



Международный пакт о гражданских и политических правах

Distr.: General
7 September 2022
Russian
Original: English

Комитет по правам человека

Решение, принятое Комитетом в соответствии с пунктом 4 статьи 5 Факультативного протокола в отношении сообщения № 3589/2019* **

<i>Сообщение представлено:</i>	М.А.С. и И.Е.Дж. (представлены адвокатом Давиде Галимберти)
<i>Предполагаемые жертвы:</i>	авторы сообщения
<i>Государство-участник:</i>	Италия
<i>Дата сообщения:</i>	3 мая 2018 года (первоначальное представление)
<i>Справочная документация:</i>	решение, принятое в соответствии с пунктом 2 правила 92 правил процедуры Комитета и препровожденное государству-участнику 15 апреля 2019 года (в виде документа не издавалось)
<i>Дата принятия решения:</i>	25 марта 2022 года
<i>Тема сообщения:</i>	отказ в ходатайстве о предоставлении гражданства по причине родственных отношений
<i>Процедурные вопросы:</i>	неисчерпание внутренних средств правовой защиты; недостаточная обоснованность
<i>Вопросы существа:</i>	право на справедливое судебное разбирательство; право на неприкосновенность частной жизни; равная защита перед законом (недискриминация)
<i>Статьи Пакта:</i>	пункт 2 статьи 14, статьи 17 и 26
<i>Статьи Факультативного протокола:</i>	2 и пункт 2 b) статьи 5

* Принято Комитетом на сто тридцать четвертой сессии (28 февраля — 25 марта 2022 года).

** В рассмотрении настоящего сообщения приняли участие следующие члены Комитета: Тания Мария Абдо Рочоль, Вафа Ашраф Мохаррам Бассим, Яд Бен Ашур, Ариф Балкан, Махджуб эль-Хайба, Фуруя Сюити, Карлос Гомес Мартинес, Марсия В. Дж. Кран, Данкан Лаки Мухумуза, Фотини Пазардзис, Эрнан Кесада Кебрера, Василька Санцин, Жозе Мануэл Сантуш Паиш, Чхангрок Со, Кобойя Чамджа Кпча, Элен Тигруджа, Имэру Тэмэрэт Йыгэзу и Гентиян Зюбери.



1. Авторами сообщения являются М.А.С., родившаяся 5 февраля 1964 года, и И.Е.Дж., родившийся 14 ноября 1959 года, оба граждане Иордании. Авторы утверждают, что отказ Министерства внутренних дел в удовлетворении их ходатайств о предоставлении итальянского гражданства представляет собой нарушение Италией их прав по пункту 2 статьи 14, статьям 17 и 26 Пакта. Факультативный протокол вступил в силу для государства-участника 23 марта 1976 года. Авторы представлены адвокатом Давиде Галимберти.

Факты в изложении авторов

2.1 Авторы проживают в Италии. Они обратились с ходатайством о получении итальянского гражданства. И.Е.Дж. переехал в Италию в 1979 году с целью изучения медицинских наук, и в настоящее время работает врачом и директором больницы¹. Кроме того, в Италии живут и учатся дети авторов.

2.2 М.А.С. подала ходатайство о предоставлении итальянского гражданства 12 марта 2010 года. 3 февраля 2014 года она получила письмо из Министерства внутренних дел от 13 ноября 2013 года, в котором говорилось, что ее ходатайство было отклонено в связи с «особо тяжким уголовным преследованием»² в отношении ее мужа, которое является «свидетельством неблагонадежности» и отсутствия «полной интеграции в национальное сообщество»³. Решение ссылалось на «негативные заключения» о семье со стороны полиции Бергамо от 15 апреля 2013 года и префектуры Бергамо от 23 апреля 2013 года. В отказе не было ссылок на какие-либо факты, касающиеся лично М.А.С. По словам М.А.С., с ней не консультировались и не беседовали ни на одном этапе процедуры.

2.3 9 мая 2014 года М.А.С. обжаловала решение Министерства внутренних дел в Региональном административном трибунале Лацио-Рим, утверждая, что отказ в удовлетворении ее ходатайства на основании обстоятельств ее мужа носил дискриминационный характер⁴. Она утверждает, что ответа на свою апелляцию она пока не получила.

2.4 М.А.С. заявляет, что существует двухступенчатая процедура обжалования решения Министерства, сначала в Административном трибунале, а затем в Государственном совете, и что может пройти четыре года, прежде чем эта апелляция будет передана следующему процедурному органу. Если ее апелляция в Административный трибунал не будет удовлетворена, то между первоначальным решением Министерства и окончательным решением Государственного совета может пройти в общей сложности восемь лет, что означает, что она сможет получить окончательное решение только в 2022 году. Она утверждает, что такое производство по делу является неоправданно затянутым по смыслу пункта 2 b) статьи 5 Факультативного протокола к Пакту и что другие внутренние средства правовой защиты отсутствуют.

2.5 И.Е.Дж. подал ходатайство о получении итальянского гражданства 23 декабря 2004 года. 22 июня 2015 года он получил письмо из Министерства от 5 мая 2015 года, в котором говорилось, что его ходатайство было отклонено, поскольку его деятельность преследовала «цели, не совместимые с безопасностью Республики». 27 октября 2015 года он оспорил отклонение своего ходатайства через Президента Италии. 19 октября 2017 года И.Е.Дж. получил от Президента уведомление о том, что его обращение было удовлетворено.

