



*МЕЖДУНАРОДНАЯ
КОНВЕНЦИЯ
О ЛИКВИДАЦИИ
ВСЕХ ФОРМ
РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ*

Distr.
RESTRICTED*

CERD/C/66/D/31/2003
10 March 2005

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИТЕТ ПО ЛИКВИДАЦИИ
РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ
Шестьдесят шестая сессия
21 февраля - 11 марта 2005 года

МНЕНИЕ

Сообщение № 31/2003

<u>Представлено:</u>	г-жой Л. Р. и др. (представлены Европейским центром по защите прав народности рома и Лигой защитников прав человека)
<u>Предполагаемая жертва:</u>	заявитель
<u>Государство-участник:</u>	Словацкая Республика
<u>Дата сообщения:</u>	5 августа 2003 года
<u>Дата настоящего решения:</u>	7 марта 2005 года

[Приложение]

* Публикуется по решению Комитета по ликвидации расовой дискриминации.

ПРИЛОЖЕНИЕ

МНЕНИЕ КОМИТЕТА ПО ЛИКВИДАЦИИ РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ
В СООТВЕТСТВИИ СО СТАТЬЕЙ 14 МЕЖДУНАРОДНОЙ КОНВЕНЦИИ
О ЛИКВИДАЦИИ ВСЕХ ФОРМ РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ

- шестьдесят шестая сессия -

относительно

Сообщения № 31/2003

<u>Представлено:</u>	г-жой Л. Р. и др. (представлены Европейским центром по защите прав народности рома и Лигой защитников прав человека)
<u>Предполагаемая жертва:</u>	заявитель
<u>Государство-участник:</u>	Словацкая Республика
<u>Дата сообщения:</u>	5 августа 2003 года

Комитет по ликвидации расовой дискриминации, учрежденный в соответствии со статьей 8 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации,

на своем заседании 7 марта 2005 года,

принимает следующее:

Мнение

1. Заявителями являются г-жа Л.Р. и 26 других словацких граждан, принадлежащих к этнической группе рома и проживающих в Добшине, Словацкая Республика. Они утверждают, что являются жертвами нарушения Словацкой Республикой подпунктов а), с) и d) пункта 1 статьи 2; пункта а) статьи 4; подпункта iii) пункта е) статьи 5; а также

статьи 6 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Они представлены адвокатом от Европейского центра по защите прав народности рома, Будапешт, Венгрия, и Лигой защитников прав человека, Братислава, Словацкая Республика.

Изложение фактов

2.1 20 марта 2002 года муниципальный совет Добшины принял резолюцию № 251-20/III-2002-MsZ, в которой был утвержден план строительства недорогого жилья для жителей города, принадлежащих к народности рома¹. Около 1 800 рома, проживающие в этом городе, живут в условиях, характеризующихся как "ужасающие", причем большинство жилищ представляют собой хижины, крытые соломой, или картонные лачуги, не имеющие водопровода, туалетов и дренажных или канализационных систем. Члены муниципального совета поручили мэру подготовить проект, направленный на получение финансовых средств из государственного фонда, созданного специально для решения жилищных проблем представителей рома в государстве-участнике.

2.2 После этого некоторые жители Добшины и близлежащих деревень сформировали "комитет петиционеров" в составе пяти членов, который возглавил председатель добшинского отделения Истинной словацкой национальной партии. Этот комитет составил петицию следующего содержания:

¹ В своих представлениях по существу заявления государство-участник приводит следующий полный текст резолюции:

"На своем 25-м чрезвычайном заседании, состоявшемся 20 марта 2002 года, муниципальный совет города Добшина принял следующую резолюцию после обсуждения соответствующих отчетов и мнение:

РЕЗОЛЮЦИЯ 251-20/III-2002-MsZ

После обсуждения предложения мэра г-на Яна Возара относительно строительства недорогого жилья муниципальный совет Добшины постановляет, что он:

одобряет социальную политику по строительству недорогого жилья в виде домов для отдельных семей и многоквартирных домов и

рекомендует мэру подготовить документацию по проекту и обеспечить его финансирование за счет государственных средств".

"Я не согласен со строительством недорогих домов для лиц цыганского происхождения на территории Добшины, поскольку это вызовет приток социально неадаптируемых граждан цыганского происхождения из близлежащих деревень, и даже из других районов и краев²".

Эта петиция была подписана приблизительно 2 700 жителями Добшины и 30 июля 2002 года подана в муниципальный совет. 5 августа 2002 года совет рассмотрел петицию, единогласно проголосовал за отмену предшествующей резолюции и принял вторую резолюцию, в которой конкретно упоминалось о вышеуказанной петиции³.

² Перевод заявителей, который точно отражает текст петиции, приводится в переведенном решении Конституционного суда, препровожденном государством-участником в качестве приложения к своим представлениям по существу дела. В своих представлениях по существу дела государство-участник отмечает, что считает более правильным следующий вариант перевода: "Я не согласен со строительством квартир для граждан цыганского (этнического) происхождения на территории города Добшина ввиду опасности притока социально неадаптируемых граждан цыганского происхождения из близлежащей зоны [sic] и даже из других районов и краев".

³ В своих представлениях по существу петиции государство-участник приводит следующий полный текст этой резолюции:

"РЕЗОЛЮЦИЯ 288/5/VIII-2002-MsZ

I. После обсуждения петиции от 30 июля 2002 года и рассмотрения соответствующих факторов муниципальный совет Добшины принимает с учетом петиции граждан согласующуюся с законом резолюцию муниципального совета, которая

отменяет резолюцию 251-20/III-2002-MsZ относительно социальной политики по строительству недорого жилья в виде домов для отдельных семей и многоквартирных домов;

II. поручает комиссиям муниципального совета подготовить предложение с целью урегулирования проблемы, касающейся наличия в городе Добшина социально неадаптируемых граждан, и затем обсудить это предложение в городских органах и на общегородском собрании граждан.

Сроки: не позднее ноября 2002 года

Ответственные лица: председатели комиссий".

