение Конституционного суда; он также заявил, что в любом случае не будет передавать дело на рассмотрение Конституционного суда, поскольку определение требований в отношении сбора подписей является прерогативой законодателя. В сущности, 15 июня 2016 года Комитет за право голоса, подобно авторам в деле о референдуме 2013 года, направил письма Премьер-министру, Министру юстиции и Министру по конституционным реформам, в которых он пожаловался на трудности, связанные с удостоверением подлинности подписей. От правительства даже не был получен ответ. Тот факт, что преодолеть порог по сбору заверенных подписей удалось только комитету, поддержанному правящей партией, является показательным для всего комплекса вопросов, затронутых в этом сообщении. Тот комитет явно имел преимущество, так как мог рассчитывать на содействие десятков тысяч членов городских и провинциальных советов (членов Демократической партии) в бесплатном заверении подписей; Демократическая партия по всей стране располагает своими отделениями, где можно было собирать подписи; она пользуется государственным финансированием, так как крупные партии получают средства от государства; и Премьер-министр провел мощную кампанию в поддержку инициативы. Хотя настоящее сообщение сводится к неудачной кампании за проведение референдума 2013 года, вышеизложенные факты явно указывают на то, что происшедшее в 2013 году является не отдельным событием, а симптомом текущей проблемы, созданной ущербным законодательством по регулированию закрепленного в Конституции права на референдумы, а также порождаемой преднамеренными действиями и упущениями властей всех уровней, направленными на саботаж осуществления этих прав и ущемление прав, защищаемых Пактом.

7.4 Авторы отмечают, что общедоступная информация о порядке сбора подписей за проведение референдума, на которую ссылается государство-участник, распространялась не государственными органами, а сторонниками референдума, включая авторов, за собственный счет и на их веб-сайте.

Вопросы и процедура их рассмотрения в Комитете

Рассмотрение вопроса о приемлемости

8.1 Прежде чем рассматривать какие-либо утверждения, содержащиеся в сообщении, Комитет должен в соответствии с правилом 97 своих правил процедуры принять решение о том, является ли сообщение приемлемым в соответствии с Факультативным протоколом.

8.2 В соответствии с требованиями пункта 2 а) статьи 5 Факультативного протокола Комитет удостоверился в том, что этот же вопрос не рассматривается в рамках другой процедуры международного разбирательства или урегулирования.

8.3 Комитет отмечает утверждение государства-участника о том, что авторы не исчерпали внутренних средств правовой защиты. Государство-участник ссылается на такие имеющиеся средства правовой защиты, как Конституционный суд, административные суды, уголовные дела, открытые против государственных должностных лиц, которые мешают процессу сбора подписей, Национальное управление по борьбе с расовой дискриминацией, Сенатская комиссия по поощрению и защите прав человека, Комитет по правам человека Палаты депутатов и Департамент информации и издательского дела. Комитет также отмечает доводы авторов о том, что Кассационный суд неоднократно отказывался передавать на рассмотрение Конституционного суда вопросы, касающиеся конституционности Закона № 352 от