2.6 14 декабря 2017 года Министерство направило И.Е.Дж. письмо, в котором ему было отказано в ходатайстве о предоставлении гражданства на том основании, что он был признан виновным в том, что занимался врачебной практикой, не имея

¹ В сообщении не указано, когда в Италию переехала М.А.С.

² Авторы не приводят подробные сведения о характере разбирательства.

³ Авторы предоставляют копию решения на итальянском языке, частично переведенного на английский.

⁴ Авторы предоставляют копию апелляции на итальянском языке, частично переведенной на английский.

соответствующего звания, и что в судах Бергамо в отношении него ведется уголовный процесс по обвинению в «неправомерном присвоении». 3 января 2018 года он ответил на письмо Министерства, оспаривая оба основания. Он утверждал, что не был признан виновным в незаконной медицинской практике, поскольку Апелляционный суд Брешии снял с него это обвинение. Он также утверждал, что отказ на основании незавершенного уголовного процесса нарушает презумпцию невиновности, что равносильно дискриминации. Помимо этого, И.Е.Дж. обратился к Министерству с просьбой уважать и исполнять решение Президента Италии.

2.7 28 июля 2018 года Министерство направило И.Е.Дж. письмо, в котором отказало ему в гражданстве на тех же двух основаниях, что и в письме от 14 декабря 2017 года. 20 сентября 2018 года он ответил на письмо Министерства, в котором он оспорил оба основания, опираясь на те же аргументы, что и в своем ответе от 3 января 2018 года. Впоследствии Министерство направило И.Е.Дж. еще одно письмо, в котором говорилось, что его сотрудники совершили ошибку, определив, что он был признан виновным в занятии практикой без соответствующего звания, и отказало ему в гражданстве только на основании незавершенного уголовного процесса. Автор не обжаловал это решение, поскольку 19 октября 2017 года по решению Президента его жалоба была удовлетворена.

2.8 И.Е.Дж. утверждает, что других эффективных внутренних средств правовой защиты не существует.

Жалоба

3.1 Авторы утверждают, что отказ Министерства внутренних дел в удовлетворении их ходатайств о предоставлении итальянского гражданства представляет собой нарушение Италией их прав по пункту 2 статьи 14, статьям 17 и 26 Пакта.

3.2 М.А.С. утверждает, что отказ в удовлетворении ее ходатайства о предоставлении итальянского гражданства противоречит праву не подвергаться произвольному или незаконному вмешательству в виде нарушения ее права на личную жизнь, семейную жизнь, неприкосновенность жилища и тайну корреспонденции или в виде незаконного посягательства на ее честь и репутацию в соответствии со статьями 17 Пакта.

3.3 Кроме того, М.А.С. утверждает, что тот факт, что ей было отказано в итальянском гражданстве на основании сведений о ее муже, а не о ней, является дискриминацией по признаку пола и представляет собой нарушение Италией статьи 26 Пакта. Она утверждает, что принцип равенства, содержащийся в статье 26, не позволяет государству-участнику отказывать ей в гражданстве на том лишь основании, что она состоит в браке со своим мужем (И.Е.Дж.). Она считает, что такой отказ носит еще более произвольный характер, принимая во внимание то, что обращение И.Е.Дж. к Президенту Италии дало положительный результат. М.А.С. утверждает, что, если бы она не была замужем, Министерство внутренних дел предоставило бы ей итальянское гражданство, поскольку ее случай отвечает всем другим требованиям.

3.4 М.А.С. утверждает, что возможный восьмилетний период ожидания окончательного решения по ее жалобе является «необоснованно затянутым» по смыслу пункта 2) b) статьи 5 Факультативного протокола к Пакту. Она утверждает, что подала ходатайство о получении итальянского гражданства 12 марта 2010 года, и с 9 мая 2014 года она ожидает решения Регионального административного трибунала по ее апелляции.

3.5 И.Е.Дж. утверждает, что тот факт, что его ходатайство о предоставлении итальянского гражданства было отклонено, несмотря на успешный результат его обращения к Президенту, представляет собой нарушение Италией статьи 17 Пакта.

3.6 Он также утверждает, что отказ в удовлетворении его ходатайства о предоставлении гражданства только на основании уголовного процесса, который в

настоящее время ведется против него⁵, противоречит «праву считаться невиновным, пока виновность его не будет доказана согласно закону», как это предусмотрено в пункте 2) статьи 14 Пакта. Он утверждает, что Министерство внутренних дел для целей рассмотрения его ходатайства о предоставлении гражданства должно было считать его невиновным.

3.7 Авторы также жалуются на затянутость апелляционного производства, заявляя о неоправданных задержках в нарушение статьи 26 Пакта.

Замечания государства-участника относительно приемлемости и существа сообщения

4.1 9 октября 2019 года государство-участник представило свои замечания относительно приемлемости и существа сообщения авторов, напомнив о конституционных рамках Италии, включая уважение верховенства права, а также прав человека и основных свобод.

4.2 Существующая в Италии конституционная система гарантий и их соблюдения также выражается в «принципе двух уровней судебного решения», который реализуется через систему апелляций, характеризующуюся тремя возможными уровнями судебного разбирательства. Каждый этап представляет собой еще один уровень вынесения судебного решения. Использование системы апелляций и трех возможных уровней судебного разбирательства, хотя и сопровождается широким спектром гарантий, может приводить к задержкам в вынесении судебного решения по соответствующему спору. В дополнение к принципу надлежащей правовой процедуры Конституция государства-участника определяет роли Государственного совета и Конституционного суда⁶.