2.3 16 сентября на основе соответствующего закона⁴ адвокат заявителей направил районному прокурору ходатайство о возбуждении расследования и привлечении к ответственности авторов дискриминационной петиции, а также об отмене второй резолюции муниципального совета, поскольку в ее основе лежала дискриминационная петиция. 7 ноября 2002 года районный прокурор отклонил это ходатайство на основании отсутствия полномочий в данном вопросе. Прокурор заявил, что "...рассматриваемая резолюция была принята муниципальным советом Добшины в порядке осуществления его полномочий самоуправления; это не является административным актом, совершенным органом государственного управления, поэтому прокуратура неправомерно проверять законность соответствующих действий или осуществлять меры прокурорского надзора в сфере, лежащей за рамками уголовно наказуемых деяний"⁵.

⁴ Заявители ссылаются на

- i) статью 1 Закона о праве на подачу петиций, которая предусматривает следующее:
"Петиция не может призывать к нарушению Конституции Словацкой Республики и ее законов, а также отрицать или ограничивать конкретные права";
- ii) статью 12 Конституции, которая предусматривает следующее:
 - "1) Все люди являются свободными и равными в достоинстве и правах. Основные права и свободы неотъемлемы, неотчуждаемы, не подлежат давности и неотменяемы.
 - 2) Основные права и свободы гарантируются на территории Словацкой Республики всем независимо от пола, расы, цвета кожи, языка, веры и религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, национальности или принадлежности к этнической группе, имущественного положения, рода и других обстоятельств. Никому не может быть причинен ущерб, предоставлены льготы или отказано в них по указанным основаниям.
 - 3) Каждый имеет право свободно определять свою национальность. Запрещается оказывать какое-либо влияние на это решение и любое давление, направленное на лишение национальности.
 - 4) Никто не может быть ущемлен в правах за осуществление основных прав и свобод";
- iii) статью 33 Конституции, которая предусматривает следующее:
"Принадлежность к какому-либо национальному меньшинству или этнической группе не должна никому причинять ущерб"; и
- iv) Закон о государственной прокуратуре, который предусматривает, что прокуратура обязана осуществлять надзор за соблюдением законов и нормативных положений органами государственного управления и следить за тем, чтобы обязательные для выполнения постановления, издаваемые органами государственного управления, носили законный характер.

⁵ Перевод представлен государством-участником. Заявители перевод не представили.

2.4 18 сентября 2002 года адвокат заявителей обратился в Конституционный суд с ходатайством о признании факта нарушения статей 12 и 33 Конституции, Закона о праве на подачу петиций и Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств (Совета Европы), отмене второй резолюции муниципального совета и о рассмотрении вопроса о законности петиции. По запросу Суда дважды представлялась дополнительная информация. 5 февраля 2003 года на закрытом заседании Суд пришел к заключению, что заявители не представили доказательств того, что петиция или второе постановление муниципального совета представляют собой нарушение каких-либо основных прав. Он заявил, что, поскольку ни петиция, ни вторая резолюция не являются законодательными актами, они разрешены национальным законодательством. Он далее заявил, что граждане имеют право на подачу петиций вне зависимости от их содержания.

Жалоба

3.1 Заявители утверждают, что государство-участник нарушило подпункт а) пункта 1 статьи 2, поскольку оно не смогло "гарантировать, что все государственные органы и государственные учреждения, как национальные, так и местные, будут действовать в соответствии с этим обязательством" [не совершать каких-либо актов или действий, связанных с расовой дискриминацией]. Ссылаясь на практику Комитета, они заявляют, что муниципальный совет является местным органом государственной власти⁶ и что единогласно поддержав петицию и отменив свою резолюцию о строительстве недорогого, но достаточного жилья для местных представителей рома, муниципальный совет совершил акт расовой дискриминации.

3.2 Заявители утверждают, что имело место нарушение подпункта с) пункта 1 статьи 2, поскольку государство-участник не приняло мер для "аннулирования любых законов и постановлений, ведущих к возникновению или увековечению расовой дискриминации". Ни районный прокурор, ни Конституционный суд не приняли мер для отмены второй резолюции муниципального совета, которая сама была основана на дискриминационной петиции. Они заявляют также, что имело место нарушение подпункта d) пункта 1, а также пункта а) статьи 4, поскольку государство-участник не провело эффективного расследования и не привлекло к ответственности авторов петиции, не выполнив тем самым своего обязательства "запретить расовую дискриминацию, проводимую любыми лицами, группами или организациями, и положить ей конец". Они заявляют, что содержание петиции можно рассматривать как "подстрекательство к расовой

⁶ Коптова против Словацкой Республики, дело № 13/1998, Мнение от 8 августа 2000 года.

дискриминации" и ссылаются на решение Комитета по делу Л. К. против Нидерландов⁷, в котором было признано, что государство-участник не провело достаточного расследования в связи с петицией и словесными угрозами, направленными на то, чтобы не допустить вселения иммигранта в субсидируемое жилье.

3.3 Заявители утверждают, что был нарушен подпункт iii) пункта е) статьи 5, поскольку государство-участник не обеспечило право заявителей на достаточное жилье. По мнению заявителей, местные условия, описанные выше, далеко не соответствуют надлежащему уровню жилищного обеспечения и условиям жизни в государстве-участнике, и эта проблема была бы решена благодаря изначальному решению муниципального совета, если бы оно не было отменено без каких-либо компенсационных мер на основе дискриминационной петиции.

3.4 Наконец, заявители указывают, что имело место нарушение статьи 6, поскольку государство-участник не предоставило им эффективного средства правовой защиты против актов расовой дискриминации, совершенных авторами петиции и муниципальным советом, принявшим вторую резолюцию, которая имела именно такую дискриминационную мотивировку и подоплеку. Они отмечают, что не было принято никаких мер i) для отмены второй резолюции, ii) для наказания авторов петиции и iii) для обеспечения того, чтобы такая дискриминация не повторялась в будущем.

3.5 Что касается приемлемости жалобы, то заявители отмечают, что на решение Конституционного суда не было подано никакой дополнительной апелляции и что не было задействовано никакой другой международной процедуры расследования или урегулирования спора.