1970 года, что административные суды не обладают юрисдикцией в отношении их материально-правовых претензий, что в ходе уголовного разбирательства в связи с действиями государственных служащих не будут рассмотрены все их жалобы и это было бы невозможно за короткий период времени до принятия решения Конституционным судом и что органы по борьбе с дискриминацией и Департамент информации и издательского дела не являются учреждениями, которые могли бы обеспечить для них требуемое средство правовой защиты. Авторы подчеркивают, что решения Центрального бюро по проведению референдумов Кассационного суда являются окончательными и не могут быть обжалованы. Комитет напоминает, что содержащаяся в пункте 2 b) статьи 5 Факультативного протокола ссылка на «все доступные внутренние средства правовой защиты» подразумевает прежде всего судебные средства правовой защиты²⁰. Он также напоминает, что в соответствии с пунктом 2 b) статьи 5 Факультативного протокола авторы должны использовать все судебные и административные средства, которые открывают перед ними разумные возможности для получения возмещения²¹. Комитет принимает к сведению, что 5 июля 2013 года авторы уведомили Министерство внутренних дел и Министерство юстиции о препятствиях, с которыми они сталкиваются, и о возможном воздействии, которое эти препятствия могут оказать на их политические права, и что 30 сентября 2013 года они представили в Центральное бюро по проведению референдумов сопроводительную записку, в которой были изложены все жалобы, представленные в настоящее время на рассмотрение Комитета. Он также принимает к сведению, что Центральное бюро вынесло решение по этому вопросу, которое является окончательным, поскольку оно не может быть обжаловано. Наконец, Комитет принимает к сведению, что в июне 2013 года основатель движения «Итальянские радикалы» просил провести слушание в наблюдательном комитете Раи для рассмотрения вопроса об отсутствии освещения инициативы в средствах массовой информации. Комитет приходит к выводу о том, что авторы исчерпали те внутренние средства правовой защиты, которые были эффективными и доступными для них, и что это не препятствует рассмотрению сообщения в соответствии с пунктом 2 b) статьи 5 Факультативного протокола.

8.4 Комитет принимает к сведению утверждение авторов о том, что препятствия, с которыми они столкнулись при сборе подписей в поддержку шести инициатив проведения референдумов, затронули их права по пунктам а) и b) статьи 25 Пакта. Комитет отмечает, что в пункте b) статьи 25 содержатся конкретные положения, касающиеся права граждан участвовать в ведении государственных дел либо в качестве избирателей, либо в качестве кандидатов в ходе проведения выборов. С другой стороны, пункт а) статьи 25 охватывает осуществление законодательных, исполнительных и административных полномочий, включая непосредственное участие в ведении государственных дел, когда граждане принимают решения по государственным вопросам в рамках референдума. Соответственно, Комитет считает жалобу авторов в отношении пункта b) статьи Пакта неприемлемой *ratione materiae*.

8.5 В виду вышеизложенного, Комитет объявляет жалобу по статье 25 а), рассматриваемой отдельно и в совокупности с пунктом 3 статьи 2 Пакта, приемлемой и приступает к ее рассмотрению по существу.

Рассмотрение по существу

9.1 Комитет рассмотрел сообщение в свете всей информации, представленной ему сторонами в соответствии с пунктом 1 статьи 5 Факультативного протокола.

9.2 Комитет принимает к сведению утверждения авторов о том, что законы и процедуры проведения референдумов в Италии являются излишне ограничительными, произвольными и необоснованными и лишь создают видимость осуществления закрепленного в Конституции права инициировать референдумы, что приводит к нарушению статьи 25 Пакта. Авторы утверждают, что, хотя государства-участники не

²⁰ См. *Р.Т. против Франции*, сообщение № 262/1987, пункт 7.4; и *Шмидл против Чешской Республики* (CCPR/C/92/D/1515/2006), пункт 6.2.

²¹ См. *Йонассен и др. против Норвегии* (CCPR/C/76/D/942/2000), пункт 8.6.

обязаны организовывать референдумы, когда они предусматривают способы, с помощью которых граждане могут непосредственно участвовать в ведении государственных дел, они, тем не менее, обязаны обеспечивать, чтобы граждане могли эффективно делать это. Комитет отмечает, что, по утверждению государства-участника, хотя политическим стрем Италии является парламентская представительная демократия, существуют три инструмента прямой демократии: референдумы, законы о народной инициативе и петиции. Комитет также принимает к сведению представленную государством-участником информацию о том, что с июня 1946 года было запрошено проведение 71 референдума.