4.3 По поводу фактической стороны дела государство-участник указывает, что 9 мая 2014 года М.А.С. подала апелляцию в Региональный административный трибунал по поводу отклонения ее ходатайства о предоставлении гражданства (RG 6314/14), по сути основанного на брачных отношениях с лицом, которое считается «примыкающим к движениям, преследующим цели, несовместимые с безопасностью Республики». По состоянию на данный момент решение по апелляции автора принято не было⁷. Слушание дела было назначено на май 2020 года. Законодательство государства-участника предусматривает, что разбирательство в одной инстанции может длиться до трех лет⁸.

4.4 Что касается И.Е.Дж., который является врачом, то его ходатайство о предоставлении гражданства также было отклонено. Он оспорил решение об отказе, подав чрезвычайную апелляцию Президенту Италии. Эта апелляция была удовлетворена через два года — в 2017 году. Однако Министерство внутренних дел вновь отказало И.Е.Дж. в ходатайстве о предоставлении гражданства, в то время как уголовное дело против него в связи с присвоением финансовых средств находилось на рассмотрении в суде Бергамо.

4.5 Относительно утверждений авторов по статье 17 Пакта и пункту 2) b) статьи 5 Факультативного протокола государство-участник настаивает на том, что авторы делают акцент на соответствующих административных и судебных разбирательствах, включая продолжительность судебных процессов; предполагаемом нарушении принципа презумпции невиновности; невыполнении решения Президента Италии, которым был аннулирован отказ в гражданстве в случае И.Е.Дж. Что касается

⁵ И.Е.Дж. сообщил Комитету, что на момент подачи сообщения, представленного 20 ноября 2018 года, уголовное процесс все еще находится на рассмотрении в судах Бергамо.

⁶ Закон № 2/1999 и Конституция Италии, ст. 103, 111, 113 и 134, которые гарантируют надлежащую правовую процедуру. Конституционный суд контролирует органы власти, вынося решение о соответствии их действий Конституции. Он также выступает арбитром в случае разногласий между высшими органами государства и принимает решения в разбирательствах между центральными и местными органами власти.

⁷ К 9 октября 2019 года.

⁸ Закон № 89/2001, ст. 2 bis.

продолжительности судебного разбирательства по административному решению, то соответствующие рамки установлены в Законе № 89/2001. Этот закон гласит, что разумная продолжительность считается соблюденной, «если судебное разбирательство длится не более трех лет в первой инстанции; двух лет во второй инстанции; одного года при вынесении судебного решения о легитимности. Для целей исчисления его продолжительности судебное разбирательство считается начатым с момента подачи жалобы или уведомления о вызове в суд»⁹. В частности, заявитель обязан незамедлительно предпринять действия в виде установления предмета судебного разбирательства, в том числе путем запроса превентивного средства защиты в форме ходатайства о срочном рассмотрении. Бездействие заявителя, который не пользуется превентивными средствами правовой защиты, не добиваясь проведения устных слушаний, исключает ответственность государства. На самом деле, закон гласит, что «недопустимо требовать справедливой компенсации, предложенной лицом, не прибегшим к превентивным мерам, в случае необоснованной продолжительности судебного разбирательства»¹⁰.

4.6 Относительно апелляционного производства, инициированного М.А.С. после отказа в удовлетворении ее ходатайства о предоставлении гражданства в 2014 году, которое все еще находится на рассмотрении в Региональном административном трибунале, государство-участник утверждает, что апелляция автора не была дополнена конкретным ходатайством о приостановлении рассмотрения, что позволило бы провести слушание в весьма сжатые сроки, в течение нескольких недель. После подачи апелляции 9 мая 2014 года и ходатайства о слушании дела, датированного 29 мая 2014 года, автор абсолютно ничего не предпринимала, не совершая никаких других «процессуальных действий» до 29 ноября 2017 года, когда вновь назначенный адвокат защиты подал ходатайство о слушании дела. Эта просьба была повторена 8 мая 2019 года в ответ на конкретное предложение секретариата Трибунала¹¹. Публичное разбирательство дела состоится 19 мая 2020 года. Причиной задержки стало бездействие автора; она не подала превентивное ходатайство, представив лишь ходатайство о назначении слушания значительно позже срока, предусмотренного Законом № 89/2001 (ст. 1 ter, 3)), т. е. по истечении более трех с половиной лет с момента подачи апелляции.

4.7 В отказе в предоставлении гражданства, основанном на элементах, которые касаются мужа М.А.С., невозможно установить наличие какого-либо дискриминационного обращения или наносящего ущерб воздействия в связи с интересами, защищаемыми статьей 17 Пакта (и статьей 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод). Действительно, брачные отношения и естественно вытекающая из них ситуация материального и духовного общения вполне могут быть оценены, в частности, Администрацией при осуществлении своих широких дискреционных полномочий, которыми она пользуется *in subiecta materia*, в целях защиты высших интересов общественной безопасности и порядка, когда речь идет об отказе в предоставлении итальянского гражданства жене лица, считающегося «социально ненадежным или опасным» или «связанного» с движениями и группами, «несовместимыми по целям» с мирным и свободным гражданским сожительством в Италии.

4.8 Касательно судебного разбирательства в отношении И.Е.Дж., государство-участник, рассматривая апелляцию к Президенту Италии¹², утверждает, что, когда апелляция к Президенту против первого отказа в ходатайстве о предоставлении гражданства была удовлетворена, автор не изложил надлежащую мотивацию для своего второго ходатайства о предоставлении гражданства, в силу чего его второе ходатайство также было отклонено, поскольку уголовное разбирательство против него еще не было завершено. Автор должен был бы своевременно оспорить второе решение об отказе Министерства внутренних дел, указав на его наносящее ущерб или ничтожное значение в сравнении с решением Президента. Действительно, указ

⁹ Там же.