Представления государства-участника по вопросу о приемлемости петиции

4.1 В своем представлении от 26 ноября 2003 года государство-участник оспаривает приемлемость петиции на том основании, что заявители не исчерпали внутренние средства правовой защиты. Во-первых, оно отмечает, что заявители не воспользовались возможностью опротестования решения районного прокурора, предусмотренной в статье 34 Закона о судебном преследовании⁸.

⁷ Дело № 4/1991, Мнение от 16 марта 1993 года.

⁸ Эта статья предусматривает следующее: "Заявитель может просить о пересмотре законности решения по его ходатайству посредством подачи повторного ходатайства; это новое ходатайство рассматривается вышестоящим прокурором".

4.2 Во-вторых, в отношении конституционной жалобы государство-участник отмечает, что, несмотря на настоятельную просьбу Конституционного суда, заявители не "указали [в отношении второго решения муниципального совета], какие основные права или свободы были якобы ущемлены в нарушение Конституции, других законов или других международных соглашений, которые являются обязательными для Словацкой Республики". В результате этого Суд постановил:

"Положения пунктов 1 и 4 статьи 12, пунктов 1 и 4 статьи 13 и статьи 35 Конституции в общем смысле исключают дискриминацию против физических или юридических лиц; однако они не могут задействоваться без конкретного указания того, какое влияние дискриминационная процедура, применяемая государственной властью или органом государственного управления, на какое-либо основное право или свободу физического или юридического лица. Аналогичный подход можно применить к статье 33 Конституции, которая имеет целью предотвращение любого ущерба (дискриминации или преследования) как прямого следствия принадлежности к национальному меньшинству или этнической группе... Ни одно из прав граждан, принадлежащих к меньшинству или пользующихся конституционной защитой, не влечет за собой соответствующей обязанности для муниципалитета принимать определенные решения, т.е. решения по определенным вопросам, таким, как строительство недорогого жилья".

4.3 По мнению государства-участника, отклонив жалобу "как явно необоснованную по процедурным мотивам", Суд не вынес решения по ее существу вследствие процедурной ошибки заявителей. Таким образом, заявители имеют возможность подать новую жалобу по существу вопроса в Конституционный суд. Наконец, государство-участник отмечает, что в Суде заявители не указали на нарушение Конвенции, хотя международные соглашения непосредственно применяются в системе внутреннего права и Суд может предоставить средства правовой защиты в случае их нарушения.

Замечания заявителей

5.1 12 января 2004 года заявители представили ответы на замечания государства-участника. В отношении заявления о том, что они не подали ходатайства о пересмотре решения районного прокурора, они отмечают, что лишь районный прокурор обладает полномочиями возбуждать уголовное преследование. В решении прокурора ничего не говорилось о возможности дальнейшего обжалования. Кроме того, не имеется никаких оснований полагать, что вышестоящий прокурор занял бы какую-либо иную позицию, т.е. не счел бы, что городской или муниципальный совет не является "органом государственного управления", решения которого подлежат рассмотрению на предмет их

законности. Это решение было принято несмотря на то, что Комитет отверг такой аргумент в решении по делу Коптовой. В отсутствие каких-либо изменений "прочно утвердившейся" внутренней судебной практики в этом вопросе и в отсутствие каких-либо новых фактов заявители отмечают, что государство-участник не продемонстрировало того, что в случае повторной подачи ходатайства вышестоящий прокурор занял бы какую-либо иную позицию. Аналогичный вывод по вопросу об исчерпании предполагаемого средства правовой защиты был также сделан Комитетом по делу Коптовой и Лацко против Словакии⁹.

5.2 В ответ на заявление о возможности подачи нового ходатайства в Конституционный суд заявители отмечают, что в самом постановлении говорится, что оно является окончательным, и что в решении по делу Коптовой Комитет отверг такой аргумент. Соответственно, поскольку не существует какой-либо вероятности того, что повторное ходатайство в какой-либо орган имеет какой-либо шанс на успех, заявители утверждают, что они исчерпали все эффективные внутренние средства правовой защиты. Они добавляют, что аргументы государства-участника следует рассматривать в свете отсутствия всеобъемлющего антидискриминационного законодательства; в настоящее время запрещаются лишь высказывания, несущие в себе чувства ненависти, насилие, имеющее расовую мотивацию, и дискриминация в сфере занятости.

5.3 В ответ на утверждения о том, что муниципальные советы не являются государственными органами, заявители ссылаются на Общую рекомендацию XV Комитета по статье 4, в которой говорится обратное. Закон о словацкой муниципальной системе 1990 года устанавливает "прямую связь" между муниципалитетами и государством, предусматривая их подчиненное финансовое, функциональное и организационное положение. Наконец, в своем решении по делу Коптовой Комитет признал, что для целей Конвенции муниципальный совет является государственным органом. Таким образом, заявители утверждают, что районный прокурор должен был рассмотреть резолюцию муниципального совета на предмет ее законности и в данном случае задействуется международная ответственность государства-участника.

5.4 Заявители оспаривают тот аргумент государства-участника, что в своем ходатайстве в адрес Конституционного суда они не указали, какие основные права и свободы были нарушены, и отмечают, что они указывали это и в первоначальном ходатайстве, и в последующих состязательных бумагах. Они указывали, что имели место i) нарушения права на равное обращение и достоинство вне зависимости от этнического происхождения (статья 12), ii) нарушения права не подвергаться нанесению ущерба в качестве члена

⁹ Дело № 11/1998, Мнение от 9 августа 2001 года.

этнической группы или национального меньшинства (статья 33), iii) нарушения права на жилье на основании этнического происхождения и iv) дискриминация против этнической группы рома. Они отмечают, что они продолжают жить в "ужасающих, ненормальных" условиях. Они заявляют, что статьи 12 и 33 Конституции - это не просто вспомогательные положения, которые сами по себе лишены существа; в них закреплены существенные права. Они отмечают также, что, хотя национальная Конституция и не гарантирует защиту права на жилье, она предусматривает верховенство международных соглашений, к числу которых, помимо Конвенции, относится Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, защищающий право на жилье и запрещающий дискриминацию. Кроме того, в своем ходатайстве заявители конкретно сослались на Рамочную конвенцию Совета Европы. Они отмечают, что они в любом случае выполнили свою обязанность, предусмотренную соответствующими процессуальными нормами, обосновать поданную ими жалобу.