9.3 Комитет признает, что Пакт не устанавливает какой-либо политической системы и что государства-члены вправе выбирать различные формы конституции или государственного строя постольку, поскольку они принимают такие законодательные и иные меры, которые могут быть необходимы для обеспечения того, чтобы граждане имели реальную возможность пользоваться правами, охраняемыми Пактом. Референдумы являются одним из способов непосредственного участия граждан в ведении государственных дел, как это предусмотрено в пункте а) статьи 25. Другие формы непосредственного участия могут состоять в выборе Конституции или внесении в нее изменений или же в принятии решений по государственным вопросам в рамках избирательных процессов, проводимых в соответствии с пунктом б) статьи 25. Таким образом, в соответствии с пунктом а) статьи 25 государства-участники не обязаны внедрять конкретные формы прямой демократии, такие как референдумы. Вместе с тем Комитет напоминает, что в соответствии с его замечанием общего порядка № 25 (пункт б) в тех случаях, когда устанавливается форма непосредственного участия граждан, не допускается проведения каких-либо различий в плане участия граждан в ведении государственных дел на основаниях, упомянутых в пункте 1 статьи 2, и введение каких-либо необоснованных ограничений. Обязательство государств-участников воздерживаться от введения необоснованных ограничений на право непосредственного участия в ведении государственных дел распространяется как на право непосредственного участия в референдуме путем голосования, так и на другие формы участия, открытые для граждан в этом процессе, такие как народные инициативы проведения референдумов²². Согласно статье 75 Конституции, государство-участник предоставило гражданам право непосредственно участвовать в ведении государственных дел, поощряя организацию референдумов через систему всенародных референдумов. Поэтому оно обязано воздерживаться от введения необоснованных ограничений на такое участие.

9.4 Комитет признает, что государства-участники обязаны обеспечивать целостность своих демократических процессов, таких как процесс сбора подписей, и их соответствие национальному законодательству. Для этого государства могут разработать процедуры независимого контроля за сбором и подсчетом подписей, что неизбежно может налагать ограничения на граждан, выступающих с инициативами проведения референдумов. Тем не менее государству-участнику следует обеспечивать, чтобы эти требования были обоснованными и не являлись препятствием для инициативы. В данном случае государство-участник назначило ряд государственных должностных лиц или государственных служащих и избранных представителей для наблюдения за сбором подписей и их заверения в целях обеспечения целостности этого процесса и его соответствия применимому законодательству. Комитет отмечает, что, по утверждению авторов, это требование мешало сбору подписей, поскольку они сталкивались с многими препятствиями в обеспечении участия уполномоченных лиц, в частности в общественных местах, где инициативу могло бы, скорее всего, поддержать большее число граждан. С учетом этого обстоятельства Комитет считает, что процедура удостоверения подлинности подписей, предусмотренная Законом № 352 от 1970 года, привела к ограничению с законной целью обеспечения целостности процесса. Поэтому Комитет приступит к рассмотрению вопроса о том, является ли это ограничение обоснованным в соответствии с требованиями статьи 25 Пакта.

²² См. *Гийо и др. против Франции* (CCPR/C/75/D/932/2000), пункт 12.2.

9.5 Комитет отмечает, что на организаторов инициатив возлагается бремя обеспечения присутствия любых государственных служащих или избранных представителей, правомочных заверять подписи во время их сбора, но, в свою очередь, эти государственные служащие и избранные представители не обязаны предоставлять услуги по наблюдению за сбором подписей. Более того, инициаторы должны собрать не менее 500 000 подписей; государственные служащие могут взимать плату за наблюдение за сбором подписей; и подписи должны быть представлены в течение ограниченного периода времени. Авторы ссылаются и на другие препятствия, такие как отсутствие информирования общественности и требования в отношении кворума. По заявлению авторов, эта система создала препятствия для сбора подписей в их случае, в то время как другие инициативы, в которых участвовали уполномоченные избранные представители, получили значительно большее количество подписей. Признавая, что государствам-участникам необходимо управлять использованием государственных средств и ресурсов, Комитет считает, что в обстоятельствах данного дела существует дисбаланс между требованием, предъявляемым к авторам в качестве организаторов шести референдумов, найти доступных государственных служащих или избранных представителей, правомочных заверять подписи, и отсутствием каких-либо средств, позволяющих им обеспечить присутствие государственных служащих или избранных представителей. Поэтому Комитет считает, что в контексте настоящего дела требование в отношении сбора подписей в присутствии полномочных государственных служащих или избранных представителей без надлежащей процедуры обеспечения их присутствия представляет собой необоснованное ограничение прав авторов, закрепленных в статье 25 а) Пакта.