¹⁰ Там же, ст. 2 1).

¹¹ Государство-участник ссылается на статью 82 Кодекса административного правосудия.

¹² См. указ Президента (2017 год).

Президента, в котором признается обоснованность чрезвычайной апелляции, аналогичен окончательным приговорам административного правосудия (*res judicata*). В силу этого данный указ будет, скорее всего, приведен в исполнение либо путем инициирования специального средства правовой защиты, а именно решения о соответствии в Государственном совете, либо, в случае новой оценки дела Администрацией, путем оспаривания нового отказа в отношении И.Е.Дж. из-за «индивидуальных» пробелов в законодательстве в присутствии судьи по административным делам первой инстанции в Региональном административном трибунале или направления новой апелляции Президенту.

4.9 Государство-участник далее утверждает, что предполагаемое нарушение статьи 17 Пакта, когда речь идет о предоставлении итальянского гражданства, является необоснованным. Предоставление итальянского гражданства предполагает, что было установлено отсутствие элементов или обстоятельств, которые могут поставить под угрозу ценности свободного и мирного гражданского сосуществования. Безопасность Итальянской Республики, по сути, является более значимым интересом, чем индивидуальный интерес в получении итальянского гражданства. С учетом невозможности отмены такого решения требуется, чтобы «не существовало никаких сомнений, никаких подозрений в неблагонадежности заявителя, что также предполагает возможность проведения оценки в будущем относительно полной приверженности конституционным ценностям, на которых зиждется Итальянская Республика»¹³. Оценка со стороны Администрации носит исключительно превентивный и предупредительный характер, помимо и независимо от того, была ли установлена уголовная ответственность автора. Действительно, проверка мотивов, влияющих на безопасность страны, не может быть сведена к установлению фактов, имеющих уголовное значение, но должна касаться предотвращения любых рисков для общественной безопасности. В этой связи Конституционный суд Италии подтвердил, что актуальность интереса безопасности государства, сообщества для его собственной целостности и независимости, находит свое выражение в статье 52 Конституции Италии¹⁴. Государство-участник добавляет, что нынешний вызывающий тревогу всплеск терроризма и экстремизма делает еще более понятными особую осмотрительность и осторожность, которыми руководствуется Администрация в своей практике предоставления гражданства¹⁵.

4.10 Администрация пользуется широкой свободой в отношении возможности предоставления или непредоставления гражданства, причем оценивается не только способность иностранца оптимально включиться в национальное сообщество с точки зрения трудовой деятельности, экономической и социальной интеграции, но и отсутствие риска для безопасности государства. С другой стороны, особая осторожность в осуществлении превентивной и предупредительной функции, которая должна лежать в основе оценки ходатайства о предоставлении гражданства, уравновешивается возможностью повторного обращения, если объективные условия, лежащие в основе первоначального отказа, изменились, или, в более общем смысле, проведения повторной оценки Администрацией через пять лет после первоначальной оценки¹⁶. Наконец, государство-участник утверждает, что авторам были доступны эффективные внутренние средства правовой защиты против решения об отклонении их ходатайств и что в их деле не было отказа в правосудии.

4.11 На основании вышеизложенных разъяснений государство-участник просит Комитет объявить сообщение авторов неприемлемым в связи с неисчерпанием внутренних средств правовой защиты и отсутствием достаточных оснований или, в качестве альтернативы, необоснованным по существу.

¹³ Constant jurisprudence in administrative matters of the Council of State, sect. III, 14 February 2017, No. 657.

¹⁴ Constitutional Court decision No. 24/2014.

¹⁵ См. Council of State, sect. III, 4 March 2015, No. 1084; и Administrative Tribunal for Lazio-Rome, sect. II quater, 11 November 2015, No. 12752.

¹⁶ Act No. 92/1991, article 8 (1).

Комментарии авторов к замечаниям государства-участника в отношении приемлемости и существа сообщения

5.1 27 ноября 2019 года авторы представили комментарии по замечаниям государства-участника, утверждая, что государство-участник не предоставило никакой новой информации в отношении обстоятельств их жалобы. Скорее, эти замечания можно рассматривать как признание того, что предполагаемые нарушения имели место.

5.2 Авторы в своем первоначальном сообщении от 3 мая 2018 года изложили факты, подтверждающие нарушения пункта 2) b) статьи 5 Факультативного протокола и статьи 17 Пакта. К первоначальному сообщению были приложены следующие дополнительные документы, датированные: 11 июня 2018 года (поддерживающие утверждения авторов о нарушении их прав по статьям 17 и 26 Пакта); 20 ноября 2018 года (демонстрирующие нарушение статьи 14 Пакта в связи с необоснованной продолжительностью судебного разбирательства); 17 июня 2019 года (подтверждающие наличие факта дискриминации в отношении М.А.С.); 10 июля 2019 года (утверждающие факт нарушения статей 26 и 14 Пакта в связи с несоблюдением принципа презумпции невиновности в отношении И.Е.Дж.).