5.5 Заявители далее отмечают, что расовая дискриминация, которой они подверглись, представляет собой унижающее достоинство обращение, запрещенное статьей 12 Конституции. Они ссылаются на прецеденты из практики Европейской комиссии по правам человека, которая в своем заключении по делу восточноафриканских жителей азиатского происхождения констатировала, что отказ в разрешении на въезд по признаку цвета кожи и расы представляет собой соответствующее нарушение статьи 3 Европейской конвенции и оскорбление человеческого достоинства¹⁰. Они утверждают также, что, согласно прочно утвердившимся принципам, если государство-участник решает предоставлять какую-либо конкретную льготу (которую оно изначально может и не быть обязано предоставлять), эта льгота не может предоставляться на дискриминационной основе¹¹. Таким образом, даже если бы заявители изначально и не имели права на жилье (что они оспаривают), оно не может быть аннулировано на дискриминационной основе после его предоставления.

5.6 Наконец, заявители возражают против любого заключения относительно того, что они не являются "жертвами", на том основании, что Конституционный суд констатировал, что не было доказано никакого нарушения словацкой Конституции. Они заявляют, что они являются членами конкретной группы людей, которой были предоставлены определенные права, а затем эти же права были аннулированы. Таким образом, будучи частью группы, "непосредственно затрагиваемой соответствующими решениями", как это

¹⁰ 3 EHRR 76 (1973).

¹¹ Заявители ссылаются на дело о языковой проблеме в Бельгии, 1 EHRR 252, 283.

отмечал сам же Комитет в своем мнении по делу Коптовой, они могут считаться "жертвами". Кроме того, поскольку жалоба, поданная на имя районного прокурора, не привела к рассмотрению по существу вопроса о законности постановления муниципального совета или к уголовному расследованию по обвинениям в подстрекательстве, они являются жертвами отсутствия средств правовой защиты. В этом контексте заявители ссылаются на заключительные замечания Комитета по периодическому докладу государства-участника в отношении дискриминации в области доступа к жилью¹².

Решение Комитета по вопросу о приемлемости петиции

6.1 На своей шестьдесят четвертой сессии, 27 февраля 2004 года, Комитет рассмотрел вопрос о приемлемости петиции. Что касается заявления государства-участника о том, что заявители не подали повторного ходатайства другому прокурору после того, как их ходатайство было отклонено районным прокурором, то Комитет отмечает, что районный прокурор отклонил ходатайство за отсутствием полномочий в отношении решений муниципального совета. По мнению Комитета, в контексте решения об отсутствии полномочий государство-участник не продемонстрировало, каким образом повторная подача ходатайства позволила бы получить реальное и эффективное средство защиты от предполагаемого нарушения Конвенции. Соответственно, к этим средствам не нужно было прибегать для целей исчерпания внутренних средств правовой защиты. В этой связи Комитет ссылается на свои собственную юриспруденцию, а также на юриспруденцию Комитета по правам человека и Европейского суда по правам человека¹³.

6.2 В отношении утверждения о том, что заявителям следует подать повторное ходатайство в Конституционный суд, Комитет ссылается на одно из своих предшествующих заключений, в котором он констатировал, что если суд отклонил полностью обоснованную конституционную жалобу, касающуюся предполагаемых актов расовой дискриминации, на том основании, что не было продемонстрировано нарушение прав, то от заявителя можно не требовать повторной подачи ходатайства в суд¹⁴. В данном случае Комитет отмечает, что нынешние заявители также указали ряд

¹² CERD/C/304/Add.110 от 1 мая 2001 года.

¹³ См. дело Лацко выше, а также решение Комитета по правам человека от 30 марта 1989 года по делу № 262/87, Р.Т. против Франции, и решение от 11 мая 1996 года по делу № 674/95, Каабер против Исландии.

¹⁴ См. дело Коптовой, *supra.*, пункты 2.9 и 6.4.

соответствующих конституционных прав, включая права на равенство и на недискриминацию, которые, как утверждается, были нарушены. В этих условиях государство-участник не продемонстрировало, каким образом повторная подача ходатайства в Конституционный суд после того, как оно уже было отклонено, может принести иной результат в плане правовой защиты. Отсюда следует, что заявители исчерпали имеющиеся и эффективные средства правовой защиты в Конституционном суде.

6.3 Комитет вновь ссылается на одно из своих предыдущих решений, в котором он отмечал, что действия муниципальных советов, включая принятие публичных резолюций юридического характера, как это имело место в данном случае, равносильны актам государственных властей по смыслу положений Конвенции¹⁵. Отсюда следует, что заявители, будучи непосредственно и лично затронутыми принятием резолюции, а также ее последующей отменой после подачи петиции, могут утверждать, что они являются "жертвами" для целей подачи их жалобы в Комитет¹⁶.

6.4 Комитет считает, что выдвинутые заявителями утверждения достаточно обоснованы для целей приемлемости. Таким образом, за отсутствием каких-либо других препятствий для признания ее приемлемой, жалоба признается приемлемой.

Просьба государства-участника о повторном рассмотрении вопроса о приемлемости и его представлений по существу петиции

7.1 В представлении от 4 июня 2004 года государство-участник препроводило просьбу о повторном рассмотрении вопроса о приемлемости и его представлений по существу петиции. Государство-участник утверждает, что заявители не исчерпали имевшиеся в их распоряжении внутренние средства правовой защиты, поскольку они могли воспользоваться эффективным средством правовой защиты в форме ходатайства на основании статьи 27 Конституции и Закона о праве на подачу петиции с целью обжалования второй резолюции муниципального совета и/или петиции, поданной с целью отмены первой резолюции. Представление такого ходатайства обязало бы муниципальные власти принять ходатайство к рассмотрению и затем рассмотреть сложившуюся ситуацию. Это средство правовой защиты не подлежит никаким ограничениям по времени, и заявители до сих пор могут им воспользоваться.