9.6 Комитет принимает к сведению аргумент авторов о том, что отсутствие реагирования властей на их жалобы равносильно нарушению статьи 25, рассматриваемой в совокупности с пунктом 3 статьи 2 Пакта. В этой связи он отмечает, что, по мнению авторов, реагирование Министерства внутренних дел было недостаточным. Он отмечает, что авторы в письме в адрес Министерства внутренних дел и Министерства юстиции проинформировали власти о препятствиях, с которыми они столкнулись в сборе подписей, и что эти препятствия сохранились даже после издания циркуляра Министерства внутренних дел. Комитет также отмечает аргументы авторов о том, что в их распоряжении не было никаких других средств правовой защиты, поскольку административные суды не обладают юрисдикцией в отношении их материально-правовых претензий, а уголовные разбирательства в отношении государственных служащих не включали бы рассмотрения всех их жалоб и не могли быть проведены в течение того краткого периода времени, которым они располагали до принятия решения Кассационным судом. Установив нарушение пункта а) статьи 25 Пакта, Комитет считает, что представленные авторами утверждения свидетельствуют о нарушении пункта а) статьи 25, рассматриваемого в совокупности с пунктом 3 статьи 2 Пакта.

9.7 Комитет принимает к сведению утверждение авторов о том, что результатом действующих процедур реализации инициатив проведения референдумов является дискриминация авторов по признаку их политической принадлежности, поскольку крупные партии имеют доступ к многочисленным членам городских или провинциальных советов, которые уполномочены удостоверить подлинность подписей, тогда как они как члены движения «Итальянские радикалы» сталкивались с серьезными трудностями при поиске уполномоченных на это лиц. Кроме того, авторы заявляют, что участие членов городских или провинциальных советов имеет решающее значение: в местах, где все инициативы были доступны для подписания, подписи, собранные по каждой из инициатив, были практически идентичными, тогда как в местах, где избранные представители желали удостоверить подлинность подписей только для шести референдумов, поддержанных их партией, число собранных подписей было значительно выше в поддержку этих шести инициатив, чем в поддержку инициатив авторов. Комитет ссылается на свое замечание общего порядка № 18 (1989) о недискриминации, в соответствии с которым (пункт 7) понятие «дискриминация» следует понимать как означающее любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, которое основано на признаках расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или

социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства и которое имеет целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления всеми лицами, на равных началах, всех прав и свобод. Комитет отмечает, что авторы утверждают, что требования в отношении сбора подписей, хотя и представляются нейтральными, оказывают дискриминационное воздействие на них как на членов движения «Итальянские радикалы» по признаку их политической принадлежности. Тем не менее он отмечает, что другие члены движения «Итальянские радикалы» были организаторами шести других инициатив, в отношении которых в тот же период проводился сбор подписей. По утверждению авторов, эти инициативы были поддержаны крупной политической партией и набрали гораздо больше подписей в сопоставлении с количеством их членов в городских или провинциальных советах. Эти примеры показывают, что вариативность поддержки, которой пользуется любая инициатива проведения референдума, не обязательно связана с политическим составом ее организаторов. Скорее, речь идет о прямом и необходимом отражении политического разнообразия и демократии. Имеющаяся информация не позволяет Комитету сделать вывод о том, что конкретные меры или решения помешали бы другим политическим партиям и членам городских или провинциальных советов поддержать инициативы авторов на основании их политической принадлежности. С учетом этого Комитет, как следствие, не может прийти к выводу о том, что различие в доступности членов городских или провинциальных советов основано на политической принадлежности авторов.