5.3 М.А.С. напоминает, что разбирательство по апелляции, поданной в связи с отклонением ее ходатайства о предоставлении гражданства, было необоснованно затянуто. Она направила апелляцию в 2014 году, а слушание по ее рассмотрению было назначено на 19 мая 2020 года, т. е. шесть лет спустя. Автор напоминает, что она также подверглась дискриминации, поскольку право на рассмотрение ее вопроса в разумные сроки не было соблюдено. Автор указывает, что в Законе № 89/2001 для рассмотрения дела в первой инстанции установлен срок в три года. В действительности разбирательство по делу автора заняло вдвое больше времени. Затягивание апелляционного производства усугубило дискриминацию в ее деле, поскольку судебное решение по ней опиралось на утверждениях в отношении поведения ее мужа в нарушение статьи 26 Пакта. Автор возражает против обвинений государства-участника в плане того, что она не проявляла инициативы. Наоборот, по ее словам, государству-участнику потребовалось шесть лет, чтобы определить дату рассмотрения ее апелляции. Обязанностью государства при отправлении правосудия является принятие решения о проведении судебных разбирательств в надлежащие сроки, не перекладывая связанное с задержкой бремя на заявителя. Автор утверждает, что ее ходатайство от 29 ноября 2017 года об определении даты слушания до сих пор не было рассмотрено Региональным административным трибуналом. Спустя полтора года Административный трибунал направил М.А.С. сообщение, в котором предупредил о том, что ее обращение будет отнесено к категории не требующих принятия какого-либо решения, если она не направит в трибунал конкретный запрос о проведении слушания, подтвердив свою заинтересованность в этом деле¹⁷. По словам автора, именно Трибунал не принял решения по ее ходатайству о слушании. Апелляционные процессы в Италии, когда речь идет об отказе в ходатайстве о предоставлении гражданства, занимают от 10 до 12 лет. Подобная практика может считаться дискриминационной, поскольку она препятствует подаче судебного иска против отказа в гражданстве в силу того, что не будет, возможно, смысла ждать так долго.

5.4 Относительно жалоб по статьям 17 и 26 Пакта М.А.С. повторяет, что судебное решение по ней было вынесено на основе обстоятельств, касающихся ее мужа, а это равносильно дискриминации. Непринятие во внимание ее собственных обстоятельств также является нарушением права на уважение частной и семейной жизни.

5.5 М.А.С. возражает против ложных предположений, сделанных в отношении ее мужа, что имеет для нее негативные последствия. Она утверждает, что наличие такой «ложной связи» между женой и мужем было оспорено Конституционным судом, который в своем решении № 78/2019 постановил, что жена и муж не считаются родственниками, а именно, что они не связаны родством как кровные родственники.

¹⁷ В соответствии со статьей 82 Кодекса административного правосудия.

Этот принцип опровергает «ложное и необоснованное» утверждение, по которому Администрация осудила автора из-за ее мужа. 29 октября 2019 года автор обратилась в Администрацию с просьбой провести новую оценку отказа в удовлетворении ее ходатайства о предоставлении гражданства на основании решения Конституционного суда, однако ответа пока не последовало. Автор также осуждает ссылки государства-участника на всплеск терроризма, которые она считает оскорбительными, и просит, чтобы перед ней извинились.

5.6 Кроме того, М.А.С. утверждает, что Региональный административный трибунал отказал ей в доступе к некоторым документам, хотя предоставил доступ к документам А.И.О.Ак, автору сообщения в деле *А.И.О.Ак против Италии* такого же характера¹⁸. Это еще один признак дискриминации. Наконец, автор считает, что аргумент государства-участника в пользу того, что апелляция не была дополнена конкретным ходатайством о приостановлении рассмотрения дела, что позволило бы провести слушание в очень сжатые сроки, в течение нескольких недель, является неверным и фактически представляет собой дополнительный элемент дискриминации. Не было ни одной апелляции, по которой Трибунал, в связи с отказом в гражданстве, приостановил бы действие решения об отказе до вынесения окончательного определения.

5.7 Что касается дела И.Е.Дж., то государство-участник не предоставило никаких разъяснений в связи с его утверждениями о нарушении статей 14, 17 и 26 Пакта. И.Е.Дж. получил первый отказ в удовлетворении ходатайства о получении гражданства якобы по соображениям безопасности. Он обжаловал это решение об отказе через Президента Италии и получил положительный ответ на свою апелляцию, поскольку с точки зрения безопасности не было причин для отказа в удовлетворении его ходатайства¹⁹. Вместе с тем государство-участник не рассмотрело дело М.А.С., что считается еще одним признаком дискриминации в отношении авторов. И.Е.Дж. вместо положительного решения о гражданстве получил второй отказ, поскольку Администрация заявила, что он имеет судимость. Такое мнение властей является ошибочным, потому что он не был признан в чем-либо виновным. Во время подачи первого ходатайства на получение гражданства уголовный процесс над И.Е.Дж. продолжался, в силу чего он не должен был считаться имеющим судимость. В окончательном приговоре Апелляционный суд Брешии оправдал И.Е.Дж. Следовательно, он подвергся дискриминации со стороны государства-участника по двум основаниям: а) неисполнение решения в поддержку его апелляции на первый отказ в гражданстве; б) выдача второго отказа в гражданстве на основании предполагаемых фактов, которые не были доказаны. И.Е.Дж. подал апелляцию на второе решение об отказе в гражданстве, которая находилась на рассмотрении в Региональном административном трибунале. Он обратился в Административный трибунал с просьбой принять решение по его апелляции 19 мая 2020 года на том же слушании, на котором будет рассмотрена апелляция его жены. Его просьба осталась без ответа. Задержка в рассмотрении второй апелляции может быть расценена как дискриминация.