¹⁵ Ibid., пункт 6.6.

¹⁶ Ibid., пункт 6.5.

7.2 Государство-участник заявляет, что тот факт, что заявители не сумели добиться в органах прокуратуры и в судах того результата, на который рассчитывали, сам по себе не является равнозначным отказу в предоставлении эффективных средств правовой защиты. Оно ссылается на решение Европейского суда по правам человека по делу Лацко и др. против Словацкой Республики¹⁷, где отмечается, что по смыслу статьи 13 Европейской конвенции о правах человека положение о средствах правовой защиты "не означает, что применение того или иного средства должно обязательно привести к успеху, а всего лишь предполагает наличие доступного средства правовой защиты для целей его применения в органе, компетентном рассматривать существо соответствующей жалобы". Ответственность за отклонение ходатайства, представленного в Конституционный суд, ложится именно на заявителей, поскольку они не смогли указать, какое именно основополагающее право было предположительно нарушено в результате принятия резолюции муниципальным советом, ограничившись простой ссылкой на содержащееся в статье 12 Конституции положение о всеобщем равенстве.

7.3 Государство-участник не разделяет мнение Комитета, согласно которому заявителям было достаточно сослаться на соответствующие конституционные статьи без каких-либо дополнительных ссылок на конкретный ущерб, поскольку практика Конституционного суда говорит о том, что Суд, как правило, выдвигает оба требования, и поскольку Суд, при рассмотрении данного дела, конкретно потребовал этого от заявителей. Государство-участник считает, что требование о конкретизации причиненного ущерба, а именно в форме ссылки на нарушение права на всеобщее равенство/недискриминацию в сочетании со ссылкой на конкретное право, полностью соответствует духу Конвенции.

7.4 Касаясь вопроса о задействованных заявителями средствах правовой защиты, государство-участник заявляет, что в их ходатайстве от 16 сентября 2002 года на имя прокурора Рожнавского района утверждалось лишь то, что представленную в совет петицию следует квалифицировать как злоупотребление правом на подачу петиций в соответствии с Законом о праве на подачу петиций, где говорится, что петиция не должна влечь за собой нарушений Конституции или представлять собой акт, равносильный отрицанию или ограничению индивидуальных, политических или других прав лиц по признаку их гражданства, пола, расы, происхождения, политических или иных убеждений, религиозной веры или социального положения, и не должна способствовать разжиганию ненависти и нетерпимости по вышеуказанным мотивам или приводить к

¹⁷ Ходатайство № 47237 от 2 июля 2002 года.

насилию или совершению крайне непристойных действий. Заявители не указали на конкретные факты, позволяющие квалифицировать петицию как злоупотребление правом на подачу петиций, и не упоминали о проблеме расовой дискриминации, этнической группе рома или о каких-либо других обстоятельствах, позволяющих сослаться на положения Конвенции.

7.5 В своем ходатайстве, представленном в Конституционный суд, заявители просили Суд принять решение, в котором бы отмечалось, что резолюция муниципального совета ущемляет "базовое право заявителей на равенство в области основных прав и свобод независимо от пола, расы, цвета кожи, языка, национального происхождения, гражданства или этнического происхождения, гарантируемое статьей 12 Конституции" и "базовое право заявителя не являться объектом каких-либо нарушений по причине принадлежности к национальному меньшинству или этнической группе, гарантируемое статьей 33 Конституции". Государство-участник отмечает, что Конституционный суд, в частности, просил заявителей дополнить свою жалобу информацией о том, "какие именно из их основных прав или свобод были нарушены, какие действия и/или решения явились причиной таких нарушений, [и] какие решения муниципального совета они считают этнически или расово мотивированными". Тем не менее в представленном дополнении заявители не указали, какие именно права якобы были нарушены, в результате чего Суд отклонил жалобу как необоснованную. В свете вышеизложенного государство-участник просит Комитет пересмотреть вопрос о приемлемости петиции.

7.6 Касаясь вопросов существа, государство-участник отмечает, что заявители не доказали наличия акта расовой дискриминации по смыслу положений Конвенции. В этой связи государство-участник утверждает, что заявители неправильно интерпретировали ряд важных фактов. Неверно, что в первоначальной резолюции муниципальный совет одобрил план строительства недорогого жилья; на самом деле в этой резолюции "одобряется концепция строительства недорогого жилья в виде домов для отдельных семей и/или многоквартирных домов" и не содержится никаких упоминаний о том, кто именно будет занимать это жилье, будь то граждане цыганского происхождения или какие-либо другие граждане. Кроме того, представляется неверным, что совет поручил мэру подготовить проект, призванный обеспечить финансирование строительства из государственного фонда, созданного специально для целей решения жилищных проблем, с которыми сталкиваются представители народа рома. По мнению государства-участника, мэру лишь рекомендовалось "рассмотреть вопрос о подготовке документации по проекту и обеспечить его финансирование за счет государственных средств"¹⁸.

¹⁸ Полный текст резолюции см. в сноске 1 выше.

7.7 Государство-участник отмечает, что такие резолюции носят характер внутренних инструкций и потому не имеют силы обязательных для исполнения предписаний и не влекут за собой возникновения объективных или субъективных прав, позволяющих ссылаться на них в судах или других органах. Отсюда следует, что ни представители народа рома, ни какие-либо другие жители Добшины не вправе заявлять о нарушении их "права на достаточное жилище" или о дискриминации в силу принятия соответствующих резолюций. Кроме того, в своем постановлении Конституционный суд отметил, что "никакое из прав граждан, принадлежащих к меньшинствам или находящихся под защитой Конституции, не влечет за собой обязательства муниципальных органов принимать какие-либо решения или предпринимать какие-либо действия, включая, в частности, строительство недорогого жилья". В резолюциях муниципального совета, определяющих общие параметры стратегии муниципальных властей в жилищной сфере, не содержится никаких упоминаний о рома, вследствие чего обозначенные заявителями причинно-следственные связи не соответствуют действительности. О рекомендательном характере резолюции свидетельствует также отсутствие в ней упоминаний о графике строительных работ, поскольку обязательным условием начала любого строительства в данном случае являлось наличие финансовых средств из государственных источников.