9.8 Авторы также утверждают, что в результате действия нынешней системы они подвергаются дискриминации по признаку их экономического положения из-за высокой стоимости вознаграждения государственных служащих за их время, затраченное на удостоверение подлинности подписей. Комитет отмечает, что, по утверждению авторов, существует система компенсации, но она покрывает лишь часть расходов и только в случае фактического проведения референдумов. Комитет согласен с тем, что стоимость процедуры заверения может приводить к ограничению возможностей авторов по сбору подписей, обусловленному их экономическим положением. Вместе с тем не всякая дифференциация по признакам расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, материального положения, рождения или иного обстоятельства, перечисленным в Пакте, равносильна дискриминации в той мере, в какой она основана на разумных и объективных критериях для достижения цели, являющейся законной в соответствии с Пактом²³. Комитет установил, что требование в отношении удостоверения подлинности подписей в том виде, в каком оно применяется в данном случае, является необоснованным. Тем не менее дифференциация в обращении, обусловленная экономическим положением авторов, конкретно привязана к системе вознаграждения государственных служащих и компенсации расходов. Комитет считает, что это ограничение может иметь законную цель, состоящую в сохранении государственных ресурсов и управлении ими и в недопущении чрезмерного использования этих ресурсов для удостоверения подлинности подписей в контексте инициатив проведения референдумов в ущерб другим функциям государственной администрации. Поэтому он приходит к выводу о том, что требование в отношении вознаграждения государственных должностных лиц и предоставления компенсации только в случае поддержки референдумов населением и признания их приемлемыми является обоснованной мерой для достижения законной цели и что эта дифференциация не равносильна нарушению пункта а) статьи 25.

10. Комитет, действуя в соответствии с пунктом 4 статьи 5 Факультативного протокола, приходит к выводу о том, что представленные на его рассмотрение факты свидетельствуют о нарушении государством-участником пункта а) статьи 25, рассматриваемого отдельно и в совокупности с пунктом 3 статьи 2 Пакта.

11. В соответствии с пунктом 3 а) статьи 2 Пакта государство-участник обязано предоставить авторам эффективное средство правовой защиты. Это требует от него предоставления полного возмещения лицам, чьи права, закрепленные в Пакте, были

²³ *Ф.А. против Франции* (CCPR/C/123/D/2662/2015), пункт 8.11.

нарушены. Государство-участник обязано принять все необходимые меры для предотвращения подобных нарушений в будущем. В этой связи Комитет вновь заявляет, что в соответствии с его обязательством по пункту 2 статьи 2 Пакта государству-участнику следует пересмотреть свое законодательство с целью обеспечения того, чтобы законодательные требования не налагали необоснованных ограничений на любые из форм непосредственного участия граждан, предусмотренных в Конституции. В частности, государству-участнику следует предусмотреть для организаторов инициатив проведения референдумов возможности в плане удостоверения подлинности подписей, сбора подписей в местах, где можно охватить граждан, и обеспечения достаточного информирования населения об этих процессах и возможности участия в них.

12. Принимая во внимание, что, став участником Факультативного протокола, государство-участник признало компетенцию Комитета определять, имело ли место нарушение Пакта, и что согласно статье 2 Пакта государство-участник обязалось гарантировать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в Пакте, и обеспечивать их действенными и имеющими исковую силу средствами правовой защиты в случае установления факта нарушения, Комитет хотел бы в течение 180 дней получить от государства-участника информацию о мерах, принятых во исполнение сформулированных Комитетом Соображений. Государству-участнику также предлагается опубликовать настоящие Соображения и обеспечить их широкое распространение на официальном языке государства-участника.