5.8 Кроме того, высказывания государства-участника о всплеске терроризма являются дискриминационными и произвольными в отношении как авторов, так и их семьи. Эти высказывания носят произвольный характер, поскольку оба автора ведут упорядоченный образ жизни, о чем свидетельствует первоначальное сообщение. И.Е.Дж. также возражал против мнения о доступности или эффективности внутренних средств правовой защиты в его деле.

5.9 Что касается средств правовой защиты, авторы обращаются к Комитету с просьбой: а) установить факт нарушения статей 17 и 26 Пакта в отношении М.А.С. и статей 14, 17 и 26 Пакта в отношении И.Е.Дж.; б) просить государство-участник пересмотреть отказ в удовлетворении ходатайства авторов о предоставлении

¹⁸ *А.И.О.Ак против Италии* (CCPR/C/134/D/3587/2019). Однако и А.И.О.Ак жалуется на то, что ей было отказано в доступе к некоторым документам.

¹⁹ Следует отметить, что первый отказ в гражданстве И.Е.Дж. был использован государством-участником для отказа в гражданстве М.А.С. (его жене).

гражданства в свете решения Конституционного суда № 78/2019; с) принести официальные извинения авторам и членам их семей за то, что их связывают с риском терроризма.

Дополнительные замечания государства-участника

6.1 12 марта 2020 года государство-участник напомнило о своих предыдущих замечаниях от 9 октября 2019 года, подтвердив, что авторам сообщения доступны эффективные внутренние средства правовой защиты.

6.2 Государство-участник ссылается на постановление Конституционного суда № 78/2019, который «признал необоснованными вопросы о конституционной законности статьи 18 1) b) Закона № 240 от 30 декабря 2010 года²⁰, касающейся правил организации университетов, их преподавательского состава и найма, а также делегирования правительству полномочий по повышению качества и эффективности университетской системы, поднятые Советом административного правосудия региона Сицилия, со ссылкой на статьи 3 и 97 Конституции».

6.3 Также упоминается решение Министерства внутренних дел от 28 июля 2018 года, согласно которому второе ходатайство о предоставлении гражданства И.Е.Дж. было отклонено в соответствии со статьей 9 Закона № 91 от 5 февраля 1992 года. Государство-участник отмечает, что 20 августа 2019 года Национальное агентство по гарантиям неприкосновенности частной жизни на основании жалобы, представленной И.Е.Дж., предложило Министерству проверить правильность использования информации о предполагаемом уголовном прошлом автора, учитывая, что 13 октября 2015 года он был в рамках апелляции признан невиновным в преступлении, в котором его обвиняли в связи с нарушением статьи 348 Уголовного кодекса, касающейся требований к профессиональной деятельности. После внесения некоторых формальных поправок вводная и постановляющая части решения Министерства от 28 июля 2018 года были оставлены в силе. Подтверждая свое предыдущее представление от октября 2019 года, государство-участник заключает, что утверждения авторов по-прежнему являются необоснованными.

Дополнительные замечания государства-участника

7.1 7 июля 2021 года государство-участник отозвало свои предыдущие замечания от октября 2019 года и марта 2020 года.

7.2 С судебной точки зрения 9 мая 2014 года М.А.С. подала апелляцию (NRG 6314/2014) в Региональный административный трибунал (переданную в ее секцию 1-ter), в которой просила отменить решение Министерства внутренних дел (K10/220307) от 3 февраля 2014 года, в котором ходатайство автора о предоставлении гражданства было отклонено. В отношении апелляции автора, классифицированной в качестве обычной и не содержащей просьбы о принятии превентивных мер, 29 ноября 2017 года было подано ходатайство о проведении устного слушания.

7.3 4 июня 2019 года сторонам было предложено подать ходатайство о проведении слушания²¹, после чего 6 июня 2019 года М.А.С. подала новое ходатайство. 12 июня 2019 года дата слушания для обсуждения существа апелляции была назначена на 19 мая 2020 года. По окончании слушания соответствующая палата издала коллегиальное постановление № 5630/2020, опубликованное 27 мая 2020 года, предписывающее завершить предварительное расследование согласно ходатайства М.А.С. и назначить публичное слушание для продолжения судебного процесса на 24 ноября 2020 года. На этом слушании Региональный административный трибунал признал, что Министерство внутренних дел завершило предварительное

²⁰ В этой части правил среди условий, препятствующих набору профессорско-преподавательского состава университета, не указаны брачные отношения с профессором, принадлежащим к факультету или структуре, осуществляющей набор, или с деканом, генеральным директором или членом совета директоров университета. Однако они исключают участие других родственников, до четвертого колена включительно.

²¹ В соответствии со статьей 82 Кодекса административного правосудия.

расследование, не соблюдая требования к защите, путем принятия приказа № 12782/2020, опубликованного 1 декабря 2020 года, и назначил слушание в целях продолжения судебного процесса на 7 апреля 2021 года.

7.4 На основании постановления № 5269/2021, опубликованного 6 мая 2021 года, апелляционный процесс был завершен, при этом апелляция была отклонена. На дату представления государством-участником жалобы срок для подачи апелляции во вторую инстанцию еще не истек.