7.8 Государство-участник отмечает, что вторая резолюция отменяла первую резолюцию и, по словам государства-участника, предписывала совету "подготовить предложение с целью урегулирования проблемы, касающейся наличия в городе Добшина социально неадаптируемых граждан, и затем обсудить это предложение в городских органах и на общегородском собрании граждан"¹⁹. Из вышеизложенного однозначно следует, что резолюция является элементом предпринимаемых усилий по формулированию концепции решения проблемы, связанной с наличием в городе "социально неадаптируемых граждан". Таким образом, предпринятые муниципальным советом стратегические меры с целью обеспечения жильем малоимущих граждан однозначно не подпадают под сферу применения Конвенции. Более того, деятельность совета можно рассматривать в свете позитивных усилий, направленных на улучшение условий жизни малоимущих граждан независимо от их этнической принадлежности. Государство-участник отмечает, что соответствующие действия муниципального совета в жилищной сфере предпринимались с учетом постановления словацкого правительства № 335/2001, в котором одобряется программа строительства муниципального жилья для малоимущих слоев населения. Именно в этом ключе и следует толковать соответствующие действия муниципального совета.

¹⁹ Полный текст резолюции см. в сноске 4 выше.

7.9 Государство-участник ссылается на юриспруденцию Европейского суда по правам человека, из которой следует, что Суд не принимал к рассмотрению жалобы на дискриминацию, представляемые общинами, ведущими кочевой образ жизни, в связи с тем, что соответствующие власти отказывались оформлять им виды на жительство, обосновывая свои действия необходимостью соблюдения общественных интересов, затрагивающих, в частности, такие вопросы, как охрана окружающей среды, муниципальное развитие и т.д.²⁰. Государство-участник заявляет, что в данном случае местные жители, пекущиеся об улучшении условий жизни в их муниципалитете и повышении уровня их личного благосостояния, вправе проявлять озабоченность в связи с рядом рисков, включая, в частности, негативные социальные последствия массового наплыва лиц в жилье для малоимущих. В представлении государства-участника отмечается, что соответствующую петицию подписали также несколько представителей народа рома.

7.10 Государство-участник считает неправомерными ссылки на другие дела, по которым Комитет выносил решения, включая, в частности, дело Лацко²¹ и дело Коптовой²², поскольку фактическая и юридическая сторона настоящего дела является совершенно другой. Так, например, в контексте дела Коптовой не рассматривалась какая-либо текущая программа жилищного развития. Кроме того, государство-участник отмечает, что 20 мая 2004 года парламент принял новый закон о борьбе с дискриминацией, в котором устанавливается порядок осуществления принципа равного обращения и предусматриваются средства правовой защиты в связи с нарушениями этого принципа. В дополнение к этому государство-участник отрицает наличие связи между рассматриваемым спорным вопросом и вынесенными Европейским судом решениями по делу о восточноафриканских жителях азиатского происхождения²³ и по делу о языковой проблеме²⁴. Оно подчеркивает, что во второй резолюции речь идет не об отмене

²⁰ Чэпмен против Великобритании, решение от 18 января 2001 года, и Костер против Великобритании, решение от 18 января 2001 года.

²¹ Op. cit.

²² Ibid.

²³ Op. cit.

²⁴ Ibid.

существующего строительного проекта (что повлекло бы за собой упразднение ряда существующих льгот или привилегий), а о пересмотре принципов муниципальной политики в жилищной сфере в целях максимально эффективной ее реализации.

7.11 Касаясь статьи 6, государство-участник вновь повторяет свои аргументы, изложенные в контексте рассмотрения вопроса о приемлемости петиции, и, в частности, утверждает, что национальные суды и другие инстанции обеспечивают всестороннее и правомерное разбирательство по любым жалобам на расовую дискриминацию в соответствии с принципами надлежащего судебного процесса. Касаясь возбуждения в контексте петиции уголовных процедур в связи с попыткой разжигания ненависти на расовой почве, государство-участник отмечает, что заявители не смогли показать, что какие-либо действия властей носили незаконный характер или что незаконной являлась сама петиция или ее содержание. Таким образом, заявители не доказали факта нарушения предусмотренного в статье 6 права на эффективные средства правовой защиты.

Замечания заявителей по поводу представлений государства-участника

8.1 Касаясь выдвинутого государством-участником аргумента относительно средства правовой защиты в форме представления ходатайства, заявители утверждают, что в этом случае единственным юридическим обязательством является обязательство властей принять такое ходатайство. Конституционный суд заявил, что власти не обязаны рассматривать ходатайство и принимать в связи с ним какие-либо действия; по мнению Суда, "[н]и Конституция, ни Закон о праве на подачу петиций не предусматривают никаких конкретных гарантий, касающихся принятия ходатайств или последствий их отклонения". С учетом вышеизложенного вышеупомянутое чрезвычайное средство нельзя рассматривать как эффективное средство правовой защиты, подлежащее исчерпанию для целей представления петиций в Комитет.

8.2 Касаясь существа дела, заявители отвергают аргумент государства-участника о том, что резолюция совета не имеет обязательной юридической силы, и ссылаются в этой связи на решение Комитета о приемлемости, в котором говорится, что "принятие публичных резолюций юридического характера, как это имело место в данном случае", равносильно актам государственных властей. Кроме того, заявители оспаривают подписание каким-либо представителем рома петиции против первой резолюции муниципального совета, отмечая, что эта информация базируется только на утверждении, содержащемся в письме мэра Добшины от 28 апреля 2004 года на имя словацкого министра иностранных дел, и дополнительно не обосновывается. Заявители утверждают, что в любом случае этническая принадлежность лиц, подписавших петицию, не имеет никакого значения, поскольку ее содержание, цели и последствия носят дискриминационный характер.

Кроме того, заявители утверждают, что неоднократное использование государством-участником термина "социально неадаптируемые граждане" свидетельствует об укоренившихся предрассудках в отношении рома.

8.3 Заявители отмечают, что вопреки утверждениям государства-участника между резолюциями совета, петицией и дискриминацией заявителей в отношении доступа к жилью имеется прямая причинно-следственная связь. Они заявляют, что реализация проекта по строительству социального жилья позволила бы им жить в достойных человека условиях и способствовала бы устранению рисков, угрожающих их здоровью. Вместе с тем до настоящего времени власти государства-участника не приняли никаких мер с целью улучшения плохих условий, в которых проживают заявители. Они утверждают, что ситуация, в которой они находятся, является частью более широкого контекста наблюдающейся в государстве-участнике дискриминации в отношении доступа к жилью и представляют в обоснование этого утверждения ряд отчетов международных механизмов по мониторингу²⁵.

8.4 Заявители отвергают аргумент, согласно которому власти государства-участника не обязаны в первую очередь предоставлять гражданам жилье, ссылаясь на обязательства, предусмотренные в статье 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (право на "достаточный жизненный уровень ... включающий ...

²⁵ Заявители ссылаются на заключительные замечания самого Комитета в отношении государства-участника от 1 июня 2001 года (CERD/C/304/Add.110). [Примечание Комитета: последние заключительные замечания Комитета в отношении государства-участника датируются 10 декабря 2004 года (CERD/C/65/CO/7)]. Заявители также ссылаются на третий доклад по государству - участнику Европейской комиссии по борьбе с нетерпимостью на расовой почве от 27 июня 2003 года; доклад о положении рома и синти в регионе ОБСЕ, подготовленный в апреле 2000 года Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе; доклад о положении в области прав человека в регионе ОБСЕ, подготовленный в 2004 году Международной хельсинкской федерацией; доклад организации "Хьюман райтс уотч" за 2001-2002 годы; заключительные замечания Комитета по правам человека в отношении государства-участника от 22 августа 2003 года (CCPR/CO/78/SVK); заключительные замечания Комитета по экономическим, социальным и культурным правам от 19 декабря 2002 года (E/C.12/1/Add.81); мнение по Словакии, принятое 22 сентября 2000 года Консультативным комитетом Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств; а также на пострановой доклад (раздел по Словакии) о практике в области прав человека, подготовленный в 2003 году государственным департаментом Соединенных Штатов Америки.

жилище"). В любом случае они считают, что принцип, сформулированный в контексте дела о языковой проблеме в Бельгии, подкрепляет не только тот принцип, согласно которому государство-участник, намеревающееся предоставить кому-либо льготу, должно делать это без какой бы то ни было дискриминации, но и принцип, согласно которому государство-участник, решившее осуществить какую-либо меру (в данном случае речь идет о реализации жилищной программы), не должно впоследствии отменять свое решение по соображениям дискриминационного характера.

Вопросы и процедура их рассмотрения в Комитете

Повторное рассмотрение вопроса о приемлемости

9.1 Государство-участник просило Комитет о ликвидации расовой дискриминации пересмотреть свое решение о приемлемости в соответствии с пунктом 6 правила 94 правил процедуры Комитета. В этой связи Комитет должен решить, является ли петиция по-прежнему приемлемой с учетом направленных сторонами дополнительных представлений.

9.2 Комитет отмечает, что просьба государства-участника о повторном рассмотрении вопроса о приемлемости мотивируется возможностью применения средств правовой защиты в форме подачи в муниципальные органы петиции с целью отстаивания претензий, которые в настоящее время находятся на рассмотрении Комитета. Вместе с тем Комитет обращает внимание на тот факт, что в соответствии с законодательством государства-участника муниципальные органы обязаны лишь принимать петиции, однако не обязаны их рассматривать или выносить по ним решения. Кроме того, Комитет отмечает, что основополагающее значение для целей эффективности средств правовой защиты имеет наличие гарантии его независимости от органа, против которого подается жалоба. Тем не менее в настоящем случае подача петиции означала бы представление жалобы в тот же самый орган (муниципальный совет), который первоначально вынес по ней решение. С учетом этих обстоятельств Комитет не может квалифицировать право на подачу петиции как внутреннее средство правовой защиты, подлежащее исчерпанию для целей подпункта а) пункта 7 статьи 14 Конвенции.

9.3 Что касается остальных аргументов государства-участника, то Комитет считает, что большинство этих аргументов уже предлагалось вниманию Комитета в ходе первоначального рассмотрения Комитетом вопроса о приемлемости петиции. Комитет уже высказывался по этим вопросам на этапе рассмотрения петиции; таким образом, Комитет не считает целесообразным пересматривать свои выводы на текущем этапе своих процедурных действий.

9.4 С учетом вышеизложенного Комитет отклоняет просьбу государства-участника о повторном рассмотрении вопроса о приемлемости петиции и приступает к ее рассмотрению по существу.

Рассмотрение по существу

10.1 Действуя в соответствии с подпунктом а) пункта 7 статьи 14 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Комитет рассмотрел информацию, представленную ему заявителями и государством-участником.

10.2 Комитет отмечает, что вначале он должен решить вопрос о том, имел ли место акт расовой дискриминации по смыслу статьи 1 Конвенции, и лишь после этого он может переходить к рассмотрению вопроса о том, были ли при этом нарушены государством-участником какие-либо предусмотренные Конвенцией существенные обязательства, касающиеся предупреждения таких актов, защиты от них и задействия в связи с ними соответствующих средств правовой защиты.

10.3 Комитет напоминает, что с учетом определенных ограничений, не применимых в настоящем случае, статьи 1 Конвенции определяет расовую дискриминацию как "любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, имеющее целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления на равных началах прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или любых других областях общественной жизни".

10.4 Прежде всего государство-участник утверждает, что оспариваемые резолюции муниципального совета не имеют никакого отношения и что вследствие этого их не следует увязывать с резолюциями, которые рассматривались, в частности, в контексте дела Коптовой²⁶, которым был явно присущ характер актов расовой дискриминации. Комитет напоминает, что содержащееся в статье 1 определение расовой дискриминации выходит далеко за пределы этих мер, которые являются явно дискриминационными, и охватывает меры, которые, на первый взгляд, не носят дискриминационного характера, однако являются дискриминационными по своей сути и последствиям, как это имеет место в случаях косвенной дискриминации. При оценке такой косвенной дискриминации

²⁶ Op. cit.