7.5 Апелляция № NRG 3374/2019, поданная И.Е.Дж. 21 марта 2019 года, содержала просьбу об отмене решения Министерства внутренних дел (K10/800006), о котором он был уведомлен 11 сентября 2018 года и в соответствии с которым его ходатайство о предоставлении итальянского гражданства было отклонено. Эта апелляция, классифицированная как обычная, была подана в Региональный административный трибунал после подачи чрезвычайной апелляции на решение об отказе Министерства Президенту Италии²². Направив апелляцию в Административный трибунал 21 марта 2019 года²³, со ссылкой на выводы чрезвычайной апелляции, И.Е.Дж. отказался от превентивной меры.

7.6 26 апреля 2019 года И.Е.Дж. подал в префектуру Бергамо специальное ходатайство о проведении расследования в соответствии со статьей 116 Кодекса административного правосудия после просьбы автора от 20 марта 2019 года получить доступ к документам по его административному делу, касающимся противоречащих предварительных элементов, представленных префектурой Бергамо 6 ноября 2007 года, что нашло отражение в отказе Министерства внутренних дел в отношении его ходатайства о предоставлении гражданства, о чем автор был уведомлен 11 сентября 2018 года.

7.7 21 июня 2019 года автор подал новое ходатайство о проведении расследования, а 31 октября 2019 года — ходатайство о приостановлении производства по делу с параллельным ходатайством о совместном рассмотрении с апелляцией, зарегистрированной под № R.G. 6134/2014. Слушание было назначено на 19 мая 2020 года, после чего 27 мая 2020 года было принято и опубликовано коллегиальное распоряжение № 5628/2020, предписывающее завершить расследование и назначить публичное разбирательство дела на 24 ноября 2020 года для продолжения судебного процесса. В ходе последнего слушания Региональный административный трибунал в постановлении № 12795/2020, опубликованном 1 декабря 2020 года, признал, что Министерство внутренних дел завершило расследование. Слушание о продолжении разбирательства было назначено на 7 апреля 2021 года. По окончании этого слушания Административный трибунал вынес вердикт № 5261/2021, опубликованный 5 мая 2021 года, отклонив апелляцию и обязав автора выплатить Администрации в качестве ответчика судебные издержки в размере 1500 евро плюс проценты, причитающиеся по закону. На дату представления государства-участника срок для подачи апелляции во вторую инстанцию еще не истек.

7.8 Государство-участник вновь заявляет, что Региональный административный трибунал регистрирует апелляции для публичного разбирательства дела, в том числе по вопросам гражданства, в хронологическом порядке в соответствии с положениями Кодекса административного правосудия²⁴. От этого критерия можно отступить в случаях, когда есть конкретные и весомые причины для срочного рассмотрения, как это указано в запросах на отзыв.

7.9 Некоторые разбирательства в рамках соответствующей секции Административного трибунала касаются упрощенных процедур по статье 119 Кодекса административного правосудия, требующих конфиденциальности споров и защитных мер, которым в обязательном порядке предписана приоритетность при определении существа дела, хотя они и рассматриваются по обычной процедуре.

²² В соответствии со статьей 10 Указа Президента № 1199/1971.

²³ В соответствии со статьей 48 Кодекса административного правосудия.

²⁴ Статья 8, приложение 2, титул III Кодекса административного правосудия.

7.10 В частности, в течение 2020 года в секцию 1-ter поступило около 1009 обычных апелляций по вопросам гражданства, что подтверждает тенденцию предыдущих лет. Ознакомление с базой данных в январе 2021 года показало, что с 1 января 2016 года эта секция вынесла решение по 625 апелляциям об отказе в гражданстве в ходе открытых слушаний, при этом средняя продолжительность разбирательства составила более 1800 дней, или почти 5 лет.

7.11 По поводу утверждений авторов о дискриминации, хотя никаких дискриминационных элементов обнаружено не было, следует отметить, что в компетенцию административных судебных органов не входит рассмотрение по существу решений, принятых коллегией судей, против которых сторона имеет право использовать обычные средства обжалования, предусмотренные законом.

7.12 Наконец, государство-участник повторяет свои предыдущие замечания, заключая, что утверждения авторов являются необоснованными, что уважение прав человека и основных свобод лежит в основе деятельности национальных судебных органов и что правительство подтверждает свою готовность продолжать всестороннее и широкое сотрудничество с договорными органами Организации Объединенных Наций и другими правозащитными механизмами.

Вопросы и процедура их рассмотрения в Комитете

Рассмотрение вопроса о приемлемости

8.1 Прежде чем рассматривать какую-либо жалобу, содержащуюся в сообщении, Комитет должен, согласно правилу 97 своих правил процедуры, решить вопрос о том, является ли данное сообщение приемлемым в соответствии с Факультативным протоколом.

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

8.3 Комитет отмечает, что государство-участник оспорило приемлемость настоящего сообщения в связи с неисчерпанием имеющихся внутренних средств правовой защиты, поскольку апелляционное производство в Административном трибунале на момент подачи первоначальных представлений 3 мая 2018 года находилось на этапе рассмотрения, а также в связи с отсутствием обоснования авторами.