Комитет должен в полном объеме учитывать конкретный контекст и условия подачи петиции, поскольку о наличии косвенной дискриминации по определению могут свидетельствовать только конкретные обстоятельства дела.

10.5 В настоящем случае эти конкретные обстоятельства касаются принятия двух резолюций муниципальным советом города Добшина, и представление совету петиции после принятия им своей первой резолюции однозначно свидетельствует о том, что представление авторами петиции было обусловлено этническими соображениями, поскольку этот фактор был воспринят советом в качестве основного или даже единственного мотива ее представления для целей отмены принятой им первой резолюции. С учетом вышеизложенного Комитет считает, что заявители подтвердили наличие различий, исключения или ограничения по признаку этнического происхождения, и на этом основании отклоняет данный элемент возражения государства-участника.

10.6 Во-вторых, государство-участник заявляется, что резолюция муниципального совета не предполагает прямого и/или обязательного осуществления права на жилище, а является всего лишь еще одной мерой в ходе сложного процесса реализации муниципальной стратегии в жилищной сфере. Отсюда косвенным образом вытекает, что вторая резолюция совета, даже если исходить из того, что ее принятие мотивировалось соображениями этнического характера, тем не менее не означает "уничтожения или умаления признания, использования или осуществления на равных началах прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или любых других областях общественной жизни" по смыслу пункта 1 статьи 1 Конвенции, *in fine*. Комитет отмечает, что в большинстве сложных современных обществ практическая реализация, среди прочего, многих экономических, социальных и культурных прав, включая, в частности, права, касающиеся жилищной сферы, прежде всего предполагает и даже требует принятия соответствующими компетентными органами государства-участника целого ряда административных и стратегических мер. В настоящем случае первая резолюция совета однозначно предполагала проведение рациональной политики в жилищной сфере и принятие мэром последующих мер в целях ее осуществления.

10.7 Комитет считает несовместимой с целями Конвенции и по существу формалистской такую позицию, при которой он должен был бы исходить из того, что завершающий этап практической реализации какого-либо конкретного права человека или какой-либо конкретной основополагающей гарантии проходит без какой бы то ни было дискриминации, хотя вне сферы контроля и анализа с его стороны находились необходимые предварительные элементы, непосредственно связанные с осуществлением этого этапа. В силу этого Комитет считает, что рассматриваемые в совокупности

резолюции Совета, с учетом, прежде всего, важности политики и практических мер по реализации права на жилище, которые были отозваны и заменены менее эффективной мерой, по сути затрудняют признание или осуществление на равной основе права человека на жилище, которое предусмотрено в пункте с) статьи 5 Конвенции, а также в статье 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. В этой связи Комитет отклоняет возражение государства-участника по этому пункту.

10.8 Опираясь на вышеизложенный вывод относительно того, что акт расовой дискриминации действительно имел место, Комитет ссылается на одно из своих предыдущих решений, упоминаемое в пункте 6.3 выше в связи с рассмотрением вопроса о приемлемости петиции, в котором отмечается, что действия муниципальных советов, включая принятие публичных резолюций юридического характера, как это имело место в данном случае, равносильны актам государственных властей по смыслу положений Конвенции. Отсюда следует, что ответственность за соответствующий акт расовой дискриминации несет государство-участник.

10.9 С учетом вышеизложенного Комитет заключает, что государство-участник нарушило свое обязательство по подпункту а) пункта 1 статьи 2 Конвенции, поскольку не предприняло мер по недопущению акта расовой дискриминации и не обеспечило, чтобы все государственные власти действовали в соответствии с указанным обязательством. Кроме того, Комитет заключает, что в нарушение подпункта iii) пункта d) статьи 5 Конвенции государство-участник не выполнило свое обязательство, призванное гарантировать право каждого на равенство перед законом при осуществлении гражданского права на жилище.

10.10 Касаясь претензий по статье 6, Комитет отмечает, что соответствующее положение как минимум обязывает правовую систему государства-участника предоставлять гражданам средства правовой защиты в связи с совершением охватываемых Конвенцией актов расовой дискриминации в рамках рассмотрения соответствующих дел в национальных судах или, как это имеет место в настоящем случае, в Комитете. Поскольку Комитет удостоверился в действительности акта расовой дискриминации, он вправе сделать вывод о том, что тот факт, что суды государства-участника не предоставили соответствующим гражданам эффективные средства правовой защиты, свидетельствует о нарушении статьи 6 Конвенции.

10.11 Комитет полагает, что остальные претензии заявителей не повлекут за собой существенного изменения вышеизложенных выводов и, соответственно, не считает необходимым их дальнейшее рассмотрение.

11. Комитет по ликвидации расовой дискриминации, действуя в соответствии с пунктом 7 статьи 14 Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, считает, что представленные ему на рассмотрение факты свидетельствуют о нарушении подпункта а) пункта 1 статьи 2, подпункта iii) пункта d) статьи 5 и статьи 6 Конвенции.

12. В соответствии со статьей 6 Конвенции государство-участник обязано предоставить заявителям эффективные средства правовой защиты. В частности, государству-участнику следует принять меры, с тем чтобы поставить заявителей в такие же условия, в которых они находились после принятия муниципальным советом первой резолюции. Кроме того, государство-участник обязано обеспечить, чтобы аналогичные нарушения не совершались в будущем.

13. Комитет хотел бы, чтобы правительство Словацкой Республики представило ему в 90-дневный срок информацию о принятых мерах во исполнение сформулированного Комитетом мнения. Кроме того, государству-участнику предлагается предать мнение Комитета широкой огласке.

[Принято на английском, испанском, русском и французском языках, причем языком оригинала является английский. Впоследствии будет переведено на арабский и китайский языки и издано в качестве части ежегодного доклада Комитета Генеральной Ассамблее.]