8.4 Комитет ссылается на свою правовую практику, в соответствии с которой авторы должны воспользоваться всеми судебными средствами правовой защиты, для того чтобы выполнить требование пункта 2 b) статьи 5 Факультативного протокола в той мере, в какой такие средства правовой защиты представляются эффективными в конкретном случае и фактически доступны автору²⁵. Комитет отмечает, что жалобы М.А.С. на нарушение ее прав по статьям 17 и 26 Пакта (поскольку ее ходатайство о предоставлении гражданства было отклонено на основании обстоятельств, связанных с ее мужем, без личного заслушивания автора и в результате необоснованного затягивания процедуры обжалования) были представлены в национальные суды. Комитет далее отмечает, что жалобы И.Е.Дж. на нарушение его прав по пункту 2 статьи 14, статьям 17 и 26 Пакта (поскольку его ходатайство о предоставлении гражданства было отклонено на основании предполагаемой судимости, хотя он был оправдан по апелляции, а рассмотрение апелляции было необоснованно затянуто) также были представлены в национальные суды. В таких условиях Комитет отмечает, что авторы в основном оспаривали факты и доказательства в национальных органах власти и возражали против использования конфиденциальной и неточной информации

²⁵ См., например, *Перейра против Панама* (CCPR/C/52/D/437/1990), п. 5.2; *П.Л. против Германии* (CCPR/C/79/D/1003/2001), п. 6.5; *Ридль-Риденштайн и Шольц против Германии* (CCPR/C/82/D/1188/2003), п. 7.2; *Гилберг против Германии* (CCPR/C/87/D/1403/2005), п. 6.5; *Уорсейм против Канады* (CCPR/C/102/D/1959/2010), п. 7.3; *Х.С. и др. против Канады* (CCPR/C/125/D/2948/2017), п. 6.4.

Министерством внутренних дел для оценки их ходатайств о предоставлении гражданства по месту жительства, при этом в таких обстоятельствах национальное законодательство в значительной степени наделяет государство дискреционным правом оценки.

8.5 Комитет принимает к сведению аргумент государства-участника о том, что после подачи авторами апелляций в Региональный административный трибунал 9 мая 2014 года и 21 марта 2019 года на отказ в удовлетворении их ходатайств о предоставлении гражданства, М.А.С. в период с мая 2014 года по ноябрь 2017 года в определенной степени не проявляла активность (т. е. она не подавала конкретного ходатайства о приостановлении дела и о проведении слушания); вместе с тем после неоднократных просьб обоих авторов их апелляции были назначены к слушанию в мае и ноябре 2020 года и в апреле 2021 года. Комитет также отмечает, что отдельные решения Административного трибунала по апелляциям первой инстанции были приняты 7 апреля 2021 года, после некоторых задержек, частично объясняемых процедурными ходатайствами авторов и значительной загруженностью Трибунала из-за большого количества апелляций на отказы в гражданстве. В этих условиях Комитет принимает к сведению аргумент государства-участника о том, что М.А.С. подала в коллегии превентивное ходатайство о доступе ко всей информации по делу в октябре 2019 года и что на 19 мая 2020 года было назначено публичное разбирательство для рассмотрения апелляции по существу. Комитет также принимает к сведению аргумент государства-участника о том, что И.Е.Дж. не смог должным образом обосновать оба своих ходатайства о предоставлении гражданства, признав при этом, что власти первоначально ввели его в заблуждение относительно предполагаемой судимости автора. Комитет принимает к сведению аргумент государства-участника о том, что процедура обжалования основана на хронологическом порядке подачи представлений и не может быть ускорена; что его продолжительность частично объясняется рассмотрением превентивных ходатайств авторов и проведением других предварительных оценок. Комитет далее отмечает, что сообщение авторов в Комитет было представлено 3 мая 2018 года до начала внутренней процедуры обжалования. Он также отмечает аргумент авторов о том, что апелляционное производство в первой инстанции не было завершено в установленный законом трехлетний срок и что Трибунал принял свое решение об отклонении апелляций авторов 7 апреля 2021 года, спустя более шести лет (в случае М.А.С.) и двух лет (в случае И.Е.Дж.). Вместе с тем, по словам государства-участника, авторы пользовались доступом к внутренним средствам правовой защиты, которые были одновременно доступными и эффективными. В этих условиях государство-участник утверждает, что в процедуре обжалования авторами не было необоснованных задержек и что авторы все еще могут подать апелляцию на решение Административного трибунала во вторую инстанцию — Государственный совет.

8.6 В свете вышеизложенного Комитет считает, что авторы не в состоянии убедительно объяснить, почему средства судебной защиты, которые государство-участник указало в качестве доступных для обжалования отказа в удовлетворении их ходатайств о предоставлении гражданства, не были бы эффективными в их случае, поскольку они оба сообщили о нескольких процедурных ходатайствах, по которым были приняты меры; окончательные решения по их апелляциям в первой инстанции были приняты, пусть даже с некоторым опозданием, как в случае М.А.С.; авторы сообщения все еще имеют возможность подать новую апелляцию в Государственный совет. Комитет напоминает о своей правовой практике, согласно которой одни лишь сомнения по поводу эффективности средств правовой защиты не освобождают авторов сообщения от обязанности ими воспользоваться²⁶. Соответственно, Комитет приходит к выводу о том, что требования статьи 2 и пункта 2 b) статьи 5 Факультативного протокола не позволяют ему рассматривать жалобы авторов по

²⁶ См., например, *Каабер против Исландии* (CCPR/C/58/D/674/1995), п. 6.2, и *Д.Г. и др. против Филиппин* (CCPR/C/128/D/2568/2015), п. 6.3. См. также *А.М. против Италии*, сообщение № 266/1987, п. 7.3.

пункту 2 статьи 14, статьям 17 и 26 Пакта ввиду неисчерпания имеющихся внутренних средств правовой защиты.

9. Таким образом, Комитет постановляет:

а) признать сообщение неприемлемым по статье 2 и пункту 2 b) статьи 5 Факультативного протокола;

б) довести настоящее решение до сведения государства-участника и авторов.
